

# zeitschrift für menschenrechte

JOURNAL FOR HUMAN RIGHTS

## Proteste und Menschenrechte

### Thema

Oliver Eberl: Vom Widerstandsrecht zur Volkssouveränität:  
Zur Transformation der Herrschaftskritik in der Demokratie

Hank Johnston: Repertoires of resistance and repression:  
The authoritarian governance arena

Angelika Adensamer und Maria Sagmeister: *Protest Policing*  
zwischen Schutz und Repression

Pierre de Vos: The constitutional limits of disruptive protest:  
the case of student protest in South Africa

Anna Antonakis and Henda Chennaoui: Gender, Work, Locality –  
Female Protests in Tunisia Re-framing Socio-Economic Rights as  
Women's Rights

### Hintergrund

### Forum

### Tour d'Horizon

Jahrgang 12 2018 Nr. 1

zfmr



WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG

---

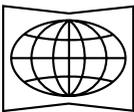
**zeitschrift für  
menschenrechte**  
journal for  
human rights

# Proteste und Menschenrechte

Mit Beiträgen von

Angelika Adensamer	Hank Johnston
Anna Antonakis	Adriana Kessler
Micha Brumlik	Katrin Kinzelbach
Hauke Brunkhorst	Gertrud Koch
Henda Chennaoui	Sarah Lincoln
Pierre de Vos	Maria Sagmeister
Oliver Eberl	Anna Vogel

**zfmr herausgegeben von  
Michael Krennerich (Leitung),  
Tessa Debus, Elisabeth Holzleithner,  
Regina Kreide und Arnd Pollmann**



---

**WOCHENSCHAU VERLAG**

**Herausgeber:** Tessa Debus (*Wochenschau Verlag*)  
Elisabeth Holzleithner (*Universität Wien*)  
Regina Kreide (*Justus-Liebig-Universität Gießen*)  
Michael Krennerich (*Nürnberger Menschenrechtszentrum sowie  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg*)  
Arnd Pollmann (*Alice Salomon Hochschule Berlin*)

**Rubrik Buchbesprechungen:** Anna Goppel (*Univ. Zürich*) und Henning Hahn (*Univ. Kassel*)

**Wissenschaftlicher Beirat:** Zehra Arat (*Univ. of Connecticut, Storrs, CT*); Seyla Benhabib (*Yale Univ.*); Samantha Besson (*Univ. de Fribourg*); Heiner Bielefeldt (*Friedrich-Alexander-Univ. Erlangen-Nürnberg*); Marianne Braig (*Freie Univ. Berlin*); Rainer Forst (*Johann Wolfgang Goethe-Univ. Frankfurt/M.*); Karl-Peter Fritzsche (*Otto-von-Guericke-Univ. Magdeburg*); Brigitte Hamm (*Inst. für Entwicklung und Frieden, Duisburg*); Rainer Huhle (*Nürnberger Menschenrechtszentrum*); Georg Lohmann (*Otto-von-Guericke-Univ. Magdeburg*); Anja Mihr (*Humboldt-Viadrina Governance Center Berlin*); Rainer Schmalz-Bruns (*Leibniz Univ. Hannover*); Susanne Zwingel (*Florida International University, Miami, FL*)

**Redaktions-  
anschrift:** Redaktion zeitschrift für menschenrechte, c/o Nürnberger Menschenrechts-  
zentrum, Hans-Sachs-Platz 2, 90403 Nürnberg, zfmnr@menschenrechte.org

**Reviewverfahren:** Die eingereichten Beiträge durchlaufen ein Reviewverfahren.

**Bezugsbedingungen:** Es erscheinen zwei Hefte pro Jahr. Preise: Einzelheft € 24,90; Jahresabopreis € 38,-; Sonderpreis für Referendare/Studierende (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung): Jahresabo: € 19,-; alle Preise zzgl. Versandkosten. Kündigung: Acht Wochen (bis 31.10.) vor Jahresschluss. Bankverbindung: Volksbank Weinheim, IBAN DE59 6709 2300 0001 2709 07, BIC GENODE61WNM. Zahlungsweise: Lieferung gegen Rechnung oder Lastschrift; gewünschte Zahlungsweise angeben.

Erscheint im Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH, Verleger: Bernward Debus, Dr. Tessa Debus, Geschäftsführung: Bernward Debus, Dr. Tessa Debus, Silke Schneider

© Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH

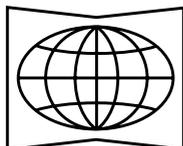
**Anzeigenleitung:** Brigitte Bell, E-Mail: [brigitte.bell@wochenschau-verlag.de](mailto:brigitte.bell@wochenschau-verlag.de), Tel. 06201/340279, Fax: 06201/182599

ISSN 1864-6492

Digitale Ausgabe: ISBN 978-3-7344-0752-9

[www.zeitschriftfuermenschenrechte.de](http://www.zeitschriftfuermenschenrechte.de)

The journal is available at EBSCO.



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

Wochenschau Verlag • Eschborner  
Landstr. 42–50 • 60489 Frankfurt/M.  
Tel: 069/7880772-22 • Fax: 069/7880772-20  
[info@wochenschau-verlag.de](mailto:info@wochenschau-verlag.de)  
[www.wochenschau-verlag.de](http://www.wochenschau-verlag.de)

# INHALT

---

Editorial ..... 5

## **Proteste und Menschenrechte**

Oliver Eberl: Vom Widerstandsrecht zur Volkssouveränität:  
Zur Transformation der Herrschaftskritik in der Demokratie ..... 7

Hank Johnston: Repertoires of resistance and repression:  
The authoritarian governance arena ..... 20

Angelika Adensamer und Maria Sagmeister:  
*Protest Policing* zwischen Schutz und Repression ..... 46

Pierre de Vos: The constitutional limits of disruptive protest:  
the case of student protest in South Africa ..... 64

Anna Antonakis and Henda Chennaoui: Gender, Work, Locality –  
Female Protests in Tunisia Re-framing Socio-Economic Rights  
as Women’s Rights ..... 88

## **Hintergrund**

Adriana Kessler: Strategische Prozessführung –  
politischer Protest vor Gericht am Beispiel des Familiennachzugs ..... 103

Anna Vogel: Trump auf Twitter: Verbirgt sich hinter @realDonaldTrump  
das Phänomen #Rechtspopulismus2.0? ..... 112

Sarah Lincoln: Wirtschaft und Menschenrechte reloaded:  
Internationale Menschenrechtsvorgaben für die Wirtschaft. Die  
Verhandlungen bei den Vereinten Nationen über ein Abkommen zu  
Wirtschaft und Menschenrechten ..... 127

## **Forum**

68er-Proteste und Menschenrechte. Stellungnahmen von ..... 139

Hauke Brunkhorst ..... 140

Micha Brumlik ..... 142

Gertrud Koch ..... 143

**Tour d'Horizon**

Katrin Kinzelbach: Zur Heroisierung und Handlungs(ohn)macht  
inhaftierter Protestanführer ..... 146

**Buchbesprechungen**

Janne Mende: A Human Right to Culture and Identity?  
The Ambivalence of Group Rights (von Johannes Haaf) ..... 154

Marie-Luisa Frick: Menschenrechte und Menschenwerte. Zur konzeptionellen  
Belastbarkeit der Menschenrechtsidee in ihrer globalen Akkommodation  
(von Sören Hilbrich) ..... 158

Kathryn Sikkink: Evidence for hope. Making human rights  
work in the 21st century (von Janne Mende)..... 160

Aleida Assmann: Menschenrechte und Menschenpflichten.  
Auf der Suche nach einem neuen Gesellschaftsvertrag  
(von Dr. Christoph Sebastian Widdau) ..... 163

**Autorinnen und Autoren** ..... 167

## EDITORIAL

---

### Proteste und Menschenrechte

Proteste gehören dazu. Sie sind fester Bestandteil zivilgesellschaftlichen Engagements für die Menschenrechte. Unzählige Beispiele lassen sich weltweit dafür finden, wie Menschen gegen soziale und politische Missstände aufbegehren und – der Sache nach oder ausdrücklich – menschenrechtliche Ansprüche erheben. Die Erfahrungen von Unterdrückung und Not, verbunden mit dem Emanzipationsstreben benachteiligter oder aufstrebender gesellschaftlicher Gruppen, sind eine wesentliche Triebkraft für menschenrechtlichen Protest. Ob solche Proteste wiederum als legitim und legal erachtet oder verunglimpft, verboten und unterdrückt werden, sagt viel über den freiheitlichen Charakter von Politik und Gesellschaft aus.

Die vorliegende Nummer der *zfmr* widmet sich einigen ausgesuchten Aspekten von Protesten. Im Schwerpunktteil geht Oliver Eberl zunächst (ideen)geschichtlich der Frage nach, ob ziviler Ungehorsam Ausdruck von Volkssouveränität ist, und weist beide als gegenläufige Prinzipien der Legitimation politischen Protests aus. Hank Johnston, einer der führenden US-Forscher zu sozialen Protestbewegungen, behandelt in einem umfassenden Beitrag die komplexen Interaktionen zwischen Opposition und Regierung in autoritären Regimen. Diese bilden eigene Arenen, mit einer großen Vielfalt an Akteuren, Motiven und Handlungsrepertoires, die sich von Demokratien erheblich unterscheiden (was oft übersehen wird). Dabei legt der Autor den Fokus auf weniger offensichtliche Formen des Protests.

Es folgen zwei Beiträge aus juristischer Perspektive: Angelika Adensamer und Maria Sagmeister setzen sich mit dem polizeilichen Umgang mit Protest (Protest Policing) und den ihn flankierenden Rechtsnormen auseinander – allgemein und mit Blick auf die Rechtslage in Österreich. Bei der Ausweitung von Polizeibefugnissen, vor allem im Versammlungsrecht, ist aus ihrer Sicht äußerste Vorsicht geboten. Der südafrikanische Verfassungsrechtler Pierre de Vos wiederum untersucht, wie in seinem Land das so wichtige Recht, friedlich zu protestieren, gegen andere Rechtsgüter abgewogen werden kann. Als Anwendungsfall dienen ihm dortige studentische Proteste. Anna Antonakis und Henda Chennaoui beleuchten die Protestdynamik in Tunesien sieben Jahre nach der dortigen Revolution. Den Schwerpunkt legen sie hierbei auf von Frauen geleitete Proteste auf lokaler Ebene.

Der Hintergrundteil enthält drei praxisbezogene Beiträge. Adriana Kessler stellt zunächst das Instrument der strategischen Prozessführung vor, das auch von nicht-staatlichen Menschenrechtsorganisationen in Deutschland zusehends genutzt wird. Über den vor Gericht verhandelten Einzelfall hinaus sollen mittels solcher Prozesse gesellschaftliche Veränderungen angestoßen werden. Der Familiennachzug von Flüchtlingen dient der Juristin als Anwendungsbeispiel. Die Politologin Anna Vogel nähert sich anschließend dem Twitter-Phänomen Donald Trump und fragt danach, inwieweit dieser in seinen Tweeds von rechtspopulistischer Rhetorik Gebrauch macht. Abschließend gibt Sarah Lincoln einen Überblick über Hintergrund, Verlauf und Bedeutung der Verhandlungen bei den Vereinten Nationen über ein mögliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten.

Der Forumsteil der Zeitschrift steht diese Mal im Zeichen der 68er-Proteste in Deutschland. Wir haben Hauke Brunkhorst, Micha Brumlik und Gertrud Koch zur Rolle der Menschenrechte während der 68er-Proteste befragt.

Katrin Kinzelbach knüpft abschließend in ihrer *Tour d'Horizon* implizit an die von Hank Johnston aufgeworfene Frage nach dem oppositionellen Handlungsrepertoire in autoritären Regimen an. Die Politikwissenschaftlerin mahnt an, die im internationalen Menschenrechtsaktivismus verbreitete Heroisierung inhaftierter politischer Häftlinge zu überdenken. Protestierende verlören mitunter nicht nur die Köpfe der Protestbewegung, sondern bekämen auch deutlich die Risiken des eigenen Handelns vor Augen geführt.

*Das Herausgeber- und Redaktionsteam der zfmr wünscht Ihnen eine anregende Lektüre!*

Oliver Eberl

## Vom Widerstandsrecht zur Volkssouveränität: Zur Transformation der Herrschaftskritik in der Demokratie<sup>1</sup>

Widerstandsrecht und Volkssouveränität stellen zwei gegenläufige Prinzipien der Legitimation politischen Protests dar: Das Widerstandsrecht bezieht sich auf ausgehandelte Rechte, die, wenn sie vom Herrscher verletzt werden, mit dem Mittel des Widerstands verteidigt werden dürfen. Volkssouveränität begründet die verfassungs- und gesetzgebende Kompetenz des Volkes als vor- und außerrechtliche. Während Widerstand reaktiv den *status quo* verteidigt, öffnet Volkssouveränität den Raum für demokratische Innovationen und basisdemokratische Aktivitäten. Der Beitrag zeichnet diesen Unterschied nach und diskutiert die Frage, ob politisch motivierter Rechtsbruch – ziviler Ungehorsam – Ausdruck von Volkssouveränität ist. Er empfiehlt, die herrschaftskritische Komponente der Volkssouveränität auf die Bewertung der Proteste durch die staatlichen Organe als kriminell oder politisch motivierter Rechtsbruch anzuwenden – insbesondere angesichts der neueren anti-liberalen Proteste.

### 1. Einleitung

Widerstandsrecht und Volkssouveränität stellen zwei gegenläufige Prinzipien der Legitimation politischen Protests dar: Während das Widerstandsrecht sich auf ausgehandelte Rechte bezieht, gegen deren Verletzung durch den Herrscher Widerstand geleistet werden darf, begründet Volkssouveränität die verfassungs- und gesetzgebende Kompetenz des Volkes als vor- und außerrechtliche. Während Widerstand reaktiv den *status quo* verteidigt, öffnet Volkssouveränität den Raum für demokratische Innovationen und basisdemokratische Aktivitäten.

Dieser Unterschied wird in der Geschichte des Protests deutlich: In den Feudalstaaten des Mittelalters richtete sich der Widerstand gegen den König, der versuchte, seine Macht über die Territorialfürsten auszudehnen und höhere Steuern und Kriegslieferungen durchzusetzen. Die Magna Carta von 1215 ist ein Herrschaftsvertrag, der die Berechtigung des Widerstandes genauestens ausformulierte und den Baronen ein positives Recht zum Widerstand im Falle einer Vertragsverletzung zusicherte.

---

1 Dieser Text entstand im Rahmen eines Forschungsaufenthaltes an der Indiana University, Bloomington, der von der Humboldt-Stiftung mit einem Feodor-Lynen-Stipendium finanziert wurde. Ich danke beiden Institutionen für die Ermöglichung des Aufenthalts und Bill Scheuerman für die freundliche Einladung.

Mit der revolutionären Forderung nach Volkssouveränität im 18. Jahrhundert richtet sich der Protest nicht mehr gegen einen ungerechten Alleinherrscher oder seine Gesetze, sondern grundsätzlich gegen die monarchische Herrschaftsform. Volkssouveränität fordert eine demokratische Verfassungs- und Gesetzgebung. Die Idee der Volkssouveränität stellt das Konzept des Vertrages vom Kopf auf die Füße, indem es den Herrschaftsvertrag durch den Gesellschaftsvertrag ersetzt und so das Verfahren grundlegend von der Herrschaftsbegründung auf Herrschaftskritik umstellt: Aus dem Herrschaftsvertrag wird ein einziger Gesellschaftsvertrag zur „Richtschnur“ (Kant) der kritischen Beurteilung existierender Staaten. Nur solche Herrschaft, die sich dem Demokratietest stellen kann, kann gerechtfertigt sein. Der Gesellschaftsvertrag formuliert das Prinzip, Herrschaft durch Demokratisierung zu minimieren.

Niemand hat den Unterschied zwischen den Prinzipien des Widerstandsrechts und der Volkssouveränität klarer herausgearbeitet als die Demokratietheoretikerin Ingeborg Maus (1994). Zugleich aber hat sie die Selbstbeschreibungen der Aktivitäten dieser Protestbewegungen als „Widerstand“ und „ziviler Ungehorsam“ scharf kritisiert (siehe dazu auch Niesen 2018). Diese würden eher zu einer „Refeudalisierung“ der Demokratie führen als zu basisdemokratischen Innovation beitragen.

Es stellt sich die Frage, ob Maus' Einschätzung der großen Protestbewegungen der Nachkriegsdemokratien zutreffend ist. Ziviler Ungehorsam bedeutet „politisch motivierter Rechtsbruch“ (Scheuerman 2018). Tatsächlich ist es sehr schwierig, das Verhältnis zwischen außerrechtlicher Volkssouveränität und politisch motiviertem Rechtsbruch genau zu bestimmen. Entgegen der kritischen Einschätzung des zivilen Ungehorsams von Maus wird von Vertretern des Volkssouveränitätsprinzips ziviler Ungehorsam gerade umgekehrt als Ausdruck der Volkssouveränität gedeutet (so schon Habermas 1983).

Doch die Bewertung von Protestbewegungen als Ausdruck der Volkssouveränität steht heute vor der Herausforderung, Proteste von Abtreibungs- oder Flüchtlingsgegnern einordnen zu müssen. Auch hier scheint es hilfreich, den herrschaftskritischen Aspekt der Volkssouveränität in Erinnerung zu rufen und zu betrachten, wie der Staat diese Proteste bewertet. Denn die staatlichen Akteure entscheiden schließlich über die Einordnung des Protests als kriminelle oder politische Aktivität. Hier muss sich das staatliche Verständnis von Demokratie bewähren, das Ungehorsam allzu häufig kriminalisiert.

Der Beitrag zeichnet die Entwicklung in diesen Schritten nach: mittelalterliches Widerstandsrecht, den Schritt vom mittelalterlichen Herrschaftsvertrag zur Volkssouveränität, der Einschätzung eines Widerstandsrechts in der Demokratie und endet mit der Frage nach dem Verhältnis von zivilem Ungehorsam und Volkssouveränität.

## 2. Das mittelalterliche Widerstandsrecht

In den feudalen Gesellschaften des Mittelalters, die auf den Zerfall des römischen Reiches folgten, waren die Monarchen noch nicht die königlichen Alleinherrscher eines ausgebildeten Staates späterer Zeit. Es fehlte an einer eigenständigen Bürokratie, eigenen Mitteln und einer Befolgungspflicht der Untertanen. Könige mussten die staatlichen Herrschaftsbefugnisse behutsam ausweiten. Diese Ausweitung staatlicher Tätigkeit führte aber zu einer Verletzung „wohlerworbener subjektiver Rechte“ der Adligen und regionalen Fürsten (Kern 1954: 163). Verletzte der Herrscher diese Rechte, beging er „Gewalt“ – und gegen Gewalt war seinerseits Gewalt erlaubt. Königliche Maßnahmen mussten daher die Zustimmung der Fürsten gewinnen und mit der Aristokratie die Balance zwischen zentralen und regionalen Befugnissen aushandeln.

Fritz Kern unterscheidet drei Arten des mittelalterlichen Widerstandsrechts: ein individuelles, ein kollektives und eines gegen teilsouveräne Könige, nicht aber gegen den Kaiser. Der Sachsenspiegel von 1220 erklärt ein individuelles Widerstandsrecht: „Der Mann muß auch wohl seinem König und seinem Richter, (wenn dieser) Unrecht (tut), widerstehen und sogar helfen (ihm zu) wehren in jeder Weise, selbst wenn (jen) er sein Verwandter oder (Lehns)herr ist. Damit verletzt er seine Treupflicht nicht“ (zitiert nach Kern 1954: 144). Für das eingeschränkte Widerstandsrecht steht die Überarbeitung des Sachsenspiegels im 14. Jahrhundert, die den Kaiser von einem solchen Widerstandsrecht ausnimmt.

Die englische Magna Carta schließlich gibt das Beispiel für ein kollektives Widerstandsrecht. Nachdem König Johann von England gegen die Barone immer höhere Steuern zur Rückgewinnung der französischen Besitzungen verhängt hatte und gegen sie repressiv verfahren war, erhoben sie sich und zwangen ihn schließlich 1215 gewaltsam zu einer Vereinbarung über die künftigen Bedingungen der Ausübung seiner Herrschaft. Die Frage der Steuer und die Frage der Bestrafung waren die wichtigsten Vereinbarungen aus Sicht des Verhältnisses zwischen König und Untertanen.

Artikel 2 der Magna Carta legte die Summe der Erbschaftssteuer fest, die zu entrichten war, bevor ein Adliger sein Erbe antreten konnte. Die Militärsteuer, die Johann immer wieder erhöht und erneuert hatte, wurde in Artikel 12 auf eine „vernünftige“ Höhe beschränkt. Auch die jährliche Grundsteuer wurde begrenzt und zwar auf die „alten“ Summen (Artikel 25). Artikel 14 legte fest, dass der gemeinsame Rat des Reiches Steuern zuzustimmen habe – die Bestimmung, aus der die späteren „Parlamente“, die formalen Treffen zwischen König und Untertanen, hervorgingen. Artikel 39 schützt die Barone vor willkürlicher Verfolgung und Bestrafung durch den König: *„No free man is to be arrested or imprisoned or disseized, or outlawed, or exiled, or in any other way*

*ruined, nor will we go or send against him, except by thy legal judgement of his peers or by the law of the land*“ (vgl. Vincent 2012: 111-124).

Die in Artikel 61 formulierte „*security clause*“ schließlich enthält das kollektive Widerstandsrecht gegen den König. Sollte der König (oder seine Beamten) gegen die Regeln der Magna Carta, der großen Urkunde der Freiheit, verstoßen, so sei ein Komitee von 25 Baronen gerechtfertigt, Verstöße festzustellen und Wiedergutmachung im Laufe von 40 Tagen zu verlangen. Sollte der König nicht angemessen reagieren, ist es den Baronen erlaubt, gegen ihn gewaltsam vorzugehen: Sie dürfen „*with the community of the whole realm distrain and distress us in all ways possible by taking castles, lands and possessions and in any other ways they can, until it has been put right, in accordance with their judgement, saving our person and the persons of our queen and children*“ (Artikel 61, vgl. Vincent 2012: 123 f.; Jones 2015: 134-138). Diese Bestimmung unterwirft den König tatsächlich den Baronen, weil er es dem Urteil der Barone, also einer der streitenden Parteien, überlässt zu entscheiden, ob der Fall ihrer Schädigung eingetreten sei. Eine Kapitulation des Königs, der nur noch sein Leben und das seiner Familie garantiert bekommt, könnte kaum deutlicher ausfallen.

Tatsächlich beendete die Carta den Konflikt jedoch nicht: Die Barone riefen Prinz Ludwig aus Frankreich als Thronfolger ins Land und der Papst erklärte die Carta für nichtig und exkommunizierte die Barone und die aufständischen Bürger der City of London. Johann starb 1216, doch im gleichen Jahr bekräftigte der neunjährige Thronfolger Heinrich III. die Magna Carta. Nach der Niederlage der Barone 1217 bestätigte Heinrich III. die Carta erneut und 1225 zu seiner Übernahme der Regentschaft als erwachsener König noch einmal. Die wichtigste Änderung in all diesen nachfolgenden Fassungen ist, dass das Widerstandsrecht von Artikel 61 fehlt (Jones 2015: 184). Der König proklamierte jetzt nur noch seine Selbstbindung an die Regeln gerechter Herrschaft, über die nun die Kirche wachte.

Dennoch hat die Magna Carta das leuchtende Vorbild für einen Herrschaftsvertrag mit Widerstandsrecht abgegeben. Das Mittelalter kennt eine Vielzahl weiterer solcher Vereinbarungen. Im folgenden Jahrhundert wird die Carta als Versprechen des Königs, sich an bestimmte Regeln bei seiner Herrschaft zu halten, immer wieder erneuert, bevor sie in Vergessenheit gerät.

### 3. Vom Herrschaftsvertrag zur Volkssouveränität

Im Kampf gegen die absolutistischen Stuarts im 17. Jahrhundert bekommt die Magna Carta neue Bedeutung. Edward Coke, Member of Parliament und Speaker of the

House of Commons, interpretiert sie als „*Ancient Constitution*“ des Common Law, an der sich die Könige zu orientieren haben (Coke 2003). Über diese Lesart, die von William Blackstone verbreitet wird, bildet die „mythische“ Magna Carta insbesondere im Streit der amerikanischen Kolonisten mit den englischen Königen einen geeigneten Bezugspunkt für die Forderung nach einer Beschränkung königlicher Macht. So erhält die Magna Carta in den amerikanischen Kolonien Einfluss auf die Colonial Charters von Virginia, Massachusetts und Connecticut und schließlich auf die Bill of Rights (Dillon 2014; Howard 1968). Die Magna Carta führt also zum amerikanischen Konstitutionalismus mit einer Bill of Rights, starker gerichtlicher Überwachung und einer Teilung der Souveränität zwischen allen drei Gewalten.

John Locke, der einer Teilung der Souveränität streng widerspricht und die Parla-mentssouveränität gegen den König bestärken will, sieht mit Cokes Lesart das Problem eines Widerstandsrechts und die Frage nach der Gestalt der Gesetzgebung nicht gelöst. Der Grund, aus dem sogenannten „Naturzustand“ in den staatlichen Zustand zu treten, ist, dass es im Naturzustand keinen Richter zwischen den Parteien gibt. Auch zwischen Parlament und König gibt es keinen Richter, also bleibt für Locke nur die Antwort der Suprematie des Parlaments als Gesetzgeber mit einigen Prärogativen des Königs.

Locke sieht die Legislative als die höchste Gewalt an, weil nur sie gewährleistet, dass Eingriffe in das Eigentum niemals ohne Zustimmung der Betroffenen geschehen. Eine absolute willkürliche Gewalt wäre schlimmer als der Naturzustand, wendet sich Locke gegen die absolutistischen Schlussfolgerungen der Gehorsampflicht von Thomas Hobbes. Auf den Konflikt zwischen Krone und Parlament geht er in Kapitel 18 seiner *Zweiten Abhandlung über die Regierung* unter dem Titel „Tyrannei“ ein, die ihm als Ausübung von Gewalt jenseits des Rechts gilt.

Wer aber wird die Frage beantworten können, ob Tyrannei vorliegt? Locke sieht keinen Richter auf Erden, der diese entscheiden könne. Es bleibt daher nur das Prinzip der Selbsthilfe: „*The people have no other remedy in this, as in all other cases where they have no judge on earth, but to appeal to heaven*“ (Locke 1968: § 168, 85). Den Himmel anzurufen, meint hier nicht weniger, als den Aufstand zu versuchen, und das Gottesgericht entgegnzunehmen – Gott gibt dem Sieger recht.

Ungerechte Gesetze kann es in allen Herrschaftsformen geben: „*(W)henever the legislators endeavour to take away and destroy the property of the people, or to reduce them to slavery under arbitrary power, they put themselves into a state of war with the people, who are thereupon absolved from any farther obedience, and are left to the common refuge which God hath provided for all men against force and violence.*“ (Locke 1968: § 222, 110) Die daraus folgende Position, dass gegen eine Regierung, die die Rechte der

Unterworfenen – bei Locke vor allem Eigentumsrechte – verletzt, die Rebellion erlaubt ist, bestätigt Locke ausdrücklich und mit einem Hinweis auf die „*power in the people*“ (Locke 1968: § 226, 112), eine neue Legislative einzusetzen.

Locke macht damit aus dem alten Herrschaftsvertrag, der einigen Privilegierten ein bestimmtes Widerstandsrecht zuschreibt, ein Recht des Volkes, im Konfliktfall zur Rebellion zu schreiten und die Legislative zu ändern. Aus dem Dilemma, dass es keinen Richter zwischen den Parteien geben kann, schlussfolgert er das Vorrecht des Volkes, die Regierung zu ändern. Gleichwohl bleibt dieses Recht reaktiv, nämlich wenn das Vertrauensverhältnis zwischen Volk und Herrscher verletzt wird. Die Idee, dass die Gewalt, eine neue Regierung einzusetzen, im Volk liegt, kommt der Idee der Volkssouveränität jedoch sehr nahe (Maus 1994: 48, Fn. 85).

Die Theorie der Volkssouveränität, die in der Französischen Revolution ausbuchstabiert wird, verabschiedet alle Annahmen eines Herrschaftsvertrages sowie eines Vertrauensverhältnisses zwischen Volk und Herrscher. Der Gesellschaftsvertrag wird überhaupt nicht mehr als ein Vertrag angesehen, aus der die Einigung der Gesellschaft zu einem politischen Körper hervorgeht, der dann als Vertragspartner mit dem Herrscher auftreten kann. Der Gesellschaftsvertrag ist rein fiktiv, er ist, wie es bei Kant heißt, „eine bloße Idee der Vernunft“ (Kant: AA VIII, 297), die alle Gesetzgeber bindet, Gesetze so zu geben, dass sie dem vereinigten Willen des Volkes entspringen sein können und alle Untertanen als mögliche Mitgesetzgeber zu betrachten. Er ist der „Probirstein der Rechtmäßigkeit eines jeden öffentlichen Gesetzes“ (Kant: AA VIII, 297). Daher „dient auch die Idee des Gesellschaftsvertrages nicht etwa der Interpretation der bestehenden Vergesellschaftung, sondern ihrer Kritik und Veränderung“ (Maus 1994: 63).

Diese Änderung der Sichtweise auf den Gesellschaftsvertrag hat mit Kants Einschätzung des Beginns von Herrschaft und ihrer Entwicklung zu tun. Kant betont die Faktizität von Herrschaft, aus der sich die Aufgabe ihrer Demokratisierung stellt. Existierende Herrschaft muss durch Demokratisierung in eine gerechtfertigte Form gebracht werden. „Alle Herrschaft ist factio usurpiert, iure soll sie constitutional seyn“ (Kant: R 8046 AA XIX, 592). Das radikale Ziel der Volkssouveränität ist die totale Eliminierung der Freiräume des Herrschers, durch die „Unterwerfung der Staatsapparate unter den gesetzgebenden Volkswillen“ (Maus 1994: 42).

Das Volk ist der Souverän und kann seine Souveränität nicht durch einen Vertrag an einen Herrscher übertragen, auch nicht stillschweigend (Kant: AA VI, 341). Die Einberufung der Generalstände durch Ludwig XVI. war für Kant die Einladung des Königs an das Volk, die Souveränität wieder an sich zu nehmen. Kant sieht in der

Einberufung der Generalstände einen „Fehltritt der Urtheilskraft eines mächtigen Beherrschers“, der sich eine gesetzgeberische Lösung für die Staatsschulden versprach, wodurch jedoch „die Herrschergewalt des Monarchen gänzlich verschwand (nicht bloß suspendirt wurde) und aufs Volk überging“ (Kant: AA VI, 341). Es gab keinen Grund für das Volk, sich auf den Zweck der Einladung zu beschränken, sondern die Herrschergewalt des Monarchen ging dann als ganze in die Hände des Volkes über. Sobald die Stände zusammengerufen waren, war das Volk als Verfassung- und Gesetzgeber versammelt.

Anders als in England, berief man sich nicht auf vorgängiges Recht einer mystischen Verfassung, sondern bestand auf einer neuen Verfassung. Grundlegend für die Theorie der Französischen Revolution ist die Annahme, dass es keine Verfassung gibt, auf die sich die Stände im Konflikt mit dem König berufen können. Anders also als im Falle Englands, wo die Magna Carta von Coke als ein altes Grundgesetz gedeutet wurde, bestanden die französischen Revolutionäre darauf, dass Frankreich keine Verfassung habe, solange sich die Nation keine solche gegeben habe.

Die Einberufung der Generalstände wird von Emmanuel Joseph Sieyès in seiner Schrift, „*Was ist der Dritte Stand?*“ als Beauftragung zu einer Verfassungsgebung gedeutet (Sieyès 1981). Dieser Gedanke bricht mit der Idee, dass das Volk seine Rechte erst aus einer Verfassung oder einem Vertrag erhalte, und definiert das Recht des Volkes zur Verfassungsgebung als vorrechtlich, nämlich vor Bestehen einer Verfassung, und außerrechtlich, nämlich jederzeit außerhalb einer Verfassung bestehend. Das ist der Inhalt von Volkssouveränität.

Dem Volk wird ein vorverfassungsmäßiges Recht der Verfassungsgebung zugeschrieben, nämlich einer *pouvoir constituant*, die niemals von der verfassten Gewalt, der *pouvoir constitué*, eingeschränkt werden kann. Die *pouvoir constituant* bezieht sich jedoch nicht nur auf die Verfassungsgebung, sondern auch auf die einfache Gesetzgebung. Auch sie besteht als Kompetenz außerhalb der Verfassung weiter. „Gesellschaftliche Autonomie der Gesetzgebung bedeutet in diesem strengen Sinne, daß Volkssouveränität außerhalb der geltenden Rechtsordnung in ihrer Gesamtheit steht. Der rechtsändernde und rechtsbegründende Wille des Volkes kann sich nicht aus dem Recht ableiten, weil er diesem vorhergeht“ (Maus 1994: 40 f.).

Volkssouveränität hebt also die Frage nach dem Recht auf Widerstand auf, indem sie die außerrechtliche Kompetenz des Volkes zur Verfassung- und Gesetzgebung vor und über den Widerstand stellt. Volkssouveränität sieht die Herbeiführung der Demokratie als Ziel des Widerstandes, der dann aber nicht mehr Widerstand gegen den Herrscher, sondern eine Äußerung der Volkssouveränität ist.

## 4. Widerstandsrecht in der Demokratie?

Volkssouveränität begründet die verfassungs- und gesetzgebende Gewalt des Volkes als außerrechtliche. Keineswegs ist die *pouvoir constituant* auf den einmaligen Akt der Verfassungsgebung beschränkt. Die Verfassung verrechtlicht und garantiert nur demokratische Prozeduren, die jederzeit durch demokratische Partizipation auch außerhalb dieser repräsentativen Verfahren angereichert werden können. Volkssouveränität nimmt so eine institutionalisierte und eine nicht-institutionalisierte Form an (Maus 1992). Dies bedeutet, dass Volkssouveränität auch jederzeit außerhalb von Verfassungs- und Gesetzgebungsprozessen wirksam werden kann. In eben dieser Weise deutet Maus die basisdemokratischen Aktivitäten von Protestbewegungen.

Solche Aktivitäten sind damit immer schon legitimiert. Ein Recht zu nicht-institutionalisierten Formen aus der Verfassung ableiten zu wollen oder sich gar auf ein Recht zum Widerstand zu berufen, erscheint als Verfehlung des demokratischen Prinzips der Volkssouveränität. Maus beschreibt die Idee, den Protest auf ein Widerstandsrecht gründen zu wollen, als Anpassung an die „Refeudalisierung“ der Gesellschaft. Dies gilt für die Demokratietheorie, wie auch für Protestbewegungen, die ebenfalls ihr Selbstverständnis und ihre Praxis am Widerstandsrecht orientieren (Maus 1994: 37). Im Zusammenspiel der Refeudalisierung von Theorie und Praxis sieht sie die besondere Gefahr für die Zukunft der Demokratien. Volkssouveränität ist ohnehin beständig politischen Verdächtigungen und Verdrängungsversuchen ausgesetzt (Maus 2011). Zu den Praktiken des Protests gehört es oft, den Rechtsweg als Ziel zu haben und eine gerichtliche Klärung des Konflikts zu erhoffen. In der Weiterleitung der Konflikte an die Justiz in der Hoffnung auf eine Lösung, sieht Maus den Glauben an ein juridisches „Über-Ich“, der ebenfalls den demokratischen Prozess und die gesetzgeberische Kompetenz aushöhlt (Maus 2018).

Maus sieht die Beschreibung von „basisdemokratischen Aktivitäten“ als „Widerstand“ hinter das Prinzip der Volkssouveränität zurückfallen. Widerstand ist reaktiv und defensiv und verhindert durch seinen Bezug auf gegebenes und verbrieftes Recht demokratische Weiterentwicklung, während die Beschreibung von Protest als Widerstand gleichzeitig die Refeudalisierung der Demokratie unterstützt, die darin besteht, Einzelfallprüfung durch Gerichte anstatt demokratischer Gesetzgebung für vertrauenswürdig zu halten und damit die Unterwerfung des Gesetzgebers unter expertokratisch gehandhabte Rechtsprinzipien zuzuarbeiten (siehe dazu Eberl 2018).

Maus zeigt, dass es sich um zwei gänzlich anders strukturierte Prinzipien der Legitimation und Ausrichtung von politischem Protest handelt. Dies wird auch deutlich

am einzigen einleuchtenden Recht auf Widerstand in der Demokratie, des Rechts, der Abschaffung der Demokratie in der Bundesrepublik gewalttätigen Widerstand entgegenzusetzen: Das ist in dem nachträglich eingeführten Artikel 20 Abs. 4 des Grundgesetzes geregelt, der den aktiven Widerstand gegen die Abschaffung der Demokratie erlaubt. In diesem Artikel wird die Orientierung am *status quo* explizit, auch teilt er eine Orientierung auf Eliten, denen die Gewissenslast des Tyrannenmords oder der Zusammenarbeit mit ausländischen Kräften erleichtert werden soll. Ein Mechanismus, Defizite der Demokratie zu thematisieren, liegt hier nicht vor. Eben dies ist jedoch die Zielsetzung von zivilem Ungehorsam.

## 5. Ziviler Ungehorsam und Volkssouveränität

Ziviler Ungehorsam ist eine Form des politischen Protests, der zwischen Widerstand und Volkssouveränität zu stehen scheint. Ziviler Ungehorsam ist „politisch motivierter Rechtsbruch“ (Scheuerman 2018), denn ziviler Ungehorsam protestiert nicht nur gegen Gesetze, er will sie direkt als ungerecht bloßstellen oder durch Aktionen wie Blockaden gegen diese protestieren. John Rawls und Jürgen Habermas meinen, dass ein weitgehend intakter demokratischer Rechtsstaat die Bedingungen für zivilen Ungehorsam, der sich nur gegen ein bestimmtes Gesetz, nicht die gesamte Ordnung selbst richtet, darstellt, während das Fehlen eines solchen Rahmens zu Widerstand gegen die gesamte Ordnung führt. Dann wäre ziviler Ungehorsam in der Demokratie der legitime Nachfolger von Widerstand in vordemokratischen Staaten. Dies klingt zwar einleuchtend, doch so klar liegen die Dinge nicht. Bereits Kant unterscheidet zwischen „widerstehen“ und „widersetzen“ und hat eine ausdifferenzierte Palette von möglichen Handlungen des Ungehorsams im Absolutismus unterhalb des Widerstandes bestimmt (vgl. Maus 1994: 91-106).

Seit Henry David Thoreau sich 1846 wegen des US-amerikanischen Krieges gegen Mexiko und der Ausbreitung der Sklaverei weigerte, seine Steuern zu bezahlen, ist der Protest gegen demokratische Gesetze und Entscheidungen zum Gegenstand gezielten Ungehorsams geworden. 1849 veröffentlichte er die Erklärung seiner Beweggründe unter dem expliziten Titel „*Resistance to Civil Government*“ (Thoreau 1973). Damit begann die lange Geschichte eines Begriffs, die bis heute unabgeschlossen ist. Thoreau ist heute berühmt für einen Essay mit dem Titel „*Civil Disobedience*“, oder sogar „*On the Duty of Civil Disobedience*“, dabei hat er weder von einer Pflicht zum Ungehorsam gesprochen, noch *Civil Disobedience* in Abgrenzung zu gewaltvollem Widerstand verstanden, wie seine Verteidigungsrede für Captain John Brown, der ein Waffenlager

gestürmt hatte und die Waffen an Sklaven verteilen wollte, eindrucksvoll belegt (Hanson 2016). Erst als Mahatma Gandhi für seinen Protest in Südafrika nach einer passenden Beschreibung suchte und dabei auf die Ausgabe von Thoreaus Essay unter dem Titel „*On the Duty of Civil Disobedience*“ der Simple Life Press von 1903 stieß, hatte er das Wort gefunden, das sein bisheriges Schlagwort zur Selbstbeschreibung seiner Protestbewegung – „*passive resistance*“ – ersetzen konnte und das indische „*Satyagrahā*“, das den Gewaltverzicht stark macht, auf Englisch mit erfasste: *civil disobedience* (Hanson 2017). Von dort sprang er schließlich über in die amerikanische Bürgerrechtsbewegung.

Man kann daher sagen, dass ziviler Ungehorsam die Geschichte der Demokratien begleitet. Vier Varianten unterscheidet Bill Scheuerman seit Gandhi: eine religiös-spirituelle (Martin Luther King), eine liberale (John Rawls), eine demokratische (Hannah Arendt und Jürgen Habermas) und eine anarchistische Variante (David Graeber). Transnationalisierung und Digitalisierung stellen aktuelle Herausforderungen für zivilen Ungehorsam dar, zu dem man auch *whistleblowing* rechnen kann (Scheuerman 2018).

Interessant ist, dass sich diese Praxis des Ungehorsams vor allem in den Vereinigten Staaten herausgebildet hat, wo Volkssouveränität von seiner außerrechtlichen Komponente getrennt wurde. Gerade deshalb aber wurden die USA zum Vorreiter des zivilen Ungehorsams. Kannte Kontinentaleuropa „die spontane Ausübung von Volkssouveränität im Wesentlichen nur im Ausnahmezustand der Barrikadenkämpfe, so verwirklichte sie sich im amerikanischen Verfassungsgebrauch als Normalität des alltäglichen Widerstands“ (Maus 1994: 232). Dies hält Maus durchaus für eine Innovation und erklärt sie mit der gänzlichen Verbannung des Volkswillens aus den amerikanischen politischen Institutionen.

Doch läuft nach Maus dieser Widerstand Gefahr, zu einem „vormodernen Widerstandsrecht zu regredieren“. Dies wird erkennbar an dem Begriff ziviler Ungehorsam. „Verweist schon der Begriff des ‚Zivilen Ungehorsams‘, des *civil disobedience*, auf ein gebrochenes, paternalistisches Selbstverständnis aktueller Widerstandsbewegungen, das an bloße Verweigerungen unartiger Kinder erinnert, so führt erst recht die Einbindung in heute überwiegend justizstaatliche Verfassungssysteme zu jener Verrechtlichung aller Widerstandshandlungen, die den Gegenpol zu Kants theoretischer Fundierung von Widerstand als einem Moment außerrechtlicher und rechtsbegründender Volkssouveränität bildet“ (Maus 1994: 233).

Dieses harsche Urteil über zivilen Ungehorsam überzieht sicherlich. Vor allem sind all jene, die die immer bedrohlicheren Strafen für zivilen Ungehorsam und *whistle-*

*blowing* auf sich nehmen, sicher mehr als „unartige Kinder“, die doch stets auf Verständnis hoffen dürfen, während der Staat Ungehorsam (zum Beispiel beim Einkesseln von Demonstranten, dem Durchsetzen des Vermummungsverbot, mit Personenkontrollen, unkontrollierter Gewalt im Einsatz und drakonischen Strafen) unnachgiebig verfolgt und so mögliche Interessenten an der Partizipation von Protest gezielt abschreckt. Maus schließt den Widerstand des zivilen Ungehorsams also aufgrund seines falschen Selbstverständnisses aus der Praxis der Volkssouveränität aus.

Dagegen versuchen aktuelle Theorien der Volkssouveränität umgekehrt, zivilen Ungehorsam als Ausdruck der *constituent power*, also von Volkssouveränität, zu verstehen (Kalyvas 2013; Celikates 2016; Niesen 2018). Doch versuchen jene, die zivilen Ungehorsam als Ausdruck der *constituent power* anerkennen, demokratiebegründende Momente auszuweisen und vernachlässigen dabei die außerrechtliche Komponente einfacher Gesetzgebung. Ziviler Ungehorsam ist nicht auf Fragen des Demokratieprinzips beschränkt. Diese Erläuterungen sind gegenüber dem einfachen Prinzip der außerrechtlichen Komponente der Volkssouveränität zu anspruchsvoll – und selbst wieder defensiv.

Vor allem zielen beide Einschätzungen auf das Selbstverständnis des Protests. Doch ist die Lage hier deutlich unübersichtlicher geworden. In Zeiten des Populismus zeigen auch nicht-egalitäre und nicht-liberale Gruppierungen zivilen Ungehorsam und widersetzen sich der Ausführung von Gesetzen mit dem Verweis auf falsch orientierte Mehrheiten, man denke nur an Flüchtlingsbus-Blockierer oder Abtreibungsgegner. Dieser Protest will ebenfalls demokratisch gegebene Gesetze aufhalten. Doch richtet er sich dabei häufig gegen betroffene Dritte (Flüchtlinge, Ärzte, Patienten) und nicht gegen den Staat.

Es kommt daher nun darauf an, sich nicht mehr allein auf das Bewusstsein der Akteure zu konzentrieren, sondern auf das Handeln des Staates. Man sollte Herrschaftskritik statt Bewusstseinskritik betreiben oder Bewusstseinskritik auf das herrschende Personal, die Funktionäre des Staates, richten: Sie entscheiden darüber, ob der Rechtsbruch als krimineller Akt, Ordnungswidrigkeit oder Widerstand gewertet wird. Die Anerkennung des Rechtsbruchs als „politisch motivierter Rechtsbruch“, nämlich als ziviler Ungehorsam kann vor Gericht strafmildernd anerkannt werden (Scheuerman 2018: 3). Schon Habermas war besorgt darüber, dass der Staat zivilen Ungehorsam durchweg als „Gewalt“ versteht und bestraft und dadurch den politisch motivierten Rechtsbruch nicht mehr als symbolischen, sondern als kriminellen Akt auffasst. Habermas beschwört daher die Notwendigkeit einer Differenzierung, andernfalls werde der Staat in einen „autoritären Legalismus“ abrutschen (Habermas

1983). Insofern ist ziviler Ungehorsam der „Testfall“ für den demokratischen Rechtsstaat. Heute ist es ein Testfall auch in der Weise, dass der Staat diejenigen schützen muss, die zum Ziel des Widerstandes werden, obwohl sie nicht am demokratischen Prozess teilnehmen konnten. Bewertet der Staat die Blockade von Flüchtlingsunterkünften als zivilen Ungehorsam?

Tatsächlich wird man den Rechtsbruch nicht gänzlich entkriminalisieren können, denn dann gäbe es keine Grenze des Ungehorsams mehr. Dennoch muss es eine Grenze in der Verfolgung geben. Staaten müssten für die Erschwerung der Kritik kritisiert werden. Stattdessen auf den Demokratiebegriff der Ungehorsamen zu schauen und ihn als Kriterium der Beurteilung der Legitimität des Ungehorsams heranzuziehen, geht an Volkssouveränität vorbei. (Davon ausgenommen ist die theoretische Einordnung dieser Phänomene, diese kann durchaus auf ihren Bewusstseinsstand befragt werden). Das heißt, praktisch gesagt, es sollte nicht um die Beurteilung des Demokratiebegriffs von *Occupy* oder ähnlichen Protestbewegungen gehen, sondern um den Demokratiebegriff des Staates, der auf diesen Protest reagiert. Umgekehrt sollte geschaut werden, gegen wen sich der Widerstand richtet: gegen private Dritte (Privatpersonen, nicht Unternehmen) oder gegen den Staat. Das kann auch für Gruppen gelten, die klar menschenrechtsfeindliche Ziele haben: Auch Anti-Flüchtlings-Gruppen sollten nicht auf ihren Demokratiebegriff, sondern auf das Ziel ihrer Aggression befragt werden: Gegenüber Privaten können sie kein Widerstandsrecht haben, und wie der Staat auf sie reagiert, klärt über sein Demokratie- und Menschenrechtsverständnis auf.

## Literatur

- Celikates, Robin 2016: Democratizing civil disobedience. In: *Philosophy and Social Criticism*, Vol. 42 No. 19, 982-994.
- Coke, Edward 2003: *The Selected Writings of Sir Edward Coke*, hg. von Steve Shepard, 3 Bände. Indianapolis: The Liberty Fund.
- Dillon, Michael 2014: *Magna Carta and the United States Constitution: An Exercise in Building Fences*. In: Magraw, Daniel Barstow/Martinez, Andrea/Brownell II, Roy E. (eds.): *Magna Carta and the Rule of Law*. American Bar Association, 81-110.
- Eberl, Oliver 2017: Refeudalisierung des Rechts revisited: Das Bundesverfassungsgericht als postdemokratische Institution. In: Eberl, Oliver/Salomon, David (Hg.): *Perspektiven sozialer Demokratie in der Postdemokratie*. Wiesbaden: Springer VS, 161-180.
- Habermas, Jürgen 1983: *Ziviler Ungehorsam – Testfall für den demokratischen Rechtsstaat*. In: Glotz, Peter (Hg.): *Ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 29-53.
- Hanson, Russell L. 2016: *Liberalism and the „Ripening State“*, Manuskript.
- Hanson, Russell L. 2017: *A short conceptual history of Civil Disobedience: From Thoreau to Gandhi and King*, Manuskript.

- Howard, Dick A.E. 1968: *The Road from Runnymede: Magna Carta and Constitutionalism in America*. Charlotte: University Press of Virginia.
- Jones, Dan 2015: *Magna Carta. The Birth of Liberty*. New York: Viking.
- Kalyvas, Andreas 2013: *Constituent Power*, <https://www.politicalconcepts.org/constituentpower/> (3.5.2018)
- Kant, Immanuel 1900: *Gesammelte Schriften*. Hg.: Bd. 1-22 Preussische Akademie der Wissenschaften, Bd. 23 Deutsche Akademie der Wissenschaften zu Berlin, ab Bd. 24 Akademie der Wissenschaften zu Göttingen, Berlin: Reimer, de Gruyter.
- Kern, Fritz 1954: *Gottesgnadentum und Widerstandsrecht im frühen Mittelalter. Zur Entwicklungsgeschichte der Monarchie*, hg. von Rudolf Buchner. Münster/Köln: Böhlau-Verlag.
- Locke, John 1966, *The Second Treatise of Government*, edited with a revised Introduction by J.W. Gough. Oxford: Basil Blackwell.
- Magraw, Daniel Barstow/Martínez, Andrea/Brwonell II, Roy E. (eds.) 2014: *Magna Carta and the Rule of Law*. American Bar Association.
- Maus, Ingeborg 1992: *Basisdemokratische Aktivitäten und rechtsstaatliche Verfassung: zum Verhältnis von institutionalisierter und nichtinstitutionalisierter Volkssouveränität*. In: Kreuder, Thomas (Hg.): *Der orientierungslose Leviathan. Beiträge zur Steuerungsfunktion des Rechts und zur Notwendigkeit einer neuen Verfassung*. Marburg: Schüren, 99-116.
- Maus, Ingeborg 1994: *Zur Aufklärung der Demokratietheorie. Rechts- und demokratietheoretische Überlegungen im Anschluss an Kant*. Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Maus, Ingeborg 2011: *Über Volkssouveränität. Elemente einer Demokratietheorie*. Berlin: Suhrkamp.
- Maus Ingeborg 2018: *Justiz als gesellschaftliches Über-Ich. Zur Position der Rechtsprechung in der Demokratie*. Berlin: Suhrkamp.
- Niesen, Peter 2018: *Reframing Civil Disobedience: Constituent Power as a Language of Transnational Protest*. In: *Journal of International Political Theory*, i.E.
- Scheuerman, William E. 2018: *Civil Disobedience*. Cambridge: Polity Press.
- Sieyes, Emmanuel J. 1981: *Was ist der Dritte Stand? Politische Schriften 1788-1800*, hg. von Eberhard Schmitt und Rolf Reichardt. 2. Aufl. München/Wien: Oldenbourg.
- Thoreau, Henry David 1973: *Reform Papers*, hg. von Wendell Glick. Princeton: Princeton University Press.

**Hank Johnston**

## **Repertoires of resistance and repression: The authoritarian governance arena**

The repression of protests in authoritarian states is an issue of compelling interest to social scientists studying human-rights violations. This paper focuses on how regimes of social control and systematic repression are related to collective resistance in authoritarian states. It discusses two new and related perspectives in protest research, field theory and a players-and-arenas focus, and applies them to collective resistance in repressive states. The concept of a field of governance helps to systematize the dynamic complexity among a diverse cast of players by locating them in the arena of strategic interaction. Drawing on area studies and the author's research projects in several authoritarian states – China, Russia, Spain, Iran, Egypt and Syria – we identify the teams of players and their repertoires as a first step to analyze strategic choices vis-à-vis field position. The study presents a fine-grained analysis of the interaction among various state actors, ranging from political elites, economic elites, different levels of state security apparatus (state, county, municipal), and local vigilantes and party thugs. On the state side of the playing field, interaction is shaped by what we describe as the repressive repertoire. On the other side are those challengers who collectively resist state intrusion and engage state actors. There we find diverse activist groups resisting in creative ways to challenge and make claims in repressive contexts, which we call the resistance repertoire. The paper concludes by reflecting on the process of repertoire change and emergence.

### **1. Introduction**

This article argues that recognizing the complexity of the players in the authoritarian state, and conceptualizing its mobilization-repression nexus as a changing and evolving arena, is more empirically accurate than studies that tend to dichotomously portray challenging groups confronting the state. Our study explores the patterns of interaction among the various players in terms of a strategic, performance-based approach that builds on Tilly's concept of repertoires of contention (Tilly 1978, 1995, 2006, 2008), integrating it with field and arena perspectives, and asking how challengers' repertoires change as arenas of governance evolve to open or close opportunities for action.

Past research has partly recognized the diversity of the authoritarian state and what this means for oppositional mobilization<sup>1</sup>, but has not developed out of nor engaged in an integrated theory-building enterprise that can account for how state diversity

---

1 Dong/Kriesi/Kuebler 2015; O'Brien/Li 2006; Straughn 2005.

engages challenger diversity in terms of protest development. Moreover, in high-capacity authoritarian states, the cast of actors is quite distinct from players in liberal democracies, and we will show that so too are the kinds of collective action that they engage in. It is important that social scientists recognize these patterns as we ponder the challenges to liberal democracies as rightist-populist parties gain traction. How can we theorize the trajectories of challenging movements as political space closes and social control increases? Broad conceptualizations of states and oppositions tend miss this fine-grained empirical reality wherein many contingencies reside. This may be why Lichbach (1987: 293) once pondered, „Why have scholars theorized and reported all possible curves to fit the impact of repression on dissent?“

Lichbach's words were recorded thirty years ago, and we will review how our understanding of the mobilization-repression nexus has evolved since then in a later section. For now, however, we point out that recent theoretical developments in the field of contentious politics that lay stress on strategic interaction, dynamics of contention, and its mechanisms, open new insights to the authoritarian mobilization-repression nexus and ways to analyze it. They highlight the repertoires of engagement unique to authoritarian states, as well as resources – or capital in a Bourdieusian sense – that shape their actions and outcomes. This is a dark dance in which players on each side monitor the other and weigh their actions based on perceptions (Johnston 2012). We call the shared patterns of engagement the *repertoires of repression* on the part of state actors, and the *repertoires of resistance* on the part of challengers. We conceptualize them as normative understandings of how contention is strategized and unfolds, which help define the arenas of contention in the authoritarian state. These rules partly determine the trajectories of anti-authoritarian, democratic resistance and challenge.

## 2. Field dynamics in social movement theory

A trend in social movement research is the increasing emphasis on the dynamism of and strategic interaction within mobilization processes. The seeds of this trend go back twenty years to McAdam, Tarrow and Tilly's program to identify the „robust processes“ that operate in all episodes of political challenge (McAdam/Tarrow/Tilly 1996, 2001; McAdam/Tarrow 2011). It is fair to say that researchers of social movements and protest today increasingly recognize that important insights into collective action and its impacts come from dynamic, strategic, and processual perspectives.<sup>2</sup>

2 Alimi/Bosi/Demitriou 2012; Bosi/Demitriou/Malthaner 2014; della Porta/Gbikpi 2012; Soule/King 2008.

A more recent trend that builds on this observation is field theory<sup>3</sup>, which emphasizes how political actors compete and strategically respond to each others' moves. In social theory, the notion of a field is strongly identified with the work of Bourdieu (1993; see also Bourdieu/Wacquant 1992), who applied it tandem with concepts of capital and habitus. Field concepts were also present in early social movement analysis via concepts such as „multi-organizational fields“ (Curtis/Zurcher 1973), „movement sectors“ (McCarthy/Zald 1977) or „movement areas“ (Melucci 1985), where the focus was the strategic interaction among movement actors, especially social movement organizations. Like these earlier treatments, we deemphasize Bourdieu's concept of capital in favor of the competitive-jockeying emphasis that both the field and arena metaphors invoke. Notably, this shift also refocuses of social movement research away for „the movement“ to the fields or arenas where competition among various movement players and their targets take place and to the sequential actions and reactions that evolve. McAdam/Boudet (2012) observe that this shift is a palliative that counters the movement-centric quality of a great deal of past research, whereby researchers „sample on the dependent variable“ – namely, the social movement – rather than on contentious politics and the patterned interactions or mechanisms that define their field of play (McAdam/Tarrow/Tilly 2001).

Related to field theory is a strategically focused, players-and-arenas perspective recently elaborated by Duyvendak/Jasper (2015). These authors push the field-competition metaphor toward more social-constructionist and finer-grained analytical focus by deemphasizing the stakes that are in contention (as foci of action) in favor of the agentic social definition of the game by the players. Duyvendak/Jasper observe (2015: 18) that a „field's form of competition is usually taken for granted [and] agreement is assumed to govern some parts of the field (cognitive understandings, goals, norms of behavior), while conflict governs others (competition for the stakes of the field), with a clear boundary between them.“ They note that this risks overlooking the diversity of players, the player's' definitions of what is occurring, and the changing rules of the game, and thus prefer to speak of arenas rather than fields. This shift in terms emphasizes the more fluid elements of membership, goal definition, rules of the game, and spatialization, which, they imply, approaches symbolic interactionism (ibid.: 22-23). As we will show, opening the door for greater diversity among players, levels of play, iterative ground rules, and changing stakes is a more empirically accurate way of conceptualizing the game between actors resisting authoritarian social control and the numerous levels of state enforcement charged with constraining those actors. It is

---

3 Goldstone 2001; Fligstein/McAdam 2012; McAdam/Boudet 2012.

fair to say that field and arena approaches applied to the mobilization-repression nexus outside the Western liberal democracies are almost completely absent in the literature. The key insight that these perspectives offer is that, in authoritarian regimes, the interaction of multiple state agencies and elite actors with a diffuse and evolving strategic actors in contentious opposition constitutes an empirical domain in its own right. This domain has its own emergent practices, logic, and patterns, which can be analyzed via Tilly's concept of repertoires (Tilly 1978, 1995, 2006, 2008), as a way to capture the rule-governed and normative qualities of how the complex state and a diverse opposition confront each other. Repertoires, as normative constructs, are part of the social capital that the players bring to their encounters with each other.

### 3. The mobilization-repression nexus

Regardless of regime type – open or closed, liberal or authoritarian – researchers of the mobilization-repression nexus have long recognized that both parties in the game seek to influence each other – through protest actions for the challengers and through social control strategies for the state.<sup>4</sup> It is well known that state elites and the security agencies that do their bidding closely monitor expressions of dissent.<sup>5</sup> A consistent finding is that oppositional movements that challenge state security are met with strong repression<sup>6</sup>, but the effects are variable depending on the type of regime and repressive tactics. In authoritarian South Korea, Chang (2008) found that repression actually increased network alliances within social movements but decreased overt protests. Starr and colleagues (2008) suggest that state surveillance tends to destabilize dissident groups, but others find that it radicalizes them<sup>7</sup>. Loveman (1998) found that military repression stimulated protest actions in several South American authoritarian regimes, indicating a threshold beyond which repression is seen as so disproportional as to spur protests. Yet this threshold is regime-specific and determined by many factors, as indicated by the brutal repressions in Tiananmen Square, 1989, or in Plaza de Tres Culturas, Mexico City, 1968, which stifled further mobilizations rather than encouraging them. Knowing where this line lies is the „dictators dilemma“ (Francisco 2005), namely, applying enough repression to quell protest but not too much to cause blowback.

4 Hoover/Kowaleswki 1992; Lichbach 1987; Moore 1998; Soule/Davenport 2009; Rasler 1996; Clarke 2011.

5 della Porta 1995; della Porta/Reiter 1998.

6 Cingranelli/Richards 1999; Davenport 2005b; Regan/Henderson 2002.

7 Varon 2004; Zwerman/Steinhoff 2005.

Reasons for these variable findings partly reside in regime characteristics. More than twenty years ago, Linz and Stepan (1996) noted that the constrained capacity of authoritarian states permits space for limited pluralism and civil society to exist, and for oppositional networks to percolate below the surface of civic life. This insight is essential to our field approach, and on a macrolevel, state capacity to control not only territory but to penetrate citizens' daily routines is a key variable shaping the field of contention. In high-capacity states with intensive social control, surveillance, and repression – totalitarian states such as North Korea – viable space for collective opposition is severely limited, which tends to drive expressions of opposition into Scott's (1990) „hidden arbors,“ while publicly the observer sees deference, acquiescence, and „preference falsification“ (Kuran 1995). Linz and Stepan also identified sultanistic regimes as personalistic dictatorships, that typically have low state capacity, less economic development and less elaborated civil society.

Power, corruption, and plunder are concentrated in a small elite circle that is dependent on the leader's beneficence. The key characteristics are (1) low state capacity compared to totalitarian and authoritarian regimes, (2) a reliance on patrimonial-clientelistic relations that benefit political elites, and (3) a tendency for brutal repression because legitimacy concerns are less relevant to the regime. According to Boudreau (2004: 154) these kinds of factors combine to change „how participants and authorities calculate victory and defeat, expense and opportunity.“

Such typologies of state structure are useful in identifying key characteristics, but they offer only a static view of state systems, which – in line with a dynamic field approach – have been increasingly recognized by research as complex and changeful over the long term. Elite interests shift (Slater 2010), and today, popular sentiments are pushed by global pressures and digital media. Citizen assessments move, congeal, and move again, putting new pressures on regime officials. Parsa (2000), analyzing revolutions against the authoritarian states of Iran, Nicaragua, and Philippines, identifies four key actors in the movement phase of regime change: students, clergy, workers, and economic elites. Schock (2005), focusing on movement strategies of nonviolence, shows that tactical variety and flexibility among different actors in the long term are key elements of movement success. Movement strategy can impel shifts in elite preference and weaken authoritarian regimes. Repressive states also may vary on dimensions of bureaucratization, professionalization of a technocratic elite (O'Donnell/Schmitter 1984), the role of the military (Geddes 1999), and historical precedents of collective action (Boudreau 2004). In our reading, however, this literature tends to underestimate the effects of state corruption, which is endemic in all these regimes – not just sultanis-

tic kleptocracies – and central to understanding the authoritarian field of play. This is because self-enrichment and cronyism are primary drivers among state actors where the absence of checks and balances, of independent branches of government, and of rule of law open opportunities for corruption in state and party. In China and Russia, corruption occurs at all levels of state and party administration, from top to the bottom and from the center to the periphery. On the movement side, ubiquitous corruption and elite conspicuous consumption help define the arena of contention. They are widely apparent to citizens and frequently discussed among them in private settings, which drives discontent and illegitimacy. On the state side, turf battles over spoils are but one of several factors that cause divisions within the authoritarian state, creating spaces for collective action.

As an elaboration of analyses that seek to statistically model state complexity (Ortiz 2013; Maher and Peterson 2008), our research comparatively examines patterns of how multiple levels of state administration and the different security agencies interact with oppositional actors. We draw not only on area literatures but also our own research in several authoritarian states to examine these dimensions of state repression.<sup>8</sup> The goal is to take what Duyvendak/Jasper (2015: 18) characterize as the crucial first step in arena analysis, namely, recognizing the multiple players, their interactions, and their motives. On the one hand, the multiplicity of levels complicates any assessment of the dynamics of authoritarian contention by bringing into the analysis different strategies and locales by which security agents come into contact with opposition activists – sometimes arresting them, sometimes beating them, sometimes turning their backs, sometimes diverting efforts and attention to other matters – most notably corrupt self-enrichment and bribery. And then, our fine-grained fieldwork even reveals instance when security agencies facilitate the opposition.

On the other side of the playing arena, additional dynamism is introduced by recognizing the diversity and creativity that activists employ in avoiding social control and in taking advantage of interstices created by the complexity of social control administration and the conflicts of interest therein. We close this section with the observation that the social science of oppositional movements in authoritarian regimes cannot ignore these

---

8 This article revisits data from several earlier research projects and collaborations on opposition movements in authoritarian states as well as several current field studies and comparative studies (Johnston 2005, 2006, 2015; Johnston/Aarelaid 2000; Johnston/Carnesecca 2014; Johnston/Snow 1998). We shift the emphasis from successes won from oppositions' creativity to how resistance unfolds in relation to gaps in the repressive repertoire. Some successes may even occur from facilitation – sometimes subtle, sometimes more direct – that occurs because of the complexity of the social control apparatus. This is a feature of authoritarian social control that is undertheorized in the literature, and which this article explores.

dimensions of the diverse and dynamic field of strategic contention. We begin the next section with the observation that the multiple players and strategies are difficult to capture if studies look only at collective action in the modern repertoire, that is protest actions typical of open and democratic regimes. Thus, to elaborate our approach, we probe the role of collective action repertoires in field and arena theories, and specify two concepts relevant to the analysis of collective action in closed societies: a *repressive repertoire* on the part of the state, and a *resistance repertoire* on the part of the opposition.

#### 4. Repertoires and arenas

The standard modern repertoire of marches, demonstrations, protest rallies, petitions, speeches, meetings, and so on, goes a long way in defining what a social movement is in the liberal democracies of Europe and North America. While these forms of collective action sometimes occur in authoritarian regimes<sup>9</sup>, under conditions of closed political participation they are obviously not frequent. Police repression and widespread surveillance strongly inhibit their development and/or preempt it. It is also important to recognize that protests and demonstrations are ineffective means of grievance articulation because, in authoritarian states, responsiveness of state and party officials is low, the mass media are controlled, and the apparent apolitical quiescence of the vast majority of citizens would seem to impede oppositional momentum. All these are factors constituting the unique arena of political contention in repressive regimes.

Charles Tilly's historical research (1995, 2006, 2008) played the greatest role in directing analytical attention to the concept of repertoire in social movement and protest research. He introduced the notion in his seminal book, *From Mobilization to Revolution* (1978: 151-152), at a time when the study of collective action focused on its rational organization and interest-driven incentives.<sup>10</sup> Later, Tilly (1995) showed how changing society and politics in late eighteenth-century Great Britain gave rise to new forms of collective action. While he did not draw upon process-and-mechanism concepts, which he was simultaneously developing (McAdam/Tarrow/Tilly 1996), his linkage of changes in society, in politics, and in the emergent arena of citizen participation carried a strong dynamic element. Urbanization, industrialization, and new political alignments meant not only the erosion of traditional issues of normative conformity and communal obli-

9 Boudreau 2004; Schock 2005; Slater 2010; Ortiz 2013.

10 Tilly observed that Mancur Olson once described the concept of repertoire as a „dangerous idea“, no doubt because of its implications of cultural and ideational influence, which were at odds with prevailing interest-based theories in sociology and political science about collective action.

gations, but also of the traditional repertoire of collective action, which tended to be local, parochial, and ritualistically shaped by traditional village cultures. The rise of the modern repertoire – widely invoked to this day in open politics – occurred as new arenas of contention emerged in the modern state. This dynamic element was deemphasized as the repertoire concept was incorporated into political process theory, which for years paradigmatically guided social movement research in North America and Europe.<sup>11</sup> The original dynamic and policy-arena foci were frozen in favor of the modern repertoire's „strong“ patterned qualities (Tilly 2006: 40; Wada 2016). It is fair to make the generalization that the play of strategic adjustment and mutual interaction were deemphasized in favor of the „structure of political opportunities.“

The dynamic element is also seen when we recognize that eighteenth-century Great Britain was not a free and open democracy at the time of the shift. It was an autocracy, for which innovative forms of collective action were necessary to push state elites towards greater responsiveness and to elicit citizen participation. Tilly (1995) argued that collective action in the traditional repertoire did not answer to the increasingly national scope of the modern British state. Nor could it get the attention of the political classes because of its parochial focus and particularistic and quaintly rustic tactics – such as *charivaris* in France and *Katzenmusik* in Germany. A new repertoire of action, one appropriate to emergent national political arena and new rules that demanded elite responsiveness, was needed. Thus, its development is best seen in terms of emergent and changing arenas of contention among both new and old players of the game. Applied to modern authoritarianisms, this prompts the analyst to look for similar kinds of innovation as arenas of contentious change. These can become new repertoires that, under different conditions, might too move governance and political contention – slowly but inexorably – towards more democratic practices. We offer the proposition here that discernible patterns can be identified, emerging under broadly repressive conditions, which we call the resistance repertoire.

Awareness of effective tactics accumulates to build a growing and emergent stock of appropriate collective actions. This information is shared and/or recognized among social actors on both sides in the field of play – what we will call the *field of authoritarian contention*. This cultural knowledge constitutes a practical and normative understanding of acceptable behavior, which answers to Fligstein/McAdam's call (2012) that a comprehensive theory of fields must reconcile interest-based strategy and cultural-interpretative elements of social action. Repertoires become shared normative

---

11 Kitschelt 1986; Koopmans/Kriesi 1995; Kriesi 1995; McAdam 1999.

elements guiding political contention as players interpret and respond to the actions of others. They can be said to loosely contain and shape the field of play through their influence on how actors develop their performances: guiding influences similar to the distribution of Bourdieusian social capital, but not determinative ones. Tilly uses the metaphor of a jazz performance to describe the effect of repertoires (2006), in which performers elaborate upon a melody and take it in new directions as they react to one another's improvisations. A propos of the opening and closing of repressive tactics in arenas of contention, as anti-authoritarian movements promote democratic liberalizations and as state regimes adjust, repertoires change, or – in the words of an arenas approach, new understandings of collective action emerge as challengers strategically adapt their performances to the other actors in the field of play. Like performances of improvisational jazz, these adaptations are creative but not random. They are shaped by the social capital of prevailing practical knowledge of what works on both sides.

## 5. The repressive repertoire

We begin our analysis on the relational side that encompasses the state and its security apparatus – arguably, the least studied in terms of fine-grained distinctions, and often taken for granted. When we say taken for granted, we refer to comparative projects using, for example, *World Handbook of Political Indicators IV* or „*Military Personnel as Percentage of Labor Force*“ (SOC08 in USAID), for national measures of social control. These are helpful for comparisons that reveal larger patterns, but often miss variations at the country, provincial, and municipal levels, and ride on the assumption that repressive tactics are uniformly and consistently applied, both spatially and regarding policy domains. An arenas perspective calls for a fine-grained examination of the state to identify (1) players that are often missed, and (2) levels of analysis that are sometimes ignored. These two points are the foci of this section. We argue that social control is, in reality, riven with competition, lapses, administrative turf wars, redundancies, and complex commitments among state actors. The importance of this is that it commonly opens free spaces for the opposition and opportunities to practice and modify its repertoire of resistance, the topic of the subsequent section.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Research on state-protester interaction in repressive settings has long recognized a „prevailing strategy“ of social control (Koopmans/Kriesi 1995) that tolerates some groups and activities, and crushing others, as part of a general repressive policy. China's control of the Internet and the recent crackdown on virtual private networks might be said to be examples. Other examples are the Philippines, where the Marcos regime tolerated moderate activists, which allowed a network of civic groups to develop and push for policy reforms (Slater 2010). In comparison with the armed insurgency in the countryside, civic groups were cast as people the regime could work (Boudreau 2004). In China, Cai (2010; Cai et al. 2015) found

## 5.1 NATIONAL REPRESSIVE POLICY ARENA

Regarding the players, the contentious politics literature recognizes that elite divisions at the national level create critical openings for the opposition: McAdam/Tarrow/Tilly (2001) characterize them as a key mechanism in democratic transition; Goodwin (2002) notes that they are definitional of revolutionary situations; and Amenta/Young (1999) note that they affect the implementation of policies. Political process theory holds that channels of elite access and challengers' perceptions of elite divisions are key factors as challenging groups strategize action. In authoritarian states, comparative research widely recognizes that elite division is a critical element in regime demise. Slater (2010) identifies elite defections to be at the heart of the cross-class coalitions in successful democratic movements, as in the Philippines. Boudreau (2004) looks at elite response strategies of democratic challenges, emphasizing the dynamics of „state attack and movement response.“ In contrast, Slater describes the „protection pact“ of Malaysian elites who unified in support of the authoritarian state, bringing critical resources to insure regime longevity. These studies, which emphasize agency among different state actors, are important first steps, but the deconstruction of the authoritarian state can be pushed beyond elite interests of politicians and businessmen.

In authoritarian states, it is typical that the national military plays a prominent role in protest repression and social control.<sup>13</sup> However, a players-and-arenas perspective reveals that the military is not always correctly analyzed as a homogeneous actor. There are special units, elite divisions, and republican guards chosen for loyalty to the president, and which can play key roles in resisting regime transition. The division between the military and special units and militias or elite security units gives rise to spaces of opportunity for the opposition. During the Arab Spring protests in Egypt, the army refused to fire on protesters, but security forces and hired thugs waded into protests on Friday, January 29, 2011. In the next two days, the Egyptian army that stood between protesters and the *mukhabarat* and armed supporters of the regime who had been called out by the ruling party. The military's role in the fall of the Mubarak regime in 2011 was crucial.

Within the military command structure, officers must take caution in ordering conscripts to fire on protesting youth with whom they can identify strongly, risking

---

that the regime tolerates small-scale, local protest events, called „troublemaking tactics“ by authorities, but does not allow broad challenging fronts on social issues to develop. Ethnic-minority collective action is strictly forbidden, nor are any challenges – direct or implied – to the Communist Party.

13 Belkin/Schofer 2003; Nepstad 2015: ch 7; Pfaff 2006; Powell 2012; Quinlivan 1999.

breakdown in chain of command. This occurred numerous times in the radicalization of Syrian protests and their descent into civil war. In northern Syria town of Jisr al-Shoughour, lower-level desertions had been reported for weeks in 2011 as the regime mobilized the army against the protesters. A large military operation against this Sunni stronghold meant that many Sunni conscripts were ordered to fire on townspeople. Scores refused, and some officers defected to aid the townspeople in their resistance (Zoeph/Shadid 2011). Recognition of potential breaches of loyalty is one of the main reasons for the multilayered organization of military force in authoritarian states: special units, praetorian guards, militias, and mercenaries.

## 5.2 REGIONAL AND LOCAL VARIATIONS

In al-Assad's Syria, prior to the civil war, there were no less than eighteen different branches of police, security and military intelligence apparatus in the major cities.

Provincial and local police and officials are the main points of contact of most citizens with the repressive state. Local police, militias, and inspectors are poorly paid, which commonly translates into bribe taking and shakedowns of the local populace. Sanctioned and even encouraged by officials who sometimes take their percentage of shakedown money and fines, the corruption and brutality of low-level enforcement agencies are major sources of grievances and claims among citizens in authoritarian regimes. In China, for example, frequent themes of citizen protests are land seizures of officials, who minimize compensation and resell it at great profit. Protests and petitions against seizures do not go unrecognized by sectors of the party elite, who call for crackdowns on corruption.<sup>14</sup>

At the provincial and municipal levels in China, agents of the City and Urban Administration and Law Enforcement Bureaus, known as *chengguan*, are widely held in disdain for their corruption and brutality. A recent viral narrative in China described the beating, arrest, and execution of a street vendor and can be taken as a reflection of the widespread dissatisfaction with local-level enforcement common in authoritarian states. Reminiscent of Mohamed Bouazizi's police beating and self-immolation, which began the Arab Spring in Tunisia, several *chengguan* confronted Xia Junfeng and his wife in May 2009 as they were selling grilled meat on the streets of Shenyang. The *chengguan* dismantled the unlicensed cart, threw Xia's meat skewers to the street, and beat him, which led to a fight in which two *chennguan* were stabbed and killed

<sup>14</sup> This is the current strategic interaction occurring at various administrative levels in China, as the General Secretary Xi Jinping seeks to control widespread official corruption and bribe taking (Buckley 2013).

by Xia with his carving knife. No one disputed Xia's guilt, but discussion of his trial and execution (in 2013) spread rapidly on the Chinese Internet, with blog posts charging that he had been unfairly condemned to death. His treatment was compared to Gu Kailai, the wife of the disgraced Chinese leader Bo Xilai, who killed a British citizen, and whose death sentence was suspended. The intensity of Internet traffic attests to how injustices at municipal and provincial levels have powerful resonance and how they reflect attribution of complicity to national political elites.

Researchers of political repression note that local actors on the „unofficial“ state side are often overlooked in comparative approaches to repression<sup>15</sup>, are informally organized bands of thugs, ruffians, vigilantes, local militias, and even foreign mercenaries, which are commonly employed as enforcers and protectors of spheres of influence and graft for corrupt officials. These groups include gangsters, party members, and off-duty policemen known for their brutality, physical intimidation, and violent efficiency. In some repressive situations shakedowns, violence, and enforcement have become so widespread that entrepreneurs have organized businesses that do the bidding of clients (Volkov 2002). In authoritarian settings, it is common that these unofficial agents are used to enforce compliance and instill fear, especially during periods of increased dissident activity, or to terrorize individual citizens whose actions pose threats to political elites. Kaddafi armed his supporters in Tripoli to intimidate citizens from protesting and brought in mercenary thugs from Chad for enforcement (Therolf 2011). Local officials use thugs to protect their own venal interests, such as in the case of Qian Yunhui who had been a vocal advocate against illegal land seizures in China. Several witnesses saw him being held down by a group of men as a truck ran over him. Pictures of his body went viral on the Chinese Internet (Yang/Wong 2011), because of their poignancy but also because land disputes are common citizen grievances in China. Ong (2015) reports how villagers in Zhengzhou who stood up against land evictions enforced by thugs and others linked to the local government were violently confronted, resulting the many injuries and the death of an elderly woman. Forced evictions, leveling of houses with construction machinery, and forced land expropriations are phenomena that commonly occur in China, widely documented by Amnesty International (2012).

Thugs, rather than the police, are often used to intimidate reporters whose stories implicate officials, as in the case of Mikhail Beketov, a newspaper editor who had often written about official corruption in Russia. His car was blown up, and he was badly

<sup>15</sup> Davenport 2005a; Earl 2006; White 1993.

beaten. Although the police promised an investigation, the case remains unsolved. According to one observer:

These types of attacks or other means of intimidation . . . serve as unnerving deterrents [in Russia]. And in a few cases, in recent years the violence in the country has escalated into contract killings. Corruption is widespread and the government functions poorly, but most journalists and nonprofit groups shy away from delving deeply into these problems. (Levy 2010)

One plausible estimate holds that over one hundred newspaper reporters and editors have been murdered since 2000 in Russia.

### 5.3 THE MICROLEVEL ARENA

Inconsistencies and conflict within state agencies of social control occur at the microscopic level of analysis. In one of our field projects, we interviewed a former Communist Party member who had worked as a censor for the Ministry of Information in a former Soviet Republic. He was interviewed six years after the dissolution of Soviet Union and the subsequent independence of its autochthonous republics. We had been given the respondent's name by other oppositional activists, with the clear implication that he was known for his quiet activism within the ministry. In his words:

I did what I could. There were people we answered to, and we were watched and had to be careful. But, for example, when, my boss was on vacation or had other projects, I could let things pass that otherwise would not go [books, collections of poetry, magazine articles]. I had to be cautious. One did what one could. I was not a hero. Some people were without fear, but I had a family and children and had to take care of them, but I did what I could within the system. I had decided that I could be more use working within the system.

The quote was initially used to support observations about the forms of hidden resistance in repressive states (Johnston/Mueller 2001) in the vein of Scott (1985, 1990) and Bayat (1997, 2003, 2013). It remains a poignant statement, yet, at the time, comprised but one piece of the evidence for the claim of a small but pervasive subterranean opposition (see the next section). It is a finding that we stand by in what can be characterized as a weapons-of-the-weak perspective to political opposition, but we now see there was much more going on, namely, the regime and its opposition exist in a dynamic relationship that extends to microscopic, quotidian levels of individual agency within agencies of social control.

We encountered this again several years later, in the context of different project, during a conversation with a Syrian democratic activist (Johnston 2015). He was a

physician who lived comfortably in his Damascus neighborhood. He had not hidden his opposition to the al-Assad regime, and his anti-regime activities were known to the *Mukhabarat*. One evening, an agent of the secret service (and neighbor) came to his house and told him that he would be arrested soon, and that he should flee as soon as possible, which he did. Now a resident of the U.S., he owes his safety, and that of his family, to this example of what we might characterize as the „porousness“ of the social control apparatus. My research in the former Soviet Union offers another example: one respondent described a member of the *nomenklatura* who sometimes participated in discussions among intellectual circles. When the talk went „too far“ politically, they would warn participants not to cross the line and put them in an awkward position.

These microlevel cases of conflicting interests among agents of social control are not uncommon, and they subtly create small openings for the opposition. The key insight is that authoritarian social control embraces multiple dimensions and a multileveled administrative apparatus. Most conspicuously, as the last examples demonstrate, it cannot be conceived as a hermetically sealed juggernaut of repression. Rather its porousness directs the analyst's attention to consider the „arenas of play“ among activists and repressive agents created by these gaps. To date, these players and these levels of analysis have been undertheorized dimensions of the state and its opposition in the analysis of authoritarian systems.

## 5.4 AUTHORITARIAN CORRUPTION

As second arena that permeates authoritarian states is web of bribes, shakedowns, and corruption upon which contemporary authoritarian regimes are built. At upper and middle levels of the state, opportunities for self-enrichment and the distribution of jobs, contracts, favors for family members, are powerful tools for mitigating overt political opposition. At the lower levels of state authority, many citizens find employment in the state-controlled aspects of economy (state-owned industries), administration (the various functions of the high-capacity state, such as health, education, welfare), the social control apparatus (police and army), and party administration. This creates a large pool of citizens whose interests reside clearly with the status quo, namely, a state regime where the rule of law and institutional checks and balances are weakened.

The effect is to create a climate in which the use of thuggery and state-sanctioned violence, as mentioned earlier, is tolerated by many. A second effect is a critical mass of citizens who remain quiescent about corrupt practices and who eschew political dissent. Kuran (1995) accords this public quiescence a critical role in the stability of East European communism. His concept of *preference falsification* describes a mass

groupthink that operates to stifle communication about regime dissatisfaction (see also Ermakoff 2008).

Kuran reasons that fear of reprisals brings down a curtain of silence that keeps social actors from voicing their true thoughts and attitudes, which, in turn keeps those with moral and practical grievances locked in the perception that they are alone in their dissent. Yet, a main insight from an areans-and-players approach is that this curtain of silence is more correctly characterized as riven with points wear, and, often, outright tears, partly from imperfections in the weave (the topic of this section) and partly from constant pressure from small sectors of the population for whom quiescence is intolerable (the next section).

## 6. The resistance repertoire

Kuran's (1995) analysis of the revolutions against communism lays stress on international developments – the rise of Polish Solidarity movement, for example, or the fall of the Berlin Wall – to account for how citizens elsewhere break their quiescence. Although international trends can play a role – as evident in how protest diffused in the Arab Spring – Kuran's hypothesis of preference falsification misses three key empirical elements highlighted by a fine-grained arenas perspective: (1) the fundamental point of the previous section that the social control apparatus is never monolithic such that it hermetically seals off all dissent; (2) the fundamental point of this section that acts of resistance and protest are creatively carved out of interactions where social control breaks down and islands of freedom are claimed by innovative repertoires by dissident actors; and (3) points one and two are related in a strategic field of play that evolves and develops over time. The various actors – in the agencies of state security and the activists they pursue – monitor each other and seek advantage.

Kuran also deemphasizes how the creative actions of dissidents serve to „trigger“ changes in the prevailing discourse, a central concept in Gamson/Fireman/Rytina's (1982) seminal analysis of how quiescence is transformed into collective action.

Triggering is a parallel concept to the classical social-psychological concept of risky shift, which traces how the surface tension of group conformity can be broken by open discussion as opposed to conformist pressures fueled by silence. For the shift to occur, often the outspokenness of just one or two members is sufficient. Gamson/Fireman/Rytina's (1982) focus-group exercises demonstrated that outspoken group members are critical to fomenting rebellion in small group settings. Applied more broadly to repressive contexts, several groupings occur time and time again whose actions erode

public quiescence. Their collective actions comprise a key element of the resistance repertoire, and can help bring more participants into collective action. The more that participate, the more recognizable repertoire as movements gain momentum.

## 6.1 TRIGGERING GROUPS

It is plausible that in any given population there are some citizens who, by virtue of character, personal commitment, but mostly because of their embeddedness in a network of dissident social relations, are able to manage their fear (socially) and take greater risks (collectively) for their principles. In Hungary, 1956, there were vanguard students who first raised their voice of dissent, which found wide resonance. In the late 1970s in Poland, workers and small groups like KOR and ROPCiO increasingly challenged deteriorating economic conditions, leading to the independent Solidary union in the summer of 1980. Also, in the Soviet Union, dissident intellectuals, artists, and writers began to voice their criticisms in the late 1970s. For these, the atmosphere of state corruption, censorship, and the unjust and unequal application of the law were especially stifling of their creativity, principles, and moral commitments that motivated their work.<sup>16</sup>

There was a poignant example from the waning years of Soviet power that circulated widely among activist circles. A group of students targeted a statue of Lenin in the central plaza of Kaunas, in the Lithuanian SSR. The statue portrayed Lenin's iconic monumental pose: a determined countenance, an outstretched hand beckoning to the working classes, and his other hand behind his back. The students' clandestine raid in the early morning placed a mound of excrement in Lenin's outstretched hand, and a loaf of bread in his hand behind his back. The symbolism was clear: the Communist Party offers load of sh\_t, and it does not even deliver on the bare necessities of life. It did not take long for authorities to bring the statue back to normal, but not before thousands saw it on their way to work in the morning.

This is just one example of triggering actions aimed at reminding the broader population that (1) there is an opposition out there that is willing to take risks; and (2) with guile and creativity, oppositional statements can be made public. Such symbolic actions are important components of the resistance repertoire, and we

---

<sup>16</sup> A highly risk-tolerant group is composed of students and youths. This generational pattern is probably because of cognitive orientations characteristic of young adults that makes them more fearless and passionate (Johnston 2011), and for reasons of social location and freedom from family responsibilities. These activists are noteworthy because they take great risks to perpetrate seemingly small symbolic acts of defiance against the regime.

encountered numerous forms in the course of our research: the placement of flowers, flags, crosses, candles, and so on, in symbolic locations. Flowers appeared at the gates of the Gdansk shipyard to commemorate the anniversary of the deaths of striking workers. In Lvov, Ukraine, flowers appeared on the anniversary of the republic at the site of a statue of a national hero (Johnston 2006). The painting of political graffiti, usually a collective action rather than an individual one, is also a display of opposition. Political graffiti were common sights in Latin American authoritarian regimes, in Egypt during the Arab Spring, in the Iranian democracy movement in 2009, and in Syria before the civil war. In China responses to corruption among officials often receives instant criticism on the internet. Nepotism and the abuse of power were immortalized in the name „Li Gang“ after a young man involved in a car accident, for which he was at fault, tried to scare off the gathering crowd by shouting, „My father is Li Gang.“ The phrase went viral on the internet and became a symbolic expression of the abuse of official power and the growing wealth gap. In China and Russia, by taking advantage of a mix of censorship and openness online, dissidents – and even everyday net users – are able to creatively circumvent official oversight and maintain an occasionally influential online public presence (Johnston/Carnececa 2014).

## 6.2 DUPLICITY

A key element in the resistance repertoire is its use of duplicity. Research projects in the former Soviet Union and Eastern Europe<sup>17</sup> have shown how duplicity permeates public discourse. A frequent statement from respondents is that there is a „double-mindedness“ to talk at work and in official functions such as neighborhood, school, or party meetings. One learns not to speak one’s mind publicly, but to guard one’s words and monitor reactions. However, among trusted friends and in circles of acquaintances considered safe, with careful vigilance to who is participating, one can „speak the truth.“

In Leninist regimes, this double-mindedness permeated select official organizations, such that their legal status served as an excuse to carve out centers of oppositional speech. Members gathered, talked, and sometimes took part in activities that pushed the limits of what the regime defined as acceptable. These groups used public buildings, filed official budgets and political reports, but their activities frequently had an implicit oppositional character. People who were private opponents of the regime flocked

<sup>17</sup> Johnston/Snow 1998; Johnston/Tart 2000; Johnston 2006,

to these activities as locales where quiescence was transcended. The key point is that, although not numerous, such groups and organizations occur throughout repressive states as free spaces of guarded oppositional talk. The double-speak of public discourse is suspended temporarily in such settings. These findings also indicate that Kuran's concept of preference falsification requires an important qualification, namely, that although it may be the prevailing rule for public discourse for most of the population, there are segments of the population for whom it is not. Oppositional talk, we suggest, is a function of specific social contexts and speech situations (Johnston 2005). It is the most fundamental manifestation of „street politics,“ and „weapons of the weak“ as noted by Bayet (2001) and Scott (1985).

In our fieldwork in several former authoritarian regimes, respondents had no trouble identifying groups and organizations known for their veiled oppositional milieu. Social and recreational groups sometimes perform this role (folk-dancing groups, ethnographic study groups, folk music groups, local historical societies, and drama clubs). It is also common that religious organizations are covert centers of veiled political activity: churches in the Philippines, South Korea, El Salvador, Nicaragua, GDR, Lithuania, the Ukraine, and, of course, in Poland, where the Roman Catholic Church played a central role in the development of the Solidarity movement; Buddhist temples Tibet and Myanmar; Sufi orders in Chechnya, and the Muslim Brotherhood in Egypt's political conflict, and the outbreaks of Syrian violence in 2000. Finally, intellectual and artistic groups are often sites of political discussion (jazz circles, literary salons, book clubs, theater groups, cinema societies, and language study groups). Like dissident networks, they cluster here because members' creativity and/or inquisitiveness are stifled by the authoritarian state.

### 6.3 CREATIVITY

Many symbolic protest actions in authoritarian settings stand out by virtue of their creativity.<sup>18</sup> Movement leaders and activists strategically select tactics that can reduce the fear of participants, such as in Belarus in 2011. Security personnel had difficulty breaking up protest actions by students who gathered publicly to clap or set their mobile phones to go off simultaneously. The cacophony of ring tones said nothing overtly about political protest, but that it was organized and accomplished despite police presence was enough of a political statement. Like the examples mentioned earlier, such an action will not bring down the regime, but rather its importance lies in how it communicates

<sup>18</sup> Related to duplicity, protest actions in authoritarian settings are often *creatively duplicitous*.

broadly that participants are unwilling to remain quiet. Also, the use of mobile phones and microblogs for protest coordination point to how activists can stay one step ahead of the security forces through technical expertise and innovation, something that the police – mostly low-paid and uneducated – typically do not have.

In China, the state recognizes the oppositional potential of the internet, social media, micro-blogs, as well as the sophistication of high-tech activists in circumventing the Great Firewall that the state has thrown up around the internet, search engines, and micro-blog platforms. Such restrictions were the root cause for Google pulling out of China in early 2010, and the banning of Twitter and Facebook in 2009, all to be replaced by homegrown alternatives that are easier to control. As a result, one dissident's first post on the Chinese platform, Shou, was purged within five minutes (Ansfield 2010). That same year, the entire region of Xinjiang, where anti-Han riots occurred in July, had its internet service completely blacked out for more than six months. Even so, with creativity and guile, activists can challenge the censor-state.

On the one hand, news of political turmoil is routinely repressed in China. Riots in Lhasa or Urumqui find no space in Chinese dailies. The State Ministry of Propaganda sends out weekly lists of the stories that cannot be covered in print and broadcast media. During the 2011 popular mobilizations in Egypt, newspapers, broadcast media, and Internet in China were mute on the subject (Wong/Barbosa 2011). On the other hand, the complexity controlling internet outlets means that censorship is circumvented because of creativity takes advantage of ineptitude. To take one example, a classified advertisement appearing in the *Chengdu Evening News* gave homage to the mothers who lost children at the Tiananmen Square massacre. The meaning of the ad slipped by the staff: „Saluting the strong mothers of victims of 64“ was its cryptic text. Six-four is a common shorthand for the repression on June 4 (6-4), 1989, when hundreds of students were killed by the People's Liberation Army. The advertisement referred to those few mothers who, despite an absolute ban on speaking of the massacre, have continued to call for an investigation. It seems that the young woman who accepted the ad was unaware of the significance of the „64“ reference, and was told it was the date of a mining disaster when she asked the person placing the ad. News of the defiant ad went viral on the Internet before censors were able to intervene. The Ministry of Propaganda had the final word, however, because three editors at the newspaper were fired in retaliation.

For reporters and editors, there are always a few who are willing to see how far they can creatively go in pursuit of journalistic freedom. In June 2010, *Nanfang Dushi Bao* (*Southern Metropolis Daily*), a paper in the Pearl River Delta region known for its

provocative editorials and investigative journalism published a cartoon that also made veiled references the Tiananmen Square massacre. The blackboard image drawn by a child (the cartoon was one of several commemorating International Children's Day on June 1) depicts a lone figure standing in front of a line of tanks and suggests the well-known photo from 1989, when a sole student protester attempted to block the advance of tanks towards the square to clear protestors. The cartoon (figure 1) was removed after the image began to circulate online with comments about Tiananmen Square events. Note that in the upper left of the chalkboard there is also a torch that replicates the one held by the iconic Goddess of Democracy at the Tiananmen demonstrations (the other notations also are indirect references to the student movement, see Earp 2010). The point is that, like the news blackout of anti-Mubarak protests, the regime attempted to strictly enforce silence about events surrounding Tiananmen Square protests, but cracks in the system open opportunities to creatively circumvent censorship.

Figure 1. „Commemorating Children's Day“ at Tiananmen Square



Source: <http://chinaview.wordpress.com/2010/06/03/>

These examples provide good characterizations of the relationship between state and opposition at local levels of the authoritarian state. We see it reported perhaps more frequently regarding press freedoms because Western reporters in China, Iran, Russia, and elsewhere, are especially attuned to media issues. But the general conclusions are that small openings and cracks occur (1) because of the heroism of some actors, such as reporter Shi Tao, who was sentenced to a 10-year prison term for e-mailing to the West the Ministry of Propaganda's directives about Tiananmen Square coverage. (2) Free spaces occur because of mistakes, ineptitude, complexity, and the huge task of implementing total control in complex societies. (3) They also are carved out through the complicity of some agents who, as small acts of rebellion against quiescence and pervasive control, let prohibited material pass. (4) They occur because of the inherent creativity of activists who can find ways to evade restrictions that the authorities never contemplated, for example, the fascinating case of Chinese internet phenomenon of the „grass mud horse“ which went viral several years ago.<sup>19</sup> In all these cases, the effect is not so much giant strides in the political opposition, but rather keeping alive among the populace, frequently outraged at the small everyday injustices and encounters with official corruption, the hope that a political opposition is out there.

## 7. Conclusion

Keeping this hope alive is important for transitions to more democratic governance. The more that high-capacity authoritarian states tolerate these small and creative forms of protests, the more they run the risk of more public and broadly supported protest actions in the future – the proverbial slippery slope from the regime's point of view. Moreover, in the arena where various agencies of social control confront the creativity of the resistance repertoire, the long-term advantage would seem to reside with the

19 In early 2009 animated video to a children's song about a mythical „grass-mud horse“ went viral in China. A fictional nature documentary about the creature did too, and blogs about the grass-mud horse's struggle against the evil river crab spread widely across the internet. In Chinese, „grass-mud horse“ sounds very similar to an especially foul obscenity. The word for river crab is *hexie*, and can be pronounced to mean both „harmonious“ or „river crab.“ Building a „harmonious society“ is a central theme of Communist Party leadership, but bloggers have used „river crab“ to signal instances of hypocrisy or corruption by state actors. Government algorithms did not detect the duplicity because the phonetics of „grass-mud horse“ and „river crab“ were written in different characters. „Scenes of alpaca-like creatures romping to Disney-style sounds of a children's chorus quickly turn shocking – then, to many Chinese, hilarious – as it becomes clear that the songs fairly burst with disgusting language“ (Wines 2009). The grass-mud horse became an icon of resistance to censorship in China.

activists, a suggestive hypothesis for further research. Social science has produced an extensive literature on the more recognizable collective action forms of protest mobilization as repressive states crumble, but the focus of this essay has been on the less apparent foundations that activists lay before the modern repertoire begins to appear more broadly and more publicly. The creative and duplicitous collective actions discussed in these pages represent those first whispers that, indeed, the Emperor has no clothes, thereby planting the seeds from which broad-based social movements demand expanded rights in repressive contexts.

## Literature

- Alimi, Eltan Y./Bosi, Lorenzo/Demetriou, Chares 2012: Relational Dynamics and Processes of Radicalization: A Comparative Framework. In: *Mobilization: An International Quarterly*, 17, 7-26.
- Ansfield, Jonathan 2010: Chinese Internet Companies Restrict Twitter-Style Services. In: *New York Times*, July 17, A7.
- Bayat, Asef 1997: *Street Politics: Poor People's Movements in Iran*. New York: Columbia University Press.
- Bayat, Asef 2003: The Street and Politics of Dissent in the Arab World. In: *Middle East Report*, 226, 10-17.
- Bayat, Asef 2013: *Life as Politics*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Belkin, Aaron/Schofer, Evan 2003: Towards a Structural Understanding of Coup Risk. In: *Journal of Conflict Resolution*, 47(5), 594-620.
- Bourdieu, Pierre 1993: *The Field of Cultural Production*. New York: Columbia University Press.
- Bourdieu Pierre/Wacquant, Loïc J.D. 1992: *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Boudreau, Vincent 2004: *Resisting Dictatorship: Repression and Protest in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press.
- Brooks, Risa 2013: Abandoned at the Palace: Why the Tunisian Military Defected from the Ben Ali Regime in January 2011. In: *Journal of Strategic Studies*, 36, 205-220.
- Buckley, Chris 2013: Pursuing Graft Cases at Higher Levels, Chinese Leader Risks Unsettling Elites. In: *New York Times* September 26, A6.
- Cai, Yongshun 2010: *Collective Resistance in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Cattani, Gino/Ferriani, Simone/Allison, Paul 2014. Insiders, Outsiders and the Struggle for Consecration in Cultural Fields: A Core-Periphery Perspective. In: *American Sociological Review*, 78(3), 417-447.
- Chang, Paul Y. 2008. Unintended Consequences of Repression: Alliance Formation in South Korea's Democracy Movement (1970-1979). In: *Social Forces*, 87(2), 651-677.
- Cingranelli, David L./Richards David 1999: Respect for Human Rights after the End of the Cold War. In: *Journal of Peace Research*, 44, 669-687.
- Clarke, Killian 2011. „Saying 'Enough'": Authoritarianism in Egypt's Kefaya Movement. In: *Mobilization: An International Quarterly*, 16, 397-416.

- Curtis, Russell L./Zurcher, Louis A. 1973: Stable Resources of Protest Movements: The Multi-Organizational Field. In: *Social Forces*, 52, 53-61.
- Davenport, Christian 2005a: Introduction. Repression and Mobilization: Insights from Political Science and Sociology. In: Davenport, Christian/Johnston, Hank/Mueller, Carol (eds.): *Repression and Mobilization*. Minneapolis: University of Minnesota Press, vii-xlii.
- Davenport, Christian 2005b: Understanding Covert Repressive Action: The Case of the U.S. Government against the Republic of New Africa. In: *Journal of Conflict Resolution*, 43, 92-116.
- della Porta, Donatella 1995: *Social Movements, Political Violence, and the State: A Comparative Analysis of Germany and Italy*. New York: Cambridge University Press.
- della Porta, Donatella/Diani Mario 2006: *Social Movements. An Introduction*. Second edition. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- della Porta, Donatella/Fillieule, Oliver 2004a.: Policing Social Protest. In: Snow, David A/Soule, Sarah A/Kriese, Hanspeter (eds.): *The Blackwell Companion to Social Movements*. Malden, MA: Blackwell, 217-241.
- della Porta, Donatella/Fillieule, Oliver 2004b: Policing Protest in France and Italy: From Intimidation to Cooperation? In: Meyer, David S./Tarrow, Sidney (eds.): *The Social Movement Society*. Boulder, CO: Rowman & Littlefield, 11-129.
- della Porta, Donatella/Gbikpi, Bernard 2012: Riots: A Dynamic View. In: Johnston, Hank/Seferiades, Seraphim (eds.): *Violent Protest, Contentious Politics and the Neoliberal State*. Farnham, UK: Ashgate, 87-100.
- della Porta, Donatella/Reiter, Herbert 1998: *Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Diani, Mario 1997: Social Movements and Social Capital: A Network Perspective on Social Movements. In: *Mobilization: An International Quarterly*, 2, 129-147.
- Diani, Mario. 2003. The Terrestrial Emporium of Contentious Knowledge. In: *Mobilization: An International Quarterly*, 8, 109-112.
- Dong, Lisheng/Kriesi, Hanspeter/Kübler, Daniel Kübler 2015: *Urban Mobilizations and the New Media in Contemporary China*. Farnham, UK: Ashgate.
- Duyvendak, Jan Willem/Jasper, James M. (eds.) 2015: *Players and Arenas: The Interactive Dynamics of Protest*. Amsterdam: University of Amsterdam Press.
- Earl, Jennifer 2006: Repression and the Social Control of Protest, In: *Mobilization: An International Quarterly*, 11, 129-143.
- Ermakoff, Ivan 2008: *Ruling Oneself Out: A Theory of Collective Abdications*. Durham, NC: Duke University Press.
- Gamson, William A./Fireman, Bruce/Rytina, Steven Rytina 1982: *Encounters with Unjust Authority*. Homewood, IL: Dorsey Press.
- Goldstone, Jack 2001: More Social Movements or Fewer? Beyond Political Opportunity Structures to Relational Fields. In: *Theory and Society*, 33, 333-365.
- Fligstein, Neil 2001: Social Skill and the Theory of Fields. In: *Sociological Theory*, 19(2), 105-125.
- Fligstein, Neil/McAdam, Doug 2012: *A Theory of Fields*. New York: Oxford University Press.
- Franco, Ronald A. 2005: After the Massacre: Mobilization in the Wake of Harsh Repression. In: *Mobilization: An International Quarterly*, 9, 107-126.
- Ho, Peter 2008: Introduction: Embedded Activism and Political Change in a Semi- Authoritarian Context. In: Ho, Peter/Edmonds, R.L. (eds.): *China's Embedded Activism*. New York: Routledge Press, 1-32.

- Hoover, Dean/Kowalewski, David 1992: Dynamic Models of Dissent and Repression. In: *Journal of Conflict Resolution*, 36, 150-182.
- Jasper, James 2004: A Strategic Approach to Collective Action: Looking for Agency in Social-Movement Choices. In: *Mobilization: An International Quarterly*, 9, 1-16.
- Jasper, James 2006: *Getting Your Way: Strategic Dilemmas in the Real World*. Chicago: University of Chicago Press.
- Johnston, Hank 2005: Talking the Walk: Speech Acts and Unobtrusive Resistance in Repressive States. In: Davenport, Christian/Johnston, Hank/Mueller, Carol (eds.): *Mobilization and Resistance*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 108-137.
- Johnston, Hank 2006: Let's Get Small: The Dynamics of (Small) Contention in Repressive States. In: *Mobilization: An International Quarterly*, 11: 195-212.
- Johnston, Hank 2011: Age Cohorts, Cognition, and Collective Violence. In: Seferiades, Seraphim/Johnston, Hank (eds.): *Violent Protest, Contentious Politics, and the Neoliberal State*. Farnham, UK: Ashgate, 39-51.
- Johnston, Hank 2012: State Violence and Oppositional Protest in High-Capacity Authoritarian Regimes. In: *International Journal of Collective Violence*, 6, 55-74.
- Johnston, Hank 2015. Theory, Method, and the Robust Mechanism of Framing: Reflections on Syria and Palestine. In: *Civil Wars*, 17(2), 1-24 <http://dx.doi.org/10.1080/13698249.2015.1070457>.
- Johnston, Hank/Aarelaid Tart, Aili 2000: Generations, Microchorts, and Long-Term Mobilization: the Estonian National Movement, 1940-1991. In: *Sociological Perspectives*, 43, 671-698.
- Johnston, Hank/Carnesecca, Cole 2014: Fear Management in Contemporary Anti-authoritarian Oppositions. In: Royall, Frédéric/Chabanet, Didier (eds.): *From Silence to Protest: Global Perspectives on Weakly Resourced Movements*, Cambridge, UK: Ashgate, chapter 4.
- Johnston, Hank/Mueller, Carol 2001: Unobtrusive Practices of Contention in Leninist Regimes. In: *Sociological Perspectives*, 44, 351-376.
- Johnston, Hank/ Snow, David 1998: Subcultures of Opposition and Social Movements: The Estonian National Opposition, 1940-1990. In: *Sociological Perspectives*, 41, 473-497.
- Koopmans, Ruud/Kriesi, Hanspeter 1995: Institutional Structures and Prevailing Strategies. In: Kriesi, Hanspeter et al. (eds.): *New Social Movements in Western Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 26-52.
- Kuran, Timur 1995: *Private Lives, Public Truths*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lichbach, Mark Irving 1987: Deterrence or Escalation? The Puzzle of Aggregate Studies of Repression and Dissent. In: *Journal of Conflict Resolution*, 31, 266-297.
- Loveman, Mara 1998: High-Risk Collective Action: Defending Human Rights in Chile, Uruguay, and Argentina. In: *American Journal of Sociology*, 104(2), 477-525.
- McAdam, Doug/Boudet, Hillary 2012: *Putting Social Movements in their Place*. New York: Cambridge University Press.
- McAdam, Doug/Tarrow, Sidney G./Tilly, Charles 2001: *Dynamics of Contention*. New York: Cambridge University Press.
- McAdam, Doug/Tarrow, Sidney 2011: Dynamics of Contention Ten Years On: A Special of Mobilization. In: *Mobilization: An International Quarterly*, 16, 1-116.
- McCarthy, John D./Zald, Mayer N. 1977: Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. In: *American Journal of Sociology*, 82, 1212-1241.

- Maher, Thomas V./Peterson, Lindsey 2008: Time and Country Variation in Contentious Politics: Multilevel Modeling of Dissent and Repression. In: *International Journal of Sociology*, 38(3), 52-81.
- Martin, John Levi 2003: What is Field Theory? In: *American Journal of Sociology*, 109 (1), 1-49.
- Melucci, Alberto 1985: The Symbolic Challenge of Contemporary Movements. In: *Social Research*, 52, 789-816.
- Moore, Will 1998: Repression and Dissent: Substitution, Context and Timing. In: *American Journal of Political Science*, 42, 851-873.
- Nepstad, Sharon Erickson 2015: *Nonviolent Struggle*. New York: Oxford University Press.
- O'Brien, Kevin L./Li, Lianjiang 2006: *Rightful Resistance in Rural China*. New York: Cambridge University Press.
- Ong, Lynette 2015: Thugs for Hire: State Coercion and Everyday Repression in China. Paper prepared for the workshop, Collective Protest and State Governance in China's Zi Jinping, Harvard-Yenching Institute, Harvard University, May 18, 2015.
- Ortiz, David G. 2013: Rocks, Bottles, and Weak Autocracies: The Role of Political Regime Settings on Contention-Repression Interactions. In: *Mobilization: An International Quarterly*, 18: 289-312.
- Powell, Jonathan 2012: Determinants of the Attempting and Outcome of Coups d'Etat. In: *Journal of Conflict Resolution*, 56(6), 1017-1040.
- Quinlivan, James T. 1999: Coup-Proofing: Its Practices and Consequences in the Middle East. In: *International Security*, 24(2), 131-165.
- Regan, Patrick M./Henderson, Errol 2002. Democracy, Threats and Political Repression in Developing Countries: Are Democracies Internally Less Violent? In: *Third World Quarterly*, 23(1), 119-36.
- Rasler, Karen. 1996. Concessions, Repression, and Political Protest in the Iranian Revolution. In: *American Sociological Review*, 61(1): 132-152.
- Scott, James C. 1985: *Weapons of the Weak*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Scott, James C. 1990: *Domination and the Arts of Resistance*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Slater, Daniel 2010: *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press.
- Soule, Sarah A./Davenport, Christian 2009: Velvet Glove, Iron Fist or Even Hand? In: *Mobilization: An International Quarterly*, 14, 1-22.
- Soule, Sarah A./King, Brayden G. 2008: Competition and Resource Partitioning in Three Social Movement Industries. In: *American Journal of Sociology*, 113, 1568-1610.
- Starr, A. L.A. Fernandez/ Amster, R./Woods, L.J./Caro, M.J. 2008: The Impacts of State Surveillance on Political Assembly and Association: A Socio-Legal Analysis. In: *Qualitative Sociology*, 31(3), 251-270.
- Straughn, Jeremy Brooke 2005: Taking the State at Its Word: The Arts of Consensual Contention in the German Democratic Republic. In: *American Journal of Sociology*, 110(6), 1598-1650.
- Tilly, Charles 1978: *From Mobilization to Revolution*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Tilly, Charles 1995: *Popular Contention in Great Britain 1758-1834*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Tilly, Charles 2006: *Regimes and Repertoires*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tilly, Charles 2008: *Contentious Performances*. New York: Cambridge University Press
- Varon, Jeremy 2004: *Bringing the War Home*. Berkeley: University of California Press.

- Volkov, Vadim 2002: *Violent Entrepreneurs*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Wada, Takeshi 2016: Rigidity and Flexibility of Repertoires of Contention. In: *Mobilization: An International Quarterly*, 21, 449-468.
- White, Robert W. 1993: On Measuring Political Violence: Northern Ireland, 1969-1980. In: *American Sociological Review*, 58(4), 575-485.
- Wines, Michael 2009: A Dirty Pun Tweaks China's Online Censors. In: *The New York Times*, March 11, A4.
- Zoeph, Katherine/ Shadid, Anthony 2011: Assad Brother Plays Big Role in Ruling Syria. In: *New York Times*, June 8: A1.
- Zwerman, Gilda/Steinhoff, Patricia 2005: When Activists Ask for Trouble: State-Dissident Interactions and the New Left Cycle of Resistance in the United States and Japan. In: Davenport, Christian/ Johnston, Hank/Mueller, Carol (eds.): *Repression and Mobilization*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 85-107.

**Angelika Adensamer und Maria Sagmeister**

## ***Protest Policing* zwischen Schutz und Repression**

Der Schutz politischer Grundrechte sowie die Gewährleistung ihrer Ausübung sind wichtige Aufgaben von Recht und Polizei, zugleich obliegt ihnen aber auch deren Regulierung und Beschränkung. *Protest Policing*, das heißt der polizeiliche Umgang mit Protest und die ihn flankierenden Rechtsnormen, ist ganz wesentlich von diesem Spannungsverhältnis geprägt. Auf der einen Seite stehen der Schutz der Versammlungsfreiheit und die Ermöglichung von Demonstrationen, auf der anderen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, die durch Protest bedroht sein kann. Die Polizei hat dabei ständig Abwägungen zu treffen, wodurch ihr große Entscheidungsmacht zukommt. Der Beitrag geht zunächst theoretisch auf den Stellenwert von Protest in einer demokratischen Gesellschaft ein. In einem nächsten Schritt wird gezeigt, wie sich diese besondere Bedeutung im Recht niederschlägt, insbesondere im verfassungsrechtlichen Schutz der Versammlungsfreiheit, der Beschränkungen nur unter Gesetzesvorbehalt und zu bestimmten Zwecken erlaubt. Dessen einfachrechtliche Ausgestaltung bildet den Rahmen von *Protest Policing*. In diesem Bereich sind neben Gesetzgebung und Öffentlichkeit vor allem die Protestierenden und die Polizei als Akteur\_innen zu betrachten. Auf den Handlungsspielraum der Polizei wird anhand von zwei Aspekten näher eingegangen; einerseits ihre Rolle bei Demonstrationen vor Ort, andererseits ihre Rolle als „Expertin“. Schließlich wird gezeigt, dass die Polizei durch Gefährlichkeitsprognosen mitunter die Situationen selbst schafft, auf Basis derer sie ihre Entscheidungen trifft. Der Beitrag konzentriert sich im rechtlichen Teil auf die österreichische Rechtslage.

### **1. Einleitung**

Recht und Polizei haben die Aufgabe, politische Grundrechte zu schützen und ihre Ausübung zu gewährleisten. Gleichzeitig obliegt ihnen aber auch deren Regulierung und Beschränkung. Gerade in Bezug auf Protest wird deutlich, dass diese Doppelfunktion äußerst spannungsgeladen ist. Auf der einen Seite stehen der Schutz der Versammlungsfreiheit und die Ermöglichung von Demonstrationen, auf der anderen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, die durch Protest bedroht sein kann. *Protest Policing*, das heißt der polizeiliche Umgang mit Protest und die ihn flankierenden Rechtsnormen, ist ganz wesentlich von diesem Spannungsverhältnis geprägt.

Entwicklungen im Polizei- und Sicherheitsrecht tendieren derzeit zu Beschränkungen der Versammlungsfreiheit und dem Ausbau polizeilicher Befugnisse zur Regulierung von Protest. Diese betten sich ein in eine vielfach zu beobachtende und auch

stark kritisierte Zurückentwicklung vom Rechts- hin zum Sicherheitsstaat (Bielefeld 2004: 4). Das Argument, die Beschränkung von Freiheit sei zur Aufrechterhaltung der Sicherheit notwendig, lässt außer Acht, dass politische Grundrechte auch Sicherheit vor dem Staat bedeuten. In ihrem klassischen Sinn sind Grundrechte vor allem Abwehrrechte gegenüber dem Staat. Ihre Einschränkung bedarf einer genauen Begründung, wobei der allgemeine Verweis auf diffuse Begriffe von Gefahr und Sicherheit jedenfalls unzureichend ist (Holzleithner 2017: 25). Der hohe Stellenwert, den die Versammlungsfreiheit für das Bestehen einer Demokratie hat, macht es aber unumgänglich, die Sicherheitspolizei auf eine Weise zu regeln, die Protest ermöglicht, anstatt ihn immer weiter zu beschränken. Es darf nicht nur darum gehen, „Freiheit und Sicherheit in eine Balance zu bringen, sondern Maßnahmen der Sicherheit in den Dienst der Freiheit zu stellen“ (Holzleithner 2017: 26).

In diesem Beitrag wollen wir zunächst auf ebendiesen Stellenwert von Protest in einer demokratischen Gesellschaft eingehen. In einem nächsten Schritt wird gezeigt, wie diese besondere Bedeutung sich im Recht niederschlägt, insbesondere im menschen- und verfassungsrechtlichen Schutz der Versammlungsfreiheit, der Beschränkungen derselben nur unter Gesetzesvorbehalt und zu bestimmten Zwecken erlaubt. Dessen einfachrechtliche Ausgestaltung bildet auch den Rahmen des *Protest Policing*. Beim polizeilichen Umgang mit Versammlungen sind neben Gesetzgebung und Öffentlichkeit vor allem die Protestierenden und die Polizei als Akteur\_innen zu betrachten. Die Entscheidungs- und Handlungsspielräume, die dabei der Polizei zukommen, wollen wir sowohl unmittelbar bei Versammlungen als auch im Gesetzgebungsprozess beleuchten.

Der Begriff *Protest Policing* wurde 1998 von Donatella della Porta und Herbert Reiter eingeführt und als „*the police handling of protest events – a more neutral description for what protestors usually refer to as ‘repression’ and the state as ‘law and order’*“ beschrieben (della Porta/Reiter 1998: 1). Bereits diese knappe Definition weist das Feld als umstritten aus; von unterschiedlichen Akteur\_innen wird das Vorgehen der Polizei entweder vorschnell als verfehlt oder als – im Gegenteil – jedenfalls verhältnismäßig betrachtet. Grundsätzlich geht es jedoch schlicht um polizeiliche Handlungen in Bezug auf Protest und die ihnen zugrundeliegenden Rechtsnormen. Das umfasst sowohl präventive als auch regulierende Maßnahmen, die mehr oder weniger deeskalierend sein können (Atak 2016: 492). Schließlich umfasst *Protest Policing* auch die Durchsetzung etwaiger Rechtsfolgen für Protestierende, wie Verwaltungsstrafen oder Verfahren wegen mit den Protesten in Zusammenhang stehenden Sachverhalten, etwa Ordnungsstörungen oder Widerstandshandlungen.

## 2. Protest und Demokratie

Kontrolle und Regulierung von Protest in einem demokratischen Staat verlangen eine Balance zwischen Ordnungssicherung und dem Schutz individueller Rechte, die nur schwer zu erzielen ist. Wie eine Gesellschaft mit Protest umgeht, ist ein Indikator dafür, wie Demokratie in ihr verstanden und gelebt wird (della Porta/Reiter 2006: 3). Eine starke Demokratie muss auch heftigen Widerspruch ertragen können. Der Grundrechtsschutz ist explizit auch für solche Positionen gedacht, die unbequem sind. So urteilt auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in seiner ständigen Rechtsprechung, dass von der Meinungsfreiheit nach Art 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nicht nur Ideen erfasst sind, „*that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also [...] those that offend, shock or disturb. Such are the demands of pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no ‘democratic society’*“ (EGMR 69698/01, Rn 101). Gerade Aussagen, die anecken, müssen erlaubt und geschützt sein, denn solche, die ohnehin der politischen Mehrheit entsprechen, sind praktisch kaum von Verfolgung bedroht.

Wird Demokratie als Volkssouveränität begriffen, ist die Möglichkeit zur Willensbildung und zur Willensäußerung für sie zentral. Dafür sind wiederum Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit unumgänglich, denn ohne Diskussion – das heißt, die Möglichkeit zum Dissens – gibt es keine Willensbildung. Schon als Kommunikationsgrundrechte sind sie „unentbehrlicher Bestandteil einer demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung“ (Marauhn 2009: 141, Rn 63). Die Versammlungsfreiheit ist nicht nur als Kommunikationsgrundrecht und individuelles Freiheitsrecht, sondern als Recht auf Partizipation essentiell für Demokratie (vgl. etwa della Porta/Reiter 2006: 3). Im Protest zeigt sich Demokratie deutlich als Volkssouveränität. Oliver Marchart beschreibt, wie der Gründungsmoment von Demokratie „nicht bloß an einem bestimmten Zeitpunkt in der Vergangenheit lokalisiert ist, also im historischen Moment der Menschen- oder Grundrechtserklärung, sondern in Augenblicken demokratischen Protests reaktualisiert werden muss, weshalb der Akt des Protests zugleich als ein Akt der fortgeführten Selbstgesetzgebung des (Volks-)Souveräns zu verstehen ist“ (Marchart 2016: 494). Er begründet dies nicht zuletzt damit, dass Demokratie und Grundrechte sozial erkämpft wurden und ständig umkämpft bleiben. Der Ursprung insbesondere subjektiver Rechte liegt im Konflikt um ebendiese Rechte (ebd.: 494). Daher ist es wesentlich, Menschenrechte als politische Konfliktrechte zu verstehen: „Eine demokratische Ordnung verbürgt [...] das Recht, um neue Rechte sowie den Erhalt er-

worbener zu kämpfen. Der Protest ist in Demokratien also nicht einfach nur legitim, sondern er ist gleichsam wesenseins mit Demokratie“ (ebd.: 496).

Marchart kommt zu dem Schluss, dass Konflikt als ein zentraler politischer Wert einer Demokratie affirmiert werden muss, da sie ohne ihn stagnieren würde. Protest verweist immer auf den prozessualen Charakter des Rechts und seiner Verfahren, er demonstriert den „revidierbaren Charakter parlamentarischer Mehrheitsentscheidungen“ (Marchart 2016: 500). Protest verhält sich kritisch zur Mehrheitsmeinung und bietet eine Möglichkeit der Teilhabe am politischen Prozess. In einer als Mehrheits-herrschaft verstandenen Demokratie sind Mittel der außerparlamentarischen Teilhabe am politischen Diskurs insbesondere für Minderheiten von Bedeutung, die immer zumindest die Chance haben müssen, die Mehrheit zu werden (Pile/Fisahn 2018: 47). Gerade ihr Schutz muss in einer Demokratie gewährleistet werden (Kreissl 1999: 40). Daher ist es Aufgabe von *Protest Policing*, diese Art der politischen Teilhabe zu ermöglichen und zu schützen. Politischen Dissens zu kriminalisieren oder auch nur als gefährlich zu konstruieren, beschränkt hingegen Teilhabemöglichkeiten (Adensamer/Sagmeister 2016: 525). Zugleich stellt sich die Frage nach den (gesetzlichen) Grenzen der Kritik. Während die einen sagen, es sei ein Zeichen für die Stärke einer Demokratie, viel Kritik auszuhalten, sagen andere, eine starke Demokratie müsse sich gegen Angriffe auf ihre Grundwerte wehren können.

Die Tolerierung offen antidemokratischer und verfassungsfeindlicher Meinungen und die Geltung des Mehrheitsprinzips ohne inhaltliche und formale Einschränkungen können im Extremfall zur Etablierung faschistischer Regime führen. Daher forderte angesichts der europäischen Faschismen Karl Loewenstein in den 1930er Jahren eine „streitbare Demokratie“, die ihre Werte mit allen Mitteln zu verteidigen habe: *„Democracy and democratic tolerance have been used for their own destruction. Under the cover of fundamental rights and the rule of law, the anti-democratic machine could be built up and set in motion legally“* (Loewenstein 1937: 423 f.). Eine solche Sicht geht mitunter so weit, die Einschränkung von Grundrechten und den Prinzipien des demokratischen Verfassungsstaats für rechtmäßig zu erklären, wenn die Demokratie als Ganzes damit geschützt werden kann. Diese Argumentation kann bei zeitgleicher Hochstilisierung von Gefahren aber auch schlicht zum staatlichen Machtausbau herangezogen werden – was sich im Kontext der Debatte um die Gefährlichkeit von Protest häufig beobachten lässt. Begründet wird die Ausweitung von polizeilichen Befugnissen seit 9/11 vielfach mit der Bedrohung durch Terrorismus. Doch auch von gewalttätigen Demonstrationen ausgehende Gefahren fanden bei der Einführung des Polizeilichen Staatsschutzgesetzes in Österreich Erwähnung (763 BlgNr 25. GP 1, 5.).

Phänomene, die zwar bedrohlich, aber selten sind, werden zur Begründung von Regelungen herangezogen, die später auf eine breite Palette anderer alltäglicher Sachverhalte angewendet werden (Flyghed 2002: 30). Diese „normative Orientierung an der Ausnahme ist für den Rechtsstaat toxisch“ (Holzleithner 2017: 25).

Die Gegenansicht ist folglich, dass eine Demokratie, die zu solchen Mitteln greift, sich ebenso gut selbst abschaffen könnte. So schreibt etwa der Israelische Gerichtshof in Bezug auf die Anwendung von Folter: „*This is the destiny of democracy, as not all means are acceptable to it, and not all practices employed by its enemies are open before it. Although a democracy must often fight with one hand tied behind its back, it nonetheless has the upper hand. Preserving the Rule of Law and recognition of an individual's liberty constitutes an important component in its understanding of security*“ (HCJ 5100/94, Rn 39). Dem ist hinzuzufügen, dass eine rechtsstaatliche Demokratie nicht nur aufgrund ihrer moralischen Überlegenheit die Oberhand behält, sondern dies gewiss auch ihrem Gewaltmonopol verdankt. Die Demokratie in einem Nationalstaat moderner Prägung ist gewissermaßen immer schon wehrhaft, weil sie als Staat das Gewaltmonopol innehat.

Die sich selbst erhaltende Gewalt übt der Staat durch die Polizei (und das Militär) aus, deren Bindung an die Gesetze deswegen so wichtig ist. Sie ist aufgrund der demokratischen Legitimation der Gesetze nicht nur ein rechtsstaatliches, sondern explizit auch ein demokratisches Prinzip. Es obliegt der Polizei, die Gesetze zu vollziehen, die auf jenen demokratischen Mehrheitsentscheidungen beruhen, die mitunter in die Kritik von Protest geraten, die aber auch die Versammlungsfreiheit schützen. Die Polizei repräsentiert allerdings immer auch den Staat und die darin herrschende Mehrheit, in deren Sinn sie die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten hat. Hier ist das liberale Postulat des Freiheitsschutzes um eine Dimension der Staatskritik zu ergänzen, die den Staat als Apparat mit politischen Interessen begreift. Die Frage, welche Versammlungen ab wann die Ordnung bedrohen und was überhaupt als gefährlich gilt, ist immer auch eine politische Frage (Adensamer/Sagmeister 2016: 523 ff., Zerbes 2010: 282).

### 3. Protest als Recht

Diese theoretischen Überlegungen und Spannungen spiegeln sich auch im positiven Recht wider. Grundsätzlich ist die Versammlungsfreiheit als Grundrecht ganz oben im Stufenbau der Rechtsordnung angesiedelt. Dieser Schutz ist aber mit Grenzen und Einschränkungen versehen, seine alltägliche Vollziehung innerhalb dieses Rahmens obliegt den Organen der Sicherheitsbehörden.

### 3.1 DAS RECHT AUF VERSAMMLUNGSFREIHEIT

Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit hat in Österreich gleich drei Rechtsgrundlagen: Art. 12 StGG, Art. 11 EMRK und Art. 12 GRC. Das Staatsgrundgesetz (StGG) trat schon 1867 in Kraft und gehört zu den ältesten Grundrechten in Österreich (vgl. Hense 2016: 476 f., Pichler 2012: 335 f.). Eine gesetzliche Definition von grundrechtlich geschützten Versammlungen gibt es im österreichischen Recht nicht. Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (VfGH) aber ist eine Versammlung als eine Zusammenkunft von mindestens drei Personen zu verstehen, „wenn sie in der Absicht veranstaltet wird, die Anwesenden zu einem gemeinsamen Wirken (Debatte, Diskussion, Manifestation usw.) zu bringen, sodass eine gewisse Assoziation der Zusammengekommenen entsteht“ (seit VfSlg 4.586/1963).

Versammlungen dürfen durch einfache Gesetze, insbesondere durch das Versammlungsgesetz (VersG), nur im Maße des Gesetzesvorbehalts in Art. 11 Abs. 2 EMRK eingeschränkt werden. Dieser normiert, dass Einschränkungen soweit erlaubt sind, wie sie „in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes des Rechte und Freiheiten anderer notwendig“ sind. Er sieht also nur solche Einschränkungen vor, die zu bestimmten Zielen innerhalb einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind und spiegelt damit die oben angestellten Überlegungen zum Verhältnis von Protest und Teilhabe in einer Demokratie wider.

Der VfGH legt den Maßstab der EMRK auch an die Vollziehung durch die staatlichen Organe an. Auch Einzelfallentscheidungen der Sicherheitsbehörden sind also einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterziehen (vgl. Berka 1999: 266 ff., 283 f., Arndt/Schubert 2012: 301, Rz 11 ff.). Der VfGH setzt der Vollziehung daher einen engen Ermessensspielraum und sieht teilweise auch Handlungen als gerechtfertigt an, die formal gegen das VersG verstoßen. So genießen etwa auch Spontanversammlungen den verfassungsmäßigen Schutz, obwohl die Anzeigepflicht verletzt wurde (Hense 2016: 478 f.).

Der Schutz der Versammlungsfreiheit nach Art. 11 EMRK umfasst zudem positive Pflichten für die staatlichen Sicherheitsbehörden. Außer bei Vorliegen eines Unter sagungsgrundes hat die Behörde die Versammlung zu ermöglichen. Eine Versammlung muss zwar angezeigt werden, bedarf aber keiner Genehmigung. Die Behörde ist verpflichtet, die Abhaltung von Versammlungen durch geeignete Maßnahmen zu garantieren, z. B. nach Bedarf den Verkehr umzuleiten, aber auch eine Versammlung vor

einer Gegendemonstration zu schützen (vgl. Arndt/Schubert 2012: 303, Rz 17, Adamovich/Funk/Holzinger/Frank 2015: 130 f. mVa VfSlg 12.501/1990). Dies soll im Sinne der Ordnungs- und Friedensfunktion des Staates Demonstrationsteilnehmer\_innen davon abhalten, sich mittels Selbsthilfe gegen eine Gegendemonstration zu wehren (ebd.: 131). Roland Pichler konstatiert jedoch, dass sich diese Schutzpflicht des Staates auch in ihr Gegenteil verkehren kann und mitunter Einschränkungen von Versammlungen mit diesem Schutz begründet werden (Pichler 2012: 339). Dies geschieht etwa, wenn durch Eingriffe in den äußeren Verlauf der Demonstration auch deren inhaltliche Ausrichtung berührt wird. Die Aussage einer Versammlung kann durch den Ort ihrer Abhaltung mitvermittelt werden, z. B., wenn sie an einem Gedenkort oder am Sitz einer Organisation, gegen die sich ihre Kritik richtet, stattfindet. Auch in Hörweite der Zielgruppe zu bleiben, kann wesentlich für den Versammlungszweck sein. Durch hohe Polizeipräsenz etwa in Form von Polizeiketten zwischen Versammlung und Passant\_innen können Aufforderungen zur Solidarisierung und zum Mitmarschieren obsolet werden (Kretschmann 2016: 508). Seit der Novelle des Versammlungsgesetzes 2017 (BGBl I Nr. 63/2017) sieht §7a VersG einen Schutzbereich im Umkreis von 50 Metern um eine Versammlung vor, in dem jede andere Versammlung verboten ist. Das erscheint in diesem Licht als eine problematische Einschränkung des Versammlungsrechts.

Das Recht auf Versammlungsfreiheit beinhaltet zudem, dass man für typischerweise mit der Abhaltung einer Versammlung einhergehendes Verhalten auch dann nicht bestraft werden darf, wenn es ansonsten eine Verwaltungsübertretung darstellen würde (Hense 2016: 479). Dies umfasst etwa Verletzungen der Straßenverkehrsordnung wegen des Gehens auf der Fahrbahn oder Ordnungs- und Lärmstörungen, die mit dem Rufen von Parolen einhergehen. Dies ist im Rechtfertigungsgrund § 6 VStG verankert (z.B. VfSlg 19528, VfSlg 11866 und VfSlg 18483, Hense 2016: 478). Auch in der Rechtsprechung des EGMR wird berücksichtigt, dass Demonstrationen Störungen des alltäglichen Lebens bewirken können, welche innerhalb eines gewissen Grads vom Schutz des Art. 10 EMRK umfasst sind (vgl. EGMR 37553/05, Rn 170-172).

### 3.2 DIE GRENZEN DER VERSAMMLUNGSFREIHEIT

Doch dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit sind auch Grenzen gesetzt. Diese beginnen damit, dass nur friedliche Versammlungen überhaupt in den Schutzbereich des Art. 11 EMRK fallen. Im VersG finden sich außerdem Befugnisse, Versammlungen nach § 6 VersG präventiv zu untersagen sowie sie nach § 13 VersG repressiv aufzulösen. Diese Befugnisse sind, wie oben bereits erwähnt, von den Sicherheitsbe-

hörden im Rahmen des Gesetzesvorbehalts in Art. 11 Abs. 2 EMRK auszuüben. In jedem Einzelfall muss also eine Abwägung zwischen einander in der Situation gegenläufigen Interessen erfolgen. Wobei nach Berka dem „Rang der Versammlungsfreiheit als Grundrecht Rechnung tragend“ bei der Abwägungsentscheidung von einer Vermutung für die Freiheit auszugehen ist (Berka 1999: 369).

Untersagungsgründe sind gemäß § 6 Abs. 1 VersG das Zuwiderlaufen des Zwecks der Versammlung gegen Strafgesetze (z.B. Verstöße gegen die strafrechtlichen Bestimmungen des VerbotsG) und alternativ die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder des öffentlichen Wohls durch ihre Abhaltung. Seit der Versammlungsrechtsreform 2017 ist darüber hinaus in § 6 Abs. 2 VersG erstmals auch eine Inhaltskontrolle vorgesehen: „Eine Versammlung, die der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen dient und den anerkannten internationalen Rechtsgrundsätzen und Gepflogenheiten oder den völkerrechtlichen Verpflichtungen, den demokratischen Grundwerten oder außenpolitischen Interessen der Republik Österreich zuwiderläuft, kann untersagt werden.“

Die Einschätzung solcher Entwicklungen im Vorfeld sowie im Laufe von Versammlungen ist ein wesentlicher Teil des *Protest Policing*. Der Polizei kommt dabei durch die Gefährlichkeitseinschätzung und Ermessenspielräume ein Handlungsspielraum zu, der in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Gesetzesbindung steht, gleichzeitig aber in einem verhältnismäßigen Ausmaß auch zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist.

### 3.3 ERMESSEN UND UNBESTIMMTE GESETZESBEGRIFFE

Nach den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit sowie der Legalität gemäß Art. 18 B-VG darf die Polizei nur aufgrund und im Rahmen der Gesetze tätig werden. Zugleich verlangt der abstrakte Charakter der Rechtsordnung bei konkreten Handlungen immer auch eine Auslegungsleistung. Die abstrakte Rechtsnorm muss von den Organen auf den konkreten Sachverhalt angewendet werden. Diesem Umstand versucht das Rechtsschutzsystem gerecht zu werden, indem polizeiliches Handeln als Rechtsakt anfechtbar gemacht wird. Dadurch, dass der Rechtsschutz aber nachgelagert ist und keine aufschiebende Wirkung hat, reicht er häufig nicht aus, um die Versammlung so, wie sie gedacht und bezweckt ist, zu schützen (siehe dazu Pentz 2016: 538 f., Adensamer/Sagmeister 2016: 524, Pichler 2012: 339). Dies trifft insbesondere auf Proteste zu tagespolitischen Geschehnissen zu, wo eine Versammlung zu einem späteren Zeitpunkt keinen Sinn mehr hat. Gegen eine Untersagung oder Auflösung vor dem Verwaltungsgericht Beschwerde zu erheben, dauert normalerweise Monate; bis dahin kann der

Grund für die Demonstration, die Diskussion und Debatte, längst hinfällig sein (Pentz 2016: 538 f.). Kreissl (1999: 52) sieht in der Nachlagerung des Rechtsschutzes überhaupt ein Hauptproblem der rechtlichen Regulierung von Protest.

In den vergangenen Jahren kam es in Österreich zu weitreichenden Ausweitungen der polizeilichen Befugnisse, die auch Vergrößerungen von Ermessens- und damit Handlungsspielräumen mit sich brachten. Im Bereich der Sicherheitspolizei lässt sich seit der Einführung des Sicherheitspolizeigesetzes (SPG) 1991 eine generelle Tendenz zur Erweiterung der zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehenden Befugnisse beobachten. Zudem werden Befugnisse und Verwaltungsstraftatbestände zunehmend offener formuliert (Hense-Lintschnig 2016: 481, dazu mwN Dopplinger/Kretschmann 2014: 20). Dafür sind die jüngste Änderung des Verwaltungsstraftatbestandes der Ordnungsstörung in § 81 SPG (BGBl I. Nr. 861/2016, Samonig 2017: 337, Pentz 2016: 542) wie auch die Novelle des Versammlungsgesetzes (BGBl I. Nr. 63/3017, Rössl/Hense-Lintschnig 2017: 165) Beispiele. Insbesondere der neue Untersagungsgrund des § 6 Abs. 2 VersG bedient sich unbestimmter Begriffe und überlässt damit die Konkretisierung der Behördenpraxis. Vor allem die Wendung, eine Versammlung „diene der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen“ stieß schon bei ihrer Einführung auf Kritik im parlamentarischen Begutachtungsverfahren<sup>1</sup> (Rössl/Hense-Lintschnig 2017): Die Bestimmung erfülle das Erfordernis des EGMR nach Vorhersehbarkeit von Eingriffen in die Versammlungsfreiheit (EGMR 37083/03, Rz 56-65) nicht und verletzte das Legalitätsprinzip des Art. 18 B-VG – so werde der „Behördenwillkür Tür und Tor geöffnet“ (Adensamer/Hense-Lintschnigg/Rössl, 503/SN 25. GP, 7). Es solle offenbar „experimentell getestet werden, wie die Rechtsanwendung mit den vielen unbestimmten Begriffen in der Praxis umgehen wird. Ein solches Vorgehen verkehrt allerdings das Verhältnis von Gesetzgebung und Verwaltung. Vielmehr müsse der Gesetzgeber selbst hinreichend konkretisieren, was er unter den hier verwendeten Begriffen versteht“ (ebd: 7).

Eben weil Ermessen und unbestimmte Gesetzesbegriffe den Verwaltungsorganen Handlungsspielräume einräumen, erfordern sie „besondere Anstrengungen zur poli-

1 Mit der Anregung, an dieser Stelle Klarstellungen vorzunehmen, Zinkl/Haider für die Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter, 500/SN 25. GP, [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SN/SN\\_00500/imfname\\_628760.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SN/SN_00500/imfname_628760.pdf). Die Bestimmung erfülle die für Grundrechtseinschränkungen unabdingbaren Bestimmtheitsvoraussetzungen nicht, Amnesty International, 481/SN 25. GP, [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SN/SN\\_00481/imfname\\_628592.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SN/SN_00481/imfname_628592.pdf); Die betreffenden Begriffe könnten „ihrem Inhalt nach vager kaum sein“, Czadilek/Determann/Lohninger für epicenter.works, 474/SN 25. GP, [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SN/SN\\_00474/imfname\\_628449.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SN/SN_00474/imfname_628449.pdf); Adensamer/Hense-Lintschnigg/Rössl für das Netzwerk Kritischer Rechtswissenschaften, 503/SN 25. GP.

tischen Legitimierung“ (Oberndorfer 2013: 15). Genau diese politische Legitimierung ist jedoch im Bereich des Polizeirechts häufig unzureichend und wird nur selten von der Öffentlichkeit eingefordert. Zudem ist die Polizei wesentlich an der Legitimierung ihrer eigenen Handlungsmöglichkeiten beteiligt. Sie ist insofern in zweierlei Hinsicht als Akteurin zu verstehen – in der Ausschöpfung ihrer Ermessens- und Entscheidungsspielräume sowie bei der Legitimierung und Gestaltung von deren gesetzlichen Grundlagen.

## 4. Die Polizei als Akteurin

Wie eben beschrieben hat die Polizei vor Ort die Entscheidungshoheit über die Versammlung betreffende Maßnahmen. Das ist *per se* weder vermeidbar noch an sich kritikwürdig. Unseres Erachtens ist es jedoch für ein tiefergehendes Verständnis der Situationslogiken von Protest notwendig, die Polizei auch als politische Akteurin wahrzunehmen, die nicht nur reaktiv agiert, sondern zwischen verschiedenen Handlungsmöglichkeiten entscheidet. Dieser Aspekt wird in der Berichterstattung über Proteste und die sie begleitenden Polizeieinsätze oft nicht sichtbar gemacht. Vielmehr erscheinen darin Handlungen der Polizei als logische Folge natürlicher Zwänge und die Initiierung von Gewalt wird den Protestierenden zugeschrieben (Kretschmann 2016: 506). So hieß es z. B. in den Medien: „Weil Gegendemonstranten den Zug der Identitären blockieren wollten, *musste* die Polizei Pfefferspray einsetzen“ (Krone, 12. April 2016, Hervorhebung der Autorinnen). Derselbe Pfefferspray-Einsatz war nicht nur nicht notwendig, sondern – wie sich im Nachhinein herausstellte – rechtswidrig (Die Presse, 24. Oktober 2016). Die unterschiedlichen Stile, derer sich die Polizei bei der Vorbereitung, Begleitung und Nachbearbeitung von Protesten bedienen kann, wurden seit den 1990er Jahren vermehrt sozialwissenschaftlich beobachtet und unter dem Begriff *Protest Policing* beschrieben.

### 4.1 POLICING-STILE

Bei der Charakterisierung von *Protest Policing* wurde lange von einer Entwicklung weg vom Einsatz von Gewalt hin zu regulierenden Einsätzen ausgegangen. Diese erstreckte sich vom „*Escalated Force*“-Stil der 1970er Jahre, der von gewaltvollen Niederschlagungen von Demonstrationen gekennzeichnet war, hin zum „*Negotiated Management*“, das auf Kommunikation zwischen Polizei und Protestierenden setzt (della Porta/Reiter 2006: 3). Aktuellere Versuche einer Einordnung von *Protest Policing* seit 2000 wenden allerdings ein, dass das „*Negotiated Management*“-Modell gegenwärtige Ten-

denzen nicht mehr adäquat erfasst. Diese Beobachtung wird vor allem mit Blick auf das *Policing* transnationaler Proteste gemacht (della Porta/Reiter 2006: 3, Wahlström 2011: 38). Es gibt verschiedene Versuche, aktuelle Entwicklungen jenseits der Opposition von „*Escalated Force*“ und „*Negotiation*“ einzufangen. Della Porta und Reiter (2006: 185) etwa fusionierten die beiden Pole zu einem „*Negotiated Force Model*“. Alex Vitale (2017: 214) hingegen entwickelt zwei Modelle: Einerseits den „*Command and Control*“-Stil, den klare Angaben, wenig Kommunikation, wenig Flexibilität und die harte Ahndung von Regelbrüchen charakterisieren. Darin soll der Einsatz von polizeilicher Gewalt durch deren minutiöse Regulierung verhindert werden, die vor allem der Kontrolle dient. Dieses Modell ergänzt er mit dem „*Miami Model*“, benannt nach dem Miami Police Department und dessen Praxis beim Umgang mit globalisierungskritischen Protesten 2003. Dieser härtere Stil ist gekennzeichnet durch die weitreichende Festsetzung von Sperrzonen, vorbereitende Medienarbeit der Polizei, durch welche die Proteste delegitimiert werden sollen, die Überwachung von Protestierenden sowie durch viele Verhaftungen und den Einsatz von „nicht-tödlichen“ Waffen, z. B. Wasserwerfern (Vitale 2017: 215). Dieser komme meist gegen Gruppen zum Einsatz, die als nicht mehr „*micro-managable*“ gelten und denen häufig die Planung von Gewalt vorgeworfen wird. Er ergänzt insofern den milderen „*Command and Control*“-Stil. Matthias Wahlström wirft ein, dass der Einsatz von Zwang zwar nicht regelmäßig, aber auch nicht nur als *ultima ratio*, sondern in allen Phasen des Umgangs mit einer Demonstration zu beobachten ist. Er nennt die simultanen Milderungen und Verhärtungen bestimmter Aspekte des *Protest Policing* „*proactive management style of policing protest*“ (Wahlström 2011: 38).

Hier sei ergänzt, dass mitunter Maßnahmen, die ohne den Einsatz von körperlichem Zwang erfolgen und auf den ersten Blick als deeskalativ oder mild kategorisiert werden könnten, dennoch besonders eingriffsintensiv sein können – etwa die Untersagung einer Versammlung im Vorfeld. Die Untersagung der NoWKR-Demonstration 2010 in Wien gegen den rechtsextremen Ball des Wiener Korporationsrings aufgrund „diffuser Gefahren“ wurde entsprechend als besonders massiver Eingriff vom Verfassungsgerichtshof als Verletzung des Rechts auf Versammlungsfreiheit erkannt (VfGH 14.03.2013, Nr. 1037/11-8, 2). Die Wahl des *Policing*-Stiles hängt außerdem von der Einschätzung des Protests durch die Polizei ab (Fernandez 2008: 168). Die „Sicht der Polizei auf die Legitimität eines Protests [ist] für die jeweilige polizeiliche Einsatztaktik maßgeblich, [...] weshalb die Anwendung des deeskalativen Stils eines ‚*negotiated management*‘ nicht als flächendeckend angesehen werden kann“ (Kretschmann 2016: 514).

## 4.2 DIE POLIZEI ALS „EXPERTIN“

Unterschiedliche Situationen verlangen unterschiedliche polizeiliche Behandlung. Problematisch ist es jedoch, wenn Diskurse über die angebliche Gefährlichkeit bestimmter Gruppen die Regulierung ganzer Versammlungen oder die Gestaltung des Versammlungsrechts als solches bestimmen. „Ebenso wie manche Aktivistenkreise die Tendenz haben, die Polizei zu dämonisieren (erinnert sei an die Parole „*all cops are bastards*“; für Frankreich an den in den Banlieues entstandenen, mittlerweile sozialstrukturell verbreiteten Slogan „*nique la police*“), muss dies zumindest in der Tendenz auch für die Polizei gegenüber gewissen Protesten und Protestierendengruppen konstatiert werden“ (Kretschmann 2016: 514). In ihrer Beeinflussung dieser Diskurse ist die Polizei auch über den konkreten Zeitpunkt und Ort von Versammlungen hinaus als Akteurin zu verstehen. Es ist unbestritten, dass die Polizei für ihre eigene Arbeit Expertin ist. Wie jede Person, die Erfahrungen über ihre eigene Arbeit sammelt, kennt sie deren alltäglichen praktischen Abläufe bestens – wenn auch aus einer stark subjektiven Position heraus.

Möchte man die Polizei aber als Expertin im wissenschaftlichen Sinn sehen, stößt man auf Probleme: Die Aussagen der Polizei sind aufgrund mangelnder Transparenz und Kontrolleinrichtungen, aber auch aufgrund von Geheimhaltung nur schwer überprüfbar. Dies zeigt sich etwa bei parlamentarischen Anfragen, die dem Parlament zu beantworten Minister\_innen verpflichtet sind. Aussagen über die Arbeit der Polizei werden in den Beantwortungen oft unter Verklausulierung unterlassen. So heißt es z. B. in einer Anfrage zu den Einsätzen von verdeckten Ermittler\_innen (nach der Anzahl der Fälle mit Einsätzen, der Anzahl an Vertrauenspersonen im Einsatz, ihrer Anwerbung, Bezahlung, den Rechtscharakter der Regeln im Umgang mit Vertrauenspersonen, etc.) nur: „Im Hinblick auf die Sensibilität der Frageinhalte wird um Verständnis ersucht, dass eine inhaltliche Beantwortung dieser Fragen nur [in einem geheimen Ausschuss] vorgenommen werden kann“ (BMI 12896/AB XXIV. GP). Die Polizei kontrolliert dadurch zu einem gewissen Grad nicht nur das von ihr produzierte Wissen, sondern auch das Wissen über sich selbst als Akteurin, ihre Strategien und Mittel. Auf diese Weise kann die Polizei die Deutungshoheit über ihre Tätigkeit und auch über konkrete Situationen, in denen sie einschreitet, aufrechterhalten (vgl. Kretschmann 2016: 511, Feest/Blankenburg 1972: 20, Sack 2014: 313 f.).

### 4.3 GEFÄHRLICHKEIT

Besonders bedeutend ist in diesem Zusammenhang die Gefährlichkeitseinschätzung der Polizei *ex ante*, weil darauf einerseits folgenschwere Entscheidungen wie die präventive Untersagung nach § 6 VersG gestützt werden können, andererseits durch die mediale Vor- und Aufbereitung dieser Prognose die Entscheidung zugleich auch in der Öffentlichkeit gerechtfertigt und legitimiert wird (vgl. Winter 1998: 18).

Dopplinger und Kretschmann haben solche Gefährlichkeitsprognosen der Polizei anhand der Proteste gegen den Akademikerball in Wien 2014 analysiert und sehen darin eine „mediale Strategie der Konstruktion gefährlicher Menschen und gefährlicher Räume“ (Dopplinger/Kretschmann 2014). Im dort aufgezeigten Beispiel konnte „durch gezielte Medienarbeit [...] über die diskursive Konstruktion gewaltbelasteter und damit gefährlicher Orte die Grundlage geschaffen werden, auf dem Verordnungsweg, großflächige Sperr- und Eingriffszonen einzurichten und darüber Grundrechte einzuschränken“ (ebd.: 28).

Oftmals entsteht ein Wechselspiel zwischen Polizei und Medien, die gegenseitig die Einschätzung der jeweils anderen übernehmen und verstärken. So kann es z. B. vorkommen, dass die Polizei eine vorläufige Prognose öffentlich macht, diese von Boulevardmedien reißerisch übertrieben wird, die Polizei diese Übertreibungen wieder in ihre Prognose miteinberechnet, usw. Auch in etwaig nachfolgenden Rechtsstreitigkeiten über die Rechtmäßigkeit des Vorgehens der Polizei fließen diese Prognosen und Medienberichte in die Beweiswürdigung mit ein. All dies hat zur Folge, dass die Gefährlichkeit oft schon vor dem eigentlichen Stattfinden von Protesten medial umkämpft ist oder gar fixiert wird.

Die Gefährlichkeit im Sinne einer Wahrscheinlichkeit von Gewaltausbrüchen auf Demonstrationen ist zudem nicht allein von den Protestierenden abhängig zu machen. Kretschmann begreift Gewaltdynamiken auf Demonstrationen „als komplexe Wechselverhältnisse“ und kommt in einer sozialwissenschaftlichen Analyse derselben zu dem Ergebnis, dass die Polizei „einen großen Anteil daran habe, ob Demonstrationen gewaltfrei oder gewalttätig ablaufen“ (Kretschmann 2016: 514 f., siehe dazu auch Winter 1998: 2). Infolge der Eskalation der Proteste gegen den G20-Gipfel in Hamburg 2017 wurde in der öffentlichen Debatte auch die Beteiligung der Polizei an diesen Verläufen thematisiert (Drieschner, Zeit Online, 7. Juli 2017). Dabei wurde die Sicht auf die Polizei als an den Ausschreitungen beteiligte Konfliktpartei von manchen Journalist\_innen auch dezidiert abgelehnt (Hanfeld, FAZ Online, 9. Juli 2017). Vertreter\_innen der Polizei werden weitläufig eher als Expert\_innen im Sicherheitsdiskurs und objektive Beobachter\_innen eines Protests wahrgenommen, wobei

ihr Interessen an der Bewertung der eigenen Handlungen in der Öffentlichkeit übersehen wird. *Protest Policing* ist ein „key feature for the development and the self-definition of the police as an institution and as a profession“ (della Porta/Reiter 2006: 3). Als Organisationseinheit hat die Polizei eigene strukturelle Interessen, die sie mehr oder weniger aktiv verfolgt: die Ausweitung ihrer Befugnisse, ihre Position innerhalb des Behördenapparates und personelle, finanzielle und technische Ressourcen (vgl. Adensamer/Sagmeister 2016: 521, Singelstein/Stolle 2012: 52, Flyghed 2002: 35, Seifert 1995: 48). In der Debatte über etwaige Ausweitungen, die Zulässigkeit und das Maß der ihr zur Verfügung stehenden Mittel müssen diese Eigeninteressen und folglich das Gewicht polizeiinterner Expertisen reflektiert werden.

## 5. Fazit

Das Recht zu protestieren und sich – auch mit einer Mindermeinung – Gehör zu verschaffen ist existentiell für eine Demokratie. Es kann keinen „Willen des Volkes“ geben, der die Gesetze und Maßnahmen des Staates bestimmen könnte, wenn freie Diskussionen und Demonstrationen nicht möglich sind. Die Versammlungsfreiheit ist daher grundrechtlich verankert und der Staat ist verpflichtet, sie auch praktisch zu gewährleisten. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Versammlungsrechts ist aber nicht nur ermöglichend, sondern auch einschränkend. Die Polizei hat im Bereich des *Protest Policing* eine ständige Abwägung zwischen dem Recht auf Versammlungsfreiheit und anderen Rechtsgütern – wie der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit – zu treffen und dadurch große Entscheidungsmacht. Sie kann über Untersagung, Auflösung und Schutzzonen von Versammlungen entscheiden, also darüber, ob eine Versammlung überhaupt und ihrem Zweck entsprechend abgehalten werden kann. Der nachgelagerte Rechtsschutz kann dabei kaum Abhilfe schaffen. Durch ihre besondere Rolle bei der Bestimmung der Gefährlichkeit von Protesten hat die Polizei außerdem Einfluss auf die Legitimierung ihrer eigenen Entscheidung. Dass sie oft unhinterfragt als Expertin für ihre eigene Arbeit gilt, verstärkt den Zirkelschluss, in dem sie die Situationen, auf Basis derer sie schließlich ihre Entscheidungen trifft, selbst schafft.

Bei der Ausweitung von Polizeibefugnissen, vor allem im Versammlungsrecht, ist äußerste Vorsicht geboten. Ufern sie aus, können sie für eine Demokratie bedrohlich werden. Denn wiewohl das staatliche Gewaltmonopol der Friedenssicherung dient, bleibt die Konzentration von Gewalt an einer Stelle eine gefährliche Angelegenheit. Eine demokratische Kontrolle der Polizei und ein hohes Maß an Transparenz und Rechtsschutz sind daher unumgänglich. Leider geht schon seit einigen Jahren die Tendenz eher in die entgegengesetzte Richtung. Die Sicherheit, deren Schutz die

Polizei garantieren soll, muss aber immer auch der Freiheit dienen. Schließlich ist auch Schutz vor staatlicher Willkür – die Sicherheit vor dem Staat – ein wichtiger Bestandteil von Sicherheit und Kerngedanke der Grundrechte.

## Literatur

- Adamovich, Ludwig/Funk, Bernd-Christian/Holzinger, Gerhart/Frank, Leo 2015: Österreichisches Staatsrecht, Band 3: Grundrechte2. Wien: Verlag Österreich.
- Adensamer, Angelika/Sagmeister, Maria 2016: Die Ausweitung von Polizeibefugnissen und deren politischen Dimensionen. In: *juridikum*, 4/2016, 516-526.
- Arndt, Felix/Schubert, Anja 2012: Art. 11, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. In: Karpenstein, Ulrich/Mayer, Franz (Hg.): EMRK. Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. München: C.H. Beck, 297-313.
- Atak, Kivanç 2016: Prevention, facilitation and the fortress of the transnational. Policing public demonstrations in Europe. In: *juridikum*, 4/2016, 484-493.
- Berka, Walter 1999: Die Grundrechte: Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich. Wien: Springer.
- Bielefeld, Heiner 2004: Freiheit und Sicherheit im demokratischen Rechtsstaat. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Della Porta, Donatella/Reiter, Herbert 1998: Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Della Porta, Donatella/Peterson, Abby/Reiter, Herbert 2006: The Policing of Transnational Protest. Hampshire: Ashgate. <http://voidnetwork.gr/wp-content/uploads/2016/09/Policing-of-Transnational-Protest-by-Donatella-della-Porta-Abby-Peterson-and-Herbert-Reiter.pdf>
- Dopplinger, Lorenz/Kretschmann, Andrea 2014: Die Produktion gefährlicher Räume. Der Polizeieinsatz anlässlich des rechtsextremen „Akademikerballs“ in der Wiener Hofburg 2014. In: *juridikum*, 1/2014, 19-28.
- Marauhn, Thilo 2009: Kommunikationsgrundrechte. In: Ehlers, Dirk (Hg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten. Berlin: de Gruyter, 113-153.
- Feest, Johannes/Blankenburg, Erhard 1972: Die Definitionsmacht der Polizei. Strategien der Strafverfolgung und soziale Selektion. Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag.
- Fernandez, Louis 2008: Policing Dissent – Social Control and the Anti-Globalization Movement. London: Rutgers.
- Flyghed, Janne 2002: Normalising the Exceptional: The case of Political Violence. In: *Policing and Society*, Vol. 13, Issue 1, 23-41.
- Hense-Lintschnig, Philipp 2016: Protest Policing. Eine kritische rechtsdogmatische Perspektive. In: *juridikum*, 4/2016, 474-483.
- Holzleithner, Elisabeth 2017: Freiheit und Sicherheit – Konkurrenz oder Synergie? In: *Zeitschrift für Menschenrechte*, Jg. 11, Nr. 2, 7-29.
- Knopp, Philipp/Ullrich, Peter 2016: Kampf um die Bilder. Videoüberwachung und Gegenüberwachung von Demonstrationen in Österreich. In: *juridikum*, 4/2016, 527-573.
- Kreissl, Reinhard 1999: Mob oder Souverän. Diskurse über die rechtliche Regulierung kollektiver Protestformen. Opladen: Leske und Budrich.

- Kretschmann, Andrea 2012: Das Wuchern der Gefahr. Einige gesellschaftstheoretische Bemerkungen zur Novelle des Sicherheitspolizeigesetzes 2012. In: *juridikum*, 3/2012, 320-333.
- Kretschmann, Andrea 2016: Die Polizei in gewalttätigen Protestdynamiken: Eine sozialtheoretische Annäherung. In: *juridikum*, 4/2016, 504-516.
- Loewenstein, Karl 1937: Militant Democracy and Fundamental Rights, I. In: *The American Political Science Review*, Vol. 31, No. 3, 417-432.
- Oberndorfer, Peter 2013: Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld, in Holzinger, Gerhart/Oberndorfer, Peter/Raschauer, Bernhard (Hg.): *Österreichische Verwaltungslehre*. Wien: Verlag Österreich, 1-80.
- Pentz, Nora 2016: Rechtsschutzprobleme im Protest Policing. In: *juridikum*, 4/2016, 538-545.
- Pichler, Roland 2012: Von wegen „volle Versammlungsfreiheit“. In: *juridikum*, 3/2012, 334- 343.
- Piele, Kadriye/Fisahn, Andreas 2018: Sicherheitsstaat und neue Formen des Autoritären (Staates) in Europa? In: Puschke, Jens/Singelstein, Tobias (Hg.): *Der Staat und die Sicherheitsgesellschaft*. Wiesbaden: Springer, 33-53.
- Teune, Simon/Sommer, Moritz 2017: Zwischen Emphase und Aversion. Großdemonstrationen in der Medienberichterstattung. Berlin: Verein für Protest- und Bewegungsforschung, [https://protestinstitut.eu/wp-content/uploads/2017/11/ipb-working-paper-Grossdemonstrationen-in-den-Medien\\_web.pdf](https://protestinstitut.eu/wp-content/uploads/2017/11/ipb-working-paper-Grossdemonstrationen-in-den-Medien_web.pdf)
- Rössl, Ines/Hense-Lintschnig, Philipp 2017: When they exit, we all exit. Zur Novellierung des Versammlungsgesetzes. In: *juridikum*, 2/2017, 165-170.
- Sack, Fritz 2014: *Kriminologie als Gesellschaftswissenschaft. Ausgewählte Texte*. Weinheim/Basel: Beltz Juventa Verlag.
- Singelstein, Tobias/Stolle, Peer 2012: *Die Sicherheitsgesellschaft. Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert*. Wiesbaden: Springer.
- Seifert, Jürgen 1995: Die Erosion von Demokratie durch Übermacht der Exekutive. Sicherheitsapparate, Feindbilder und „Runde-Tisch-Fähigkeit“. Zum Verhältnis von Sicherheit und Frieden. In: Gössner, Rolf (Hg.): *Mythos Sicherheit: der hilflose Schrei nach dem starken Staat*. Baden-Baden: Nomos, 41-52.
- Vitale, Alex 2017: *The End of Policing*. London: Verso.
- Wahlström, Mattias 2011: *The Making of Protest and Protest Policing. Negotiation, Knowledge, Space, and Narrative*. Göteborg Studies in Sociology No 47, [https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/25025/2/gupea\\_2077\\_25025\\_2.pdf](https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/25025/2/gupea_2077_25025_2.pdf)
- Winter, Martin 1998: *Protest Policing und das Problem der Gewalt*. Der Hallesche Graureiher No 98-5, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- Zerbes, Ingeborg 2010: *Spitzeln, Spähen, Spionieren. Sprengung strafprozessualer Grenzen durch geheime Zugriffe auf Kommunikation*. Wien: Springer.

## Medien

- Krone, 12. April 2016, „Demo-Schlacht war wie Vorstufe zum Bürgerkrieg“, [www.krone.at/514549](http://www.krone.at/514549)
- Die Presse, 24. Oktober 2016, „Demo: Pfefferspray-Einsatz der Polizei rechtswidrig“, [https://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/5107562/Demo\\_PfeffersprayEinsatz-der-Polizei-rechtswidrig](https://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/5107562/Demo_PfeffersprayEinsatz-der-Polizei-rechtswidrig)

Hanfeld, Michael 2017: „Die Polizei als Konfliktpartei?“, Kommentar in FAZ Online, 9.7.2017, [www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/kommentar-die-polizei-als-konfliktpartei-15098802.html](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/kommentar-die-polizei-als-konfliktpartei-15098802.html)

Drieschner, Frank 2017: „Die Strategie der Polizei ist gescheitert“, Zeit Online, 7.7.2017, [www.zeit.de/politik/2017-07/polizeieinsatz-hamburg-demonstration-welcome-to-hell](http://www.zeit.de/politik/2017-07/polizeieinsatz-hamburg-demonstration-welcome-to-hell)



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

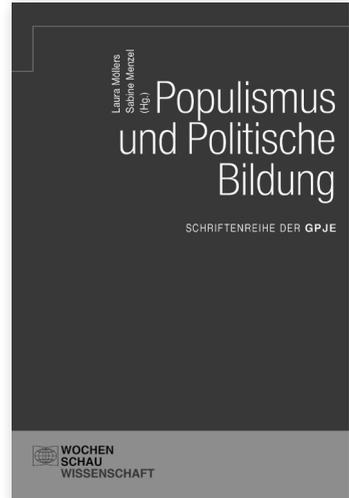
**Schriftenreihe  
der GPJE**

Laura Möllers, Sabine Manzel (Hg.)

## Populismus und Politische Bildung

Der Beziehung zwischen Populismus und Politischer Bildung widmet sich der vorliegende Sammelband aus unterschiedlichen Perspektiven. Eröffnet wird die Diskussion durch politikwissenschaftliche Analysen, Forschungsergebnisse aus der Politikdidaktik bieten pädagogische Orientierung.

Zentrale Themen sind u.a. die Auslegung des Beutelsbacher Konsenses, die Bedingungen von Kontroversität sowie demokratietheoretische Überlegungen. Damit werden praktische Handlungsoptionen für Lehrer\*innen in Schule und Unterricht geboten.



ISBN 978-3-7344-0680-5,  
200 S., € 22,90

E-Book ISBN 978-3-7344-0681-2 (PDF)

### Mit Beiträgen von

Rico Behrens, Stefan Breuer, Frank Decker, Paulina Depczyńska, Tim Engartner, Christian Fischer, Werner Friedrichs, Timo Gertler, Marcel Grieger, Katrin Hahn-Laudenberg, Dennis Hauk, Marina Haves, Inken Heldt, Sven Ivens, David Jahr, May Jehle, Annemarie Jordan, Dörte Kanschik, Balasundaram Krisanthan, Zukiswa Kuhlane, Barbara Landwehr, Johanna Leunig, Sabine Manzel, Maria Theresa Meßner, Laura Möllers, Claire Moulin-Doos, Stefan Müller, Farina Nagel, Kenneth Ngcoza, Monika Oberle, Tonio Oeftering, Andreas Petrik, Thomas Pfeiffer, Gert Pickel, Susanne Pickel, Sibylle Reinhardt, Samuel Salzborn, Wolfgang Sander, Michael Schedelik, Sophie Schmitt, Sebastian Schmitz, Matthias Sowinski, Dennis Spies, Georg Weißeno und Tim Zosel



**Pierre de Vos**

## **The constitutional limits of disruptive protest: the case of student protest in South Africa**

Protest action is an important mechanism through which people, especially poor and vulnerable people acting together, can make their voices heard. The ability to protest becomes especially important in a country like South Africa, a highly unequal society in which one political party has been electorally dominant for the past 25 years. The right to assemble, demonstrate and protest peacefully and unarmed is protected in the South African Constitution. But this right must be balanced against the other rights and interests of those individuals not taking part in protest action but potentially affected by it. While the South African Constitutional Court has given the right to assemble, demonstrate and protest an expansive meaning to include protest action that remains largely peaceful, the right can and has been limited by legislation regulating the right to protest. However, sometimes demonstrations and protest action occur outside the existing legal framework regulating the right to protest.

In recent years, various universities in South Africa have been severely affected by ongoing protest action of students, disrupting academic activities and in some cases even leading to the indefinite closure of universities. In such cases universities have turned to the courts for protection, asking courts to interdict certain types of disruptive or violent protest. When considering whether to grant such interdicts limiting the right to assemble, demonstrate and protest, courts face difficult choices, attempting to ensure that the right to protest remains an effective democracy-enhancing right, while at the same time attempting to protect the interests of individuals and institutions who may be profoundly affected by disruptive protest. In such cases South African courts embark on a proportionality analysis, considering the size of the protest, the duration of the protest, and the severity of the disruption (whether it substantially interferes with other protected rights), before deciding whether to limit the rights of those who engage in protest action. The article suggests that this proportionality analysis is an effective mechanism through which courts can balance the interest of protestors against those affected by protest action.

### **1. Introduction**

In the second half of 2015 students across South Africa embarked on a political campaign demanding the scrapping of all fees that public universities in South Africa charge students. These fees are charged in order to supplement the limited subsidies provided to public universities in South Africa by the government. In short, students demanded (in the hashtag language of the day) that #FeesMustFall. As part of this

campaign, students on many campuses engaged in protest action, holding large demonstrations, blockading access roads to universities, and (in some instances) disrupting lectures and destroying property. At the University of Cape Town (UCT), where I teach, the university management, after first attempting to continue with the academic programme, suspended all lectures after such disruptions occurred and lectures remained suspended for several weeks.

The widespread student protest was in no way a unique occurrence in South Africa, as protest action (especially by members of poor and vulnerable communities) occur across South Africa year in and year out.<sup>1</sup> The widespread protest action in South Africa – which sometimes are disruptive and on occasion turn violent and lead to the destruction of property – often occur because such protests are seen as the only way for a community to have their democratic demands responded to by those in power. Such protest action (which are mostly not politically organised or directed), often occur locally in response to specific failures by government, and is expressed in terms of a demand for basic services, resistance against displacement, and disconnection from water or electricity (Bangstad et al. 2012). In short, one of the reasons why protest is so widespread in South Africa and why it often becomes excessively disruptive or even violent is because the elected government in South Africa (at national, provincial and local level) is not as responsive to the needs of people as one would expect a democratic government to be. Many citizens feel that they have no political voice, and that the government will not take their complaints seriously unless they take part in collective protest action to draw attention to their complaints.

This is not surprising as South Africa is a one party dominant democracy: the governing ANC has enjoyed electoral dominance and continues to win free and fair elections with all other parties lagging far behind.<sup>2</sup> Because of this electoral dominance, institutions have become less responsive to the needs of voters. Moreover, South Africa is also a profoundly unequal society. In a political context in which democratic institutions are already unresponsive to the needs of individuals (because of the pathologies associated with one party dominance), those who lack social or economic power find it particularly difficult to draw attention to their concerns and to have a political voice. All this lead to a situation in which groups of people (especially those from

1 Alexander 2013; De Visser/Powell 2012. See also, Centre for Civil Society (University of KwaZulu-Natal, South Africa) SA Social Protest Observatory. Available at <http://ccs.ukzn.ac.za/default.asp?2,27,3,1858>.

2 See Choudhry 2009. Whether South Africa can indeed be characterised in this manner has been the subject of intense debate. See Southall 1994, 1998, 2001a, 2001b, 2005; Giliomee 1998; Friedman 1999; Giliomee et al. 2001; Alence 2004; Lodge 2004; Hamill 2004; Suttner 2006 Handley et al. 2008.

marginalised and poor communities) resort to the „politics of spectacle”<sup>3</sup> – including disruptive and violent protest and the destruction of property during such protests (Lor 2013) in an attempt to have their voices heard. Exercising their right to protest allows individuals, acting together, to make their voices heard in order to challenge the power of powerful elites. Such protests can also help civil society groups to build support for their causes and to mobilise public opinion in order to ensure more responsive and accountable government from those who were elected to serve the people (De Vos/Freedman 2014: 550). Arguably, the larger the protest and the more disruptive in nature, the more likely that the protest will have some impact. But as some disruptions resulting from protest will impact on the rights of others, a tension arises between respecting the right to protest as expansively as is possible, while also respecting the rights of others.

In this article I engage with the question of how to strike an appropriate balance in the South African context between the important right of individuals to use their collective power to demonstrate and protest, on the one hand, against the need to protect the rights of those who do not take part in the demonstrations or protests, on the other hand. I first set out the scope and content of the right to assemble and protest, which is protected in the judicially enforceable South African Bill of Rights. I then proceed to discuss the manner in which the right to assemble and to protest can be limited by legislation and by other constitutional rights. In the final section of the article I return to the question of student protest in South Africa and ask how courts should strike the balance between the right to protest and other constitutional rights. This issue becomes of particular importance where protest is not conducted within the existing legal framework regulating the right to protest. In such cases, universities (including the university where I work) have turned to the courts, requesting the courts to interdict certain types of protest. When considering whether to grant such interdicts limiting the right to assemble, demonstrate and protest, courts face difficult choices, attempting to ensure that the right to protest remains an effective democracy-enhancing right, while at the same time attempting to protect the interests of individuals and institutions who may be profoundly affected by disruptive protest. I develop some criteria, which I suggest, courts could rely on when making these difficult choices.

---

3 The argument here is that in order to attract the attention of politicians and bureaucrats who are not responsive to the needs of the population (because of the lack of real political competition), communities revert to the „politics of spectacle”, including taking part in extreme forms of public protests that include the destruction of property and violence. See Cottle 2008: 864; Posel 2014.

## 2. The expansive scope and content of the right to freedom of assembly in the South African Constitution

The right to assemble, to demonstrate, to picket and to present petitions is guaranteed in section 17 of the South African Constitution.<sup>4</sup> The right to freedom of assembly is viewed as a central right in South Africa's constitutional democracy. According to South Africa's Constitutional Court it „exists primarily to give a voice to the powerless”, including „groups that do not have political or economic power, and other vulnerable persons”. Protest, said, the court, also provides an outlet for the frustrations of marginalised and vulnerable groups.

*„This right will, in many cases, be the only mechanism available to them to express their legitimate concerns. Indeed, it is one of the principal means by which ordinary people can meaningfully contribute to the constitutional objective of advancing human rights and freedoms. This is only too evident from the brutal denial of this right and all the consequences flowing therefrom under apartheid.”<sup>5</sup>*

Apart from promoting participation in the political processes, the right to demonstrate and protest also develops each individual's unique personality. This is because our personalities do not develop in isolation. Instead, they develop in the context of groups. Assemblies for cultural, educational, religious, sport and recreational purposes, therefore, may be as important as assemblies for political purposes (De Vos/Freedman 2014: 551). Because of its importance, South Africa's Constitutional Court has said that this right should be interpreted expansively.<sup>6</sup>

*„It would need some particularly compelling context to interpret this provision as actually meaning less than its wording promises. There is, however, nothing, in our own history or internationally, that justifies taking away that promise. ... This means that it is appropriate to proceed on the basis that section 17 of the Constitution means what it generously says.”<sup>7</sup>*

4 The Constitution of the Republic of South Africa, 1996, section 17 states: „Everyone has the right, peacefully and unarmed, to assemble, to demonstrate, to picket and to present petitions.“ Throughout this article, I invoke this right by referring to „the right to demonstrate and protest”, assuming that it encompasses all or parts of the right set out above.

5 *South African Transport and Allied Workers Union and Another v Garvas and Others* (CCT 112/11) [2012] ZACC 13; 2012 (8) BCLR 840 (CC); [2012] 10 BLLR 959 (CC); (2012) 33 ILJ 1593 (CC); 2013 (1) SA 83 (CC) (13 June 2012) at para 61.

6 *Garvas* (note 5), para 52.

7 *Ibid.*

As is often the case with the South African courts when they interpret specific provisions of the South African Bill of Rights, the justification for favouring an expansive interpretation of the right to assemble and demonstrate, is founded in South Africa's politically oppressive past.<sup>8</sup> The South African Constitution has been described as a „never again“ Constitution.<sup>9</sup> „Never again will we allow the right of ordinary people to freedom in all its forms to be taken away.”<sup>10</sup> In this context, during the pre-constitutional era public protests and demonstrations against a denial of fundamental human rights by the apartheid regime were severely curtailed and „were often met by brute force with resultant loss of life”.<sup>11</sup> A particularly egregious example of such curtailment of protest occurred during the 1976 Soweto student uprising (in which a large number of protesting children were killed by the police – estimates of those killed range between 176 to 700).<sup>12</sup> The 1996 Constitution represents a „clean break“ with this past, ensuring „human dignity, the achievement of equality and the advancement of human rights and freedoms”. The right to demonstrate and protest is thus „an essential feature of a democratic society and that they are essential instruments of dialogue in society”.<sup>13</sup>

A further reason why South African courts take an expansive view of the right to freedom of assembly is that it forms part of a web of mutually supporting rights which are closely linked to the proper functioning of the democracy. In this regard, the Constitutional Court noted in *South African National Defence Union v Minister of Defence and Another*<sup>14</sup> that there was an inter-relationship „between the various freedom rights”:

„[Freedom of speech] is closely related to freedom of religion, belief and opinion (s 15), the right to dignity (s 10), as well as the right to freedom of association (s 18), the right to vote

8 On the recent use of history by the Court see for example *The Citizen 1978 (Pty) Ltd and Others v McBride* (CCT 23/10) [2011] ZACC 11; 2011 (4) SA 191 (CC); 2011 (8) BCLR 816 (CC) (8 April 2011); and *City of Tshwane Metropolitan Municipality v Afriforum and Another* (157/15) [2016] ZACC 19; 2016 (9) BCLR 1133 (CC); 2016 (6) SA 279 (CC) (21 July 2016).

9 *Ex parte Gauteng Provincial Legislature: In re Dispute Concerning the Constitutionality of Certain Provisions of the Gauteng School Education Bill of 1995* [1996] ZACC 4; 1996 (3) SA 165 (CC); 1996 (4) BCLR 537 (CC) at para 46.

10 *South African Transport and Allied Workers Union and Another v Garvas and Others* (CCT 112/11) [2012] ZACC 13; 2012 (8) BCLR 840 (CC); [2012] 10 BLLR 959 (CC); (2012) 33 ILJ 1593 (CC); 2013 (1) SA 83 (CC) (13 June 2012) at para 63.

11 *South African Transport and Allied Workers Union v Garvas and others* (007/11) [2011] ZASCA 152; 2011 (6) SA 382 (SCA); 2011 (12) BCLR 1249 (SCA); [2011] 4 All SA 475 (SCA); [2011] 12 BLLR 1151 (SCA); (2011) 32 ILJ 2426 (SCA) (27 September 2011) para 46.

12 *Ibid* at para 46.

13 *Ibid* at para 47.

14 CCT27/98 [1999] ZACC 7; 1999 (4) SA 469; 1999 (6) BCLR 615 (26 May 1999).

*and to stand for public office (s 19) and the right to assembly (s 17). These rights taken together protect the rights of individuals not only individually to form and express opinions, of whatever nature, but to establish associations and groups of like-minded people to foster and propagate such opinions.*"<sup>15</sup>

This link between freedom of expression, freedom of association, the right to demonstrate and protest and the proper exercise of democratic rights has often been made by South Africa's Constitutional Court<sup>16</sup> who has noted that the rights are interconnected and complementary.<sup>17</sup> In summary, because of South Africa's apartheid past (when protests and demonstrations were often banned and violently broken up by the apartheid regime) and because of the close link between the right to demonstrate and protest and other freedom rights, the South African courts prefer an expansive interpretation of the right. Courts are also reluctant to place onerous limitations on this right. This is an important insight that will be kept in mind when engaging with the question of how to balance the need to protect the right to demonstrate and protest against the need to protect other rights and interests.

Although the right to demonstrate and protest must be viewed expansively, this does not mean the right cannot be limited. The right can be limited in three distinct ways. First, section 17 contains internal modifiers which limit the scope and content of the right at a definitional level. Second, the right to protest may be limited by balancing it against the respect for the rights of others. Third, in terms of the South African Bill of Rights, all rights may be limited by a law of general application if it complies with the general limitation clause contained in section 36 of the Bill of Rights. I shall now turn to each of these types of potential limitations and discuss them in turn.

### 3. Limitations on the right to demonstrate and protest

#### 3.1 INTERNAL MODIFIERS

Internal modifiers are definitional in nature (as they are contained in the text of section 17 itself) and are strictly speaking not limitations of the right *per se*. But for practical

<sup>15</sup> Ibid at para 8.

<sup>16</sup> See for example *Garvas* (note 10 above) at para 63; *Print Media South Africa and Another v Minister of Home Affairs and Another* [2012] ZACC 22; 2012 (6) SA 443 (CC); 2012 (12) BCLR 1346 (CC) at para 54; *Khumalo and Others v Holomisa* [2002] ZACC 12; 2002 (5) SA 401 (CC); 2002 (8) BCLR 771 (CC) at para 24; and *South African National Defence Union v Minister of Defence and Another* [1999] ZACC 7; 1999 (4) SA 469(CC); 1999 (6) BCLR 615 (CC) at para 8.

<sup>17</sup> See *Pilane and Another v Pilane and Another* (CCT 46/12) [2013] ZACC 3; 2013 (4) BCLR 431 (CC) (28 February 2013) para 69.

reasons I will deal with them as limitations. They are definitional in that they are textually imposed limitations that narrow the scope and content of the right. These internal modifiers recognise the possibility that demonstrations and protests can turn violent and that those taking part in demonstrations and protest could abuse their collective power to intimidate opponents or the state (Currie/De Waal 2013: 384). The first internal modifier contained in the text of section 17 is that the demonstrations or protests have to be peaceful. South African courts have not defined what is meant by this requirement. In the most detailed discussion of the requirement that demonstrations and protests must be peaceful the Court emphasised that:

*„it is the holders of the right who must assemble and demonstrate peacefully. It is only when they have no intention of acting peacefully that they lose their constitutional protection... [A]n individual does not cease to enjoy the right to peaceful assembly as a result of sporadic violence or other punishable acts committed by others in the course of the demonstration, if the individual in question remains peaceful in his or her own intentions or behaviour.“*<sup>18</sup>

This interpretation is in line with the generous interpretation of the right advocated by the South African courts, ensuring that if a small number of the individuals taking part in a demonstration or protest resort to violence, while the large majority of the participants remain peaceful, the assembly remains protected (Currie/De Waal 2013: 384). It is unclear whether the South African courts would hold that actual violence is required before an individual loses the protection of section 17.

The second internal modifier is that those who take part in the demonstration or protest must be unarmed. The South African courts have not yet provided any guidance on what is meant by this requirement. I will assume that a protestor will be considered to be armed not only when she carries a firearm or other recognised weapon such as a knife, but also if she carries sticks, stones or other makeshift weapons or „traditional“ weapons such as *knobkieries* and *sjamboks*.<sup>19</sup> The South African legislature passed legislation<sup>20</sup> to regulate the carrying of what it terms „dangerous weapons“, which the legislation defines as „any object, other than a firearm, capable of causing death or

18 *Garvas* (note 10 above) at para 53. The court quoted here from the European Court of Human Rights judgments referred to is *Ziliberg v Moldova* ECHR (Application No 61821/00) (4 May 2004) at para 2 and *Cisse v France* ECHR (Application No 51346/99) (9 April 2002) at para 50 and *Christians Against Racism and Fascism v United Kingdom* (1980) 21 DR 138 (Application No 8440/78) at para 4.

19 A „knobkierie“ is a short stick with a knob at the top, traditionally used as a weapon by the indigenous peoples of South Africa while a „sjambok“ is a heavy leather whip. It is traditionally made from an adult hippopotamus (or rhinoceros) hide, but is also commonly made out of plastic.

20 Dangerous Weapons Act 15 of 2013.

inflicting serious bodily harm, if it were used for an unlawful purpose”. This definition is incorporated into the legislation that regulates demonstrations and protests in South Africa.<sup>21</sup> An individual who carries such a dangerous weapon during a demonstration will cease to enjoy the protection of section 17. But in line with the argument advanced above that sporadic acts of violence by some protestors would not remove the rights protection from everyone taking part in the demonstration or protest, I would argue that where one or two participants in a demonstration or protest are armed, this would not remove the protection of section 17 from the vast majority who remain unarmed during the demonstration or protest.

### 3.2 LIMITATIONS ON THE RIGHT TO DEMONSTRATE AND PROTEST IMPOSED BY THE NEED TO RESPECT OTHER RIGHTS

These internal modifiers are not the only limitations placed by the South African Constitution on the right to demonstrate and protest. Every right – including the right to demonstrate and protest – must be exercised „with due regard to the rights of others”.<sup>22</sup> The internal modifiers contained in section 17 implicate other rights protected in the South African Constitution, most notably the right to freedom and security of the person, including the right to be „free from all forms of violence”.<sup>23</sup> As explained above, in cases of a demonstration turning violent, such violence may turn an otherwise protected demonstration into an event that is not constitutionally protected. As the internal modifier is definitional in nature, in such a case the balancing of rights is not in issue: the right to be free from violence trumps the right to demonstrate. But demonstrations or protests that are peaceful may nevertheless infringe on other rights protected in the Constitution. When this happens, a decision must be made where to strike the balance between the right to demonstrate and other rights. The exercise of the right to protest could impact on many different rights, but due to space constraints I will focus here on the two most important rights, namely property rights and the right to freedom of expression.<sup>24</sup>

21 Regulation of Gatherings Act 205 of 1993, section 4. This Act is discussed in more detail in section 3.3.2 below.

22 *Garvas* (note 10 above) at para 68.

23 Constitution of the Republic of South Africa, 1996, section 12(1)(c) states that: „Everyone has the right to freedom and security of the person, which includes the right: (c) to be free from all forms of violence from either public or private sources”.

24 Other rights in the South African Constitution which may also be affected by the exercise of the right to demonstrate and protest will include the right to dignity (section 10), the right to freedom and security of the person (section 12), freedom of association (section 18) and the right to education (section 29).

Demonstrations or protests may limit the enjoyment of the property rights of other persons or institutions.<sup>25</sup> Section 25 of the South African Bill of Rights „embodies a negative protection of property and does not expressly guarantee the right to acquire, hold and dispose of property”.<sup>26</sup> The section states that no one may be deprived of property except in terms of law of general application, and that no law may permit arbitrary deprivation of property.<sup>27</sup> On the face of it, any interference with the use, enjoyment or exploitation of private property involves some deprivation in respect of the person having title or right to or in the property concerned.<sup>28</sup> However, South Africa’s Constitutional Court stated that something more would be required for there to be a „deprivation“ of property.

*„Whether there has been a deprivation depends on the extent of the interference with or limitation of use, enjoyment or exploitation... [A]t the very least, substantial interference or limitation that goes beyond the normal restrictions on property use or enjoyment found in an open and democratic society would amount to deprivation.”<sup>29</sup>*

A substantial interference does not require the physical taking of property. It suffices for one or more of the entitlements of ownership to be impacted upon.<sup>30</sup> Whilst direct or physical interference is not necessary, the impact „must be of sufficient magnitude to warrant constitutional engagement”. A court must consider the extent to which the use and enjoyment of the land has been diminished.<sup>31</sup> The Supreme Court of Appeal elaborated on this requirement (in a different context) by stating that a „[s]ubstantial interference is a matter of duration and degree.”<sup>32</sup> The more serious the interference

25 *First National Bank of SA Limited t/a Wesbank v Commissioner for the South African Revenue Services and Another; First National Bank of SA Limited t/a Wesbank v Minister of Finance* (CCT19/01) [2002] ZACC 5; 2002 (4) SA 768; 2002 (7) BCLR 702 (16 May 2002) at para 48.

26 Ibid.

27 Constitution of the Republic of South Africa, 1996, section 25(1) states: „No one may be deprived by property except by a law of general application, and no law may permit arbitrary deprivation of property.”

28 *First National Bank* (note 25 above) at para 57.

29 *Mkontwana v Nelson Mandela Metropolitan Municipality and Another; Bissett and Others v Buffalo City Municipality and Others; Transfer Rights Action Campaign and Others v MEC, Local Government and Housing, Gauteng, and Others* [2004] ZACC 9; 2005 (1) SA 530 (CC); 2005 (2) BCLR 150 (CC) at para 32.

30 *First National Bank* (note 25 above) at para 57; *Mkontwana* (note 29 above) at para 32; and *Offit Enterprises (Pty) Ltd and Another v Coega Development Corporation (Pty) Ltd and Others* (CCT 15/10) [2010] ZACC 20; 2011 (1) SA 293 (CC); 2011 (2) BCLR 189 (CC) (18 November 2010) at para 41.

31 *Offit* (note 30 above) at para 41.

32 *The Treasure Chest v Tambuti Enterprises (Pty.) Ltd.* 1975 (2) SA 738 (A) at 748H. See also *Offit* (note 30 above) at para 41.

and the longer it continues the more likely the court will find that there was a „deprivation“ of property. In the final section, I return to this insight when considering how courts should balance section 17 rights against other rights such as the right to property when considering imposing limits on the right to protest. If the deprivation of property is not done in terms of law, that is the end of the matter. This would normally be the case where protesters act in such a manner as to „deprive“ a person or institution of property. It is only if deprivation occurs by law, that one must determine whether that law allows for an arbitrary deprivation of property. In the latter case the South Africa’s Constitutional Court has held that a deprivation is arbitrary within the meaning of section 25 of the Constitution if the law in issue either fails to provide „sufficient reason“ for the deprivation or is procedurally unfair.<sup>33</sup> It is not required for present purposes to engage in more detail with the concept of „arbitrary“ deprivation.

While a right not to be deprived of property will be the primary right implicated by disruptive protest, the most important other right that may also be implicated is the right to freedom of expression (especially as it is defined in the South African Constitution). Section 16(1) of the South African Constitution guarantees for everyone the right to freedom of expression, which includes academic freedom. The right is closely associated with other „freedom rights“ – including the right to assemble and protest.<sup>34</sup> Like the right to assemble and protest, the right to freedom of expression is linked to the flourishing of democracy. In the absence of freedom of expression, individuals will not be able to take part in the democratic process in a free and informed manner. Democracy only functions well in a society in which it is possible for an individual to change his or her mind. This is only possible when individuals are free to report on events without fear, to express their opinions and beliefs, and to receive such communication from others. The Constitutional Court has emphasised the important role freedom of expression plays in promoting democracy. In *S v Mamabolo*, for example, the Constitutional Court held that:

*„[h]aving regard to our recent past of thought control, censorship and enforced conformity to governmental theories, freedom of expression – the free and open exchange of ideas – is no less important than it is in the United States of America. It could actually be contended with much force that the public interest in the open market-place of ideas is all the more important to us in this country because our democracy is not yet firmly established and must feel its way.“<sup>35</sup>*

33 *First National Bank* (note 25 above) at para 100; and *Mkontwana* (note 29 above) at para 34.

34 *South African National Defence Union v Minister of Defence* (CCT27/98) [1999] ZACC 7; 1999 (4) SA 469; 1999 (6) BCLR 615 (26 May 1999) para 8. See also De Vos/Freedman 2014: 523.

35 (CCT 44/00) [2001] ZACC 17; 2001 (3) SA 409 (CC); 2001 (5) BCLR 449 (CC) (11 April 2001) para 37.

The Constitutional Court confirmed that the right to freedom of expression – like the right to assemble and protest – must be given an expansive meaning.<sup>36</sup> All expression – except the specific forms of expression explicitly excluded by section 16(2) of the Constitution – are protected by the Constitution. Section 16(2) lists several forms of speech explicitly excluded from the protections contained in section 16(1). Thus, propaganda for war, incitement of imminent violence and advocacy of hatred that is based on race, ethnicity, gender or religion, and that constitutes incitement to cause harm are not constitutionally protected speech. Section 16(2) therefore „defines the boundaries beyond which the right to freedom of expression does not extend”, representing an „acknowledgment that certain expression does not deserve constitutional protection because, among other things, it has the potential to impinge adversely on the dignity of others and cause harm”.<sup>37</sup> It is clear that, with the exception of the expression explicitly excluded by section 16(2), the court will be reluctant to accept other limitations of freedom of expression. In section 4 below, I will return to what this may mean for a court who is asked to balance the right to demonstrate and protest against the right to freedom of expression of others.

### 3.3 JUSTIFIABLE LEGISLATIVE LIMITATIONS OF THE RIGHT IN TERMS OF THE LIMITATION CLAUSE

#### The general limitation clause

All rights in the South African Bill of Rights can also be limited by legislation as long as such limitations comply with the requirements of the general limitation clause contained in section 36 of the Constitution.<sup>38</sup> Section 36 contains various requirements for a limitation to be justified. First, the limitation must be imposed by „a law of general application”. This is the expression of the basic principle of liberal democracy,

36 Thus „expression“ includes not only words but also a wide range of other expressive activities. See *Phillips and Another v Director of Public Prosecutions and Others* (CCT20/02) [2003] ZACC 1; 2003 (3) SA 345; 2003 (4) BCLR 357 (11 March 2003) at para 18; and *De Reuck v Director of Public Prosecutions (Witwatersrand Local Division) and Others* (CCT5/03) [2003] ZACC 19; 2004 (1) SA 406 (CC); 2003 (12) BCLR 1333 (CC) (15 October 2003).

37 *Islamic Unity Convention v Independent Broadcasting Authority and Others* (CCT36/01) [2002] ZACC 3; 2002 (4) SA 294; 2002 (5) BCLR 433 (11 April 2002) at para 30.

38 See Constitution of the Republic of South Africa, 1996, section 36: „The rights in the Bill of Rights may be limited only in terms of law of general application to the extent that the limitation is reasonable and justifiable in an open and democratic society based on human dignity, equality and freedom, taking into account all relevant factors, including: (a) the nature of the right; (b) the importance of the purpose of the limitation; (c) the nature and extent of the limitation; (d) the relation between the limitation and its purpose; and (e) less restrictive means to achieve the purpose.”

namely the rule of law. The second part of the inquiry is a proportionality enquiry, asking whether the limitation is reasonable and justifiable in an open and democratic society based on human dignity, equality and freedom (Currie/De Waal 2013: 163). The Constitutional Court first summarised the basic outlines of this proportionality test (also referred to as a „balancing“ exercise<sup>39</sup>) in *S v Makwanyane*<sup>40</sup> where it said:

*„In the balancing process, the relevant considerations will include the nature of the right that is limited, and its importance to an open and democratic society based on freedom and equality; the purpose for which the right is limited and the importance of that purpose to such a society; the extent of the limitation, its efficacy, and particularly where the limitation has to be necessary, whether the desired ends could reasonably be achieved through other means less damaging to the right in question.“*<sup>41</sup>

Two different kinds of interests (the interests of those affected by the limitation on the one hand and the interests of the state and society on the other) are weighed up on different sides of the scales to decide whether the limitation is justifiable or not. It was explained as follows by the Constitutional Court in *Christian Education South Africa v Minister of Education*:

*„To sum up: limitations on constitutional rights can pass constitutional muster only if the Court concludes that, considering the nature and importance of the right and the extent to which it is limited, such limitation is justified in relation to the purpose, importance and effect of the provision which results in this limitation, taking into account the availability of less restrictive means to achieve this purpose....[The] standard to be applied is the nuanced and contextual one required by section 36 and not the rigid one of strict scrutiny.“*<sup>42</sup>

The South African legislature has imposed certain limits on the right to demonstrate and protest. This was done when it adopted the Regulation of Gatherings Act. I will now turn to this Act to consider whether these limitations are justifiable in terms of the limitation clause.

39 See *S v Manamela and Another (Director-General of Justice Intervening)* [2000] ZACC 5; 2000 (5) BCLR 491 (CC) at paras 32 and 33: „In essence, the Court must engage in a balancing exercise and arrive at a global judgment on proportionality and not adhere mechanically to a sequential check-list.“

40 (CCT3/94) [1995] ZACC 3; 1995 (6) BCLR 665; 1995 (3) SA 391; [1996] 2 CHRLD 164; 1995 (2) SACR 1 (6 June 1995).

41 Ibid at para 104. The Canadian Supreme Court judgment referred to is *R v Oakes* (1986) 19 CRR 308. 42 (CCT4/00) [2000] ZACC 11; 2000 (4) SA 757; 2000 (10) BCLR 1051 (18 August 2000) at para 31.

## Justifiable limits placed on the right to demonstrate and protest by the Regulations of Gatherings Act

At present the Regulation of Gatherings Act<sup>43</sup> – which was passed in the dying days of apartheid era – creates a regulatory legal framework within which the right to assemble and protest must be exercised. I contend that while the Act could be improved, and that certain sections may be overbroad and may constitute unjustifiable limitations on the right protected in section 17 of the Constitution. Despite problems, there is much to commend the Act (especially if compared to the legislative framework that existed before 1993).

The Act creates a set of mechanisms to minimise potential disruption that may occur due to a demonstration or a protest. It imposes some obligations on the organisers of a gathering<sup>44</sup> to give notice of a gathering and to negotiate with authorities to ensure that the „gathering“ (including any demonstration or protest) causes as little disruption to those not taking part in the gathering as possible.<sup>45</sup> But even when no notice is given, section 3(5)(c) of the Act requires the relevant police officers to try and identify organisers of demonstrations and protests and then to engage with those organisers to try and ensure that the demonstration or protest continues but causes as little disruption as possible. The Act clearly accepts that *some* disruption caused by protest may be inevitable. This is made clear by section 4(1) of the Act which places a legal duty on the responsible officer to engage with organisers of a gathering or protest to try and reach agreement about how the gathering or protest would be conducted. Section 4(4)(b) of the Act also allows the responsible officer to impose certain conditions on the gathering or protest if there are reasonable grounds to do so in order to minimise traffic disruptions, to ensure continued access for others to their places of work and property, to prevent injury to any person and to prevent the destruction of property.<sup>46</sup> When an officer imposes such conditions

<sup>43</sup> Regulation of Gatherings Act 205 of 1993.

<sup>44</sup> A „gathering“ is defined widely by the Act to mean: „any assembly, concourse or procession of more than 15 persons in or on any public road as defined in the Road Traffic Act, 1989 (Act 29 of 1989), or any other public place or premises wholly or partly open to the air: (a) at which the principles, policy, actions or failure to act of any government, political party or political organization, whether or not that party or organization is registered in terms of any applicable law, are discussed, attacked, criticized, promoted or propagated; or (b) held to form pressure groups, to hand over petitions to any person, or to mobilize or demonstrate support for or opposition to the views, principles, policy, actions or omissions of any person or body of persons or institution, including any government, administration or governmental institution.”

<sup>45</sup> Regulation of Gatherings Act 205 of 1993, section 3.

<sup>46</sup> Ibid section 4(4)(b) states: „(b) If at a meeting contemplated in subsection (2) (b) agreement is not reached on the contents of the notice or the conditions regarding the conduct of the gathering, the

he or she is required by law to give written reasons for this. Section 5 of the Act makes it clear that a gathering or protest may only be prohibited „on reasonable grounds“ in specified circumstances. The section allows the prohibition of a „gathering“ in certain circumstances when:

*„credible information on oath is brought to the attention of a responsible officer that there is a threat that a proposed gathering will result in serious disruption of vehicular or pedestrian traffic, injury to participants in the gathering or other persons, or extensive damage to property, and that the Police and the traffic officers in question will not be able to contain this threat.“<sup>47</sup>*

This section may be overbroad. Some demonstrations and protests – especially of large groups of people – in urban areas will almost always result in unavoidable „serious disruption“ of traffic. If read thus, the section allows an official to ban almost any large demonstration on a public road in South Africa. I would contend this strikes the wrong balance between the interests of those protesting and the interests of road users and may constitute a limitation on section 17 not justifiable in terms of section 36 of the Constitution. What might be missing from this section is a requirement that the disruption need to be for a prolonged period, before a ban could be considered. Given the importance of the right to protest and given the fact that a traffic disruption would be temporary, I would contend that the legislature could have used „less restrictive means“ (in the language of section 36(1)(e)) to protect the public from unacceptable traffic disruptions.

The Gatherings Act also imposes certain minimum requirements of behaviour for those taking part in demonstrations and protest marches in line with the internal modifiers contained in the right to freedom of assembly protected by section 17 of the Constitution. This includes the need for the convenor of a gathering and marshals appointed by the convenor „take the necessary steps to ensure that the gathering at all times proceeds peacefully,<sup>48</sup> that the gathering proceeds on the route and in the man-

---

responsible officer may, if there are reasonable grounds therefore, of his own accord or at the request of an authorized member impose conditions with regard to the holding of the gathering to ensure: (i) that vehicular or pedestrian traffic, especially during traffic rush hours, is least impeded; or (ii) an appropriate distance between participants in the gathering and rival gatherings; or (iii) access to property and workplaces; or (iv) the prevention of injury to persons or damage to property.“

47 Ibid, section 5(1). See also section 5(2), which states: „(2) If, after the meeting or consultation referred to in subsection (1), the responsible officer is on reasonable grounds convinced that no amendment contemplated in section 4 (2) and no condition contemplated in section 4(4)(b) would prevent the occurrence of any of the circumstances contemplated in subsection (1), he may prohibit the proposed gathering.“

48 Ibid section 8(1).

ner and during the times agreed upon,<sup>49</sup> specified in the notice. It also prohibits anyone who takes part in a demonstration or protest from carrying firearm or other dangerous weapon,<sup>50</sup> from inciting hatred of other persons or any group of other persons on account of differences in culture, race, sex, language or religion,<sup>51</sup> or encourage violence against any person or group of persons.<sup>52</sup> Participants in a gathering or demonstration are also prohibited from wearing a disguise or mask.<sup>53</sup> The Act also imposes a duty on marshals at a gathering to take all reasonable steps to ensure that entrances to buildings are not blocked,<sup>54</sup> and to take all reasonable steps to ensure that participants do not prohibited from intimidating other persons to attend, join or participate in the gathering or demonstration.<sup>55</sup>

Section 11 of the Gatherings Act imposes an onerous obligation on the organisers and participants of a gathering who could be held liable for any „riot damage“ caused during or as a result of a gathering or demonstration. „Riot damage“ is defined in the Act to mean any loss suffered as a result of any injury to or the death of any person, or any damage to or destruction of any property, caused directly or indirectly by, and immediately before, during or after, the holding of a gathering. Section 11(2) of the Act states that the organisers of a gathering or demonstration will normally be held liable for such damage, but only if they cannot show that they did not approve of the acts which caused the damage; that the act or omission in question did not fall within the scope of the objectives of the gathering or demonstration in question and was not reasonably foreseeable; and that they took all reasonable steps within their power to prevent the act or omission in question, provided that proof that they forbade an act of the kind in question will not by itself be regarded as sufficient proof that they took all reasonable steps to prevent the act in question. The constitutionality of this section was challenged and the Constitutional Court eventually ruled that this provision did not unjustifiably infringe on the right to assemble as guaranteed in section 17 of the Constitution in *South African Transport and Allied Workers Union (SATAWU) and Another v Garvas and Others*.<sup>56</sup> SATAWU had argued before the Constitutional Court, amongst other things, that section 11(2) limited the right to freedom of assembly

---

49 Ibid section 8(3).

50 Ibid section 8(4).

51 Ibid section 8(5).

52 Ibid section 8(6).

53 Ibid section 8(7).

54 Ibid section 8(9).

55 Ibid section 8(10).

56 *Garvas* (note 5 above) at para 61.

guaranteed in section 17 of the Constitution and that the limitation on this right was not justifiable. The majority judgment rejecting this argument, attempted to strike a balance between protecting the important right to assemble on the one hand, and the interests of the wider society and individuals who may potentially be affected by violent or destructive protest action on the other hand (De Vos 2018). The Court held that:

*„Gatherings, by their very nature, do not always lend themselves to easy management. They call for extraordinary measures to curb potential harm. The approach adopted by Parliament appears to be that, except in the limited circumstances defined [in section 11(2)], organizations must live with the consequences of their actions, with the result that harm triggered by their decision to organise a gathering would be placed at their doorsteps.”<sup>57</sup>*

The Court noted that the Act reverses the onus of proof, placing the onus on the organisers of the march or gathering to show that the rioting was not reasonably foreseeable or that if it was, that it took reasonable steps within its power to prevent that act or omission causing the riot damage from happening. Put differently, if the steps taken at the time of planning the gathering are indeed reasonable to prevent what was foreseeable, the taking of these preventive steps would render that act or omission that subsequently caused riot damage reasonably unforeseeable. But the organisers would have to demonstrate this to the court, which place them in a difficult position and open them up to claims for damage that ensues during a protest march. Interpreted in this way, the section places an onerous duty on the organisers known for arranging volatile and violent protest marches to take all reasonable steps to prevent their marches from becoming violent and leading to damage. The extent to which an organiser would have to guard against „riot damage“ would differ depending on the nature of the organisation and its history and how its demonstrations and protests were conducted in the past. The Court spelt out the effect of this interpretation as follows:

*„It must be emphasised that organizations are required to be alive to the possibility of damage and to cater for it from the beginning of the planning of the protest action until the end of the protest action. At every stage in the process of planning, and during the gathering, organizers must always be satisfied of two things: that an act or omission causing damage is not reasonably foreseeable and that reasonable steps are continuously taken to ensure that the act or omission that becomes reasonably foreseeable is prevented.... In such a case, the requirement of taking reasonable steps is not met simply by guarding against the occurrence of the dam-*

---

<sup>57</sup> Ibid. at para 38.

*age-causing act or omission. The inquiry whether the steps taken were sufficient to render the act or omission in question no longer reasonably foreseeable might be very exacting. An important qualification is that the steps that the organizers are required to take must be within their power.”<sup>58</sup>*

Although this section therefore provides a liable defence to the organisers of a march or gathering against claims for damage caused by rioting during the march or gathering, the main judgment found that this nevertheless limited the right to freedom of assembly protected in section 17 of the Constitution. This is because compliance with the requirements of section 11(2) significantly increases the costs of organising protest action. It may also well be that poorly resourced organizations that wish to organise protest action about controversial causes that are nonetheless vital to society could be inhibited from doing so. Both these factors amount to a limitation of the right to gather and protest. The limitation was nevertheless found to be a justifiable one in terms of the limitation clause set out in section 36 of the Constitution. In making this finding the Court emphasised the importance of freedom of assembly for our democracy. The Court found that the limitation served the very important purpose of protecting members of society, including those who do not have the resources or capability to identify and pursue the perpetrators of the riot damage for which they seek compensation. When a gathering imperils the physical integrity, the lives and the sources of livelihood of the vulnerable, liability for damages arising therefrom must be borne by the organizations that are responsible for setting in motion the events which gave rise to the suffered loss.

Lastly, section 12(1) of the Act creates various criminal offences, the most egregious of them being section 12(1)(a) which renders it a criminal offense for an convenor of a gathering not to give notice of the gathering. In *Mlungwana and Others v S and Another*<sup>59</sup> the High Court declared this section invalid. The court held that this provision limits the section 17 right and that this limitation is not justifiable in terms of section 36 of the Constitution. The essence of the argument is contained in the following passage:

*„because of the disastrous impact of a criminal conviction and the lifelong impact it has on the lives of those convicted of contravening s 12(1)(a), the criminal sanction is disproportionate to the offence of merely failing to comply with the notice requirement.... Furthermore, it cannot be seriously contested that in the context of the South African society, those most likely to fall*

<sup>58</sup> Ibid at para 44.

<sup>59</sup> (A431/15) [2018] ZAWCHC 3 (24 January 2018).

*foul of s 12 (1) (a) are the very previously disadvantaged communities as they, to a certain extent, remain the voiceless. Although this is quite inadvertent, it also flies in the face of the foundational values of our Constitution, namely, freedom, dignity and equality.”<sup>60</sup>*

The Constitutional Court must now consider whether to conform this order. At the time of writing the Court has not considered the case yet.

#### 4. How South African courts balance the right to demonstrate and protest against other rights and interests

The Regulation of Gatherings Act is intended to facilitate negotiations between public officials and the organisers of demonstrations and marches to ensure that demonstrations and marches go ahead with the least possible disruption. While the legislation clearly accepts that *some* disruption may be inevitable (to traffic flow and the movement of those not taking part in demonstrations or marches) and while the Act also envisages the possibility that such demonstrations may turn violent and may lead to a destruction of property, the legal framework envisages a situation in which all parties will work together (both before the event and during it) to try and avoid these as far as is possible. However, South African law enforcement officials do not always obey the letter and the spirit of the Act, and the unnecessarily aggressive and provocative reaction of police officers to demonstrations and marches (whether permission was granted for that demonstration or march or not) often increase tension and lead to unnecessary disruptions and violence that could arguably have been prevented (Roelf/Toyana 2015). On the other hand, those who take part in demonstrations and protests protest do not always seek permission and engage in good faith negotiations with authorities to minimise disruptive protest. In certain instances, those who organise and take part in demonstrations and protests deliberately seek to ensure that their protest or demonstration is as disruptive as possible, arguing that they lack the social and economic power or institutional support to have their voices heard in any other way.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Ibid at para 94.

<sup>61</sup> See for example *Hotz v UCT* (730/2016) 2016 ZASCA 159 (20 October 2016) at para 33 where organisers of disruptive protest argued that their protest was not unlawful because they were pursuing a legitimate and noble objective, namely the transformation of the university and the promotion of an atmosphere that was conducive and acceptable to all, ‘protestors and activists alike may be justified particularly in circumstances where they seek to protect and highlight rights of others that are being infringed. See also Kamanizi 2016.

Many such demonstrations and protest marches occurred on university campuses across South Africa in 2015 and 2016. These often occurred spontaneously (or planned on short notice) and there was often no attempt by the organisers or participants nor by the university management to bring these demonstrations and protests within the regulating ambit of the Regulations of Gatherings Act. Instead, where protests escalated and where demonstrations disrupted classes and other academic activities as a deliberate strategy to try and shut down the university, the university management would turn to the courts to obtain an interdict to stop organisers and participants in protest action from engaging in violence and intimidation, destroy and damage property and from disrupting university activities. It is in this context in which courts have been required to balance the rights and interests of those participating in demonstrations and protests on the one hand, and university authorities and non-protesting students and staff on the other hand. In such instances different rights and interests are in tension with one another and one right sometimes have to yield slightly to another. Because the exercise of rights by one group will often be upsetting, inconvenient or disruptive to another group and may also limit the rights of those negatively affected by the robust exercise of the right, courts have had to make difficult decisions by issuing interdicts that would potentially limit the rights of those who wished to assemble and demonstrate in terms of section 17 of the Constitution.

The most notable judgment in this regard was that of *Hotz v UCT*, a case which was heard in the High Court,<sup>62</sup> was appealed to the Supreme Court of Appeal<sup>63</sup> and eventually was heard by South Africa's highest court, the Constitutional Court.<sup>64</sup> As the Constitutional Court appeal related to the awarding of legal cost, I will here focus on the judgment of the Supreme Court of Appeal. The University of Cape Town had approached a court after protestors (most, but not all of them, students of the university) took part in disruptive and even violent protest on the university campus. During the protest, tyres were carried onto the campus and used to fuel fire in which the university's artworks and other objects were burned; the bust of Jan Smuts (an apartheid era prime minister) and the War Memorial were defaced; rubbish bins were burned and used to block certain entrances; a shuttle bus was set alight and acts inciting violence were committed by the protestors.<sup>65</sup>

62 Reported as *University of Cape Town v Davids & others* [2016] 3 All SA 333 (WCC).

63 Reported as *Hotz and Others v University of Cape Town* (730/2016) [2016] ZASCA 159; [2016] 4 All SA 723 (SCA); 2017 (2) SA 485 (SCA) (20 October 2016).

64 Reported as *Hotz and Others v University of Cape Town* (CCT280/16) [2017] ZACC 10; 2017 (7) BCLR 815 (CC); 2018 (1) SA 369 (CC) (12 April 2017).

65 *Hotz* (note 64 above) at para 32.

The Supreme Court of Appeal ultimately granted an interdict restraining several of the respondents from: erecting any unauthorised structures; destroying, damaging or defacing property; participating in, or inciting others to participate in any unlawful conduct and/or unlawful protest action on campus; and inciting violence. The judgment recognised that the right to protest was constitutionally protected and that it would normally not be unlawful to protest – even if that protest is disruptive.<sup>66</sup> Noting that the right of demonstration are internally modified by the qualification that the right must be exercised peacefully and unarmed the court then finds that in order to balance this right against other rights (most notably the right to property)<sup>67</sup> „all rights are to be exercised in a manner that respects and protects the foundational value of human dignity of other people“ and „the rights other people enjoy under the Constitution“.

*„In a democracy the recognition of rights vested in one person or group necessitates the recognition of the rights of other people and groups and people must recognise this when exercising their own constitutional rights.“*<sup>68</sup>

The court held that violent protest action did not implicate the section 17 right at all because the internal modifier in section 17 excluded such violent protest action from protection.<sup>69</sup> But what about disruptive protest action (such as the blocking of roads) which did not amount to violence, incitement to violence or the destruction of property? The protestors had erected a shack and this was blocking one of the main access roads entering the university as part of its demonstration. This obstructed traffic and the ordinary comings and goings of students, parents, staff and members of the public. It appears that the disruption caused to traffic and people would not per se, warrant an intrusion on the right to assemble guaranteed by section 17. Two factors that tipped the scales against the protest was first, that „some threatening behaviour and limited acts of violence accompanied the enforcement of the exclusion zone“ around the shack and the disruption was not intended to be temporary.<sup>70</sup>

66 *Hotz* (note 63 above) at para 62.

67 *Ibid* at para 32 where the court set out the rights of the university being implicated by the protest as follows: „There is no dispute regarding the rights that the university seeks to protect in these proceedings. It is common cause that it has the right to: (a) control and manage access to its property; (b) ensure that it is allowed to properly manage and control unlawful conduct on its property; (c) ensure that its staff are able to carry out their work in the interests of the students; (d) ensure the safety of its students and staff and other members of the public who are legitimately on its property; and (e) protect UCT’s property.“

68 *Ibid* at para 62.

69 *Ibid* at para 63.

70 *Ibid* at para 64.

The *Hotz* judgment (along with the discussion in the previous sections on the nature of other rights implicated) provide a good starting point to help us consider how courts should balance the right to protest against other rights when courts are asked to interdict individuals or organisations from organising or taking part in demonstrations and protest on university campuses. It is clear that South African courts will not (and should not) condone protest action that spill over into violence or threats of violence (especially where some or many protestors are carry weapons of any kind). It is also clear that protest that spill over into widespread damage to property will not (and should not) be condoned by the courts. Protest action accommodated by intimidation or forms of expression exclusion in section 16(2) of the Constitution (also referred to as hate speech) may also tip the scale against protestors. Other forms of protest that are disruptive (for example where protest action either deliberately or as a consequence of the nature of the protest block roads or make it more difficult for non-protesting individuals to attend lectures or enter university premises) may be more difficult to assess. Recall that section 25(1) of the Constitution guarantees for everyone the right not to be deprived of property, which occurs, where there is substantial interference with the use or enjoyment of property. Recall further that the legislation regulating demonstrations and protest require those managing it to protect the right of protestors even when legal permission was not granted for a protest or demonstration. Recall, also, that the court in *Hotz* granted an interdict at least partly because the disruption appeared not to be temporary. This suggest that the court may be reluctant (and ought to be reluctant) to grant interdicts to stop disruptive protest action where the disruptions are temporary and not of a serious nature. Protest action which on one occasion led to the cancellation of a lecture, for example, or which temporarily made it difficult for some staff to get to their offices, might not constitute a „substantial interference“ with the property rights of the university and in such a case the property right could not be said to trump the right of individuals to take part in protest action. The size of the protest, its duration, and the extent of the disruptions should be taken into account in such cases to decide whether the right to protest must yield to the property rights of the university. It must be clear that I propose a context and situation sensitive approach which require the court to assume that peaceful and unarmed protest should not be limited (by an interdict or in other ways) unless the disruption cause by the protest is prolonged and substantial. These criteria are by necessity general in nature and must be applied with reference to the larger context. For example, where protest has continued for several weeks and has made it difficult for the university to continue with its academic pro-

gramme and even to write examinations, might require a court to intervene, even if the protest is not violent and the disruption sporadic.

## 5. Conclusion

This article did not attempt to engage with technical legal issues applicable to either protest action or to the granting of interdicts by courts. Nor has it engaged with questions about whether additional legal regulation might be necessary to provide a more nuanced and realistic legal framework within which various interest could appropriately be accommodated. Instead, it attempted to engage with a conceptual question (having regard to the nature of conflicting rights protected in the South African Constitution and the legal provisions regulating protest action in South Africa) of how to balance the fundamentally important rights to demonstrate and protest guaranteed in section 17 of the South African Constitution, and other protected rights like the right to property and freedom of expression. The article tentatively identified some factors that I contend a court should take into account when it is called upon to decide how to balance these rights. The starting point of this exercise was an acceptance of the idea that courts should be slow to limit the rights of those involved in protest action. This acceptance stems from a view that not everyone in a democracy has equal power and that it is important for the effective functioning of democracy that especially vulnerable and marginalised individuals be able to come together to act collectively in order to have their voices heard.

## Literature

- Alence, R. 2004: South Africa after apartheid: The first decade. In: *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 3, 78-82.
- Alexander, P. 2013: A massive rebellion of the poor. In: *Mail & Guardian*, 13 April 2013.
- Bangstad, S./Eriksen, T./Comaroff, J./Comaroff JJ. 2012: „Anthropologists are talking”: about anthropology and post-apartheid South Africa. In: *Ethnos: Journal of Anthropology*, Vol. 77, 115-133.
- Choudhry, S. 2009: “He Had a Mandate”: The South African Constitutional Court and the African National Congress in a Dominant Party Democracy. In: *Constitutional Court Review*, Vol. 2, 1-85.
- Cottle, Simon 2008: Reporting demonstrations: the changing media politics of dissent. In: *Media, Culture & Society*, Vol. 30, 853-872.
- Currie, Iain Currie/de Waal, Johan de Waal 2013: *The Bill of Rights Handbook*. Pretoria: Law Society of South Africa.
- De Visser J./Powell, D. 2012: *Service Delivery Protest Barometer 2007-2012*. Multi-Level Government Initiative: Community Law Centre; <http://www.mlgi.org.za/barometers/service-delivery-protest-barometer>.

- De Vos, Pierre: Protests may just have become more expensive. *Constitutionally Speaking*, 14 June 2012, accessed on 10 April 2018 at <https://constitutionallyspeaking.co.za/protests-may-just-have-become-more-expensive/>.
- De Vos, Pierre/Freedman, Warren Freedman 2014: *South African Constitutional Law in Context*. Cape Town: Oxford University Press South Africa.
- Friedman, S. 1999: No easy stroll to dominance: Party dominance, opposition and civil society in South Africa. In: Giliomee, H./Simkins, C. (eds.): *The awkward embrace: One party domination and democracy*. Amsterdam, 97pp.
- Giliomee, H. 1998: South Africa's emerging dominant-party regime. In: *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 4, 128-142.
- Giliomee, H./Myburgh, J./Schlemmer, L. 2001: Dominant party rule, opposition parties and minorities in South Africa. In: *Democratization*, Vol. 8, No. 1, 161-182.
- Hamill, J. 2004: The elephant and the mice: Election 2004 and the future of opposition politics in South Africa. In: *The Round Table. The Commonwealth Journal of International Affairs*, Vol. 93, Issue 377, 691-708.
- Handley, A./Murray, C./Simeon, R. 2008: Learning to lose, learning to win: Government and opposition in South Africa's transition to democracy. In: Friedman, E./Wong, J. (eds): *Political transitions in dominant party systems: Learning to lose*. New York, 191-211.
- Kamanzi, Brian 2016: Demythologising campus violence: Towards a united front for free education? *Daily Maverick*, 6 March 2016; accessed on 13 April 2018 at <https://www.dailymaverick.co.za/opinionista/2016-03-06-demythologising-campus-violence-towards-a-united-front-for-free-education/#.WtF26C97H-Y>.
- Lodge, T. 2004: The ANC and the development of party politics in modern South Africa. In: *Journal of Modern African Studies*, Vol. 42, Issue 2, 189-219.
- Lor, Peter Johan 2013: Burning libraries for the people: questions and challenges for the library profession in South Africa. In: *Libri*, Vol. 63, 359-372.
- Posel, Deborah 2014: Julius Malema and the post-apartheid public sphere. In: *Acta Academica*, Vol. 46, 32-54.
- Roelf, Wendell/Toyna, Mfuneko: South African police fire stun grenades as students march on parliament. *Reuters*, 21 October 2015.
- Southall, R. 1994: The South African elections of 1994: The remaking of a dominant-party state. In: *Journal of Modern African Studies*, Vol. 32, Issue 4, 629-655.
- Southall, R. 1998: The centralization and fragmentation of South Africa's dominant party system. In: *African Affairs*, Vol. 97, Issue 389, 443-469.
- Southall, R. 2001a: Opposition in South Africa: Issues and problems. In: *Democratization*, Vol. 8, No. 1, 1-24.
- Southall, R. 2001b: Conclusion: Emergent perspectives on opposition in South Africa. In: *Democratization*, Vol. 8, No. 1, 275-284.
- Southall, R. 2005: The „dominant party debate“ in South Africa. In: *Afrika Spectrum*, Vol. 40, No. 1, 61-82.
- Suttner, R. 2006 : Party dominance theory: Of what value? In: *Politikon. South African Journal of Political Studies*, Vol. 33, Issue 3, 277-297.



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

# Rechtsextremismus

Reiner Becker, Sophie Schmitt

## Beratung im Kontext Rechtsextremismus

Felder – Methoden – Positionen

Vorfälle mit einem extrem rechten oder menschenfeindlichen Hintergrund gehören mancherorts zum Alltag und machen viele Menschen ratlos. Auf der Suche nach Hilfe und Beratung können sie sich seit den 1990er Jahren deutschlandweit an die Mobile Beratung wenden. Mobile Beratung im Kontext Rechtsextremismus unterstützt Menschen in Kommunen, zivilgesellschaftlichen Bündnissen, Schulen, (Sport-)Vereinen oder Familien im Umgang mit extrem rechten und menschenfeindlichen Tendenzen. Der Sammelband dokumentiert den aktuellen Wissensstand und die diskursiven Positionen dieser noch jungen Profession. Er wendet sich an alle, die das Spektrum der Themen, Beratungsfelder und Methoden fachwissenschaftlich und aus der Praxis überblicken möchten.



ISBN 978-3-7344-0607-2,  
384 S., € 39,90

E-Book ISBN 978-3-7344-0608-9 (PDF),  
€ 31,99



978-3-7344-0155-8, 368 S., € 24,80  
E-Book 978-3-7344-0156-5 (PDF),  
€ 19,99



ZDgM2\_16, 160 S., € 26,80  
E-Book 978-3-7344-0414-6 (PDF),  
€ 26,80



978-3-7344-0499-3, 336 S., € 24,90  
E-Book 978-3-7344-0500-6 (PDF),  
€ 19,99

[www.wochenschau-verlag.de](http://www.wochenschau-verlag.de)



[www.facebook.com/  
wochenschau.verlag](https://www.facebook.com/wochenschau.verlag)



@wochenschau-ver

**Anna Antonakis and Henda Chennaoui**

## **Gender, Work, Locality – Female Protests in Tunisia Re-framing Socio-Economic Rights as Women’s Rights**

This article sheds light on new protest dynamics that emerged seven years after the revolution in Tunisia, incorporating a public emancipation of female protesters from Menzel Bouzaiane, in the center of the country. Presenting two cases of women led-protests, we argue that they express resistance against intersectional structures of oppression, including gender and locality. Drawing on recent scholarship on women’s rights in North Africa and intersectional theory, we show how their realities have not sufficiently been presented in legal debates over the last years and had been marginalized by different expressions of patriarchy: reaching from their families and communities to legal authorities and modern conceptions of nationalism. On the other hand, we show that the process of Transitional Justice, which is now jeopardized, has incorporated the dimension of marginalized localities.

### **1. Introduction – „The Next Revolution will be Made by Women“**

Tunisia’s political transformation has been singled out as a relative success story, where protests of 2010/2011 have led to the creation of new political institutions, the establishment of freedom of press and expression, the advancement of women’s rights and the tackling of transitional justice. However, when analyzing the structural factors leading to the protests sparked by the self-immolation of Mohamed Bouazizi on December 17th 2010 in the city Sidi Bouzid, little has changed. Protests against corruption and for social and transitional justice are still ongoing, especially in the center of the country. The strong inequalities between the more developed coastal regions and the capital Tunis and the rest of the country remain crucial for understanding major political challenges today.

Seven years after the revolution, we see a new protest dynamic emerging, incorporating a public emancipation of female protesters addressing multiple structures of oppression. We claim that through the category of locality, multiple forms of inequality (and therefore oppression), such as issues of education and analphabetism, unequal pay and working conditions as well as access to health care are negotiated. In this regard, the dimension of gender plays a particular role. In this article, we will present two empirical

cases of recent female protest action that occurred since mid 2017, both starting in Menzel Bouzaiane, a town of 6.000 inhabitants situated in the governorate of Sidi Bouzid. We focus here on the all-women sit-in „*Manish Sekta*“ (I don't keep silent anymore) and the „March of 17“ that emerged from the sit-in „*Soummoud*“ (*résistance*), which is composed by 20 women and nine men. Most of them occasionally work in the agricultural fields. They describe themselves as coming from the „margins of the margins“, referring here to their social and geographical locality. The protests mirror demands articulated at the intersection of gender and socio-economic rights and the attempt to re-center the marginal locality of the agricultural regions of Sidi Bouzid.

In order to understand these new dynamics and bring in the local demands by women protests into a discourse on human rights, interviews with protest leaders and participants have been conducted.<sup>1</sup> Drawing on recent scholarship on women's rights in North Africa and intersectional theory, we show how their realities have not sufficiently been presented in legal debates over the last years and how they have been marginalized by different expressions of patriarchy, reaching from their families and communities to legal authorities and modern conceptions of nationalism. We show that the process of Transitional Justice has however incorporated the dimension of marginalized localities. Against this background, we argue that the female protests that we describe in the following sections, deserve closer attention as they express how the structures of oppression of gender and locality in particular, intersect and therefore cannot be regarded separately. Finally, we conclude with the question whether the struggle for socio-economic and gender justice can be translated and channeled by the local elections set for the first time in May 2018.

## 2. Conceptualizations of Women's Rights in Tunisia after 2011

### 2.1 A NATIONAL DEBATE: WOMEN'S RIGHTS CODIFICATIONS IN TUNISIA AFTER 2011

With the ousting of President Zine el-Abidine Ben Ali, who left Tunisian soil on January 14th 2011 to seek exile in Saudi Arabia, a process of political and societal transformations was set in motion. The subsequent decision to elect a constituent assembly promised restructuring the Tunisian nation under new premises: respecting

1 Interviews have been conducted by H. Chennaoui. Parts of the interviews have been published in the frame of a study for the outlet „Nawaat“; (Chennaoui et al. 2017; Chennaoui, 2017), others have been conducted for this study in 2018.

human rights, promoting socio-economic justice as well as individual and public freedom of expression (Karshenas/Moghadam/Alami 2014). The creation of political institutions and the liberation of speech in the public sphere leading to new media outlets and associations in 2011 have, however, not affected all citizens. On the local level, besides legislations, the need to renegotiate gendered contracts, linking socio-economic protests and emancipation from sexist structures, remain a priority for many female activists.

Tunisia's status as a „model for women's rights“ made it an exception in the region.<sup>2</sup> The Family Status Law (Code du Statut Personnel, CSP), introduced in 1957 by president Habib Bourguiba, was considered to be the most progressive legislation in the „Arab World“, for example abolishing polygamy and according women the right to divorce (Charrad 2008). After 2011, the legislative negotiations around gender, citizenship and the role of religion in the state were closely observed and analyzed by journalists and researchers (Khalil 2014, Labidi 2014, Antonakis 2017). The drafting of the constitution constituted a major public platform to review these negotiations.

Feminist organizations based at the capital, such as the Tunisian Association of Democratic Women or the Association of Tunisian Women for Research and Development (known by their French acronyms ATFD and AFTURD) founded mostly in the 1980s, played a pivotal role in lobbying for women's and human rights during the constitutional process. Marches and protests, including mixed sit-ins were organized during the uprisings in the capital in 2010/2011, where gender norms are somewhat more flexible than in the politically, locally and economically marginalized localities in the center of the country.

International rights frameworks such as the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) have been referenced to push for women's rights on the national level. „Bringing CEDAW home,“ is understood as the process of „active appropriation and interpretation“ at the national and sub-national level shaped by feminist organizations (Zwingel 2005: 411 f.). Tunisia signed the CEDAW in 1985, and made important reservations: These concerned mainly Article 1 of the Tunisian Constitution of 1959. The designation of article 1 remains disputed as the Arabic formulation can be translated in different manners allowing for a couple of interpretations on the place of religion within the state: It can be read as either a cultural reference of the identity of the state, Islam as a state religion or Tun-

<sup>2</sup> See, for example, the article entitled: „Tunisian transition a model for the region and beyond“; High Commissioner of Human Rights 2015.

sia as a state with the majority of Muslim citizens (Hached 2011). Employing this international rights framework runs the risk for feminists to become closely entangled in the debates with state identity, because women's rights became highly politicized between the religious oriented party Ennahda and secular parties, notably the Nidaa Tounes party. However, drawing on the international rights framework allowed for referencing structural oppressions beyond single axis considerations of gender: Article 14.2 of CEDAW calls for state parties to 'take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in rural areas [...] to ensure [...] the right [...] to enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing, sanitation, electricity and water supply, transport and communications [...].'

In light of these legal development and political liberalizations, where more women's rights groups were created and got funding, the struggles and approaches were diversified and differences between women emerged more clearly.

## 2.2 THE NEED FOR AN INTERSECTIONAL PERSPECTIVE

Besides these important legal debates, the women's groups operating at the level of legislation stand accused of not sufficiently incorporating the realities of women of different backgrounds, especially from marginalized localities. This relates to the problematic claim of universality in feminist movements and rights based protests in general. Intersectional theorists such as Kimberlé Crenshaw (1989) have shown the particular oppression of Black women in the legislative framework in the United States and criticized „single axis frameworks“. Consequently, not only differences in realities and legal inequality between men and women but also differences *among* women were highlighted and the „viability of the category itself“ has been questioned (Green/Bay 2017: 439). By pointing to the radical differences between women and problematizing the „assumption that ‘women’ denotes a common identity“ (Butler 1990: 4), theoreticians like Judith Butler dismiss any universalizing notions of what it means to be a „woman“ and thus dismiss universalizing forms of feminism.

From an intersectional research perspective, more recent scholarship engages in a closer examination of these „intersections“ and points to the marginalization of women of lower class backgrounds and from rural localities in the modernist programs in Morocco, Egypt and Tunisia (Hafez 2014, Khalil 2014). Women from middle and upper class backgrounds would profit from the reforms, while working class women and those working in the agricultural sector would profit from education, but Hafez addresses a cultural and ideological class divide in the Egyptian context, which was implemented in the second half of the twentieth century (Hafez 2014: 180).

Since 2011, the national state feminist paradigm, that emerged with reforms of the Family Code of 1956, has been reviewed by a new wave of Tunisian feminists from different angles: They criticize the paternalist states man Bourguiba and call for „decolonize[ing] feminism“ (Mestiri 2016: 82) or frame (Tunisian) feminist thought as a „prisoner of the nation“ (Lakhal 2017). The disentanglement of feminism from nationalist and culturally loaded programs appears to be central for political negotiations. Therefore, we argue that the protests under study here, intersecting locality, gender and class have to be analyzed in this particular context of a historically developed state feminist paradigm that lacked inclusivity. Female protests in Sidi Bouzid, and more precisely in Menzel Bouzaiane, are characterized by the integration of socio-economic rights and the denunciation of corruption as they are linked to marginalized localities, while also speaking out on the oppression experienced as women. At the same time, the patriarchal system is more sharply formulated in regions outside of the capital, where presentation of women in politics is very low, and presence in protests or even public spaces in general can be socially sanctioned.

## 2.3 TRANSITIONAL JUSTICE – RE-CENTERING THE MARGINS

Transitional justice „refers to processes of dealing with the aftermath of violent conflicts and systematic human rights abuses in order to provide conditions for a peaceful future“ (Buckley-Zistel/Stanley 2012: 1). Feminist scholars in particular have constantly pushed for a recognition not only of female victims and prosecution of sexual violence, but state that gender as an analytical category has the „potential to transform, or at least reformulate, some of the most rudimentary questions of the TJ field“. Hereby the concept of justice and its overall universal application is being questioned and instead the „impact on local needs and the culturally situated understandings and practices of gender“ is highlighted in transitional justice (Buckley-Zistel/Stanley 2012: 2). While we cannot enter into this theoretical debate in a satisfactory way here, we would however, like to point to the role the Tunisian transitional justice procedures have played with regards to „locality“. This frame appears interesting to us as the female protest movements under investigation clearly rely on locality as their driving force and Tunisia's TJ process has introduced the concept of „victim regions“.

The main pillar of the TJ process is the Tunisian Dignity and Truth Commission that was formally launched in June 2014 by then-president Moncef Marzouki. The installation of such an institution was defined by law by the end of 2013 and reached constitutional grounds in January 2014. Until June 2016, the Commission received almost 63.000 files and until May 2018, over 49, 637 auditions were conducted (In-

stance Verité & Dignité 2018). The institution can be regarded as a major outcome of the protests of 2010/2011: It answers to such core demands as to tackle the corruption of the regime and decades of arbitrary state violence.

The legislation determining the competences of the Truth and Dignity Commission allows citizens (and civil society organizations) to deposit a dossier in the name of their region as well. Represented by the Tunisian Forum for Economic and Social Rights, Kasserine, as one of the poorest regions of the country, claimed to be accredited the status of „victim region“ in 2015. This concept has been introduced for a first time in any process of transitional justice in an Arab country (Sbouai 2015). The initiative succeeded and consequently, a planned and systematic marginalization by the state is recognized. The centralized nation state can indeed be regarded as a main actor producing marginalized localities through the unequal distribution of material resources and „cultural heritage“ (Antonakis 2017).

Scholars, departing from a Marxist and Gramscian theory, have critically investigated the Tunisian „economic miracle“ after the introduction of the Structural Adjustment Programs (SAP) in the 1980s and point to the increasing political dominance of the regime that could unfold by introducing liberal market reforms (Tsourapas 2013: 23). The Tunisian economy was characterized by a clientelism in which all public economic procedures demanded an authorization issued by mediators of the ruling RCD party (Allal 2016: 18).<sup>3</sup> These reached from requesting state scholarships for studies, to the opening of small and large-scale businesses (taxis, cafés, companies).

For instance, Sidi Bouzid remains one of the regions most affected by poverty and the trust in institutionalized national politics after 2011 stay contested. The abstention rate for the parliamentary elections of 2014 was 52 per cent, compared to 40 per cent abstention in general (Antonakis 2015).

To counter inequalities, clear references to the development of the marginalized regions were introduced in Tunisia's constitution of 2014. Article 12 states: „The State shall strive to achieve social justice, sustainable development, and balance between regions, with reference to development indicators and in accordance with the principle of positive discrimination.“ However, a lack in transparency hampers the implementation of efficient mechanisms to augment the standard of living. Also, it has to be noted that the Dignity and Truth Commission, the main institution administrating transitional justice in Tunisia, has come under high contestation by the executive and legislative powers since 2016. The economic elites of the country continue to exercise

<sup>3</sup> For a detailed description of the system of corruption in Tunisia, see Yerkes/Mouasher 2017.

influence on the political development of the country. A law on the „economic reconciliation“ was passed in 2017 that grants amnesties to public officials for corruption. It has led to mistrust and a lack of „public buy-in“ even though the government should urgently „engage with most damaging forms of corruption“ (Yerkes/Mouasher 2017). In light of these developments, the ongoing protests pointing out the entanglement of economic and political structures also responsible for a centralized state come as no surprise.

### 3. Reframing Women’s Rights through Protests

#### 3.1 PROTESTING FOR WORKING RIGHTS MEANS PROTESTING AGAINST PATRIARCHY

Since 2017 the participation of women of different educational background has taken new forms in protest movements in the center of the country revolving around the right to work and structural development of their home regions. Thereby, the recent protests follow more comprehensive definitions of women’s rights. For example, the Working Group on Women and Economic, Social and Cultural Rights<sup>4</sup> define socio-economic rights in relation with women’s civil and political rights, including equal heritage but also the right of „freely chosen work“. The complex relation between labor and gender is addressed: „the experiences of women in relation to work will differ greatly depending on geographical location, time of life, political-legal context, and positioning within communities and society at large“ (ESCR-net 2016). This frame has a particular significance for women because they are disproportionately affected by poverty and by social and cultural marginalization both in Tunisia and on the global scale (UN Women).

While the Tunisian National Statistical Institute does provide data on the labor market, households even in rural areas, categories of health and labor or income, for instance, are often not gendered. Women outnumber men in universities but their unemployment rate remains twice as high: According to the NSI, unemployment statistics reveal a gender gap with female unemployment at 22.9% (a decrease compared to 25.6% in 2012) compared to 12.5% unemployment among men (compared to 14.6% in 2012) in 2017. This gap is even more accentuated in relation to people with a higher education with 40.4% of unemployed women with a university degree com-

4 Find a presentation of the working group, composed by over 40 Civil Society organizations here: <https://www.escr-net.org/women>. The working groups is part of the larger network for economic, social and cultural rights: <https://www.escr-net.org/>

pared to 19.4 % of men (INS 2016). The statistics also reveal a division in the type of labor undertaken by men and women with the latter being mostly employed in the „service sector,“ followed by manufacturing industries and agriculture (Tunisian Ministry of Employment and Qualifications/National Observatory on Employment and Qualification 2013: 10).

Sidi Bouzid’s economy is still marked by agriculture, where a lot of women work for less than 2.30 € per day. According to women’s testimonies, landowners prefer to employ women because of their higher acceptance of precarious salaries and bad treatment. Because of a lack of basic infrastructures, they face serious risks as a result of unsafe transportation to their places of work, leading to (deadly) accidents (ESCR-net 2017).

Until 2017, women from Sidi Bouzid were practically never speakers, protest leaders or took part in negotiations with local state representatives. Even when taking part in sit-ins to demand work<sup>5</sup>, their names were erased from the list of job seekers and sit inners. The following two initiatives therefore deserve closer attention in the studies of protests and women’s rights in Tunisia.

### 3.2 „ENOUGH PROMISES, WE WANT WORK“ – THE ALL FEMALE SIT-IN ‘MANISH SEKTA’

After years as supporters and bystanders, female activists decided to also push the gendered boundaries within the protest movement in June 2017, after local protest leaders in Menzel Bouzaiane intimidated them. This is how the sit-in „*Manish Sekta*“ (I won’t keep silent anymore) was started. Yasmine Hidouri, speaker of the sit-in clarifies in the interview: *„During a reunion one of the women wanted to speak up and was interrupted by another male protester with the words: „Stay silent!“ We started to protest against this discrimination. We also understood that the male domination constitutes a major obstacle that is prolonging our unemployment“* (Yasmine Hidouri).

The protest slogans clearly reflect the integration of the constitutional women’s rights into their demands to work. One of the banners reads: *„Women’s work is inscribed in the constitution. It’s not a favor or decoration“*. This referencing clarifies the link between current female local protests and national women’s rights codifications. While feminist actors at the capital negotiate(d) the principles of the constitution through legislation in favor of women and human rights, it appears that the protest

5 A common protest practice for job seekers is to squat local authority buildings to demand jobs and hand over a list of the unemployed people engaged in protest. Due to high bureaucracy and corruption in the private sector, the state remains a key employer.

movement under study here actually translate the rights from theory into practice and everyday life.

Fatiha Bousselmi, teacher and sympathizer of the protest, explains the method of the all female protest in the interview: „*A female sit-in expresses resistance against the established male order. At the same time, it constitutes an alienation from patriarchy. The inhabitants consider mixing gender in public spaces as not appropriate at all. The fact that they are female only gives them more legitimacy and takes off some social pressure*“ (Fatiha Bousselmi).

The positionalities of the women participating in these protests are diverse: A majority is between 26 and 35 years old and has acquired higher diplomas, but there are also younger women involved who work in the agricultural fields as peasants. The latter group of women was the most likely to be exposed to sanctions within their families and report hiding their participation in the protest from their sons and husbands. In the interviews conducted, a combination of abuse by state authorities and traditional gender roles imposed by the families are expressed to be at the heart of why women continue to stay at the margins: „*I think the biggest fear of my husband and my sons is that the police will attack the protesters verbally or physically. Also, we are used to keep the women out of the public space. The fact that we are allowed to work is only due to our poverty*“ (Anonymous). This statement from an interview partner who preferred to stay anonymous, reveals how women’s integration into the labor force does not consequently legitimize political participation, but some women participating in the protest were threatened with divorce.

After a couple of days of pressure, the protesters were received by the local governorate in the city of Sidi Bouzid. The negotiations were rather disappointing for the women involved: Instead of discussing long term solutions, they were offered food donations, relegating women to the kitchen and thereby reinforcing traditional gender roles, dismissing the claims by the movement. However, the „Forum for Economic and Social Rights“ organized a press conference in Tunis in support of the protest, so the women gained attention beyond the marginalized localities. The representatives were finally invited to a meeting at the ministry for women and family affairs.<sup>6</sup>

In these conversations, set to talk about job opportunities in their region, micro-credits were offered by the ministry of women to support small businesses run by women. The representatives of the protest movement refused the offer. They argue

6 In August 2017, the minister Néziha Labidi announced a new national action plan tackling the situation of women in rural areas providing benchmarks in different domains such female entrepreneurship, political participation and access to healthcare (Tunisian Ministry of Women and Family Affairs).

that any private initiative, for example in stitching, had failed so far. They demand that the lack of infrastructure and business conditions in general are tackled first, hereby also referring to the constitution's Article 12. They stress their demand to work in the public sector. The impact of micro-credits for women has been critically analyzed in Tunisia, where a study from 2009 has shown that micro-credits do not necessarily lead to more financial independence of women (Larroussi 2009) while micro-finance institutions grow rapidly (Ben Naser 2016). Their refusal mirrors a more critical stance towards finance services for the poor, which have been considered a key development tool for longtime (van Rooyen/de Wet 2012).

### 3.3 PROTESTS AGAINST STRUCTURAL MARGINALIZATION: THE MARCH OF THE 17

On May 5th 2017, 28 women and five men living in the rural zones of Menzel Bouzaiane in Sidi Bouzid started a sit-in in front of the regional delegation. Amel Dafouli, one of the protest leaders explains: *„The youth of the rural villages and the women in particular are always marginalized. A number of my female comrades had their names deleted from lists for job seekers after they took part in sit-ins and mobilizations. That's why we decided to constitute a movement that is initially led by women“* (Amel Dfouli).

Departing from these mobilizations, they decided to march to the presidential palace at the capital, re-employing a form of protest with an important history in the small surfaced country.<sup>7</sup> The protest movement called itself „The march of the 17“. The number 17 refers to the 17th of December 2010, the date of Mohamed Bouazizi's self-immolation and at the same time to the number of kilometers separating Bouzaiane from Sidi Bouzid. However, police blocked the female-led march of 2017 and the activists were arrested in Carthage before they could reach the presidential palace (Assabah News 2017).

In a response to the suppression of their demonstration, on July 22, three women of the movement tagged the slogan *„We will not give up! Work is a right“* on the statue

7 With this march on the capital, they follow a revolutionary protest tradition in Tunisia. In 2011, activists from the cities of Sidi Bouzid, Gabes and the Gafsa governorate walked to the capital, starting from Menzel Bouzaiane were dubbed as the „liberation caravan“ or „dignity caravan“ or simply „the protest march towards the capital“ and initiated the so called Kasbah I (from 22/23rd/until the 28th January) and Kasbah II movements (20th February 2011 until 6th March), where they occupied the place in front of the Prime Minister. These protests were successful in bringing down the two first post-revolution interim governments (Boubakeur 2015) and demanded the elaboration of a new constitution that was adopted successfully in 2014.

of Habib Bourguiba.<sup>8</sup> The statue of the first President Habib Bourguiba was reconstructed at the Avenue of the same name under some local protests in 2016 in front of the Ministry of Interior. It can be regarded as a re-manifestation of power of a post-colonial patriarchal regime that has taken over a place initially dedicated to the martyrs of the revolution and named „Place of the 14th of January”, referencing the day Ben Ali fled the country in 2011. In light of the history of women’s rights in Tunisia being closely linked to its first president after formal independence, their act of tagging the statue can be regarded as challenging a state feminist paradigm that disregarded women of their marginalized positionality:

*„We decided to shift attention of the authorities by tagging the symbol of the regime [the statue of Habib Bourguiba]. If Habib Bourguiba is considered as liberator of women, for us he only represents the dictatorship of a centralized regime. We, as women of the regions, do not feel pride and thankfulness for this so-called „liberator“ of women. We continue to be exposed to the same kind of discrimination and marginalization“ (Yasmine Hidouri).*

Besides echoing the exclusivity of a state feminist paradigm explained earlier, this resumes a conflict that continues to persist between a modernist elite that pursued their higher education in France (Hermassi 1994: 64) and the rest of the country, that regard these rights as „imposed from the top“ on their lifestyle, traditions and religion. The Family Legislation introduced after independence surely assured new rights for women, facilitating their entrance to the workforce and breaking with traditional gender roles in the cities. It also facilitated the negotiations taking place post 2011.

The protesters of the „March of the 17“ came back to the capital in February 2018 where they made a sit-in in front of the labor Union UGTT<sup>9</sup>, which they gave up after 12 days without any results according to the speaker of the protest. They returned to the regions to prepare the municipal elections announced for May 2018.

8 The women were arrested for eight hours and put on trial – in September of the same year, they were acquitted.

9 The so called „Quartet Initiative”, consisting of the strong Tunisian General Labor Union (UGTT), the Tunisian Confederation of Industry, Trade and Handcraft (UTICA), the Tunisian League for Human Rights (LTDH) and the Bar Association, was honored with the Nobel Peace Prize in October 2015.

## 4. Conclusion: Channeling protest through local institutionalized politics?

This article presented two female led protest movements that surfaced in 2017 in the center of Tunisia to highlight intersectional oppression by gender, locality and class. Their slogans and protest actions refer to the rights enshrined in the constitution to formulate their demands for work and development of their region, while maintaining their critical stance towards women's rights as a pillar of nationalist discourse.

After years of ongoing negotiations and postponements due to security or logistical concerns municipal elections in Tunisia were held on May 6th, 2018. These elections come as part of a larger decentralization process, coupled with „high hopes“ in a reform of the political system (Litifi 2018). These local elections also impact the protest movements on the ground. Interview partner Amel Dhafouli and five other members of the movement, three women and two men, have accepted to become candidates for the Popular Front, an alliance of left-wing parties founded in 2012. She is sixth on her list, the head was reserved to Abdel Baset Gandouzi, a male syndicalist. Dhafouli says she is motivated by the local and regional support she receives by associations and inhabitants. *„The participation in the local elections gives a little bit of hope to the youth of Bouzaiane. The majority does not believe that change will emerge from the big parties, already in power. We are confident that if we are elected, we can carry the voice of the unemployed and desperate youth, not only women, to the capital“* (Amel Dhafouli). In her function as a candidate, her discourse appears more gender inclusive, focusing on the structural marginalization and unemployment of the locality she represents. An alternating 50 % quota for electoral lists has already been introduced to Tunisia's electoral Code in 2011. However, feminists' demands to employ not only a vertical, but also horizontal alternation, which would assure 50 % of heads of the list to women could not pass in 2014 (Antonakis 2017, 2018). In light of the unfavorable list positions, it appears that women of the protest movement run the risk of being re-marginalized in the political process.

## Literature

- Allal, A. 2016: Retour vers le futur. Les origines économiques de la Révolution tunisienne. In: Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques, 156, 17-29.
- Antonakis, A. 2015: Contested Transformation: Mobilized Publics in Tunisia between Compliance and Protest. In: Mediterranean Politics, 21, 1-22.
- Antonakis, A. 2017: In Transformation? Renegotiating Gender, Positionality and the Public Sphere in Tunisia (2011-2014). Hochschulschrift, Dissertation, Freie Universität Berlin.

- Antonakis, A. 2018: Zur institutionellen Aushandlung von Geschlechtergerechtigkeit in Tunesien seit 2011 – A Never Ending Bargain? In: Berghahn, S./Schultz, U. (Hg.): *Rechtshandbuch für Frauen und Gleichstellungsbeauftragte*. Hamburg: Dashöfer, 2/3.3. 1-14.
- Assabah News 2017 March of unemployed from the city center to the presidential palace (In arabic). 31 July 2017.
- Ben Naser, T. 2016. Lutte contre la pauvreté : les risques du microcrédit . Nawaat. Tunis, July 2017. <https://nawaat.org/portail/2016/07/13/lutte-contre-la-pauvrete-les-risques-du-microcredit>.
- Boubakeur, A. 2015: Islamists, Secularists and old Regime Elites in Tunisia: Bargained Competition. In: *Mediterranean Politics*, 21, 1-21.
- Buckley-Zistel, S./Stanley, R. 2012: *Gender in Transitional Justice*. Basingstoke: Palgrave.
- Butler, J. 1990: *Gender Trouble, feminism and the Subversion of Identity*. London: Routledge.
- Channaoui, H. et al. 2017: Menzel Bouzaïene: Women mobilize against social exclusion. Interviews, Nawaat, Tunis. <https://nawaat.org/portail/2017/07/04/menzel-bouzaïene-women-mobilize-against-social-exclusion/>
- Channaoui, H. 2017: Mouvements sociaux : éveil féminin contre la domination masculine. Nawaat, Tunis. June 29. <https://nawaat.org/portail/2017/06/29/mouvements-sociaux-veil-feminin-contre-la-dominacion-masculine/>
- Charrad, M. 2008: From Nationalism to Feminism – Family Law in Tunisia. In: Yount, K.R. (ed.): *Family in the Middle East – Ideational Change in Egypt, Iran, and Tunisia*. London: Routledge. 111-135.
- Charrad, M. M./Zarrugh, A. 2014: Equal or complementary? Women in the new Tunisian Constitution after the Arab Spring. In: *The Journal of North African Studies*, 19:2, 230-243.
- Crenshaw, K. 1989: Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. In: *The University of Chicago Legal Forum*, 140. 139-167.
- ESCR-Net 2016: *The Intersection between Work and Women's Economic, Social and Cultural Rights*. Women and ESCR Working Group briefing paper. (<https://www.escr-net.org/women-and-work>.)
- Green, K. M./Bey, M. 2017: Where Black Feminist Thought and Trans\* Feminism Meet: A Conversation. In: *Souls*, 19:4, 438-454.
- Hached, F. 2011: La Laïcité : Un Principe à l'Ordre du Jour de la IIeme République Tunisienne? In: *Confluences Méditerranée* , 2:77, 29-36.
- Hafez, S. 2014: The revolution shall not pass through women's bodies: Egypt, uprising and gender politics. In: *The Journal of North African Studies*, 19:2, 172-185.
- Hermassi, A. 1994: Société, Islam et Islamisme en Tunisie. In: *Cahiers de la Méditerranée*, 49:1, 61-82.
- Institut Nationale des Statistiques June 2016. (<http://dataportal.ins.tn/fr/DataAnalysis?PjjB82FdwUWNC70aBLXrVA>) Tunis.
- Instance Verité & Dignité 2018: Startpage, Compteur: dossiers déposés, auditions effectuées. <http://www.ivd.tn/?lang=fr>
- Instance Supérieure Indépendante pour les Elections (ISIE) 2018: *Statistiques des électeurs par tranche d'âge* (PDF). <http://www.isie.tn/statistiques/>
- Karshenas, M./Moghadam, V./Alami, R. 2014: Social Policy after the Arab Spring: States and Social Rights in the MENA Region. In: *World Development*, 64, 726-739.



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

**Wochenschau  
Wissenschaft**

Enrico Heitzer, Martin Jander,  
Anetta Kahane, Patrice G. Poutrus (Hg.)

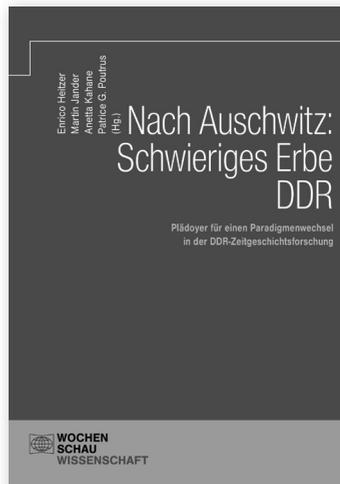
## Nach Auschwitz: Schwieriges Erbe DDR

Spätestens seit dem Aufkommen von PEGIDA und AfD ist klar, dass politisches System und Gesellschaft der DDR aus dem Kontext des historischen Nationalsozialismus wie des gegenwärtigen Rechtsradikalismus genauso wenig herausgelöst werden können wie die alte und neue Bundesrepublik. Ein Klima ist entstanden, in dem bislang ignorierte oder verdrängte Konfliktlinien der deutschen Mehrheitsgesellschaft – wie der Umgang mit Rechtsextremismus, Antisemitismus und Rassismus – deutlich zutage treten. Das Buch versteht sich als Plädoyer für eine intensivere Hinwendung der Zeitgeschichtsforschung wie der politischen Bildung zur Untersuchung und Kritik der SED-Diktatur als einer von drei Nachfolgegesellschaften des Nationalsozialismus.

Herausgegeben im Auftrag der Amadeu Antonio Stiftung sowie der Gedenkstätte und Museum Sachsenhausen (Stiftung Brandenburgische Gedenkstätten)

### Mit Beiträgen von

Klaus Bästlein, Ingrid Bettwieser, Daniela Blei, Tobias von Borcke, Christoph Classen, Raiko Hannemann, Enrico Heitzer, Jeffrey C. Herf, Martin Jander, Anetta Kahane, Gerd Kühling, Christiane Leiding, Katharina Lenski, Annette Leo, Günter Morsch, Agnes C. Mueller, Helmut Müller-Enbergs, Patrice G. Poutrus, Heike Radvan, Carola S. Rudnick und Regina Scheer



ISBN 978-3-7344-0705-5,  
336 S., € 42,00

**Subskriptionspreis** bis 30.11.2018:  
€ 33,60

**E-Book** ISBN 978-3-7344-0706-2 (PDF),  
€ 33,99



- Khalil, A. 2014: Tunisia's women: partners in revolution. In: *The Journal of North African Studies*, 19:2, 186-199.
- Khélifa, O. 2012: Women after the Arab Awakening. Wilson Center, Middle East Program, Occasional Paper Series, winter, 24-27.
- Labidi, L. 2014: The Arab Spring in Tunisia: Parity, Elections and the Struggle for Women's Rights. In: Al-Sumait, Fahed and coll. (eds.): *The Arab Uprisings: Catalysts, Dynamics, and Trajectories*. USA: Rowman & Littlefield Publisher, 175-206.
- Lakhal, M. 2017: «L'exception tunisienne», impasse de la lutte féminine contre le patriarcat, In: *Nawaat*, 29 December (<https://nawaat.org/portail/2017/12/29/lexception-tunisienne-impasse-de-la-lutte-feminine-contre-le-patriarcat/>).
- Larroussi, H. 2009: Femme et micro-crédit en Tunisie le micro-crédit, outil de valorisation de la femme au sein de la famille? In: *Revue Tiers Monde*, 3:199, 501-516.
- Litfi, M. A. 2018: Young Tunisians have high hopes for May's municipal elections. In: *Al Monitor*, 23 March (<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/03/tunisia-elections-municipal-youth-candidates-women-new-blood.html#ixzz5DaUzZqqQ>).
- Sbouai, S. 2015: Kasserine se constitue région victime. In: *Inkyfada*, 13 July, (Jul<https://inkyfada.com/2015/07/kasserine-region-victime-justice-transitionnelle-tunisie/>).
- Tsourapas, G. 2013: The Other Side of a Neoliberal Miracle: Economic Reform and Political De-Liberalization in Ben Ali's Tunisia. In: *Mediterranean Politics*, 18:1, 23-41.
- Tunisian Ministry of Employment and Qualifications/National Observatory on Employment and Qualification 2013: *Rapport Annuel sur: Le marché du Travail en Tunisie*. Tunis.
- UN Women 2018: *In Focus. Women and Poverty*. <http://beijing20.unwomen.org/en/in-focus/poverty>
- van Rooyen, C./de Wet, S. 2012: The Impact of Microfinance in Sub-Saharan Africa: A Systematic Review of the Evidence. In: *World Development*, 40:11, 2249-2262.
- Yerkes, S./Mouasher, M. 2017: Tunisia's Corruption Contagion: A Transition at Risk. In: *Carnegie Endowment for International Peace*, 25 October.
- Zwingel, S. 2005: From Intergovernmental Negotiations to (Sub)national Change: A Transnational Perspective on the Impact of CEDAW. In: *International Feminist Journal of Politics*, 7:3, 400-427.

# HINTERGRUND

---

**Adriana Kessler**

## Strategische Prozessführung – politischer Protest vor Gericht am Beispiel des Familiennachzugs

Strategische Prozessführung findet im zivilgesellschaftlichen Bereich auch in Deutschland immer stärkere Anwendung. Mit Gerichtsverfahren wird das Ziel verfolgt, über den vor Gericht verhandelten Einzelfall hinaus gesellschaftlichen Wandel für eine Vielzahl von Menschen zu bewirken. Der Beitrag geht davon aus, dass Gerichte damit als Orte politischer Auseinandersetzung begriffen werden können, was für soziale und Protestbewegungen in Deutschland neue Möglichkeiten eröffnet – denn auch in Deutschland sind Grund- und Menschenrechte immer wieder umkämpft und längst nicht immer und für alle gewährleistet. Ein aktuelles Beispiel aus dem Bereich des Migrationsrechts ist das Thema der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten. Der Beitrag untersucht zunächst den Begriff der strategischen Prozessführung und seine Anwendung in der Praxis, geht dann näher auf die Arbeit der strategischen Prozessführung zum Thema Familiennachzug als eine Form des Protests ein und schließt mit einem kurzen Ausblick.

### 1. Einleitung

Grund- und Menschenrechte – auch in Deutschland sind sie immer wieder umkämpft und in der Praxis längst nicht immer und für alle gewährleistet. Darauf lassen das gesellschaftspolitische Engagement von sozialen Bewegungen und politischer Protest schließen, die sich immer wieder auch auf die Grund- und Menschenrechte als Referenzrahmen beziehen.

Ein Beispiel aus dem Bereich der Migrationspolitik ist der Streit um den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten. Im März 2016 wurde dieser Familiennachzug für – zunächst – zwei Jahre ausgesetzt und war damit Teil des im Schnellgang verabschiedeten Asylpakets II.<sup>1</sup> Die Aussetzung wurde bis August 2018 verlängert.<sup>2</sup>

---

1 Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016, BGBl. I, 2016, S. 390.

2 Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten vom 8. März 2018, BGBl. I, 2018, S. 342.

Seit dem 1. August 2018 ist der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten grundsätzlich wieder möglich, wobei maximal 1000 Visa pro Monat erteilt werden können.<sup>3</sup>

Während die Politik immer mehr in Richtung einer restriktiven Migrationspolitik ging und dies Niederschlag in gesetzlichen Regelungen fand, regte sich gleichzeitig Protest: Menschenrechtsexpert\*innen, Lobbyorganisationen, Wohlfahrtsverbände, Vereine und Betroffeneninitiativen – sie alle melden sich regelmäßig zu Wort.<sup>4</sup> Sie stützen sich in ihrer Arbeit auf verschiedenste Mittel. Eines davon ist das der strategischen Prozessführung, die auch in Deutschland zusehends genutzt wird – auch, um vor Gericht klären zu lassen, inwiefern die Aussetzung des Familiennachzugs einen Verstoß gegen Europarecht sowie gegen verbindlich geltende Grund- und Menschenrechte darstellt.

Im Folgenden werden zunächst der Begriff der strategischen Prozessführung und seine Anwendung in der Praxis erörtert (2.). Dann wird näher auf die Arbeit der strategischen Prozessführung zum Thema Familiennachzug als Form des Protests eingegangen (3). Zum Schluss folgt ein kurzer Ausblick (4.).

## 2. Strategische Prozessführung

Strategische Prozessführung kann als eine Methode definiert werden, mittels derer – über den vor Gericht verhandelten Einzelfall hinaus – ein Gerichtsurteil einen gesellschaftlichen Wandel bewirken soll, der eine Vielzahl von Menschen betrifft (Weiss 2018; EERRC/INTERIGHTS/MPG 2004). Sie ist für den Bereich der Bürger- und Menschenrechte historisch besonders stark in den USA verankert. So führte beispielsweise die Arbeit der National Association for the Advancement of Colored People (NAACP) 1954 im Fall *Brown v. Board of Education* zu einem Grundsatzurteil, wonach die Trennung der Schüler\*innen an öffentlichen Schulen nach Hautfarbe einen Verstoß

3 Gesetz zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten vom 12. Juli 2018, BGBl. I, 2018, S. 1147.

4 Vgl. Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 20. März 2017 von u. a.: Deutscher Anwaltverein, Deutsches Institut für Menschenrechte, Diakonie Deutschland, Jesuiten Flüchtlingsdienst, Kommissariat der deutschen Bischöfe, Pro Asyl, UNHCR, <https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a04/anhoerungen/108--situation-inhalt/497454>, Stand: 7. Mai 2018; Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 29. Januar 2018 von u. a.: Deutsches Institut für Menschenrechte, Kommissariat der deutschen Bischöfe, UNHCR sowie Daniel Thym und Andreas Zimmermann, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw05-pa-hauptausschuss/538698>, Stand: 7. Mai 2018; <http://familienlebenfueralle.blogspot.eu/>, Stand: 7. Mai 2018; siehe vertiefend zur grund- und menschenrechtlichen Fragestellung auch Heuser 2017 sowie Kessler/Krause 2018.

gegen die Verfassung der USA darstellte.<sup>5</sup> Heute gibt es in den USA unterschiedliche Organisationen, die das Mittel der strategischen Prozessführung in vielfältigen Bereichen nutzen.<sup>6</sup> Sie beschreiben ihre Tätigkeit dabei mit verschiedenen Begriffen wie etwa *strategic litigation*, *public interest litigation*, *cause lawyering* oder *impact litigation*. Auch in anderen Weltregionen, etwa in Osteuropa, haben sich in den 1990er Jahren zivilgesellschaftliche Organisationen etabliert, deren Fokus auf der strategischen Prozessführung liegt, z. B. die Hungarian Civil Liberties Union<sup>7</sup> oder die Helsinki Committees<sup>8</sup>.

In Deutschland ist die strategische Prozessführung ebenfalls auf dem Vormarsch.<sup>9</sup> Gerade feierte das European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) sein 10-jähriges Bestehen. Es nutzt weltweit juristische Mittel, „damit die Verantwortlichen für Folter, Massaker, Vergewaltigung oder Ausbeutung nicht ungestraft davorkommen. Dem Unrecht das Recht entgegensetzen“ – so beschreibt das ECCHR sein Ziel und seine tägliche Arbeit.<sup>10</sup> Daneben gibt es seit 2009 das Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung (BUG). Es unterstützt strategische Klagen in Deutschland gegen Diskriminierung „zur Klärung, Stärkung und Erweiterung von Nichtdiskriminierungsgesetzgebung, der Schaffung von Präzedenzfällen, sowie der Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse auf dem Gebiet des Diskriminierungsschutzes [...] und nutzt die Ergebnisse dieser Klagen für Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit.“<sup>11</sup> Zwei vergleichsweise junge Organisationen, die ebenfalls die Methode der strategischen Prozessführung nutzen, sind JUMEN e. V. – Juristische Menschenrechtsarbeit in Deutschland<sup>12</sup> und die Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF)<sup>13</sup>.

5 Vgl. <http://www.naacp.org/oldest-and-boldest/>, Stand: 7. Mai 2018.

6 Z. B. American Civil Liberties Union, [www.aclu.org](http://www.aclu.org), Stand: 7. Mai 2018; Center for Constitutional Rights, <https://ccrjustice.org/>, Stand: 7. Mai 2018; Women's Link Worldwide, [www.womenslinkworldwide.org](http://www.womenslinkworldwide.org), Stand: 7. Mai 2018.

7 Hungarian Civil Liberties Union, <https://hclu.hu/en>, Stand: 7. Mai 2018.

8 <http://www.hfhr.pl/en/helsinki-committee/>, Stand: 7. Mai 2018; u. a. Association for the Defense of Human Rights in Romania – the Helsinki Committee (APADOR-CH), <http://www.apador.org/en/>, Stand: 7. Mai 2018; The Bulgarian Helsinki Committee (BHC), <http://www.bghelsinki.org/en/>, Stand: 7. Mai 2018; Helsinki Foundation for Human Rights, Poland, <http://humanrightshouse.org/Articles/5426.html>, Stand: 7. Mai 2018.

9 „Strategic Litigation“ – Fachtagung der Humboldt Law Clinics am 24. Juni 2016, [https://lawclinic.rewi.hu-berlin.de/doc/Plakat-Strategic\\_Litigation\\_June\\_24.pdf](https://lawclinic.rewi.hu-berlin.de/doc/Plakat-Strategic_Litigation_June_24.pdf), Stand: 7. Mai 2018; Tagung „Strategische Prozessführung im Flüchtlingsrecht“ am 18. November 2016, <http://www.uni-giessen.de/fbz/zentren/ggs/veranstaltungen/aktuelles/WS1617/fluechtlingsrecht>, Stand: 7. Mai 2018; Rechtsgespräch „Perspektiven der gemeinnützigen strategischen Prozessführung in Deutschland“ am 29. September 2017. Siehe auch Hillb/vom Felde 2017.

10 [www.ecchr.eu](http://www.ecchr.eu), Stand: 7. Mai 2018.

11 [www.bug-ev.org](http://www.bug-ev.org), Stand: 7. Mai 2018.

12 [www.jumen.org](http://www.jumen.org), Stand: 7. Mai 2018.

13 [www.freiheitsrechte.org](http://www.freiheitsrechte.org), Stand: 7. Mai 2018.

Gerichtsverfahren erfüllen nach traditionellem Verständnis vor allem zwei Funktionen: zum einen dienen sie der (unpolitischen) Streitbeilegung, zum anderen können sie genutzt werden, um soziale Veränderungen herbeizuführen (Helmrich 2017; Lobel 2004). Eine dritte Funktion kann darin gesehen werden, dass Gerichtsverfahren eine „Protestbühne“ bereitstellen, was – auch im deutschen Rechtsraum – Legitimitätsfragen aufwerfen mag. Gleichzeitig können Gerichtsverfahren über diese dritte Funktion gerade für den Bereich der strategischen Prozessführung zu einem willkommenen Instrument werden, um etwa eine öffentliche Debatte zu wichtigen Grund- und Menschenrechtsfragen anzustoßen oder zu vertiefen.

Es gibt einige Faktoren, die bei der Durchführung strategischer Prozessführung zu beachten sind, da sie – je nach Thema und Fall – für deren Erfolg ausschlaggebend sein können.<sup>14</sup> Dazu zählen neben der juristischen Argumentation u. a. die Auswahl und die Betreuung der Kläger\*innen, Netzwerkarbeit, Medienstrategie sowie das Vorhandensein zeitlicher, personeller und finanzieller Ressourcen (Budlender et al. 2014).

Adam Weiss (2018) geht beispielsweise davon aus, dass bei strategischer Prozessführung die Kläger\*innen idealerweise kein Eigeninteresse an dem von ihnen vor Gericht vorgebrachten Fall haben. Dies ist aber unter Umständen schwer umzusetzen, wenn es um Fallkonstellationen geht, in denen sich die Kläger\*innen aufgrund der Art des betroffenen Rechtsguts in einer prekären Lebenssituation befinden – und zugleich ein Problem betroffen ist, das mithilfe der strategischen Prozessführung angegangen werden soll.

Auch ist zu berücksichtigen, dass es die Betroffenen sind, die den Rechtsstreit führen. Dies kann zu einem Spannungsverhältnis der individuellen Interessen der Kläger\*innen und denjenigen führen, die die Klage strategisch begleiten.<sup>15</sup> Da sich ein solches Spannungsverhältnis auch erst im Laufe der Zeit entwickeln kann, ist dies nicht nur bei der Auswahl, sondern auch bei der oft lange andauernden Betreuung der Kläger\*innen zu berücksichtigen. Die strategische Prozessführung ist so zu gestalten, dass soziale Veränderungen für eine Vielzahl von Menschen erreicht werden, ohne aber die Kläger\*innen zu instrumentalisieren. Die Betroffenen sollen vielmehr selbst über den Verlauf des Klageverfahrens bestimmen und – je nach Bedarf – Gehör finden können. Dies setzt ein gutes gegenseitiges Verständnis voraus, d.h. ein Vertrautsein mit der Lebenssituation und den Bedürfnissen der Kläger\*innen sowie mit der juristischen Argumentation, den Verfahrensschritten und Strategien der begleitenden Organisation. Eine enge gegenseitige Abstimmung ist insofern essentiell.

14 Vgl. zum Begriff des Erfolgs und sozialen Wandels: Cummings 2013.

15 Helmrich 2017: 253; Weiss 2018; ERRC/INTERIGHTS/MPG 2004.

### 3. Strategische Prozessführung im Bereich Familiennachzug – juristischer Protest

Strategische Prozessführung kann ein effektiver Weg sein, um Druck auf politische Entscheidungsträger\*innen zu erzeugen und soziale Veränderungen zu erreichen. Gerade im Bereich des Familiennachzugs ist eine weitere Voraussetzung, dass die Strategie gemeinsam und in enger Abstimmung mit anderen sozialen Bewegungen ergriffen wird. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass Gerichtsverfahren, die mit einer strategischen Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden, hohe Aufmerksamkeit durch Medien erfahren und damit Öffentlichkeit schaffen. Darüber hinaus können Gerichtsentscheidungen zu der Fortentwicklung des rechtlichen Rahmens beitragen, in dem sich die gesellschaftspolitischen Akteure bewegen. So sind Präzedenzentscheidungen der höchsten Instanzen verbindlich und ein wichtiger Hebel als Korrektiv für das Handeln von Gesetzgebung wie Verwaltung.

Ab 2015 fand eine zunehmend restriktive Migrationspolitik in den Asylpaketen I und II<sup>16</sup> ihren Ausdruck. Gerade beim Familiennachzug wurde deutlich, dass menschenrechtlich begründete Stellungnahmen zwar im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren eingebracht wurden.<sup>17</sup> In den letztlich verabschiedeten Gesetzen wurden sie jedoch nur wenig berücksichtigt. Und so trat mit der Neuregelung der Aussetzung des Familiennachzugs in § 104 Abs. 13 AufenthG ein Gesetz in Kraft, das aus einer grund- und menschenrechtlichen Sicht höchst problematisch ist.

Was tun, wenn ein Gesetz in Kraft tritt, von dem viele annehmen, es verstoße gegen geltende Grund- und Menschenrechte vieler Menschen? Hier erscheint es naheliegend, eine strategische Prozessführung als Strategie sowie als Form des Protests in enger Abstimmung v.a. mit Betroffenen, Anwält\*innen, Beratungsstellen und Lobbyverbänden zu wählen. Auf Grundlage entsprechender materiell-rechtlicher und strategisch prozessuale Überlegungen wurden – hier von JUMEN – Fallprofile für die Begleitung von Einzelfällen vor Gericht entwickelt. Es folgte die Auswahl von Fällen, und Ende 2016 begannen die ersten Familien, sich vor Behörden und Gerichten für ihr Recht auf Familiennachzug einzusetzen.

<sup>16</sup> Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015, BGBl. I, 2015, S. 1722; Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016, BGBl. I, 2016, S. 390.

<sup>17</sup> Vgl. Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 12. Oktober 2015, <https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a04/anhoeungen?url=L2F1c3NjaHVlc3NIL2F1c3NjaHVlc3NlMTgyYTA0L2FuaG9lcuVuZ2VuLzU2X3NpdHp1bmdfaW5oYWx0LzZM5MDg1Ng==&mod=mod458740>, Stand: 7. Mai 2018; Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 20. März 2017 (Fn. 3).

Eine enge Begleitung der Betroffenen ist dabei vonnöten. Trotz aller strategischen Erwägungen muss immer der Schutz des Interesses der betroffenen Familien im Einzelfall im Mittelpunkt stehen. Dies entspricht den Verpflichtungen, die sich für Anwält\*innen im Interesse der Mandant\*innen aus den Berufsregeln ergeben.<sup>18</sup> Sie sind eine gute Richtschnur für Entscheidungen, die sich in einem ständigen Spannungsfeld bewegen: Auf der einen Seite bestehen – und seien es auch noch so kleine – Hoffnungen auf eine schnelle Klärung im Einzelfall sowie viel Verzweiflung der voneinander getrennt lebenden Familien. Auf der anderen Seite besteht die Aussicht, über die strategische Prozessführung die Situation über den Einzelfall hinaus für eine Vielzahl von Fällen zu klären und zu verbessern.

Es gibt unterschiedliche Definitionen von strategischer Prozessführung. Nach einem hier vertretenen weiten Verständnis umfasst strategische Prozessführung nicht nur die Begleitung von Einzelfällen vor Gericht, um Präzedenzurteile zu erwirken, sondern auch andere juristische Wege, wie sie etwa das Staatenberichtsverfahren zu den UN-Menschenrechtsverträgen bietet. Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens zur UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW)<sup>19</sup> erarbeitete beispielsweise ein Zusammenschluss von zivilgesellschaftlichen Organisationen einen Alternativbericht<sup>20</sup>, in den auch das Thema des Familiennachzugs Eingang fand. In den abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses zur UN-Frauenrechtskonvention vom 9. März 2017 an die Bundesregierung heißt es dazu:

*„47. [...] the Committee is concerned that:*

*(a) The suspension until March 2018 of the right to family reunification of those persons who have been granted subsidiary protection may have a negative impact on women and girls;*  
[...]

*48. [...] the Committee recommends that the State party:*

*(a) Review the decision to postpone family reunification for subsidiary protection beneficiaries, given that it is an important legal and safe pathway to ensuring integration, in particular for vulnerable women and girls;”<sup>21</sup>*

18 Vgl. u. a. §§ 1 Abs. 3, 11 ff. Berufsordnung für Rechtsanwälte (BORA) in der Fassung vom 1. Januar 2018 sowie Ziffern 1.1 und 2.7. der Berufsregeln der Rechtsanwälte der Europäischen Union (CCBE-Berufsregeln) in der Fassung vom 19. Mai 2006.

19 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979, BGBl. II, 1985, S. 647.

20 CEDAW-Allianz, Alternativbericht, November 2016, [https://www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2017/06/CEDAW-Alternativebericht\\_2016\\_lang\\_dt.pdf](https://www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2017/06/CEDAW-Alternativebericht_2016_lang_dt.pdf), Stand: 7. Mai 2018.

21 UN-Dok. CEDAW/C/DEU/CO/7-8 (2017).

Gleichzeitig laufen aktuell das Staatenberichtsverfahren zum UN-Sozialpakt (ICESCR)<sup>22</sup> ebenso wie der Universal Periodic Review (UPR)-Prozess<sup>23</sup>, an deren Parallelberichterstattung das Forum Menschenrechte, ein Zusammenschluss von rund 50 Menschenrechtsorganisationen in Deutschland<sup>24</sup>, beteiligt ist.

Neben der juristischen Arbeit spielt die Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit bei strategischer Prozessführung eine wichtige Rolle. Sie flankiert die Arbeit vor Gericht. Damit soll ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass es bei Grund- und Menschenrechten um einklagbare Rechte geht. Letztlich geht es um die Sichtbarmachung von Missständen oder, positiv formuliert, um die Anerkennung und Stärkung der in Deutschland geltenden Grund- und Menschenrechte, die Menschen nicht aus einer karitativen Haltung heraus zu gewähren sind, sondern deswegen, weil sie allen Menschen gleichermaßen als Recht zustehen. Dies ist ebenso eine juristische wie eine politische Forderung. Damit werden Gerichte, vor denen Grund- und Menschenrechte juristisch eingefordert werden, zu politischen Räumen. Mithilfe einer strategischen Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit kann der juristische Diskurs in die Öffentlichkeit getragen werden und damit über die Form der strategischen Prozessführung durchaus das Potential einer Protestbewegung entfalten. Davon geht auch die Bewegungsstiftung aus, die Projekte der strategischen Prozessführung fördert. Sie versteht sich als eine Stiftung, die da fördert, „wo Menschen für ihre Rechte kämpfen, auf die Straße gehen und für eine gerechtere Welt streiten.“<sup>25</sup> Denn nur mit einer soliden finanziellen Basis sei es möglich, Aktionen und Protestkampagnen erfolgreich zu planen und umzusetzen.

Die Arbeit der strategischen Prozessführung kann beim Thema Familiennachzug erste Erfolge nachweisen. So hat das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 7. November 2017<sup>26</sup> im Fall eines 16-jährigen Jungen zu einer Erteilung von Visa geführt. Das Auswärtige Amt hatte zunächst Berufung eingelegt, diese aber auf medialen Druck hin zurückgenommen. Die Eltern und minderjährigen Geschwister des Jungen, die über zwei Jahre getrennt waren, sind inzwischen von Syrien nach Deutschland eingereist. In dem Fall, der eine große Medienresonanz erfuhr, griff ein Gericht zum ersten Mal eine menschenrechtliche Argumentation zum Thema der Aussetzung des Familiennachzugs auf. Inwiefern die strategische Prozessführung allerdings über diesen

22 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966, BGBl. II, 1973, S. 1569.

23 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/DEIndex.aspx>, Stand: 7. Mai 2018.

24 <https://www.forum-menschenrechte.de/>, Stand: 7. Mai 2018.

25 <https://www.bewegungsstiftung.de/foerderung0.html>, Stand: 7. Mai 2018.

26 VG Berlin, Urteil vom 7. November 2017, 36 K 92.17 V; siehe auch Kessler/Krause 2018.

Einzelfall hinaus eine gesellschaftspolitische Wirkung erzielen kann, ist wohl noch zu früh zu bewerten.

## 4. Ausblick

Strategische Prozessführung kann im Zusammenspiel mit anderen Akteur\*innen als eine Form des Protests gewertet werden. Damit werden Gerichte als Orte politischer Auseinandersetzung begriffen. Die Arbeit der strategischen Prozessführung zur Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten ist dafür ein Beispiel. Es steht in Fortführung der bisherigen Erfahrungen und Aktivitäten u. a. im anglo-amerikanischen Raum.

Die Basis der juristischen Argumentation bilden dabei die Grund- und Menschenrechte. Sie gilt es im Alltag einzufordern, in der Praxis anzuwenden und mit juristischen Mitteln durchzusetzen. Das erfordert einen langen Atem und persönliche sowie finanzielle Ressourcen. Nur so sind die Voraussetzungen dafür gegeben, dass strategische Prozessführung als vielversprechender und sinnvoller Hebel Wirkung entfalten kann. Gerichtsentscheidungen und die juristische Analyse können dann gleichsam ihren Weg in die Lobbyarbeit finden. Die Basis für strategische Prozessführung muss dabei ein breites Netzwerk bilden. Im Kern der Arbeit steht das Interesse der Betroffenen, zu ihrem Recht zu kommen.

## Literatur

- Budlender, Steven/Marcus, Gilbert/Ferreira, Nick 2014: Public interest litigation and social change in South Africa – Strategies, tactics and lessons. In: The Atlantic Philanthropies, <https://www.atlanticphilanthropies.org/wp-content/uploads/2015/12/Public-interest-litigation-and-social-change-in-South-Africa.pdf>, Stand: 7. Mai 2018
- CEDAW-Allianz 2016: Alternativbericht CEDAW, Berlin, [https://www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2017/06/CEDAW-Alternativebericht\\_2016\\_lang\\_dt.pdf](https://www.frauenrat.de/wp-content/uploads/2017/06/CEDAW-Alternativebericht_2016_lang_dt.pdf), Stand: 7. Mai 2018
- Cummings, Scott L. 2013: Empirical Studies of Law and Social Change: What is the field? What are the questions? In: *Wisconsin Law Review* 2013, 171 ff.
- European Roma Rights Center (ERRC)/INTERIGHTS/Migration Policy Group (MPG) 2004: Strategic litigation of race discrimination in Europe – from principles to practice. Budapest/London/Brussels, [www.migpolgroup.com/public/docs/57.StrategicLitigationofRaceDiscriminationinEurope-fromPrinciplestoPractice\\_2004.pdf](http://www.migpolgroup.com/public/docs/57.StrategicLitigationofRaceDiscriminationinEurope-fromPrinciplestoPractice_2004.pdf), Stand: 7. Mai 2018
- Helmrich, Christian 2017: Pyrrhusniederlage? In: ders. (Hg.): Die Verfassungsbeschwerden gegen den Pflegenotstand, Baden Baden: Nomos, 237 ff.
- Heuser, Helene 2017: Aussetzung des Familiennachzugs – ein Verstoß gegen das Grundgesetz? In: *Asylmagazin* 4/2017, 125 ff.

- Hill, Laura/vom Felde, Lisa 2017: Strategische Prozessführung im Flüchtlingsrecht, Tagungsbericht vom 4. Januar 2017, <http://fluechtlingsforschung.net/strategische-prozessfuhrung-im-fluechtlingsrecht-gemeinsam-rechte-fur-schutzsuchende-durchsetzen/>, Stand: 7. Mai 2018
- Kessler, Adriana/Krause, Sigrun 2018: Anmerkung zu VG Berlin: Härtefall bei Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten. In: Asylmagazin 5/2018, 96 ff.
- Kessler, Adriana/Krause, Sigrun 2018: Kinderrechtliche Aspekte zum Thema „Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten nach § 104 Abs. 13 AufenthG“, Gutachten im Auftrag des Deutschen Kinderhilfswerks, Berlin, <http://shop.dkhw.de/de/fachpublikationen/129-gutachten-familiennachzug.html>, Stand: 7. Mai 2018
- Lobel, Jules 2004: Courts as Forums for Protest. In: 52 UCLA Law Review 2004, 479 ff.
- Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 12. Oktober 2015, <https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a04/anhoerungen?url=L2F1c3NjaHVlc3NIL2F1c3NjaHVlc3NlMTgvYTA0L2FuaG9lcnVuZ2VuLzU2X3NpdHp1bmdfaW5oYWx0LzM5MDg1Ng==&mod=mod458740>, Stand: 7. Mai 2018
- Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 20. März 2017 von: Deutscher Anwaltverein, Tim W. Kliebe; Deutsches Institut für Menschenrechte, Hendrik Cremer; Diakonie Deutschland, Ulrich Lilie; Jesuiten Flüchtlingsdienst, Stefan Kefßler; Kommissariat der deutschen Bischöfe, Prälat Karl Jüsten; Pro Asyl, Günter Burkhardt; UNHCR, Katharina Lump; <https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a04/anhoerungen/108--situation-inhalt/497454>, Stand: 7. Mai 2018
- Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 29. Januar 2018 von: Deutsches Institut für Menschenrechte, Hendrik Cremer; Kommissariat der deutschen Bischöfe, Prälat Karl Jüsten; UNHCR, Roland Bank; Daniel Thym; Andreas Zimmermann; <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw05-pa-hauptausschuss/538698> Stand: 7. Mai 2018.
- Weiss, Adam: What is strategic litigation? <http://www.errc.org/news/what-is-strategic-litigation>, Stand: 7. Mai 2018

**Anna Vogel**

## **Trump auf Twitter: Verbirgt sich hinter @realDonaldTrump das Phänomen #Rechtspopulismus2.0?**

Der Microblog Twitter ist zu Donald Trumps bevorzugtem Kommunikationsinstrument geworden. Der Commander in Tweets nutzt dabei die Plattform, um sich selbst zu verteidigen, seine politische Agenda mitzuteilen und unter Umgehung seiner Partei sowie der traditionellen Medien mit der (amerikanischen) Bevölkerung zu kommunizieren. Der Begriff des Populismus schien vielerorts und vor allem in der wissenschaftlichen Debatte als passendes Etikett für den 45. Präsidenten der USA und seinen Kommunikationsstil. Doch passt das Populismus-Label wirklich?

Die vorliegende Studie analysiert 550 Tweets von Donald Trump, die während der drei unterschiedlichen „Phasen“ seiner politischen Karriere, nämlich als Nominee, President-elect und President, versendet wurden. Die Tweetanalyse erfolgt mittels einer Diskursanalyse auf Basis der Grounded Theory-Methodologie nach Corbin und Strauss. Der Analyserahmen setzt sich aus Ruth Wodaks „Topoi des rechtspopulistischen Diskurses“ zusammen, die im Zuge des Analyseprozesses weiterentwickelt wurden. Die Untersuchungen legen offen, dass Trump rechtspopulistische Rhetorik in seinen Tweets verwendet, so ist die topische Struktur seiner Nachrichten nämlich durch einige dominante Topoi geprägt. Außerdem verwendet der US-Präsident eine positive Selbstdarstellung und eine negative Darstellung anderer. Diese Studie liefert einen Beitrag zu dem kleinen, dennoch wachsenden Forschungsfeld, welches sich mit der Verbindung zwischen Social Media und Populismus sowie dem Twitter-Phänomen Trump befasst.

*„Twitter is a wonderful thing for me, because I get the word out. I might not be here talking to you right now as President if I didn't have an honest way of getting the word out.“ (Trump 2017a)*

### **1. Einleitung**

Seit dem Beginn seiner Präsidentschaft hat Donald Trump nahezu jede erdenkliche Grenze des Sagbaren in der (US-amerikanischen) Politik überschritten. Seine Lügen, seine persönlichen Attacken auf die Medien, seine immer wieder aggressive Rhetorik sowie hetzerischen Äußerungen, die von Fremden- und Frauenfeindlichkeit geprägt sind und seine Inszenierung als Showman, dessen Interesse an Politik eher zweiträn-

gigen Charakter besitzt, sind dies- und jenseits des Atlantiks bekannt. Der Begriff des Populismus schien vielerorts und vor allem in der wissenschaftlichen Debatte als passendes Etikett für Trump. In vielen Debatten schwingt dabei die Angst mit, dass Trumps Populismus eine reale Gefahr für Demokratie und Menschenrechte darstellen könnte. Entsprechend warnen Amnesty International und Human Rights Watch in ihren Jahresberichten von 2016/2017 vor Populisten wie Donald Trump. Ihre Rhetorik schüre Hass und diskriminiere Menschengruppen (Roth 2017: 3 f.). So beschreibt der Geschäftsführer von Human Rights Watch, Kenneth Roth, in einem Essay in dem World Report 2017, dass populistische Politiker/innen eine akute Bedrohung für den Schutz fundamentaler Rechte darstellten und Autokraten zu weiteren Menschenrechtsverletzungen ermutigten (ebd.: 1 f.).

Vor allem Trumps exzessive Nutzung des Microblogs Twitter als Kommunikationsmedium stellt ein neues Phänomen dar. Der *Commander in Tweets* regiert via Twitter. Durch seinen Twitter-Kanal erreicht er direkt nicht nur viele Menschen in den USA, sondern auf der ganzen Welt und verändert dadurch die Logik des Verhältnisses zwischen Politik, Medien sowie den Bürger/innen. Schon während des US-Wahlkampfes wurde erkennbar, dass die *trumpsche Sprache* gut in das Twitter-Format passt. Zahlreiche Wissenschaftler/innen, wie beispielsweise Georg Seeßlen oder Florian Hartleb, charakterisieren Donald Trump als Rechtspopulisten beziehungsweise seine Tweets als rechtspopulistisch und sprechen vor diesem Hintergrund auch von einem digitalisierten Rechtspopulismus. Doch passt das Populismus-Label wirklich? Dieser Aufsatz beschreitet den Weg der Untersuchung des Populismus-Phänomens und der Spezifika von Trumps Kommunikationsstil auf Twitter.

## 2. (Rechts-)Populismus, Social Media und Trump

Populismus ist ein häufig verwendeter Begriff. Derzeit werden (viel zu) viele politische Akteur/innen in Europa und dem Rest der Welt mit dem Label „Populismus“ versehen. Im wissenschaftlichen Kontext wird die Begrifflichkeit gebraucht, um beispielsweise bestimmte Programme, Kommunikationsweisen oder auch Positionen zu beschreiben. In der politischen Auseinandersetzung taucht sie hingegen als Stigmawort auf, um politische Gegner/innen oder Parteien zu diffamieren. Oft dient der Begriff des Populismus zudem rasch als Lektürehilfe für verspürte Krisen. Bereits aufgrund seiner vielfältigen Verwendung existiert keine eindeutige und präzise Definition. *Die* Demokratie oder *den* Liberalismus gibt es genauso wenig wie *den* Populismus. Da die Begrifflichkeit im politischen Diskurs und den Medien eine stark ambivalente Verwen-

derung sowie unterschiedliche Bewertung erfährt, stellt sich die Frage, ob die Klassifizierung einer politischen Bewegung oder eines/einer Politikers/in als „populistisch“ überhaupt einen Erkenntnisbeitrag leistet oder ihn eher sogar verhindert.

Im Zentrum des Populismus-Syndroms steht die Bezugnahme auf das einfache „Volk“ und die Kritik am „Establishment“. Das Weltbild des Populisten entspricht dabei einer klar abgezeichneten Feindlage: einerseits das rechtschaffende Volk und andererseits die „bösen“ Parteien, Regierungsapparate und Konzerne, die sich gegen dessen Interessen verschworen haben (Decker 2006: 12). Die Berufung auf den *common sense*, Antipolitik, Anti-Elitarismus, Anti-Intellektualismus, Institutionenfeindlichkeit sowie Moralisierung, Personalisierung und Polarisierung der Politik stellen im Allgemeinen fundamentale Charakteristika des Populismus dar (Priester 2012: 4). Der Begriff Rechtspopulismus hat sich in der Umgangssprache und auch der Forschung als Kennzeichnung für fremdenfeindliche Protestbewegungen manifestiert. Für das komplexe Phänomen des Rechtspopulismus gibt es zwar keine allgemeingültige Deutung, dennoch lassen sich drei grundlegende Konzepte erkennen, um dieses Phänomen zu charakterisieren: Erstens, entscheidende Bedeutung besitzt der Begriff „das Volk“. Es konstituiert eine (rassisch) reine Gemeinschaft. Zweitens, das sogenannte „Kernland“ („Heimat“/„Vaterland“) richtet sich vorrangig antagonistisch gegen „die Anderen“, wozu etwa Eliten, Minderheiten, Flüchtlinge oder Migranten gehören können, und schließt dämonisierte „Anderer“ aus. Drittens, Populismus kann ebenfalls als Syndrom mit einer Nähe oder Distanz erzeugenden Dynamik definiert werden. Diese Dynamik schafft also Nähe zum „Volk“/„uns“ und Distanz „zu den Anderen“/„denen“ (Wodak 2016: 43 f.).

Im traditionellen Sinne üben Populisten auf Medien eine besondere Wirkung beziehungsweise Faszination aus. Der Medienmarkt sorgt dafür, dass die Bürger/innen als Konsument/innen betrachtet werden, die in der Ära ungefilterter, freier und überwiegend kostenlos zugänglicher Informationen angelockt werden müssen (Hartleb 2017: 71). So können „Medien und Populismus [...] durch Deckungsgleichheit der Ziele Hand in Hand gehen und vereint marschieren“ (ebd.: 72). Trump hat während des Wahlkampfes gezeigt, dass derjenige Aufmerksamkeit bekommt, der ununterbrochen Skandale produziert. Wertebewusstsein, Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit sind dabei in den Hintergrund getreten. Der Twitter-Präsident Trump hat somit bewiesen, dass das ideale Medium des neuen Wahlkampfes der Tweet ist. Diese Nachricht muss verkürzen, zuspitzen und personalisieren. In einem Tweet gibt es kein Programm, es ist hauptsächlich die Provokation eines radikalen Subjekts, welches nach Schlussfolgerungen, Zustimmung oder auch Gegenreaktionen beziehungsweise Gegen-Tweets verlangt (Seeßlen 2017: 74).

### 3. Korpus und methodisches Vorgehen

Der Korpus der vorliegenden Untersuchung besteht aus einer Sammlung der gesamten Tweets, die über die Zeiträume vom 26. September 2016 bis 23. Oktober 2016, vom 8. November 2016 bis 6. Dezember 2016 sowie vom 20. Januar 2017 bis 18. Februar 2017 von Donald J. Trumps offiziellem Twitter-Account (@realDonaldTrump) versendet wurden. Diese genannten Zeiträume entsprechen einem jeweils unterschiedlichen politischen Status von Donald Trump, nämlich dem als *Nominee*, *President-elect* und *President*. Diese Art der Phaseneinteilung wurde zwar bewusst gewählt, um den Korpus konkret einzugrenzen, jedoch erfolgte die Auswertung der Daten nicht systematisch nach diesen drei angeführten Phasen, auch, weil ein solches deduktives Vorgehen der angewandten Methodik der *Grounded Theory* widersprechen würde. Schließlich ist Kernpunkt dieser diskurs-analytischen Methode eine gegenstandsbezogene Theoriebildung. Die Gesamtheit der Tweets umfasst 550 Nachrichten. Es wurden nur originale Tweets von Trump ausgewählt, das heißt Retweets (in denen Trump Nachrichten von anderen Nutzer/innen teilt) wurden nicht mit aufgenommen. Auch Tweets, die lediglich Links beinhalten, ohne eine „persönliche“ Nachricht von Trump, wurden ausgeschlossen. Demgegenüber wurden jedoch Tweets mit persönlichen Nachrichten an andere Nutzer (also immer, wenn eine Nachricht mit @ beginnt) berücksichtigt. Die in die Tweets eingebetteten Fotos, Videos sowie Links fanden in der Analyse keinerlei Betrachtung.

Als Grundlage für die Analyse der Tweets dienten die Untersuchungen der österreichischen Sprachwissenschaftlerin Ruth Wodak. Sie analysiert in *The Politics of Fear. What Right-Wing Populist Discourse Mean* (2015) und *Politik mit der Angst. Zur Wirkung Rechtspopulistischer Diskurse* (2016) rechtspopulistische Parteien sowie Bewegungen innerhalb der Europäischen Union, der Schweiz und den USA auf Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Mechanismen rechtspopulistischer Botschaften. Laut Wodak kommen bei der Untersuchung rechtspopulistischer Rhetorik bestimmte Topoi<sup>1</sup> ständig zur Geltung. Dabei konstatierte sie neun „Topoi des rechtspopulistischen Diskurses“ für die Parteien in Europa (Wodak 2016: 68 f.). Da es das Ziel dieser Untersuchung ist, Trumps Kommunikationsstil auf Twitter zu ergründen und zu überprüfen, ob seine Tweets beziehungsweise Twitter-Kommunikation als rechtspopulistisch bezeich-

1 Als Topos wird der materiale Gehalt von Begründungsstützungen in Argumentationen verstanden, das heißt der inhaltliche Grund von Begründungen. Diese Begründungsstützen oder auch Argumentationsmuster, die nicht immer in gleicher Weise sprachlich materialisiert werden müssen, sind in vielen Texten als immer wieder ähnlich vorkommende, jedoch nur interpretativ zu erschließende Sachverhaltszusammenhänge zu deuten.

net werden können, erscheinen die von Wodak entwickelten „Topoi des rechtspopulistischen Diskurses“ als adäquater Analyserahmen. Schließlich impliziert die Leitfrage dieser Arbeit, dass es vorrangig darum geht, die rechtspopulistische Rhetorik beziehungsweise Topoi auf Donald Trumps Tweets anzuwenden. Dementsprechend bildet den zentralen Ausgangspunkt der Untersuchungen auch ein abduktiver Charakter. Die Analyse der Daten erfolgte in zwei Schritten: Zunächst wurden die „Topoi des rechtspopulistischen Diskurses“ nach Wodak auf die Tweets angewendet, weiterentwickelt und ihre Verteilung auf der sprachlichen Oberfläche untersucht. Die Topoi wurden dabei als Codes begriffen. Danach erfolgte eine Frequenzanalyse der Topoi-Verteilung im Vergleich zu der Verteilung des Hashtags (#) und des @-Zeichens, also zwei der kommunikativen Besonderheiten von Twitter. Die Analyse des Korpus wurde sowohl qualitativ als auch quantitativ vorgenommen. Zur Unterstützung der Datenanalyse, d.h. des Codierens, wurde die Daten- und Textanalyse Software MAX-QDA (Version 2018) herangezogen. Dieses Analyseprogramm ermöglichte nicht nur ein Höchstmaß an Nachvollziehbarkeit bei den einzelnen Interpretations- sowie Codierschritten, sondern erlaubte darüber hinaus in begrenztem Maße quantitative Aussagen, die die qualitativen Ergebnisse der Diskursanalyse ergänzten. Für die Untersuchung ergaben sich die folgenden dreizehn Codes:

Code	Definition
Topos des Volkes	Weil das „Volk“ eine Handlung/Vorgehensweise will/nicht will, wird diese Handlung/Vorgehensweise erfolgen/nicht erfolgen.
Topos von Recht und Ordnung	Wenn ich die Macht habe, dann garantiere ich für Recht und Ordnung.
Topos von Kultur	Weil Menschen bestimmte ethnisch-kulturell geprägte Eigenschaften/Mentalitäten haben, gibt es bestimmte (begrüßungs- oder beklagenswerte) Zustände, die gefördert oder verändert werden sollen, und/oder weil politische Handlungen bestimmte ethnisch-kulturell zu fassende Folgen haben, sollten sie ausgeführt/nicht ausgeführt werden.
Topos der Belastung	Wenn eine Person, Institution oder ein Land durch spezifische Probleme belastet oder überlastet ist (oder wenn eine solche Belastung droht), sollten Handlungen ausgeführt werden, die diese Belastung vermindern beziehungsweise verhindern.
Topos der Gefahr/Bedrohung	Weil eine politische Entscheidung/Handlung bestimmte (gefährliche) Folgen hat, sollte sie abgelehnt/nicht ausgeführt werden und die Gefahr/Bedrohung bekämpft werden.
Topos des Retters	Weil ein Land, ein „Volk“ oder eine Institution in Not ist, wird eine bestimmte Person erscheinen, als Held fungieren und dieses Land, dieses „Volk“ oder diese Institution retten.
Topos der demokratischen Mitbestimmung	Wenn ich/wir die Macht habe/n, wird das „Volk“ demokratisch mitbestimmen.

Code	Definition
Topos des Nutzens	Weil eine bestimmte Handlung/Entscheidung im Hinblick auf bestimmte Ziele von Nutzen ist, sollte eine bestimmte Handlung/Entscheidung ausgeführt/nicht ausgeführt werden.
Topos der Geschichte	Weil die Geschichte lehrt, dass eine bestimmte Handlung/Vorgehensweise bestimmte Auswirkungen hat beziehungsweise einer bestimmten Person, Gruppe oder einem bestimmten Land geholfen/geschadet hat, sollte die anstehende Handlung/Vorgehensweise in der Gegenwart oder Zukunft ausgeführt/nicht ausgeführt werden.
Topos des politischen Ziels	Weil ein bestimmtes politisches Ziel eine bestimmte Handlung/Vorgehensweise vorschreibt beziehungsweise nahelegt/verbietet, sollte diese ausgeführt/nicht ausgeführt werden.
Topos des Opfers	Wenn eine Person oder Gruppe (der In-Group) von einer Person, Gruppe, Institution oder einem Land, das heißt der Ex-Group, (verbal) angegriffen oder diskreditiert wird, sollte/n diese Person oder Gruppe sich gemeinsam gegen den Angreifer solidarisieren.
Topos der Gegnerschaft/ Konkurrenz	Weil eine bestimmte Person oder Gruppe nicht die eigene(n) Ansichten, Position, Werte und Vorstellungen vertritt, sollte diese bestimmte Person oder Gruppe als (politische(r)) Gegner/innen/ Konkurrenz angesehen und demgemäß sollte diese/r Feind/e bekämpft werden.
Uncategorized	Als Uncategorized werden die klassifiziert, denen keine direkten inhaltsbezogenen Schlussfolgerungsregeln, das heißt Topoi, zuzuordnen sind. Hierzu zählen: Ankündigungen, Beileidsbekundungen, seinen Dank aussprechen (für Unterstützung) oder generelle Informationen, wie Termine/Treffen mit bestimmten Personen

Tabelle 1: Definition des Codesystems (eigene Darstellung)

## 4. Ergebnisse

*„Donald Trump's Tweets are [...] a serious matter, worthy of study because they changed America and thus the world.“ (Oborne/Roberts 2017: x)*

Die Untersuchungen haben offengelegt, dass es einige dominante Codes im Korpus gibt. Bei der Analyse der 550 Tweets wurden oftmals auf einen Tweet mehrere Topoi, das heißt Codes, angewendet. Insgesamt finden sich die dreizehn Codes beziehungsweise zwölf Topoi und der Code *Uncategorized* 700 Mal. Daraus ergibt sich, dass im Durchschnitt jedem Tweet etwa 1,3 Codes zugeordnet wurden. Bei einer angenommenen Gleichverteilung der extrahierten Fundstellen auf alle 13 Codes läge der zu erwartende Anteil pro Code bei einem Wert von etwa 4,1. Dies entspricht bei den insgesamt 700 Extraktionen einer Anzahl von etwa 54 pro Code. Gemessen daran

gestaltet sich die tatsächliche prozentuale Verteilung der Codes – veranschaulicht im Balkendiagramm – wie folgt:

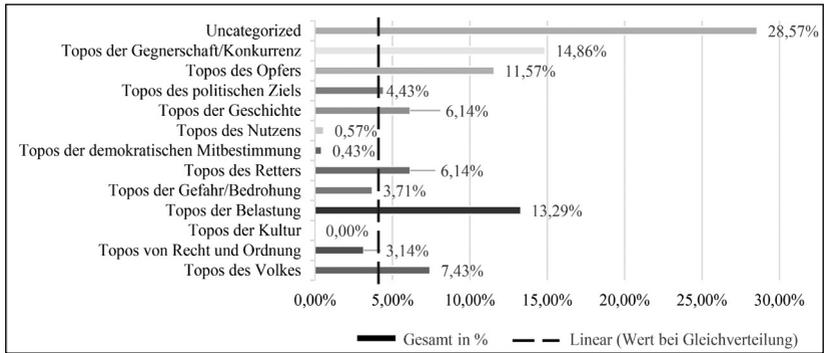


Abbildung 1: Prozentuale Verteilung der Codes im Gesamtkorpus

Aus der Auswertung im Balkendiagramm wird ersichtlich, dass es einige dominante Codes im Korpus gibt, deren Vorkommen über dem Wert der Gleichverteilung liegt. Insbesondere die Codes Topos der Gegnerschaft/Konkurrenz (104 Mal/- 15 %), Topos des Opfers (81 Mal/- 12 %), Topos der Belastung (93 Mal/- 13 %) und *Uncategorized* (200 Mal/- 29 %) machen einen erheblichen Anteil aller im Korpus gefundenen Codes aus. Die Verteilung der einzelnen Topoi lässt erkennen, dass Trumps vorrangiges Ziel seiner Twitternutzung darin besteht, seine eigene Identität zu bilden. Beim Twitttern denkt er nicht an das US-amerikanische Volk oder den Rest der Welt, sondern an sich selbst. So inszeniert er sich in all seinen Tweets vor allem selbst. Deshalb verwendet er unter anderem verstärkt den Topos der Belastung, den Topos des Opfers und den Topos der Gegnerschaft/Konkurrenz. Ebenfalls wird in diesem Zusammenhang der Topos des Retters gebraucht. Dabei geht es ihm um die eigene positive Darstellung sowie die negative Darstellung der „Anderen“, nämlich seiner Gegner/innen. So benutzt er seinen Feinden gegenüber eine abwertende Rhetorik. Dies setzt er sprachlich gesehen durch zahlreiche Strategien, wie vehemente Schmähungen, Verleumdungen oder Relativierungen der gegen ihn hervorgebrachten Anschuldigungen sowie Vorwürfe, gezielte Schuldabschiebungen und das Verbreiten von Verschwörungstheorien um. Die Strategie der Schuldabschiebungen wird von Trump regelmäßig gebraucht. Vor diesem Hintergrund weist er alles ihm oder seiner Administration negativ Hervorgebrachte der vorherigen Administration unter Barack Obama zu – oder den US-Medien („Fake News“), die dies gezielt negativ dargestellt hätten. Das Kommunizieren von

Bedrohungsszenarien betont außerdem seine Inszenierung als avantgardistischer Kämpfer. Die verstärkte Verwendung des 1. Singularpronomens („I“, „my“, „me“) in Verbindung mit Nachrichten, die Selbstbewunderung und Eigenlob ausdrücken, zeigt, dass sein Kommunikationsstil narzisstische sowie egozentrische Züge aufweist. Dies wird besonders im nachfolgenden Beispiel deutlich:

*I am working hard, even on Thanksgiving, trying to get Carrier A.C. Company to stay in the U.S. (Indiana). MAKING PROGRESS– Will know soon! (@realDonaldTrump, 24.11.16)*

In seinem Kommunikationsstil wird überdies erkennbar, dass er sich als einzigartigen Heilsbringer sieht. Ob in der Schaffung von Arbeitsplätzen oder in der Bekämpfung von Terror, er inszeniert sich als die Lösung für diese „Probleme“. Dies wiederholt er ständig in seinen Tweets, wobei die Zielgruppenansprache immer klar, einfach und direkt ist, was sich am sprachlichen Niveau der Tweets zeigt. Verbale Angriffe auf seine Kritiker/innen, die sehr oft beleidigend und provokativ sind, sind typisch für Trump.

Die Betrachtung der einzelnen politischen Status von Donald Trump hat darüber hinaus hervorgebracht, dass sich sein Kommunikationsstil auf Twitter nur teilweise mit der Zeit verändert hat. Inhaltlich betrachtet, hat Trump als *Nominee* vehement, in kritischer geradezu beleidigender Form, gegen seine Kontrahentin im Wahlkampf, Hillary Clinton, getwittert. Auch deren Mann, Bill Clinton, sowie sein Amtsvorgänger Barack Obama waren Ziel seiner Twitterangriffe. Vor allem geht es Trump bei seinen Tweets darum, diese Personen zu Feind/innen zu stilisieren und zu dämonisieren. Um dies zu erreichen, verwendet er gezielt den Topos der Belastung, den Topos des Opfers sowie den Topos der Gegnerschaft/Konkurrenz. Beachtlich ist zudem, dass Trump im Laufe seiner politischen Karriere eine Veränderung von seinem eigenen Image beziehungsweise seiner Selbstdarstellung nach außen zu transportieren bezweckt. Noch als *Nominee* nutzt er bewusst das Bild des Immobilienmilliardärs, des reichen und erfolgreichen Unternehmers, der weiß, wie man es nach oben schafft und Amerika wieder zu Bedeutung verhilft. So stützt er seine Argumentationen oftmals mit seinen vergangenen Erfolgen als Unternehmer, wie es im folgenden Tweet offenkundig wird:

*I have created tens of thousands of jobs and will bring back great American prosperity. Hillary has created jobs at the FBI and DOJ! (@realDonaldTrump, 02. Oktober 2016)*

Argumentativ untermauert er dabei dieses Bild mit dem Topos des Retters, aber auch dem Topos der Gegnerschaft/Konkurrenz. Mit dem neuen politischen Status verändert

sich dieses Argumentationsmuster nachweislich. Sowohl in den Tweets zum Zeitpunkt als *President-elect* als auch in den Nachrichten, die er als offizieller Präsident versendet, löst er sich vom Unternehmer-Bild und zielt auf die bloße Selbstdarstellung als *der* Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika ab.

Als omnipräsenter Feind, der kontinuierlich im Gesamtkorpus zu identifizieren ist, ist die freie US-Presse beziehungsweise sind die von Trump betitelten „Fake News“ zu sehen. Dabei nennt er unaufhörlich bestimmte US-Medien, die in seinen Augen nur Lügen und Falschmeldungen über ihn herausbringen. Konkret sind dies: New York Times, CNN, ABC, NBC, CBS, Washington Post sowie MSNBC. Besonders in diesem Zusammenhang nutzt Trump verstärkt den Topos des Opfers, um die Medien in ein schlechtes und ihn selbst in ein gutes Licht zu rücken. So inszeniert er sich stets in der Opferrolle als von den Medien zu Unrecht stigmatisiert. Allgemein lässt sich hier festhalten, dass Trump sowohl als *Nominee*, *President-elect* und *President* in seinen Tweets der bewussten Feindausdeutung nachgeht. Als Feind/innen sieht er all die Personen oder auch Unternehmen beziehungsweise Institutionen an, die ihn vermeintlich kritisieren oder nicht das tun, was er erwartet. Trump begreift in diesem Kontext die Feind/innen nicht nur als die seine, sondern als die des gesamten amerikanischen Volkes. Daraus ergibt sich ein von ihm emotional aufgeladener Volksbegriff sowie ein Weltbild der Schwarz-Weiß-Logik nach dem Freund-Feind-Schema: „Wir“ gegen die „Anderen“. Und so teilt er dementsprechend die Welt in zwei konträre Pole, nämlich in den des „Volkes“ und den der „Bösen“ beziehungsweise Feind/innen. Vor diesem Hintergrund erscheint es auch deswegen logisch, dass der Topos des Volkes seine Tweets durchzieht. Dies wird vor allem in diesem Beispiel deutlich:

*The FAKE NEWS media (failing @nytimes, @NBCNews, @ABC, @CBS, @CNN) is not my enemy, it is the enemy of the American People! (@realDonaldTrump, 17.02.17)*

Betrachtet man seinen Kommunikationsstil auf rein sprachlicher Ebene, so lässt sich feststellen, dass Trump eine einfache, direkte und prägnante Sprache in seinen Tweets nutzt, was durchaus polarisierend wirkt und seinen Kommunikationsstil authentisch erscheinen lässt. Die Verwendung von Exklamation sowie Großbuchstaben als rhetorische Mittel verstärken dabei seine Nachrichten beziehungsweise unterstreichen das, wofür er einsteht. Darüber hinaus lässt sich erkennen, dass Trumps Nachrichten auf dem Microblog vielmehr Sprechakte als bloße Schreibakte widerspiegeln. So verwendet er vor allem am Ende seiner Tweets Wörter, die sowohl positiv als auch negativ konnotiert sind, wie zum Beispiel: „Sad“, „laughable“, „bad“, „unbelievable“, „terri-

ble“, „exciting“, „enjoy“ oder „wow“. Diese Wörter haben einen emotionalisierenden Effekt, da er dadurch seine persönlichen Emotionen transportiert.

Des Weiteren legen sein Kommunikationsstil sowie seine Nutzung der Plattform offen, wie er sich selbst im Verhältnis zur US-amerikanischen Bevölkerung wahrnimmt: Er sieht sich selbst als den Anführer und Retter des amerikanischen Volkes, der einerseits seine Pflicht in der Rückgabe der Souveränität an das „Volk“ erkennt und entsprechend verfolgt, und der andererseits die USA vor den gefährlichen „Anderen“, den Feind/innen sowie Bedrohungen schützen muss. Dabei begreift er sich als den Amerikanern/innen zugehörig und grenzt sich dadurch gleichzeitig von der herrschenden politischen Elite in Washington ab. Demgemäß suggeriert er bewusst, dass seine politischen Gegner/innen, allen voran Hillary Clinton, unehrlich, korrupt und Teil des manipulierten Systems seien. Aus diesem Grund verwendet er zur Untermauerung seiner Argumentationen vermehrt den Topos der Belastung, den Topos des Opfers sowie den Topos der Gegnerschaft/Konkurrenz. Dies wird insbesondere in dem folgenden Beispiel deutlich:

*The election is absolutely being rigged by the dishonest and distorted media pushing Crooked Hillary – but also at many polling places – SAD (@realDonaldTrump, 16.10.16)*

Die Erklärung für die topische Struktur von Trumps Tweets ist folglich darin zu finden, dass Trump seinen Followern besonders Ängste, Feindbilder und Slogans kommuniziert. Nicht nur zufällig durchziehen sein Slogan „Make America Great Again“ in Form von Worten, aber auch Hashtags, sowie der Topos der Belastung, der Topos der Gefahr/Bedrohung und der Topos des Retters den Gesamtkorpus. Aus diesem Grund gebraucht er auch den Topos des Nutzens, den Topos der demokratischen Mitbestimmung sowie den Topos von Recht und Ordnung verhältnismäßig wenig. Seine Tweets beinhalten dabei jedoch keinerlei Fakten, sondern nur Behauptungen. Dies expliziert zudem, warum Trump in keinem der vorliegenden Tweets den Topos der Kultur verwendet. Dass Trump seinen Account nutzt, um Informationen über sich zu verbreiten anstatt mit seinen Followern zu interagieren, wird anhand des hohen Aufkommens des Codes *Uncategorized* im Gesamtkorpus deutlich. Entsprechend twittet er beispielsweise Informationen darüber, wo er Wahlkampfveranstaltungen abhält, welche politische Persönlichkeit er empfängt, bei welchem Nachrichtensender Interviews von ihm übertragen werden oder wer ihm zu seiner Wahl zum Präsidenten der USA gratuliert hat.

Donald Trump verwendet Tweets, die einen oder mehrere Hashtags beinhalten, in 42 % seiner Kommunikation über Twitter und verwendet in rund 18 % seiner Tweets das @-Zeichen. Die Art und Weise wie Trump diese kommunikativen Besonderheiten

von Twitter nutzt, legt den Schluss nahe, dass diese vorrangig zur Intensivierung seiner Argumentationen dienen. Dabei sollen vor allem die Hashtags seine Nähe beziehungsweise Solidarität zu sowie die Identifikation mit dem US-amerikanischen Volk unterstreichen, wie unter anderem mit #ImWithYou oder #MAGA. Aber auch die Feindausdeutung wird durch sie verstärkt, wie etwa mit #BigLeagueTruth, #DrainTheSwamp oder #CrookedHillary. Trump verwendet Hashtags intensiv lediglich zur Phase des Wahlkampfes, was in der Sache selbst begründet liegt. Zum Wahlkampf galt es, sich als der beste Präsidentschaftskandidat zu präsentieren sowie sich seinen Gegnern/innen als klar überlegen und stärker darzustellen. Somit bediente Trump sich vermehrt dieser kommunikativen Besonderheit, aber auch den bereits angeführten rhetorischen Mitteln. Auch das @-Zeichen wird von ihm verwendet, um seine Argumentationen zu untermauern. Die direkte Ansprache seiner politischen Gegner/innen und Feinde dient besonders der Selbstdarstellung als jemand, der die Konfrontation nicht scheut und Stärke beweist.

Es lässt sich überdies schlussfolgern, dass Trump sich als Repräsentant des amerikanischen Volkes ansieht, schließlich indiziert sein Nutzernamen auf Twitter, @realDonaldTrump, Authentizität und Nähe zu den US-Amerikanern/innen. So unterstützt sein Nutzernamen nämlich auch Trumps Behauptung, seine Tweets würden von dem echten („real“) Donald Trump stammen und nicht von seinem Team. Dies scheint auch der Grund dafür zu sein, dass Trump im Zuge seiner Präsidentschaft weiterhin seinen persönlichen Twitteraccount gebraucht und nicht den offiziellen Account des Präsidenten der Vereinigten Staaten (@POTUS).

Die Analyse der Tweets von Donald Trump hat gezeigt, dass hinter Trumps Twitternutzung eine konkrete Strategie steckt, auch wenn seine Tweets im Allgemeinen den Anschein des Unberechenbaren erwecken. Der 45. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika versteht es sehr gut, den Microblog für sich zu nutzen. Trump transportiert in seinen Tweets gleich drei grundlegende Konzepte: Er schafft Nähe zu seinen Wählern/innen, liefert eine politische Botschaft und bringt seinen Gegnern/innen Häme entgegen. Dabei enthalten die 140 Zeichen eines jeden seiner Tweets gleichzeitig Hass und Liebe: Hass für die „Anderen“ und Liebe für sich selbst.

## 5. Fazit und Ausblick

Passt das Populismus-Label? Es scheint vor allem aufgrund der vorherrschend großen Heterogenität populistischer Bewegungen, Parteien sowie Politiker/innen schwer, Trump mit diesem Label zu versehen. Schließlich umfasst Populismus ein sehr breites

Spektrum an inhaltlichen Positionen und schließt verschiedene Ausprägungen von Radikalität ein. Dies ist problematisch, weil sich einerseits fragen lässt, wie nützlich ein Analysekonzept ist, das eine derart große Anzahl an teilweise erheblich diversen Phänomenen umfasst, und da andererseits dieses theoretisch-konzeptionelle Problem mit praktisch-politischen Fragen einhergeht. Wenn also radikale und moderate, rechte und linke Bewegungen unter einem gemeinsamen Label zusammengefasst werden, besteht die Gefahr, dass Gemeinsamkeiten (wie Elitenkritik und der Alleinvertreteranspruch des „Volk“) überhöht und Differenzen (wie Fremdenfeindlichkeit und soziale Gerechtigkeit) vernachlässigt werden (Nabers/Stengel 2017). Obwohl der Politikwissenschaftler Jan-Werner Müller jüngst kritisierte, dass „heute umstandslos alles und alle in einen Topf geworfen werden“ (Müller 2017: 11), soll an dieser Stelle von dem Versehen des Twitter-Phänomens Trump mit dem Populismus-Label nicht gänzlich abgesehen werden, jedoch soll dies kritisch betrachtet und mit Vorsicht sowie unter gewissen Vorbehalten geschehen.

Die topische Struktur lässt eindeutig darauf schließen, dass Donald Trump innerhalb seiner Tweets Gebrauch von rechtspopulistischer Rhetorik macht. Es geht ihm inhaltlich vor allem darum, Feindbilder zu konstruieren und Ängste zu verstärken. Die Feindbildkonstruktion zielt dabei darauf ab, bei seinen Followern Anklang zu finden und entsprechend deren Ressentiments, Ängste und auch Vorurteile zu bedienen sowie zu formen. Dies ist ganz im Sinne (rechts-)populistischer Rhetorik. Auch die Tatsache, dass Trumps Tweets emotionalisierend wirken und nicht als sachliche Rede zu begreifen sind, sondern persönliche Gedanken beziehungsweise Erörterungen von den von ihm wahrgenommenen sozialen Beziehungen zu politischen Gegnern/innen, anderen Persönlichkeiten, Medien und auch Unternehmen widerspiegeln, ist als Charakteristikum einer solchen Rhetorik zu deuten. Demgemäß thematisiert Donald Trump im Allgemeinen die Immigration, Asylbewerber sowie Migranten, die Sicherheit der USA, Recht und Ordnung, Demokratie und das „Volk“ sowie vorherrschende Korruption. Sein fundamentales Ziel ist insofern „mit einem emotional aufgeladenen Diskurs, [...] mitsamt dem sprachlichen Terror einen permanenten politischen Ausnahmezustand zu erzeugen, der nüchterne, sachliche und faktenbasierende politische Auseinandersetzung unmöglich macht“ (Petzner 2017: 61). Wie die zentrale Fragestellung des Beitrages mit #Rechtspopulismus2.0 darauf hinzuweisen vermag, handelt es sich im Falle Trumps und seinen Tweets um eine neue Populismus-Diskussion. Sie unterscheidet sich insofern von der alten Diskussion, als sich letztere, so auch bei Ruth Wodak, ausschließlich mit der Analyse „herkömmlicher“ Medien, etwa Reden, Interviews, (Wahlkampf-)Plakaten sowie Bildern beschäftigt.

Warum die Etikettierung Trumps mit dem Populismus-Label nicht gänzlich passend erscheint, ist insbesondere in seiner persönlichen Inszenierung in Form eines egozentrischen und narzisstischen Showman-Charakters begründet. Im Fokus seiner rhetorischen Kommunikationsstrategien steht einzig und allein die eigene Darstellung, selbstverständlich nur im positiven Sinne. Dies hat mit dem Phänomen des Rechtspopulismus im eigentlichen Sinne nichts zu tun. Um sich persönlich in einem guten Licht zu präsentieren, greift er stetig zur negativen Darstellung der „Anderen“, allen voran seinen Gegnern/innen und den „Fake News“. Während er sich (im Untersuchungszeitraum) weniger für die Weltpolitik zu interessieren scheint, jedenfalls jenseits seiner Wahlkampfthemen von Gewalt, Terrorismus, Gesundheitsreform und Steuerbefreiung, liegt sein Augenmerk vorrangig auf den Geschehnissen zur eigenen Person in den US-Medien. Ob Trump nun ein Soziopath, der keine Rücksicht auf andere nimmt, oder ein genialer Stratege ist, der die Propagandakunst des 21. Jahrhunderts beherrscht, darüber scheiden sich die Geister. An dieser Stelle ist jedoch hervorzuheben, dass Trumps Twitternutzung drei strategische Schlüsselemente zugrunde liegen: erstens, das Agenda-Setting, zweitens, die Diffamierung seiner Gegner/innen und drittens, die übersteigerte Liebe für sich selbst. Die Kombination aus Twitter und Trump erscheint demgemäß wie füreinander gemacht, gerade weil der Microblog es ermöglicht, die Debatten mit kurzen Statements zu kontrollieren, ungefiltert zu agieren und somit eine Nähe beziehungsweise einen Bezug zu seinen Followern aufzubauen.

Der *Commander in Tweets* wird weiterhin den Atem der Welt mit seinen Tweets zum Anhalten bringen. Sind also die Demokratie und die Menschenrechte in Gefahr? Auch wenn Donald Trump vom amerikanischen Volk, der US-Verfassung und dem Wahlrecht dazu legitimiert ist, bis Januar 2021 als Präsident der Vereinigten Staaten aus dem *Oval Office* zu regieren, die amerikanische Demokratie ist stark genug, den narzisstischen und egozentrischen Neu-Politiker zu überleben. Es gibt sie nämlich, die *Checks and Balances*, die dessen Macht einhegen. Außerdem hat jedes Dekret und vor allem jeder Tweet Einfluss auf die öffentliche Meinung. Unter Trump können die US-Amerikaner/innen beweisen, dass Demokratie das ausmacht, was zwischen den Wahlen passiert. Die Amtszeit des 45. Präsidenten der USA ist nicht nur ein Weckruf für die Amerikaner/innen, sondern auch für den Rest der Welt: Es gilt, sich für die Demokratie noch stärker zu engagieren und sich vehement für die Verteidigung von Demokratie und Menschenrechten einzusetzen.

# Handbuch für Wissenschaft und Praxis

Extremismus ist eine Sammelbezeichnung für höchst heterogene Phänomene, die den demokratischen Verfassungsstaat ablehnen. Äquidistanz gegenüber allen Formen – rechter, linker, fundamentalistischer Art – ist ein Gebot, dem sich die normative Extremismusforschung ebenso verpflichtet fühlt wie der Beschreibung und Ergründung der Gefahren für den demokratischen Verfassungsstaat. Das Handbuch vermittelt Einblicke in einen Zweig der Politikwissenschaft, der aufgrund der unlängst gewachsenen extremistischen Herausforderungen besonders sichtbar, aber auch streitbar ist.



NEU  
2018

Jesse | Mannewitz

## Extremismusforschung Handbuch für Wissenschaft und Praxis

2018, 672 S., geb., 98,- €

ISBN 978-3-8487-1807-8

eISBN 978-3-8452-9279-3

[nomos-shop.de/23548](http://nomos-shop.de/23548)

### Das Handbuch

- erläutert zentrale theoretische Konzepte
- enthält zahlreiche Analysen zu vergangenen und aktuellen Phänomenen des Extremismus
- liefert Ansätze zur Erklärung von Einstellungen, Handlungen und Wahlergebnissen.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: [www.nomos-elibrary.de](http://www.nomos-elibrary.de)

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49) 7221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos

## Literatur

- Decker, Frank (Hg.) 2006: Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv? Wiesbaden.
- Hartleb, Florian 2017: Die Stunde der Populisten: Wie sich unsere Politik trumpetisiert und was wir dagegen tun können. Schwalbach/Ts.
- Müller, Jan-Werner 2017: Was ist Populismus? Ein Essay. Berlin.
- Nabers, Dirk/Stengel, Franka A. 2017: Trump und der Populismus. Heinrich-Böll-Stiftung, Februar 2017, <https://www.boell.de/sites/default/files/trump-und-der-populismus.pdf>, Stand: 13.05.2017.
- Oborne, Peter/Roberts, Tom 2017: How Trump Thinks. His Tweets and the Birth of a New Political Language. London.
- Petzner, Stefan 2017: Trump to go: Eine kurze Erklärung, wie Populismus funktioniert. Wien.
- Priester, Karin 2012: Wesensmerkmale des Populismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 62 (5-6), 3-9.
- Roth, Kenneth 2017: The Dangerous Rise of Populism. Global Attacks on Human Rights Values. In: Human Rights Watch (ed.): World Report 2017, Events of 2016, United States of America, 1-14.
- Seeßlen, Georg 2017: TRUMP! Populismus als Politik. Berlin.
- Trump, Donald J. 2017a: Trump heaps praise on Twitter and denies using it to spread falsehoods. Fox News Interview, 15.03.2017, <https://www.theguardian.com/us-news/2017/mar/15/donald-trump-twitter-fox-news-interview-wiretapping>, Stand: 15.05.2017.
- Trump, Donald J. [@realDonaldTrump] 2017b: Twitterprofil, <https://twitter.com/realDonaldTrump>, Stand: 19.12.2017.
- Wodak, Ruth 2016: Politik mit der Angst. Zur Wirkung rechtspopulistischer Diskurse. Horn.
- Wodak, Ruth 2015: The Politics of Fear. What Right-Wing Populist Discourse Mean. London.

**Sarah Lincoln**

# **Wirtschaft und Menschenrechte reloaded: Internationale Menschenrechtsvorgaben für die Wirtschaft**

## **Die Verhandlungen bei den Vereinten Nationen über ein Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten**

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen beschloss am 26. Juni 2014 die Einsetzung einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Abkommens zur menschenrechtlichen Regulierung transnationaler Konzerne und anderer Unternehmen (HRC/RES/26/9, 2014). An der dritten Sitzung der Arbeitsgruppe im Oktober 2017 nahmen 100 Regierungsvertreter\*innen teil und diskutierten über mögliche Inhalte eines künftigen Abkommens. Der vorliegende Artikel gibt einen Überblick über die Hintergründe und den bisherigen Verlauf des Prozesses. Der Schwerpunkt des Artikels liegt auf dem möglichen Inhalt eines künftigen Abkommens. Unter Berücksichtigung der vom ecuadorianischen Vorsitz eingebrachten Entwurfselemente geht der Artikel insbesondere auf den Anwendungsbereich des künftigen Abkommens, die Reichweite der Unternehmenshaftung und mögliche Durchsetzungsmechanismen ein. Abschließend gibt der Artikel einen Ausblick auf den weiteren Prozess.

## **1. Einleitung**

Mit knapper Mehrheit stimmte der UN-Menschenrechtsrat im Juni 2014 für die Einrichtung einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen. Das Mandat der Arbeitsgruppe ist die Erarbeitung eines internationalen Rechtsinstruments zur menschenrechtlichen Regulierung transnationaler Konzerne und anderer Unternehmen (HRC/RES/26/9, 2014). Seitdem hat die Arbeitsgruppe bereits dreimal getagt, an der Sitzung im Oktober 2017 nahmen Regierungsvertreter\*innen aus 101 Ländern teil.

Initiator und Moderator des Prozesses ist Ecuador. Aktiv wurde die ecuadorianische Regierung unter anderem aufgrund der Schwierigkeiten, den US-amerikanischen Ölkonzern Chevron-Exxon für massive Umweltverschmutzungen im Amazonas haftbar zu machen. Seit nunmehr 25 Jahren streiten die Betroffenen aus dem Amazonas erfolglos um Entschädigung. Sie werfen dem Konzern vor, Wasser und Boden auf fahrlässige Weise großflächig mit Erdöl vergiftet zu haben. Das angerufene Gericht in New York erklärte sich 2002 für unzuständig. 2011 verurteilte ein ecuadorianisches

Gericht den Konzern zu neun Milliarden Dollar Schadensersatz. Daraufhin zog der Konzern sämtliche Vermögenswerte aus Ecuador ab, sodass das Urteil nicht vollstreckt werden konnte (Krajewski 2017: 10). Parallel warf Chevron der ecuadorianischen Regierung unzulässige Beeinflussung des Verfahrens vor und erstritt vor dem ständigen Schiedsgerichtshof in Den Haag eine einstweilige Verfügung, die Ecuador die Vollstreckung untersagte.

Das Verfahren ist exemplarisch für die enormen Hürden im Rechtsschutz, denen Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch transnational agierende Unternehmen begegnen. In anderen Fällen treten noch komplexe Konzernstrukturen oder globale Wertschöpfungsketten hinzu, die zu Schutzlücken für Betroffene führen.

Gemeinsam mit Südafrika und unterstützt von zahlreichen Staaten des globalen Südens hat Ecuador daher die Debatte um ein verbindliches Völkerrechtsabkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten wieder aufgerollt. Die Idee ist nicht neu: Es gab bereits mehrfach Bemühungen, bei den Vereinten Nationen verbindliche menschenrechtliche Regeln für Unternehmen zu etablieren. In den 1970ern gab es den erfolglosen Vorschlag eines *Code of Conduct* für transnationale Konzerne, 2003 scheiterten die *Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business Enterprises with Regard to Human Rights* am Widerstand vieler Staaten. Einigen konnten sich die Staaten schließlich auf die „Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“, die 2011 im Menschenrechtsrat angenommen wurden. Inhaltlich bieten die Leitprinzipien eine gute Orientierung, die fehlende Verbindlichkeit führt jedoch zu schwachen Umsetzungsplänen auf nationaler Ebene. Bislang setzen Regierungen fast ausschließlich auf freiwillige Selbstverpflichtungen der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte in globalen Wertschöpfungsketten. Schon bei der Verabschiedung der Leitprinzipien wiesen die Staaten darauf hin, dass weitere Bemühungen zur Schließung existierender Rechtslücken notwendig seien (Resolution 17/4 2011). Dennoch halten einige Staaten die Initiative Ecuadors für voreilig. Gegenwind kam schon sehr früh von der Europäischen Union, den USA, Japan, Australien und anderen Industrienationen. Diese argumentierten, dass die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte eine ausreichende Orientierung für Regierungen und Unternehmen böten. Das Europäische Parlament hingegen hat die EU und ihre Mitgliedsländer bereits mehrfach, zuletzt am 13. September 2017, aufgefordert, sich aktiv und konstruktiv an der Formulierung eines verbindlichen Instruments zu beteiligen (Resolution des Europäischen Parlaments 2017/2028(INI), Para. 70). Unterstützt wird die Initiative zudem von einem breiten Bündnis von mehr als 700 menschenrechtlich, handels-, entwicklungs- und umweltpolitisch engagierten zivilgesellschaftlichen Organisationen, der sogenannten

*Treaty Alliance*, sowie von zahlreichen amtierenden oder ehemaligen UN-Expert\*innen wie Olivier de Schutter, Victoria Tauli-Corpuz, Maina Kiai und Alfred de Zayas. Kurz vor der dritten Sitzung im Oktober 2017 hat Ecuador einen Vorschlag für Elemente des zukünftigen Abkommens (Entwurfselemente) vorgelegt, der auf den Diskussionen der vorangegangenen Sitzungen basiert (Chairmanship of the OEIGWG 2017). Im Verlauf der Sitzung, an der auch die EU und zahlreiche ihrer Mitgliedsstaaten teilnahmen, wurde auf Basis des ecuadorianischen Vorschlags erstmals ansatzweise über konkrete Bestandteile eines künftigen Abkommens diskutiert.

Der vorliegende Beitrag wird zunächst auf einige der inhaltlichen Vorschläge eingehen. Dabei wird er sich zunächst mit dem Anwendungsbereich beschäftigen, sodann auf die Reichweite der Unternehmenshaftung eingehen, im Anschluss die Frage erörtern, ob das Abkommen über Staaten hinaus auch Unternehmen direkt verpflichten sollte und danach auf mögliche Durchsetzungsmechanismen eingehen. Im letzten Abschnitt gibt der Aufsatz einen Überblick über die politische Unterstützung für die Initiative und einen Ausblick für den weiteren Verhandlungsverlauf.

## 2. Alle Unternehmen oder nur transnationale Konzerne?

Ein zentraler Konfliktpunkt in den Verhandlungen um ein künftiges Abkommen ist der Anwendungsbereich. Während die Unterstützer der Initiative die identifizierten Rechtslücken im Umgang mit großen transnationalen Unternehmen schließen und lokale Sachverhalte dem nationalen Recht überlassen wollen, argumentiert die EU, dass der enge Anwendungsbereich hinter die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zurückfalle, die explizit alle Unternehmen in der Verantwortung sehen, die Menschenrechte zu achten. Ausgangspunkt der Diskussion ist eine hochumstrittene Fußnote in der Resolution zur Einrichtung der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe, die einen transnationalen Charakter der Geschäftstätigkeit verlangt und explizit lokale Unternehmen ausschließt, die unter nationalem Recht registriert sind. Die Formulierung ist nicht nur politisch umstritten, sie ist auch rechtlich nicht stimmig. Jedes (Teil-) Unternehmen ist nach nationalem Recht des beherbergenden Landes registriert und mittlerweile sind auch kleine, lokale Unternehmen oft grenzüberschreitend tätig, zum Beispiel, wenn sie Waren importieren oder exportieren. Ecuador hat versucht, den Konflikt zu entschärfen und schlägt in den Entwurfselementen vor, den Anwendungsbereich auf alle transnationalen Geschäfte zu erstrecken, unabhängig von der Größe oder Rechtsform eines Unternehmens und unter Einschluss von Zweigniederlassungen, Tochtergesellschaften und anderen direkt oder indirekt kontrollierten Unternehmen

(Chairmanship of the OEIGWG 2017: 4). Bei der Subsumption konkreter Fallkonstellationen wirft auch diese Definition jedoch noch viele Fragen auf: So ist unklar, ob ein nationaler Rohstoffkonzern, der beim Rohstoffabbau das Trinkwasser der umliegenden Gemeinden verschmutzt, vom Anwendungsbereich erfasst wäre, weil ein ausländischer Mutterkonzern existiert oder die Rohstoffe ins Ausland exportiert werden; oder ob nur die ausländische Mutter oder der ausländische Kunde unter den Anwendungsbereich fallen soll, was wiederum zu absurden Ergebnissen führen würde (Ruggie 2014, Brot für die Welt et al. 2017). Die EU hat den Fokus auf transnationale Geschäfte bereits mehrfach zum Anlass genommen, den Prozess zu blockieren. Sowohl in der ersten als auch in der dritten Sitzung bestand der europäische Vertreter im Menschenrechtsrat darauf, den Anwendungsbereich auf alle Unternehmen zu erweitern (Seitz 2018: 4). Bedauerlicherweise ist der Konflikt mittlerweile ideologisch aufgeladen und es besteht auf beiden Seiten wenig Bereitschaft, eine pragmatische Lösung zu finden. So wäre es möglich und naheliegend, einerseits zu bekräftigen, dass alle Unternehmen die Menschenrechte achten müssen, und die diesbezüglichen staatlichen Schutzpflichten zu konkretisieren, und andererseits den Fokus darauf zu legen, die entstanden Rechtslücken des globalisierten Geschäftsverkehrs zu schließen. Ein Kompromiss läge möglicherweise auch darin, die jeweiligen Pflichten an die Unternehmensgröße oder bestimmte Risikosektoren anzupassen (De Schutter 2017: 9) – ein Ansatz, der in der EU seit Jahren praktiziert wird. Die in der *Corporate Social Responsibility* (CSR)-Richtlinie eingeführten Berichtspflichten richten sich nur an Unternehmen ab 500 Mitarbeiter\*innen. Im nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte plant die Bundesregierung eine Überprüfung der menschenrechtlichen Sorgfaltsverfahren bei Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter\*innen. Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen richten ihre Empfehlungen für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln sogar explizit an multinationale Unternehmen. Auch die OECD-Länder erkennen damit an, dass grenzüberschreitende Geschäfte und komplexe Unternehmensstrukturen die Betroffenen vor besondere Herausforderungen stellen. Anstatt nun in den Verhandlungen um ein verbindliches Abkommen alle Unternehmen gleichzusetzen, sollten diese Länder auch dort den Fokus auf die im globalen Geschäftsverkehr entstandenen Rechtslücken setzen.

### 3. Die staatlichen Schutzpflichten

Weitgehende Einigkeit besteht in der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe darüber, dass ein künftiges Abkommen Staaten verpflichten sollte, Unternehmen zu regulieren und

Betroffenen Rechtsschutz zu gewähren. Umstritten ist, wie weit diese Staatenpflichten reichen sollten, insbesondere, ob und wie weitgehend die Staaten die Auslandsgeschäfte der bei ihnen ansässigen Unternehmen regulieren müssen. Zumindest unter UN-Expert\*innen setzt sich zunehmend die Auffassung durch, dass Staaten dafür sorgen müssen, dass bei ihnen ansässige Unternehmen auch im Ausland die Menschenrechte achten und Betroffenen Rechtsschutz gewähren müssen. Eine gute Orientierung bieten in dieser Hinsicht die Maastrichter Prinzipien zu extraterritorialen Staatenpflichten sowie der 2017 verabschiedete Allgemeine Kommentar Nr. 24 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, in dem sehr deutlich formuliert ist, dass die Staaten alle notwendigen Schritte ergreifen müssen, um Menschenrechtsverletzungen im Ausland durch auf ihrem Hoheitsgebiet und/oder im Bereich ihrer Hoheitsgewalt ansässige Konzerne vorzubeugen und zu ahnden (CESCR 2017). Die Entwurfselemente für das künftige Abkommen stellen ebenfalls klar, dass die Staatenpflichten nicht an den eigenen Grenzen enden (Chairmanship of the OEIGWG 2017: 4). Danach soll das Abkommen Staaten verpflichten, Unternehmen strafrechtlich, zivilrechtlich und verwaltungsrechtlich für Menschenrechtsverstöße haftbar zu machen (ebd.: 8).

Wenig Orientierung bieten die Entwurfselemente in Bezug auf die Reichweite der Unternehmenshaftung: Sollen Unternehmen nur für unmittelbar verursachte Schäden verantwortlich sein? Erstreckt sich die Verantwortung auf Tochterunternehmen und Zulieferer in ihrer Einfluss- oder Kontrollsphäre? Oder sollen Unternehmen für die gesamte Wertschöpfungskette verantwortlich sein? Es spricht vieles dafür, die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten entsprechend den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in einem künftigen Abkommen verbindlich zu verankern (Ramasastry/Cassel 2016: 48). Danach erstreckt sich die unternehmerische Verantwortung auf menschenrechtliche Risiken bei Tochterunternehmen und entlang der Wertschöpfungskette (OHCHR 2011, UNGP Prinzip 17). Gleichzeitig ist in der Kommentierung zu den Leitprinzipien anerkannt, dass Unternehmen mit komplexen Lieferketten die wesentlichen Risiken priorisieren müssen. Die OECD hat die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in Form allgemeiner und branchenspezifischer Handlungsanleitungen mittlerweile weiter konkretisiert, gleichwohl bleiben Unschärfen. Will man es nicht alleine der Rechtsprechung überlassen, im Schadensfall die Angemessenheit der angewendeten Sorgfalt zu bestimmen, müssen die verhandelnden Staaten jedoch darüber hinaus sinnvolle Maßstäbe für die Haftung global tätiger Unternehmen definieren. Denkbare Kriterien wären beispielsweise die tatsächliche oder potenzielle Kontrolle über den Geschäftspartner (McConnell 2017: 30 ff.) oder

die Vorhersehbarkeit und Vermeidbarkeit eines Schadens. Als Orientierung können die ersten nationalen Gesetzesinitiativen zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten dienen. Frankreich verabschiedete im März 2017 ein Gesetz, wonach große französische Unternehmen zu menschenrechtlichen Sorgfaltsverfahren verpflichtet werden. Erfasst sind neben den Risiken im Unternehmen selbst auch die Risiken bei kontrollierten Tochterunternehmen und Geschäftspartnern, mit denen eine etablierte Geschäftsbeziehung besteht. Eine Verletzung der Sorgfaltspflichten kann zur Haftung gegenüber Betroffenen führen, wenn zwischen der unterlassenen Sorgfalt und dem Schaden ein Kausalzusammenhang besteht (*Loi de Vigilance*). In der Schweiz wird Anfang 2019 im Volksentscheid über die Konzerninitiative entschieden. Dabei geht es um einen Gesetzesvorschlag einer großen Koalition aus Gewerkschaften, Menschenrechts-, Umwelt- und Entwicklungsorganisationen. Danach sollen Schweizer Unternehmen zu menschenrechtlicher Sorgfalt verpflichtet werden. Ein gesteigertes Haftungsrisiko soll in Bezug auf kontrollierte Tochterunternehmen und Vertragspartner etabliert werden. Eine Kontrolle wird auch dann angenommen, wenn es sich um eine faktische Kontrolle handelt. So zum Beispiel, wenn ein Unternehmen eine etablierte Geschäftsbeziehung mit einem Zulieferer hat und einen wesentlichen Teil der Gesamtproduktion abnimmt (Konzernverantwortungsinitiative 2016).

Auch der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte empfiehlt Staaten, den bei ihnen ansässigen Unternehmen eine Sorgfaltspflicht aufzuerlegen, allerdings ebenfalls beschränkt auf Tochterunternehmen und Geschäftspartner, deren Verhalten sie beeinflussen können (CESCR 2017: Abs. 33). Die Entwurfselemente greifen ebenfalls den Ansatz der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten auf und beziehen sich positiv auf das französische Gesetz, allerdings als Präventionsinstrument. Es fehlt eine Verknüpfung mit dem Kapitel zur Haftung, das noch sehr allgemein gehalten ist. Die Reichweite der zivilrechtlichen oder verwaltungsrechtlichen Haftung bleibt völlig offen. In Bezug auf die strafrechtliche Haftung schlägt Ecuador vor, dass die Vertragsstaaten, die dies noch nicht haben, ein Unternehmensstrafrecht einführen. Jenseits des Völkerstrafrechts soll es den Staaten selbst überlassen sein, zu bestimmen, welche Menschenrechtsverletzungen vom Unternehmensstrafrecht erfasst sind. Dies erscheint vernünftig, da es schwierig wäre, eine sinnvolle Begrenzung jenseits des Völkerrechtsstrafrechts zu finden, und Begriffe wie schwere Menschenrechtsverletzungen bislang nicht hinreichend konkretisiert sind (De Schutter 2017: 13). Inwieweit Länder wie Deutschland, in denen bislang kein Unternehmensstrafrecht existiert, sich auf entsprechende Regelungen einlassen würden, ist allerdings fraglich.

## 4. Unternehmen als Völkerrechtssubjekt?

Ebenfalls umstritten ist die Frage, ob den Unternehmen durch den Vertrag auch direkte Pflichten auferlegt werden sollten oder ob sich das Abkommen wie bisherige Menschenrechtskonventionen ausschließlich an die Staaten richten soll. Skeptiker direkter Unternehmenspflichten argumentieren rechtsdogmatisch, dass Unternehmen keine Völkerrechtssubjekte sind und sie daher keine direkten Pflichtenträger eines völkerrechtlichen Vertrags sein können (Ruggie 2015: 1). Darauf verwiesen explizit die USA in ihrer Ablehnung der Treaty-Resolution im Juni 2014 (Cassel/Ramasastri 2016: 49). Selbst einige zivilgesellschaftliche Akteure sind skeptisch, da sie befürchten, dass die Auferlegung direkter Pflichten für Unternehmen den Einfluss der Unternehmen erhöht und die Staaten aus der Verantwortung entlässt (DIMR 2018: 6, FIAN 2015).

Pragmatiker hingegen sind der Ansicht, dass es ganz unabhängig von der Völkerrechtssubjektivität der Unternehmen möglich ist, ihnen durch internationale Vereinbarungen Rechte und Pflichten aufzulegen. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass Unternehmen im internationalen Investitionsschutz bereits weitreichende Rechte haben, die sie vor internationalen Schiedsgerichten gegenüber Staaten einklagen können (De Schutter 2017: 9). Es erscheine daher wenig nachvollziehbar, warum ein internationaler Vertrag Unternehmen nicht gleichermaßen auch Pflichten auferlegen könne. Die Befürworter direkter Unternehmenspflichten warnen, dass mit einem Abkommen, welches sich ausschließlich an Staaten richtet, wenig gewonnen wäre. Die Umsetzung wäre davon abhängig, dass die Vorgaben in nationales Recht umgesetzt werden. Ein solches Abkommen würde sich daher in die bestehenden staatlichen Schutzpflichten einreihen, die aufgrund schwacher Staatlichkeit, Korruption und der Abhängigkeit von ausländischen Investitionen bislang nicht erfüllt werden (Mc Connell 2017: 10).

Die Entwurfselemente sind in der Frage direkter Unternehmenspflichten nicht eindeutig. Das Papier bestätigt die primäre Verantwortung der Staaten, die Menschenrechte zu schützen und führt diese Staatenpflichten detailliert aus. Hinzu kommt jedoch ein Abschnitt mit dem Titel „Pflichten transnationaler Konzerne und anderer Unternehmen“, in dem relativ pauschal vorgeschlagen wird, dass Unternehmen sich an nationales Recht halten und die internationalen Menschenrechte achten müssen.

Letztendlich bleibt die Debatte in vielen Punkten von theoretischer Natur. Solange es keinen transnationalen Gerichtshof gibt, der Klagen gegen Unternehmen entgegennimmt, bleibt es ohnehin den Nationalstaaten überlassen, die Vorgaben durchzu-

setzen. Insofern hätten direkte Unternehmenspflichten derzeit allenfalls den Vorteil, dass nationale Gerichte vieler Länder die Vorgaben – soweit sie hinreichend bestimmt sind – ohne vorherige Umsetzung in nationales Recht unmittelbar anwenden könnten. In Staaten mit schwachem Menschenrechtsschutz werden auch die Gerichte im Zweifel aber nicht bereit sein, die Versäumnisse des Gesetzgebers zu korrigieren und direkt auf die Vorgaben des Abkommens zurückzugreifen. Ein gewisses Potential könnten direkte Menschenrechtsverpflichtungen der Unternehmen in Investor-State-Verfahren vor internationalen Schiedsgerichten als Gegengewicht zu den ebenfalls unmittelbar geltenden Investorenrechten entfalten (De Schutter 2017: Absatz 36).

## 5. Rechtsschutz und Durchsetzungsmechanismen

Eine berechtigte Kritik an den UN-Leitprinzipien ist der geringe Mehrwert für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen. Diese finden oft weder in ihren Heimatländern noch in den Herkunftsländern der Unternehmen effektiven Rechtsschutz. Ein künftiges Abkommen muss daher Mindestanforderungen an die innerstaatlichen Gerichtsverfahren formulieren und den Rechtsschutz in transnationalen Rechtsfällen verbessern. Dazu gehören Vorgaben zu kollektiven Klagemöglichkeiten, Zugang zu Informationen über unternehmensinterne Entscheidungsprozesse, Vereinbarungen zur justiziellen Zusammenarbeit zwischen Staaten und Erweiterungen der Gerichtszuständigkeiten in den Heimatstaaten der Unternehmen (Treaty Alliance Deutschland 2017: 11).

Darüber hinaus bedarf es auf internationaler Ebene effektiver Mechanismen zur Durchsetzung des Abkommens. Die Entwurfselemente legen sich hier nicht fest, sondern schlagen eine ganze Reihe von Möglichkeiten vor. Diese reichen vom Expertenausschuss, der die Umsetzung überprüft und Empfehlungen abgibt, bis hin zum internationalen Gerichtshof für Menschenrechte, der Klagen gegen transnationale Unternehmen entgegennimmt (Chairmanship of the OEIGWG 2017: 13).

Diese Bandbreite an Vorschlägen ist zu begrüßen. Konsensfähiger ist sicherlich eher der Expertenausschuss ohne bindende Rechtsprechungskompetenzen. Um die Lücken im Rechtsschutz zu schließen und das bestehende Ungleichgewicht zwischen Investitionsschutz und Menschenrechtsschutz auszugleichen, wäre jedoch ein internationaler Gerichtshof erforderlich. Denn obwohl theoretisch schneller und zugänglicher, bietet der nationale Rechtsweg den Betroffenen in vielen Ländern keinen hinreichenden Schutz. Aus diesem Grund räumen Investitionsschutzvereinbarungen transnationalen Unternehmen Sonderklagerechte ein. Die EU schlägt aktuell sogar vor, einen

multilateralen Investitionsschutzgerichtshof einzurichten. Es ist erschreckend, wie wenig Unterstützung hingegen derzeit von der EU für einen internationalen Gerichtshof für Menschenrechte zu erwarten ist.

## 6. Wie geht es weiter?

Doch wie realistisch ist es, dass der Prozess in einem Abkommen mündet, das von einer relevanten Anzahl von Staaten ratifiziert wird? Wie positionieren sich die am Diskussionsprozess beteiligten Staaten zu den bisherigen Vorschlägen Ecuadors und wie geht der Verhandlungsprozess weiter? Unterstützung erfährt Ecuador bislang vor allem von den G77-Staaten. Im Vorfeld des dritten Treffens trafen sich die Außenminister\*innen der G77 und Chinas in New York und bekräftigten in einer Ministererklärung ihre Unterstützung für die UN-Arbeitsgruppe. (Seitz 2018:2)

In der dritten Sitzung selbst haben sich nur wenige Staaten inhaltlich zu den Vorschlägen Ecuadors geäußert, was jedoch auch daran liegen könnte, dass die Vorschläge erst wenige Wochen vor der Sitzung veröffentlicht wurden. Positiv auf die Vorschläge bezogen sich mehrere lateinamerikanische Staaten, darunter Bolivien, Uruguay, Kuba und Venezuela, mit Vorbehalten hinsichtlich des Anwendungsbereiches auch Mexiko und Chile. Unterstützung kam auch von der afrikanischen Gruppe, vertreten insbesondere durch Namibia und Ägypten, sowie von den Philippinen und Indonesien. Auch alle BRICS-Staaten nahmen an der Tagung teil und erklärten mit Ausnahme von Russland, den Treaty-Prozess generell zu unterstützen. Die EU-Mitglieder waren überwiegend rangniedrig vertreten, der EU-Vertreter sprach im Namen der Mitgliedsstaaten und formulierte neben formalen Einwänden zum Prozess eine ganze Reihe von inhaltlichen Fragen in Bezug auf die Vorschläge Ecuadors. Unter anderem stellte die EU den Mehrwert der vorgeschlagenen Regeln in Frage und verwies darauf, dass den Betroffenen mehr geholfen wäre, wenn ihre Regierungen die bestehenden Regeln durchsetzen würden und die Korruption effektiv bekämpfen würden. Zu einer vertieften und inhaltlich weiterführenden Debatte kam es während der dritten Sitzung nicht. Während mehrere Staaten die vorgeschlagenen Entwurfselemente als gute Grundlage für die weiteren Verhandlungen ansahen, stimmten alle darin überein, dass die Entwurfselemente in mehreren Aspekten Klarstellung benötigten.

Die Schlussfolgerungen der dritten Sitzung sehen vor, dass alle Staaten die Entwurfselemente kommentieren und Ecuador mindestens vier Monate vor der vierten Sitzung 2018 einen Vertragsentwurf präsentiert. Der Bericht der dritten Sitzung wurde im März 2018 im Menschenrechtsrat angenommen und die vierte Sitzung der

Arbeitsgruppe ist für den 15.-19. Oktober angesetzt. Zudem hat zwischenzeitlich der ecuadorianische Botschafter gewechselt und mit Luis Gallego wird künftig ein erfahrener Diplomat den Vorsitz der Arbeitsgruppe übernehmen. Dieser muss nun Verhandlungsgeschick beweisen und in den genannten Streitpunkten vernünftige Kompromisse suchen. Die EU wiederum muss sich sehr viel konstruktiver an den Verhandlungen beteiligen und den Prozess aktiv unterstützen. Andernfalls können die EU-Vertreter nicht erwarten, dass inhaltliche Zugeständnisse gemacht werden, beispielsweise beim Anwendungsbereich. Aus Sicht der EU spricht vieles für eine internationale Harmonisierung der Vorgaben im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Schließlich gibt es mit der CSR-Richtlinie, der Konfliktmineralienverordnung, dem französischen Gesetz und ähnlichen Überlegungen in anderen Ländern bereits eine zunehmende Bereitschaft, über eine rein freiwillige Unternehmensverantwortung hinauszugehen. Die Verhandlungen über ein verbindliches Abkommen befeuern diese Debatten und die politischen und gesetzlichen Initiativen in Europa zusätzlich. Selbst wenn es noch ein weiter Weg zu einem verbindlichen Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten ist, liegt bereits jetzt ein Mehrwert der Verhandlungen darin, dass sie verbindliche Unternehmensverantwortung wieder prominent auf die internationale Agenda gesetzt haben.

## Literatur

- Brot für die Welt/CIDSE/Global Policy Forum/MISEREOR/Südwind Austria/SOMO 2017: Oral Statement to the Open-ended Inter-Governmental Working Group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights: Scope of application, Geneva.
- Cassel, Douglass/Ramasastry, Anita 2016: White Paper: Options for a Treaty on Business and Human Rights, [http://scholarship.law.nd.edu/law\\_faculty\\_scholarship/1301](http://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship/1301).
- CESCR 2017: General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f24&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f24&Lang=en)
- De Schutter, Olivier 2017: The Elements for the draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights: A Comment, 23 October 2017, <https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Element-sTBHR-De%20Schuttercomments23.10.2017.pdf>
- Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) 2018: Stellungnahme: Die UN-Leitprinzipien als Grundlage für ein verbindliches UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten. Stellungnahme zu den Entwurfs-elementen für ein verbindliches Menschenrechtsabkommen der offenen zwischenstaatlichen UN-Arbeitsgruppe zu transnationalen Konzernen und sonstigen Unternehmen, März 2018, Berlin: DIMR.



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

**Demokratie**

Benno Hafeneeger, Hannah Jestädt,  
Lisa-Marie Klose, Philine Lewek

## AfD in Parlamenten

### Themen, Strategien, Akteure

Der organisierte rechte Populismus hat mit der Alternative für Deutschland (AfD) auch die bundesdeutschen Parlamente erreicht. Diese Studie untersucht die Politik von AfD-Fraktionen in kommunalen Parlamenten von Hessen und Niedersachsen sowie im Landtag von Rheinland-Pfalz. Der Blick auf die eingebrachten Anträge und Anfragen zeigt, welche Themen und Argumentationsmuster zentral sind und mit welchen Strategien und Politikstilen die AfD in den Parlamenten agiert. Daraus entsteht ein vielschichtiges Bild der parlamentarischen Aktivitäten einer neuen Partei, die sich im Spannungsfeld von national-konservativ, national-liberal, rechtspopulistisch und völkisch-nationalistisch bewegt.

Die Befragung von Parlamentarier\*innen der „etablierten“ Parteien zu ihrer Wahrnehmung der AfD und ihrem Umgang mit ihr liefert Argumente für eine differenzierte und aufklärende Auseinandersetzung mit der neu-rechten Partei.



Benno Hafeneeger, Hannah Jestädt,  
Lisa-Marie Klose, Philine Lewek

## AfD IN PARLAMENTEN

Themen, Strategien, Akteure



ISBN 978-3-7344-0634-8,  
176 S., € 14,90

E-Book ISBN 978-3-7344-0635-5 (PDF),  
€ 11,99



ISBN 978-3-7344-0335-4,  
96 S., € 9,80  
E-Book 978-3-7344-0336-1  
(PDF), € 9,80



ISBN 978-3-7344-0162-6,  
160 S., € 12,80  
E-Book 978-3-7344-0163-4  
(PDF), € 9,99



ISBN 978-3-7344-0490-0,  
ca. 144 S., € 12,80  
E-Book 978-3-7344-0491-7  
(PDF), 978-3-7344-0492-4  
(EPUB), je € 12,80



ISBN 978-3-87920-054-2,  
120 S., € 10,00  
E-Book  
978-3-7344-0293-7  
(EPUB), € 10,00

[www.wochenschau-verlag.de](http://www.wochenschau-verlag.de)



[www.facebook.com/  
wochenschau.verlag](https://www.facebook.com/wochenschau.verlag)



@wochenschau-ver

© WOCHENSCHAU Verlag

- Chairmanship of the OEIGWG (2017): Elements for the draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights, [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/LegallyBindingInstrumentTNCs\\_OBEs.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/LegallyBindingInstrumentTNCs_OBEs.pdf)
- Konzernverantwortungsinitiative (2016): Initiativtext, [http://konzern-initiative.ch/wp-content/uploads/2017/09/KVI\\_Factsheet\\_5\\_D\\_high.pdf](http://konzern-initiative.ch/wp-content/uploads/2017/09/KVI_Factsheet_5_D_high.pdf)
- Krajewski, Markus 2017: Ensuring the primacy of Human Rights in Trade and Investment policies: Model Clauses for a UN Treaty on transnational corporations, other businesses and human rights, <https://www.cidse.org/publications/business-and-human-rights/business-and-human-rights-frameworks/ensuring-the-primacy-of-human-rights-in-trade-and-investment-policies.html>
- Mc Connell, Lee 2017: Assessing the Feasibility of a Business and Human Rights Treaty. In: International and Comparative Law Quarterly, Vol. 66, No. 1, 143-180.
- OHCHR 2011: Guiding Principles on Business and Human Rights, [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf)
- Ruggie, John 2014: Quo Vadis? Unsolicited Advice to Business and Human Rights Treaty Sponsors, Sept. 9, 2014, <http://www.ihrb.org/commentary/quo-vadis-unsolicited-advice-business.html>.
- Ruggie, John 2015: Response to RAID „Executive Summary“, 23 March 2015, accessible at <http://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Ruggie%20response%20to%20RAID.pdf>.
- Seitz, Karolin 2018: Ein weiterer Schritt auf dem Weg zu globalen Unternehmensregeln – Bericht über die dritte Tagung der UN Arbeitsgruppe für ein verbindliches Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten, <http://www.rosalux-nyc.org/de/towards-global-regulation-of-business/>.
- Treaty Alliance Deutschland 2017: Für eine menschenrechtliche Regulierung der globalen Wirtschaft: Positionspapier der Treaty Alliance Deutschland zum UN-Treaty-Prozess zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen, [https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/media-pool/2\\_Downloads/Fachinformationen/Sonstiges/Treaty\\_Alliance-D\\_Positionspapier\\_12-2017.pdf](https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/media-pool/2_Downloads/Fachinformationen/Sonstiges/Treaty_Alliance-D_Positionspapier_12-2017.pdf)

## FORUM

### 68er-Proteste und Menschenrechte

*Wir haben Hauke Brunkhorst, Micha Brumlik und Gertrud Koch gebeten, die unten aufgeführten Fragen zu beantworten, die sich auf die Rolle der Menschenrechte während der 68er-Proteste beziehen. Ihre – wie wir finden – spannenden Antworten finden Sie im Anschluss an die Fragen.*

1. Die 68er-Proteste in Deutschland unterscheiden sich von denen in den USA in einer ganz entscheidenden Hinsicht: Sie bezogen sich nicht ausdrücklich auf Freiheitsrechte (wie im *civil rights movement*). Wie lässt sich erklären, dass solche Menschenrechtsforderungen seinerzeit keine Rolle spielten?
2. Die materiellen Ungleichheiten, auf die die Proteste bisweilen auch abzielten, hätten sich schon damals auch mit dem Bezug auf soziale Menschenrechte kritisieren lassen. Warum geschah dies nicht? Weil die Menschenrechte, in marxistischer Tradition, als „Überbau“ oder gar als Instrumente der Besitzenden betrachtet wurden?
3. In der Kritischen Theorie der Frankfurter Schule spielte der „Rechtsstaat“ damals eine eher marginale Rolle; mit Ausnahme der Arbeiten von Neumann und Kirchheimer. Wieso kommen die Menschenrechte und rechtsstaatliche Überlegungen bei Horkheimer, Adorno oder auch Marcuse fast gar nicht vor?
4. Es fällt auch auf, dass der Feminismus – ebenfalls anders als in den USA – in Deutschland in den 1960er Jahren, wenn überhaupt, dann als „Nebenwiderspruch“ gefasst wurde. Und das, obwohl lautstark die sexuelle Selbstbestimmung propagiert wurde. Wie lässt sich das erklären?
5. Im Rückblick wirkt es oft so, als hätte sich die Bewegung immer auch als Anwalt der „Verdamnten dieser Erde“ und diskriminierter Minderheiten verstanden; so als könnten sich die heutigen *identity politics* des linksliberalen Milieus auf das Erbe von 68 berufen. Aber gab es damals tatsächlich schon ein entwickeltes Verständnis für das Unrecht, das diskriminierten Minderheiten widerfuhr?
6. Wie wurde die (Gegen-)Gewalt gegen den Staat gerechtfertigt? Mit Bezug auf ein „Recht auf Widerstand“?

## Hauke Brunkhorst

1. Ich würde keine so große Sache aus dieser Differenz machen. In den USA gingen die Proteste an zwei Stellen gleichzeitig los, die beide vom ersten Tag an eine globale Dimension hatten. Die schwarze Bürgerrechtsbewegung trat nach der Ermordung von Kennedy unter Präsident Johnson und unter Führung von Martin Luther King in eine neue Phase und verband sich später, vermittelt über die Riesenkampagne gegen den Vietnamkrieg, mit den Studentenprotesten; sie verbreitete sich rasch um den Erball, blieb als amerikanische Bürgerrechtsbewegung aber immer eigenständig, und das gilt auch noch für die *Black Panthers*. In Berkeley gingen die Studentenproteste mit Auseinandersetzungen um die Redefreiheit auf dem Campus los, und die Stoßrichtung der Proteste war zunächst die Transformation der Demokratie in eine neue Form expertokratischer und technischer Herrschaft. In Deutschland ging es um das politische Mandat der Studenten, und das war exakt dasselbe: *free speech on campus*, und die Stoßrichtung gegen Technokratie, Establishment (der aus Amerika übernommene Terminus) und technokratische Hochschulreform war es auch. Die Formen (*sit-ins* etc.) und der Antiimperialismus wurden von den amerikanischen Studenten und den *Black Panthers* kopiert. Es waren nicht deutsche Studenten, sondern der Sprecher der Studenten von Berkeley, Mario Savio, der in seiner berühmten *Police-Car-Speech* den Zusammenhang von Technokratie und Faschismus herstellte, als er seine Rede 1964 auf dem vom *sit-in* umgestellten Polizeifahrzeug, in dem der Student saß, der wegen Überschreitung des Redeverbots festgenommen worden war, mit dem (an die beiden Polizisten unter ihm adressierten) Satz begann: „They're family men, you know. They have a job to do! Like Adolf Eichmann. He had a job to do. He fits to the machinery.“<sup>1</sup>
2. Meines Wissens spielten die Menschenrechte weder in den USA noch in der Bundesrepublik 1968 eine nennenswerte Rolle, und die orthodox-marxistische Kritik kam erst von den K-Gruppen der 1970er Jahre, einem Verfallsprodukt der Bewegung. In den USA ging es um Bürgerrechte, nicht um Menschenrechte, und beim Protest gegen den Vietnamkrieg um US-Imperialismus und einen ungerechten Krieg, der das Verbot des Angriffskriegs verletzte, allenfalls indirekt also um Menschenrechtsverletzungen. Die Menschenrechte kamen vor allem übers Völkerrecht ins Spiel, bei den Nürnberger Prozessen, im Zuge der antikolonialen Befreiungsbewegungen, im Ost-Westkonflikt, unter Präsident Jimmy Carter und im Zuge der Diskussion über

1 Mario Savio, Police Car Speech, Berkeley 1964, <https://calisphere.org/item/ark:/13030/tf8t1nb3p9/> (28.02.2018).

humanitäre Intervention, und seit den 1960er Jahren durch INGOs wie Amnesty International. Deren Listen zeigten, dass überwiegend Linke Opfer von Menschenrechtsverletzungen waren (der religiöse Fundamentalismus war damals im Westen noch weitgehend unbekannt und fast überall politisch unauffällig).

3. Na ja, bei Adorno ist der Begriff der Menschheit zentral. Recht hat ihn nur am Rande interessiert, am ehesten noch als radikale Kritik an der Strafe im Strafrecht, und sehr indirekt als Kritik an dem, was man heute übergensalisierend Juridismus nennt. Marcuse hat die Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die Nürnberger Prozesse und den moralischen Universalismus der Menschenrechte im Zusammenhang des Vietnamkriegs und My Lays in der *New York Times* in Erinnerung gebracht. Der Rechtsstaat wird von Neumann und Kirchheimer als höchst ambivalente, weitgehend herrschaftskonforme Errungenschaft kritisiert, vor allem deshalb, weil er in der deutschen Tradition (anders als im *rule of law*) immer der Demokratie als Schranke entgegengesetzt wurde, wie jetzt auch wieder, wo nur noch über Rechtsstaat und Werte, die im Unterscheid zu Rechten keinen *cash-value* haben, schwadroniert wird, während gleichzeitig eine (meist ökonomische) Ausnahmegesetzgebung nach der anderen an den Verfassungsnormen vorbeigedrückt wird.
4. Auch das ist falsch. Die Sprachregelung von Haupt- und Nebenwidersprüchen ist erst durch maoistischen K-Gruppen populär geworden. Die haben sich zwar schon Ende der 1960er gebildet, waren 1968 aber noch ohne Bedeutung, zumindest in Deutschland. Die Bewegung war zwar, wie man heute sagen würde, machistisch geprägt, aber die Frauen haben schon sehr früh eine eigene Linie eingeschlagen, und das nicht nur im SDS-Weiberrat, der die „sozialistischen Eminenzen von ihren bürgerlichen Schwänzen“ befreien wollte. In England gab es die ersten Streiks unter der Parole „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit!“, während sich die neue Frauenbewegung wenig später mit der Forderung nach Aufhebung des gesetzlichen Abtreibungsverbots zur erfolgreichsten Massenbewegung seit der Arbeiterbewegung wurde. Zur weiblichen Seite von 68 hat die Historikerin Christina von Hodenberg jetzt eine sehr interessante Studie vorgelegt. Kraushaars Kritik an dem Buch in der Süddeutschen verwechselt die machistische Selbstdarstellung von Teilen des SDS mit der Realität.
5. Was ist wirkliches Verständnis? Es gab aber von Anfang an – wiederum mit globaler Ausrichtung – das antiimperialistische Selbstverständnis, teilweise mit starken romantischen Projektionen, die ja für jede *identity politics* charakteristisch sind, denn Identitäten gibt es nicht. Mit sich identisch ist der Mensch erst auf dem Totenbett, schreibt Hegel irgendwo, und da sollte man die ganze Identitätspolitik

- auch lassen. Wenn es wirkliche Gruppenidentitäten gibt, ist das Individuum sozial tot. Solidarität funktioniert nur durch die Emanzipation des Individuums hindurch.
6. Die Gewaltdiskussion wurde von Anfang an geführt, hierzulande vor allem nachdem Benno Ohnesorg von einem Polizisten auf der Schah-Demonstration 1967 erschossen und nachdem der Vietnamkrieg und die fest ins westliche Bündnis integrierten Militärdiktaturen Lateinamerikas ins Zentrum der Debatte rückten. Hier war die rechtsnahe Diskussion um *civil disobedience* wirklich eine amerikanische Besonderheit, die in Deutschland erst in den 1980er Jahren nachvollzogen wurde. Sie hat aber das Abgleiten von (in den USA großen und einflussreichen) Randgruppen (vor allem der schwarzen Bürgerrechtsbewegung) in Gewalt, die freilich zumeist von der Polizei provoziert wurde, nicht verhindert. Man darf nicht vergessen, dass die tief gestaffelten Polizeigewalten in den USA mit unvergleichlich größerer Brutalität vorgegangen sind als in Deutschland und dass Waffen im öffentlichen Leben des Landes eine viel größere Rolle spielen als in Europa. Auf ein schlafendes *Black-Panther*-Paar in Chicago, um nur dies ein Beispiel zu erwähnen, haben die Polizisten, die in die Wohnung, in der sie sich versteckt hatten, eingedrungen waren, 87 Schüsse abgegeben. Die Zahl der Opfer polizeilicher Gewalt war in den USA bei weitem am höchsten, was natürlich keinen einzigen von links motivierten Anschlag rechtfertigt.

### Micha Brumlik

1. Damit, dass in Deutschland die Auseinandersetzung mit der nationalsozialistischen Eltern-, Lehrer- und Professorgeneration im Vordergrund stand. So ging es zunächst um die Kritik einer durch und durch autoritären Alltagskultur sowie um die in vielen Fällen begründete Vermutung, dass Eltern, Lehrer und Professoren selbst in nationalsozialistische Verbrechen verwickelt waren – sei es als Täter, Mitläufer oder duldende Zuschauer.
2. Immerhin gabe es in Westdeutschland nach der ersten Welle des Protests doch nicht ganz wenige kommunistische, marxistisch-leninistische oder auch maoistische Kleinstparteien, die sich der Frage der sozialen Ungerechtigkeit unter der Perspektive eines auf Revolution zielenden Klassenkampfes widmeten. Vor dem Hintergrund dieser Klassenkampf- und Revolutionstheorie schien ein Bezug auf Menschenrechte ein überflüssiger Umweg.
3. Die Antwort findet sich schon früh bei Adorno, in den „Minima Moralia“ – im Aphorismus „Tugendspiegel“: „Selbst die Normen, welche die Einrichtung der Welt

verdammten, verdanken sich deren eigenem Unwesen. Alle Moral hat sich am Modell der Unmoral gebildet und bis heute auf jeder Stufe diese wiederhergestellt.“ Adornos auf höchstem Niveau entfaltete gnostische und daher konsequent antireformistische Weltsicht mit ihrem Beharren auf der Unwahrheit des gesellschaftlichen Ganzen konnte den Gedanken eines emanzipatorischen Normengefüges nicht zulassen.

4. Das lag – siehe oben – wiederum an der weitgehend männerbündischen Kaderbildung sowohl im SDS als auch in den marxistisch-leninistischen Kleinstparteien. Freilich hat die in Großbritannien lehrende Historikerin Christina von Hodenberg nachweisen können, dass – auch jenseits der offiziellen Kaderbildung – der Feminismus und mit ihm viele Frauen nachhaltig tätig waren, um die gesellschaftliche Zentralität dieses vermeintlichen Nebenwiderspruchs nachzuweisen und in praktische Politik zu überführen.
5. Tatsächlich bestand ein starkes Engagement zugunsten der damals sogenannten „Völker der dritten Welt“ – etwa der von den USA mit Krieg überzogenen Vietnamesen oder der – damals schon vollendeten – algerischen Revolution sowie revolutionärer Gruppen in Lateinamerika: vor allem in Brasilien und Argentinien. Bewegungen zugunsten der Schwulen und Lesben, der Afrodeutschen, von Juden sowie Sinti und Roma gehörten ebenfalls nicht zur Ursprungsagenda des Protests, entwickelten sich aber allmählich aus ihm heraus.
6. Mit der Unterscheidung von halbwegs für legitim erachteter „Gewalt gegen Sachen“ hier und nicht befürworteter „Gewalt gegen Menschen“ dort, wurde eine vermeintlich akzeptable Formel gefunden, um Aufsehen erregende Demonstrationsformen, die gelegentlich gewaltsam ausufernten, zu rechtfertigen. Freilich waren nur Splittergruppen der paranoiden Überzeugung, dass die Bundesrepublik mit und nach der Verabschiedung der Notstandsgesetze am Vorabend einer faschistischen Machtübernahme, gegen die alles erlaubt, ja sogar geboten war, stehe.

### Gertrud Koch

1. Das Selbstverständnis war das einer außerparlamentarischen Opposition, das Recht spielte eher eine Rolle im Hinblick darauf, dass bereits bestehende Gesetze geändert werden sollten. Aktuell standen Proteste gegen die Notstandsgesetze z. B. im Zentrum, oder gegen den § 218, den sogenannten Abtreibungsparagraphen, oder den § 175, der Homosexualität unter Strafe stellte, oder auch das Hochschulgesetz. Die positive Berufung auf Recht war sicher auch deswegen nicht so zentral, weil die Kritik am Recht im Ausgang des NS-Staats und dann des konservativen Adenauer-Staates vorrangig schien. Aber natürlich sind in dieser politischen Kritik an kon-

- kreten Gesetzen grundlegende Rechtsvorstellungen vorhanden gewesen, aus denen heraus die Kritik formulierbar war, die Vorstellung eben von einem anderen Recht. Einen Hinweis hierauf findet man z. B. in Alexander Kluges vorlaufendem Film *Abschied von Gestern* (BRD 1966), in dem der Hessische Generalstaatsanwalt Fritz Bauer, der den Auschwitz-Prozeß initiiert und durchgeführt hat, an Hand eines Gerichtssaals erläutert, wie ein abolitionistischer Rechtprozeß aussehen könnte: in Form eines runden Tisches, an dem alle am Prozeß Beteiligten Platz nähmen und gemeinsam versuchen würden, die Wahrheit eines Falles zu eruieren. In Berlin haben Jura-Doktoranden die Verteidigung von Demonstranten vorbereitet im Anschluß an die Anti-Shah-Demonstration, später ist die ‚Rote Hilfe‘ entstanden – die Auseinandersetzung mit dem Recht war also durchaus praktischer Natur.
2. Auch hier waren die politischen Konflikte viel direkter, Betriebspolitik wurde mit und gegen die Gewerkschaften geführt, die Gleichstellung der Frauen wurde ganz konkret mit der Gründung von unabhängigen Kinderläden versucht praktisch voranzubringen. Es schien evident, dass es massive Ungleichheiten auf fast allen Ebenen der Gesellschaft gab, und dass diese *als* Ungleichheiten bekämpft werden müssten. Die Beweislast war umgedreht: Eine Gruppe, die ihre Ungleichbehandlung öffentlich machte, musste sich normativ nicht rechtfertigen, dass sie Ungleichbehandlung als ungerecht ansah. Gerechtigkeit galt als eine verbindliche Norm.
  3. Die Zeit war geprägt von der Erfahrung des Umbaus von Recht in Unrecht mit staatlicher Institutionalisierung im NS-Staat. Es gab wenig Anlaß, das Recht als Schlüssel einer Politik zu sehen, die auf die Gesellschaft als Ganzes antworten wollte. Konkret gab es aber immer auch politische Aktionen, die sich auf die Auseinandersetzung mit Rechten und Gesetzen fokussierten. Adorno hat sich an der öffentlichen Kritik an den Notstandsgesetzen beteiligt, zur Hochschulpolitik gab es ebenfalls Initiativen. In der Gesellschaftstheorie der Frankfurter Schule ließ sich das Recht auch nicht isolieren aus den Interessen und Macht geschützten Zonen, in denen es operiert.
  4. Die These vom „Nebenwiderspruch“ kam erst später von den dogmatischen Marxisten, die weder Marx noch die 68-Bewegung verstanden hatten und sich teilweise am Parteienkommunismus Chinas etc. orientierten. In bester stalinistischer Manier drohte man den Intellektuellen der 68-Bewegung die ‚Umerziehung in der Fischfabrik‘ an. Der Feminismus formulierte sich als eigene politische Position gegen den alltäglichen Sexismus im eigenen Feld. Zentral war die Diskussion um die Bewertung der unbezahlten (Beziehungs)Arbeit gegenüber der entfremdeten Lohnarbeit und die Folgen, die eine solch Neubewertung für die Erneuerung der

Marxistischen Theorie bedeuten könnte. Zentral war aber auch eine andere Theorie der Öffentlichkeit und Privatheit, deren binäre Spaltung als Widrigkeit angesehen wurde, die Frauen aus der Öffentlichkeit und damit der Sphäre des Politischen herauszuhalten. Die Frauenbewegung war durchaus stark und nicht ein marginaler Flügel der 68-Bewegung. Die Parole: Das Private ist das Politische wirkte in beide Richtungen, sowohl auf die Frauenbewegung als auch auf die Männer, die sich mit der Kritik an ihrem Rollenverständnis auseinandersetzen mussten und das ja auch getan haben. Dany Cohn-Bendit hat z. B. begonnen, als Kindergärtner in einem Kinderladen zu arbeiten, ohne das als Widerspruch, Haupt- oder Neben-, zu seiner politischen Arbeit zu verstehen. Ohne den Aufstand der Frauen wäre die 68-Bewegung nicht so erfolgreich gewesen in der praktischen Erprobung neuer Lebensformen und ihrer normativen Absicherung.

5. Ein Beispiel: Daniel Cohn-Bendit, Kind einer deutsch-jüdischen Familie, die nach Frankreich flüchten kann, wird im Zuge der staatlichen Niederschlagung der Mai-Aufstände nach Deutschland ausgewiesen. Auf den anschließenden Protestdemonstrationen rufen die Teilnehmer: „Nous sommes tous des juifs allemands!“ (Wir sind alle deutsche Juden!) Das erläutert nicht schlecht, wie die historische Situation die Erfahrung der Nachkriegszeit, dass das Ressentiment gegen eine Minderheit in millionenfachen Genozid eingebunden werden konnte, als moralische Maxime der Identifikation mit der Minderheit übersetzt wird. Mit *identity politics* hat das wenig zu tun – die Akzentverschiebung von Gleichheit auf Anerkennung der Differenz kam zuerst mit der Frauenbewegung, wo sie aber auch noch anfangs ganz stark getragen war von der Diskussion über die Herstellung von gleichen Bedingungen, Emanzipation etc.
6. Ja, es gab teilweise naturrechtliche Begründungen – vor allem aber normative. Wichtig war die vorgenommene Unterscheidung von legal vs. legitim. An einer verbotenen Demonstration, Besetzung oder Sitzblockade teilzunehmen war illegal, es wurde aber als legitimiert angesehen. Im Kern hieß das, dass man den Rechtsbruch akzeptierte, weil man die Auslegung des Rechts durch die Exekutive als asymmetrische Machtausübung verstand, die selbst politisch eingesetzt wurde, um öffentliche Kritik zu verhindern. Dabei ging es meiner Erinnerung nach weniger um ein eher abstraktes Recht auf Widerstand als vielmehr um ein Verständnis, die legalen exekutiven Schritte der Staatsapparat als Teil eines politischen Feldes zu betrachten, das keineswegs dem Anspruch des Rechts auf Gleichbehandlung Genüge tat, sondern sich selbst delegitimierte. Tour d’Horizon

## TOUR D'HORIZON

---

**Katrin Kinzelbach**

### Zur Heroisierung und Handlungs(ohn)macht inhaftierter Protestanführer

„Being locked up is an inevitable part of our long, exhausting path to democracy. Our bodies are held captive, but our pursuit of freedom cannot be contained. Adversity will only sharpen our wits and make us more strong-willed [...].“ (Wong 2017)

Diesen Satz schrieb der Hongkonger Student Joshua Wong im September 2017 im Pik Uk-Hochsicherheitsgefängnis. Wong hatte im Jahr 2014 eine prominente Rolle bei den sogenannten Regenschirm-Protesten gespielt und war zur Gallionsfigur der Protestbewegung geworden. Vier Monate lang hielten Demonstranten, allen voran Hongkonger Studierende, mehrere öffentliche Plätze und Hauptverkehrsadern besetzt. Ihre Proteste verliefen friedlich; als die Polizei Tränengas einsetzte, spannten die Studierenden ihre Regenschirme auf und gaben den Protesten damit ihren medienwirksamen Namen.

Drei Jahre später verbüßte Wong eine mehrmonatige Haftstrafe in einem Hongkonger Hochsicherheitsgefängnis, weil er sich am Ende der Proteste einem Räumungsbefehl widersetzt hatte. Aus dem Gefängnis heraus schrieb er eine Kolumne für die britische Zeitung *The Guardian* und beschwor darin ungebrochenen Kampfgeist. Wongs Inhaftierung hatte internationale Kritik ausgelöst. So verurteilte Amnesty International den Freiheitsentzug als rachsüchtig und als ernstzunehmende Gefahr für die Meinungs- und Versammlungsfreiheit in Hongkong (Amnesty International 2017). Zwölf amerikanische Kongressabgeordnete schlugen Wong im Trio mit den anderen zwei Protestanführern Alex Chow und Nathan Law für den Friedensnobelpreis vor (Wu 2018).

Wong kam nach einem Monat auf Kautionsfreibei und im Februar 2018 hob Hongkongs letztinstanzliches Berufungsgericht die Gefängnisstrafe wegen formaler Fehler auf. Gleichzeitig führte das Gericht aus, dass es keine prinzipiellen Einwände gegen eine strenge Verurteilung von zivilem Ungehorsam habe und Gefängnisstrafen als Bestrafung zukünftig ausdrücklich möglich seien (Meixler 2018). Weitere Verfahren gegen Joshua Wong und seine Mitstreiter sind anhängig.

Diese Geschichte kann als charakteristisches Beispiel für die politische Verfolgung von Protestanführern und für ihre Rolle als international wirkende Gallionsfiguren gelesen werden. Von ihr ausgehend befasst sich diese *Tour d'Horizon* mit der Bedeutung von Charismaträgern für demokratische Protestbewegungen und diskutiert die komplexe Wirkung, die internationale Aufmerksamkeit auf den politischen Einfluss inhaftierter Protestanführer hat.

## Protestanführer als Charismaträger

In der politikwissenschaftlichen Menschenrechtsforschung wird die besondere Rolle von Protestanführern und Anführerinnen schon länger beschrieben. Kathryn Sikkink et al. identifizierten in ihrem viel rezipierten Buch *The Power of Human Rights* die Inhaftierung solcher Personen als ein wiederkehrendes Mittel, das von menschenrechtsmissachtenden Regierungen eingesetzt wird, um Protestbewegungen zu bekämpfen (Sikkink et al. 1999: 25). Inhaftierungen können zur Schwächung einer Protestbewegung führen, weil mit den Anführern oder Anführerinnen die Hoffnungsträger verloren gehen. Allerdings ist auch die gegenteilige Wirkung nicht ausgeschlossen, nämlich, dass politisch motivierte Inhaftierungen zu einer breiten Empörung führen und die erneute Mobilisierung befeuern – nicht zuletzt um eine sofortige Freilassung zu fordern. Alison Brysk stellt in ihrem Buch *Speaking Rights to Power* die These auf, dass Helden und Märtyrer menschenrechtliche Anliegen erfolgreich personifizieren könnten, und dass ihre Verkörperung von Mut, Integrität und Glaubwürdigkeit zum Anstieg von Empathie und Unterstützung führe (Brysk 2013: 55). Die Köpfe einer Bewegung spielen also nicht nur als Organisatoren und Sprecherinnen von Protestbewegungen eine wichtige Rolle, sondern sie können – selbst oder gerade aus dem Gefängnis heraus – auch als Charismaträger dienen. Charismaträger geben Protesten ein Gesicht, sie werden zu einem Symbol und verkörpern somit das Anliegen und die Dringlichkeit eines Protestes. Wie die Forschung zu sozialen Bewegungen belegt, haben viele Protestbewegungen charismatische Führungspersonen hervorgebracht (della Porta/Diani 2006: 142).

Charisma wird in der Regel zurückgehend auf Max Weber als eine „außeralltäglich [...] geltende Qualität einer Persönlichkeit“ verstanden, derentwillen eine Person mit „nicht jedem anderen zugänglichen Kräften oder Eigenschaften begabt oder gottgesandt oder als vorbildlich und deshalb als ‚Führer‘ gewertet wird“ (Weber 1976: 140). Wenn ein 21-jähriger Student aus einem Hochsicherheitsgefängnis schreibt, dass er sich durch Inhaftierung nicht einschüchtern lasse und dass sein Kampf für Freiheit und Demo-

kratie trotz dieser Repression weitergehen werde, so ist dies sicherlich eine „außeralltägliche“ Eigenschaft. In seinem Buch *The Politics of Moral Capital* erklärt John Kane, dass die unfaire Inhaftierung ein geradezu notwendiges Attest sei, eine Auszeichnung, die es Dissidenten erleichtere Akzeptanz zu finden (Kane 2001: 166). In anderen Worten: politische Haft kann die Glaubwürdigkeit und das Charisma von Protestanführern oder Anführerinnen steigern.

Ohne Zweifel fürchten menschenrechtsmissachtende Regierungen das Charisma ihrer Gegner. Die Kriminalisierung von Dissidenten – als Terroristen, Unruhestifter oder auch als Steuerhinterzieher und Drogendealer – soll nicht nur Druck auf die Einzelperson ausüben, sondern sie dient insbesondere dazu, ihr Charisma zu untergraben und ihre Anhängerschaft zu minimieren. Laut Weber kommt es dabei nicht auf eine objektiv bewertbare ethische Qualität an, sondern lediglich darauf, wie eine Führungsperson von den „charismatisch Beherrschten, den ‚Anhängern‘ bewertet wird“ (Weber 1976: 140). Es geht also um Vorbildlichkeit im Auge des Betrachters, und diese wird sozial konstruiert. Daher folgt auf eine Inhaftierung von Protestanführern in der Regel ein Kampf um die Deutungshoheit, an der sich neben den Häftlingen und Mitstreiterinnen im Inland auch internationale Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty International sowie gewogene Regierungen und Presseorgane im Ausland beteiligen. Nominierungen für Menschenrechtspreise oder, in wenigen Einzelfällen sogar den Friedensnobelpreis, werden bekanntgegeben, um die öffentliche Wahrnehmung einer Inhaftierung als illegitim zu unterstützen. Dem Vorwurf „Krimineller“ wird so die Deutung „gewaltloser politischer Häftling“ entgegengestellt.

Joshua Wongs oben zitierte Kolumne in der Zeitung *The Guardian* ist Teil seines Ringens um eine wohlwollende öffentliche Wahrnehmung. Er bedient hier das mediale Interesse an Geschichten über integre, mutige und ungebrochene politische Hoffnungsträger. Seine Geschichte erinnert dabei an den Topos des Kampfes von David gegen Goliath – ein Dokumentarfilm über ihn und die Hongkonger Protestbewegung trägt den prägnanten Titel *Teenager vs. Superpower*. Das extreme Machtgefälle erleichtert eine Parteinahme zugunsten des bedrohten Schwächeren, gleichzeitig wird mit derartigen Formulierungen impliziert, dass ein Sieg Wongs wenngleich schwierig, so doch möglich ist. Explizit stellt sich Joshua Wong in seiner *Guardian*-Kolumne in die Tradition von zwei Männern: dem chinesischen Friedensnobelpreisträger Liu Xiaobo, der in politischer Haft starb, und Nelson Mandela, der wie kein anderer politischer Häftling im 20. Jahrhundert zum Symbol für erfolgreichen Widerstand und die Überwindung von Unterdrückung geworden ist. Mit dem

Bezug auf Liu unterstreicht Wong seine Entschlossenheit, sein Leben dem Kampf gegen die autokratische Herrschaft Chinas zu widmen; mit dem Bezug auf den südafrikanischen Freiheitskampf verschiebt Wong die Grenze des Vorstellbaren in Richtung eines Siegeszuges.

Der südafrikanische Anti-Apartheid-Kampf hat mit Nelson Mandela zweifelsohne einen herausragenden Charismaträger gehabt. Nicht nur Protestanführer wie Joshua Wong sehen Mandela als Vorbild, auch wissenschaftliche Untersuchungen wie zum Beispiel die oben zitierten Bücher von Alison Brysk und John Kane messen seiner Geschichte eine herausragende Bedeutung zu und nutzen sie für die Theoriebildung. Es ist augenfällig, dass die Thesen beider Autoren auf denselben zwei Fällen beruhen: Nelson Mandela aus Südafrika und Aung San Suu Kyi aus Myanmar. Nachdem Aung San Suu Kyis Zurückhaltung gegenüber dem Vorwurf von Gräueltaten und schweren Menschenrechtsverbrechen an der muslimischen Minderheit der Rohingya jüngst heftige internationale Kritik ausgelöst hat, ist davon auszugehen, dass zukünftige Untersuchungen über ihre Rolle als Charismaträgerin im Kampf um die Menschenrechte deutlich kritischer ausfallen werden. Der bereits verstorbene Nelson Mandela aber wird mit Sicherheit als Symbol und Mythos weiterwirken. Eine wissenschaftliche Betrachtung seines herausragenden Beitrags für die Demokratisierung Südafrikas darf die Bedeutung seines Charismas jedoch nicht überbewerten. Protestanführer und Anführerinnen brauchen zweifelsohne außeralltägliche Eigenschaften, aber Charisma allein verleiht ihnen nicht automatisch politischen Einfluss. Dies betont an anderer Stelle auch John Kane, der „moralisches Kapital“ nicht mit „politischem Kapital“ gleichsetzt. Wenngleich moralisches Kapital mit dem Erwerb und der Ausübung von politischem Kapital interagiere, so führe moralisches Kapital keinesfalls automatisch zu politischem Einfluss (Kane 2001: 10-11).

## Protestanführer als politische Akteure in Transformationsprozessen

Sozialwissenschaftliche Studien zu Transformationsprozessen haben sich bisher nicht ausführlich mit der Rolle von herausragenden Charismaträgern beschäftigt, allerdings folgen viele Sozialwissenschaftler dem methodologischen Individualismus als grundlegendes theoretisches Paradigma und führen Kollektiventscheidungen auf individuelles Verhalten zurück (Merkel/Wagener 2015: 63). Protestanführer oder Anführerinnen sind in Transformationsprozessen somit Teil einer von vielen Einzelpersonen konstituierten Zivilgesellschaft, die mit anderen Akteuren (autokratischen Regimee-

liten, demokratischen Gegebenheiten, Bevölkerung, Polizei, Militär etc.) interagieren. Inwiefern zivilgesellschaftliche Akteure eine demokratische Transition beschleunigen können, ist keinesfalls klar (Ekiert 2015: 203). Die sogenannten Akteurstheorien betonen daher „die Unbestimmtheit politischen Handelns im Hinblick auf den Verlauf und Ausgang von Systemwechseln“ (ibid.: 64) und weisen zudem darauf hin, dass die handelnden Akteure „mitunter Fehlwahrnehmungen ihrer eigenen Machterhaltungs- und Machtzugangschancen unterliegen“ (ebd.: 71). Bei den Machtzugangschancen geht es dabei weniger um die Erlangung von Macht im Sinne der Zwangsgewalt des Staates, sondern vielmehr um *agency*, also um Handlungsmacht, um die Ermöglichung und konkrete Gestaltung eines reformorientierten Transformationsprozesses.

Donatella della Porta und Mario Diani schreiben in ihrer einschlägigen Einführung *Social Movements*, dass für die effektive Leitung („*leadership*“) von Protestbewegungen weniger Charisma zähle als vielmehr die Fähigkeit, enge Verbindungen zu Medienvertretern und politischen Institutionen aufzubauen. Protestanführer haben nach diesem Verständnis vor allem eine Sprecherrolle. Diese würde oftmals *ad hoc* übernommen und in der Regel nur für eine kurze Zeit effektiv ausgefüllt (della Porta/Diani 2006: 143; siehe auch Cheng/Chan 2017). Dabei verläuft Kommunikation nicht nur nach außen, sondern selbstverständlich auch ins Innere einer Bewegung, das heißt Protestanführer und Anführerinnen müssen die Koordination der Protestbeteiligten ermöglichen und dabei sowohl taktische als auch strategische Entscheidungen treffen. Die Forschung zur internen Legitimation der Führungspersonen untersucht neben ihrer Fähigkeit zur charismatischen Herrschaft daher auch Prozessfragen, zum Beispiel Abstimmungsformate (Kwok/Chi 2017).

Um den politischen Einfluss charismatischer Führungspersonen und die Wirkung von politischer Haft auf ebendiesen Einfluss beurteilen zu können, müssen wir nicht nur das Phänomen des Charismas verstehen, sondern auch versuchen, die spezifischen Machtressourcen eines Protestanführers oder einer Protestanführerin abzuschätzen. Joshua Wong ist mittlerweile ein Protestanführer a.D. und hat den (vorläufigen?) Zenit seiner politischen Macht bereits überschritten. Die Abnahme seiner Machtzugangschancen ist dabei aber nicht nur ein Ergebnis seiner Inhaftierung, sie hängt insbesondere mit der Organisation und dem Verlauf der Protestbewegung, ihrer Interaktion mit der herrschenden Elite und der Bevölkerung Hongkongs sowie mit der politischen Gelegenheitsstruktur zusammen.

Obgleich Wong ein prägendes Gesicht der Regenschirmproteste war, so war er keinesfalls der alleinige oder wichtigste Anführer und seine Machtfülle war selbstverständ-

lich begrenzt. Der Protest war zunächst unter dem Namen *Occupy Central with Love and Peace* von drei anderen Personen geplant worden: Chu Yi Ming, Benny Tai und Chan Kin Man – drei Männern in gehobenen Positionen und fortgeschrittenem Alter. Das Trio Joshua Wong, Alex Chow und Nathan Law wurde erst etwas später wichtig – wieder drei Männer, die mit ihren Organisationen *Hong Kong Federation of Students* und *Scholarism* als Vertreter der jungen Generation auftraten. Um eine geordnete Leitung der Proteste zu ermöglichen, waren bewusst Entscheidungsstrukturen aufgebaut worden; trotzdem kam es unter den Protestanführern zu Konflikten und, zusätzlich, zu einem Legitimationsproblem gegenüber den Protestteilnehmern und Teilnehmerinnen. Vor diesem Hintergrund trat Joshua Wong am 3. November 2014 mit dem Vorschlag über ein Referendum über die Fortführung oder Beendigung des Protests hervor. Der Vorschlag wurde von anderen Protestanführern abgelehnt und die für ein solches Referendum notwendige Zustimmung einer Partei (Democratic Party oder Civil Party) blieb aus. Daher wurde Wongs Idee nicht umgesetzt (siehe Kwok/Chi 2017).

Nach dem Ende der Regenschirmproteste sind Wongs Machtzugangschancen noch viel begrenzter als zu Hochzeiten der Bewegung. Er wurde Mitbegründer der Partei *Demosistō*, konnte allerdings im September 2016 bei der Wahl für den Legislativrat Hongkongs nicht antreten, weil er das Mindestalter (21 Jahre) für das passive Wahlrecht noch nicht erreicht hatte. Sein Mitstreiter Nathan Law gewann zunächst einen Sitz, wurde dann jedoch im Zuge einer kontroversen Eidesleistung disqualifiziert. Insgesamt gewann *Demosistō* 2,34 % der gültigen Stimmen. Nach den Kriterien des Massenzulaufs und der formalen Repräsentation erreichte die Partei *Demosistō* in der Wahl von 2016 somit nur die Bedeutung einer zu vernachlässigenden politischen Kraft. In der Nachwahl von 2018 durften Vertreter von *Demosistō* wegen ihrer Forderung für ein Selbstbestimmungsrecht erst gar nicht antreten. Dazu kommt: das in Hongkong gültige Wahlrecht sieht vor, dass zu Haftstrafen verurteilte Personen fünf Jahre lang nicht für ein politisches Amt aufgestellt werden dürfen. Joshua Wong hat gegen diese Vorschrift eine Beschwerde beim Obersten Gericht eingereicht (Siu 2017). Zumindest kurzfristig sieht es nicht so aus als könne er seine Marginalisierung im formalen politischen System Hongkongs überwinden.

Als Machtressource bleibt Joshua Wong daher vor allem die Projektion von Charisma und die Öffentlichkeit als diskursiver Raum. Die Mobilisierung einer erneuten Protestbewegung erscheint derzeit unwahrscheinlich, weil in Hongkong eine Diskussion über den ausgebliebenen kurzfristigen Erfolg aber auch über die andauernde Wirkung der Regenschirmproteste andauert (siehe Lam 2018), weil die mit zivilem Ungehorsam verbundenen Risiken angestiegen sind und, nicht zuletzt, weil die Volks-

republik China keinen Zweifel daran lässt, dass sie eine demokratische Selbstbestimmung Hongkongs mit allen Mittel bekämpfen wird.

Dass Joshua Wong über außeralltägliche Eigenschaften verfügt und nicht aufgeben möchte, hat er deutlich gemacht. Er symbolisiert erfolgreich einen starken Widerstandsgeist gegen autokratische Herrschaft und fordert ebendiesen Widerstand von anderen ein. Im Diskurs über die Legitimität von Macht ist seine Stimme daher wichtig. Nur wie der Student aus seiner aktuellen Position heraus eine Weltmacht besiegen will, bleibt unklar.

## Schlussüberlegungen

Herausragende Einzelfiguren – Protestanführerinnen, Menschenrechtsverteidigerinnen, gewaltlose politische Häftlinge – sind seit vielen Jahren ein Fixpunkt in der internationalen Berichterstattung über Freiheitskämpfe. Nicht nur die Presse, sondern auch Nichtregierungsorganisationen unterstützen so die Herausbildung von international wirkenden Charismaträgern, deren persönliche Geschichte das Anliegen eines Protests verkörpern und transportieren kann. Dies erleichtert die Mobilisierung internationaler Aufmerksamkeit, allerdings verstellt die damit einhergehende Vereinfachung komplizierter politischer Dynamiken zuweilen einen sachlichen Blick auf den realen politischen Einfluss dieser Personen.

Charisma ist sozial konstruiert und liegt im Auge des Betrachters. Die politische Inhaftierung eines Protestanführers oder einer Anführerin entfaltet daher eine sehr unterschiedliche Wirkung, abhängig von der verbleibenden politischen Gelegenheitsstruktur und je nach Perspektive. Wer aus der Ferne einem Protest wohlwollend zusieht, mag in inhaftierten aber ungebrochenen Anführern charismatische Helden erblicken. Protestteilnehmer, die nicht nur einen Kopf der Bewegung verlieren, sondern auch die Risiken des eigenen Handelns vor Augen geführt bekommen, werden nicht unbedingt denselben Schluss ziehen. Wenn Joshua Wong in einer Zeitungskolumne mitteilt, dass Freiheitsentzug eine nicht zu verhindernde Folge des Engagements für Demokratie in Hongkong ist – und die Bereitschaft einen solchen Preis zu zahlen eine außeralltägliche Eigenschaft bleibt – dann wird er in der Hongkonger Studentenschaft vermutlich mehr Mitstreiter und Mitstreiterinnen verlieren als gewinnen. Inhaftierte Protestanführer, die ihren Anhängern keine hoffnungsstiftende, erfolgsversprechende Handlungsoption mehr eröffnen können, haben ihren politischen Einfluss verloren. Aus Handlungsmacht wird Handlungsohnmacht.

Die im internationalen Menschenrechtsaktivismus verbreitete Praxis politische Häftlinge zu heroisieren, gilt es zu überdenken, denn sie unterstützt die repressive

Wirkung von politischer Haft und untergräbt das, was Protestbewegungen stark macht: die Macht der Masse.

## Literatur

- Amnesty International 2017: Hong Kong: „Vindictive“ jail terms for pro-democracy leaders, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/08/hong-kong-vindictive-jail-terms-for-pro-democracy-leaders/>, Stand: 16. April 2018.
- Brysk, Alison 2013: *Speaking Rights to Power. Constructing Political Will*. Oxford: OUP.
- Cheng, Edmund W./Chan, Wai Yin 2017: Explaining Spontaneous Occupation: Antecedents and Contingencies in the Making of the Umbrella Movement. In: *Social Movement Studies*, 16, 222-239.
- Della Porta, Donatella/Diani, Mario 2006: *Social Movements. An Introduction*. Second Edition, Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Ekiert, Grzegorz 2015: Zivilgesellschaft als politische Strategie und theoretischer Ansatz. In: Kollmorgen, Raj et al. (Hg.): *Handbuch Transformationsforschung*. Wiesbaden: Springer VS, 195-206.
- Kwok, Chi/Chan, Ngai Keung 2017: Legitimacy and Forced Democratisation in Social Movements. In: *China Perspectives*, 3, 7-16.
- Lam, Wai-man/Cooper, Luke 2018: *Citizenship, Identity and Social Movements in the New Hong Kong. Localism after the Umbrella Movement*. Oxon/New York: Routledge.
- Meixler, Eli 2018: There May Be a Hidden Agenda in Hong Kong's Ruling to Spare Joshua Wong From Prison. In: *Time*, 7. Februar 2018, <http://time.com/5136748/hong-kong-joshua-wong-appeal/>, Stand: 16. April 2018.
- Merkel, Wolfgang/Wagener, Hans Jürgen 2015: Akteure. In: Kollmorgen, Raj et al. (Hg.): *Handbuch Transformationsforschung*. Wiesbaden: Springer VS, 63-74.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn (eds.) 1999: *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge: CUP.
- Siu, Jasmine 2017: Joshua Wong seeks to change Hong Kong laws that ban former convicts from elections for five years, in: *South China Morning Post*, 14. November 2017, <http://www.scmp.com/news/hong-kong/law-crime/article/2119872/josh-wong-seeks-change-hong-kong-laws-ban-former-convicts>, Stand: 17. April 2018.
- Weber, Max 1976: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Fünfte, revidierte Auflage mit textkritischen Erläuterungen herausgegeben von Johannes Winckelmann. Tübingen: Mohr.
- Wong, Joshua 2017: Prison is an inevitable part of Hong Kong's exhausting path to democracy, in: *The Guardian*, 28. September 2017, <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2017/sep/28/prison-hong-kong-exhausting-path-democracy-joshua-wong>, Stand: 16. April 2018.
- Wu, Venus 2018: U.S. congress members nominate Hong Kong's Joshua Wong for Nobel Peace Prize, in: *Reuters World News*, 1. Februar 2018, <https://www.reuters.com/article/nobel-prize-hongkong/u-s-congress-members-nominate-hong-kongs-joshua-wong-for-nobel-peace-prize-idINKBN1FL650>, Stand 16. April 2018.

\* Dieser Artikel entstand im Rahmen eines Forschungsprojekts über politische Häftlinge, das von der Volkswagen Stiftung mit einem Schumpeter-Fellowship gefördert wird.

## BUCHBESPRECHUNGEN

**Janne Mende (2016): A Human Right to Culture and Identity? The Ambivalence of Group Rights**, London/New York, Rowman & Littlefield International, 220 S., € 26,11.



Während die philosophische Debatte um kollektive Rechte kontrovers bleibt, haben Forderungen nach gruppenspezifischen, kulturellen Menschenrechten innerhalb sozialer Bewegungen und politischer Initiativen eine bemerkenswerte Eigendynamik entwickelt. Diese Situation nimmt Janne Mende als Ausgangspunkt, um nach der Reichweite, den Möglichkeiten und den Problemen einer Begründung kollektiver Menschenrechte zu fragen.

Ein großer Vorzug der Studie besteht darin, dass die Frage der Begründung – die gerechtfertigte Ausweitung internationaler Menschenrechte um ein kollektives Recht auf Kultur und Identität – konsequent an den genuin politischen Charakter menschenrechtlicher Forderungen gebunden wird. Entgegen der

Möglichkeit (und Wünschbarkeit) eines allgemeinen Konsenses eröffnen die Menschenrechte einen Rahmen der Auseinandersetzung, der notwendigerweise unabgeschlossen bleibt. Dieses umkämpfte Verständnis der Menschenrechte und ihrer kodifizierten Formen stellt den Hintergrund für die von Mende aufgeworfene Frage dar, „whether and how collective cultural human rights equate to a meaningful enhancement of international human rights.“ (1)

Das umstrittene Wesen kollektiver Menschenrechte und ihrer relevanten Konzepte Kultur, kulturelle Identität und Gesellschaft, insbesondere im Unterschied zum individualistischen Zuschnitt herkömmlicher, weithin anerkannter Rechte, bildet den Gegenstand der ersten beiden Teile. Die Untersuchung greift zur Begriffsbestimmung auf den mittlerweile klassischen Diskussionszusammenhang zwischen Liberalismus und Kommunitarismus zurück. Als theoretische Grundlage dienen die differenzierten Argumentationen von Charles Taylor, Will Kymlicka und Susan Okin, die jeweils Aspekte des libe-

ralen und kommunitaristischen Denkens füreinander fruchtbar zu machen versuchen. Im Kontrast zu Taylor und Kymlicka, die für die Idee kultureller Rechte argumentieren, weist Okin solche Forderungen aus einer liberal-feministischen Perspektive zurück. Sie betont das repressive Potential kollektiver Rechtspositionen, die restriktive kulturelle Praktiken und etablierte Herrschaftsverhältnisse schützen und der Kritik entziehen, und somit eine gelingende Identitätskonstitution der betroffenen Individuen verhindern können.

Mende möchte in der Folge die Schlüsselbegriffe dieser Diskussion weiterentwickeln. Zum einen scheinen die vorgestellten Positionen darauf hinauszulaufen, die grundsätzlichen Spannungen innerhalb ihrer zentralen Konzepte auszublenden. Zum anderen geben die AutorInnen, wie Mende argumentiert, die Einsicht in das reziproke Verhältnis von Individuum und Gesellschaft von einem bestimmten Punkt an auf, um stärker normativ gesättigte Verständnisse von Kultur und Identität als Maßstäbe der Kritik und als Referenzen einer letztgültigen Begründung kollektiver Rechte zu behaupten. Mithilfe eines von Adorno ausgehenden Begriffs der Vermittlung hebt Mende hingegen die strikt wechselseitige Konstitution der beiden Pole hervor; Individuum und Gesellschaft bringen sich gegenseitig als eigenständige Entitäten hervor. Dies

erlaubt es ihr, mit einem umfassenderen, wenngleich relativ abstrakten Begriff von Kultur und Identität als Konstellation multipler Dimensionen und Register zu operieren, deren widersprüchliche Strukturmomente es erschweren, entsprechende Rechtsforderungen umstandslos als internationale Menschenrechte zu konzeptualisieren.

Kultur und Identität beschreiben letztlich kontingente Ebenen der dynamischen Vermittlung von Individuum und Gesellschaft. Die analytische Ebene weist dabei auf die normative Ebene der Rechtsbegründung zurück: „From a normative perspective, culture cannot be set as a standard, a yardstick, or a legal entitlement.“ (60) Anstatt einer verallgemeinerbaren Antwort auf die Frage, ob Kultur als ein Menschenrecht zählen soll, komme es in der Diskussion um kollektive Rechte vielmehr darauf an, die andauernde Möglichkeit von zugleich emanzipatorischen wie repressiven Elementen (und wohl auch diese Kategorisierungen selbst) hinsichtlich konkreter Konstellationen zu reflektieren und also Linien der Rechtfertigung anhand empirischer Fälle zu analysieren.

Dazu widmet sich der dritte Teil des Buches dem Beispiel indigener Menschenrechte, die als ein paradigmatischer Fall der Erweiterung bestehender Normen um kollektive Rechte gelten können. Mende wertet hierfür Argumentationsstränge und Begründungs-

muster aus, die im *United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues* von Regierungen, UN-Organen sowie von RepräsentantInnen indigener Interessen mit Blick auf die Implementierung der 2007 verabschiedeten Erklärung über die Rechte der indigenen Völker (UNDRIP) vertreten werden. Entgegen von Annahmen, welche die Forderungen dieser marginalisierten Gruppen unmittelbar auf die Idee kulturell begründeter, kollektiver Menschenrechte reduzieren, führt die ausführliche qualitative Analyse zu einem vielschichtigeren Bild. So werden die Forderungen oftmals gerade ohne einen solchen Rekurs auf Kultur und kulturelle Besonderheiten, sondern unter Bezugnahme auf individuelle Rechte formuliert: „Individual human rights constitute an important alternative pattern of justification.“ (158)

Darüber hinaus erweisen sich die vorgebrachten Verständnisse von Kultur als derart heterogen, dass diese im Modus der Rekonstruktion nicht unter einen einheitlichen Begriff kultureller Rechte subsumiert werden können. „Repressive and emancipatory effects are, if not exclusively, then at least crucially tied to the openness and the possibilities for changes within the concepts of culture respectively referred to.“ (ebd.) Es führt kein einfacher Weg von Kultur und kultureller Identität zu ihrer Anerkennung als Menschenrechte. An-

ders formuliert, zeigt sich das umkämpfte Wesen universaler Menschenrechte, ihre inhärente Dynamik und konstitutive Offenheit in den Debatten um die Begründung eines kollektiven Menschenrechts auf Kultur und Identität ganz besonders deutlich. Das bedeutet aber nicht, so Mende, normative Aspekte zu relativieren oder die Frage einer möglichen Rechtfertigung ganz aufgeben zu müssen. Wichtig ist die genaue, kritische Analyse der jeweils in Anspruch genommenen Kategorien und ihrer Effekte. Entsprechend löst Mende die bereits im Titel angezeigte Ambivalenz nicht auf, sondern drängt darauf, der Komplexität des untersuchten Verweisungszusammenhangs Rechnung zu tragen: „Culture, identity, and collective rights can only be integrated into the framework of human rights through great care. Therefore, the question of collective human rights cannot be answered dichotomously either in affirmation or refusal.“ (174) Dieses zurückhaltende Fazit ist Ausdruck einer tiefreichenden Auseinandersetzung, der es gelingt, einen stellenweise überaus anspruchsvollen Begriffsrahmen auf produktive Weise mit der gegenwärtigen politischen Diskussion um die Rechte indigener Gruppen ins Gespräch zu bringen.

Johannes Haaf, M.A.

Institut für Politikwissenschaft  
Technische Universität Dresden



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

zeitschrift für  
menschenrechte  
journal for  
human rights

## CALL FOR PAPERS

1/2019: Schwerpunkt „Menschenrechte in Zahlen“

Die empirische Bestandsaufnahme der Menschenrechtslage ist ein methodisch anspruchsvolles Unterfangen von großer politischer Bedeutung. Die Fragen, wie es um die Menschenrechte in einem Land bestellt ist und inwiefern die jeweiligen Staaten die Menschenrechte umsetzen oder aber verletzen, bilden für gewöhnlich den Ausgangspunkt staatlicher wie nichtstaatlicher Bemühungen, die Menschenrechte besser zu schützen. Zugleich ist die methodisch reflektierte Erfassung der Menschenrechtslage auch wissenschaftlich bedeutsam. Erst so lassen sich im zeitversetzten oder synchronen Ländervergleich Entwicklungen und Unterschiede aufzeigen, die es zu erklären gilt. Vonnöten sind dazu verlässliche Informationen, die sich auf unterschiedliche Weise gewinnen lassen.

Ereignisbasierte Erhebungen (*events-based approaches*) tragen beispielsweise qualitative und quantitative Informationen zusammen, um menschenrechtsrelevante Geschehnisse zu rekonstruieren. Die „Grammatik“ von Menschenrechtsverletzungen (wer, wann, was, wie?) soll entschlüsselt und deren Dimension erfasst werden. Politisch wie politikwissenschaftlich hoch im Kurs stehen ferner Indizes und Rankings; sie stellen standardisierte Verfahren (*standard-based measures*) dar, mittels derer länderbezogene Menschenrechtsinformationen qualitativer und quantitativer Art in numerische Skalen überführt werden, um die Menschenrechtslage im Ländervergleich anschaulich (und medienwirksam) darzustellen und vergleichen zu können. Mittels Umfrage-gestützter Erhebungen zu Menschenrechten (*survey-based approaches*) ist es wiederum möglich, Wahrnehmungen, Meinungen und Einstellungen zu Menschenrechten oder das Wissen über und das Verständnis von Menschenrechten zu erfassen. Auch können direkte oder indirekte Erfahrungen mit Menschenrechtsverletzungen aufgedeckt werden.

Wissenschaftler\*innen und Praktiker\*innen sind dazu eingeladen, an der **zfmr 1/2019** mit dem Themenschwerpunkt **„Menschenrechte in Zahlen“** mitzuwirken. Die Ausrichtung und Themenwahl ist offen. Es kann sich um theoretische Beiträge handeln, die der Frage nachgehen, inwiefern sich Menschenrechte numerisch erfassen lassen, um konzeptionelle Beiträge, die sich z.B. mit Nutzen und Grenzen von Indikatoren, Indizes, Rankings auseinandersetzen, um empirische Beiträge, welche die Erhebung und Nutzung quantitativer Informationen zu ausgewählten Menschenrechtsproblemen diskutieren, sowie um Beiträge, die den Gebrauch solcher Daten in der politischen Praxis, im öffentlichen Diskurs oder in der Bildungsarbeit kritisch reflektieren. Letztlich geht es sowohl um eine kritische Würdigung als auch um eine fundierte Kritik an der Nutzung quantitativer Daten zu Menschenrechten.

Bei Interesse bitten wir Sie, bis zum **1. November 2018** ein kurzes Exposé mit einem Themenvorschlag einzusenden. Abgabetermin für die angenommenen Beiträge ist der **15. Februar 2019**. Die Beiträge durchlaufen ein Peer-Review-Verfahren.

Über Ihr Interesse und Ihre Mitwirkung würden wir uns sehr freuen!

**Kontakt:**

**[zfmr@menschenrechte.org](mailto:zfmr@menschenrechte.org)**

**[www.zeitschriftfuermenschenrechte.de](http://www.zeitschriftfuermenschenrechte.de)**

**Marie-Luisa Frick (2017): Menschenrechte und Menschenwerte. Zur konzeptionellen Belastbarkeit der Menschenrechtsidee in ihrer globalen Akkommodation,** Weilerwist, Velbrück Wissenschaft, 450 S., € 49,90.



Das Konzept der Menschenrechte ist aufgrund seiner herausgehobenen Stellung in der internationalen Politik von globaler Bedeutung. Marie-Luisa Frick verfolgt in ihrer umfassenden Studie das Projekt, zentrale Dimensionen dieses Konzepts herauszuarbeiten und auf ihre weltweite Anschlussfähigkeit hin zu untersuchen. Frick entwickelt dafür zunächst ein metaethisches Verständnis der Menschenrechte und diskutiert verschiedene Möglichkeiten, Menschenrechte zu begründen. In der zweiten Hälfte der Untersuchung wird dann anhand konkreter Beispiele die Herausforderung analysiert, das Konzept der Menschenrechte in verschiedenen religiösen und weltanschaulichen Traditionen aufzunehmen.

Frick vertritt einen schwachen Kulturrelativismus in Bezug auf Menschenrechte, nach dem für die Idee der Menschenrechte als „jene unverhandelbare Basis für jedes

Konzept, das unter dem Titel Menschenrechte firmieren möchte“ (19) universale Geltung beansprucht wird, jedoch Spielraum für verschiedene kulturelle Interpretationen in Bezug auf die Frage bleibt, welche konkreten Menschenrechte anerkannt werden. Menschenrechte werden ihrer Auffassung nach den Menschen durch andere Menschen zugesprochen (horizontale Ebene) und durch staatliche Institutionen eingeräumt (vertikale Ebene). Sie haben eine moralische und eine rechtliche Dimension. Primär ist der Autorin zufolge jedoch die moralische Dimension: Weder die Begründung noch die Anwendung der Menschenrechte kommt ohne moralische Überlegungen aus. Frick diskutiert sowohl auf der horizontalen wie auch auf der vertikalen Ebene verschiedene religiöse und säkulare Begründungsversuche. Überzeugen können ihrer Auffassung nach auf der horizontalen Ebene vor allem Begründungen, die sich auf säkulare Menschenwürdekonzeptionen beziehen. Auf der vertikalen Ebene vertritt die Autorin hingegen eine kontraktualistische Begründung.

Die Idee der Menschenrechte charakterisiert Frick anhand zweier Grundpfeiler, ihrer Gleichheitsdimension (Universalismus) und ihrer Freiheitsdimension (Indi-

vidualismus). Die Gleichheitsdimension der Menschenrechte besteht darin, dass sie anders als die Vorrechte bestimmter Individuen allen Menschen zukommen. Der Freiheitsdimension zufolge sind Menschenrechte emanzipative Ansprüche von Individuen, nicht von Gruppen. Die Menschenrechte von Individuen dürfen nicht bestimmten Vorstellungen des Gemeinwohls oder Interessen von partikularen Gruppen geopfert werden.

In zwei ausführlichen Kapiteln untersucht Frick, wie diese beiden Grundpfeiler des Menschenrechtsgedankens im Lichte verschiedener religiöser und säkularer Vorstellungen unter Druck geraten können, aber auch welche Ressourcen verschiedene Traditionen bieten, um sie zu stützen. Exklusivistische Herausforderungen für die Gleichheitsdimension von Menschenrechten stellen sich in verschiedenen Traditionen beispielsweise im Zusammenhang mit nationalstaatlichen Zugehörigkeiten, ethnischen Unterscheidungen, Religionszugehörigkeiten oder Geschlechtsunterscheidungen. Der individualistische Pfeiler kann durch Weltanschauungen unter Druck geraten, die Menschen gar nicht in erster Linie als Individuen betrachten, sondern beispielsweise Gruppen in den Vordergrund stellen und als Rechtsträgerinnen ansehen. Ebenso kann die Freiheitsdimension durch Weltanschauungen gefährdet werden, die Individualinteressen allzu leicht Gemeinwohlzielen unterordnen. Frick diskutiert

an dieser Stelle beispielsweise, ob und wenn ja, auf welche Weise die Menschenrechte der Kunst- und Meinungsfreiheit im Lichte des Ziels gesellschaftlicher Harmonie eingeschränkt werden dürfen.

Ein auffallendes Merkmal von Fricks Monografie ist, dass ganz verschiedene Traditionen auf ihre Kompatibilität mit der Idee der Menschenrechte hin befragt werden. Insbesondere eine ausführliche Auseinandersetzung mit religiösen Vorstellungen, wie sie Frick leistet, ist in der philosophischen Debatte eher selten. Die eigene kritische Stimme der Autorin bleibt in der Auseinandersetzung mit anderen Traditionen immer zu hören, ohne sich in allen Fragen eine abschließende Bewertung anzumaßen.

Angesichts des beeindruckenden Umfangs der behandelten Themen, kann man an einigen Stellen den Eindruck gewinnen, dass Einwände und Gegenpositionen gegen die von der Autorin vertretenen Auffassungen nicht hinreichend gewürdigt werden. So argumentiert Frick beispielsweise dafür, dass ein Menschenrecht auf Eigentum egalitaristischen Überlegungen zur Verteilungsgerechtigkeit direkt widerspricht. Die Freiheitsdimension der Menschenrechte verbiete es, das individuelle Eigentumsrecht mit Blick auf das „Gemeinwohlziel sozialer Gerechtigkeit“ (373) zu sehr einzuschränken. Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit seien enge Grenzen gesetzt, da eine Einschränkung des Menschenrechts auf

Eigentum nur dann vertretbar sei, wenn sonst andere Menschenrechte verletzt würden (370 f.).

Fricks Herangehensweise erscheint an dieser Stelle insofern problematisch, als dass fraglich ist, ob das Menschenrecht auf Eigentum bei der Herstellung von sozialer Gerechtigkeit überhaupt in dem von ihr beschriebenen Sinne auf dem Spiel steht. Wenn man die Frage nach sozialer Gerechtigkeit als Frage danach versteht, wie die Institutionen einer Gesellschaft gestaltet sein sollen, geht es nicht darum, einer Person etwas wegzunehmen, woran sie bereits Eigentum hat, sondern darum zu entscheiden, welche Möglichkeiten es innerhalb der Gesellschaft gibt, Eigentum erst zu erwerben (nach Rawls (1971) geht es dabei beispielsweise darum, wie Koope-

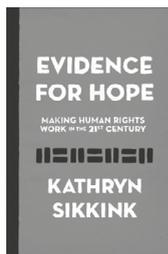
rationsgewinne innerhalb einer Gesellschaft fair aufgeteilt werden sollen). In diesem Sinne erscheint es angemessener, z. B. redistributive Einkommenssteuersysteme nicht als Einschränkungen des Rechts auf Eigentums anzusehen, sondern als den spezifischen Eigentumsrechten der Individuen vorgeordnet.

Doch selbst wenn man der Autorin nicht in jeder Frage zustimmt, kann man Fricks Buch aufgrund des Reichtums der vorgestellten Konzeptionen und Argumente aus ganz verschiedenen Theorietraditionen mit Gewinn lesen.

Sören Hilbrich

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)  
Soeren.Hilbrich@die-gdi.de

**Kathryn Sikkink (2017): Evidence for hope. Making human rights work in the 21st century**, Princeton, Princeton University Press, 336 S., € 24,12.



Das neueste Buch der Politikwissenschaftlerin Kathryn Sikkink, die seit Jahrzehnten zu Menschenrechten forscht,

verfolgt ein Doppelziel: Es will sowohl akademische als auch zivilgesellschaftliche Kritiken an der Idee der Menschenrechte widerlegen. Das Menschenrecht wird dabei definiert als Zusammenspiel aus Institutionen und Bewegungen auf lokaler, staatlicher und globaler Ebene. Mit der Frage nach der Legitimität und der Effektivität des Menschenrechts konzentriert sich Sikkink auf zwei zentrale Aspekte der Kritik einerseits und des Anlasses zur Hoffnung andererseits.

Die Legitimität des Menschenrechts macht Sikkink an dessen Pluralismus fest, um so den alten Vorwurf des Kulturimperialismus zu entkräften (Kapitel 3-4). Basierend auf zahlreichen existierenden Studien zeichnet sie die nicht-westlichen, vor allem die lateinamerikanischen Beiträge zur Entwicklung des Menschenrechts von den 1940er bis zu den 1970er Jahren nach. Damit unterstreicht Sikkink den genuinen Pluralismus in der Entwicklung des Menschenrechts, der in aktuellen Debatten sowohl von BefürworterInnen als auch von KritikerInnen des Menschenrechts oft übergangen wird.

Die Effektivität des Menschenrechts übersetzt Sikkink in die Frage nach der Erhebung, Messung und Auswertung von empirischen Daten (Kapitel 5). Sie verdeutlicht, dass Aussagen über eine Verbesserung oder eine Verschlechterung von Menschenrechtssituationen stets einen Vergleichsmaßstab bedingen. Während Kritiken an der vermeintlichen Ineffektivität des Menschenrechts oft auf einem Idealzustand als Maßstab beruhen und daher zwangsläufig zu negativen Ergebnissen führen würden, stellt Sikkink den nicht-idealen Vergleich mit der empirischen Wirklichkeit an. So kann sie in den meisten der von ihr untersuchten Menschenrechtsbereiche eine Verbesserung konstatieren.

Als Erklärung für die (zivil-) gesellschaftliche Wahrnehmung einer mangelnden Effektivität von Menschenrechten trotz zahlreicher positiver Entwicklungen führt Sikkink mehrere Wahrnehmungs-Bias an. Mit dem Informations-Paradox würde die durch AktivistInnen geschaffene Aufmerksamkeit für eine Menschenrechtsverletzung zu deren größerer Sichtbarkeit führen, was jedoch den Effekt hat, dass sie als sich verschlimmernd wahrgenommen wird. Zudem würden psychologische Heuristiken dazu beitragen, dass negative Informationen besser gemerkt, artikuliert und vorgestellt werden können sowie eher geglaubt werden als positive.

Mit diesen Bias verbindet Sikkink eine grundlegende Diskussion von qualitativen und quantitativen Forschungsmethoden. Die unterschiedliche Verfügbarkeit von Daten über Menschenrechtsverletzungen, die sich über die Zeit verändernden Parameter ihrer Messung, die sich erhöhenden politischen und juristischen Standards sowie die politisch interessierte Aufbereitung und Veröffentlichung von Daten tragen allesamt zu spezifischen Mustern der Datenauswertung und -interpretation bei, und zwar in stärkerem Ausmaße als die Menschenrechtsverletzung selbst. So sei die Annahme, dass Folter in den Staaten zunehme, welche die Anti-Folter-Konvention ratifiziert hätten, zum

einen damit zu relativieren, dass nur hier überhaupt Daten über Folter erhoben werden. Zum anderen erlaube der Blick auf den Regimety (Demokratie, Autokratie, Transition) eine differenziertere Analyse, welche die Wirksamkeit von Menschenrechtsverträgen belege, wie Sikkink mit Verweis auf Studien von Chris Fariss, Ann Marie Clark und Beth Simmons darlegt.

Auf der Grundlage der Diskussionen um die Effektivität und Legitimität des Menschenrechts entwirft Sikkink Vorschläge für die weitere institutionelle und aktivistische Menschenrechtsarbeit, die sich auf Demokratie, ökonomisches Wohlergehen, das Ratifizieren von Menschenrechtsverträgen, Strafverfolgung von Menschenrechtsverletzungen sowie gezielte Informationspolitiken in transnationalen Netzwerken konzentrieren (Kapitel 6).

Eine besondere Anforderung stellt sich das Buch mit dem eingangs beschriebenen Doppelziel der Adressierung sowohl eines zivilgesellschaftlichen als auch eines akademischen Publikums. Den Apell an MenschenrechtsaktivistInnen, Geduld und begründete, informierte Hoffnung zu bewahren, unterfüttert Sikkink mit Albert Hirschmans Konzept des Possibilismus zur Wahrnehmung und Erweiterung von Möglichkeitsräumen sowie mit seiner Perspektive einer moralischen Sozialwissenschaft, in der norma-

tive Ansprüche und analytische Schärfe einander ergänzen.

Den Anspruch auf die Verbindung von Lesbarkeit und fachlicher Relevanz meistert das Buch über weite Strecken. Einerseits finden sich eher breit angelegte Überblicke, biographische Ausführungen ausgewählter DiplomatInnen sowie – mit zahlreichen Zitaten aus nicht überprüfbar mündlichen Gesprächen oder Tweets – anekdotisch gehaltene und unmittelbar eingängige Beweisführungen. Andererseits bleiben angeführte Argumente selten ohne eine Diskussion möglicher Einwände. Und gerade die Aspekte, zu denen Sikkink selbst forscht, etwa aus den Bereichen der Normenforschung, der Menschenrechtsbewegungen und empirischer Forschungsmethoden, werden mit der nötigen fachlichen Tiefe aufbereitet.

Nur zuweilen wird über mögliche Gegenargumente etwas zu rasch hinweggegangen, etwa wenn rassistische Ansichten feministischer Diplomatinen in den 1940er Jahren als „privat“ (87) relativiert werden. Gelungen ist hingegen der kurze Abriss der komplexen Diskussion des Verhältnisses von Neoliberalismus und Menschenrechten (38-41). Anstatt einen genuinen Zusammenhang einseitig zu behaupten oder zu leugnen, wie es in den Debatten häufig vorkommt, zeigt Sikkink sowohl historisch als auch konzeptuell die Unterschiede neben den Gemeinsamkeiten zwischen Neoliberalis-

mus und Menschenrecht auf. So gelingt es meist, apodiktische Aussagen zugunsten einer inhaltlich differenzierten und normativ begründeten Argumentation zu vermeiden.

Die größte Stärke beweist das Buch in seinem Kernanliegen, die Effektivität und Legitimität des Menschenrechts zu belegen. Es geht über Setzungen und Behauptungen weit hinaus, indem es

normative und analytische Vorannahmen der jeweiligen Debatten sowie der eigenen Argumentation offenlegt und begründet. Damit trägt Sikink produktiv zu dem Ziel bei, das gleichzeitig ihr normativer Ausgangspunkt ist: das Menschenrecht als universalen und zugleich deliberativen Konsens zu etablieren.

PD Dr. Janne Mende

Justus-Liebig-Universität Gießen

**Aleida Assmann (2017): Menschenrechte und Menschenpflichten. Auf der Suche nach einem neuen Gesellschaftsvertrag**, Wien, Picus, 106 S., € 9,90.



Wenngleich es nahe liegt, von Rechten und Pflichten in einem Atemzug zu sprechen, so, als sei der eine Begriff ohne den anderen nicht zu denken, sind philosophische, geschichtswissenschaftliche und politologische Fachliteraturen ausschließlich über Menschenrechte mittlerweile nahezu unüberschaubar, während sich jene über Menschenpflichten eher spärlich ausnehmen und sich, mit Blick auf diesen Begriff, große „For-

schungslücken“ (83) ausmachen lassen. Bisweilen vermuten Autorinnen und Autoren, dass der Begriff der Menschenpflichten erkennbar in den Vordergrund zu rücken und initiativ geeigneter sei als jener der nicht selten als westlich sowie kulturimperialistisch kritisierten Menschenrechte, um Bedingungen interkultureller Verständigung und friedlicher Koexistenz aufzuzeigen; zu jenen gehört Aleida Assmann, wie sich aus dem vorliegenden Text eines von ihr in Wien gehaltenen Vortrags aus dem Jahr 2016 schließen lässt.

Angesichts aktueller politischer und sozialer Herausforderungen wie der „Migrantenbewegung aus zerfallenden Staaten und aktuellen Kriegsregionen“ (17) in die Europäische Union, die in den vergangenen Jahren neben bemerkens-

werten Solidaritätsleistungen verstärkt und widerstreitend zu populistischen und spalterischen Reaktionen geführt habe, sieht Assmann den „sozialen Zusammenhalt“ (22) gefährdet, dessentwegen es eines neuen Gesellschaftsvertrages bedürfe – über den alten Gesellschaftsvertrag, wer ihn geschlossen hatte und was genau unter seinem Begriff zu verstehen ist, informiert Assmann nicht. Es seien zumindest Menschenpflichten, „die so etwas wie eine »Hausordnung« oder einen Gesellschaftsvertrag“ (96), die bzw. der schlichtweg notwendig sei, formulieren. Assmann konstatiert mit Blick auf Europa und die Europäische Union besorgt: „Was gerade verloren zu gehen droht, ist ein überparteilicher und interkultureller Konsens über die Formen mitmenschlichen Kontakts und Takts“ (92). Ob die gemeinte Entwicklung mit diesem Satz alarmistisch, sachlich oder gar allzu zurückhaltend beschrieben ist, wäre andernorts zu diskutieren. Um dem drohenden Verlust publizistisch entgegenzuwirken, stärkt Assmann die Idee der Menschenpflichten, ohne die jene der Menschenrechte nicht umfassend ausbuchstabiert und kulturell realisierbar sei.

Von ihrem Befund ausgehend, glaubt die Anglistin und Ägyptologin Assmann daran, dass man sich zur Wiedergewinnung eines solchen überparteilichen und interkulturellen Konsenses – wohl über Europa und die Europäische Union hin-

aus und allgemein zwischen Einheimischen und Zugewanderten – auf die „uralten Regeln der Menschenpflichten“ (83) berufen dürfe, die in den letzten Jahrtausenden in Weisheitslehren verfasst oder vorbereitet worden seien und „Formen eines geregelten sozialen Umgangs“ (72) fixieren würden. Diese Lehren, aufbewahrt im „Archiv der Menschheitsgeschichte“ und „fünftausend Jahre alt“ (25) sowie anfänglich in den „alten Mittelmeerkulturen des Vorderen Orients“ (26) auffindbar, seien beispielhaft tauglich, die Möglichkeit zur Stiftung eines Konsenses auf der Basis universeller Erfahrungen zu behaupten; sie dienten der „Vermittlung bewährter Lebenserfahrung in einer praktischen Regel“ (26), wie dies exemplarisch in der berühmten Goldenen Regel nicht nur später in Johann Sebastian Bachs Kantate „Ein ungefärbt Gemüte“ (50–56), sondern auch noch heute zum Ausdruck gebracht werde. Derlei grundständige Regeln und ihre sozialen Bedingungen, wie sie auch andernorts und zu anderen Zeiten bestimmt wurden – Assmann kommt, ein weiteres Schlaglicht werfend, auf Siegfried Kracauers „humane Tugenden“ zu sprechen (56–59) – und wie sie die Idee der Menschenpflichten befördern würden, hätten, so eine durchaus starke Annahme Assmanns, gegenüber Menschenrechten als individuellen Ansprüchen einen entscheidenden Vorteil: Sie seien *universell* gültig und nicht bloß nach

*universaler* Geltung strebend. Assmann differenziert zwischen *universell* und *universal* wie folgt: „Universell ist, was überall produziert und praktiziert wird, universal ist, was an einem Ort produziert wurde und von dem gefordert wird, dass es überall praktiziert wird“ (27). Dies ist eine begrifflich interessante und plausible Unterscheidung; dass in der Forschungsliteratur jedoch auch häufig auf jahrtausendealte Vorläufer der Menschenrechte eingegangen wird und diese nicht schlechthin eine Erfindung des Jahres 1776 oder 1804 oder 1948 sind, wird von Assmann nicht diskutiert. Die Möglichkeit ihrer universellen Geltung – die sowohl bei Menschenpflichten als auch Menschenrechten nicht mit permanenter universell-praktischer Anerkennung gleichzusetzen ist – wird damit umstandslos abgewiesen.

Weiterreichende Diskussionen und Bezugnahmen sind im gegebenen Rahmen eines Vortragstextes sachgerecht schwerlich möglich. Dass die Ausführungen deshalb weithin exemplarisch-sprunghaft und nicht systematisch strukturiert oder ideengeschichtlich umfassend sind, ist nicht verblüffend. Allerdings sei auf zwei zusätzliche Kritikpunkte, die philosophischen Erwägungen entstammen, wenigstens hingewiesen: *Erstens* diskutiert Assmann nicht, welcherart Geltung sich aus der unzureichend belegten Annahme, dass Menschenpflichten „überall produziert und

praktiziert“ (27) werden, ergibt – zumindest schließt sich aus dem Faktischen nicht zwingend eine normative Geltung; *zweitens* wird nicht klar, welche Regeln und welche Sätze der Weisheitslehren letztlich als Menschenpflichten gemeint sind – ein Schwerpunkt wird im Text auf die Goldene Regel gelegt. Dass diverse Kandidaten für Menschenpflichten jedoch nicht universell gültig und schlichtweg auf der Hand liegend sind, wird deutlich anhand der Kontroversen um die in dem Buch umfänglich reproduzierten „Thesen zu einer Leitkultur für Deutschland“, die der damalige deutsche Bundesminister des Innern, Thomas de Maizière, 2017 vorgelegt hat (97–100), und um die im Jahr 1997 aufgesetzte „Allgemeine Erklärung der Menschenpflichten den Vereinten Nationen und der Weltöffentlichkeit zur Diskussion vorgelegt vom InterAction Council“ (101–105). In Anbetracht dessen scheinen Menschenpflichten ebenjenes geltungstheoretische Problem aufzuweisen, das aus Sicht von Opponenten auch im Fall der Menschenrechte vorliegt, nämlich, dass sie nicht schlechthin gegeben seien. Um die geltungstheoretische Fundierung zu leisten, bedürfte es einer sich anschließenden Abhandlung.

Die „Suche“, wie es im Buchtitel heißt, wenn nicht umfänglich nach einem neuen Gesellschaftsvertrag, dann doch zumindest nach Menschenpflichten, ist stärker im Fortschritt begriffen,

als Assmanns ausnahmslos lesbarer und politisch kluger Text suggeriert. Wer sich noch nicht mit der Debatte um Menschenpflichten und ihre archivierten Vorläufer auseinandergesetzt hat, findet in dem bündigen Buch einen öffentlichkeitswirksamen, zum Weiterdenken, zur

Nachfrage und zum Widerspruch Anlass bietenden Anstoß; wer sich allerdings des Anstoßes bereits bewusst ist, dürfte eher geringen Gewinn aus dem Studium ziehen.

Dr. Christoph Sebastian Widdau  
Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

## AUTORINNEN UND AUTOREN

---

*Angelika Adensamer* ist Juristin und Kriminologin und arbeitet für die NGO »epicenter.works«. Sie ist Redaktionsmitglied der in Österreich erscheinenden Zeitschrift »juridikum«.

*Anna Antonakis* promovierte 2017 über Geschlechterverhältnisse im post-revolutionären Tunesien (FU Berlin). Als Politikwissenschaftlerin forscht und arbeitet sie in Berlin zu den Themenfeldern Gender, Medien und Sicherheit(en).

*Hauke Brunkhorst* ist Professor für Soziologie an der Europa-Universität Flensburg.

*Micha Brumlik* ist emeritierter Professor am Institut für Allgemeine Erziehungswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M. und seit Oktober 2013 Senior Advisor am Zentrum Jüdische Studien Berlin-Brandenburg.

*Henda Chennaoui* ist freie Journalistin. Ihre Texte und Filme erscheinen in tunesischen und internationalen Medien. Zwischen 2013 bis 2017 war sie bei der preisgekrönten Online-Publikation »Nawaat« als Journalistin angestellt.

*Pierre de Vos* hält den Claude Leon Foundation Chair in Constitutional Governance, University of Cape Town Law Faculty, Department of Public Law.

*Oliver Eberl* ist habilitierter Hochschullehrer für Politische Ideengeschichte und Theorien der Politik an der Leibniz-Universität Hannover.

*Hank Johnston* ist Professor am Department of Sociology, San Diego State University (USA) sowie Gründer und Herausgeber der Fachzeitschrift »Mobilization: An International Quarterly«.

*Adriana Kessler* ist Rechtsanwältin sowie Vorstand und Geschäftsführerin von »JUMEN e. V. – Juristische Menschenrechtsarbeit in Deutschland«.

*Katrin Kinzelbach* ist promovierte Politikwissenschaftlerin. Sie leitet den Arbeitsbereich Menschenrechte am Global Public Policy Institute in Berlin und ist Gastprofessorin an der Central European University in Budapest.

*Gertrud Koch* ist Professorin für Filmwissenschaften an der Freien Universität Berlin.

*Sarah Lincoln* ist Juristin und arbeitet seit 2012 als Referentin für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte mit dem Schwerpunkt Wirtschaft und Menschenrechte bei Brot für die Welt.

*Maria Sagmeister* studierte in Wien und Rotterdam Rechtswissenschaften und ist Universitätsassistentin am Institut für Rechtsphilosophie der Universität Wien und Mitherausgeberin der in Österreich erscheinenden Zeitschrift »juridikum«.

*Anna Vogel* ist Masterabsolventin der Politikwissenschaft an Universität Erlangen-Nürnberg.