

Sabrina Engelmann

DEMOKRATIE UND DEMOKRATIESCHUTZ

Zum Umgang mit einem Dilemma

campus

Demokratie und Demokratischutz

Sabrina Engelmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Frankfurt University of Applied Sciences.

Sabrina Engelmann

Demokratie und Demokratieschutz

Zum Umgang mit einem Dilemma

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Die Publikation geht hervor aus dem DFG-geförderten Exzellenzcluster »Die Herausbildung normativer Ordnungen« an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

Dissertation, TU Darmstadt, 2017

ISBN 978-3-593-50878-8 Print
ISBN 978-3-593-43846-7 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2017 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Gesetzt aus der Garamond
Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza GmbH
Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).
Printed in Germany

www.campus.de

Inhalt

| | |
|---|----|
| 1. Warum Demokratischutz? | 9 |
| 1.1. Das Dilemma der Demokratie | 9 |
| 1.2. Demokratischutz | 15 |
| 1.2.1. Definition | 17 |
| 1.2.2. Demokratischutz als Element nicht-ideal Theoriebildung | 24 |
| 1.3. Demokratie | 34 |
| 1.3.1. Volkssouveränität | 35 |
| 1.3.2. Legitimität | 38 |
| 1.3.3. Gleichheit und Freiheit | 40 |
| 1.4. Anstelle einer Methode | 42 |
| 1.5. Rechtfertigungen des Demokratischutzes | 44 |
| 1.6. Ausblick | 46 |
| 2. Das Überleben der Demokratie | 49 |
| 2.1. Vordenker des nationalstaatlich-reflexiven Demokratischutzes | 53 |
| 2.1.1. Karl Loewenstein und der Faschismus | 53 |
| 2.1.2. Karl Mannheim und die Massengesellschaft | 58 |
| 2.1.3. Carl Schmitt und die Neutralität der Weimarer Reichsverfassung | 60 |
| 2.1.4. Schutz der Demokratie, Schutz der Verfassung | 66 |
| 2.2. Rechtfertigungen der militanten Demokratie | 67 |
| 2.2.1. Überlegene Demokratie, abzulehende Autokratie | 68 |
| 2.2.2. Aus der Vergangenheit lernen, sich für die Zukunft wappnen | 80 |

| | |
|---|-----|
| 2.2.3. Der Schutz der Werte der Demokratie..... | 88 |
| 2.2.4. Rechtfertigungen zum Schutz der unbestimmten Demokratie..... | 103 |
| 2.3. Kritik an der militanten Demokratie..... | 105 |
| 2.3.1. Missbrauchsgefahr | 105 |
| 2.3.2. Symbolische Politik | 114 |
| 2.3.3. Selbstdwersprüche und die Frage der kollektiven Selbstbestimmung..... | 121 |
| 2.4. Fazit | 130 |
| 3. Kollektiver Demokratieschutz | 135 |
| 3.1. Formen des kollektiven Demokratieschutzes..... | 140 |
| 3.1.1. Demokratieschutz in der Organisation Amerikanischer Staaten..... | 155 |
| 3.1.2. Demokratieschutz durch Einschränkung des Kredit- und Rohstoffprivilegs..... | 183 |
| 3.2. Kritik am kollektiven Demokratieschutz | 200 |
| 3.2.1. Gefahr des Missbrauchs aufgrund der Vagheit der Demokratieschutznormen..... | 200 |
| 3.2.2. Das Zurücktreten der demokratischen Selbstbestimmung hinter die Schutzziele | 204 |
| 3.3. Fazit | 206 |
| 4. Demokratieschutz als Menschenrechtsschutz..... | 211 |
| 4.1. Pro-demokratische Interventionen..... | 214 |
| 4.1.1. Grenada 1983 | 216 |
| 4.1.2. Panama 1989..... | 218 |
| 4.1.3. Haiti 1991 – 1994..... | 220 |
| 4.1.4. Sierra Leone 1997 – 1998..... | 221 |
| 4.1.5. Fazit zu den realweltlichen Beispielen pro-demokratischer Interventionen | 223 |
| 4.1.6. Fragen der Legalität und die <i>Responsibility to Protect</i> | 226 |
| 4.2. Rechtfertigungen pro-demokratischer Interventionen | 235 |
| 4.2.1. Menschenrecht auf Volksherrschaft (Michael W. Reisman)..... | 236 |
| 4.2.2. Recht auf humanitäre Hilfe (Lois E. Fielding) | 240 |
| 4.2.3. Prinzip der demokratischen Herrschaft (Fernando Tesón) | 245 |

| | |
|--|-----|
| 4.2.4. Pro-demokratische Interventionen als humanitäre Interventionen | 249 |
| 4.3. Kritik am externen Demokratischeschutz..... | 250 |
| 4.3.1. Fragliche Effektivität..... | 250 |
| 4.3.2. Erkenntnisprobleme..... | 252 |
| 4.3.3. Missbrauchsgefahr | 253 |
| 4.3.4. Problematische Rechtfertigungsbasis..... | 256 |
| 4.4. Fazit | 283 |
| 5. Keine Garantie für den Schutz der Demokratie | 287 |
| Literatur..... | 295 |
| Danksagung..... | 315 |

1. Warum Demokratischutz?

»The problem [...] attaches to democratic politics as such partly because the people are never so fully what they need to be (virtuous, democratic, complete) that a democracy can deny credibly that it resorts to violence, imposition, or coercion to maintain itself.«¹

1.1. Das Dilemma der Demokratie

Demokratische Staaten sehen sich regelmäßig mit einem Dilemma konfrontiert, wenn es um die Frage nach der Erhaltung ihrer demokratischen Verfasstheit geht. Ihnen stehen in dieser Hinsicht zwei gleichermaßen problematische Entscheidungsmöglichkeiten zur Verfügung, die beide zu unerwünschten Resultaten führen können.² Sie können sich einerseits dafür entscheiden, demokratische Partizipationsmöglichkeiten für alle zu öffnen, und so riskieren, dass auch anti-demokratisch gesinnte Personen an die Macht kommen und womöglich die Demokratie abschaffen. Andererseits können demokratische Staaten auch die Partizipationsmöglichkeiten einschränken und so gegen die eigenen Grundprinzipien der gleichen Partizipation verstossen.

Das Dilemma ergibt sich also aus der Erkenntnis, dass es grundsätzlich möglich ist, die Demokratie mit demokratischen Mitteln abzuschaffen. Der demokratische Staat steht vor der dilemmatischen Wahl, diese Gefahr in Kauf zu nehmen oder aber Ausnahmen von den demokratischen Grundprinzipien zu formulieren, um sich zu schützen. Um zu verhindern, dass die Demokratie mit demokratischen Mitteln abgeschafft wird, kann sich der demokratische Staat entscheiden, sich stattdessen mit nicht-demokratischen Mitteln zu schützen.

In diesem Zusammenhang sprechen viele Autor_innen nicht nur von einem Dilemma, sondern von einer paradoxen Situation. Der Begriff der Paradoxien kann prinzipiell auf eine ganze Reihe von (scheinbaren und

1 Honig, *Emergency politics*, S. 19.

2 Vgl. Blume, »Dilemma«, 09.01.2017, [http://www.philosophie-woerterbuch.de/online-woerterbuch/?tx_gbwphilosophie_main\[entry\]=235&tx_gbwphilosophie_main\[action\]=show&tx_gbwphilosophie_main\[controller\]=Lexicon&cHash=dce71a45cb526649d5776f75a3dcc0d4](http://www.philosophie-woerterbuch.de/online-woerterbuch/?tx_gbwphilosophie_main[entry]=235&tx_gbwphilosophie_main[action]=show&tx_gbwphilosophie_main[controller]=Lexicon&cHash=dce71a45cb526649d5776f75a3dcc0d4).

tatsächlichen) Widersprüchen angewandt werden. Hier wird unter Paradoxie der Umstand verstanden, dass aus einer Idee oder These logisch einwandfreie Schlussfolgerungen gezogen werden können, die jedoch zum Gegenteil der ursprünglichen These führen.³ Ich gehe davon aus, dass beide Entscheidungsmöglichkeiten des demokratischen Dilemmas paradoxe Züge tragen.

Die These, die der ersten Entscheidungsmöglichkeit zugrunde liegt, kann folgendermaßen formuliert werden: Um Demokratie zu ermöglichen, müssen allen die gleichen Partizipationschancen offen stehen. Wird diese Idee vollständig umgesetzt, kann es jedoch sein, dass auch solche Personen partizipieren und an die Macht kommen, die nach ihrer Wahl beschließen, die Demokratie abzuschaffen. Allen die demokratische Partizipation zu ermöglichen, kann also zur Abschaffung der Partizipationsmöglichkeiten aller führen.

Die zweite Wahlmöglichkeit lässt sich ebenfalls als paradoxe These darstellen: Um die Demokratie zu schützen, werden von staatlicher Seite die Partizipationsmöglichkeiten bestimmter Individuen oder ganzer Gruppen von Individuen eingeschränkt. Das führt wiederum dazu, dass nicht alle gleichermaßen partizipieren können, was der (teilweisen) Außerkraftsetzung von Grundprinzipien der Demokratie gleichkommt. Bei den Bemühungen um den Schutz der Demokratie kann die Demokratie also auch durch ihre Beschützer_innen Schaden nehmen.

Die beiden Wahlmöglichkeiten des Dilemmas führen somit nicht nur zu unerwünschten Resultaten, sondern sind darüber hinaus jeweils paradox. Das demokratische Dilemma kann mithin als paradoxes Dilemma bezeichnet werden.

Die dilemmatische Situation ist – entgegen der vorherigen Formulierung – nicht auf die nationalstaatliche Ebene beschränkt. Sie bleibt auch dann bestehen, wenn die zum Schutz der Demokratie eingreifenden Akteure nicht zum betroffenen Staat selbst gehören, sondern von außerhalb eingreifen. Auch hier stellen sich den handelnden Akteuren zwei gleichsam problematische Entscheidungsmöglichkeiten dar: Entweder sie lassen die Abschaffung der Demokratie in einem anderen Staat zu, ohne einzugreifen, oder aber sie greifen ein und nehmen dabei die Gefahr in Kauf, die

³ Eine ähnliche Definition findet sich bei Hartmann, der unter einem Paradox versteht, dass sich zwei Größen widersprechen, obwohl sie aus demselben Prozess heraus entstanden sind. Vgl. Hartmann, »Widersprüche, Ambivalenzen, Paradoxien«, S. 237.

staatliche Souveränität des anderen Staates zu missachten und womöglich gegen den Willen des jeweiligen Volkes zu handeln.

In der Literatur finden sich sehr unterschiedliche Interpretationen dieses Dilemmas, insbesondere was die Einschätzung der unerwünschten Resultate betrifft, die sich aus der Wahl einer der beiden Entscheidungsmöglichkeiten ergeben. Fox und Nolte beschreiben die erste Möglichkeit, also die Hinnahme der Tatsache, dass die Demokratie womöglich demokratisch abgeschafft wird, als ein System freier Wahl, das von den Bürger_innen auch dazu verwendet werden kann, um der Wahlfreiheit selbst ein Ende zu setzen.⁴ Klamt konstatiert, dass die Gewährung quasi unbegrenzter Demokratie zu deren Untergang führen kann, indem die demokratische Freiheit auf demokratischem Wege gänzlich abgeschafft wird.⁵ Popper hebt besonders das paradoxale Element der ersten Entscheidungsmöglichkeit hervor:

»Einerseits verlangt das von [den Demokraten] akzeptierte Prinzip, sich jeder Herrschaft zu widersetzen außer der Herrschaft der Majorität, also auch der Herrschaft des neuen Tyrannen; andererseits fordert dasselbe Prinzip von ihnen die Anerkennung jeder Entscheidung der Majorität und damit auch die Anerkennung der Herrschaft des neuen Tyrannen.«⁶

Die Anerkennung ein und desselben Prinzips – in diesem Fall des Mehrheitsprinzips – kann nach Popper also sowohl zur demokratischen Herrschaft als auch zu deren Gegenteil, zur Tyrannis, führen. Aber auch die zweite Entscheidungsmöglichkeit trägt paradoxe Züge. Jesse beschreibt sie als die Gefahr eines Selbstmordes der Demokratie:

»Es handelt sich also um ein demokratisches Dilemma, um eine Gratwanderung: Der demokratische Verfassungsstaat muß vermeiden, aus Angst vor Mord Selbstmord zu begehen.«⁷

Der demokratische Staat kann bei dem Versuch, sich selbst zu verteidigen, also so weit gehen, dass es nicht mehr die anti-demokratischen Akteure sind, welche die Demokratie gefährden oder abschaffen, sondern stattdessen die Maßnahmen, die zum Schutz der Demokratie beschlossen wur-

4 Vgl. Fox/Nolte, »Intolerant Democracies«, S. 395.

5 Vgl. Klamt, *Die Europäische Union als streitbare Demokratie*, S. 23.

6 Popper, *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde I*, S. 258.

7 Jesse, »Demokratischeschutz«, S. 473.

den.⁸ So sieht auch Müller die Problematik dieser Entscheidungsmöglichkeit des Dilemmas in der Gefahr, dass die Demokratie sich selbst zerstöre, beim Versuch, sich zu verteidigen:

»[...] what is often referred to as the ›democratic paradox‹ or the ›democratic dilemma‹, namely the possibility of a democracy destroying itself in the process of defending itself.«⁹

Nicht alle Autor_innen gehen jedoch so weit, die unerwünschten Resultate der zweiten Entscheidungsmöglichkeit in der Abschaffung der Demokratie zu sehen. Stattdessen nehmen einige an, dass diese Entscheidung lediglich zu einem Selbstwiderspruch bezüglich der zentralen Prinzipien der Demokratie führt. So erkennt Gusy das Dilemma des demokratischen Staates darin, dass dieser entweder die eigene Existenz aufs Spiel setzt oder den Grundsätzen, auf denen er selbst beruht, zuwider handelt.¹⁰ Wassermann bezeichnet das unerwünschte Resultat als die Tatsache, dass die Demokratie ihren Systemgegner_innen wehrlos preisgegeben sein kann – was noch nicht zwangsläufig die Abschaffung der Demokratie bedeutet.¹¹

Je nach Interpretation besteht somit bei der Wahl der ersten Entscheidungsmöglichkeit die Gefahr der Abschaffung der Demokratie durch demokratische Mittel oder zumindest deren Wehrlosigkeit und bei der Wahl der zweiten Entscheidungsmöglichkeit die Gefahr der Abschaffung der Demokratie durch die Maßnahmen des Demokratischschutzes oder aber die Gefahr eines Selbstwiderspruchs der Demokratie.

Fox und Nolte bringen dieses (von ihnen als Paradox bezeichnete) Dilemma zudem mit der Frage der Toleranz in Verbindung:

8 Die Warnung vor einem möglichen Selbstmord der Demokratie beim Versuch, sich zu schützen, ist zu unterscheiden von der Idee, die Demokratie könne als ›Selbstmordpakt‹ verstanden werden. Bei Letzterem geht es um die Vorstellung, eine Demokratie ohne Elemente des Demokratischschutzes komme einem Selbstmordpakt gleich, da alle Bürger_innen sich darauf geeinigt hätten, keine Maßnahmen zum Schutz der Demokratie zu ergreifen, und so auch deren ›Tod in Kauf nehmen. Vgl. dazu Fox/Nolte, »Intolerant Democracies«, S. 60.

Diese Gefahr ist beim grenzüberschreitenden Demokratischschutz nochmals potenziert, da ein externer Eingriff zum Schutz der Demokratie weniger präzise und weniger sensibel für die jeweiligen Gegebenheiten geschehen muss

9 Müller, »Militant Democracy«, S. 1254.

10 Vgl. Gusy, »Die ›freiheitliche demokratische Grundordnung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts«, S. 280 f.

11 Vgl. Wassermann, »Revitalisierung eines totgesagten Verfassungsprinzips«, S. 99.

»This is perhaps the central paradox of democratic regimes: to suppress anti-democratic movements infringes notions of tolerance at the heart of the democratic ideal, but to allow them endangers the survival of the very system institutionalizing principles of tolerance.«¹²

Überhaupt wird in diesem Zusammenhang oft auf die Frage der Toleranz rekurriert.¹³ So kann die Entscheidungssituation des demokratischen Dilemmas auch als Frage der Toleranz verstanden werden; wie tolerant etwa die Demokratie mit den sogenannten Feinden der Demokratie umgehen dürfe.¹⁴ Diese Rahmung des Demokratischutzes kann jedoch problematisch sein, da dann Toleranz in der Regel im Sinne der Erlaubniskonzeption gedeutet wird. Die Erlaubniskonzeption ist eine Vorstellung von Toleranz, bei der eine Autorität oder Mehrheit einer Minderheit erlaubt, gemäß bestimmten Vorstellungen zu leben, solange diese nicht die Vormachtstellung der Autorität oder Mehrheit infrage stellt.¹⁵ Interpretiert man die Rechtfertigungen des Demokratischutzes im Lichte der Toleranzthematik, so ist es sehr wahrscheinlich, dass letztlich alles auf die Frage danach hinausläuft, was die Mehrheit oder der demokratische Staat seinen (potenziell anti-demokratischen) Bürger_innen erlauben darf.¹⁶ Eine solche Rahmung des Demokratischutzes erscheint jedoch – auch angesichts der verschiedenen Ebenen des Demokratischutzes – verkürzt und wenig hilfreich, da sie die bestehende Argumentation in der Debatte um Demokratischutz lediglich in die Toleranzbegrifflichkeit übersetzt.¹⁷

12 Fox/Nolte, *Intolerant Democracies*, S. 399 f.

13 Vgl. etwa Popper, »Toleration and Intellectual Responsibility«; Rummens/Abts, »Defending Democracy«; Steinberger, *Konzeption und Grenzen freiheitlicher Demokratie*; oder Walzer, *On Toleration*.

14 Vgl. Habermas, »Religiöse Toleranz als Schermacher kultureller Rechte«, S. 261.

15 Vgl. Forst, *Toleranz im Konflikt*, S. 42.

16 Beim grenzüberschreitenden Demokratischutz könnte dies gar zur Frage werden, ob die Staatengemeinschaft oder bestimmte mächtige Staaten bereit sind, nicht-demokratische Staaten als gleichwertige Mitglieder zu tolerieren.

17 Grundsätzlich könnte zwar argumentiert werden, dass ausschließlich auf die Erlaubniskonzeption von Toleranz zu rekurrieren, kein Problem darstellt, da Anti-Demokrat_innen – analog zu Rassist_innen – keinen Anspruch auf eine andere Konzeption der Toleranz als eine Erlaubnis-Konzeption haben. Denn sie handeln nicht-reziprok und sind daher auch nicht bereit, anderen ihre demokratische Lebensweise zu belassen. Das Problem an dieser Argumentation ist jedoch, dass die Maßnahmen des Demokratischutzes aufgrund der epistemischen Probleme bei der Feststellung von Gesinnungen und Überzeugungen immer auf vermeintliche Anti-Demokrat_innen abzielen müssen. Je nach Reichweite und Eingriffstiefe der jeweiligen Maßnahmen ist also die Wahr-

Die grundlegende Frage ist also diejenige danach, wie zu rechtfertigen ist, dass Demokratien versuchen, sich selbst oder fremde Demokratien mit anti-demokratischen Mitteln gegen Bedrohungen zu verteidigen. Welche Formen nehmen die Rechtfertigungen für die Wahl der zweiten Entscheidungsmöglichkeit des Dilemmas an? Wie rechtfertigen also Autor_innen die Entscheidung, mit anti-demokratischen Mitteln die Demokratie zu schützen?

Der Fokus dieser Arbeit liegt auf der Untersuchung, wie ein solcher Demokratischschutz, der mit Zwangsmitteln betrieben wird, gerechtfertigt wird; nicht jedoch auf der Frage nach dessen Effektivität. Der hier verwendete Begriff der Rechtfertigung ist primär deskriptiv. Er bezieht sich auf die vorgebrachten Gründe für ein bestimmtes Handeln (oder für Handlungsempfehlungen) und sagt nichts darüber aus, ob es sich bei diesen Gründen auch um nicht-zurückweisbare Gründe handelt, man also von einer normativen Rechtfertigung sprechen kann.¹⁸ Diese Rechtfertigungen wiederum werden kritisch untersucht, um sich einer möglichen Antwort auf die Frage nach einem gerechtfertigten Demokratischschutz zu nähern. Kann also die zweite Entscheidungsmöglichkeit des Dilemmas gerechtfertigt werden oder muss dieses Vorhaben etwa aufgrund von Selbstwidersprüchen scheitern?

Bevor diese Fragen für die verschiedenen Ebenen und Rechtfertigungen des Demokratischschutzes in den einzelnen Kapiteln beantwortet werden können, soll zunächst dargelegt werden, was in dieser Arbeit unter Demokratischschutz konkret verstanden wird und was explizit nicht dazu gezählt wird. Die darauffolgenden Abschnitte beschäftigen sich sodann mit der Frage danach, ob es sich beim Demokratischschutz um ein Element

scheinlichkeit groß, dass fälschlicherweise solche Bürger_innen davon betroffen sind, die nicht anti-demokratisch eingestellt sind und bereit sind, reziprok zu handeln.

Die Anwendung der Erlaubnis-Konzeption der Toleranz und keiner anderen für das Feld des Demokratischschutzes führt zur Diskriminierung vermeintlicher Anti-Demokrat_innen, solange es keine allwissende Instanz gibt, welche die von den Maßnahmen Betroffenen bestimmt. Ob die von realweltlichen Demokratischschutzmaßnahmen betroffenen Bürger_innen in der Tat alle nicht zu reziprokem Respekt in der Lage sind, ist fraglich.

Zu den epistemischen Problemen siehe die entsprechenden Abschnitte (2.3.1., 3.2.1.1. und 4.3.1.) auf S. 114 f., S. 201 f. und S. 252 f.

Schon hier zeigt sich, dass es sich bei Demokratischschutz nicht um eine auf rein theoretischer Ebene verhandelbare Thematik handelt, da es immer auch um konkrete Handlungsanweisungen für demokratische Staaten geht. Mehr dazu ab S. 24.

18 Vgl. zu Letzterem etwa Forst, »Praktische Vernunft und rechtfertigende Gründe«.

nicht-idealer Theoriebildung handelt, sowie mit der Darstellung des von mir vertretenen (idealen) Demokratieverständnisses. Darauf folgt die Darlegung der methodischen Vorgehensweise in dieser Arbeit. Das Kapitel endet mit einer kurzen Vorstellung der verschiedenen herausgearbeiteten und zu analysierenden Rechtfertigungen des Demokratischutzes sowie mit einem Ausblick auf die im Rest der vorliegenden Arbeit zu untersuchenden Fragestellungen.

1.2. Demokratischutz

Demokratie hat – zumindest theoretisch – eine Vormachtstellung. Sie scheint universell anerkannt, keine andere Herrschaftsform erhält so viel Zustimmung, wenn auch die verschiedenen Vorstellungen der darunter verstandenen Prozesse und Institutionen stark voneinander abweichen.¹⁹ Faktisch scheint Demokratie jedoch nicht über die gleiche Dominanz zu verfügen wie theoretisch. So gibt es einerseits weltweit eine Vielfalt an defekten Demokratien,²⁰ andererseits sind auch konsolidierte Demokratien, denen keine Defekte zugeschrieben werden, einer Reihe von Bedrohungen ausgesetzt. Etliche Hürden in der Realität erschweren es somit, die normative Idee der Demokratie zu universalisieren. Diese Hürden können je nach Zeitpunkt und Ort sehr unterschiedlicher Art sein.

Einer der ersten Theoretiker, der diese Hürden für die Verwirklichung der Demokratie erkannte und analysierte sowie Handlungsempfehlungen aussprach, war Karl Loewenstein. In den 1930er Jahren identifizierte er den Faschismus als größte Gefahr für die Demokratie:

»Fascism has declared war on democracy. A virtual state of siege confronts European democracies. [...] If democracy believes in the superiority of its absolute values over the opportunistic platitudes of fascism, it must live up to the demands

19 Ich verwende hier den Begriff »die Demokratie« so, dass er ein theoretisches Modell umschreibt, das im weitesten Sinne der hier verwendeten Definition von Demokratie (siehe Abschnitt 1.3.) entspricht. »Demokratien« bezeichnet aber auch tatsächlich vorhandene politische Systeme, die auf diesem Modell beruhen, dabei aber einer ebenso großen Varianz unterliegen wie die theoretische Idee.

20 Vgl. zum Begriff der defekten Demokratie etwa Merkel u.a., *Defekte Demokratie*.

of the hour, and every possible effort must be made to rescue it, even at the risk and cost of violating fundamental principles.«²¹

Heutzutage ist die Gefahr durch faschistische Bewegungen eher in den Hintergrund gerückt.²² Aktuelle Ansätze verorten die Bedrohungen der Demokratie üblicherweise entsprechend anders:

»Neue Bedrohungen erwachsen der Demokratie neben dem seit Jahren erheblichen rechtsradikalen Gewaltpotential durch religiösen Fundamentalismus, neue Organisationen wie die ›Scientology-Kirche‹ und schließlich vor allem durch den in den Anschlägen vom 11. September 2001 sichtbar gewordenen internationalen Terrorismus.«²³

Auch wenn heutige Ansätze weniger martialisch daherkommen als die Rhetorik von Loewenstein, bleibt der grundlegende Gedankengang gleich: Bedrohungen, denen Demokratien ausgesetzt sind, werden reflektiert, und auf der Basis dieser Reflexionen werden Handlungsempfehlungen für den Staat zum Schutz der jeweils bedrohten Demokratien entwickelt.²⁴

In den folgenden Abschnitten wird zunächst Demokratischutz definiert, und es wird eine Kategorisierung seiner verschiedenen Ausprägungen vorgestellt, um so einen klaren Überblick über die zum Demokratischutz gehörenden Bereiche zu bieten. Diese Kategorisierung strukturiert zugleich die folgenden Kapitel. Zudem wird verdeutlicht, gegen welche Arten von Gefahren der Demokratischutz in Anschlag gebracht wird. Schließlich fokussiert der letzte Abschnitt die Frage danach, ob es sich bei den Beiträgen zum Demokratischutz um ein Element nicht-idealer Theoriebildung handelt.

21 Loewenstein, »Militant Democracy and Fundamental Rights I«, S. 432.

22 Ob allerdings die Wahl von Donald Trump in den USA ein erneutes Aufkommen von faschistischem Gedankengut befördern wird und eine Gefährdung oder Beschädigung der Demokratie zur Folge hat, bleibt noch abzuwarten.

23 Papier/Durner, »Streitbare Demokratie«, S. 341.

24 Die Bedrohungen der modernen (Massen-)Demokratie wurden in der Zwischenkriegszeit das erste Mal theoretisch reflektiert, als einige Demokratien dem Faschismus zum Opfer fielen. Aus dieser Zeit stammt auch das vorhergehende Zitat. Zum Umgang mit Gefahren für die Demokratie im antiken Athen siehe etwa Forsdyke, *Exile, Ostracism, and Democracy*.

1.2.1. Definition von Demokratischutz

Staatlicher Demokratischutz kann zunächst eine Vielzahl verschiedener Formen annehmen. Einschränkungen der Meinungsfreiheit oder der Versammlungsfreiheit, Partei- und Organisationsverbotsverfahren, die Institutionalisierung eines Verfassungsschutzes oder pro-demokratische Interventionen sind nur einige Beispiele für die möglichen Maßnahmen. Diese können in demokratischützender Absicht eingesetzt werden, können aber auch andere Hintergründe haben. Damit ist bereits ein zentrales Problem bei der Untersuchung des Demokratischutzes genannt: Es ist nur selten möglich, mit Sicherheit zu sagen, ob es sich bei bestimmten Maßnahmen tatsächlich um Demokratischutz handelt oder ob die Maßnahmen zu einem anderen Ziel eingesetzt werden.²⁵ Dies ist darauf zurückzuführen, dass ein faktischer Erfolg einer Demokratischutzmaßnahme ebenso schwer nachzuweisen ist wie die Intention der Akteure, die diese Maßnahme erlassen haben.²⁶ Hier soll es jedoch zunächst um die Definition dessen gehen, was – zumindest theoretisch – Maßnahmen des Demokratischutzes ausmacht.

In der wissenschaftlichen Diskussion besagter Maßnahmen wird nicht immer der Begriff des Demokratischutzes verwendet, es herrscht stattdessen eine Vielfalt an Begrifflichkeiten vor. So wird von »militanten Demokratien«²⁷ gesprochen, von »intoleranten Demokratien«²⁸, im deutschen Zusammenhang ist in der Regel von der »wehrhaften«²⁹ oder »streitbaren Demokratie«³⁰ die Rede. Dabei sind die Begriffe keineswegs immer austauschbar, verweisen sie doch innerhalb der Grundidee des Demokratischutzes auf unterschiedliche Schwerpunkte.³¹

25 Zum Einsatz von Demokratischutzmaßnahmen als symbolische Politik siehe 2.3.2., ab S. 114.

26 Dieses epistemische Problem wird in den folgenden Kapiteln immer wieder zur Sprache kommen.

27 Vgl. etwa Loewenstein, »Militant Democracy and Fundamental Rights I« und ders., »Militant Democracy and Fundamental Rights II«.

28 Vgl. Issacharoff, »Fragile Democracies«.

Zur Frage nach den Grenzen der politischen Toleranz vgl. auch Forst, *Toleranz im Konflikt*, S. 517–519. Ähnlich argumentiert Habermas. Vgl. Habermas, *Zwischen Naturalismus und Religion*, S. 261–263.

29 Vgl. etwa Thiel, *Wehrhafte Demokratie*.

30 Vgl. etwa Papier/Durner, »Streitbare Demokratie«.

31 Unterschiedliche Abgrenzung betreffen etwa kurzfristige oder langfristige Maßnahmen, repressive oder inklusive Maßnahmen, Ex-ante- oder Ex-post-Maßnahmen. »Militante

Unter Demokratischutz verstehe ich in dieser Arbeit jedes *staatliche, zwangsbewehrte Handeln*, dessen explizites und vorrangiges Ziel es ist, den Fortbestand der Demokratie zu sichern. Dazu können sowohl *innerhalb eines Nationalstaats* beschlossene und angewandte Maßnahmen gehören als auch solche, die *grenzüberschreitend* gerechtfertigt und/oder angewandt werden.

Darüber hinaus sind Fälle des Demokratischutzes denkbar, bei denen eine Sicherung des Fortbestandes der Demokratie nur *nach* einer Unterbrechung des demokratischen Prozesses möglich ist – etwa, weil bewaffnete Gruppen diesen kurzzeitig unterbrechen konnten. Auch in diesen Fällen, bei denen es sich streng genommen um eine Wiederherstellung der Demokratie handelt, möchte ich von Demokratischutz sprechen, vorausgesetzt, die Bemühungen zur Wiederherstellung setzen unmittelbar nach oder gar bereits während der Unterbrechung ein und die Wiederherstellung betrifft das spezifische demokratische System, das unterbrochen wurde. Zentral für das Merkmal des Demokratischutzes ist bei der Wiederherstellung der Demokratie, dass es im Grunde um den Fortbestand der unterbrochenen Demokratie geht, und nicht um die Errichtung eines neuen Systems. Dies ist einerseits am zeitlichen Abstand abzulesen, andererseits aber auch an der Struktur der Demokratie, die nach der Unterbrechung wiederhergestellt wird. Rein zeitlich sollte die Unterbrechung nicht zu lange währen, weiterhin sollten die Bemühungen für die Wiederherstellung während der Unterbrechung andauern. Das demokratische System sollte nach der Unterbrechung eindeutig als dasselbe, das es vor der Unterbrechung war, erkennbar sein. Dies betrifft weniger das Personal in einer Demokratie – was nach einem Putsch auch nicht immer möglich wäre –, sondern die Institutionen und Regeln der je spezifischen Demokratieausprägung.

1.2.1.1. *Kategorien und Unterscheidungen*

Demokratischutz muss grundsätzlich von all denjenigen Anstrengungen unterschieden werden, die lediglich einer zunehmenden *Demokratisierung* dienen. Demokratischutz schließt alle Handlungen mit erhaltendem, konservierendem Charakter ein, die verhindern sollen, dass eine Demokratie hinter ein bereits erreichtes Minimum an demokratischer Ordnung zurückfällt. Demokratisierung hingegen bezeichnet sowohl alle Anstrengungen,

Demokratie, »streitbare« Demokratie, »intolerante« Demokratie etc. wird zudem je nach Autor_in auf je unterschiedlichen Seiten dieser möglichen Unterscheidungen verortet.

für mehr Demokratie innerhalb einer bereits demokratischen Ordnung zu sorgen, als auch die Demokratisierung im Sinne eines Systemwechsels von einem nicht-demokratischen System hin zu einem (zumindest minimal) demokratischen System.³²

Von der Demokratisierung zu unterscheiden ist der bereits genannte Fall der unmittelbaren Wiederherstellung der Demokratie, der eintreten kann, weil unter Umständen erst bei vollständiger Abschaffung der Demokratie für externe Akteure deutlich wird, dass sich eine Gefahr für die Demokratie materialisiert hat.³³ Sind die entsprechenden Kriterien des Demokratischutzes nicht erfüllt, handelt es sich entsprechend um (Re-)Demokratisierung.

Außerdem sind vom hier untersuchten Demokratischutz jene Maßnahmen und Praktiken zu trennen, die eher einem strukturellen und damit weiteren Verständnis von Demokratischutz zugeordnet werden könnten. Die Existenz einer geschriebenen Verfassung³⁴ oder das Abhalten von Wahlen beispielsweise könnten zwar auch als Erhalt der Demokratie mit staatlichen Mitteln verstanden werden, es handelt sich dabei jedoch nicht um Demokratischutz im engeren Sinne, sondern um Demokratieerhalt. Zu diesem können die strukturellen Eigenschaften von konstitutionellen Demokratien gezählt werden, die ihnen erst eine dauerhafte Form verleihen, dabei aber gleichzeitig auch demokratieerhaltende Funktion haben. Maßnahmen des Demokratischutzes bedürfen aufgrund ihres auf konkret auftretende Gefahren bezogenen Charakters immer wieder der Rechtfertigung ihrer Anwendung, auch wenn die dazugehörigen Maßnahmen teilweise in der Verfassung verankert sind. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich ausschließlich mit Demokratischutz, nicht mit Demokratieerhalt.

Durch den Fokus auf staatliches Handeln werden des Weiteren sämtliche zivilgesellschaftliche Aktivitäten, die dem Schutz der Demokratie dienen, nicht von der hier verwendeten Definition des Demokratischutzes abgedeckt. Ebenso muss Demokratischutz von Staatsschutz unterschie-

32 Vgl. etwa Nohlen, »Demokratisierung«.

33 Zu den entsprechenden Schwierigkeiten der Wahrnehmung oder Feststellung von Gefahren siehe die entsprechenden Abschnitte in Kapitel 3 und 4, S. 201 f. und S. 252 f.

34 Dies könnte insbesondere dann als (struktureller) Demokratischutz verstanden werden, wenn in dieser Verfassung sogenannte Ewigkeitsklauseln vorkommen, die darauf ausgerichtet sind, undemokratische Regierungen zu verunmöglichen. Vgl. hierzu Schwartzberg, *Democracy and Legal Change*.

Die Einführung und die Anwendung einer solchen Ewigkeitsklausel könnten jedoch auch als Maßnahmen des Demokratischutzes im engeren Sinne verstanden werden.

den werden. Während es bei Ersterem um den Schutz der Demokratie geht, steht bei Letzterem der Erhalt oder Schutz des Staates als solchem, sei er demokratisch oder nicht, im Vordergrund. Entsprechend unterscheiden sich die Rechtfertigungen der jeweils angewandten Maßnahmen – einerseits mit Bezug auf Demokratie, andererseits mit Bezug auf die Aufrechterhaltung von staatlicher Ordnung.³⁵

Innerhalb des Demokratischutzes kann grundsätzlich unterschieden werden zwischen Demokratischutz auf nationalstaatlicher Ebene und Demokratischutz mit grenzüberschreitendem Charakter. Dass es grenzüberschreitenden Demokratischutz gibt, kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass einzelne Demokratien immer wieder ohne Erfolg versucht haben, die eigene Demokratie vor der Abschaffung zu bewahren, sodass internationale Vertragswerke und Kooperationen geschaffen wurden, die (auch) dem Zweck des Schutzes der demokratischen Systeme in den jeweiligen Mitgliedsländern gewidmet sind.³⁶ Während also etwa das Verbot einer Partei oder einer Organisation in der Regel eine rein nationalstaatliche Maßnahme ist, handelt es sich bei der Durchführung einer pro-demokratischen Intervention um eine grenzüberschreitende, internationale Maßnahme. Dabei wird deutlich, dass rein zahlenmäßig ein Großteil der Vorkehrungen des Demokratischutzes auf nationalstaatlicher Ebene festzustellen ist.

Weiterhin kann zwischen solchen Maßnahmen unterschieden werden, deren Initiative bei den betroffenen Demokratien selbst liegt, und solchen, bei denen externe Akteure die Initiative zum Schutz einer fremden Demokratie ergreifen. Es ist also zu unterscheiden zwischen reflexivem Demokratischutz, bei dem eine Demokratie sich darum bemüht, den eigenen Fortbestand zu sichern, und externem Demokratischutz, bei dem andere Akteure ohne Betreiben der Vertreter_innen der betroffenen Demokratie die Initiative ergreifen. Die Kategorie der Initiative ist jedoch streng zu trennen von der Kategorie der Durchführung. Gerade bei grenzüberschreitendem Demokratischutz kann es sein, dass der betroffene Staat zwar die Initiative für das Ergreifen von Demokratischutzmaßnahmen innehat, jedoch selbst nicht (mehr) in der Lage ist, solche Maßnahmen durchzuführen.

35 Vgl. Engelmann, »Barking Up the Wrong Tree: Why Counterterrorism Cannot Be a Defense of Democracy«.

36 Vgl. Moravcsik, »The Origins of Human Rights Regimes«, S. 220.