

Einführung

Uwe Backes/Thomas Lindenberger

Im Gegensatz zum Demokratieschutz durch staatliche Sicherheitsorgane ist der zivilgesellschaftliche Demokratieschutz bisher weitgehend terra incognita geblieben.¹ Die Forschung dazu ist lückenhaft. Die Zusammenhänge zwischen der Entstehung, der Wirksamkeit, dem Erfolg/Misserfolg und der Bedeutung ziviler Organisationen für den Demokratieschutz sind noch nicht im Detail erforscht. Das vorliegende, international und interdisziplinär ausgerichtete Heft will eine Schneise in das Dickicht schlagen, indem es die Geschichte der zivilen Demokratieschutzakteure von der Gründung demokratischer Verfassungsstaaten bis in die Gegenwart nachzeichnet und erste Versuche unternimmt, die wesentlichen Fragestellungen systematisch und vergleichend zu skizzieren.

Der Schutz der Demokratie ist seit einigen Jahren ein lebhaft diskutiertes Thema in Politikwissenschaft und Rechtswissenschaft. Angesichts der zunehmenden Unterstützung rechtsextremer und rechtspopulistischer Parteien in vielen europäischen Ländern hat das deutsche Konzept der streitbaren oder wehrhaften Demokratie in der internationalen Demokratieschutz-Debatte hohe Aufmerksamkeit erregt und war Gegenstand intensiver und kontroverser Diskussionen.² Eine Vielzahl von Studien liefert vergleichende Analysen der Verbotspraxis von politischen Parteien und untersucht deren Wirksamkeit und Legitimität.³ Auch

-
- 1 Siehe aber Angela K. Bourne, *From Militant Democracy to Normal Politics? How European Democracies Respond to Populist Parties*. In: *European Constitutional Law Review*, 18 (2022) 3, S. 488–510; Antonis Ellinas/Iasonas Lamprianou, *Societal Responses to Right-Wing Extremism. Antifascist Mobilisation against Golden Dawn in Greece*. In: *South European Society and Politics*, 26 (2021) 4, S. 437–464; Aleksandra Moroska-Bonkiewicz/Katarzyna Domagała, *Opposing Populists in Power. How and Why Polish Civil Society Europeanised their Opposition to the Rule of Law Crisis in Poland*. In: *Comparative European Politics*, 21 (2023) 1, S. 817–833; Juha Tuovinen, *Resisting Ambiguously Anti-Democratic Parties. What Role for the State, Political Parties and Civil Society?* In: *Comparative European Politics*, 21 (2023) 6, S. 834–847.
 - 2 Vgl. Giovanni Capocchia, *Defending Democracy. Reactions to Extremism in Interwar Europe*, Baltimore 2007; William M. Downs, *Political Extremism in Democracies. Combating Intolerance*, London 2012; Gereon Flümman, *Streitbare Demokratie in Deutschland und den Vereinigten Staaten. Der staatliche Umgang mit nichtgewalttätigem politischem Extremismus im Vergleich*, Wiesbaden 2015; Alexander Kirshner, *A Theory of Militant Democracy. The Ethics of Combatting Political Extremism*, New Haven 2014; Martin Klamt, *Die Europäische Union als Streitbare Demokratie. Rechtsvergleichende und europarechtliche Dimensionen einer Idee*, München 2011; Jan-Werner Müller, *Protecting Popular Self-Government from the People? New Normative Perspectives on Militant Democracy*. In: *Annual Review of Political Science*, 19 (2016), S. 249–265; András Sajó (Hg.), *Militant Democracy*, Utrecht 2004; Svetlana Tyulkina, *Militant Democracy. Undemocratic Political Parties and Beyond*, London 2015.
 - 3 Vgl. Uwe Backes, *Banning Political Parties in a Democratic Constitutional State. The Second NPD Ban Proceedings in a Comparative Perspective*. In: *Patterns of Prejudice*,

andere Elemente des staatlichen Demokratieschutzes (Organisationsverbote, Versammlungsverbote, Treuepflicht für Angehörige des öffentlichen Dienstes, Einschränkungen der Meinungsfreiheit usw.) sind Gegenstand zahlreicher vergleichender Studien.⁴

Die internationale akademische Debatte über die verschiedenen Mittel des Demokratieschutzes ist tendenziell staatszentriert und vernachlässigt den zivilen Demokratieschutz, insbesondere die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren, darunter Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich der Demokratieförderung und der Extremismusbekämpfung widmen. Die Dissertation des Fukuyama-Schülers George Michael (an der George Mason University) über die Rolle von US-Watchdogs bei der Überwachung rechtsextremer Aktivitäten hat bislang keine Entsprechung im europäischen Kontext gefunden,⁵ obwohl es solche NGOs schon lange gibt (nicht nur in den alteingesessenen europäischen Demokratien) und die von Michael als „Korporatismus“ kritisierte staatliche Kontrolle des gesellschaftlichen Engagements im Demokratieschutz keineswegs überall verbreitet ist.⁶ Die Beobachtung Ami Pedahzur, die Zivilgesellschaft sei in der Demokratieschutzforschung „historisch abwesend“,⁷ hat nach wie vor Gültigkeit.

53 (2019) 2, S. 136–151; Angela Bourne, *Democratic Dilemmas: Why Democracies Ban Political Parties*, London 2018; Stefan Brieger, *Erbe der Diktatur? Gründe für die unterschiedliche Ausprägung des Demokratieschutzes und des Mittels des Parteiverbots in Deutschland und Italien*. In: Martin H. W. Möllers/Robert Chr. van Ooyen (Hg.), *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit*. 2016/2017, Frankfurt a. M. 2017, S. 105–126; Peter Niesen, *Anti-Extremism, Negative Republicanism, Civic Society. Three Paradigms for Banning Political Parties*. In: Shlomo Avineri/Zeev Sternhell (Hg.), *Europe's Century of Discontent. The Legacies of Fascism, Nazism and Communism*, Jerusalem 2003, S. 249–286; Sarah Progin-Theuerkauf, *Parteiverbote und die Europäische Menschenrechtskonvention. Analyse der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte unter Berücksichtigung der Rolle politischer Parteien in Europa*, Zürich 2006.

4 Vgl. Flümman, *Streitbare Demokratie*; Louis I. Greenspan/Cyril Levitt (Hg.), *Under the Shadow of Weimar. Democracy, Law, and Racial Incitement in Six Countries*, Westport 1993; Anja Zimmer, *Hate Speech im Völkerrecht. Rassendiskriminierende Äußerungen im Spannungsfeld zwischen Rassendiskriminierungsverbot und Meinungsfreiheit*, Frankfurt a. M. 2001.

5 Wichtige Ausnahmen: Bertelsmann Stiftung (Hg.), *Strategies for Combating Right-Wing Extremism in Europe*, Gütersloh 2009; Robert Philippsberg, *Demokratieschutz im Praxistext. Deutschlands Umgang mit extremen Vereinigungen*, Baden-Baden 2015.

6 Vgl. George Michael, *Confronting Right-Wing Extremism and Terrorism in the USA*, New York 2003, S. 14. Zu den Differenzen der Rolle der Zivilgesellschaft bei der (Rechts-)Extremismusbekämpfung siehe: George Michael/Michael Minkenberg, *A Continuum for Responding to the Extreme Right. A Comparison between the United States and Germany*. In: *Studies in Conflict & Terrorism*, 30 (2007) 12, S. 1109–1123.

7 Ami Pedahzur, *The Defending Democracy and the Extreme Right. A Comparative Analysis*. In: Roger Eatwell/Cas Mudde (Hg.), *Western Democracies and the New Extreme Right Challenge*, London 2004, S. 108–132, hier 114.

Zugleich ist die internationale Geschichte der Menschenrechte in den letzten Jahren zunehmend zum Gegenstand der Forschung geworden.⁸ Gleiches gilt für die wissenschaftliche Aufarbeitung der Aktivitäten internationaler Organisationen,⁹ darunter jene, die auf den Schutz der Demokratie zielen. Bei der Auswahl der relevanten Vereinigungen sind die Autoren dieses Heftes von der Annahme ausgegangen, dass ein Bekenntnis zu den universellen Menschenrechten in der Regel die Unterstützung eines politischen Systems impliziert, das die Wahrung dieser Rechte begünstigt. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass dieses Engagement in nicht geringem Maße von zivilen Akteuren unterstützt wird.

Die Aufsätze in dieser Ausgabe stellen einen Teil der ausgearbeiteten Tagungsbeiträge einer (Video-)Konferenz dar, die trotz der widrigen Umstände der Covid-19-Pandemie im November 2020 am Hannah-Arendt-Institut in Dresden stattfand.¹⁰ Die Konferenz hatte einen explorativen Charakter und wurde mit der Absicht organisiert, vergleichende Studien in dem noch weitgehend unerforschten Gebiet des zivilen Demokratieschutzes zu initiieren. Sie war interdisziplinär und international ausgerichtet und brachte Wissenschaftler aus verschiedenen Ländern und unterschiedlichen Forschungsbereichen zusammen.

Die ersten beiden Beiträge sind den historischen Vorläufern der heutigen zivilgesellschaftlichen Vereinigungen gewidmet, die sich für den Schutz der Demokratie einsetzen. *Dominik Rigoll* befasst sich mit der 1898 gegründeten französischen Menschenrechtsliga (Ligue française des droits de l'homme et du citoyen, LDH), die in anderen europäischen Ländern Nachfolger und Nachahmer fand, darunter die 1922 gegründete Deutsche Liga für Menschenrechte (DLfM). Diese Organisationen erlitten durch die Welle der (Re-)Autokratisierung (beginnend mit Italien 1922) schwere Rückschläge und konnten in den meisten Fällen ihre Aktivitäten erst nach dem Zweiten Weltkrieg wieder aufnehmen. Rigoll behandelt das Demokratieverständnis der Ligen, geht auf ihre gesellschaftliche Funktion ein und belegt ihre Verbindungen zu politischen Parteien sowie ihren Einfluss auf die Stabilität der Dritten Französischen Republik und der Weimarer Republik. Abschließend erörtert er das Konzept des Demokratieschutzes nach 1945.

Sebastian Elsbach untersucht die Massenorganisation Reichsbanner Schwarz-Rot-Gold, die 1924 in Berlin nach einer Zeit gewaltsamer innenpolitischer Auseinandersetzungen gegründet wurde. Erklärtes Ziel des Reichsbanners war es, rechts- und linksextremistische Gewalt zu bekämpfen und die schlecht ausgestatteten Sicherheitsbehörden zu unterstützen. Sowohl radikale Nationalisten als

8 Vgl. Stefan-Ludwig Hoffmann (Hg.), *Human Rights in the Twentieth Century*, Cambridge 2010; ders., *Geschichte der Menschenrechte. Ein Rückblick*, i. E.; Eric D. Weitz, *A World Divided. The Global Struggle for Human Rights in the Age of Nation-States*, Princeton 2019.

9 Vgl. Sandrine Kott, *International Organizations – A Field of Research for a Global History*. In: *Zeithistorische Forschungen*, 8 (2011) 3, S. 446–450.

10 Vgl. Uwe Backes/Thomas Lindenberger (Hg.), *Civil Democracy Protection. Success Conditions of Non-Governmental Organisations in Comparison*, London 2024.

auch Kommunisten wurden als Hindernis für die Stabilisierung der Demokratie angesehen. Das Reichsbanner sollte politische Versammlungen der demokratischen Parteien, der pazifistischen Bewegung und der jüdischen Gemeinschaften schützen. Gleichzeitig galt es, die Legitimität der Republik durch Feste, Publikationen und originelle, aber aus heutiger Sicht eher bizarre Aktionen wie die „Freiheits“-Zigarette zu stärken. Die Omnipräsenz der schwarz-rot-goldenen Fahne förderte das Zusammengehörigkeitsgefühl innerhalb eines demokratischen Gemeinwesens im Belagerungszustand. Interne Konflikte zwischen den 1,5 Millionen Mitgliedern des Reichsbanners führten jedoch zu einer vorwiegend defensiven Strategie, die nicht geeignet war, der aggressiv expandierenden Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei (NSDAP) die politische Initiative zu entreißen. Daran änderte auch die Gründung der Eisernen Front (1931) nichts, da in ihr ebenfalls die Sozialdemokratie tonangebend war. Dennoch ist die Geschichte des Reichsbanners ein Lehrstück über die Möglichkeiten und Grenzen der Rolle der Zivilgesellschaft beim Schutz der Demokratie.

Der zweite Teil der erwähnten Tagung konzentrierte sich auf eine systematische Untersuchung der Rolle der Zivilgesellschaft beim Schutz der Demokratie in verschiedenen Ländern. Bei der Auswahl der Zivilgesellschaftlichen Demokratieschutzorganisationen (ZGDOs) ließen sich die Autoren von folgenden Kriterien leiten: 1) Das Engagement der Organisationen dient dem Schutz der Demokratie, d. h. einer freiheitlichen, liberalen, möglichst „republikanischen“ Verfassungs-/Rechtsgrundordnung. Mit anderen Worten: Es richtet sich gegen Diktatur/Autokratie und illiberale Ordnungsformen. 2) Die ZGDOs haben keine Affinität zu Diktaturen oder Organisationen, die Diktaturen unterstützen. Grauzonen waren kein striktes Ausschlusskriterium, um das Feld der Akteure nicht zu sehr einzuschränken. 3) Die Organisationen sind von nationaler/internationaler Bedeutung. Ihre Betrachtung beginnt in der Regel mit demokratiebedrohenden Ereignissen (Krisen, Affären/Skandalen, Gewalttaten etc.) und bezieht unter anderem folgende systematische Fragen ein: 1) Trifft David B. Trumans „Störungstheorie“,¹¹ derzufolge Interessengruppen entstehen, wenn Bürger mit einer existenzbedrohenden Herausforderung konfrontiert sind, auf die untersuchten ZGDOs zu? 2) Welche Herausforderungen lösen eine besonders starke Reaktion aus und warum? 3) Welche Bedingungen muss eine Organisation erfüllen, um über einen längeren Zeitraum hinweg Einfluss zu nehmen? 4) Welcher Zusammenhang besteht zwischen erfolgreichen NGOs und dem Schutz der Demokratie durch den Staat? 5) Führt der Erfolg einer NGO dazu, dass sie tendenziell inkorporiert wird (d. h. verstaatlicht oder unter zunehmenden staatlichen Einfluss gestellt wird)? Oder kann der Erfolg einer NGO bewirken, dass staatliche Institutionen Teile des Demokratieschutzes (Überwachung, Analyse oder Evaluation) an NGOs delegieren (sozusagen „outsourcen“)? 6) Wie ist das

11 Vgl. David B. Truman, *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, New York 1951.

Leistungsprofil des zivilen Demokratieschutzes im Vergleich zum staatlichen Demokratieschutz zu bewerten?

Diese Fragen liegen dem Beitrag von *Tom Mannewitz* über die Bundesrepublik Deutschland zugrunde. Er untersucht das Beispiel der einflussreichen politischen Stiftungen, die Aspekte aus beiden Welten in sich vereinen: Sie genießen die Autonomie einer NGO, erhalten aber gleichzeitig staatliche Mittel (ohne ihre Unabhängigkeit gegenüber dem Staat zu verlieren). Mannewitz untersucht sowohl die Verlautbarungen der Stiftungen zum Demokratieschutz als auch ihre Praxis und zeigt, dass sie sich in ihrem Umgang mit Bedrohungen stark unterscheiden. Nur die Stiftungen, die den christlich-demokratischen Parteien der Mitte nahestehen (CDU und CSU), konzentrieren sich in etwa gleich stark auf Rechtsextremismus, Linksextremismus und Islamismus. Die meisten Stiftungen fokussieren demgegenüber auf die Bedrohung durch Rechtsextremismus und Rechtspopulismus. Die Rosa-Luxemburg-Stiftung, die der Partei Die Linke nahesteht, unterscheidet sich von allen anderen durch ihre ausdrückliche Ablehnung des Begriffs Linksextremismus. Eine Analyse der Websites zeigt, dass die CSU-nahe Hanns-Seidel-Stiftung ein ähnliches Profil hat wie die CDU-nahe Konrad-Adenauer-Stiftung, während alle anderen Stiftungen sich auf Rechtsextremismus konzentrieren und andere Bedrohungen vernachlässigen. Von besonderem Interesse ist die Erkenntnis, dass nicht so sehr die finanziellen Ressourcen darüber entscheiden, welche Öffentlichkeitswirksamkeit eine Stiftung entfalten kann, sondern ihre Fähigkeit, sich geschickt in den sozialen Medien zu präsentieren. Mannewitz identifiziert drei Typen von Stiftungen hinsichtlich ihres Engagements für den Demokratieschutz. Das „Behördenpendant“ verbindet die Thematisierung aller Bedrohungen mit einer kooperativen Haltung gegenüber den Verfassungsschutzbehörden. Sowohl die Konrad-Adenauer-Stiftung als auch die Hanns-Seidel-Stiftung gehören zu dieser Kategorie. Als „gelegentliche Demokratieschützer“ werden jene Stiftungen bezeichnet, die den Demokratieschutz nicht in den Vordergrund stellen und sich weitgehend darauf beschränken, auf die Gefahr des Rechtsextremismus hinzuweisen. Dazu gehören die gewerkschaftsnahen Otto-Brenner-Stiftung und Hans-Böckler-Stiftung sowie die liberale Friedrich-Naumann-Stiftung. Als „Antifaschistische Aktivisten“ firmieren jene Stiftungen, die Antifaschismus statt Antiextremismus propagieren. Zu diesem Typus gehören laut Mannewitz neben der Rosa-Luxemburg-Stiftung auch die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Heinrich-Böll-Stiftung und die Amadeu-Antonio-Stiftung.

Der Beitrag von *Miroslav Mareš* nimmt eine transnationale Perspektive ein, arbeitet historische (Dis-)Kontinuitäten heraus und versucht, mithilfe geeigneter Kategorien systematische Vergleiche zu ziehen. Im Mittelpunkt steht die transnationale Zusammenarbeit antiextremistischer ZGDOs in Mitteleuropa seit dem Ende des Ersten Weltkriegs. Laut Mareš dominieren Parteien und Regierungen die transnationalen Netzwerke heute wie in der Vergangenheit. Er zeigt dies am Beispiel der Platform of European Memory and Conscience (PEMC). Die PEMC wurde 2011 in Prag im Anschluss an die Prager Erklärung von 2008 (die unter anderem von Václav Havel unterstützt wurde) gegründet, um sicherzustellen,

dass sich die Europäer der totalitären Erfahrungen des 20. Jahrhunderts bewusst bleiben, und um aktuellen Formen der politischen Intoleranz, der Demokratiefeindlichkeit und des Rückgriffs auf totalitäre Muster entgegenzuwirken. Hier zeigt sich eines der Probleme des Antiextremismus: Eine äquidistante Haltung gegenüber Kommunismus und Faschismus ist eher selten und weckt oft den Verdacht der Gleichsetzung und moralischen Aufrechnung. Dies erklärt, warum viele Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich der Bekämpfung des Rechtsextremismus verschrieben haben, dem Linksextremismus – wenn überhaupt – nur wenig Aufmerksamkeit schenken.

Das Verhältnis von zivilgesellschaftlichen Organisationen zum Staat und zu politischen Parteien ist ein wichtiger Aspekt bei der Analyse der Bedingungen für Erfolg und Misserfolg des zivilgesellschaftlichen Demokratieschutzes. Wie *Uwe Backes* in seinem abschließenden Beitrag zeigt, geht zumindest in Europa – entgegen der Interessengruppentheorie von David B. Truman – die Initiative zur Gründung einer ZGDO häufig von staatlichen Institutionen und Parteien aus, denen es leichter fällt, Ressourcen für mittelfristiges Engagement zu mobilisieren. Nicht nur in Deutschland geraten zivilgesellschaftliche Bemühungen zum Schutz der Demokratie oft ins Stocken, wenn es ihnen nicht gelingt, öffentliche Mittel zu erlangen. Eine solche Finanzierung verändert aber auch ihren Charakter. Unabhängige Organisationen werden zu halbstaatlichen Institutionen. Das muss aber kein Nachteil für den Schutz der Demokratie sein.