

Hendrik Hegemann

Innere Zeitenwende? Die *wehrhafte Demokratie* in der Nationalen Sicherheitsstrategie

Zusammenfassung: Deutschlands Nationale Sicherheitsstrategie erklärt »Schutz und Stärkung unserer Demokratie« zu einer Frage nationaler Sicherheit. Insbesondere das schillern-de Konzept der *wehrhaften Demokratie* rückt dabei ins Zentrum. Der Beitrag behandelt die Frage, wie und mit welchen Konsequenzen die Nationale Sicherheitsstrategie aktuelle Gefährdungen der (liberalen) Demokratie als Sicherheitsproblem behandelt. Die Analyse zeigt, dass die Nationale Sicherheitsstrategie mit Blick auf die wehrhafte Demokratie von einem nicht immer klar umrissenen Referenzobjekt sowie einer breiten Bedrohungsperspektive ausgeht und dies in einen grenzüberschreitenden Ideologiekonflikt sowie das grundlegende Streben nach gesellschaftlicher Stabilität einordnet. Der Beitrag verweist auf die Gefahr, dass eine solche sicherheitsfokussierte Perspektive eine notwendige Selbstreflexion und die Suche nach tieferen Ursachen in den Hintergrund drängen, eine wenig differenzierte Gegenpolarisierung befördern und eine staatszentrierte Status-quo-Orientierung bewirken kann.

Schlüsselwörter: Demokratie, Sicherheit, Krise, Nationale Sicherheitsstrategie, wehrhafte Demokratie, Versicherheitlichung

Hendrik Hegemann, Domestic Zeitenwende? Militant Democracy in Germany's National Security Strategy

Summary: Germany's National Security Strategy declares the »protection and strengthening of our democracy« a question of national security. This especially highlights the contentious concept of *militant democracy*. The article asks how and with which consequences the National Security Strategy constructs contemporary threats to (liberal) democracy as a security problem. The article shows that the National Security Strategy starts from a rather diffuse referent object and a broad threat perception in its approach to the defense of democracy. It puts this in the context of a global conflict of ideologies and a general aspiration for societal stability. The article points out that such a security-focused approach may disregard the need for self-reflexivity and the search for root causes, advance an undifferentiated counter-polarization and further a state-centric focus on societal and institutional stability.

Keywords: democracy, security, crisis, national security strategy, militant democracy, securitization

Hendrik Hegemann, PD Dr., ist Wissenschaftlicher Referent am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH).

Korrespondenzanschrift: hegemann@ifsh.de

1 Einleitung

In Anbetracht sinkenden Vertrauens in liberal-demokratische Institutionen, der Verbreitung autoritärer und extremistischer Weltbilder sowie der Regierungsbeteiligung von Parteien aus diesem Spektrum in zahlreichen Ländern finden sich verbreitet Diagnosen einer tiefgehenden oder gar existenziellen Krise der (liberalen) Demokratie.¹ Spätestens mit den Wahl- und Umfrageerfolgen der Partei *Alternative für Deutschland* (AfD) haben diese Debatten auch Deutschland erreicht. Vor diesem Hintergrund erklärt die erste Nationale Sicherheitsstrategie des Landes aus dem Jahr 2023 »Schutz und Stärkung unserer Demokratie« zu einem ihrer übergeordneten Ziele.² Die Perspektive der nationalen Sicherheit richtet sich dadurch in einer neuen Weise nach innen. Die Verteidigung der Demokratie als innerer Ordnung wird zu einem zentralen Paradigma (auch) der Sicherheitspolitik und die insgesamt eingeforderte Wehrhaftigkeit soll sich – quasi im Sinne einer inneren *Zeitenwende* – auf die demokratische Politik und Gesellschaft als Ganzes erstrecken. In diesem Kontext erfährt insbesondere die Idee der *wehrhaften Demokratie* einen »völlig neuen Verbreitungsgrad« und wird zum »Heils- und Hoffnungsversprechen in einer Zeit der Krisenstimmung«.³

Es stellt sich die Frage, inwieweit, auf welche Weise und mit welchen Konsequenzen die Nationale Sicherheitsstrategie aktuelle Gefährdungen der Demokratie als Sicherheitsbedrohung behandelt. Die Nationale Sicherheitsstrategie dient dabei als exemplarische Arena für umfassendere politische Dynamiken; gleichzeitig stellt sie diese in den spezifischen Kontext einer Sicherheitsperspektive sowie damit verbundener Handlungslogiken. Ziel dieses Beitrags ist es nicht, Art, Ausmaß und Ursachen aktueller Krisen der Demokratie umfassend zu analysieren oder die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Gegenmaßnahmen im Einzelnen zu bewerten. Vielmehr soll am Beispiel der Nationalen Sicherheitsstrategie ergründet werden, welche grundlegenden Perspektiven ein sicherheitsfokussierter Diskurs auf die vielfach attestierte Krise der Demokratie befördert und wo sich daraus Potenziale, Ambivalenzen oder Engführungen beim politischen und gesellschaftlichen Umgang mit diesem Phänomen ergeben. Dazu führt der Beitrag oftmals getrennt diskutierte Ansätze der Sicherheitsstudien und Demokratieforschung zusammen. Aus der Perspektive der Sicherheitsstudien

1 Vgl. etwa Steven Levitsky/Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, New York 2018; Adam Przeworski, *Krisen der Demokratie*, Berlin 2020; Armin Schäfer/Michael Zürn, *Die demokratische Regression. Die politischen Ursachen des autoritären Populismus*, Berlin 2021.

2 Bundesregierung, *Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin 2023, S. 46.

3 Jens Hacke, »Wehrhafte Demokratie. Vom Wesen und Wert eines schillernden Konzeptes«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 74, Nr. 9–11 (2024), S. 25–31, S. 25.

gilt es zunächst zu analysieren, ob es sich um einen Akt der *Versicherheitlichung* («securitization») handelt. Dieser Begriff beschreibt in seinem klassischen Verständnis einen Prozess, in dem (staatliche) Akteure ein Problem als existenzielle Bedrohung für ein bestimmtes Referenzobjekt markieren, mit Verweis darauf außergewöhnliche Maßnahmen rechtfertigen und das Thema damit der *normalen* demokratischen Politik entziehen. Im vorliegenden Fall würde sich eine solche Versicherheitlichung auf den »political sector« – verstanden als die grundlegende politische Ordnung eines Staates – beziehen.⁴ Aus Sicht der Demokratieforschung ist dies besonders relevant, um zu klären, inwieweit Diskussionen um Bedrohungen der Demokratie sowie Forderungen nach ihrer Wehrhaftigkeit im Kontext einer Sicherheitsstrategie eher einen krisen- und ereignisgetriebenen demokratischen Ausnahmezustand befördern oder einem Modell regulärer, langfristig angelegter politischer Auseinandersetzung folgen.⁵ Dabei werden spezifische Vorstellungen angemessener demokratischer Ordnungen sowie ihrer Unterstützer:innen und Gegner:innen reproduziert und konstruiert. Es geht insofern auch um die »Beobachtung der gegenwärtigen Beobachtung von Demokratie«.⁶ Der Sicherheitsforschung ermöglicht dies ein besseres Verständnis von Sicherheitsdynamiken in einem aus dieser Perspektive bislang wenig erforschten Feld, während die Demokratieforschung erörtern kann, wie sich die besondere Perspektive der Sicherheit auf ihren zentralen Gegenstand auswirkt.

Der zweite Abschnitt entwickelt einen analytischen Rahmen zur Untersuchung der Versicherheitlichung des politischen Sektors im Kontext wehrhafter Demokratie. Im dritten Abschnitt rekonstruiert der Beitrag auf dieser Basis, wie und inwieweit die Nationale Sicherheitsstrategie Gefährdungen der Demokratie als Sicherheitsproblem behandelt. Dazu analysiert er, was oder wer als schützenswert betrachtet wird, was oder wer als Gefährdung dafür markiert wird und welche konkreten politischen oder praktischen Schlüsse daraus gezogen werden. Auf dieser Basis widmet sich der vierte Abschnitt den demokratietheoretischen Implikationen und praktischen Konsequenzen der zuvor beobachteten Diskursmuster und Perspektiven. Insgesamt zeigt die Analyse, dass die Nationale Sicherheitsstrategie von einem nicht immer klar umrissenen Referenzobjekt sowie einer breiten Bedrohungsperspektive ausgeht. Die Nationale Sicherheitsstrategie ordnet dies in einen grenzüberschreitenden Ideologiekonflikt sowie das grundlegende Streben nach gesellschaftlicher Stabilität ein. Der Beitrag verweist auf die Gefahr, dass eine solche Perspektive eine notwendige Selbstreflexion und die Suche nach tieferen Ursachen in den Hintergrund drängen, eine wenig differenzierte Gegenpolarisierung befördern und eine staatszentrierte Status-quo-Orientierung bewirken kann.

4 Vgl. Barry Buzan/Ole Wæver/Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder 1998, S. 21–45; 139–154.

5 Vgl. Angela Bourne, »From Militant Democracy to Normal Politics? How European Democracies Respond to Populist Parties«, in: *European Constitutional Law Review* 18, Nr. 3 (2022), S. 488–510.

6 Philip Manow, »Eine Beobachtung der Demokratiebeobachtung. Zur Diagnose demokratischer Regression«, in: Peter Niesen (Hg.), *Zur Diagnose demokratischer Regression* (Leviathan Sonderband), Baden-Baden 2023, S. 83–101, S. 85.

2 Die wehrhafte Demokratie und die Versicherheitlichung des politischen Sektors

Rufe nach einer wehrhaften Demokratie hatten stets vor allem in Krisenzeiten Konjunktur und waren dabei eng verbunden mit dem Streben nach Sicherheit und Stabilität. Die Idee hat ihre Ursprünge in der Zwischenkriegszeit und der Frage, wie sich fragile Demokratien im Angesicht der faschistischen Bedrohung gegen innere Gegner:innen verteidigen können, ohne dabei selbst ihren demokratischen Charakter einzubüßen. Karl Loewenstein, einer der Begründer des Konzeptes, argumentierte, dass liberale Demokratien im Falle einer existenziellen inneren Bedrohung zu außergewöhnlichen, teils selbst illiberalen und undemokratischen Maßnahmen greifen könnten, um »Feuer mit Feuer zu bekämpfen« und dadurch die demokratische Ordnung langfristig zu retten.⁷ In der Bundesrepublik erhielt die Idee der wehrhaften Demokratie vor dem Hintergrund der *Lehren aus Weimar* besonders ausgeprägte institutionelle Formen vom Betätigungs-, Vereins- und Parteiverbot über den Verfassungsschutz bis zur *Ewigkeitsklausel* des Grundgesetzes. Mit der Zeit löste sich die Idee der wehrhaften Demokratie vom unmittelbaren demokratischen Überlebenskampf und wurde Teil des politischen Alltags und der staatlichen Selbstbeschreibung. Nach dem Ende des Kalten Krieges schien die grundlegende Existenz der Demokratie endgültig gesichert und es verstärkten sich Forderungen, die »zaghafte Ängstlichkeit des hierzulande endemischen Sicherheitsdenkens« zu ersetzen durch die »befreiende Radikalität des Wettbewerbs«.⁸ Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 rückte wiederum die Auseinandersetzung mit *radikalen* oder *extremistischen* Ideologien nun vor allem islamistischer Prägung in den Fokus.⁹

Mit der erstmaligen Wahl Donald Trumps 2016 und der fortschreitenden Einschränkung liberal-demokratischer Werte und Verfahren in Ländern wie Ungarn erlebte die Idee wehrhafter Demokratie eine Renaissance. Die Frage, wie sich Demokratien mit demokratischen Mitteln dagegen wehren können, dass Gruppen, die sich oftmals selbst auf die Demokratie und *das Volk* berufen, demokratische Verfahren nutzen, um langfristig und oftmals schleichend zentrale Elemente der (liberalen) Demokratie von innen heraus zu unterminieren, gewann international an Bedeutung.¹⁰ Im Zuge der fortschreitenden Radikalisierung der AfD und verbreiteter Proteste gegen ihren Aufstieg erfuhren die Institutionen der wehrhaften Demokratie auch in Deutschland neue öffentliche Unterstützung. Wo diese, etwa mit Blick auf intensive Kontroversen um

7 Karl Loewenstein, »Militant Democracy and Fundamental Rights, II«, *American Political Science Review* 31, Nr. 4 (1937), S. 638–658, S. 656.

8 Vgl. Claus Leggewie/Horst Meier, *Republikenschutz. Maßstäbe für die Verteidigung der Demokratie*, Reinbek 1995, S. 20.

9 Vgl. András Sajó, »From Militant Democracy to the Preventive State?«, in: *Cardozo Law Review* 27, Nr. 5 (2006), S. 2255–2294; Hendrik Hegemann, »Die Politik der Radikalisierung. Ein politisches Narrativ zwischen Komplexitätsreduzierung und Selbstvergewisserung«, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 8, Nr. 1 (2019), S. 31–60.

10 Vgl. 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.

den *Radikalerlass* der 1970-er Jahre, zuvor »den Verdacht auf sich zogen, restriktiv die Freiheiten einer offenen Gesellschaft zu beschränken und Gesinnungsschnüffelei zu etablieren«, häuften sich nun die »Forderungen, von den verfügbaren Rechtsmitteln endlich konsequent Gebrauch zu machen«. ¹¹ Neben die Sprache der Wehrhaftigkeit trat dabei der ebenso schillernde Begriff der *Resilienz*. Demnach sollten die Demokratie und ihre wesentlichen Institutionen widerstandsfähiger und robuster werden, um es autoritären Akteuren – etwa durch den Ausbau und die Absicherung rechtstaatlicher Kontrolle – schwerer zu machen, diese zu blockieren, zu unterminieren oder zu instrumentalisieren. ¹²

Fraglich ist nun, inwieweit und auf welche Weise die gegenwärtig diagnostizierte Krise der Demokratie im Sinne des eingangs beschriebenen Konzeptes der Versicherunglichung als Sicherheitsbedrohung begriffen wird und wie dies die Sicht auf den Gegenstand beeinflusst. Das als schützenswert und bedroht betrachtete Gut kann neben Militär, Gesellschaft, Wirtschaft oder Umwelt auch der »political sector« im Sinne der grundlegenden politischen Ordnung eines Staates sein. ¹³ In einem demokratischen Gemeinwesen ist davon auszugehen, dass die Demokratie und ihre zentralen Prinzipien ein wesentlicher Teil dieser Ordnung sind, der laut einiger aktueller Krisendiagnosen durchaus als grundlegend bedroht betrachtet werden kann. ¹⁴ Um besser zu verstehen, wie eine mögliche Versicherunglichung des politischen Sektors sich genau gestaltet, gilt es zu analysieren, was oder wer als *Referenzobjekt* betrachtet wird, was oder wer als *Bedrohung* dafür markiert wird und welche konkreten politischen oder praktischen *Konsequenzen* daraus gezogen werden.

Der politische Sektor als *Referenzobjekt* bezieht sich auf die Anerkennung und die Stabilität einer politischen Ordnung. Auf der innerstaatlichen Ebene betrifft dies vor allem die »internal legitimacy of the political unit, which relates primarily to ideologies and other constitutive ideas and issues defining the state«. ¹⁵ Spezifische Werte und Ideen werden somit zum Bezugspunkt nationaler Sicherheit. Welche im Einzelfall darunterfallen und wie diese verstanden werden, ist jedoch kontrovers und kontextabhängig. Aktuelle Diagnosen einer Demokratiekrise beziehen sich oftmals auf ein spezifisches Verständnis liberaler Demokratie, das über formale demokratische Verfahren und Prinzipien wie freie Wahlen und Mehrheitsprinzip sowie grundlegenden Minderheitenschutz und essenzielle demokratische Rechte wie Presse- und Meinungsfreiheit hinausgeht. In diesem Verständnis wird eine wachsende Bandbreite liberaler Errenschaften und Werte, etwa die Förderung gesellschaftlicher Vielfalt oder eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit, als wesentliche demokratische Qualitätsmerkmale definiert. Was mit *der* Demokratie gemeint ist und wer darüber entscheidet, bleibt allerdings

11 Hacke, *Wehrhafte Demokratie*, a.a.O. (Fn. 3), S. 25.

12 Vgl. Josh Holloway/Rob Manwaring, »How Well Does *Resilience* Apply to Democracy? A Systematic Review«, in: *Contemporary Politics* 29, Nr. 1 (2023), S. 68–92.

13 Vgl. Buzan et al., *Security*, a.a.O. (Fn. 4), S. 141–145.

14 Vgl. ausführlich dazu Veith Selk, *Demokratiedämmerung. Eine Kritik der Demokratietheorie*, Berlin 2023.

15 Buzan et al., *Security*, a.a.O. (Fn. 4), S. 144.

eine politisch wie wissenschaftlich umstrittene Frage.¹⁶ Dies erhält spezielle Relevanz dadurch, dass sich viele populistische oder autoritäre Akteure selbst auf die Demokratie und *das Volk* berufen und ihr eigenes Verständnis einer *illiberalen Demokratie* als Antwort auf einen *undemokratischen Liberalismus*, der die liberalen Werte der Eliten gegen die Ansichten der realen oder vermeintlichen Mehrheit abzusichern versuche, darstellen.¹⁷ Die Grundfrage, welche Normen jenseits essenzieller Verfassungsnormen als Grundbestandteil der zu verteidigenden demokratischen Ordnung gelten und dem politischen Konflikt entzogen werden sollten, ist also selbst Gegenstand des Konfliktes.

Als *Bedrohung* des politischen Sektors werden klassischerweise vor allem externe Gefahren für den Staat benannt. Die Einbettung in internationale Systemkonflikte erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Werte und Ideologien auch als eine Frage der nationalen Sicherheit betrachtet werden. So lassen sich innere Bedrohungen und innenpolitische Dynamiken nicht immer trennscharf von internationalen Kontexten trennen, wie dies etwa die Ost-West-Konfrontation oder der *war on terror* gezeigt haben. Im innerstaatlichen Kontext beziehen sich Bedrohungskonstruktionen dennoch stärker auf »allegedly exceptional cases of domestic activities deemed unacceptable and threatening by a great majority of the populace«.¹⁸ Diese Bedrohung muss nicht zwangsweise einem konkret benennbaren Akteur zugeordnet werden, sondern kann auch allgemeiner von einer historischen Konstellation oder einem »Zeitgeist« ausgehen.¹⁹ Die Bezugnahme auf *unangemessene* und *bedrohliche* Verhaltens- oder Denkweisen unterstreicht die besondere normative Aufladung einer solchen Bedrohungskonstruktion, die sich im Sinne wehrhafter Demokratie gerade auf Akteure bezieht, die sich ganz überwiegend nicht-gewaltsamer und formal legaler Mittel bedienen. Da eine abweichende Meinung per se in einer pluralistischen Demokratie nicht als Sicherheitsgefahr gelten kann, ergibt sich das Problem »how to distinguish between genuine threats and what might simply be practices disliked and feared by majorities«.²⁰ Dies trennscharf und allgemein zu klären wird umso schwieriger, wenn populistische und autoritäre Akteure für sich selbst in Anspruch nehmen, im Namen einer realen oder vermeintlichen Mehrheit zu sprechen. Zudem sind populistische und autoritäre Einstellungen bis weit in die *Mitte der Gesellschaft* hinein verbreitet und werden mitunter auch von demokratischen Akteuren bedient. Cas Mudde sprach schon 2004 von einem

16 Vgl. Adam Przeworski, »Who Decides What Is Democratic?«, in: *Journal of Democracy* 35, Nr. 3 (2023), S. 5–16; Philip Manow, *Unter Beobachtung: Die Bestimmung der liberalen Demokratie und ihrer Freunde*, Berlin 2024.

17 Vgl. Dirk Jörke/Oliver Nachtwey (Hg.), *Das Volk gegen die (liberale) Demokratie* (Leviathan Sonderband), Baden-Baden 2017; Cas Mudde, »Populism in Europe. An Illiberal Democratic Response to Undemocratic Liberalism«, in: *Government and Opposition* 56, Nr. 4 (2021), S. 577–597.

18 Buzan et al., *Security*, a.a.O. (Fn. 4), S. 146.

19 Vgl. Barry Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Colchester 2007 [1991], S. 110.

20 Müller, *Militant Democracy*, a.a.O. (Fn. 10), S. 265.

»populist Zeitgeist«.²¹ Die Übergänge zwischen noch demokratieverträglichen illiberalen Einstellungen auf der einen Seite und einem offiziell zu ächtenden Extremismus auf der anderen Seite sind in diesem Kontext mitunter fließend und gewinnen in aktuellen Auseinandersetzungen gleichzeitig an politischer Aufladung.

Aus der Konstruktion von Referenzobjekt und Bedrohung ergeben sich *Konsequenzen* für den Umgang mit den behandelten Phänomenen. Eine Versicherheitlichung tendiert dazu, eine Logik des Ausnahmezustandes, in dem in *normalen* Zeiten nicht denkbare Maßnahmen möglich werden, zu befördern. Die wehrhafte Demokratie beruht ebenfalls auf der Idee, dass in bestimmten Situationen zwar rechtsstaatlich abgesicherte, aber dennoch außergewöhnliche Maßnahmen jenseits der üblichen demokratischen Auseinandersetzung zulässig sind.²² Allerdings findet sich eine ganze Bandbreite möglicher Reaktionen auf populistische, autoritäre oder extremistische Gruppen und Ideologien entlang eines Kontinuums. Dies reicht von rechtlichen Einschränkungen und sicherheitsbehördlicher Beobachtung über Ausgrenzung, politische Mobilisierung oder Aufklärung bis hin zu Toleranz und Einbindung. Demokratische Staaten haben davon auf unterschiedliche Weise und in verschiedenem Maße Gebrauch gemacht.²³ Eine Behandlung potenzieller Gefährdungen der Demokratie als Sicherheitsproblem lenkt den Blick auf bestimmte Maßnahmen entlang dieses Kontinuums und dient zu deren Begründung, während sie andere Optionen in den Hintergrund drängt. Sie verschiebt insgesamt den Fokus von der *normalen* demokratischen Auseinandersetzung hin zu einem darüber hinaus gehenden politischen Ausnahmezustand. Die potenziellen Konsequenzen einer Versicherheitlichung führen daher zurück zu den Ursprüngen wehrhafter Demokratie. Im Zentrum steht die Grundfrage, welche Maßnahmen eine Demokratie im Moment akuter Bedrohung gegen ihre inneren Gegner:innen ergreifen kann und sollte, ohne dabei die Grundsätze des offenen demokratischen Wettbewerbs zu verraten oder kontraproduktive Nebenwirkungen zu produzieren.

3 Gefährdung und (Selbst-)Verteidigung der (liberalen) Demokratie in der Nationalen Sicherheitsstrategie

Auf der Basis der im vorherigen Abschnitt erarbeiteten Systematik gilt es nun zu untersuchen, wie und inwieweit die Nationale Sicherheitsstrategie Bedrohungen der Demokratie als Sicherheitsproblem behandelt. Die Analyse erfasst, was oder wer (*Referenzobjekt*) vor was oder wem (*Bedrohung*) wie (*Konsequenzen*) verteidigt werden soll. Die – im Rahmen der breit angelegten Strategie begrenzten – expliziten Aussagen zu diesem Thema werden entlang der genannten Kategorien sortiert und in ihren jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Kontext eingeordnet. Die Nationale Sicherheitsstrategie hat keinen rechtlich bindenden Charakter und ihre öffentliche

21 Cas Mudde, »The Populist Zeitgeist«, in: *Government and Opposition* 39, Nr.4 (2004), S. 541–563.

22 Vgl. Bourne, *Normal Politics*, a.a.O. (Fn. 5), S. 490.

23 Angela Bourne, »Initiatives Opposing Populist Parties in Europa. Types, Methods, and Patterns«, in: *Comparative European Politics* 21, Nr. (2023), S. 742–760.

Wirkung sollte nicht überschätzt werden.²⁴ Als offizielles Regierungsdokument und zentraler Referenzpunkt besitzt sie aber mindestens für den engeren politischen und behördlichen Sicherheitsdiskurs besondere Bedeutung. Zur weiteren Ausgestaltung und Konkretisierung sieht die Nationale Sicherheitsstrategie die Erarbeitung zusätzlicher, inhaltlich spezifischerer Strategien für einzelne Bereiche vor. In diesem Zuge kündigte die Bundesregierung auch eine »Gesamtstrategie für eine starke, wehrhafte Demokratie und eine offene und vielfältige Gesellschaft« an, die schließlich im Mai 2024 offiziell vorgestellt wurde.²⁵ Diese Strategie hat einen deutlich breiteren Ansatz in der Extremismusbekämpfung und Demokratieförderung und bezieht sich weniger explizit auf den Schutz der nationalen Sicherheit. Zudem ist sie deutlich kleinteiliger mit einem Schwerpunkt auf konkreten Einzelmaßnahmen. Zur Einordnung der allgemeinen Aussagen in der Nationalen Sicherheitsstrategie werden hier dennoch die Ausführungen der spezifischen Strategie zur Extremismusbekämpfung und Demokratieförderung mit herangezogen.

3.1 Referenzobjekt: »Es geht ums Ganze«

Auf der Basis ihres weiten Verständnisses »integrierter Sicherheit« entwickelt die Nationale Sicherheitsstrategie ein breit gefasstes Referenzobjekt, dessen Bestandteil auch die demokratische Ordnung ist. Die »Freiheit, unser Leben im Rahmen unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu gestalten« wird zum wesentlichen Schutzgut ernannt.²⁶ Die »freiheitlich-demokratische Grundordnung« als zentraler Bezugspunkt beinhaltet neben formalen demokratischen Regeln und Verfahren insbesondere den Schutz der im Grundgesetz garantierten Grundrechte. Gleichzeitig bleibt die Demokratie, die hier im Kern bewahrt werden soll, abstrakt und wird mit unterschiedlichen jeweils selbst interpretationsbedürftigen Begriffen und Werten in Verbindung gesetzt. Auf nur einer Druckseite spricht die Nationale Sicherheitsstrategie von »liberalen Demokratien«, der »pluralistischen Demokratie«, der »wehrhafte[n] Demokratie« oder schlicht der »Demokratie« beziehungsweise »unserer Demokratie«.²⁷ Darüber hinaus finden sich Referenzen an die »offene Gesellschaft«, die »offene und freie Gesellschaft«, die »offene[] und demokratisch verfasste[] Gesellschaft«,

24 Siehe in diesem Band: Heiko Meiertöns, »Die Rechtsnatur der Nationalen Sicherheitsstrategie: Rechtliche Wirkung und Möglichkeiten der Institutionalisierung« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025). Matthias Mader, »Ein Dokument des ganzen Landes? Die öffentliche Meinung zur Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025). Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einleitung: Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

25 Bundesregierung, *Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus. Strategie der Bundesregierung für eine starke, wehrhafte Demokratie und eine offene und vielfältige Gesellschaft*, Berlin 2024, S. 8; bereits im Koalitionsvertrag von 2021 hatte die Ampel-Koalition eine »Strategie für gesellschaftlichen Zusammenhalt, Demokratieförderung sowie Extremismusprävention« angekündigt.

26 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), S. 19.

27 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), 46, 47.

die »offene und vielfältige Gesellschaft« sowie die »freie[], offene[] und vielfältige[] Gesellschaft«,²⁸ Auch in der Strategie der Bundesregierung gegen Extremismus finden sich verschiedene Bezugspunkte. Zum einen steht dort »unsere[] Verfassungsordnung« im engeren, rechtlich-institutionellen Sinne. Zum anderen wird in der Präambel ein dem Grundgesetz vorgelagertes »Wertefundament« als »nicht verhandelbar« vorausgesetzt und eine weitergehende »demokratische Kultur« eingefordert.²⁹ Die Konzeption des Referenzobjektes schwankt somit zwischen einem traditionellen Fokus auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung und einem breiten Verständnis von Demokratie als »Gesellschafts-, Lebens- und Regierungsform«.³⁰

Unter dem Oberbegriff der »Resilienz« soll diese demokratische Ordnung nicht nur wehrhaft, sondern auch widerstandsfähig werden, um sich im Angesicht aktueller Herausforderungen und Angriffe selbst behaupten zu können. Die »Sicherung unserer Werte durch innere Stärke« wird als vorrangiges Ziel benannt.³¹ Diese angestrebte Widerstandsfähigkeit wird eingebettet in das breitere Ziel gesellschaftlicher und politischer Stabilität. Freiheitsrechte und Demokratie sind in dieser Sicht die Basis für »die Stabilität von Gesellschaft und Staat«³². Die Demokratie lässt sich als Referenzobjekt so kaum von anderen Grundwerten und Ideen lösen. In ihrer Rede zur Vorstellung der Nationalen Sicherheitsstrategie stellte Innenministerin Nancy Faeser fest: »Es geht ums Ganze – um die Art und Weise, wie wir leben«.³³ Außenministerin Annalena Baerbock verstärkte die Bedeutung dessen weiter, indem sie die Verteidigung der deutschen Demokratie in den Kontext einer globalen Systemkonfrontation zwischen Demokratie und Autokratie und insbesondere des Krieges in der Ukraine stellte. Sie verwies auf den »Mut der Männer und Frauen«, die Freiheit und Demokratie »im Zweifel auch mit ihrem Leben [verteidigen]«.³⁴ Der Schutz der Demokratie wird so in durchaus pathetischer Weise sowohl mit der Souveränität des Staates wie mit spezifischen Vorstellungen nationaler Identität und *Lebensweise* als grundlegenden Schutzgütern verknüpft. Es geht in dieser Perspektive um deutlich mehr als den Erhalt und die Funktionsfähigkeit demokratischer Institutionen. Letztlich stehen die sozialen und kulturellen Grundfesten der Gesellschaft auf dem Spiel. Diese Tendenz zur »geistige[n] Mobilmachung« und »moralische[n] Aufrüstung« in Zeiten der Krise ist der Idee der

28 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), S. 15, 23, 46, 47.

29 Bundesregierung, *Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus*, a.a.O. (Fn. 25), S. 2.

30 Bundesregierung, *Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus*, a.a.O. (Fn. 25), S. 5.

31 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), S. 46.

32 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), S. 29.

33 Bundesministerium des Innern und für Heimat, *Nationale Sicherheitsstrategie. Gemeinsam für mehr Sicherheit*, Rede der Bundesministerin des Innern und für Heimat Nancy Faeser (15.11.2022), <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/reden/DE/2022/faeser-dgap-nat-sicherheitsstrategie.html> (Zugegriffen am 29.07.2024).

34 Auswärtiges Amt, *Außenministerin Annalena Baerbock bei der Auftaktveranstaltung zur Entwicklung einer Nationalen Sicherheitsstrategie* (18.03.2022), <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/baerbock-nationale-sicherheitsstrategie/2517738> (Zugegriffen am 06.08.2024).

wehrhaften Demokratie inhärent und ließ sich bereits in der Auseinandersetzung mit totalitären Ideologien während ihrer Entstehungszeit beobachten.³⁵

3.2 Bedrohungen: »Entgrenzung« und »Unterwanderung«

Auch bei der Konstruktion dessen, wodurch die als schützenswert erachteten Güter und Werte konkret bedroht werden, zeigt sich ein weites Verständnis mit teilweise unklaren Grenzen. Die Nationale Sicherheitsstrategie erfasst weiterhin den klassischen Kern verschiedener Formen terroristischer Gewalttaten und aggressiv-extremistischer Bestrebungen. Im Zentrum stehen aber als feindlich markierte Ideologien als Gegenpol zum Referenzobjekt der eigenen liberal-demokratischen Staats- und Gesellschaftsordnung. Die Strategie der Bundesregierung gegen Extremismus fasst dies zusammen als »politische und ideologische Ideen und Konzepte des Extremismus, Totalitarismus, der Unfreiheit und Ungleichwertigkeit, die unsere offene auf Freiheit und Gleichheit beruhende Gesellschaft kategorisch ablehnen, diskreditieren und bedrohen«.³⁶ Dieser Fokus erweitert sich allerdings in zwei Richtungen.

Erstens nimmt das Dokument Bezug auf aktuelle behördliche und wissenschaftliche Diagnosen, die auf einen Wandel in Teilen des Extremismus hinweisen. Demnach lassen sich Einstellungen und Handlungen in vielen Fällen nur schwer den klassischen extremistischen Phänomenbereichen wie Rechts- oder Linksextremismus zuordnen. Diese Diskussion verweist auf *hybride* Ideologien, die verschiedene ideologische Versatzstücke verbinden, sich insbesondere durch die Verbreitung von Verschwörungserzählungen in den sozialen Medien auszeichnen und das Vertrauen in staatliche Institutionen unterminieren.³⁷ Die Nationale Sicherheitsstrategie bezieht sich auf solch »neue Formen des Extremismus«, die die gesellschaftliche Polarisierung befördern und darauf abzielen »demokratische Entscheidungsprozesse und staatliche Institutionen zu unterminieren und zu delegitimieren«.³⁸ Auch die Strategie der Bundesregierung gegen Extremismus nimmt explizit Bezug auf die »Entgrenzung klassischer Extremismusformen« und die dabei zu Tage tretenden »vereinfachenden, komplexe Sachverhalte unterminierenden Deutungsmuster[]« sowie »verschwörungsideologischen und populistischen Deutungsmuster[]«.³⁹ Besondere Bedeutung erlangten diese Phänomene im Kontext von Protesten gegen die Maßnahmen zur Eindämmung der Coronapandemie. Das Bundesamt für Verfassungsschutz hatte in seinen Berichten hierfür die neue Ka-

35 Jens Hacke, *Existenzkrise der Demokratie. Zur politischen Theorie des Liberalismus in der Zwischenkriegszeit*, Berlin 2018, S. 254–255.

36 Bundesregierung, *Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus*, a.a.O. (Fn. 25), S. 6.

37 Vgl. etwa Alexander Maleagrou-Hitchens/Moustafa Ayad, *The Age of Incoherence? Understanding Mixed and Unclear Ideology Extremism*, Program on Extremism, George Washington University (2023), <https://extremism.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs5746/files/2023-06/the-age-of-incoherence-final.pdf>. (Zugegriffen am 06.08.2024).

38 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), 24.

39 Bundesregierung, *Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus*, a.a.O. (Fn. 25), S. 8, 9.

tegorie der »verfassungsschutzrelevanten Delegitimierung des Staates« eingeführt.⁴⁰ Dies führte unter anderem zu Kritik an einer übermäßigen Ausweitung, nach der jegliche Grundsatzkritik am Staat, aber auch bereits die Verbreitung an sich nicht verbotener Verschwörungserzählungen zu einem Extremismusverdacht führen könnte. Der Verfassungsschutz bemühte sich um begriffliche Konkretisierung, konnte die Unklarheiten damit aber nicht völlig beseitigen.⁴¹

Zweitens legt die Nationale Sicherheitsstrategie einen besonderen Schwerpunkt auf die Einflussnahme externer Akteure auf innenpolitische Meinungsbildungsprozesse und Verfahren. Die Demokratie in Deutschland steht demnach nicht nur von innen unter Druck, sondern sieht sich auch direkten oder indirekten Angriffen von außen, vor allem aus autoritären Staaten und hier insbesondere Russland, ausgesetzt. Eine Priorität ist daher die Verhinderung von »Angriffen auf die Integrität demokratischer Willensbildungsprozesse und einer systematischen Unterwanderung unserer offenen Gesellschaften und liberalen Demokratien«⁴². Dies reflektiert Sorgen über die Beeinflussung von Wahlprozessen sowie das Streuen von Propaganda und Desinformation über soziale Medien oder die mittelbare Unterstützung von populistischen und autoritären Parteien und Bewegungen im Rahmen *hybrider Bedrohungen*. Diese Problempassung wiederum ist oftmals verbunden mit der zuvor beschriebenen Sorge vor der Verbreitung von Verschwörungserzählungen und dem Befeuern gesellschaftlicher Polarisierung. Insbesondere die Aktivitäten Russlands und die Verbindungen des russischen Staates zu einzelnen autoritären und populistischen Gruppen und Personen verstärken zudem die Einbindung der wehrhaften Demokratie in die Konzeption eines globalen Systemkonfliktes.

3.3 Konsequenzen: »Abwehrkräfte stärken«

Die Nationale Sicherheitsstrategie befasst sich nur kurz mit der Frage, wie die Verteidigung der Demokratie konkret aussehen soll, und geht nicht auf spezifische Maßnahmen ein. Zur näheren Ausgestaltung verweist sie vielmehr auf noch zu beschließende Einzelstrategien gegen Extremismus, Desinformation und hybride Bedrohungen. Die Strategie zur Extremismusbekämpfung und Demokratieförderung wurde im Mai 2024 bereits vorgestellt. In ihr liegt der Fokus auf operativen behördlichen Einzelmaßnahmen sowie der Förderung einzelner Projekte und weniger auf der grundlegenden politischen Auseinandersetzung. Erklärtes Ziel ist ein »ganzheitlicher Ansatz«, bei dem »präventive Maßnahmen der politischen Bildung, Demokratieförderung und Extremismusprävention mit repressiven Maßnahmen der Strafverfolgungs- und Sicherheits-

40 Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat, *Verfassungsschutzbericht 2021*, Berlin 2022, S. 112–113.

41 Vgl. Oliver Drewes, Nach wie vor unterentwickelt. Zur trägen Evolution des jungen Extremismusphänomenbereichs der "Verfassungsschutzrelevanten Delegitimierung des Staates" (18.06.2023), <https://verfassungsblog.de/nach-wie-vor-unterentwickelt/> (Zugegriffen 06.08.2024).

42 Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), 46.

behörden politisch-strategisch ineinandergreifen«. ⁴³ Dazu sollen die verschiedenen Stellen auf Bundes- und Landesebene stärker zusammenarbeiten und auch zivilgesellschaftliche Stellen einbeziehen. Beide Strategiepapiere bedienen sich zwar der Sprache der wehrhaften Demokratie, schweigen sich jedoch aus zu in der Öffentlichkeit intensiv diskutierten und besonders kontroversen rechtlichen Instrumenten, wie einem Parteiverbot oder dem Entzug einzelner politischer Grundrechte. Dennoch lassen sich einige wesentliche Schwerpunkte und Perspektiven mit Blick auf praktische und politische Konsequenzen der spezifischen Behandlung des Themas als Sicherheitsproblem ausmachen.

Erstens lenkt die Strategie den Fokus vor allem auf Maßnahmen gegen die Verbreitung bestimmter Ideologien, die sich gegen die politische und gesellschaftliche Ordnung richten. Sie stellt dies in eine historische Reihe mit der Verteidigung der *offenen Gesellschaft* gegen ihre Feinde und dem Kampf gegen totalitäre Ideologien im 20. Jahrhundert, die es nun wieder aufzunehmen gelte. Die Bundesregierung spricht von einer »Zeitenwende, in der es einmal mehr um den Erhalt und die Zukunft unserer offenen, freiheitlichen Gesellschaften geht«. ⁴⁴ Hier schließt sich der Kreis zu den Ursprüngen der wehrhaften Demokratie. Schon Karl Loewenstein diagnostizierte einen »war of doctrines«. ⁴⁵ Vorgegangen werden soll vor allem gegen Desinformation, die Verbreitung von Verschwörungserzählungen und die Beeinflussung von Wahlen, insbesondere in den sozialen Medien und durch Akteure von außen. Zu den politischen, ökonomischen oder sozialen Ursachen und Hintergründen der beschriebenen Bedrohungen findet sich in der Nationalen Sicherheitsstrategie hingegen wenig. Lediglich in dem Abschnitt, der sich auf die europäische Ebene und auf den speziellen Bereich der Terrorismusbekämpfung bezieht, findet sich dieser Hinweis: »Neben der Gefahrenabwehr muss es darum gehen, den ideologischen, gesellschaftlichen und sozioökonomischen Ursachen von Radikalisierung und Terrorismus zu begegnen.« ⁴⁶

Zweitens sticht neben der Sprache der Selbstverteidigung und Wehrhaftigkeit der ebenso allgegenwärtige wie oftmals unspezifische Begriff der *Resilienz* hervor. ⁴⁷ Auch hier geht es vor allem darum, die Resilienz von Staat und Gesellschaft gegen Ideologien und externe Einflussnahme zu erhöhen. Als zentrale Ziele formuliert die Strategie, »unsere Abwehrkräfte gegen Desinformation und die Resilienz unserer Demokratie zu stärken«. ⁴⁸ Diese Stärkung der »Abwehrkräfte« verbindet sich mit einem im öffentlichen Diskurs vermehrt zu vernehmenden, breiten und grundsätzlichen Aufruf zur *wehrhaften Demokratie*. Diese wird dabei verstanden als grundlegende Fähigkeit, sich als demokratische Gesellschaft nicht nur militärisch, sondern in diversen Bereichen

⁴³ Bundesregierung, *Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus*, a.a.O. (Fn. 25), S. 13.

⁴⁴ Bundesregierung, *Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus*, a.a.O. (Fn. 25), S. 3.

⁴⁵ Karl Loewenstein, »Militant Democracy and Fundamental Rights, I«, *American Political Science Review* 31, Nr. 3 (1937), S. 417–432, S. 429.

⁴⁶ Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), S. 38.

⁴⁷ Siehe in diesem Band: Holger Janusch, »Außenhandel als Achillesferse der deutschen Sicherheit: Wirtschaftliche Resilienz und Abschreckung in der Nationalen Sicherheitsstrategie« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

⁴⁸ Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, a.a.O. (Fn. 2), S. 46.

und auf verschiedenen Wegen gegen Russland und andere Akteure zu verteidigen.⁴⁹ Resilienz und Widerstandsfähigkeit scheinen sich hier, teilweise im Sinne allgemeiner Metaphern, auf grundlegende Eigenschaften demokratischer Gesellschaften zu beziehen, die in Krisenzeiten als notwendig erachtet werden. Neben eher *weichen* Maßnahmen, etwa in der politischen Bildung, sollen aber auch die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden zusätzliche Mittel und Möglichkeiten erhalten, um relevante Aktivitäten und Akteure entdecken und gegen diese vorgehen zu können. Sie werden im Sinne erhöhter Widerstandsfähigkeit als »ein unersetzlicher Teil unseres demokratischen Immunsystems« beschrieben.⁵⁰ Gerade vor dem Hintergrund des weiten Referenzobjekts und der breiten Bedrohungskonstruktion gewinnt die Frage, ab wann und gegen wen diese Instrumente zum Einsatz kommen, an Bedeutung.

4 Ausnahmezustand oder normale Politik? Politische Auswirkungen und demokratietheoretische Reflexionen

Die Auseinandersetzung mit Bedrohungen der (liberalen) Demokratie und der Notwendigkeit ihrer Verteidigung bezieht sich auf verschiedene Phänomene, Überzeugungen und Gruppen. Daher ist es kaum überraschend, dass die vorangegangene Analyse verschiedene politische Logiken und Rationalitäten identifiziert hat. Insbesondere bei den konkreten Vorgaben und Maßnahmen – gerade auch in der ergänzenden Strategie zur Extremismusbekämpfung und Demokratieförderung – überwiegen etablierte und reguläre Instrumente in Feldern wie politischer Bildung und praktischer Extremismusprävention, während die schärfsten Schwerter der wehrhaften Demokratie – insbesondere die Möglichkeit eines Parteiverbots – nicht explizit diskutiert werden. Zudem finden sich immer wieder Differenzierungen zwischen populistischen, autoritären oder extremistischen Überzeugungen und Gruppen sowie Hinweise auf die Bedeutung kontroverser Diskussion und demokratischer Kritik. Die Bundesregierung erscheint erkennbar bemüht, nicht einfach einen konservativen, repressionsfokussierten Diskurs der wehrhaften Demokratie aus den Zeiten des Kalten Krieges zu reproduzieren und bezieht sich explizit auch auf den Schutz progressiver Werte. Gleichzeitig hat sich aber auch gezeigt, dass die Behandlung im Rahmen der Nationalen Sicherheitsstrategie – sowie vor allem der sie begleitende politische Diskurs – in eine stark krisen- und ereignisgetriebene sowie mitunter pathetische Rhetorik eingebettet ist. Das Thema wird im Sinne der nationalen Sicherheit direkt mit globalen Systemkonflikten und *hybriden* äußeren Bedrohungen verknüpft. Zudem wird der Kreis potenzieller Bedrohungen der Demokratie weit gefasst, die zugrundeliegende Demokratiekonzeption mit zahlreichen anderen Werten aufgeladen und die wehrhafte Demokratie mit dem breiteren Ziel gesellschaftlicher Stabilität und Widerstandsfähigkeit verbunden.

⁴⁹ Vgl. etwa Jan Feddersen, »Ich will eine wehrhafte Demokratie«. Carlo Masala über die Bundeswehr (09.10.2022), <https://taz.de/Carlo-Masala-ueber-die-Bundeswehr/!5884220/> (Zugegriffen: 14.11.2024).

⁵⁰ Bundesregierung, *Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus*, a.a.O. (Fn. 25), S. 46.

Die Nationale Sicherheitsstrategie schwankt insofern zwischen politischem Ausnahmezustand und *normaler* demokratischer Politik. Aus der Perspektive der Forschung zu Versicherheitlichung kann eine Handlungslogik jenseits des normalen Alltagsbetriebes im Angesicht grundlegender oder gar existenzieller Gefahren mitunter durchaus legitim oder gar notwendig sein. Allerdings gilt es auch dann, darauf zu achten, dass unter anderem die eingesetzten Mittel geeignet und verhältnismäßig sind, mildere Mittel in Erwägung gezogen und unerwünschte Nebenwirkungen möglichst vermieden werden. Zudem zielt eine solche Ausnahmekonstellation eher auf zeitlich begrenzte Krisen als auf langfristige, strukturelle Herausforderungen.⁵¹ In Anbetracht der vorhandenen Gefährdungen demokratischer Institutionen und Verfahren sowie des Erstarkens autoritärer und extremistischer Kräfte in zahlreichen westlichen Demokratien erscheint eine Strategie, die über den politischen Alltagsbetrieb hinausgeht, nicht per se unangemessen. Viele der aufgeführten Ziele wie der Kampf gegen Desinformation in den sozialen Medien werden plausibel begründet und die Strategie verweist darauf, dass die kontroverse politische Auseinandersetzung geschützt bleiben muss.

Dennoch besteht die Gefahr, dass über den sicherheitsorientierten Fokus auf die Wehrhaftigkeit und Stabilität zentraler Institutionen und Werte die Dynamik und Kontingenz demokratischer Politik in den Hintergrund gedrängt wird. Eine oftmals eher kurzfristige, krisengetriebene Logik des Ausnahmezustandes steht zudem im Widerspruch zum empirischen Befund einer langfristigen und in vielen Ländern zu beobachtenden Konsolidierung und Normalisierung autoritärer und extremistischer Positionen und Parteien im politischen und gesellschaftlichen Mainstream.⁵² Daraus leitet sich keine alternative Gesamtstrategie ab; für die im Übrigen auch die umfangreiche akademische Forschung kein universales Patentrezept hat. Es ergeben sich aber doch Reflexionen und Empfehlungen mit Blick auf die Frage, was passiert, wenn aktuelle Gefährdungen der (liberalen) Demokratie als Sicherheitsbedrohung betrachtet werden, und welche Fallstricke, Blindstellen und Alternativen es zu bedenken gilt. Diese Reflexionen und Empfehlungen beziehen sich zum Teil auf mögliche Änderungen und Ergänzungen für eine neue oder überarbeitete Sicherheitsstrategie. Sie weisen aber auch über diesen engeren Kontext hinaus darauf hin, dass die spezifische Betrachtung des Themas als Sicherheitsproblem den politischen und gesellschaftlichen Umgang insgesamt beeinflussen könnte und wie eine solche Perspektive durch andere Aspekte und Betrachtungsweisen angepasst und ergänzt werden sollte.

Erstens drängen die Fokussierung auf äußere Einflussnahmen und die Einbettung in einen globalen Ideologiekonflikt die politische Auseinandersetzung und die Selbstreflexion über mögliche Ursachen in den Hintergrund. Historische Analogien zum Kampf gegen totalitäre Ideologien und die unmittelbare Verknüpfung mit dem Krieg in der Ukraine mögen eine moralische Mobilisierung in Teilen der Gesellschaft bewir-

51 Vgl. Rita Floyd, *The Duty to Secure. From Just to Mandatory Securitization*, Cambridge 2024.

52 Vgl. Cas Mudde, »From the Margins to the Mainstream. A Personal Reflection on Three Decades of Studying and Teaching Far-Right Politics«, in: *Journal of Right-Wing Studies* 2, Nr. 1 (2024), S. 139–151.

ken. Darüber droht allerdings in Vergessenheit zu geraten, dass die Verteidigung der liberalen Demokratie Teil politischer Konflikte ist und auch die Suche nach möglichen Krisenursachen zentral bleibt. Die Idee der wehrhaften Demokratie fungiert hier insofern als »eine vergemeinschaftende und identitätsstiftende Form der Komplexitätsreduktion, die gesellschaftlich bedingte Konflikte in einen Konflikt zwischen normativen Anschauungen und Überzeugungen verwandelt«. ⁵³ Aktuelle Krisendiagnosen sollten daher auch als Anlass zur Reflexion über vorhandene Probleme und Unzufriedenheiten in liberalen Demokratien dienen. Die ökonomischen, sozialen und politischen Ursachen des Aufstiegs autoritärer oder extremistischer Ideen und Bewegungen sind vielfältig. Sie beruhen sowohl auf strukturellen Veränderungen, etwa durch gesellschaftliche Desintegrationsprozesse, wachsende Ungleichheit und veränderte Kommunikationsformen, wie auf aktuellen Krisenerfahrungen, sozialen Abstiegsängsten, den Strategien politischer Parteien oder der Normalisierung bestimmter Einstellungen in größeren Teilen der Bevölkerung. ⁵⁴

Äußere Einflussnahme, Desinformation und demokratiefeindliche Ideologien sind wichtige Faktoren, denen es entschlossen zu begegnen gilt. Der einfache Verweis auf diese Faktoren wird der Komplexität der Situation aber nicht gerecht. Jenseits einer sicherheitspolitischen Betrachtung werden zu einem breit und langfristig angelegten Umgang mit Phänomenen, die nicht einfach verschwinden werden, auch politische Antworten auf konkrete Krisen, Herausforderungen und Erwartungen gehören müssen. Dies umfasst etwa verstärkte Anstrengungen in der Sozial- und Wirtschaftspolitik oder eine erhöhte politische Responsivität gegenüber oftmals weniger beachteten gesellschaftlichen Gruppen und Anliegen. Das bedeutet keineswegs die Übernahme populistischer, autoritärer oder extremistischer Vereinfachungen, Schuldzuweisungen und Opfermythen, wohl aber die Einsicht, dass »der Ruf nach Wehrhaftigkeit stets demokratische Defekte und Versäumnisse anzeigt«. ⁵⁵ Bei aller Notwendigkeit zur Betonung demokratischer Gemeinsamkeiten und der Abgrenzung von Extremist:innen bleibt es wichtig, in der öffentlichen Debatte alternative und innovative Vorschläge zur Bearbeitung konkreter Probleme zu erörtern. Gerade in einem Moment verbreiteter Krisendiagnosen ist »Vorsicht geboten, dass sich die Dauerpräsenz des Appells an alle Demokraten, sich ihrer Gegner:innen zu erwehren, nicht abnutzt oder zur Ausstellung der Hilflosigkeit wird«. ⁵⁶

Zweitens drohen begriffliche Präzision und praktische Differenzierung verlorenzugehen, wenn verschiedene Begriffe und Probleme vermischt und als Teil einer Gesamtbedrohung für die liberale Demokratie betrachtet werden. Die Übergänge zwischen Populismus, Autoritarismus und Extremismus sind nicht immer trennscharf. Gerade bestimmte ideologische Versatzstücke und Verschwörungserzählungen können als

53 Selk, *Demokratiedämmerung*, a.a.O. (Fn. 14), S. 277.

54 Vgl. etwa Wilhelm Heitmeyer, *Autoritäre Versuchungen. Signaturen der Bedrohung 1*, Berlin 2018; Cas Mudde, *The Far Right Today*, Cambridge 2019; Przeworski, *Krisen der Demokratie*, a.a.O. (Fn. 1); Schäfer/Zürn, *Demokratische Regression*, a.a.O. (Fn. 1).

55 Hacke, *Wehrhafte Demokratie*, a.a.O. (Fn. 3), S. 26.

56 Hacke, *Wehrhafte Demokratie*, a.a.O. (Fn. 3), S. 25.

Bindeglied dienen und in breite gesellschaftliche Milieus hineinwirken. Dennoch bleiben die Abgrenzungen zwischen diesen Phänomenen von zentraler Bedeutung. Der kritische Dialog mit populistischen und illiberalen Kritiker:innen sollte so lange wie möglich aufrechterhalten werden, allerdings unter der Voraussetzung der Akzeptanz grundlegender demokratischer Spielregeln sowie der Grund- und Menschenrechte. Eine pauschale, undifferenzierte Gegenpolarisierung kann hingegen kontraproduktiv wirken.⁵⁷ Insbesondere der Extremismusbegriff vermittelt das Bild einer klaren Frontstellung. Er sollte daher mit entsprechender Zurückhaltung verwendet werden. Die in der Nationalen Sicherheitsstrategie angesprochene »Entgrenzung« des Extremismus sollte nicht einer weiteren Ausdehnung und inhaltlichen Entleerung der Begriffsverwendung dienen, wie sie sich etwa in politischen Debatten um die Aktionen der *Letzten Generation* zeigte.

Ein politisches Strategiedokument ist nicht der Ort für demokratietheoretische Grundsatzfragen. Eine Sicherheitsstrategie sollte sich aber vor allem dort, wo sie direkten Bezug auf die wehrhafte Demokratie mit ihrem besonderen Instrumentenkasten nimmt, auf den Kern gewalttätiger oder aggressiver Bestrebungen gegen die Grundfesten der freiheitlich-demokratischen Grundordnung beschränken und den Demokratiebegriff nicht mit zu vielen, oftmals vagen Bezügen erweitern. Desto eher der Umgang mit populistischen, antiliberalen und autoritären Gruppen um Begriffe wie Wehrhaftigkeit und Widerstandsfähigkeit kreist und diese Akteure als Sicherheitsbedrohung markiert werden, umso mehr Präzision und Differenzierung sind geboten.⁵⁸ Dies spricht selbstverständlich in keiner Weise dagegen, liberale Werte und Errungenschaften aus guten Gründen im Rahmen der politischen Auseinandersetzung zu verteidigen und dabei insbesondere zivilgesellschaftliche Gruppen und Initiativen sowie die von Diskriminierung und Hass direkt Betroffenen zu schützen und zu stärken. Gerade weil die Behandlung eines Themas in der Nationalen Sicherheitsstrategie mit einer besonderen Perspektive und Priorisierung einhergeht, sollte sie aber sowohl in der Definition des Referenzobjektes als auch bei der Identifikation der zentralen Bedrohungen möglichst präzise, differenziert und zurückhaltend agieren.

Drittens tendiert ein sicherheitspolitischer Diskurs der wehrhaften Demokratie zu einer staatszentrierten und stabilitätsfokussierten Perspektive. Besonders kontroverse und weitreichende rechtliche Instrumente wie ein Parteiverbot oder der Entzug bestimmter politischer Rechte werden in der Strategie nicht explizit behandelt. Stattdessen wird Wehrhaftigkeit insbesondere mit dem Konzept der Resilienz in Verbindung gebracht. Im Zusammenspiel mit der beobachteten Stabilitätsorientierung der Nationalen Sicherheitsstrategie verschränken sich Wehrhaftigkeit und Widerstandsfähigkeit damit zu einem breiten und oftmals wenig konkreten Aufruf zur robusten Absicherung des politischen und gesellschaftlichen Status quo. Demokratische Resilienz sollte

57 Vgl. etwa Jennifer McCoy/Murat Somer, »Overcoming Pernicious Polarization«, in: *Journal of Democracy* 32, Nr. 1 (2021), S. 6–21; Anthoula Malkopoulou/Benjamin Moffitt, »How Not to Respond to Populism«, in: *Comparative European Politics* 21, Nr. 6 (2023), S. 848–865.

58 Vgl. Müller, *Militant Democracy*, a.a.O. (Fn. 10), S. 263.

sich aber auf möglichst konkrete Ziele beziehen sowie auch als Anpassung an neue Situationen und Krisen inklusive der Suche nach innovativen Lösungen und Ansätzen verstanden werden.⁵⁹ Sie ist dabei nicht auf den Staat und seine formalen Institutionen begrenzt. Demokratische Resilienz verlangt gerade eine aktive demokratische Opposition und eine starke Zivilgesellschaft, die attraktive politische Alternativen bieten sowie gesellschaftliche Beteiligung und Teilhabe ermöglichen.⁶⁰ Eine solche gesellschaftsfokussierte Strategie ist langwierig und ihr Ausgang ist unsicher. Sie lässt sich auch nur bedingt von staatlicher Seite initiieren. Die aufgeladene, ereignisgetriebene Rhetorik und Symbolik sicherheitsorientierter Wehrhaftigkeit sollte daher stärker durch konkretes und langfristiges Engagement sowie ausreichend finanzierte Maßnahmen, insbesondere im Rahmen der überwiegend zivilgesellschaftlich getragenen Demokratieförderung und Extremismusprävention, ergänzt werden.

Die Versicherheitlichung des politischen Sektors wurde klassischerweise von der Sorge begleitet, dass die Konstruktion eines ideologisch aufgeladenen äußeren Feindbildes auch nach innen die Unterdrückung bestimmter Überzeugungen und Gesinnungen bewirken könnte, wie in den Vereinigten Staaten während der McCarthy-Ära.⁶¹ Diese Befürchtung erscheint im vorliegenden Fall unbegründet. Philip Manows Warnung vor »autoritären Fantasien«, die sich im Namen der Verteidigung der liberalen Demokratien zunehmend entwickelten, scheint jedenfalls für den vorliegenden Fall deutlich übertrieben.⁶² Die vorliegende Analyse verweist aber dennoch auf Ambivalenzen einer auf Sicherheit und Wehrhaftigkeit ausgerichteten Perspektive im Umgang mit aktuellen Herausforderungen. Das bedeutet nicht, dass die (liberale) Demokratie machtlos ist und – wie Hans Kelsen in Anbetracht der faschistischen Bedrohung der 1930er Jahre formulierte – letztlich dazu verdammt sei, dass sie »auch ihren ärgsten Feind an ihrer eigenen Brust nähren muß«.⁶³ Es heißt aber, dass die Antwort auf die attestierte Krise demokratischer Politik vor allem in einer langfristig und breit angelegten, entschlossenen, lösungsorientierten, selbstkritischen und lernfähigen demokratischen Politik liegt, die über die sicherheitsfokussierte und staatszentrierte Stabilität formaler Institutionen sowie einen symbolischen, normativ aufgeladenen und ereignisgetriebenen Ausnahmezustand hinausgeht. Die spezifische Behandlung des Themas in einer Sicherheitsstrategie sollte daher besonders differenziert, zurückhaltend und präzise erfolgen. Gleichzeitig sollte eine sicherheitspolitisch geprägte Perspektive der Wehrhaftigkeit bestenfalls ein Bestandteil des Gesamtumgangs mit aktuellen Herausforderungen der (liberalen) Demokratie darstellen und andere politische und gesellschaftliche Aspekte und Blickwinkel nicht in den Hintergrund drängen.

59 Vgl. Holloway/Manwaring, *Resilience*, a.a.O. (Fn. 12), S. 82–83.

60 Vgl. Anna Lührmann, »Disrupting the Autocratization Sequence. Towards Democratic Resilience«, in: *Democratization* 28, Nr. 5 (2021), S. 1017–1039, S. 1030.

61 Buzan, *People, States and Fear*, a.a.O. (Fn. 19), S. 109.

62 Manow, *Unter Beobachtung*, a.a.O. (Fn. 16), S. 46.

63 Hans Kelsen, »Verteidigung der Demokratie« [1932], in: ders. *Verteidigung der Demokratie. Abhandlungen zur Demokratietheorie*. Herausgegeben von Matthias Jestaedt/Oliver Lipsius, Tübingen 2006, S. 229–237, S. 237.

