

**5**

# 2021 / Demokratien auf der Kippe: Globale Trends und Bedrohungen /

## **TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN**

**5.1** ↘ Trends und Facetten globaler Entdemokratisierung

**5.2** ↘ Bedrohungen und Herausforderungen der Demokratie

↓ **EMPFEHLUNGEN****5**

138

- 1 Kollektiver Demokratieschutz als Priorität, nach innen wie außen** Die Bundesregierung sollte gemeinsame Anstrengungen verstärken, um demokratische Erosionsprozesse zu verhindern – und dies nicht nur in den Beziehungen zum Globalen Süden, sondern auch innerhalb der EU sowie im Rahmen des von US-Präsident Biden vorgeschlagenen globalen „Demokratie-Gipfels“.
- 2 Die Attraktivität der Demokratie erneuern** Als Idee genießt die Demokratie weltweit hohe Attraktivität, die Unzufriedenheit mit den real existierenden Demokratien ist allerdings ebenso groß. Als Antwort auf die Krise der Demokratie und politische Polarisierung sollten Parlamente und politische Öffentlichkeit als Orte des lebhaften Streits zur Erneuerung von Demokratie gestärkt werden.
- 3 Politische Polarisierung und demokratische Erosionsprozesse nicht verschärfen** Die Erosion der Demokratie unter Bedingungen scharfer Polarisierung macht die Entwicklung gesellschaftlicher Gegenstrategien schwierig und Versuche der Einwirkung von außen riskant. Außen- und entwicklungspolitische Maßnahmen sollten deshalb stets auf potenziell konfliktverschärfende Wirkungen abgeklopft werden.
- 4 Pandemie- und Terrorbekämpfung dürfen nicht zulasten parlamentarischer Kontrollen und öffentlicher Debatten gehen** Jenseits zwingend zu befristender, kurzfristiger Krisenreaktionsmaßnahmen sind Parlamente, zivilgesellschaftliche Organisationen und die Öffentlichkeit einzubeziehen, wenn im Namen der Pandemie- oder der Terrorbekämpfung Entscheidungen getroffen werden. Die Evaluation der Maßnahmen sollte stets institutionell verankert und finanziell abgesichert werden.
- 5 20 Jahre nach „9/11“ bedarf es einer Überprüfung der Anti-Terror-Gesetzgebung** Eine solche Evaluierung sollte demokratische und menschenrechtliche „Kollateralschäden“ systematisch in den Blick nehmen und selbst Anlass einer breiten, öffentlichen Debatte sein.
- 6 Aus Corona lernen** Deutschland und die EU sollten sich um eine systematische Auswertung der internationalen Erfahrungen demokratischer Pandemiebekämpfung bemühen. Alle dauerhaften Einschränkungen, die in Reaktion auf Covid-19 ergriffen wurden, müssen auf den Prüfstand gestellt werden.

# TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN /

## Demokratien auf der Kippe: Globale Trends und Bedrohungen/

Seit ungefähr zehn Jahren lässt sich ein globaler Trend der Entdemokratisierung beobachten: In zahlreichen Ländern zeigt sich eine Erosion der Demokratie, bis hin zum offenen Zusammenbruch. Das Kapitel zeichnet diesen Trend nach und analysiert drei konkrete Bedrohungen der Demokratie: Polarisierung, Terrorismus und Covid-19. Politische Antworten sollten kollektive Bemühungen um den Schutz der Demokratie mit Initiativen zu ihrer Erneuerung verbinden.

### 5.1 ✓ Trends und Facetten globaler Entdemokratisierung

**M**it den Präsidentschaftswahlen in den USA und den sich anschließenden Versuchen des abgewählten Amtsinhabers, die Machtübergabe mit nahezu allen Mitteln zu verhindern, erreichte die globale Krise der Demokratie zum Jahreswechsel 2020/2021 ihren bisherigen Höhepunkt. Nach Jahren der graduellen Erosion demokratischer Normen und Institutionen schien ein Zusammenbruch der ältesten Demokratie der Welt im Bereich des Möglichen. Schon bevor vom Präsidenten persönlich aufgehetzte Trump-Anhänger das Kapitol stürmten, ließ der Polity-Demokratieindex verlauten, dass die USA im Jahr 2020 nicht mehr als Demokratie eingestuft werde.<sup>1</sup> Diese Einschätzung ist sicherlich umstritten, aber allein die Tatsache, dass die Demokratie in den USA zumindest auf der Kippe stand, stellt eine dramatische Entwicklung dar.

Die USA sind dabei kein Einzelfall. Seit Jahren verzeichnet die vergleichende Demokratieforschung wahlweise eine „demokratische Rezession“, eine „Erosion der Demokratie“ oder eine „Welle der Autokratisierung“ (→ Diamond 2021; Przeworski 2020; V-Dem 2021). Geht man nach den Daten des V-Dem-Instituts, die → **37** / 141<sup>2</sup> zugrunde liegen, ist die demokratische Qualität der politischen Regime der Welt im Durchschnitt seit einigen Jahren rückläufig, und dies sowohl mit Blick auf liberal-demokratische Standards als auch gemäß eines minimalen, auf Wahlen fokussierten Demokratieverständnisses. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Betrachtung des weltweiten Anteils der Länder, die V-Dem als Demokratien einstuft. Vor allem der Anteil liberal-demokratisch verfasster Staaten ist demnach seit 2006 rückläufig und hat 2020 wieder in etwa das Niveau des Jahres 1990 erreicht. Diese Entwicklung steht in deutlichem Kontrast zu den 1980er

Demokratische  
Qualität politischer  
Regime seit Jahren  
rückläufig

und 1990er Jahren, die durch einen klaren Trend globaler Demokratisierung gekennzeichnet waren.

Blickt man auf die Entwicklungen in den einzelnen Ländern, die sich hinter diesem globalen Trend verbergen, so lassen sich drei Formen der Entdemokratisierung unterscheiden → **38**/142.<sup>3</sup> Erstens beobachten wir demokratische Regime, die graduell an Qualität verlieren. Nach V-Dem-Einstufungen fallen in diese Kategorie für den Zeitraum 2010 bis 2020 sechs Länder, darunter Brasilien und die USA sowie mit Polen und Slowenien zwei EU-Mitgliedsstaaten. Während diese Länder (noch) demokratisch verfasst sind, kommt es in einer zweiten Gruppe zum Zusammenbruch der Demokratie. Im Zeitraum seit 2010 betrifft dies elf Länder, darunter Indien, Mali, die Türkei und Ungarn. Bereits vor 2010 hatten Bangladesch, Nicaragua, Thailand und Venezuela den V-Dem-Status als Demokratie verloren (wobei Thailand 2012 kurzzeitig erneut als Demokratie geführt wurde). Wie die Beispiele Mali (2012, 2020) und Thailand (2006, 2014) zeigen, gehört der klassische Militärputsch dabei keineswegs der Vergangenheit an. In den allermeisten Fällen beobachten wir allerdings eine schrittweise Erosion demokratischer Institutionen und eine schleichende Zunahme autoritärer Politikmuster.

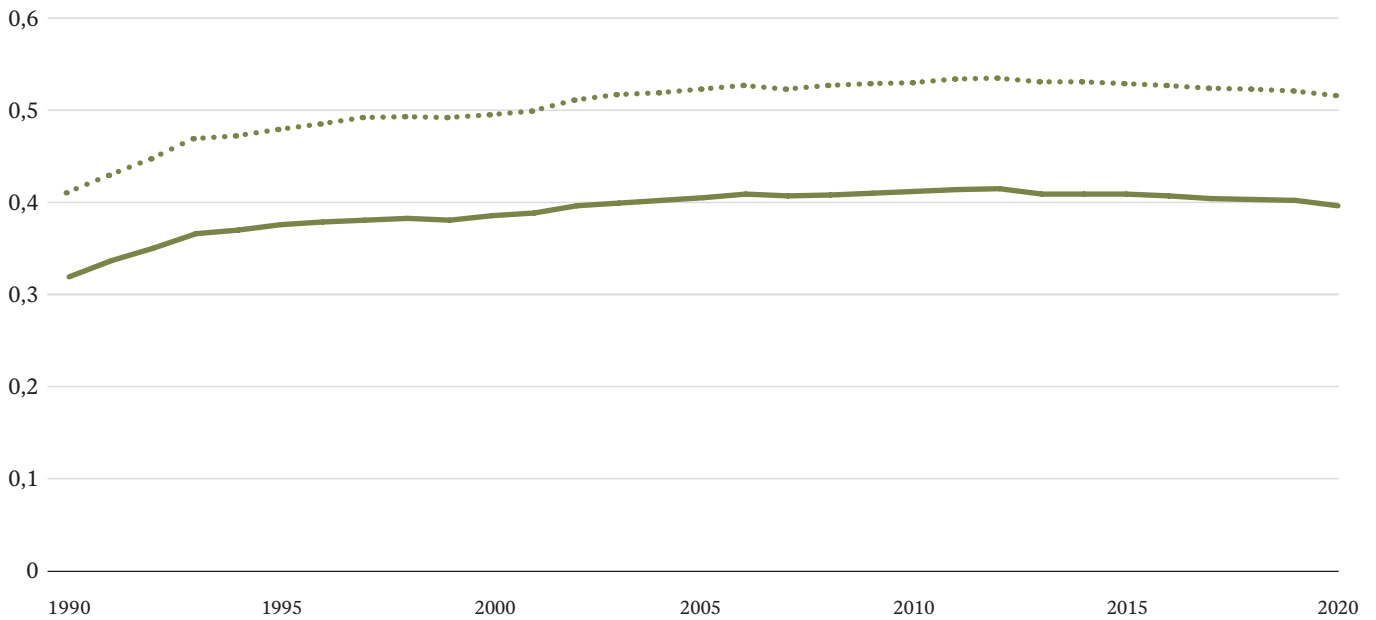
**37** Globale Entwicklung der Demokratie 1990–2020

Quelle → 5 / 155

**Demokratiequalität**

Globaler Durchschnitt

..... Elektorale Demokratiequalität  
 — Libérale Demokratiequalität



**Globaler Anteil an Regimeformen**

Anteil in %

■ Autokratie  
 ■ Elektorale Autokratie  
 ■ Elektorale Demokratie  
 ■ Liberale Demokratie



Ob und wann der Punkt erreicht ist, an dem Entdemokratisierung die Gestalt eines Zusammenbruchs der Demokratie annimmt, ist dabei in der Regel umstritten. V-Dem etwa führt die Türkei, nach Jahren gradueller Erosion unter Recep Tayyip Erdoğan, seit 2013 nicht mehr als Demokratie, der EU-Mitgliedsstaat Ungarn gilt seit 2018 als „elektorale Autokratie“, Bolivien verlor mit dem putschähnlichen Sturz von Präsident Evo Morales 2019 den Demokratiestatus. Ebenfalls 2019 überschritt nach jahrelangen, graduellen Abstufungen Indien als die bis dato bevölkerungsreichste Demokratie der Welt die Schwelle zur Autokratie. Die USA hingegen führt V-Dem weiterhin als „liberale Demokratie“. Der Übergang von der graduellen Erosion zum Zusammenbruch der Demokratie ist mithin fließend, und wenn im Folgenden von Entdemokratisierung die Rede ist, beziehen wir uns auf beide Phänomene. Nicht weiter thematisiert wird hingegen eine dritte Gruppe von Ländern, in denen eine weitere Verhärtung und Schließung – sprich eine weitere Autokratisierung – durchgehend autoritärer Regime zu verzeichnen ist.

### 38 Staaten mit substantiellem Demokratieverlust (2010–2020)

Quelle → 5/155

<b>Politisches Regime</b> 2010 → 2020		<b>Index</b> <b>Liberaler Demokratie</b> Veränderung 2010–2020	<b>Index</b> <b>Elektoraler Demokratie</b> Veränderung 2010–2020
<b>Graduelle Erosion der Demokratie</b>			
Botswana	Liberale Demokratie → Elektorale Demokratie	-0.14	-0.12
Brasilien	Elektorale Demokratie	-0.27	-0.19
Mauritius	Liberale Demokratie → Elektorale Demokratie	-0.23	-0.20
Polen	Liberale Demokratie → Elektorale Demokratie	-0.34	-0.26
Slowenien	Liberale Demokratie → Elektorale Demokratie	-0.15	-0.12
USA	Liberale Demokratie	-0.13	-0.09
<b>Zusammenbruch der Demokratie</b>			
Benin	Elektorale Demokratie → Elektorale Autokratie	-0.26	-0.23
Bolivien	Elektorale Demokratie → Elektorale Autokratie	-0.20	-0.41
Indien	Elektorale Demokratie → Elektorale Autokratie	-0.23	-0.25
Komoren	Elektorale Demokratie → Elektorale Autokratie	-0.15	-0.17
Mali	Elektorale Demokratie → Elektorale Autokratie	-0.11	-0.14
Philippinen	Elektorale Demokratie → Elektorale Autokratie	-0.13	-0.09
Sambia	Elektorale Demokratie → Elektorale Autokratie	-0.16	-0.19
Serbien	Elektorale Demokratie → Elektorale Autokratie	-0.27	-0.29
Tansania	Elektorale Demokratie → Elektorale Autokratie	-0.09	-0.09
Türkei	Elektorale Demokratie → Elektorale Autokratie	-0.29	-0.27
Ungarn	Elektorale Demokratie → Elektorale Autokratie	-0.32	-0.34
<b>Weitere Autokratisierung in Ländern mit Zusammenbruch der Demokratie vor 2010</b>			
Bangladesch	Elektorale Demokratie bis 2002 → Elektorale Autokratie	-0.09	-0.18
Nicaragua	Elektorale Demokratie bis 2006 → Elektorale Autokratie	-0.15	-0.22
Thailand	Elektorale Demokratie bis 2005, 2012 → Elektorale Autokratie	-0.17	-0.22
Venezuela	Elektorale Demokratie bis 2002 → Elektorale Autokratie	-0.09	-0.22

Entdemokratisierung ist ein globales Phänomen, das alle Weltregionen erfasst. Betroffen sind nicht nur relativ junge Demokratien, sondern auch Länder wie Indien, die USA, Botswana oder Venezuela, die zur Jahrtausendwende auf mehrere Jahrzehnte demokratischer Herrschaft zurückblicken konnten. Allerdings ist das Gros demokratisch verfasster Staaten bisher nicht von substanziellen Verschlechterungen der Regimequalität betroffen. Zudem erinnern Beispiele wie Tunesien daran, dass es nach wie vor auch zu erfolgreichen Demokratisierungsprozessen kommt. Allgemein zeigen globale Protestdaten einen Anstieg pro-demokratischer Massendemonstrationen – und dies sowohl in demokratischen als auch in autoritär verfassten Staaten (→ Debiel et al. 2020). Trotz der schwierigen Bedingungen für Protestbewegungen aufgrund der Corona-Pandemie war das Jahr 2020 auch hier keine Ausnahme. Besonders bemerkenswert sind die Massenproteste in Belarus, die das Land seit der umstrittenen und offensichtlich manipulierten Wiederwahl des langjährigen Diktators Alexander Lukaschenko vom August 2020 erschüttert haben, sowie der Widerstand gegen den Militärputsch in Myanmar vom Februar 2021.

Pro-Demokratische  
Massenproteste  
nehmen weltweit zu

Entdemokratisierung ist ein komplexer Prozess, es lassen sich aber typische Elemente identifizieren (→ V-Dem 2021). Erstens werden bürgerliche Rechte und Freiheiten eingeschränkt. Zweitens weitet die Exekutive, häufig ein dominantes Staatsoberhaupt, die Macht gegenüber den anderen Staatsgewalten aus, wobei demokratische Kontrollinstanzen zunehmend ausgehebelt werden. Judikative und das Parlament transformieren sich dabei tendenziell von Institutionen, die die Regierung zu Rechenschaft und Transparenz verpflichten, zu Instrumenten im politischen Machtkampf. Drittens wird in extremen Fällen auch der Wahlprozess weitgehend ausgehöhlt, sodass selbst der Kern der Demokratie – die Möglichkeit eines friedlichen Machtwechsels durch kompetitive, freie und faire Wahlen – substanziell Schaden nimmt.

Die Einschränkung bürgerlicher Rechte und Freiheiten betrifft insbesondere zivilgesellschaftliche Handlungsspielräume (shrinking civic spaces) sowie Eingriffe in die Medienfreiheit. Seit 2005 verschärft eine wachsende Anzahl von Regierungen weltweit die legalen und administrativen Regeln, denen zivilgesellschaftliche Organisationen unterworfen sind, schränkt ihre Finanzierungsmöglichkeiten ein und schikaniert bzw. attackiert „unliebsame“ Aktivisten. Bedrohungen der Pressefreiheit äußern sich insbesondere in der Zunahme an Drohungen und gewaltsamen Attacken auf Journalisten. Die Beispiele Polen und Ungarn verdeutlichen zudem, wie Regierungen systematisch versuchen, die Medienlandschaft Schritt für Schritt unter ihre Kontrolle zu bringen und kritische Berichterstattung zu unterbinden. Zugleich haben sowohl die polnische als auch die ungarische Regierung in den vergangenen Jahren versucht, parlamentarische Kontrollmechanismen abzubauen und die Unabhängigkeit der Gerichte zu unterwandern. Dass Entdemokratisierung inzwischen auch die Kerninstitutionen in etablierten Demokratien betrifft, zeigen insbesondere die umstrittenen Präsidentschaftswahlen 2020 in den USA. Zwar scheiterte Präsident Trump letztlich mit seinem Versuch, Wahl und Amtsantritt seines Konkurrenten zu verhindern. Allerdings war die Delegitimierung des Wahlpro-

Zivilgesellschaften  
und Medien geraten  
unter Druck



zesses durch den Präsidenten bei weiten Teilen seiner Anhänger durchaus erfolgreich – mit der Folge eines substanziellen Vertrauensverlusts in die US-Demokratie.

Die Ursachen, die den gegenwärtigen Dynamiken der Entdemokratisierung zugrunde liegen, sind vielfältig. Die Forschung betont hier insbesondere die Bedeutung von Wirtschaftskrisen und wachsenden sozialen Ungleichheiten, den Verfall etablierter Parteiensysteme sowie laufende geopolitische Machtverschiebungen, in denen sich der relative Abstieg des liberal-demokratischen „Westens“ mit dem Aufstieg und wachsenden weltpolitischen Engagement autoritärer Regime wie China und Russland verbindet (→ Diamond 2021; Przeworski 2020) → **F**, → **1**. Im Folgenden wollen wir unser Augenmerk auf drei konkrete Herausforderungen legen, mit denen demokratische Regime aktuell unmittelbar konfrontiert sind: das Phänomen sich zuspitzender politischer Polarisierung, das dem demokratischen Wettbewerb zentrale normative Grundlagen zu entziehen droht; den Terrorismus, der insbesondere in Gestalt der Terrorismusbekämpfung zur konkreten Bedrohung liberaler Demokratien werden kann; und die Covid-19-Pandemie, die jedenfalls temporär zu einer beispiellosen globalen Welle von Einschränkungen demokratischer Rechte und Institutionen geführt hat.

## 5.2 ✓ Bedrohungen und Herausforderungen der Demokratie

### POLITISCHE POLARISIERUNG

**P**olitische Polarisierung bezeichnet die Zuspitzung politischer Debatten in Richtung zweier sich gegenüberstehender Positionen. Eine solche Zuspitzung ist per se kein Problem für die Demokratie, sondern kann das politische Engagement in Parteien oder die Teilnahme an Wahlen erhöhen und so durchaus demokratiefördernd wirken. Zur ernststen Herausforderung für die Demokratie wird Polarisierung dann, wenn sie Politik und Gesellschaft in zwei antagonistische Lager spaltet und die jeweilige Lagerzugehörigkeit zur übergeordneten kollektiven Identität wird. An die Stelle einer pluralistischen Auseinandersetzung tritt dann die Konfrontation zweier Blöcke, die sich wechselseitig die Legitimität absprechen (→ McCoy/Somer 2020). Eine wachsende Zahl von Demokratien ist seit der Jahrtausendwende von einer solchen extremen Polarisierung geprägt. Prominente Beispiele wie die USA, Brasilien, Indien und in Europa Polen oder Ungarn unterstreichen die Dringlichkeit des Problems. Mitunter befördert durch populistische Bewegungen und Regierungen, die die Spaltung der Gesellschaft nutzen und weiter vertiefen, bildet extreme politische Polarisierung einen wichtigen Bestandteil des beschriebenen Trends der Entdemokratisierung.

Extreme  
Polarisierung  
in immer mehr  
Demokratien

Historisch spielt die sich zuspitzende Polarisierung entlang sozioökonomischer Konfliktlinien eine bedeutsame Rolle für das Scheitern der Demokratie. Exemplarisch hierfür steht die Geschichte konservativer Militärputsche in Lateinamerika. Aber angesichts

extremer sozialer Ungleichheit sind Polarisierungstendenzen in Lateinamerika auch heute häufig sozioökonomisch konnotiert. Beim graduellen Niedergang der Demokratie in Venezuela unter Hugo Chávez und seinem Nachfolger Nicolás Maduro spielte die Spaltung der Gesellschaft in das „chavistische“ Lager der sozioökonomisch benachteiligten Massen und das „anti-chavistische“ Lager der traditionellen Mittelschichten und Eliten eine zentrale Rolle. Eine ähnliche Konfliktkonstellation prägte auch die schwere Krise der Demokratie, die Bolivien in den Jahren 2019 und 2020 durchlief. Außerhalb Lateinamerikas bildet Thailand einen prominenten Fall, in dem eine scharfe Polarisierung entlang sozioökonomischer Konfliktlinien bereits zwei Mal zur Machtübernahme durch das Militär beigetragen hat.

In anderen Fällen ist Polarisierung primär ethnisch oder religiös konnotiert. Prominente Fälle religiös geprägter Polarisierung bilden die Türkei unter Präsident Erdoğan und Indien unter Premierminister Narendra Modi. Erdoğan füllt einen stark populistischen Diskurs mit einer konservativ-islamistischen Agenda, die die bis in die türkische Staatsgründung zurückreichende Konfliktlinie zwischen religiösen und säkularen Kräften aktiviert und vertieft hat. In ähnlicher Weise zeigt sich der radikal-hinduistische Diskurs Modis in Indien als zugleich die eigenen Anhänger mobilisierend und das Land tief spaltend.

Sozioökonomische, ethnische oder religiöse Polarisierung schwächt Demokratien

Sozioökonomische, ethnische und religiöse Differenzen spielen auch in den aktuellen Krisen der Demokratie in Ländern wie Brasilien, den USA, Polen oder Ungarn eine Rolle. Hier folgt die Lagerbildung aber insbesondere soziokulturell geprägten, politisch-ideologischen Identitäten. In unterschiedlichen Ausprägungen und Mischungsverhältnissen treffen kosmopolitische und nationalistische, (post-)moderne und traditionelle, liberale und konservative, menschenrechtlich progressive und regressive Einstellungen aufeinander – und manifestieren sich in konkreten Kontroversen über Gleichberechtigung, Abtreibung und LGBTIQ-Rechte, über Fragen von Integration, Rassismus und Einwanderung oder zum Verhältnis nationaler Souveränität und internationaler Verpflichtungen.

Wie gefährlich politische Polarisierung ist, zeigt der Zusammenbruch der Demokratie in Ländern wie Thailand, der Türkei und Venezuela, aber auch die fortschreitende Erosion der Demokratie in Ungarn und Indien. In den USA konnte ein offener Zusammenbruch der Demokratie, der im Vorfeld der Wahlen im November 2020 durchaus möglich schien, vorerst abgewendet werden. Die anhaltende Polarisierung stellt das demokratische Regime der Vereinigten Staaten aber weiterhin vor ernste Herausforderungen. Generell zeigen die V-Dem-Daten, dass das Niveau politischer Polarisierung in der Mehrzahl der Länder, in denen jüngst eine signifikante Entdemokratisierung zu beobachten waren, hoch und seit der Jahrtausendwende spürbar angestiegen ist. Dies gilt konkret für Bolivien, Brasilien, Indien, Nicaragua, Polen, Sambia, Thailand, die Türkei und die USA.

Die Mechanismen, über die eskalierende Polarisierung demokratische Institutionen und Normen unterminiert, sind vielfältig. Wie die scharfen Kontroversen um die Besetzung nationaler Gerichtshöfe in Polen und Ungarn aber auch in den USA zeigen, wird die

Judikative schnell zu einem Spielball der polarisierten politischen Auseinandersetzung. Das Parlament wird entweder – bei klarer Regierungsmehrheit wie in Ungarn – zum Erfüllungsgehilfen der Exekutive, oder es kommt zur wechselseitigen Blockade wie zuletzt regelmäßig in den USA. Extreme Polarisierung verringert dabei auch die Akzeptanz basaler Normen, die das Überleben der Demokratie sicherstellen, darunter insbesondere die wechselseitige Anerkennung als legitime politische Kontrahenten. In Folge sinken die Bereitschaft, einen (knappen) Wahlsieg der anderen Seite anzuerkennen, sowie die Fähigkeit zu lagerübergreifenden politischen Debatten, während Misstrauen und Intoleranz, im Extremfall auch Gewaltbereitschaft zunehmen.

Parlamente  
und Gerichte im Sog  
extremer Polarisierung

Extreme politische Polarisierung spaltet, wie gesagt, ebenfalls die Bevölkerung – und erhöht auch dort die Toleranz für Verstöße gegen demokratische Regeln. In polarisierten Gesellschaften zeigen sich Wähler, die die Demokratie grundsätzlich unterstützen, eher bereit, offen undemokratisches Verhalten zu tolerieren, wenn es von Repräsentanten des eigenen Lagers ausgeht (→ Svoboda 2019). Im Extremfall führt dies dazu, dass selbst ein Militärputsch (wie in Thailand 2006 und 2014), die Aushebelung eines demokratisch gewählten Parlaments (wie in Venezuela 2016/2017) oder die massive Repression oppositioneller Gruppen (wie in der Türkei seit 2016) im eigenen Lager als legitimer Akt zur Verteidigung der Demokratie angesehen wird.

Demokratische Kernprinzipien sind auch häufig selbst Gegenstand von Polarisierung. So herrschen in den antagonistischen Lagern mitunter konkurrierende Demokratievorstellungen vor, wenn etwa liberale, auf checks-and-balances und institutionelle Machtbegrenzung fokussierte Vorstellungen plebiszitären, mehrheits- und/oder direktdemokratischen („populistischen“) Vorstellungen gegenüberstehen. Noch schwieriger wird es, wenn eine Seite offen undemokratische Lösungen und/oder gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit propagiert und so der demokratischen Auseinandersetzung zwischen den Lagern die Grundlage entzieht. Wie der brasilianische Präsident Jair Bolsonaro, aber auch Erdoğan, Trump und der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán zeigen, ist der Übergang zwischen illiberalen Kräften, die demokratische Kernprinzipien weiterhin zumindest im Grundsatz achten, und autoritären Positionen fließend. Die Unterscheidung ist aber gleichwohl zentral, spätestens wenn es um Empfehlungen zum Umgang mit Polarisierung geht. So argumentiert V-Dem in einem Handbuch zur Verteidigung der Demokratie, dass Reaktionen auf „illiberale Herausforderer“, die unterschiedslos auf Exklusion, Verbote und Dämonisierung zielen, dazu tendieren, Polarisierung weiter zu vertiefen. Eine Strategie des „critical engagements“, des kritischen Dialogs, differenziert hingegen zwischen illiberalen, aber demokratiekompatiblen Forderungen, Positionen und Kräften und solchen, die extremistisch oder autoritär sind. Ziel ist es, die „Wir-gegen-sie-Logik“ zu durchbrechen und so zugleich Polarisierung zu reduzieren und autoritäre Strömungen zu marginalisieren (→ V-Dem 2020). Politische Antworten, so die aktuelle Forschung zum Thema, sollten darüber hinaus auf die strukturellen Ursachen extremer Polarisierung zielen. Allgemein geht es insbesondere um Antworten auf die Krise politischer Repräsentation, den laufenden Strukturwandel

Kritischer Dialog mit  
illiberalen Kräften  
statt Konfrontation,  
Verbot und Exklusion

öffentlicher Meinungsbildung (Stichworte: „Soziale Medien“ und Verschwörungsideologien → 39 /147 sowie auf sozioökonomische Ungleichheiten.

### 39 Verschwörungsideologien

Verschwörungsideologien treten vor allem in Krisensituationen in Erscheinung. Sie signalisieren und befördern eine Zunahme gesellschaftlicher Unsicherheit. Insbesondere in extremistischen und terroristischen Diskursen spielen Verschwörungsideologien oft eine zentrale Rolle. Da sie sich häufig auf Glaubenssysteme stützen, in denen Antisemitismus, Muslimfeindlichkeit und Fremdenfeindlichkeit fest verankert sind, lassen sich Verschwörungsideologien von rechtspopulistischen und rechtsextremen Akteuren gezielt nutzen, um gesellschaftliche Polarisierungen und die Delegitimierung der demokratischen Ordnung sowie ihrer politischen Repräsentanten voranzutreiben. In der Folge sind Bürger desorientiert, koppeln sich vom demokratischen Diskurs ab und billigen oder gebrauchen Gewalt gegen vermeintliche Bedrohungen. Die rechtsextremen Anschläge von Christchurch, El Paso und Halle im Jahr 2019 sind Beispiele für Gewalttaten, die sich auf verschwörungsideologische Narrative des „großen Bevölkerungsaustauschs“ oder einer „jüdischen Weltverschwörung“ stützen. Der Täter von Hanau (2020) bezog sich ebenfalls auf rassistische und verschwörungsideologische Versatzstücke.

Durch die Digitalisierung hat das Phänomen eine neue Dynamik erlangt: Verschwörungsideologien verbreiten sich schneller und werden von der Öffentlichkeit stärker wahrgenommen. In den sozialen Medien können sie in kürzester Zeit Mobilisierungsdynamiken in Gang setzen, die sich in Form von Protesten äußern und mitunter in Gewalttaten entladen. Wiederum sind es insbesondere rechtspopulistische und rechtsextreme Akteure, die in den sozialen Medien Verschwörungsideologien aufgreifen, sie verändern oder neu kombinieren und aktiv verbreiten. Den jüngsten Höhepunkt dieser Entwicklung bildet der sogenannte „Sturm auf das Kapitol“ durch Unterstützer des abgewählten US-Präsidenten Donald Trump. Diesem Angriff auf die demokratischen Institutionen der USA ging die Verschwörungserzählung der „gestohlenen Wahl“ voraus, die Trump selbst über Twitter befeuert hatte. In Deutschland hat die Corona-Pandemie zu einem massiven Aufschwung von Verschwörungsideologien geführt. Neben unzähligen Online-Kanälen werden dabei auch die Anti-Corona-Proteste als Plattform für antidemokratisch und antipluralistisch ausgerichtete verschwörungsideologische Agitation genutzt.

## TERRORISMUS UND TERRORISMUSBEKÄMPFUNG

Terroristische Gewalt bedroht demokratische Systeme nicht unmittelbar, sondern wirkt über die Reaktionen, die sie beim Staat und in der Gesellschaft hervorruft. Terrorismus trägt zu Entdemokratisierung bei, wenn etwa Regierungen unter Verweis auf (vermeintliche) terroristische Bedrohungen bürgerliche Freiheiten und demokratische Verfahren einschränken.

Ob Demokratien in besonderer Weise von terroristischer Gewalt betroffen sind, ist eine alte Debatte. Die aktuelle Forschung deutet eher darauf hin, dass terroristische Anschläge weniger wahrscheinlich sind, wenn das politische System gewaltfreie Möglichkeiten pluralistischer Partizipation bereithält (→ Gaibullov et al. 2017). Seit dem 11. September 2001 (9/11) hat sich das terroristische Anschlagsgeschehen zunehmend in nicht-demokratische Staaten verlagert, auch wenn etablierte Demokratien weiterhin Anschläge

erleben. Der eindeutige Schwerpunkt liegt jedoch in Regionen mit akuten bewaffneten Konflikten, die 96 % aller Todesfälle durch terroristische Gewalt im Jahr 2019 verzeichneten (→ Institute for Economics & Peace 2020: 14). Mehr als die Hälfte aller Anschläge fand in fünf Ländern statt und dabei in der Regel im Kontext laufender Bürgerkriege oder bewaffneter Aufstände: Afghanistan (21 %), Jemen (9 %), Irak (8 %), Indien (7 %) und Nigeria (6 %). Weltweit sind die Anzahl der Terroranschläge und die Zahl ihrer Opfer 2019 im sechsten Jahr in Folge zurückgegangen. Seit 2014 ist die jährliche Zahl der Anschläge um 50 % gesunken, die der zu beklagenden Toten um 54 % auf nun 14.840 (ohne getötete Täter). In Westeuropa ist vor allem die Zahl der Opfer terroristischer Anschläge seit 2015 massiv zurückgegangen. 2019 kam es zu 191 Anschlägen mit 18 Toten (→ Miller 2020: 2–3). Gegen diesen allgemeinen Trend ist in Nordamerika, Westeuropa und Ozeanien allerdings seit 2014 ein Anstieg rechtsterroristischer Taten um 250 % zu verzeichnen (→ Ahmed et al. 2020).

Zahl der  
Terroranschläge  
geht zurück

Terrorismus als Gewaltstrategie zielt darauf ab, Angst und Schrecken zu verbreiten. Insbesondere in Demokratien sollen so staatliche Repressionsmaßnahmen provoziert werden, die die Legitimität des Staates unterminieren oder gesellschaftliche Spaltungen vertiefen. Terrorismus profitiert dabei von den oben diskutierten Herausforderungen der Demokratie. So können Hassrede und extreme Polarisierung Radikalisierungsprozesse vorantreiben und das Risiko terroristischer Anschläge signifikant erhöhen (→ Piazza 2020). Dies gilt insbesondere für den in vielen demokratischen Ländern erstarkenden Rechtsterrorismus, der auch durch rechtspopulistische Akteure in und außerhalb von Regierungen angetrieben wird.

Für die Frage, ob und wie Terrorismus demokratische Institutionen und Verfahren beschädigt, ist zunächst die unmittelbare Reaktion von Staat und Gesellschaft auf terroristische Akte von Bedeutung. Seit dem 11. September 2001 haben eine ganze Reihe demokratischer Staaten mit der Verabschiedung umfangreicher Maßnahmenpakete auf Terroranschläge reagiert. In vielen Fällen wurden dabei auch Kernelemente der demokratischen Ordnung eingeschränkt oder suspendiert: Gesetzgebungsverfahren beschleunigt, Grund- und Menschenrechte beschränkt, staatliche Überwachungsmöglichkeiten ausgebaut. Einschränkende Maßnahmen ließen sich nicht nur unmittelbar nach „9/11“ beobachten oder nach den Anschlägen von Madrid (2004) und London (2005), sondern etwa auch in Frankreich nach den islamistischen Anschlägen in Paris im Jahr 2015. In vielen Fällen schränkten Regierungen nicht nur die Freiheit gravierend ein, sondern auch den demokratischen Prozess. So unterhielten zahlreiche westliche Nachrichtendienste Programme zur Telekommunikationsüberwachung, die an Parlamenten und Gerichten vorbeigeführt und mit denen teilweise sogar internationale Organisationen ausspioniert wurden. Einige demokratische Regierungen riefen den Ausnahmezustand aus, wodurch in der Regel repressive Maßnahmen verstärkt und die Handlungsspielräume der Exekutive erweitert wurden. Das eigentliche Ziel wird dabei aber kaum erreicht, insofern Staaten, die einen Ausnahmezustand erklären, ein erhöhtes Risiko weiterer Anschläge aufweisen (→ Bjørnskov/Voigt 2020).

Regierungen schränken  
Freiheit und Demokratie  
im Kampf gegen  
Terrorismus ein



Das Narrativ des „Kriegs gegen den Terror“ diente zudem vielen Staaten als Rechtfertigungsrahmen sowie als Vorwand zur Einschränkung der Handlungsspielräume, wenn nicht zur offenen Verfolgung unliebsamer politischer Gegner und zivilgesellschaftlicher Aktivisten. Unter dem Stichwort der Terrorismusbekämpfung ergriffen seit 2001 auch zahlreiche demokratische Staaten Maßnahmen, die zivilgesellschaftliche Organisationen verstärkten Kontrollen unterwarfen und konkret ihren Zugang zu finanzieller Unterstützung aus dem Ausland beschränkten. Internationale Unterstützung fanden sie dabei nicht nur bei der US-Regierung, sondern auch bei der von den G7 gegründeten Financial Action Task Force (FATF). Die FATF setzte sich nach „9/11“ weltweit für verschärfte Regeln der NGO-Finanzierung ein, ohne dabei hinreichend darauf hinzuwirken, dass das Ziel, Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche zu verhindern, nicht für breitere, politisch motivierte Einschränkungen missbraucht wurde. Entsprechend hat die Anti-Terror-Politik nach 2001 zu dem oben diskutierten Phänomen der shrinking civic spaces beigetragen (→ Bethke/Wolff 2020: 365). Besonders in stark polarisierten Gesellschaften, in denen Regierungen an der Konsolidierung der eigenen Macht zulasten demokratischer Gegengewichte arbeiten, bietet die Terrorbekämpfung regelmäßig ein willkommenes Motiv. Dies ließ sich seit dem Putschversuch 2016 besonders deutlich in der Türkei beobachten, wo eine Vielzahl an Journalisten, Wissenschaftlern und Regierungsgegnern wegen der vermeintlichen Unterstützung terroristischer Gruppen vor Gericht gestellt worden ist. In Ungarn rechtfertigte Viktor Orbán die Einschränkung zivilgesellschaftlicher Handlungsspielräume unter anderem damit, dass diese Gruppen die Zuwanderung beförderten und so die Terrorgefahr steige, etwa im Rahmen der Kampagne „Nationale Konsultation über Einwanderung und Terrorismus“. Die Auseinandersetzung mit Flucht und Migration erscheint in Ungarn aber von ungleich größerer Bedeutung als der Einfluss staatlicher Terrorismusbekämpfung, und der Prozess der Entdemokratisierung war bereits vorher im Gang.

Anti-Terror-Politik  
als Vorwand, um  
zivilgesellschaftliche  
Spielräume  
zu begrenzen

Auch dort, wo Terrorismusbekämpfung nicht direkt zu Entdemokratisierung führt, kann eine Serie jeweils begrenzter Maßnahmen kumulativ bedenkliche Entwicklungen auslösen. In Deutschland zeigen dies etwa die inzwischen kaum noch überschaubaren rechtlichen und technologischen Kompetenzen der Nachrichtendienste, die aktuellen Diskussionen um die Reform des BND-Gesetzes sowie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Telekommunikationsüberwachung im Ausland. Die demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle moderner Nachrichtendienste kommt dabei nicht nur rechtlich und personell an ihre Grenzen. Ihr fehlen auch das Wissen und die Technik, um der wachsenden Menge immer komplexerer Überwachungstätigkeit begegnen zu können. Das Risiko einer schleichenden Ausweitung staatlicher Kontroll- und Repressionsmöglichkeiten verweist schließlich auf die zentrale Frage, ob Maßnahmen, die in Reaktion auf eine konkrete Terrorbedrohung ergriffen werden, befristet bleiben oder auf Dauer gestellt werden. In Deutschland wurde das nach „9/11“ verabschiedete Terrorismusbekämpfungsgesetz zunächst befristet, um die Notwendigkeit und Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen nach einer gewissen Zeit zu überprüfen. Nach mehreren Verlängerungen wurde das Gesetz schließlich am 5. November 2020 vom Bundestag

entfristet. Diese grundlegende Entscheidung, die ohne größere öffentliche Diskussion über die Bühne ging, stützte sich auf eine methodisch fragwürdige Evaluierung, in der die Bundesregierung vor allem selbst überprüfte, wie regelmäßig die Maßnahmen angewendet und als wie sinnvoll sie von den Sicherheitsbehörden eingeschätzt wurden. Dies bedeutet noch keine Krise der Demokratie, es verweist aber darauf, dass sich auch weitgehend funktionierende Demokratien, die nur sehr begrenzt von terroristischer Gewalt bedroht sind, äußerst schwer damit tun, einen demokratischen Umgang mit dem Terrorismus zu entwickeln, der die ergriffenen Maßnahmen befristet, sie transparent und systematisch evaluiert und generell der öffentlichen Debatte aussetzt.

Maßnahmen gegen  
Terrorismus befristen,  
evaluieren und öffent-  
lich debattieren

## **COVID-19 UND DIE POLITIK DER PANDEMIE-EINDÄMMUNG**

Ähnlich wie beim Terrorismus bedroht nicht die Covid-19-Pandemie die Demokratie, sondern die politische Reaktion darauf. Zur Eindämmung der Pandemie riefen seit März 2020 weltweit Regierungen den Ausnahmezustand aus und beschlossen umfangreiche Maßnahmen wie Ausgangs- oder Kontaktsperren, die demokratische Rechte und Freiheiten substanziell eingeschränkt haben. In diesem Kontext kam es auch vielfach zur Verschiebung von demokratischen Wahlen. Nach Angaben des Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) wurden im Jahr 2020 in insgesamt 75 Ländern Wahlen verschoben, wobei 40 davon nationale Wahlen und Referenden betrafen. Allerdings wurden die meisten Wahlen innerhalb kürzester Zeit unter Pandemiebedingungen nachgeholt.<sup>4</sup> Insofern ist nicht davon auszugehen, dass die Pandemie dauerhaften Schaden an diesem Kernelement der Demokratie hinterlassen wird.

In anderen Bereichen gibt es jedoch Grund zur Sorge, dass demokratische Rechte und Freiheiten nachhaltig beeinträchtigt werden könnten (→ zum Folgenden auch Bethke/Wolff 2020). Dies betrifft erstens das Grundrecht der Versammlungsfreiheit: Innerhalb eines kurzen Zeitraums von März bis April 2020 wurde dieses in praktisch allen Ländern der Welt massiv eingeschränkt, die Restriktionen um die Jahresmitte nur geringfügig gelockert und schließlich zum Ende des Jahres wieder verschärft. Zweitens ging der Gesundheitsnotstand rund um den Globus mit einer spürbaren Machtkonzentration in der Exekutive und einer zumindest temporären Einschränkung parlamentarischer Kontrollen einher. Weltweit wurde 2020 vielfach im Ausnahmezustand an den Parlamenten vorbei und ohne eine breitere politische und gesellschaftliche Debatte regiert.

Einschränkung der  
Versammlungsfreiheit,  
mehr Macht für  
Exekutiven in Corona-  
Pandemie

Die Maßnahmen zur Eindämmung von Covid-19 haben somit zumindest temporär zu massiven Beeinträchtigungen demokratischer Rechte und Verfahren geführt. Inwieweit diese Einschränkungen in Reaktion auf die gesundheitliche Bedrohung angemessen waren, ist aber deutlich schwieriger zu sagen. Grundsätzlich besteht kein ernster Zweifel, dass die exponentielle Ausbreitung des Coronavirus drastische Maßnahmen wie Versammlungs- und Kontaktbegrenzungen verlangte, um Risikogruppen zu schützen und einen Zusammenbruch der öffentlichen Gesundheitssysteme zu verhindern. Auch eine von der Exekutive dominierte Krisenpolitik, die die Möglichkeiten zur parlamentarischen

Deliberation und Kontrolle temporär reduziert oder gar aussetzt, war jedenfalls in der ersten Reaktion auf das weitgehend unbekanntes Virus noch gut begründet. Mit anhaltender Dauer der Pandemie stellte sich aber zunehmend die Frage nach der Vereinbarkeit der Restriktionen mit grundlegenden demokratischen Rechten und Freiheiten. Zur Gefahr für die Demokratie wird die Pandemie dann, wenn Regierungen ihre durch den Gesundheitsnotstand hinzugewonnene Macht für politische Zwecke missbrauchen, indem exekutive Kompetenzen dauerhaft zulasten parlamentarischer und juristischer Kontrollinstanzen ausgeweitet und zivilgesellschaftliche Handlungsspielräume dauerhaft eingeschränkt werden.

Eine zentrale Frage ist deshalb, inwieweit die von demokratischen Regierungen erlassenen Maßnahmen der Pandemiebekämpfung grundlegenden demokratischen und menschenrechtlichen Vorgaben folgten. Mit Blick auf internationale Menschenrechtsstandards ist dabei von besonderer Bedeutung, dass die Maßnahmen im Rahmen der Gesetze erfolgen, transparent und nicht-diskriminierend ausgestaltet sind, einer zeitlichen Befristung unterliegen und in regelmäßigen Abständen hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit im Parlament und von unabhängigen Gerichten überprüft werden. Inwieweit Regierungen im Rahmen der Pandemiebekämpfung 2020 diese Grundsätze respektiert haben, lässt sich mit Daten des Pandemic-Backsliding-Projekts nachvollziehen → **38** /142. Das Projekt identifiziert entsprechende Verstöße in autokratischen Regimen wie Russland oder China, vor allem aber in solchen Ländern, die in den vergangenen zehn Jahren bereits von Entdemokratisierung betroffen waren: Aus dieser Gruppe verletzten knapp 90 % aller Regierungen bei der Pandemiebekämpfung demokratische Kernstandards substanziell oder gar massiv. So suspendierte sich in Indien das Parlament für mehrere Monate selbst, während die Regierung politischen Einfluss auf Presseberichterstattung nahm und Einschränkungen mit Polizeigewalt durchgesetzt wurden. In Brasilien erklärte die Regierung den Gesundheitsnotstand ohne Zustimmung des Parlaments und ohne zeitliche Befristung und unterbrach zeitweise die offizielle Berichterstattung über die nationale Pandemiesituation. In Serbien wurden im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung die Rechte des Parlamentes beschnitten, Presseberichterstattung eingeschränkt und systematisch Geflüchtete und Migranten diskriminiert. In den USA rief die Trump-Regierung den Ausnahmezustand ebenfalls ohne Zustimmung des Parlaments aus und verweigerte Teilen der Presse systematisch den Zugang zu Regierungsinformationen.

Trend zur Entdemokratisierung wird durch Maßnahmen der Pandemiebekämpfung verstärkt

Das Beispiel Ungarn illustriert, wie im Kontext der Pandemie langfristig die Weichen gestellt wurden, um Regierungskompetenzen auszuweiten. So nutzte die Regierung Orbán die Pandemiebekämpfung Ende März 2020 zur Verabschiedung eines Gesetzes, das es ihr ermöglichte, den nationalen Notstand unbefristet zu verlängern und per Dekret ohne das Parlament zu regieren. Mit diesen Vollmachten ausgestattet, erließ die Regierung über 100 Dekrete, die zum Teil ohne Bezug zur Pandemiebekämpfung weitreichend in Bürgerrechte eingreifen. Die Corona-Sondervollmachten wurden zwar im Juni 2020 vom Parlament wieder aufgehoben, allerdings wurde der Regierung dabei gleichzeitig



die Möglichkeit zugesprochen, die Sondervollmachten aufgrund eines nationalen medizinischen Notstands jederzeit erneut in Anspruch zu nehmen. Im November 2020 wurde der Notstand schließlich erneut ausgerufen und in diesem Zusammenhang auch das Wahlrecht zugunsten der Regierungspartei geändert sowie eine Verfassungsänderung durchgesetzt, die den Modus des wiederkehrenden Ausnahmezustandes legalisiert und der Regierung noch mehr Macht zusichert.

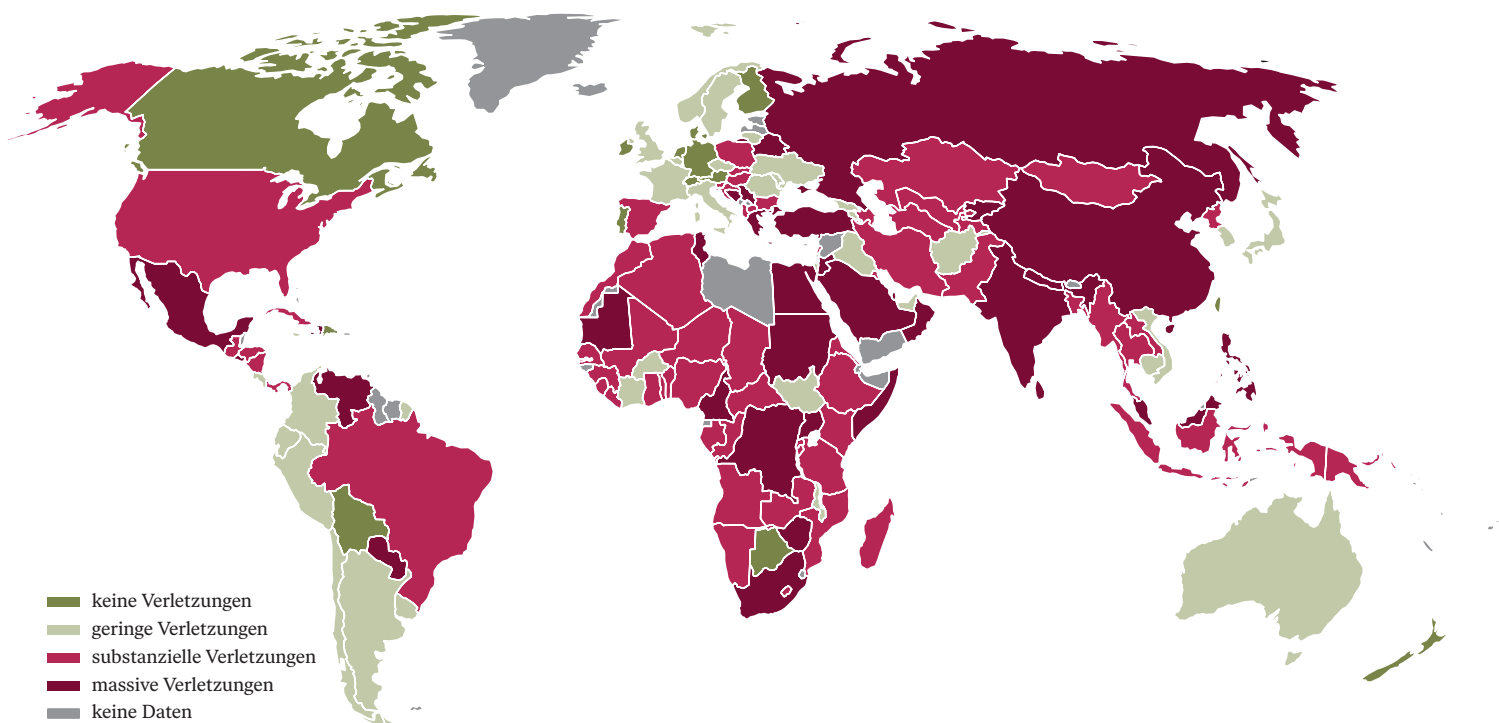
**5**  
152

Demgegenüber zeigen sich in zahlreichen anderen Demokratien im Rahmen der Pandemiebekämpfung keine oder nur geringfügige Verstöße gegen demokratische und menschenrechtliche Mindeststandards. Dies gilt für mehr als die Hälfte der im Pandemic-Backsliding-Projekt erfassten Demokratien. Eine Ausnahme in Westeuropa bildet Spanien, dessen Regierung einige Maßnahmen ohne zeitliche Begrenzung veranlasste. In der Summe bestätigen die Daten die Vermutung, dass die Pandemie vor allem bereits laufende Prozesse der Entdemokratisierung verschärft.

Ein Vergleich der Protestentwicklungen zeigt, dass die Corona-bedingten Einschränkungen zivilgesellschaftlicher Handlungsspielräume – zumindest mit Blick auf die Versammlungsfreiheit – in der überwiegenden Zahl der Länder lediglich temporärer Natur bleiben dürften: Nach einem spürbaren Rückgang der globalen Proteste zu Beginn des Jahres nahmen sie nach wenigen Monaten bereits wieder deutlich zu – teilweise zusätzlich angeheizt durch die Maßnahmen der Pandemiebekämpfung und ihre sozioökonomischen Folgen (→ Bethke/Wolff 2020: 369–370).

#### 40 Verletzung demokratischer Standards im Rahmen der Pandemiebekämpfung

Quelle → 5 / 155



Noch lässt sich nicht abschließend sagen, inwieweit die andauernde Covid-19-Pandemie den in diesem Kapitel analysierten Trend zur Entdemokratisierung nachhaltig vorantreiben wird. Einzelne Fälle wie Ungarn zeigen, dass die Pandemiebekämpfung als weiterer Schritt eines laufenden, graduellen Prozesses der Schließung eines politischen Systems wirken kann. Generell sollten die massiven Einschränkungen der Versammlungsfreiheit jedoch nicht zu einer dauerhaften Schließung zivilgesellschaftlicher Handlungsspielräume führen, wie das schnelle Wiederaufleben von Protesten rund um die Welt zeigt. Das Risiko ist hier vielmehr, dass ohnehin bestehende soziale Konflikte durch die Corona-Maßnahmen und ihre sozioökonomischen Folgen weiter eskalieren. Gemeinsam mit der wachsenden Kritik an der Corona-Politik (auch) demokratischer Regierungen und dem weiteren Aufschwung von Verschwörungsideologien → **39** /147 dürfte dies die politische Polarisierung in zahlreichen Ländern weiter verschärfen und zu einem (weiteren) Rückgang der Legitimität demokratischer Institutionen beitragen.

---

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die jüngsten politischen Entwicklungen verdeutlichen die gegenwärtige Fragilität demokratischer Regierungssysteme. Nach Jahrzehnten der globalen Ausbreitung der Demokratie sehen wir zurzeit eine Phase der Entdemokratisierung, die auch vor altgedienten Demokratien keinen Halt macht. Dass Entdemokratisierung dabei zumeist als graduelle Erosion demokratischer Normen und Institutionen in Erscheinung tritt, sollte nicht beruhigen. Gerade die schleichende Aushöhlung der Demokratie durch gewählte Regierungen macht es innergesellschaftlichen wie externen Akteuren schwer, frühzeitig und entschieden Gegenstrategien zu entwickeln. Dies gilt umso mehr bei zunehmender politischer Polarisierung. Terrorismus und die Corona-Pandemie wirken in diesem Kontext als Katalysatoren.

Dementsprechend muss der kollektive Schutz der Demokratie ins Zentrum der gesellschaftlichen Aufmerksamkeit rücken. Dies betrifft sowohl die Unterstützung fragiler Demokratien im globalen Süden, die durch die Corona-Pandemie unter zusätzlichen Druck geraten sind, als auch gemeinsame Anstrengungen für den Erhalt von Demokratie innerhalb der EU sowie im Rahmen der multilateralen Zusammenarbeit demokratischer Staaten. Im Unterschied zum EU-Rechtsstaatsmechanismus, der reaktiv darauf zielt, bereits offensichtliche Probleme in Mitgliedstaaten rückwirkend zu sanktionieren, geht es kollektivem Demokratieschutz um die Prävention zukünftiger Verstöße. Ziel ist es, über wechselseitige Selbstverpflichtungen (mit Überprüfungsmechanismen und gegebenenfalls Sanktionen) weitere Erosionsprozesse zu verhindern. In diesem Sinne sollte sich auch der von US-Präsident Joe Biden vorgeschlagene globale „Demokratie-Gipfel“ nicht als Bollwerk der „freien Welt“ gegen externe Bedrohungen stellen, sondern eine gemeinsame, nach innen gerichtete Agenda ins Zentrum rücken (→ Leininger/Lindberg 2021). Dabei geht es nicht nur darum, fortgesetzte Erosionsprozesse und eine sich weiter verschärfende Polarisierung zu verhindern. Insbesondere mit Blick auf die Folgen von Terrorbekämpfung (seit „9/11“)

und Pandemie-Eindämmung (seit 2020) für Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte gilt es, erfolgte Einschränkungen nach Möglichkeit zu revidieren. Ergriffene Maßnahmen müssen systematisch überprüft werden, eingebettet in eine breite öffentliche Debatte – in Deutschland, EU-weit und auf globaler Ebene.

Die ungebrochene Dynamik, mit der Menschen weltweit für (mehr) Demokratie auf die Straße gehen, ist ein Beleg dafür, dass die Idee der Demokratie nach wie vor hohe Attraktivität genießt. Die zunehmende Unzufriedenheit, die auch die Bürger in Demokratien mit dem bestehenden System artikulieren, verweist jedoch darauf, dass deren aktuelle Form, Funktionsweise und Performance Teil des Problems ist. Es kann deshalb nicht nur darum gehen, die Demokratie vor Polarisierung, „Populismus“ und den (vermeintlichen) Sachzwängen der Terrorismus- und Pandemiebekämpfung zu schützen. Eine strukturelle Antwort auf die aktuellen Erosionsprozesse und Polarisierungsdynamiken verlangt zugleich, die Demokratie zu erneuern. Dafür gibt es keine Patentrezepte. Vielmehr geht es darum, die Parlamente und die breitere politische Öffentlichkeit wieder verstärkt zu Orten des lebhaften Streits über die Gestalt und Zukunft der Demokratie zu machen – in der Sache durchaus scharf, aber in den Grenzen eines zivilen, demokratiekompatiblen Konfliktaustrags.

1 Center for Systemic Peace, Notice, <http://www.systemicpeace.org>; 2.2.2021.

2 In der oberen Grafik sind der Liberal Democracy Index und der Electoral Democracy Index abgebildet. Die Indizes sind kontinuierlich von 0 bis 1 skaliert, wobei hohe Werte eine höhere bzw. bessere Qualität des jeweiligen Indikators implizieren. Für die untere Grafik wurde die „Regimes of the world“-Klassifizierung verwendet.

3 Unter den insgesamt 25 Ländern, für die V-Dem im Zeitraum 2010-2020 einen substanziellen Rückgang des Liberal Democracy Index verzeichnet, finden sich auch vier (Burundi, Hong Kong, Jemen und Kambodscha), die hier nicht aufgeführt werden, da sie nie als Demokratien geführt wurden, von Entdemokratisierung also schlecht gesprochen werden kann.

4 <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>

## Autorinnen und Autoren

### Stephen Albrecht

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg

### Dr. Felix Bethke (Koordination)

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Hendrik Hegemann

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg

### Dr. Julian Junk

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### PD Dr. Martin Kahl

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg

### Dr. Janina Pawelz

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg

### PD Dr. Jonas Wolff (Koordination)

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

## Quellenverzeichnis

*Ahmed, Reem et al. 2020:* Eine neue Welle des Rechtsterrorismus, in: BICC/HSFK/INEF/IFSH (Hrsg.): *Friedensgutachten 2020. Im Schatten der Pandemie: letzte Chance für Europa*, Bielefeld, 139–157.

*Bethke, Felix S./Wolff, Jonas 2020:* COVID-19 and Shrinking Civic Spaces. Patterns and Consequences, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 9: 2, 363–374.

*Bjørnskov, Christian/Voigt, Stefan 2020:* When Does Terror Induce a State of Emergency? And What Are the Effects?, in: *Journal of Conflict Resolution* 64: 4, 579–613.

*Diamond, Larry 2021:* Democratic Regression in Comparative Perspective. Scope, Methods, and Causes, in: *Democratization* 28: 1, 22–42.

*Debiel, Tobias et al. 2020:* Protestbewegungen, politische Umbrüche und Gewalttrisiken, in: BICC/HSFK/INEF/IFSH (Hrsg.): *Friedensgutachten 2020. Im Schatten der Pandemie: letzte Chance für Europa*, Bielefeld, 73–91.

*Gaibullov, Khusrav/Piazza, James A./Sandler, Todd 2017:* Regime Types and Terrorism, in: *International Organization* 71: 3, 491–522.

*Institute for Economics & Peace 2020:* *Global Terrorism Index 2020. Measuring the Impact of Terrorism*. Sydney (November 2020), in: <https://www.economicsandpeace.org/reports/>; 16.03.2021.

*Leininger, Julia/Lindberg, Staffan I. 2021:* Demokratieschutz. Die Zeit ist reif für einen globalen Demokratiegipfel (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, DIE), in: <https://www.die-gdi.de/die-aktuelle-kolumne/article/die-zeit-ist-reif-fuer-einen-globalen-demokratiegipfel/>; 16.03.2021.

*McCoy, Jennifer/Somer, Murat (Hrsg.) 2019:* *Polarizing Politics. A Global Threat to Democracy*, in: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 681: 1, 8–119.

*Miller, Erin 2020:* *Global Terrorism Overview: Terrorism in 2019* (College Park, MD: START), in: [https://www.start.umd.edu/pubs/START\\_GTD\\_GlobalTerrorismOverview2019\\_July2020.pdf](https://www.start.umd.edu/pubs/START_GTD_GlobalTerrorismOverview2019_July2020.pdf).

*Piazza, James A. 2020:* Politician Hate Speech and Domestic Terrorism, in: *Terrorism and Political Violence* 46: 3, 431–453.

*Przeworski, Adam 2020:* *Krisen der Demokratie*, Berlin.

*Svolik, Milan W. 2019:* Polarization versus Democracy, in: *Journal of Democracy* 30: 3, 20–32.

*V-Dem 2020:* *Defending Democracy against Illiberal Challengers. A Resource Guide* (Gothenburg: Varieties of Democracy Institute), in: [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/f3/fo/f3f09467-bcf7-4f8a-9ad9-e83171673705/v-dem\\_resourceguide\\_20-05-28\\_final-better.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/f3/fo/f3f09467-bcf7-4f8a-9ad9-e83171673705/v-dem_resourceguide_20-05-28_final-better.pdf); 16.03.2021.

*V-Dem 2021:* *Autocratization Turns Viral. Democracy Report 2021*, Gothenburg: Varieties of Democracy Institute, in: [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/c9/3f/c93f8e74-a3fd-4bac-adfd-ee2cfbc0a375/dr\\_2021.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/c9/3f/c93f8e74-a3fd-4bac-adfd-ee2cfbc0a375/dr_2021.pdf); 16.03.2021.

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

37 /141

*Globale Entwicklung der Demokratie, 1990–2020*

V-Dem 2021: V-Dem Dataset – Version 11, in: <https://www.v-dem.net/en/data/data/v-dem-dataset-v11/>.

38 /142

*Staaten mit substantiellem Demokratieverlust 2010–2020*

V-Dem 2021: V-Dem Dataset – Version 11, in: <https://www.v-dem.net/en/data/data/v-dem-dataset-v11/>.

40 /152

*Verletzung demokratischer Standards im Rahmen der Pandemiebekämpfung*

V-Dem 2021: PanDem Index, März–Dezember 2020, in: <https://www.v-dem.net/en/analysis/PanDem/>.

Layout: Vincent Glasow. BICC, März 2021.