

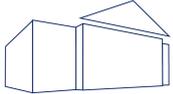
„PANDEMIC BACKSLIDING“ – DEMOKRATIEN IM AUSNAHMEZUSTAND WÄHREND COVID-19

Seraphine F. Maerz, Amanda B. Edgell, Jean Lachapelle
29th März 2022



Wie steht es um die Demokratie in der Pandemie? Diese Frage beschäftigt Menschenrechtler:innen und Demokratieforscher:innen gleichermaßen. Die Autor:innen kommen zum Schluss, dass unangemessene und massiv einschränkende sowie diskriminierende Maßnahmen nicht nur aus menschenrechtlicher und demokratietheoretischer Sicht, sondern auch mit Blick auf den Gesundheitsschutz verfehlt sind.

Die Serie zur
Veranstaltung

Aarauer 
Demokratietage
Zentrum für Demokratie Aarau

Menschenrechtler:innen äusserten bereits während der ersten Wochen der Pandemie die Sorge, dass sich die Maßnahmen einzelner Regierungen zur Bekämpfung von COVID-19 weder als angemessen noch notwendig erweisen und

darüber hinaus auch Teile der Bevölkerung diskriminieren könnten (OHCHR, 2020). So wurde im Frühjahr 2020 eine Reihe von Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der staatlichen Bekämpfung des Virus beobachtet.

Beobachtete Menschenrechtsverletzungen

Zum Beispiel verordneten bulgarische Behörden Zwangsqwarantäne in Roma-Siedlungen und setzten Drohnen mit Wärmesensoren ein, um aus der Ferne Körpertemperatur und Bewegungsprofile speziell in diesen Gebieten zu überwachen (Amnesty International, 2020). In Frankreich wurde eine Zunahme von strukturellem Rassismus und Polizeigewalt im Zuge der Umsetzung von COVID-19-Maßnahmen beobachtet (Human Rights Watch, 2020).

Stimmen aus der Demokratieforschung befürchteten hingegen, dass die Pandemie die voranschreitende weltweite Autokratisierung weiter antreiben könnte (Bethke & Wolff, 2020; Maerz et al., 2020; Rapeli & Saikkonen, 2020), da bereits seit einiger Zeit die schleichende Rückbildung demokratischer Institutionen beobachtet wird (Hellmeier 2021).

DEMOKRATIEN IM AUSNAHMEZUSTAND

Zur Beurteilung der Institutionen und allgemeinen Qualität von Demokratien steht inzwischen eine Reihe von Werkzeugen und einschlägigen Datensätzen zur Verfügung (z.B. Coppedge et al., 2021; Teorell et al., 2022). Allerdings gibt es nur sehr wenig Forschung darüber, wie das Verhalten von Demokratien in einem Ausnahmezustand wie dem einer weltweiten Pandemie aus demokratietheoretischer Sicht zu beurteilen ist (Lührmann & Rooney, 2021).

Doch wie sehen demokratische Standards für Maßnahmen in einer Notfallsituation wie der einer Pandemie aus? Auf welche Art und Weise wurden solche demokratischen Standards während der COVID-19-Pandemie missachtet? Und helfen diese als undemokratisch einzustufenden Maßnahmen bei der Bekämpfung der Pandemie? Mit diesen Fragen beschäftigt sich das „Pandemic Backsliding“-Projekt und erfasst weltweit auf Länderebene Missachtungen demokratischer Standards bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie.

MISSACHTUNGEN DEMOKRATISCHER STANDARDS BEI DER BEKÄMPFUNG DER COVID-19-PANDEMIE

In Anlehnung an internationales Menschenrecht und gemäß dem UN-Zivilpakt (International Covenant on Civil and Political Rights, OHCHR, 1966) sollten staatliche Maßnahmen in einer Notfallsituation wie der einer Pandemie stets „angemessen, notwendig und nicht diskriminierend“ sein (OHCHR, 2020). Demnach haben Regierungen durchaus einen gewissen Spielraum, in Ausnahmezuständen Institutionen und Gesetze temporär außer Kraft zu setzen – um demokratische Standards zu wahren, darf dies allerdings nur im Notfall und innerhalb eines angemessenen Rahmens sowie ohne Diskriminierung geschehen.

Vor diesem Hintergrund konzeptualisiert das „Pandemic Backsliding“-Projekt sieben verschiedenen Arten, wie diese demokratischen Standards bei der staatlichen Bekämpfung der COVID-19-Pandemie missachtet werden (Edgell et al., 2021). Mit Hilfe eines detaillierten Fragenkatalogs überprüft das Projekt in insgesamt 6 Runden für den Zeitraum von März 2020 bis Juni 2021, inwieweit einzelne Regierungen demokratische Standards für Notfallsituationen

auf diese sieben Arten missachten (Edgell et al., 2020).

Das Ergebnis der Datenerhebung in 144 Ländern ist in den Abbildungen 1 und 2 zusammengefasst. Der Fragenkatalog sowie weitere Details zur Methodik der Datenerhebung und der Datensatz samt aller Quellen sind in nutzerfreundlichem Format auf [Github](#) frei zugänglich.

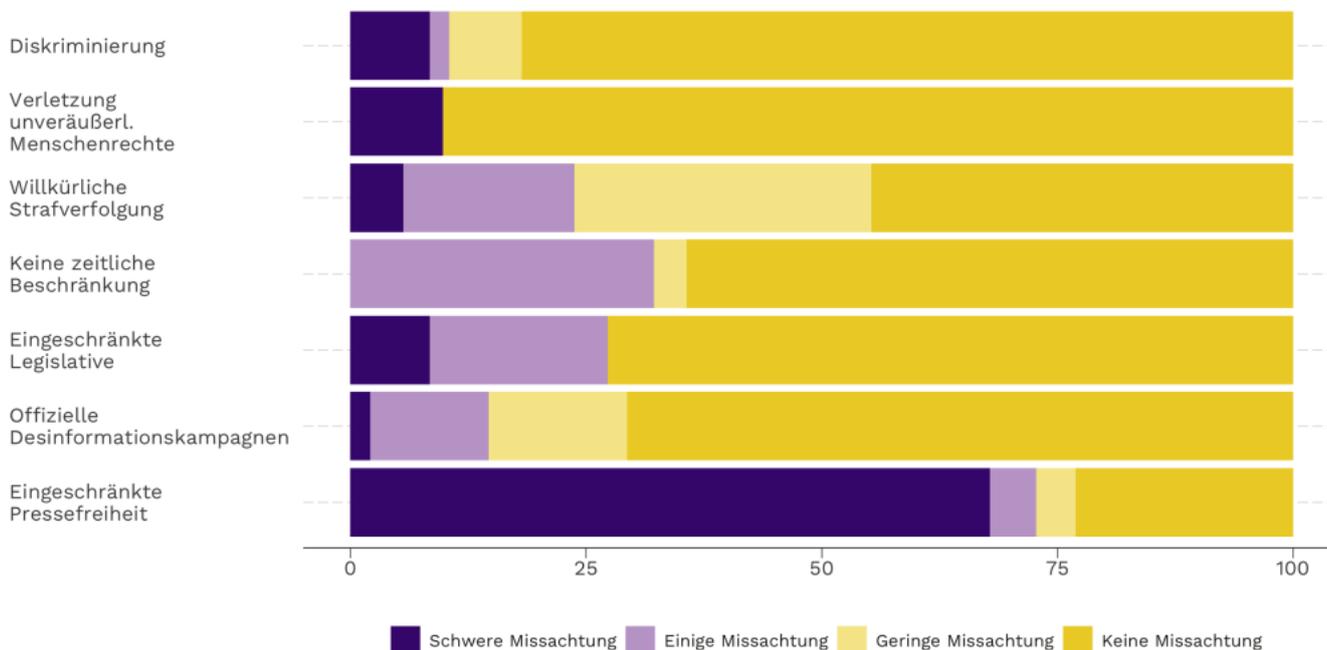


ABBILDUNG 1: PROZENTUALER ANTEIL ALLER ERHOBENEN LÄNDER AN DEN SIEBEN ARTEN VON MISSACHTUNG DEMOKRATISCHER STANDARDS, MÄRZ 2020 - JUNI 2021 (CODIERUNG VGL. INFOBOX).

Wie Abbildung 1 zeigt, ist die Einschränkung der Pressefreiheit die mit Abstand am häufigsten auftretende Missachtung demokratischer Standards für Notfallsituationen, die im Zeitraum der „Pandemic Backsliding“-Studie beobachtet wurde. So haben über 60 Prozent der beobachteten Länder Maßnahmen zur Bekämpfung von COVID-19 in Kraft gesetzt, welche die Pressefreiheit einschränken.

Neben autokratisch regierten Ländern wie Weißrussland, welche die ohnehin stark vom Staat kontrollierte Medienlandschaft im Zuge der Pandemie weiter unterdrücken (Reporters without Borders, 2020a), haben auch Demokratien wie Griechenland (International Press Institute, 2020b) oder die von Autokratisierung betroffenen Länder Indien (Hellmeier et al., 2021; Reporters without Borders, 2020c) und Ungarn (International Press Institute, 2020a) die freie Berichterstattung über die COVID-19-Maßnahmen der Regierung massiv behindert.

Das Pandemic-Backsliding Projekt

Das „Pandemic Backsliding“-Projekt wurde 2020/2021 vom schwedischen Außenministerium finanziell unterstützt und von Amanda B. Edgell, Jean Lachapelle, Anna Lührmann und Seraphine F. Maerz geleitet. Weitere Informationen zum Projekt hier: <https://www.v-dem.net/pandem.html>.

Im Codebook des Projektes ist erklärt, auf Grundlage welcher Fragen die Daten

für die sieben Indikatoren erhoben und in die Kategorien schwere, einige, wenige und keine Missachtung eingeteilt werden. Abbildung 1 und 2 wurden vom letzten Policy Brief des Projektes in leicht abgeänderter Form übernommen (Kolvani et al., 2021).

Andere Missachtungen wie eine Einschränkung der Legislative (Sambia, Ghana, Ungarn) oder zeitlich nicht klar begrenzte Maßnahmen (Bosnien und Herzegowina, Mexiko, Russland) treten ebenfalls sowohl in Autokratien als auch Demokratien auf (vgl. Edgell et al., 2020). Dies gilt auch für offizielle Desinformationskampagnen – angeleitet und verbreitet von führenden Politikern wie dem ehemaligen Präsidenten der USA, Donald Trump (The Atlantic, 2020), Brasiliens Präsident Jair Bolsonaro (The Guardian, 2020) oder Präsident Berdimuhamedov in Turkmenistan (Reporters without Borders, 2020b).

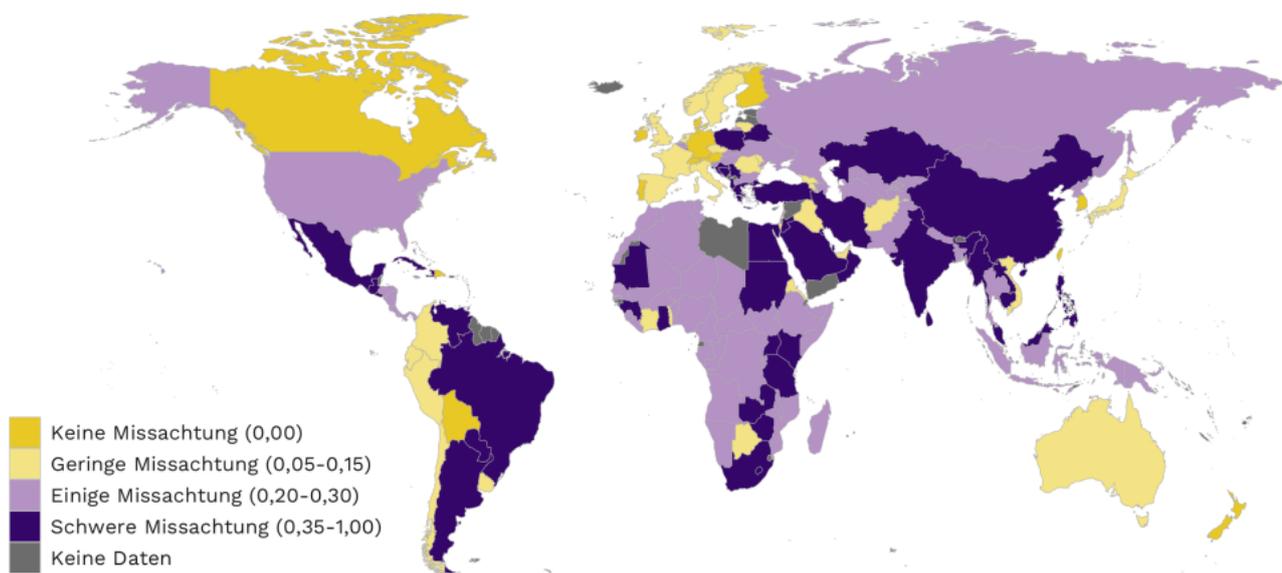


ABBILDUNG 2: WELTWEITER ÜBERBLICK ZU MISSACHTUNGEN DEMOKRATISCHER STANDARDS BEI DER BEKÄMPFUNG DER COVID-19-PANDEMIE, BERUHEND AUF DEM PANDEM-INDEX (0-1).

Dass nicht nur autokratische, sondern auch demokratische Regierungen demokratische Standards für Notfallsituationen missachteten, ist in der Abbildung 2 zu sehen. Der Überblick beruht auf dem „Pandemic Violations of Democratic Standards Index“ (PanDem), welcher die sieben Indikatoren in Abbildung 1 zusammenfasst.

Demnach wurden zwar für 49 Prozent der Demokratien keine oder nur sehr wenige Missachtungen beobachtet, allerdings weisen 70 Prozent der insgesamt erhobenen Länder Missachtungen in mittelmäßigen bis großem Ausmaß auf. Anlass zur Sorge geben diesbezüglich vor allem die 44 Länder, die auf dem Index vergleichsweise hohe Werte – also sehr viele Missachtungen – verzeichnen. Die Mehrheit dieser Länder war bereits vor der Pandemie autokratisch (z.B. China, Ägypten, Uganda), allerdings gehören auch einige Demokratien zu dieser Gruppe (z.B. Ghana, Sri Lanka, Polen und Kroatien). Angesichts dessen ist es nur ein kleiner Hoffnungsschimmer, dass sich in den gesammelten Daten über den

gesamten Zeitraum der Studie hinweg ein Trend zur Abnahme von Missachtungen abzeichnet, je länger die Pandemie andauert (Edgell et al., 2020).

HELFEN UNDEMOKRATISCHE MASSNAHMEN BEI DER BEKÄMPFUNG DER PANDEMIE?

Im Laufe der Pandemie wurden einige der teils sehr drastischen Maßnahmen, die laut der „Pandemic Backsliding“-Studie als undemokratisch einzustufen sind, von führenden Politikern wie dem philippinischen Präsidenten Duterte (2020) oder Ungarns Orban (NPR, 2020) auch damit gerechtfertigt, dass sie notwendig wären, um Leben zu retten und die Ausbreitung von COVID-19 erfolgreich zu bekämpfen.

Edgell et al. (2021) untersuchen auf der Grundlage des oben vorgestellten Datensatzes sowie der von Bosancianu et al. (2020) zur Verfügung gestellten Daten in einer Regressionsanalyse mit einer Reihe von Kontrollvariablen, ob die als undemokratisch eingestuften Maßnahmen tatsächlich zu vergleichsweise niedrigeren COVID-19-Sterbefällen in den jeweiligen Ländern führen.

Allerdings finden sie keinen Hinweis darauf, dass es eine Verbindung zwischen undemokratischen Maßnahmen und niedrigeren COVID-19-Todeszahlen gibt. Unangemessene und massiv einschränkende sowie diskriminierende Maßnahmen zur Bekämpfung von COVID-19 sind also nicht nur aus menschenrechtlicher sowie demokratiethoretischer Sicht strikt abzulehnen, sondern auch mit Blick auf den Gesundheitsschutz verfehlt.

Die im Beitrag vorgestellten Ergebnisse beruhen auf einem Artikel, der in der Fachzeitschrift „Social Science & Medicine“ erschienen ist:

- Edgell, A. B., Lachapelle, J., Lührmann, A., & Maerz, S. F. (2021). Pandemic backsliding: Violations of democratic standards during Covid-19. *Social Science and Medicine*, 285 (February).

Referenzen:

- Amnesty International. (2020). *Bulgarien 2020*. <https://www.amnesty.de/informieren/amnesty-report/bulgarien-2020>
- Bethke, F. S., & Wolff, J. (2020). COVID-19 and shrinking civic spaces: patterns and consequences. *Zeitschrift Für Friedens- Und Konfliktforschung*, 9(2), 363–374.
- Bosancianu et al. (2020). *Political and Social Correlates of Covid-19 Mortality*. https://wzb-ipi.github.io/corona/WD_paper.pdf
- Coppedge et al. (2021). *V-Dem Codebook v11.1, Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. <https://www.v-dem.net/>
- Duterte, R. R. (2020). *5th State of the Nation Address of Rodrigo Roa Duterte President of the Philippines to the Congress of the Philippines*. <https://pcoo.gov.ph/wp-content/uploads/2020/07/20200727-5TH-State-of-the-Nation-Address-of-Rodrigo-Roa-Duterte-President-of-the-Philippines-to-the-Congress-of-the-Philippines.pdf>
- Edgell, A. B., Lachapelle, J., Lührmann, A., & Maerz, S. F. (2021).

- Pandemic backsliding: Violations of democratic standards during Covid-19. *Social Science and Medicine*, 285.
- Edgell et al. (2020). *Pandemic Backsliding: Democracy During Covid-19 (PanDem), Version 6. Varieties of Democracy (V-Dem) Institute.*
<https://github.com/vdem institute/pandem>
 - Hellmeier, S., Cole, R., Grahn, S., Kolvani, P., Lachapelle, J., Lührmann, A., Maerz, S. F., Pillai, S., & Lindberg, S. I. (2021). State of the world 2020: autocratization turns viral. *Democratization*, 28(6), 1053–1074.
 - Human Rights Watch. (2020). *France: End Discriminatory Police Checks and Fines.*
<https://www.hrw.org/news/2020/05/15/france-end-discriminatory-police-checks-and-fines>
 - International Press Institute. (2020a). *Crisis point: Covid-19 intensifies challenge for independent media in Hungary.*
<https://ipi.media/crisis-point-covid-19-intensifies-challenge-for-independent-media-in-hungary/>
 - International Press Institute. (2020b). *Greek journalist pushed out of job after probing COVID-19 report.*
<https://ipi.media/alerts/greek-journalist-pushed-out-of-job-after-probing-covid-19-report/>
 - Kolvani, P., Lundstedt, M., Edgell, A. B., & Lachapelle, J. (2021). *Pandemic Backsliding: A Year of Violations and Advances in Response to Covid-19.* V-Dem Policy Brief No. 32.
https://www.v-dem.net/media/publications/pb_32.pdf
 - Lührmann, A., & Rooney, B. (2021). Autocratization by Decree: States of Emergency and Democratic Decline. *Comparative Politics*, 53(4), 617–649.
 - Maerz, S. F., Lührmann, A., Hellmeier, S., Grahn, S., & Lindberg, S. I. (2020). State of the world 2019: Autocratization Surges - Resistance Grows. *Democratization*, 27(6), 909–927.
 - NPR. (2020). *New Law Gives Sweeping Powers To Hungary's Orban, Alarming Rights Advocates.*
<https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/03/30/823778208/new-law-gives-sweeping-powers-to-hungarys-orban-alarming-rights-advocates>
 - OHCHR. (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights.*
<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
 - OHCHR. (2020). *COVID-19: States should not abuse emergency measures to suppress human rights – UN experts.*
<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/03/covid-19-states-should-not-abuse-emergency-measures-suppress-human-rights-un?LangID=E&NewsID=25722>
 - Rapeli, L., & Saikkonen, I. (2020). How will the COVID-19 pandemic affect democracy? *Democratic Theory*, 7(2), 25–32.
 - Reporters without Borders. (2020a). *Belarusian journalist arrested for criticizing president's Covid-19 approach.*
<https://rsf.org/en/news/belarusian-journalist-arrested-criticizing-presidents-covid-19-approach>
 - Reporters without Borders. (2020b). *Coronavirus off limits in Turkmenistan.* <https://rsf.org/en/news/coronavirus-limits-turkmenistan>

- Reporters without Borders. (2020c). *Indian newspaper accused of “fake news” about lockdown’s impact on poor.*
<https://rsf.org/en/news/indian-newspaper-accused-fake-news-about-lockdowns-impact-poor>
 - Teorell et al. (2022). *The Quality of Government Standard Dataset, version Jan22. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute.* <https://www.gu.se/en/quality-government>
 - The Atlantic. (2020). *All the President’s Lies About the Coronavirus (Christian Paz).*
<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/11/trumps-lies-about-coronavirus/608647/>
 - The Guardian. (2020). *Brazil’s Jair Bolsonaro says coronavirus crisis is a media trick.*
<https://www.theguardian.com/world/2020/mar/23/brazils-jair-bolsonaro-says-coronavirus-crisis-is-a-media-trick>
-

Bild: [Rioonwatch](#)