

Pandemie, Autokratie und Neokratie

Wie ein Virus die Schwächen der Demokratie offenbart

Bei Ländervergleichen zur bisherigen Pandemiepolitik ist Vorsicht geboten. Solche Vergleiche sind schon deswegen problematisch, weil die betreffenden Daten mit unterschiedlichen Methoden, unterschiedlichen Zielsetzungen und unterschiedlich genau erhoben und veröffentlicht werden. Auch bei politischen Schuldzuweisungen ist daher eine gewisse Zurückhaltung angebracht. An einer Schlussfolgerung aber lassen die verfügbaren Zahlen keinen Zweifel: Die Pandemiebekämpfung war weder eine Erfolgsgeschichte westlicher Demokratien, noch war sie Werbung für die politische Kultur der westlichen Welt. Das Gegenteil ist der Fall.

Wer an die zivilisatorische Überlegenheit der westlichen Welt glaubte, musste erwarten, dass große traditionsreiche Demokratien wie die Vereinigten Staaten, Großbritannien und Frankreich sich in der Pandemiebekämpfung zumindest durch niedrige Opferzahlen auszeichnen würden. Eben diese Staaten aber gehören zu denen, die in der Pandemiebekämpfung politisch und moralisch am eklatantesten versagt haben. Ähnlich schlecht schnitten im internationalen Vergleich Länder wie Italien und Belgien ab, die sich ebenfalls zu den weltweit gefestigsten Demokratien zählen dürften, und nicht viel besser ist die Bilanz für Deutschland. Von Ausnahmefällen wie Finnland abgesehen, fällt die Bilanz aber auch für die anderen europäischen Demokratien ernüchternd und zum Teil verheerend aus. Gleiches gilt für fast das gesamte Lateinamerika. In all diesen Staaten hatte die Pandemiepolitik einen improvisierten erratischen Charakter und wurde sie zudem

erratisch kommuniziert, oft geprägt von parteipolitischen Vorurteilen und ökonomischen Interessen. Es wundert daher nicht, dass der Pandemie in all diesen Staaten allein bis zum Frühjahr 2021 zwischen einem und drei Promille der Bevölkerung zum Opfer fielen. Nur sehr wenige Demokratien der westlichen Welt, darunter die Inselstaaten Island, Australien und Neuseeland, waren in der Pandemiebekämpfung unbestreitbar erfolgreich. Umso bemerkenswerter ist aber, dass die demokratischen Inselstaaten Großbritannien und Irland zu den weltweit am schlimmsten von der Pandemie betroffenen Ländern gehören.

In der Pandemiebekämpfung unvergleichlich erfolgreicher war die asiatische Welt. Dies gilt insbesondere für autokratische Regime wie China und Vietnam, es gilt für Länder wie Thailand, und es gilt für demokratische Staaten wie Taiwan, Südkorea und mit Einschränkung Japan, wobei letztere wiederum – de facto auch Südkorea – in der Pandemiebekämpfung durch ihre Insellage begünstigt waren.

Falsche Rechtfertigungen

Diese vielfältige Datenlage widerspricht den in der westlichen Welt immer wieder zur eigenen Rechtfertigung unternommenen Erklärungsversuchen. Falsch ist demnach, dass eine so erfolgreiche Pandemiebekämpfung, wie sie zuerst von China demonstriert wurde, nur in einem strikt autokratischen Regime gelingen kann. Nicht haltbar ist demnach auch, dass spezifisch asiatische kulturelle Prägungen und Umgangsformen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Pandemiebekämpfung sind. Ebenso falsch ist, dass dies nur in Staaten in Insellage gelingen kann.

Man darf sich andererseits durch Statistiken nicht verleiten lassen, den gesunden Menschenverstand auszuschalten. Natürlich können autokratische Regime pandemiekonforme Verhaltensregeln tendenziell leichter durchsetzen als liberale Demokratien, und natürlich gelingt dies umso eher, je weniger solche Regeln mit örtlicher Tradition und Kultur kollidieren. Und natürlich können Staaten in Insellage sich vergleichsweise leicht gegen eine in der Außenwelt grassierende

Pandemie abschotten. Solche Zusammenhänge leugnen oder gar mit Zahlen widerlegen zu wollen ist absurd. Trotzdem lässt sich mit all dem Eines nicht erklären oder gar entschuldigen: Das politische Versagen fast der gesamten westlich-demokratischen Welt in der Pandemiebekämpfung.

Zu den für den Westen schmerzlichsten Befunden wird am Ende gehören, dass selbst das autokratische China seiner Bevölkerung nicht nur deutlich geringere wirtschaftliche Einbußen, sondern in der Summe auch weniger pandemiebedingte Grundrechtseinschränkungen und sonstige Entbehrungen zugemutet haben wird als fast alle westlichen Demokratien. Man muss sich daher fragen, ob das pandemiepolitische Versagen des Westens nicht auch ein Demokratiever sagen ist und – insoweit die bestehende Demokratie zur westlichen Kultur und Ideologie gehört – auch ein ideologisch-kulturelles Versagen.

Hierzu verbietet sich ein eilfertiges Urteil, aber die Indizien erscheinen schon jetzt erdrückend. Spätestens in einer späteren umfassenden Rückschau dürfte sich daher erweisen, wie sehr es westlichen Demokratien in der Pandemiepolitik an politischer Voraussicht, moralischer Orientierung und ökonomischer Kompetenz gemangelt hat. Spätestens dann wird zu fragen sein, ob die getroffenen politischen Entscheidungen auch dann verantwortbar gewesen wären, wenn deren Konsequenzen im Voraus halbwegs realistisch eingeschätzt worden wären. Wenn man sich also frühzeitig klargemacht hätte, dass bei solcher Politik

- bis zu drei Promille und mehr der Bevölkerung an der Pandemie sterben werden,
- das kulturelle Leben für eineinhalb Jahre fast zum Erliegen kommen wird,
- Schulen, Universitäten und sonstige Bildungseinrichtungen für eineinhalb Jahre geschlossen werden oder nur in einem Notbetrieb aufrechterhalten werden können,

– soziale Kontakte für eineinhalb Jahre radikal beschränkt sein werden, mit z.T. verheerenden psychischen Folgen insbesondere für Alte, Arme, Kinder, Kranke und Behinderte,

– Einzelhandel, Luftfahrt, Gastronomie, Hotellerie, Freizeitindustrie und weitere Dienstleistungsgewerbe für eineinhalb Jahre weitgehend stillgelegt werden müssen

und wenn man zugleich erkannt hätte, dass, wie andere Staaten es demonstrierten, all dies zum größten Teil durch eine andere, von Anfang an konsequentere Politik vermeidbar war.

Natürlich wäre auch solche andere, konsequentere Politik nicht frei gewesen von unwillkommenen Nebenwirkungen. Jede wirklich konsequente Politik hätte den Bürgern vorübergehend sogar weitergehende Einschränkungen zugemutet. Sie hätte Freiheiten wie Reisefreiheit, Versammlungsfreiheit und Gewerbefreiheit und auch den Datenschutz kurzzeitig stärker eingeschränkt, als die meisten Politiker westlicher Demokratien es sich getraut haben.

Solche Alternativen wurden natürlich in den politischen Debatten nicht völlig ausgeblendet, aber auf die politischen Entscheidungen hatte dies wenig Einfluss. Eine wirklich fundierte langfristige Abwägung zwischen den aufzuerlegenden Einschränkungen einerseits und der damit verbundenen Bewahrung von Menschenleben, Kultur, Bildung, Wohlergehen und Wohlstand andererseits fand im öffentlichen Diskurs nicht statt.

Ein Grund hierfür war sicher, dass die riskierten Menschenleben und noch mehr die riskierten Einbußen in Kultur, Bildung, psychischer Gesundheit und Wirtschaftsleistung im Vorhinein schwer quantifizierbar waren. Eine Rolle spielte hierbei aber auch, dass die Debatte mit ideologisch so aufgeladenen Begriffen wie Grundrechten, demokratischer Legitimation und Datenschutz geführt wurde. Diese Begriffe umgab in Teilen der westlichen Welt Nimbus von Unantastbarkeit, der rationale Bewertungen diesbezüglicher Einschränkungen stark

erschwerte. So konnte z.B. dem Argument, pandemiebedingte Grundrechtseinschränkungen bedürften generell der Legitimation durch Parlamentsbeschluss, im öffentlichen Diskurs wenig entgegen gesetzt werden. Ob die parlamentarischen Prozesse hierfür möglicherweise zu langsam und die Parlamentarier hiermit womöglich besonders stark überfordert wären, wurde nicht oder allenfalls mit größter Zurückhaltung thematisiert.

Ist die Pandemiepolitik ein Systemversagen?

All dies hat letztlich dazu geführt, dass die meisten demokratischen Staaten in der Pandemiepolitik jegliche langfristige Voraussicht haben vermissen lassen. Sie betrieben eine kurzatmige Politik, bei der immer wieder Entbehrungen von morgen ein vielfach größeres Gewicht beigemessen wurde als vergleichbaren Entbehrungen von übermorgen. Ging es also darum, den Bürgern entweder einen kurzen strengen Lockdown sofort zuzumuten oder einen vielfach längeren und entsprechend schmerzlicheren ein paar Monate später, entschied man sich meistens für Letzteres. Dies führte zu einer Vervielfachung der Opferzahlen und des Verlusts an Lebensqualität und Wohlstand. Pandemiepolitisch sind die westlichen Demokratien damit nach allen wichtigen Kriterien weit hinter dem Erreichbaren zurückgeblieben und letztlich politisch, moralisch und ökonomisch gescheitert. Dieses Scheitern ist teilweise mit ideologischen und kulturellen Prägungen zu erklären, aber es ist auch und vor allem ein institutionelles Versagen. Es ist, genauer gesagt, ein Systemversagen der herkömmlichen Demokratie.

Dies konnte nicht wirklich überraschen. Schon jahrzehntelang vor der Pandemie hatten demokratische Institutionen zunehmend an Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft eingebüßt, was an Phänomenen wie wachsender Politikverdrossenheit, schwindender Wahlbeteiligung und Stimmengewinnen populistischer und sonstiger Protestparteien ablesbar war. Viele demokratische Staaten sind daher in die Pandemie mit einem lange vorher entstandenen Glaubwürdig-

keitsproblem und entsprechend geringer moralischer Autorität hineingeraten. Je geringer aber die moralische Autorität der Regierungen, desto schwerer lassen die Bürger sich von der Notwendigkeit zeitweiliger schmerzlicher Einschränkungen überzeugen, wie sie zur erfolgreichen Pandemiebekämpfung notwendig sind. Desto geringer ist daher die Bereitschaft, freiheitseinschränkende Regeln auch nur temporär zu befolgen. Selbst insoweit also demokratische Regierungen in der Pandemiepolitik die eigentlich richtigen Entscheidungen trafen, verfehlte dies die angestrebten Verhaltensänderungen und damit die angestrebte Eindämmung des Infektionsgeschehens. Dies hatte wiederum zur Folge, dass viele Bürger sich in ihrer Politik- und Demokratieverdrossenheit umso mehr bestärkt fühlten.

Demokratische Pandemiepolitik ist aber natürlich nicht nur an fehlender Autorität der Regierungen gescheitert. Ihr Scheitern ist in erster Linie auf fachliche Inkompetenz und Mangel an langfristigem Denken zurückzuführen, was zu dementsprechend ineffektiven, inkonsequenten oder zumindest verspäteten Entscheidungen geführt hat. Diese Inkompetenz und Kurzsichtigkeit demokratischer Pandemiepolitik war zu verbreitet, als dass sie mit unglücklichen Umständen oder individuellen Fehlern einzelner Politiker zu erklären wäre. Die plausiblere Erklärung hierfür ist ein demokratisches institutionelles Versagen.

Ebenso plausibel ist es demnach aber, die pandemiepolitischen Erfolge Chinas als ein autokratisches institutionelles Gelingen zu deuten. Demnach wäre davon auszugehen, dass zumindest in der Pandemiepolitik politischer Sachverstand in einer Staatsform wie der chinesischen leichter und erfolgreicher zur Geltung kommt als in westlichen Demokratien. Wenn das aber so ist, werden auch in den erwartbaren künftigen – womöglich noch weit gefährlicheren – Pandemien die Bürger demokratischer Staaten wiederum weit schlechter geschützt sein als in China und anderen Autokratien. Dies

wiederum lässt befürchten, dass bei künftigen Pandemien früher oder später die Demokratie selbst auf dem Spiel stehen wird.

Viel hätte nicht gefehlt, um dieses Szenario bereits in der gegenwärtigen Pandemie Wirklichkeit werden zu lassen. Verhindert wurde dies nur durch glückliche Zufälle. Der erste dieser Zufälle war, dass in den Jahren vor der Pandemie vielerorts die Voraussetzungen für einen breit angelegten, nahezu flächendeckenden Einsatz von home office und home schooling geschaffen worden waren. Dadurch blieb der Welt eine unvergleichlich dramatischere Wirtschafts- und Bildungskrise erspart.

Der zweite, für die politische Stabilität noch weit bedeutendere Zufall war die unverhofft rasche Entwicklung neuer Impfstoffe. Wären, wie von der Fachwelt zunächst erwartet, wirksame Corona-Impfstoffe erst Jahre später verfügbar geworden und hätte sich die ineffektive Pandemiepolitik über diese Zeit fortgesetzt, wäre dies einem Offenbarungseid der Demokratie gleichgekommen. Insofern ist es vor allem den Impfstoffentwicklern zu verdanken, wenn westliches Politikverständnis, westliche Demokratie und westliche Lebensart aus dieser Pandemie noch halbwegs unbeschadet hervorgegangen sind – und damit der Aufstieg Chinas zu globaler Dominanz nicht noch mehr beschleunigt wurde.

Auf die Frage, warum die meisten westlichen Demokratien den pandemiepolitischen Erfolgen asiatischer Autokratien mit fast stoischer Gelassenheit begegneten, bietet sich eine einfache und bequeme Antwort an. Dies sei nun einmal der Preis, konnte man meinen, den die Bürger im Westen für ein Leben in freiheitlicheren Verhältnissen zu zahlen haben. Damit wurde unterstellt, die Bürger hätten nur die Wahl zwischen ihrer liberalen, in existentiellen Angelegenheiten aber vergleichsweise ineffektiven Demokratie und einer zwar effektiveren, aber zugleich repressiven Autokratie. Wenn sich in der Demokratie spezialisierter Sachverstand bei komplexen politischen Problem-

stellungen schwerer durchsetzt, müsse man das daher wohl oder übel hinnehmen.

Mit genau dieser schlichten Antwort hat sich der öffentliche Diskurs der westlichen Welt größtenteils begnügt. Natürlich, so glaubte man, dürften für mehr Effizienz in der Pandemiebekämpfung keine demokratischen Errungenschaften preisgegeben und dürfte schon gar nicht an der etablierten Staatsordnung gerüttelt werden. Zwar wurden in einigen Ländern auch Details der Staatsordnung unter dem Pandemieaspekt kritisch diskutiert, so etwa in Deutschland der kaum durchschaubare Wirrwarr der auf Kommunen, Länder und Bund – und dort wiederum auf Exekutive und Legislative – verteilten pandemiepolitischen Zuständigkeiten. Der Frage aber, ob sich in der Pandemiepolitik ein elementarer Konstruktionsfehler demokratischer Staatsordnungen offenbaren könnte, hat sich die Debatte nicht geöffnet.

Der Weg aus der Überforderung: Von der Demokratie zur Neokratie

In der Pandemie hat eine kleine Minderheit von Staaten dem Rest der Welt gezeigt, dass eine bessere Pandemiepolitik möglich war. Hierfür hat es also nicht an spezialisiertem Sachverstand gefehlt. Dieser Sachverstand war verfügbar, aber er konnte sich im politischen Prozess auch der allermeisten Demokratien nicht – oder wenn, dann nur sporadisch und rudimentär – durchsetzen.

Bei näherem Hinsehen kann dies kaum überraschen. Der notwendige pandemiepolitische Sachverstand war zwar an sich verfügbar, aber er war auf einen extrem kleinen Personenkreis beschränkt. Dies hatte seinen Grund auch darin, dass es eine wissenschaftliche Spezialisierung auf Pandemiepolitik im Grunde nicht gab. Die Folge war, dass in großer Zahl u.a. Virologen in die Rolle pandemiepolitischer Experten hineingezogen wurden. Selbst der höchste virologische Sachverstand ist aber für sich genommen nicht auch schon ein pandemiepolitischer Sachverstand. Pandemiepolitische Kompetenz kann nur aus – neben moralischer Sensibilität – einer sehr speziellen und raren Kombination von naturwissenschaftlichem, medizinischem und politischem Sach-

verstand erwachsen. An solchem Sachverstand mangelte es in der Corona-Pandemie umso mehr, als diese Pandemie in mancher Hinsicht die erste ihrer Art war.

Die Folge war, dass in dieser Pandemie eine verschwindend geringe Anzahl wirklicher Experten einer umso größeren Vielzahl nicht-spezialisierter, also laienhafter politischer Entscheidungsträger – wie Abgeordneten, Ministern, Ministerpräsidenten, Landräten und Bürgermeistern – gegenüberstand. Wenn in einem Land – wie jüngst in Deutschland – unter all diesen Entscheidungsträgern wenigstens Einer über einschlägige pandemiepolitische Expertise verfügte, musste dies schon als außergewöhnlicher Glücksfall gelten.

Ein solches Gegenüber von einigen ganz wenigen wirklichen Spezialisten und vielen nichtspezialisierten politischen Entscheidungsträgern besteht natürlich auch in einem autokratischen Staat wie China. Dennoch machten die institutionellen Strukturen in China es dem spezialisierten Sachverstand offensichtlich leichter, sich in den pandemiepolitischen Entscheidungsprozessen Geltung zu verschaffen. Dies ist eine historische Tatsache, ganz unabhängig davon, welche institutionellen Merkmale hierfür ausschlaggebend waren. Eine Tatsache ist es ebenso, dass demokratische Institutionen ihre Bürger vor diesen existentiellen Bedrohungen viel weniger wirksam zu schützen vermochten.

Dies wäre noch kein Grund, an der bestehenden Demokratie als solcher zu zweifeln, wenn die Covid-19-Pandemie ein singulärer Fall wäre und das Demokratieverversagen in dieser Pandemie daher ebenso singulär. Davon kann aber keine Rede sein. Diese Pandemie dürfte sich, im Gegenteil, als eine für künftige Politik in vielerlei Hinsicht exemplarische Herausforderung erweisen. Künftige Politik wird es nicht nur mit weiteren Pandemien, sondern zunehmend häufiger auch mit anderen vergleichbar bedrohlichen und komplexen Problemen zu tun haben, bei denen der spezialisierte Sachverstand einiger ganz Weniger einer scheinbar übermächtigen Zahl laienhafter politischer

Entscheidungsträger gegenübersteht. Damit wird auch die Frage immer drängender, wie sich dem raren hochspezialisierten Sachverstand das notwendige Gewicht in politischen Entscheidungsprozessen verschaffen lässt.

Es wäre eine tragische Wendung der Geschichte, wenn sich herausstellte, dass die Lösung hierfür in autoritären Strukturen nach chinesischem Vorbild läge. Hiergegen spricht aber schon, dass auch die politischen Institutionen Chinas nicht für die Bewältigung solcher neuartigen und komplexen Herausforderungen geschaffen wurden. Chinas heutige Staatsordnung ist Produkt einer Ideologie des 19. Jahrhunderts, und als solches kann sie schwerlich eine Antwort auf neuartige Herausforderungen des 21. Jahrhunderts sein. Wenn eine solche alte autoritäre Ordnung dennoch vergleichsweise gute Voraussetzungen für den Umgang mit der jüngsten Pandemie bot, ist dies nicht dem Genius verblichener Ideologen und Staatsgründer zuzuschreiben, sondern ein unverhoffter Zufall.

Nicht spricht demnach dafür, nach allgemeinen Rezepten gegen politische Überforderung bei autoritären Regimen zu suchen. Die Herausforderung liegt vielmehr darin, neue politische Institutionen zu schaffen, die mindestens so freiheitlich gestaltet sind wie die herkömmlich demokratischen, die aber zugleich spezialisierten Sachverstand mindestens so effektiv zur Geltung bringen, wie es jüngst in China oder Vietnam zu beobachten war. Solche neuen Institutionen können sich ebensowenig am alten westlichen Demokratiemodell orientieren wie an autoritären Vorbildern. In diesem Jahrhundert wird es vielmehr neuer realer Staatsordnungen bedürfen, die von vornherein auf die Bewältigung so hoch komplexer und fundamentaler Herausforderungen wie der Covid-19-Pandemie oder der globalen Klimakrise hin konzipiert sind.

Staatsordnungen, die genau dieser Anforderung entsprechen, die also dafür gemacht sind, hoch spezialisierten Sachverstand in freiheitlichem Kontext und demokratischen Verfahren bestmöglich politisch zur

Geltung zu bringen, sind die so genannten neokratischen. Das Neokratiekonzept liefert hierfür die Bauanleitung. Es beinhaltet ein Grundmodell für Staatsordnungen, in der keine politischen Entscheidungsträger mehr für die Gesamtheit der Politik zuständig wären, d.h. bei politischen Entscheidungen aller Ressorts abstimmen könnten. Nach diesem neokratischen Grundmodell ließe sich eine Vielzahl neuer Staatsformen gestalten, die allein durch ihr institutionelles Design der Überforderung und Inkompetenz politischer Entscheidungsträger wirkungsvoll vorbeugt. Über diesen Schutz vor politischer Inkompetenz hinaus eröffnet das Neokratiekonzept den Bürgern zudem neue Dimensionen von Freiheit und Selbstbestimmung, die ihnen in der herkömmlichen Demokratie verschlossen bleiben.

Die Gewissheit, politisch bestmöglich vor künftigen Pandemien und vergleichbaren Bedrohungen geschützt zu sein, ist daher nicht ferner, aber auch nicht näher als eine neue, neokratische Staatsordnung.

04 – 2021

Burkhard Wehner

www.reformforum-neopolis.de

www.neokratieverfassung.de

www.parteien-stop.de

www.neopolis.info