

Daniel Ziblatt

Der wirksame Staat

Was uns die Corona-Pandemie über die Widerstandsfähigkeit von Demokratien sagt

Zeiten des Ausnahmezustands sind bekanntlich Gelegenheiten für Autokraten. Von Getúlio Vargas in Brasilien in den 1930er Jahren und anderen bekannteren Diktatoren jener Zeit über Indira Gandhi und Ferdinand Marcos in den 1970er Jahren bis hin zu populistischen Autoritären von heute haben autokratisch gesinnte Führer:innen seit langem nationale Notlagen – manche real, manche erfunden – genutzt, um außergewöhnliche Befugnisse in Anspruch zu nehmen.

Krisen bieten angehenden autoritären Machthaber:innen die Möglichkeit, den Fesseln der Verfassung endgültig zu entkommen. Nationale Notlagen – insbesondere Kriege, schwere Terroranschläge und möglicherweise Epidemien – haben für solche Persönlichkeiten drei Vorteile. Erstens schaffen sie öffentliche Unterstützung. Krisen führen in der Regel zu einem »Rally around the flag«-Effekt, der sogenannten Stunde der Exekutive, in der die Zustimmung zu den führenden Politiker:innen zunächst stark ansteigt. Wenn die Bürger:innen um ihre Sicherheit fürchten, sind sie eher bereit, autoritäre Machtergreifungen zu tolerieren – und sogar zu unterstützen. Zweitens bringen Krisen Gegner:innen zum Schweigen, da Kritik in solchen Zeiten als illoyal oder unpatriotisch gilt. Schließlich lockern Krisen die normalen verfassungsrechtlichen Beschränkungen. Aus Angst, die Sicherheit zu gefährden, beugen sich Richter:innen und führende Vertreter:innen der Legislative im Allgemeinen der Exekutive.

Seit dem Ausbruch der Corona-Pandemie im Jahr 2020 besteht daher die Befürchtung, dass diese in eine Art Autoritarismus

führen könnte. Könnte Corona in einer Zeit, in der demokratische Rückschritte auf der ganzen Welt bereits an der Tagesordnung zu sein scheinen, auch die Gesundheit der Demokratie angreifen? Die Sorge war berechtigt. Die Bewältigung der Folgen der Pandemie hat zweifellos außergewöhnliche Maßnahmen erfordert. Doch das alltägliche Geben und Nehmen in der Demokratie ist ein mühsames Geschäft, und Politiker:innen – insbesondere solche mit autoritärem Temperament – könnten eine solche Krise durchaus als Chance begreifen. Oder sie könnten tatsächlich das Gefühl haben, dass die normale konstitutionelle Politik zu einer Zwangsjacke geworden ist, die sie daran hindert, einer existenziellen Bedrohung zu begegnen.

War SARS-CoV-2 eine solche Bedrohung? Die bisherigen Erkenntnisse legen eine komplizierte Antwort nahe. Wir wissen, dass viele Populisten auf der ganzen Welt überraschenderweise nicht auf den Ausbruch der Pandemie reagiert haben, indem sie die Gelegenheit für mehr Kontrolle über die politischen Systeme nutzten. Vielmehr haben sie, wenn überhaupt, oft passiv und nicht selten ungeschickt reagiert. In Russland spielte Wladimir Putin die Bedrohung durch SARS-CoV-2 zunächst herunter und übertrug den regionalen Behörden mehr Befugnisse mit der Folge, dass sich das Virus beinahe unkontrolliert ausbreiten konnte. In Brasilien tat Jair Bolsonaro Covid-19 als »kleine Grippe« ab. In Weißrussland leugnete die politische Führung monatelang, dass das Corona-Virus überhaupt existiert. Das alles sind keine Anzeichen für die von vielen befürchtete autoritäre Überreaktion.

Stattdessen deutet vieles auf ein Paradoxon hin. Wir stellen uns gern vor, dass sich die Geschichte aufteilt in Zeiten der Stabilität und Zeiten des Umbruchs, in denen es zu einem raschen politischen Wandel kommt und sich die typischen Beschränkungen für die politische Führung lockern. Die Corona-Pandemie scheint nicht überall ein solcher Moment des Umbruchs gewesen zu sein. Es gibt Hinweise darauf, dass die Pandemie keinen Wendepunkt

darstellte, sondern vielmehr soziale Kontinuitäten und Pathologien verstärkt hat. Sie scheint sogar bereits bestehende Trends beschleunigt zu haben. Der Haupttrend, den sie verstärkt zu haben scheint, ist folgender: Die Demokratie war dort am widerstandsfähigsten, wo zwei sich gegenseitig verstärkende soziale Merkmale zusammentrafen, nämlich geringe politische Polarisierung und hohe staatliche Kapazität. Demokratische Gesellschaften, die seit Jahren durch diese beiden Merkmale gekennzeichnet sind, waren am wenigsten anfällig für demokratische Rückschritte. Im Gegensatz dazu sind Demokratien, die sich durch die entgegengesetzte Mischung aus hoher politischer Polarisierung und geringer staatlicher Kapazität auszeichnen, von sehr weitreichenden demokratischen Rückschritten betroffen. Kurz gesagt, dass Vorerkrankungen Patient:innen anfälliger für Covid-19 machen können, gilt auch auf der Makroebene: Der Notstand ist für Demokratien fataler, wenn ihr allgemeiner Zustand sie für undemokratische Strömungen anfällig macht.

In einem Forschungsprojekt, das ich mit Kolleg:innen am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung durchführe, verwenden wir länderübergreifende Daten, um zu verfolgen, wie sich die Ausbreitung der Corona-Pandemie auf die Neigung zu demokratischen Rückschritten in 146 Ländern – Demokratien und Autokratien – ausgewirkt hat. Wir verwenden Daten aus dem »Varieties of Democracy«-Projekt, in dem Wissenschaftler:innen einen sogenannten Pandemic Backsliding Index erstellt haben. Dieser Index basiert auf zwei Runden von Expert:innenbefragungen, die messen, wie stark Regierungen in den letzten zwei Jahren mit Notfallmaßnahmen als Reaktion auf die Pandemie gegen demokratische Standards verstoßen haben. Gefragt wird zum Beispiel: Hat es eine zeitliche Begrenzung für pandemiebezogene Notfallmaßnahmen gegeben? Hat es pandemiebedingte Einschränkungen der Pressefreiheit gegeben? Hat es offizielle Desinformationskampagnen gegeben? Wurden den Gesetzgebern unverhältnismäßige

Beschränkungen auferlegt? Hat es eine missbräuchliche Durchsetzung der Notfallmaßnahmen gegeben? Da ein wirksames Krisenmanagement häufig einige undemokratische Maßnahmen erfordert, werden in den Index grundsätzlich nur solche Notfallmaßnahmen aufgenommen, die »eindeutig unverhältnismäßig, nicht notwendig oder diskriminierend« sind.

Die Fälle von Demokratierückgang im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie sind hinlänglich bekannt. Nehmen wir die Philippinen. Als sich SARS-CoV-2 im März 2020 ausbreitete, wurde eine Ausgangssperre mit unmenschlichen Strafen (Einsperren von Bürger:innen in Hundekäfigen) durchgesetzt. In Ungarn wurde im März 2020 ein vage formuliertes Gesetz verabschiedet, das dem Ministerpräsidenten die Befugnis verlieh, das Parlament im Falle eines nationalen Notstands zu umgehen. In den Vereinigten Staaten beteiligte sich Präsident Trump an der Verbreitung von Fehlinformationen und warb für falsche Heilmittel gegen das Virus. Solche Maßnahmen waren in vielen Ländern üblich und ließen das Schreckgespenst eines notstandsbedingten demokratischen Rückschritts aufscheinen.

Um mehr Erkenntnisse zu gewinnen, haben wir das Verhältnis zwischen dem Ausmaß der pandemiebedingten Demokratierückschritte, basierend auf Daten des »Varieties of Democracy«-Projekts, und der Leistungsfähigkeit der Demokratie vor dem Ausbruch der Pandemie im Jahr 2020 dargestellt.

Dieser Vergleich – durchgeführt in 143 Ländern – ergab ein auffälliges Ergebnis: Autoritäre Länder – zum Beispiel Laos, Äthiopien und Thailand – wurden bereits vor der Pandemie sehr autokratisch regiert und haben in den letzten zwei Jahren kaum Rückschritte gemacht.

Stabile Demokratien verzeichneten die geringsten Rückschritte. Auch wenn die Reaktion auf die Pandemie nicht überall perfekt war, haben die demokratischen Institutionen in diesen Ländern standgehalten. Im Gegensatz dazu waren es die Länder in

der Mitte des Spektrums, instabile Demokratien bereits vor der Krise, in denen die Corona-Pandemie den demokratischen Institutionen am meisten geschadet hat.

Wie lässt sich dieses Muster erklären? Betrachtet man einzelne Länder, so werden die Unterschiede deutlicher. Während einige Demokratien – Schweden, Deutschland, Südkorea und andere – mit intakten demokratischen Institutionen aus der Pandemie hervorgegangen zu sein scheinen, ist dies bei anderen – Brasilien, Polen und Argentinien – nicht der Fall.

In unseren Untersuchungen sind wir dann einer grundlegenden These nachgegangen: Eine Mischung aus zwei nationalen Merkmalen – eine hohe parteipolitische Polarisierung und eine geringe Staatskapazität – machen einige Demokratien anfälliger für Demokratierückschritte als andere.

Eine erste Überprüfung der Daten zeigt einige vorläufige Belege für diese These. Je ausgeprägter die Parteipolarisierung in einer Demokratie ist, das heißt der durchschnittliche ideologische Abstand zwischen den führenden politischen Parteien, umso größer fallen die pandemiebedingten demokratischen Rückschritte aus. Das Herzstück der Demokratie ist zweifellos der Umstand, dass Politiker:innen sowie Parteien unterschiedlicher Meinung sind, doch eine extreme Polarisierung kann fatal für die Demokratie sein. Wenn sich Politiker:innen gegenseitig als existenzielle Bedrohung betrachten, gerät die Demokratie in Schwierigkeiten. Dies zeigen historische Beispiele von Demokratiezerfall sehr deutlich. In der Corona-Ära sehen wir etwas Ähnliches: In Demokratien wird eine stärkere Polarisierung mit einem stärkeren Rückfall in der Demokratie in Verbindung gebracht, während es in Nicht-Demokratien hier kaum einen Zusammenhang gibt.

Diese Forschungsergebnisse bestätigen die bestehende These, dass Polarisierung Demokratien anfälliger macht (Levitsky und Ziblatt, 2018). Wenn Politiker:innen ideologisch weit auseinander liegen, neigen sie dazu, sich als »Feinde« und nicht mehr als

»Rivalen« zu betrachten. Das Ergebnis ist, dass Wähler:innen und Politiker:innen eher bereit sind, den Missbrauch von Institutionen zu tolerieren, um Gegner:innen zu besiegen. Wenn sich zu dieser gefährlichen Dynamik noch eine echte existenzielle Bedrohung – eine Pandemie – gesellt, führt das dazu, dass die Wähler:innen den Missbrauch demokratischer Institutionen tatsächlich tolerieren.

Wie sieht es mit der staatlichen Leistungsfähigkeit aus? Jüngst wurde in wissenschaftlichen Arbeiten wie denen von Stephen E. Hanson und Jeffrey S. Kopstein überzeugend dargelegt, dass nicht die Kluft zwischen Demokratie und Autokratie, sondern vielmehr der Unterschied zwischen effektiver und ineffektiver Regierungsführung entscheidend für das Verständnis der Entwicklung der Corona-Politik in der ganzen Welt ist. In Ländern, in denen effektive Bürokratien die Nachverfolgung von Kontakten, die Bereitstellung von Testkapazitäten und die Einhaltung der Maskenpflicht bewältigen konnten, war die Corona-Pandemie leichter unter Kontrolle zu bringen. Dies war in Deutschland, Südkorea und trotz zum Teil erheblicher Defizite auch in den meisten westeuropäischen Ländern der Fall. Wenn Regierungen liefern, ist es für die Demokratie leichter, sich zu behaupten. Dort, wo Bürokratien im Weber'schen Sinne versagen, wo soziale Unruhen ausbrechen und der Staat nicht für die Bürger:innen da ist, erliegen diese leichter der Anziehungskraft von Demagog:innen. Unsere Untersuchung in 143 Ländern liefert den Beweis dafür. In Ländern, in denen die Regierung nach Angaben der Weltbank tendenziell eher effektiv ist, kam es zu einem geringeren pandemiebedingtem Demokratierückgang.

Zu wissen, wie geringe Polarisierung und hohe staatliche Kapazität zum Schutz der Demokratie zusammenwirken, ist aus mehreren Gründen wichtig. Erstens: Demokratie ist keine Einbahnstraße. Keine Demokratie ist vor Entwicklungsrückschritten sicher. Die Vereinigten Staaten haben das in den letzten vier Jahren vorgeführt. Alle Demokratien sind »Baustellen«, und es ist von

entscheidender Bedeutung herauszufinden, welche gesellschaftlichen Merkmale die Demokratie mehr oder weniger widerstandsfähig machen. Die Corona-Pandemie war nicht nur ein Schock oder ein Wendepunkt für unsere Demokratien, sondern auch ein Moment, der ihre Schwächen aufgedeckt hat: Gesellschaften, die durch Polarisierung und geschwächte bürokratische Kapazität gekennzeichnet sind, sind anfällig für demokratische Rückschritte.

Da Corona wahrscheinlich nicht die letzte existenzielle Herausforderung für unsere Gesellschaft sein wird, müssen wir unbedingt zwei Dinge lernen: Erstens, wie wir Polarisierungen eindämmen, und zweitens, wie wir die staatliche Kapazität wiederherstellen können. Angesichts der Bedrohung, die beispielsweise durch den Klimawandel entsteht, werden beide Aufgaben immer dringlicher.

Der Gefahr der Polarisierung und der damit einhergehenden Verbreitung von Fehlinformationen wird inzwischen zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt. Der zweiten Herausforderung – wie populistische Angriffe auf die staatliche Kapazität die Demokratie untergraben und was dagegen zu tun ist – dagegen noch nicht in genügendem Maße. In den Vereinigten Staaten versprach Steve Bannon, einst Berater von Donald Trump, den »deep state« zu zerschlagen. Er lieferte damit einen griffigen Slogan für jene Populisten, die die grundlegenden staatlichen Institutionen in einer alten Demokratie angreifen wollten. Von der postkommunistischen Welt über Brasilien bis hin zu den Vereinigten Staaten hat sich das Misstrauen gegen den Staat mittlerweile zu einem populistischen Angriff auf seine Lebensfähigkeit überhaupt entwickelt. Angesichts solcher Entwicklungen und immer komplexer werdender wissenschaftlicher Probleme waren staatliche Kapazität und Fachwissen für Demokratien noch nie so wichtig wie heute. Hanson und Kopstein haben die globale Abkehr vom Staat als »globale patrimoniale Welle« bezeichnet und charakterisieren damit den länderübergreifenden Trend zum Abbau genau der Fachkenntnisse und Kapazitäten, die den Demokratien im 20. Jahrhundert

zum Erfolg verholfen haben. Diese Art von Angriffen findet in Nicht-Demokratien ein günstiges Terrain, da der Angriff auf den Staat den Personalismus des Autoritarismus stärkt. Neu ist in vielen fortgeschrittenen Demokratien, dass der populistische Abbau staatlicher Kapazität den Staat nicht »näher zum Volk« bringt, sondern eher das Gegenteil bewirkt: Er tendiert zum Personalismus oder zu dem, was der Soziologe Max Weber »Patrimonialismus« nennen würde. Populisten schwächen den Sachverstand des Staates, weil sie der Wissenschaft, die ihre Autorität bedroht, nicht trauen; sie verlangen persönliche Loyalität von Beamten und Beamtinnen – von der öffentlichen Gesundheit über den nationalen Sicherheitsapparat bis hin zum nationalen Wetterdienst, weil unpersönliche Regeln ihre Macht schmälern; und sie demontieren die Reserven der Professionalität in der Bürokratie, weil sie hier oft den größten Widerstand gegen ihre Bemühungen finden, die Demokratie abzubauen.

Kurz gesagt, Corona war ein Stresstest. Inmitten dieses Stress-tests haben wir erkannt, dass Populist:innen keine Sprecher:innen »des Volkes« sind. Sie sind oft Personalist:innen, die versuchen, die das Gemeinwohl schützenden Institutionen zu demontieren, um ihre eigene Macht zu stärken. Damit die Demokratie überleben kann, müssen wir die Polarisierung eindämmen, und wir brauchen starke, effektive Staaten. Diese können den Herausforderungen begegnen, vor denen unsere Gesellschaften stehen. Das Dilemma, vor dem wir alle stehen, ist die Tatsache, dass es viel einfacher ist, den Staat abzubauen, als ihn wieder aufzubauen.

WIE GELINGT INKLUSIVE TRANSFORMATION?

Von Veränderung und Zusammenhalt in unserer Demokratie