



Gegen Corona: Mythen und Wirklichkeit des weltweiten Krisenmanagements

Karsten Grabow

- › Eine wichtige Legitimationsquelle für politische Systeme ist, ob sie Leistungen für die Allgemeinheit erbringen. Die Fähigkeit, Krisen zu bewältigen, ist dabei besonders wichtig. Bezogen auf die gegenwärtige Coronakrise kann man sagen, politische Systeme erweisen sich als leistungsfähig, wenn es ihnen gelingt, die Verbreitung des Virus zu stoppen.
- › Seit Ausbruch der Coronapandemie kursieren Vorurteile und Mythen über die Art und Weise der Pandemiebekämpfung. Zu den gängigsten gehörte die Meinung, autoritäre Regime seien beim Kampf gegen Corona effektiver. Zudem wurde befürchtet, Regierungen könnten die Krise nutzen, um ihren Machtbereich zu Lasten anderer Verfassungsorgane einseitig zu erweitern.
- › Nach gut eineinhalb Jahren des weltweiten Corona-Managements kann man vorläufig festhalten: Es gibt keine Belege dafür, dass autoritäre Staaten die Pandemie erfolgreicher bekämpfen konnten als Demokratien. Auch Parlamente wurden nicht systematisch ins Abseits gestellt.
- › Das beste Coronamanagement zeigen Staaten, in denen Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung respektiert worden sind. Trotz regionaler Schwankungen scheint es, als kämen Demokratien besser durch die Krise. Diesen Vorteil sollten sie aber nicht durch Leichtsinns- oder Fehleinschätzungen verspielen.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
Mythen und Vorurteile zum Krisenmanagement	3
Empirische Befunde	3
Fazit	5
Impressum	7

Einleitung

Politische Systeme beziehen ihre Legitimation aus drei Quellen: erstens der Frage, wie Herrschaft gerechtfertigt wird; zweitens, wie politische Entscheidungen zustande kommen und umgesetzt werden; und drittens durch Leistungen. Auch wenn gerade zur ersten Quelle der Herrschaftslegitimation weiter differenziert werden müsste, ob es sich um demokratische oder nicht demokratische Systeme handelt, die den Glauben an ihre Rechtmäßigkeit in der Regel aus übergeordneten „Gesetzmäßigkeiten“ (gottgegeben, Schicksal, wissenschaftliche Notwendigkeit und andere) ableiten, reicht es an dieser Stelle, sich auf demokratische und Schwellenländer zu konzentrieren, die in der Literatur als „Bindestrich“-Demokratien bezeichnet werden („defekte“ Demokratien, „illiberale“ Demokratien und so weiter). In diesen und vor allem in vollständig entwickelten Demokratien wird der Glaube an die Rechtmäßigkeit von Herrschaft oder auch des gesamten politischen Systems durch politische Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger erzeugt. In den meisten Fällen gelten Wahlen als ausreichend, um das Kriterium der Beteiligungsmöglichkeiten zu erfüllen. Die Art dieser Herrschaftslegitimierung ist als „Eingabe-“ oder „Input“-Legitimation bekannt.

Die zweite Art der Legitimationserzeugung politischer Systeme zielt auf Verfahrensweisen im politischen Prozess und die Umsetzung der getroffenen Entscheidungen. Diese oftmals „Throughput“, also „Durchsatz“ genannte Legitimationsquelle fragt danach, ob bei Entscheidungen und deren Umsetzung die in Verfassungen niedergelegten „Spielregeln“ eingehalten wurden und ob alle Institutionen, die an den Entscheidungen beteiligt werden müssen, beteiligt worden sind.

Die dritte Quelle von Herrschaftslegitimation ist, ob politische Systeme Leistungen erbringen („Output“-Legitimität). Das Spektrum der Leistungserbringung ist unbegrenzt. Es reicht von der Herstellung und Wahrung von Frieden, Stabilität und Sicherheit über Beachtung und Wahrung elementarer Menschen- und politischer Grundrechte bis hin zur Versorgung der Bevölkerung mit Gütern der materiellen und sozialen Daseinsvorsorge. Eine der wichtigsten Leistungen politischer Systeme ist deren Umgang mit Krisen. Bezogen auf die gegenwärtige Coronakrise kann man also sagen, politische Systeme erweisen sich als leistungsfähig, wenn es ihnen gelingt, die Verbreitung des Virus zu stoppen und negative soziale und wirtschaftliche Auswirkungen zu minimieren.

Politische Systeme beziehen ihre Legitimation aus drei Quellen. Eine davon ist, ob sie leistungsfähig sind.

Mythen zum politischen Krisenmanagement

Über alle Legitimationsquellen (demokratischer) Herrschaft kursieren seit langer Zeit Vorurteile und falsche Behauptungen, zum Beispiel die, es mache kaum einen Unterschied, welche der „etablierten“ Parteien man wähle, sie seien ohnehin alle fast gleich.¹ In diesem Papier geht der Blick aber nur auf die zweite und dritte Quelle, also auf die Entscheidungsverfahren und die Umsetzung der getroffenen Entscheidungen sowie auf die Leistungen politischer Systeme im Kampf gegen Covid-19. Auch diesbezüglich herrscht an Vorurteilen und Falschaussagen kein Mangel. Kaum hatte die Weltgesundheitsorganisation Sars-CoV-2 zu einer weltumspannenden Seuche erklärt und kaum hatte die Weltöffentlichkeit mit ansehen können, wie die Bewohnerinnen und Bewohner im Epizentrum der Pandemie, der chinesischen Elf-Millionen-Metropole Wuhan komplett unter Quarantäne gestellt und parallel in Windeseile ein Krankenhaus aus dem Boden gestampft wurde, machten zahlreiche Erwartungen und Mythen die Runde. Teilweise wurden sie von chinesischen Diplomaten und staatlichen Medien lanciert und verbreiteten sich in den virtuellen Echokammern.² Zu den gängigsten dieser Mythen gehörten im Anschluss daran: Autoritäre Regime würden die Krise schneller und wirksamer in den Griff bekommen, da sie bei der Wahl der Mittel zur Pandemiebekämpfung weniger Rücksicht auf die Wahrung von Grund- und Freiheitsrechten der Bürgerinnen und Bürger nähmen, die durch Quarantänebestimmungen, Reisebeschränkungen, Versammlungsverbote, Ausgangssperren oder Lockdowns vorübergehend eingeschränkt werden könnten.³

An Vorurteilen
und Falschaussagen
zu Covid-19 besteht
kein Mangel.

Das zweite Vorurteil war für manche eher eine Befürchtung. Sie lautete, dass Regierungen die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung nutzen könnten, um ihren Machtbereich zu Lasten anderer Verfassungsorgane einseitig zu erweitern. Insbesondere Abgeordnete und einige Verfassungsexpertinnen und -experten äußerten die Sorge, Parlamente könnten mit der Begründung, die Krisenbewältigung erfordere unverzügliches Handeln der Exekutive, systematisch missachtet und so ins Abseits gestellt werden.⁴

Werden Parlamente
marginalisiert?

Empirische Befunde

Betrachten wir beide Meinungen oder Sorgen mit den Methoden der empirischen Sozialforschung, nämlich durch vergleichende Beobachtung, stellen wir fest, dass sie nicht zutreffen, jedenfalls nicht in der von manchen befürchteten oder behaupteten Allgemeinheit.

Natürlich muss man aus unterschiedlichen Gründen bei der Interpretation der Daten vorsichtig sein, unter anderem deshalb, weil die Pandemie nicht vorbei ist. Auch gegenwärtig (Mitte Juli 2021) gibt es weltweit Neuinfektionen und Todesfälle im Zusammenhang mit Covid-19 im fünfstelligen Bereich. Manche Länder testen viel, manche wenig. Viele Infektionen bleiben unentdeckt und niemand kann mit Gewissheit die weiteren Entwicklungen vorhersagen. Ungeachtet dieser fehlerbehafteten Datenlage scheint aber nichts für ein effizienteres Krisenmanagement autoritärer Staaten zu sprechen. Ohnehin dient allein China den Befürworterinnen und Befürwortern der „Autoritätsvermutung“ als Beleg, falls überhaupt ein solcher angegeben wird. Tatsächlich steht China in Bezug auf die gängigen Parameter (absolute Zahl der Infektionen, Infizierte pro 100.000 Bewohnerinnen und Bewohner, Sterbefälle in Verbindung mit Covid-19, Anzahl der Tests) bis zum heutigen Zeitpunkt vergleichsweise gut da. Untersuchungen bestätigen, dass der chinesische Weg gegen die Pandemie einer der härtesten weltweit war.⁵ Andere Staaten jedoch, die angesichts ihrer politischen Lage als autoritär eingestuft werden können, wie Russland, Belarus, die Türkei oder der Iran haben gegenwärtig schlechte Corona-Bilanzen.⁶

Nichts spricht für
ein effizienteres
Coronamanagement
autoritärer Staaten.

Demgegenüber stehen Demokratien wie Australien, Neuseeland, Südkorea oder Taiwan, die trotz zuletzt wieder steigender Infektionszahlen die Krise bislang in den Griff bekommen haben. In anderen Demokratien jedoch, wie beispielsweise der Tschechischen Republik und allen voran den USA entwickelte sich die Pandemie zwischenzeitlich zu einer regelrechten Katastrophe. In keinem anderen Land gab es so viele offiziell bestätigte Infektionen und Todesfälle im Zusammenhang mit Covid-19 wie in den USA, auch wenn sich die Situation seit dem Regierungswechsel zu Beginn des Jahres deutlich verbessert hat.

Dennoch fällt es in globaler Perspektive schwer, einen allgemeinen Zusammenhang zwischen Staatsform und der Leistungsfähigkeit bei der Bekämpfung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie zu erkennen. Es zeichnen sich jedoch momentan erste Tendenzen ab, qualitativ wie regional. Zum einen grassiert Corona stark in Ländern, in denen sich der Zustand der Demokratie sowie der Rechtsstaatlichkeit in den letzten Jahren verschlechtert haben, zum Beispiel in Brasilien, Indien oder auf den Philippinen. Zum anderen konnten zwar nicht weltweit, wohl aber für Europa, Zusammenhänge zwischen Staatsform und den Erfolgen beziehungsweise Misserfolgen bei der Eindämmung der Pandemie nachgewiesen werden, ungeachtet einiger Ausreißer wie Tschechien, Schweden oder der Niederlande. Eine aktuelle und sehr umfassende Datenanalyse des *Spiegel* hat den Zusammenhang zwischen Staatsform und Übersterblichkeit untersucht und kommt zu dem Schluss: „Die meisten Menschen starben in den weniger demokratisch verfassten Staaten Ost- und Südosteuropas. In Russland und Belarus, den Schlusslichtern in Sachen Demokratie, waren die Zahlen besonders hoch“.⁷

Da wir davon ausgehen können, dass in Demokratien mehr gemessen und berichtet wird als in autoritären Regimen oder Diktaturen – denken wir etwa an Nordkorea, aus dem überhaupt keine Fallzahlen vermeldet werden – kann man mit aller gebotenen Vorsicht vermuten, dass Demokratien die Pandemie besser managen als nicht demokratische Staaten.

Auch bei der Frage, ob und in welchem Umfang die Verfassungsorgane, insbesondere die Legislative, bei Beschlüssen zur Pandemiebekämpfung einbezogen worden sind, gingen die Staaten unterschiedlich vor, aber keine der bislang durchgeführten Studien⁸ konnte in globaler Perspektive eine systematische Missachtung der Parlamente feststellen. Die Studien zeigen vielmehr, dass sich in Ländern, in denen die Demokratie mit ihren integralen Bestandteilen wie funktionierende Gewaltenteilung oder Rechtsstaatlichkeit bereits vor der Pandemie schwach ausgebildet waren, dieser Trend im Zuge der Pandemie weiter verstärkt hat. So haben beispielsweise die Regierungen auf den Philippinen, in der Türkei, in Indonesien sowie in Indien ihre Exekutivmacht weiter ausgebaut, zu Lasten anderer Verfassungsorgane, einschließlich der Parlamente. Aber auch hier ist Vorsicht geboten: Im Einzelfall gab es auch Schwächungen von Parlamenten in voll entwickelten Demokratien, so zum Beispiel in Großbritannien, Italien oder Israel.⁹ Es wurde eben nur keine weltweit durchgehende Marginalisierung von Parlamenten im Zuge der Pandemiebekämpfung festgestellt.

Was allerdings in Demokratien beobachtet wurde, sind nicht nur massive und – abgesehen von Verstößen gegen Hygiene- und Abstandsregeln – meist legale Proteste gegen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung. Auch die Zahl der Klagen von Einzelpersonen und anschließende Verfahren aufgrund vermeintlich gesetzeswidriger Einschnitte in demokratische Grundrechte stieg deutlich an. Die Urteile zeigen, dass Regierungen beim unmittelbaren Krisenmanagement durchaus handwerkliche Fehler unterlaufen sind, die durch Gerichte korrigiert wurden. Aber das ist eher Zeichen funktionierender Rechtsstaatlichkeit als Ausdruck einer verfassungswidrigen Konzentration von Exekutivmacht.

Einen allgemeinen Zusammenhang zwischen Staatsform und Erfolgen bei der Pandemiebekämpfung gibt es nicht ...

... dennoch stehen demokratische Staaten etwas besser da als nicht-demokratische.

Bei allen Aussagen ist Vorsicht geboten, denn noch ist die Pandemie nicht vorüber.

Fazit

So kann man zumindest nach gut eineinhalb Jahren Corona-Management vorläufig festhalten: Belege für die These, dass autoritäre Staaten die Pandemie erfolgreicher bekämpfen konnten als Demokratien, gibt es nicht. In der bereits angesprochenen *Spiegel*-Analyse befinden sich unter den 20 Ländern, die über die dort verwendeten Bewertungskriterien (Übersterblichkeit, Freiheitsbeschränkungen, Entwicklung der Wirtschaftsleistung und Impfquote) gesehen am besten mit Corona fertig geworden sind, 17 demokratische Staaten, also eine deutliche Mehrheit.

Der Zusammenhang zwischen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung kann als empirisch gesichert angesehen werden;¹⁰ der zwischen allen zuvor genannten Aspekten und Wohlstand ebenfalls.¹¹ Natürlich sind es die wohlhabenderen Industrieländer, denen mehr Ressourcen zur Pandemiebekämpfung zur Verfügung stehen als Entwicklungs- und Schwellenländern. Bei der aktuellen Pandemiebekämpfung scheint sich demnach sowohl die Effizienz staatlicher Institutionen als auch die Einhaltung demokratischer Spielregeln als begünstigend auszuwirken. Im Einzelfall sind es zwar auch autoritäre Regime, wie China oder (noch) Singapur, die sich durch effizientes Corona-Management auszeichnen.¹² Dennoch neigt sich das Pendel weltweit derzeit zugunsten der Länder, die demokratisch verfasst und in denen die Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung respektiert worden sind.

Für die zweite und dritte der eingangs angesprochenen Quellen der Systemlegitimation („Throughput“- und „Output“-Legitimität) wäre das ein guter Befund. Könnten demokratische Systeme in diesem kritischen Punkt ihre und im Vergleich zu autoritären Systemen sogar bessere Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen, wären die Long-Covid-Folgen politisch gesehen positiv. Sollten die demokratischen Staaten aber aufgrund von Leichtsinns- oder Fehleinschätzungen diese günstige Position verspielen, stünde weit mehr auf dem Spiel als das Herannahen einer erneuten Pandemiewelle.

Effizienz staatlicher
Institutionen, Rechts-
staatlichkeit und
Einhaltung demo-
kratischer Spielregeln
fallen ins Gewicht.

-
- 1 Für eine kritische Auseinandersetzung dazu siehe zum Beispiel Fislage, Franziska / Graf, Sebastian / Montag, Tobias (2019). „Die sind doch alle gleich!“ Programmatische Unterschiede in der deutschen Parteienlandschaft. Ein Methodenexperiment. Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, online unter: <https://www.kas.de/documents/252038/4521287/Die+sind+doch+alle+gleich%21.pdf/8f9cce34-b2e5-fdf5-7574-c736b323ca1c?version=1.0&t=1559293833759> (zuletzt abgerufen am 14.07.2021).
 - 2 Vgl. Radkte, Oliver (2021). „Chinas neue Normalität“, in: Rhein-Neckar-Zeitung vom 10.01.2021, online unter: https://www.rnz.de/panorama/magazin_artikel,-chinas-neue-normalitaet-in-wuhan-pekings-oder-shanghai-wird-wieder-gearbeitet-gefeiert-gelebt-_arid,606106.html (zuletzt abgerufen am 13.07.2021).
 - 3 Zu diesen Fragen vgl. Mühlhahn, Klaus (2020). „Vorbild China?“, in: Cicero, online unter: <https://www.cicero.de/aussenpolitik/bekaempfung-corona-pandemie-virus-china-kommunismus-weltmacht> (zuletzt abgerufen am 13.07.2021).
 - 4 Brown, Frances Z. / Brechenmacher, Saskia / Carothers, Thomas (2020). How Will the Coronavirus Reshape Democracy and Governance Globally? Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
 - 5 Dambeck, Holger und Hoffmann, Christiane (2021). „Wo der Kampf gegen die Pandemie gelingt“, in: Der Spiegel vom 8. Juli 2021, online unter: <https://www.spiegel.de/ausland/corona-laendervergleich-wo-der-kampf-gegen-die-pandemie-gelingt-a-b253bbd9-fe9b-4d5e-9169-63b57d771216> (zuletzt abgerufen am 12.07.2021).
 - 6 Für die Corona-Bilanzen wurden neben Angaben des Spiegel (vgl. Fußnote. 5) Daten von Worldometer verwendet, vgl. Worldometer (2021). Reported Cases and Deaths by Country or Territory, online unter: <https://www.worldometers.info/coronavirus/> (zuletzt abgerufen am 12.07.2021).
 - 7 Vgl. Dambeck und Hoffmann (2021).
 - 8 Akirav, Osnat et al. (2021). Parliaments in the Pandemic I, RCLS PIP Working Paper No. 1/2021, 16. April 2021; Cartier, Emmanuel, Basil Ridard und Gilles Toulemonde (2020). The impact of the health crisis on the functioning of Parliaments in Europe. Paris: Fondation Robert Schuman; Griglio, Elena (2020). „Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency. Striving against executive dominance“, in: Theory and Practice of Legislation, 8:1–2, 49–70, DOI: 10.1080/20508840.2020.1789935; Grabow, Karsten / Hefe, Peter / Samse, Stefan Samse (Hrsg., i. E. 2021). Parliaments in the Covid-19 Pandemic: Between Crisis Management, Civil Rights and Proportionality. Observations from Asia and the Pacific. Singapur: Konrad-Adenauer-Stiftung.
 - 9 Akirav, Osnat et al. (2021), S. 44.
 - 10 Bertelsmann Stiftung (2020). Bertelsmann Transformationsindex, online unter: <https://bti-project.org/de/index/politische-transformation.html> (zuletzt abgerufen am 13.07.2021).
 - 11 Siegle, Joseph (2006). „Warum Demokratie von zentraler Bedeutung für Wohlstand und Frieden ist“, in: KAS-Auslandsinformationen, Heft 1, 2006, S. 23–48.
 - 12 Merkel, Wolfgang (2020). „Das Virus und der Wettlauf der Systeme“, online unter: <https://wzb.eu/de/forschung/corona-und-die-folgen/das-virus-und-der-wettlauf-der-systeme> (zuletzt abgerufen am 12.07.2021).

Impressum

Der Autor

Dr. habil. Karsten Grabow ist Länderreferent für Zentralasien und die Mongolei in der Abteilung Asien/Pazifik der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. habil. Karsten Grabow

Referent Zentralasien und Mongolei
Abteilung Asien und Pazifik
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
T +49 30 / 26 996-3246
karsten.grabow@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2021, Berlin
Gestaltung & Satz: yellow too, Pasiak Horntrich GbR
Die Printausgabe wurde bei copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin gedruckt.
Printed in Germany.
Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-955-8



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Bildvermerk Titelseite
© iStock by Getty Images/ilker celik