



Multilateraler Dialog Genf

November 2020

# COVID-19: Eine Bewährungsprobe für Demokratien und ihre Pandemiefestigkeit

---

Thomas J. Bollyky und Ilona Kickbusch

**Die Corona-Pandemie hat bislang gezeigt, dass eine demokratische Verfassung kein Garant für eine erfolgreiche Gesundheitspolitik ist. Einige demokratische Länder haben zu Beginn schnell reagiert um das Coronavirus SARS-2-CoV einzudämmen, etwa Neuseeland, Südkorea, Deutschland und Uruguay. Andere Demokratien hingegen hatten mit der Pandemie sehr zu kämpfen, darunter Brasilien, Indien, Großbritannien und die Vereinigten Staaten.**

Der vorliegende Artikel fasst die wichtigsten Ergebnisse einer [Sonderausgabe zum Thema „Demokratie und Gesundheit“](#) zusammen, die im Oktober 2020 in British Medical Journal (BMJ) veröffentlicht wurde.

## Demokratien und ihr Nutzen für die Gesundheit

Im Kampf gegen gesundheitliche Gefährdungslagen konnten demokratisch regierte Länder im Vergleich zu anderen Regierungsformen bislang große Erfolge vorweisen. Die nur gemischte Bilanz demokratischer Staaten bei der Bekämpfung der Corona Pandemie weicht nun von dieser Erfolgsgeschichte ab. In den letzten 25 Jahren haben zahlreiche wissenschaftliche Studien Zusammenhänge aufzeigen können zwischen einer demokratischen Regierungsform und niedrigeren Sterblichkeitsraten bei Säuglingen oder Kindern unter fünf Jahren, sowie zu einer längeren durchschnittlichen Lebenserwartung bei Geburt.<sup>1</sup> Neuere Forschungsarbeiten ergänzen diese Ergebnisse noch: So korreliert eine demokratische Verfassung mit einer höheren Lebenserwartung von Erwachsenen (im Alter von 15 Jahren) und mit einer verringerten Sterblichkeit durch Krankheiten, deren Behandlung ein funktionierendes Gesundheitssystem erfordert und die nicht massiv von Entwicklungshilfe profitieren, beispielsweise Herz-Kreislauf-Erkrankungen oder Verkehrsunfälle.<sup>2</sup> Simon Wigley und Kollegen zeigen, dass ‚autokratisierte‘ Länder – d.h. solche mit erodierenden bzw. ‚gesteuerten‘ Demokratien – geringere Fortschritte beim Ausbau der flächendeckenden

---

<sup>1</sup> McGuire JW. Democracy and population health. Elements in the politics of development. Cambridge: Cambridge University Press. Juni 2020. <https://doi.org/10.1017/9781108778725> (Abgerufen am 14. Juni 2020).

<sup>2</sup> Bollyky TJ, Templin T, Cohen M, et al. The relationships between democratic experience, adult health, and cause-specific mortality in 170 countries between 1980 and 2016: an observational analysis. The Lancet 2019;393:1628–40. doi:10.1016/S0140-6736(19)30235-1.

Gesundheitsversorgung erzielt haben und dass dort pro Kopf höhere Zuzahlungen für Gesundheitsdienste erforderlich waren, als dies ohne ‚Autokratisierung‘ der Fall gewesen wäre.<sup>3</sup>

## Weshalb sind nicht alle Demokratien gleich erfolgreich in der Pandemiebekämpfung?

Wie erklärt sich das nur mäßige Abschneiden vieler demokratischer Länder in der aktuellen Pandemie? Zur Beantwortung dieser Frage muss man sich die Maßnahmen genauer anschauen, mit denen demokratisch gewählte Regierungen die öffentliche Gesundheit erhalten und verbessern.

Die Standarderklärung für die gesundheitsfördernde Wirkung demokratischer Regierungen ist, dass diese durch regelmäßige, freie und gerechte Wahlen ein- und abgesetzt werden – im Vergleich zu Autokratien habend diese damit einen höheren Anreiz, der breiten Bevölkerung gesundheitswirksame Ressourcen und Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen.<sup>4</sup> Eine von Arnab Acharya und Kollegen durchgeführte Umfrage bei indischen, britischen und US-amerikanischen Wählern ergab jedoch, dass die Befragten ihren jeweiligen Regierungen keine Schuld an der Ausbreitung der Pandemie gaben – obwohl die Mehrheit Gesundheit als wichtiges Politikfeld betrachtete und der Regierung eine gewisse Verantwortung für die allgemeine Gesundheitsversorgung zugesprochen wurde.<sup>5</sup> Dieses Ergebnis weist darauf hin, dass in diesen Ländern die Bevölkerung ihre Regierung möglicherweise nicht in dem Maße für die Eindämmung der Pandemie in der Verantwortung gesehen hat, wie dies etwa bei chronischen Gesundheitsproblemen der Fall gewesen wäre. Damit aber könnten Regierungen dazu verleitet sein, weniger in die Pandemievorsorge zu investieren. Nachdem jetzt aber zahlreiche westliche Demokratien die Auswirkungen der Pandemie zu spüren bekommen haben, könnten sich persönliche Erlebnisse – vermengt mit einem Blick auf die erfolgreichen Strategien anderer Staaten – sehr wohl auf die zukünftige öffentliche Meinung auswirken.

Die Kopplung von Gesundheit an demokratische Regierungsformen ließe sich aber auch durch deren größere Meinungsfreiheit erklären. Demokratien sind offener für Kritik aus einem breiten Spektrum von Interessengruppen, sie schützen die Freiheit der Medien stärker, und sie neigen vielleicht eher dazu, Kritik für die Erweiterung und Verbesserung grundlegender Gesundheitsdienste zu nutzen. Allerdings weisen Wilson und Wiysonge in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Desinformationskampagnen in sozialen Netzwerken die Offenheit demokratischer Gesellschaften ausnutzen und deren gesundheitliche Performanz untergraben könnten.<sup>6</sup> Für die Impfgegnerschaft wurde die Schlagkraft wilder Gerüchte und gezielter Falschmeldungen in den sozialen Medien bereits nachgewiesen – sehr wahrscheinlich gibt es ganz ähnliche Effekte im Hinblick auf den Widerstand von Teilen der Bevölkerung gegen das Tragen medizinischer Gesichtsmasken, Abstandsregeln und anderen Corona-Maßnahmen.

Zusätzlich zu diesen strukturellen Herausforderungen gilt es zu bedenken, dass außerhalb Asiens kaum ein Land mit früheren Coronavirus-Bedrohungen (z.B. SARS und MERS) in Berührung gekommen war – darunter auch viele demokratische Staaten. Gerade diese Länder aber reagierten erst spät als die Weltgesundheitsorganisation (WHO) Ende Januar 2020 eine gesundheitliche Notlage internationaler Tragweite ausrief. Selbst als sich das Virus bereits

<sup>3</sup> Wigley S, Dieleman JL, Templin T, Mumford JE, Bollyky TJ. Effect of autocratization on universal health coverage: a synthetic control study. *BMJ*. doi: 10.1136/bmj.m4040.

<sup>4</sup> Sen A. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books 1999.

<sup>5</sup> Acharya A, Gerring J, Reeves A. Is health politically irrelevant? Experimental evidence during a global pandemic. *BMJ Global Health*.

<sup>6</sup> Wilson SL and Wisongye CS. Social Media and Vaccine Hesitancy. *BMJ Global Health*.

über Asien hinaus verbreitet hatte, nahmen viele Länder in den betroffenen Regionen (Europa, Nordamerika und Südamerika) das Virus noch immer nicht ernst. Dies änderte sich erst Mitte oder sogar Ende März, nachdem der WHO-Generaldirektor Tedros Adhanom Ghebreyesus COVID-19 als Pandemie bezeichnet hatte und die Fallzahlen in Italien ein überlastetes Gesundheitssystem zum Kollaps gebracht hatten. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich in zahlreichen dieser Regionen das Virus bereits etabliert – wobei es teilweise wie aus dem Nichts zu kommen schien. Hatten die Staats- und Regierungschefs das Ausmaß der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Bedrohung erst einmal erkannt, mussten sie oft überstürzt und ohne klaren Plan handeln.

Zusammengenommen verschärften diese unglücklichen Umstände bei vielen politischen Systemen und deren Entscheidungsträgern bereits bestehende Unzulänglichkeiten – sowohl bei Demokratien, als auch in autokratisch regierten Staaten. Laut Jennifer Prah Ruger reicht bei einer Pandemie eine reaktionsschnelle Regierung, die sich auf freie und gerechte Wahlen berufen kann, nicht aus: „In und zwischen Krisenzeiten bestimmen zentrale und tief verwurzelte Wertvorstellungen die Maßnahmen und Vorgehensweise eines Staates. Wichtig sind letztlich nur die Strukturen, die Sicherheit fördern und Fürsorge und Mitgefühl vermitteln.“<sup>7</sup> Regierungen und politische Entscheidungsträger, die das Vertrauen der Öffentlichkeit nicht gewinnen und die den sozialen Zusammenhalt nicht stärken konnten, hatten es mithin schwer.

## Gesundheitspolitik: Ein Drahtseilakt

Selbst in guten Zeiten beruht öffentliche Gesundheit auf der schwierigen Balance zwischen dem Schutz der Gesundheit von Einzelpersonen einerseits und Gemeinschaften andererseits – wobei die Rechte und Freiheiten des Einzelnen nicht stärker eingeschränkt werden sollten, als zur Erfüllung der Gesundheitsziele unbedingt nötig ist. Die Debatten um dieses Thema werden allzu häufig parteipolitisch politisiert. Während einer Pandemie – das hat sich auch bei COVID-19 bewahrheitet – gerät das Gleichgewicht ins Wanken: Schnell muss auf die erhöhte Gefahr für die öffentliche Gesundheit oder auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse reagiert werden. Eine neuartige Krankheit führt zu einer Phase wissenschaftlicher Unsicherheit, in der Strategien rasch umgesetzt und angepasst werden müssen, manchmal sogar mehrmals. Nur wenige Staaten hatten für den Fall einer Pandemie einen langanhaltenden Lockdown geplant oder gar die Öffentlichkeit auf diese Möglichkeit vorbereitet. In vielen Ländern wurden Grundrechte eingeschränkt: Die Bewegungsfreiheit, das Demonstrationsrecht, die Versammlungsfreiheit, sowie das Recht auf Anonymität. Wie selbstverständlich die Bevölkerung diese Rechte genommen hatte, wurde dieser erst bewusst, als sie beschnitten wurden – keine Urlaubsreisen ins Ausland, keine Restaurantbesuche, keine Familientreffen, keine Gottesdienste mehr. In vielen Ländern flammte eine öffentliche Debatte über Menschenrechte auf – vor allem, als Regierungen Quarantänemaßnahmen durch die Polizei kontrollieren ließen, digitale Nachverfolgungsmaßnahmen einführten, und anordneten, Kontaktdaten in Geschäften und Restaurants zu hinterlassen. Vor diesem Hintergrund avancierten politische Kommunikation und Vertrauensbildung zur zentralen Aufgabe, da sowohl extreme Maßnahmen als auch Strategieänderungen einer zunehmend skeptischen Öffentlichkeit vermittelt werden mussten.

Doch die Wurzel des Problems liegt tiefer, sie geht über die individuelle Freiheit hinaus, hin zu gesellschaftlicher Solidarität. Als die Pandemie die in vielen Gesellschaften herrschende Ungleichheit noch verstärkte, regten sich Zweifel an der Legitimität eines politischen Systems, das über Jahrzehnte hinweg zuließ, dass die Schere immer weiter auseinander klappte. Wie ein

---

<sup>7</sup> Ruger JP. Social justice as a foundation for democracy and health. BMJ. <https://doi.org/10.1136/bmj.m4049>, eigene Übersetzung. Original: „But deep core values underlie countries' policies and practices during and between times of crises. Just structures that foster security and express care and compassion are essential.“

riesiger Scheinwerfer richtete die Pandemie ihr grelles Licht auf tief verwurzelten Rassismus, geschlechtsspezifische Ungleichheiten und ethnische Diskriminierung. Reiche Länder wie die Schweiz und Deutschland oder die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten haben für ihre Bevölkerung gesorgt und Arbeitslosigkeit und Armut in Schach gehalten. Ganz anders sieht es bei den Staaten aus, deren soziales Netz sich noch immer nicht erholen konnte von den Folgen der Finanzkrise 2008.

Insgesamt aber kamen die grundlegenden Prozesse demokratischer Regierungsführung selbst zum Stillstand: In einigen Ländern wurden Wahlen und Referenden verschoben, außerdem weckte das Umgehen der Parlamente bei Entscheidungsfindungsprozessen zunehmend Besorgnis. Schwerwiegender noch: Autokraten nutzten die Pandemie als willkommenen Anlass, um Gesetze zu ändern und Restriktionen einzuführen. Die Bedrohung durch das Virus nährte Populismus und Nationalismus: Viele der Diskussionen um die Schutzmaßnahmen wurden politisiert – wobei der Ansatz meist darin bestand, die Glaubwürdigkeit wissenschaftlicher Fakten in Zweifel zu ziehen.

Umfragen zufolge bleibt die Demokratie weltweit nach wie vor die beliebteste Regierungsform<sup>8</sup>, doch es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um demokratische Staaten „pandemiefester“ zu machen. Dies ist von allergrößter Wichtigkeit, denn die COVID-19-Pandemie hat unser politisches Modell vor eine harte Bewährungsprobe gestellt.

## Die Pandemiefestigkeit von Demokratien steigern: Eine Mammutaufgabe

Es gibt nur wenige empirische Belege dafür, dass ein einzelnes Regierungs- oder Gesellschaftsmerkmal – z.B. Populismus, Frauen an der Macht, eine flächendeckende Gesundheitsversorgung oder eine geringe Ungleichheit der Einkommensverteilung – als potentielles Allheilmittel bewirken kann, dass Demokratien auf künftige Pandemien besser reagieren.<sup>9,10</sup> In ihrer Fernsehansprache vom 19. März 2020 betonte Angela Merkel, dass sie als Bundeskanzlerin einer demokratischen Regierung spreche, deren Bürgerschaft „nicht von Zwang, sondern von geteiltem Wissen und Mitwirkung“<sup>11</sup> lebe. Diese Vorstellung von Demokratie funktioniert in Krisensituationen nur dann, wenn sie bereits in normalen Zeiten so gelebt wurde. Doch unsere Freiheit, unsere demokratische Verfassung und unsere demokratische Lebensweise sind nicht kostenlos zu haben. Die Pandemie erinnert uns daran, dass Eigenverantwortung und Eigeninitiative nur dann zur vollen Entfaltung kommen, wenn wir uns untereinander als frei und gleichberechtigt anerkennen – was aber auch bedeutet, dass sich in einer Demokratie alle Mitmenschen gegenseitig vor existenziellen Bedrohungen schützen.<sup>12</sup> Das Vertrauen in die Regierung und der soziale Schutz in Krisenzeiten – etwa während einer Pandemie – sind das Ergebnis langwieriger demokratischer Prozesse, sie wurden erst im Laufe der Zeit und durch harte Arbeit aufgebaut. Hierfür muss langfristig

---

<sup>8</sup> Wike R, Simmons K, Stokes B, et al. Globally, broad support for representative and direct democracy. Pew Research Center. 16. Oktober 2017. <https://www.pewresearch.org/global/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy/> (Abgerufen im Oktober 2020).

<sup>9</sup> Bosancianu CM, Dionne KY, Hilbig H, et al. Political and social correlates of COVID-19 mortality. 11. Juni 2020. [https://wzb-ipi.github.io/coronaWD\\_paper.pdf](https://wzb-ipi.github.io/coronaWD_paper.pdf) (Abgerufen im Oktober 2020).

<sup>10</sup> Crosby S, Dieleman JL, Kiernan S, Bollyky TJ. All bets are off for measuring pandemic preparedness. Think Global Health. 30. Juni 2020. <https://www.thinkglobalhealth.org/article/all-bets-are-measuring-pandemic-preparedness> (Abgerufen im Oktober 2020).

<sup>11</sup> Novak B, Eddy M, Bennhold K, et al. Locked-down Europe faces closed borders, economic wounds and dire warnings. New York Times. 18. März 2020. <https://www.nytimes.com/2020/03/18/world/europe/hungary-borders-europe-coronavirus.html> (Abgerufen im Oktober 2020).

<sup>12</sup> Van Rahden T. Making democracy safe for an age of pandemics. Graduate Institute of Geneva. 4. Mai 2020. <https://www.graduateinstitute.ch/communications/news/making-democracy-safe-age-pandemics> (Abgerufen im Oktober 2020).

investiert werden, z.B. in eine funktionierende Zivilgesellschaft und in gemeinnützige Initiativen, in Wissenschaftsvermittlung und in die Aufklärung über die Rolle von Wissenschaft und Forschung bei Prozessen politischer Entscheidungsfindung, sowie in eine angemessene und repräsentative Beteiligung der Bevölkerung in beratenden Ausschüssen zu Fragen der öffentlichen Gesundheit und diesbezüglichen regulatorischen Entscheidungen. Und: Für die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen in Bezug auf Desinformationskampagnen und das Verbreiten von Falschinformationen müssen CRS-Standards festgelegt werden, um eine funktionierende Selbstregulierung der sozialen Medien zu fördern. Werden diese Investitionen erst während einer Pandemie getätigt, wird es zu spät sein. Wie Roopa Dhatt und ihre Kollegen darlegen, erstreckt sich die Notwendigkeit einer repräsentativen Beteiligung der Zivilgesellschaft an gesundheitspolitischen Entscheidungen bis auf die Ebene der globalen Gesundheit.<sup>13</sup>

Das Coronavirus hat gezeigt, dass die Bekämpfung von Ungleichheit im Gesundheits- und Sozialwesen nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit ist, sondern auch eine Frage der allgemeinen Sicherheit und der Pandemievorsorge.<sup>14</sup> Schonungslos decken Pandemien die Versäumnisse von Regierungen auf, die nicht in die Gesundheit ihrer Wähler investiert haben, und die sich nicht mit den gesamtgesellschaftlichen Risiken befasst haben, welche entstehen, wenn gefährdete Bevölkerungsgruppen nicht geschützt werden. Ein vereinfachter Zugang zur primären Gesundheitsversorgung und zu Sozialschutzsystemen wird die Folgen künftiger Pandemien stärker und gerechter abmildern. Darüber hinaus sollte die Gesundheitslage schutzbedürftiger und marginalisierter Gruppen datentechnisch überwacht und regelmäßig und differenziert dargestellt veröffentlicht werden.

Die umfassende Ausübung von Notstandsbefugnissen während einer Pandemie unterläuft den entscheidenden Mechanismus, der demokratisch verfasste Staaten dazu antreibt, die Gesundheitsversorgung ihrer Bevölkerung zu optimieren: Es handelt sich dabei um die Rechenschaftspflicht, die durch Wahlen und die unabhängige parlamentarische und gerichtliche Kontrolle über die Beschlüsse der Exekutive sichergestellt wird. In Vorbereitung auf zukünftige Pandemien müssen demokratische Prozesse deshalb robuster gestaltet werden. Um eine kontinuierliche Rechenschaftspflicht der Regierung auch während einer Pandemie zu gewährleisten, müssen einfachere und belastbarere Wege für die Stimmabgabe entwickelt werden, z.B. per Post oder online.<sup>15</sup> Die Interparlamentarische Union betont, dass die parlamentarische Kontrolle der Regierung noch nie so wichtig war wie jetzt – denn nur so kann sichergestellt werden, dass Notfallmaßnahmen zur Verhinderung der Ausbreitung des Coronavirus verhältnismäßig und zeitlich begrenzt sind, und dass grundlegende Menschenrechte nicht verletzt werden.<sup>16</sup>

Die wichtigsten Erkenntnisse aus dieser Pandemie betreffen weniger Coronaviren selbst als vielmehr das, was diese mikroskopisch kleinen Wesen über die politischen Systeme offenbart haben, die auf sie reagieren mussten. Die demokratischen Regierungen müssen jetzt mit der

---

<sup>13</sup> Dhatt R, Maleche A, Were N, Pace L. Investing in civil society for better democracy and better health. 23. 10. 2020 BMJ. <https://blogs.bmj.com/bmj/2020/10/23/investing-in-civil-society-for-better-democracy-and-better-health/> (Abgerufen am 15. Dezember 2020)

<sup>14</sup> Burwell SM, Townsend FF, Bollyky TJ, et al. Improving Pandemic Preparedness: Lessons from COVID-19. Council on Foreign Relations Independent Task Force Report No. 78. New York: Council on Foreign Relations 2020.

<sup>15</sup> Belin C, De Maio G. Democracy after coronavirus: five challenges for the 2020s. Washington, DC: Brookings Institution 2020. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/08/FP\\_20200817\\_democracy\\_covid\\_belin\\_demaio.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/08/FP_20200817_democracy_covid_belin_demaio.pdf).

<sup>16</sup> Cuevas Barron G, Bastida X, Calhoun C, et al. COVID-19 and democracy: can parliaments come to the rescue? Interparlamentarische Union. Veranstaltung. 15. September 2020. <https://www.ipu.org/event/covid-19-and-democracy-can-parliaments-come-rescue> (Abgerufen im Oktober 2020). Eigene Übersetzung, Original: „Parliamentary scrutiny over the government has never been so critical to ensure that emergency measures to prevent the spread of the coronavirus are proportionate, temporary, and that they don't infringe on fundamental human rights.“

harten Arbeit beginnen und aus den Erfahrungen ihre Lehren ziehen, denn die nächste Pandemie kommt bestimmt.

**Die Autoren:**

**Thomas J. Bollyky** leitet die Abteilung für globale Gesundheit am Council on Foreign Relations in Washington D.C.

**Prof. Dr. Ilona Kickbusch** gründete und leitet den Lehrstuhl für globale Gesundheit (Global Health Program/Programme de santé mondiale) am Graduate Institute of International and Development Studies (Institut de hautes études internationales et du développement, IHEID) in Genf

**Übersetzung:**

**Dr. Roman Marek** ist wissenschaftlicher Koordinator der interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunft der Medizin: „Gesundheit für alle“ an der Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften in Berlin. Titel des Originalbeitrags: [„Preparing democracies for pandemics, emerging questions in view of COVID-19“](#)



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>)