

PARAG KHANNA

JENSEITS VON DEMOKRATIE

REGIEREN IM ZEITALTER DES POPULISMUS

EMPFEHLUNGEN

«Ich liebe gewagte und verrückte Argumente, vor allem dann, wenn sie – zumindest prinzipiell – richtig sind. Und genau das trifft auf *Technocracy in America* zu. Man sollte einfach davon absehen, dass sämtliche Überlegungen Khannas nach allen Regeln der Vernunft politisch unmöglich sind... Denn zweifellos plädiert er für ein absolut notwendiges Ziel: Regierungen, die tatsächlich in der Lage sind, zum Wohle ihrer Bürger zu regieren. Und davon sind wir, unabhängig von unserem Präsidenten, meilenweit entfernt.»

Lawrence Lessig, Professor, Harvard Law School

«Was können die USA von eher technokratisch ausgerichteten Regierungen der heutigen Welt lernen? Mit manchen Gedanken dieses Buches stimme ich zwar nicht überein, aber trotzdem beschreibt dieser neue Denkansatz treffend, was in den Vereinigten Staaten falsch gelaufen ist – und mit dieser wichtigen Thematik müssen wir uns dringend auseinandersetzen.»

Tyler Cowen, Professor für Wirtschaftswissenschaften, George Mason University, und Autor (*Average is Over*)

«Parag Khanna hat es wieder einmal geschafft: Seine genialen und innovativen Denkanstöße bieten hervorragende Anregungen, um das Verhältnis von Technokratie und Demokratie neu zu überdenken. Unsere dicht vernetzte und radikal kontingente Welt wandelt sich rasch: In einer solchen Welt brauchen wir eine neue Generation von Technokraten, die nicht nur komplexe wissenschaftliche Zusammenhänge verstehen, sondern auch sehr gut zuhören können. Dieses Buch sollte zur Pflichtlektüre werden – nicht zuletzt vor dem Hintergrund unserer jüngsten Erfahrungen bei der Wahl unseres Präsidenten.»

John Seely Brown, ehemaliger Chief Scientist der Xerox Corporation und Leiter des Xerox Palo Alto Research Center (PARC)

«Die Demokratie in den USA funktioniert nicht mehr. Aber die besten politischen Ansätze anderer Länder können sie retten. Wer dieses Buch liest, weiss auch, wie!»

Daniel Bell, Autor von *The China Model* und Dekan der Fakultät für Politik und Öffentliche Verwaltung, Shandong University

INHALTSVERZEICHNIS

PROLOG: DIE DIAGNOSE	2
1. ENTWICKLUNG EINES ARCHETYPEN	8
Der geheime Schlüssel zum Erfolg	8
Ein neuer Staat für eine neue Ära	13
Von Demokratie zu guter Governance	17
2. WIE FÜHRT MAN EIN LAND?	25
Die Schweiz: zu klein zum Scheitern	25
Singapur: vom zustimmenden zum beratenden Bürger	28
Sichere Info-Staaten – und geschützte Bürger	37
Der Info-Staat als Innovationsstaat	40
Der Wettstreit um die klügsten Köpfe	46
Kleine Staaten mit grossen Ideen	48
3. EINE DIREKTE TECHNOKRATIE FÜR DIE USA	56
Sieben Präsidenten sind besser als einer	56
Die Besten und die Fähigsten	63
Meritokratie: ein Kernelement technokratischer Systeme	69
Das technokratische Mantra: Utilitarismus	72
Politik als Prozess ohne Ergebnisse	74
Konstanter Kontakt: Demokratie in Form von Daten	79
Von Parteien zu Koalitionen	84
Gouverneure statt Senatoren	89
Rechtsgrundlagen	91
Für Ordnung im US-amerikanischen Haus sorgen	96
Die Vereinigten Info-Staaten von Amerika	104
Globalen Einfluss wahren	113

Copyright © 2017 by Parag Khanna

Alle Rechte vorbehalten.

www.paragkhanna.com

Editor: Detlef Gürtler, GDI Gottlieb Duttweiler Institute

Übersetzung: Cerebro AG

Grafik & Layout: Distillate

Satz: Sabrina Storchenegger, GDI Gottlieb Duttweiler Institute

Herausgeber: GDI Gottlieb Duttweiler Institute, Rüschlikon/Zürich

ISBN: 978-3-7184-7104-1

4. EUROPA: EIN TECHNOKRATISCHER SUPER-STAAT?	117
Eurasien: vom Sorgenkind zur Weltinsel	118
Das Richtige tun und trotzdem wiedergewählt werden	123
FAZIT: DIE WENDE DER GESCHICHTE	132
DANKSAGUNGEN	134
ÜBER DEN AUTOR	136

VORWORT

Demokratie, Technokratie und Populismus Wohlstand dank mehr Sachorientierung und Lösungsfähigkeit

Wie messen wir in Zukunft den Erfolg von Staaten und politischen Systemen? Nicht am BIP. Auch nicht an Handelsbilanzen oder Pro-Kopf-Einkommen. Noch nicht einmal an den Mitbestimmungsrechten der Bevölkerung. Sondern an der sachlichen Problemlösungsfähigkeit. Debatten dienen nur, wenn am Ende etwas geändert wird – bloss mitreden kann schliesslich jeder. Diese Problemlösungsfähigkeit ist indes in vielen Ländern, die formell Demokratien sind, nicht mehr gegeben. Immer öfter schieben wir Projekte auf die lange Bank, verwalten sie mit viel Aufwand und Ineffizienz. Die Gewinner sind jene Politiker, die ihre Privilegien verteidigen, schön nach der Devise «Wandel nicht in meinem Hinterhof», oder: «Wandel nicht während meiner Amtszeit», oder: «Wandel nicht während Wahlzeiten». So sind unsere Demokratien im Wohlstand nachlässiger geworden und sind selbst im Westen den Weg der Korruption, Ineffizienz und Undurchlässigkeit gegangen, was meritokratische Bemühungen unterminiert hat. Und paradoxerweise wachsen mit dem Wohlstand auch die Begehrlichkeiten. Die Menschen schauen immer mehr auf den Output ihrer Regierung: Was ist der Zustand der Infrastrukturen? Wie verlässlich sind Beschlüsse? Wie transparent sind Entscheidungen, wie sehr mit Daten abgesichert?

Genau darum ist das vorliegende Buch von Parag Khanna so wichtig. Es sagt uns, dass eine funktionstüchtige Demokratie mehr Sachverstand und kluge Technokratie braucht. Das heisst implizit weniger Ideologie, mehr Bürgernähe und mehr Kundenorientierung.

Die dazu nötigen Instrumente werden bereits entwickelt: bessere Daten, vernetztere Informationssysteme, Instant-Feedbackloops. Sie gilt es konsequent zu nutzen, um den Menschen den Alltag zu erleichtern. Wo Partikulärinteressen wachsen, ist eine strikt utilitaristische Ausrichtung von Entscheidungen umso wichtiger. Es braucht einen Pragmatismus, der sich am Wohle von möglichst vielen Menschen einer staatlichen Einheit ausrichtet. «Korrekt» ist besser als «politisch korrekt», so hat es Singapurs Gründer Lee Kuan Yew auf den Punkt gebracht. Dazu drei Überlegungen:

Erstens. Mit Blick auf Asien und insbesondere auf das Paradebeispiel Singapur lässt sich sagen, dass ein demokratisches Bewusstsein dank Sachorientierung und besserer Technologienutzung offensichtlich selbst vor einem autoritären Hintergrund entstehen kann. Schnelle Feedbackloops zwischen Bevölkerung und Regierung zeigen präzise und frühzeitig, wo Probleme entstehen und wo gehandelt werden muss – sei es bei zu hoher Luftverschmutzung oder Lärm, Fehlentwicklungen der Mietpreise, wachsender Kriminalität oder drohender Arbeitslosigkeit. Mit institutionalisierten Rückmeldungsprozessen lässt sich die Zufriedenheit der Bürger mit öffentlichen Leistungen schneller eruieren, und es wird sofort klar, ob neue Regeln akzeptiert werden. Ganz entscheidend dabei: Wir können weitgehend auf ideologische Absolutismen verzichten. Die nüchterne Datenanalyse ersetzt Phrasen wie «nur mehr Markt wird es richten», «Umverteilung ist der einzige Weg» oder «wir müssen die nationalen Produkte besser schützen». Es war die industrielle Welt, die uns einst Ideologien wie Liberalismus, Sozialismus und Konservatismus bescherte. Im sogenannten «Infostate», so Parag Khanna, stirbt diese Welt aber ab. Technokratie als Triumph der Sachlichkeit bedeutet demnach Unabhängigkeit von menschlicher Willkür und Parteilichkeit. Wenn sich nun die Lebensqualität verbessert und ganze Schichten wohlhabender werden, dann ist das in erster Linie das Resultat sachorientiert geführter Institutionen, die sich am technisch

Möglichen orientieren und nicht an Illusionen oder Ideologien. Erst eine gut geführte Technokratie ermöglicht eine eigentliche politische Diskussion um Positionen: Welche Lebensqualität wollen wir erreichen? Wie viel materiellen Wohlstand brauchen wir für unser Glück? – Wie weit das Bedürfnis nach Ideen (auch Ideologien, Religion, Weltanschauungen allgemein) zurückgedrängt werden kann, bleibt eine offene Frage. Sicher scheint mir: Zufriedene und gut informierte Bürger, die verstehen, was politisch mit einem Land passiert, jederzeit den Stand von Entwicklungen und Projekten abrufen können, werden mehr Vertrauen haben in ihre Regierung als in eine nur formell demokratische Regierung, die endlos debattiert, aber keine Verbindlichkeit und keine Lösungsfähigkeit vermitteln kann.

Zweitens. Europäer mögen das Wort Technokratie nicht, sie bringen es nur zu gerne in Bezug zu Bürokratie und Brüssel. Das ist nicht ganz falsch. Aber wie wir in den vergangenen Jahren überwältigend deutlich gesehen haben: Aus Demokratie ohne wohlverstandener Technokratie entwickelt sich Populismus – der Politologe Francis Fukuyama spricht hier von «Vetokratie». Der Mob breitet sich immer mehr aus. Die europäischen Staaten müssen die Infrastrukturen und ihre Sicherheit vorantreiben, um schneller bürger- und kundennah entscheiden zu können. So entsteht im besten Falle «Direct Technocracy», die Mischung aus Singapur und der Schweiz. Nicht zufällig hat die Schweiz für Parag Khanna Vorbildcharakter.

Drittens. Und wo stehen die USA? Sie sind in einer viel herausfordernden Situation, als wir glauben. Die oberflächlichen wirtschaftlichen Kennzahlen kaschieren die gesellschaftliche und politische Realität – ja sogar technologischen Rückstand, wenn man von den starken Zentren weggeht. Der Sachverstand, auch das moniert Parag Khanna zurecht, nimmt zugunsten von Klientelwirtschaft ab. «We have the best demo-cracy money can buy», sagte Mark Twain. Eifriges Geldsammeln

für Wahlen oder Lobbying werden die anstehenden Herausforderungen nicht lösen – und sicher nicht die Kundenzufriedenheit steigern.

Wir lernen also: Eine Welt des globalen Informationsflusses, des Wissens und der Talente kann sehr gut leben, wenn sie die Früchte der digitalen Welt sachgerecht und kundennah umzusetzen versteht. Staaten, die die neuen Tools nutzen, werden zu Infostaaten. Direkte Demokratie wird mit besseren Messgeräten zur Direct Technocracy. Wenn wir es denn wollen. Das bringt Hoffnung – auch für Europa.

David Bosshart
CEO, GDI Gotlieb Duttweiler Institute
Mai, 2017

PROLOG: DIE DIAGNOSE

Dieses Buch wurde ursprünglich für US-amerikanische Leser geschrieben, aber Europa befindet sich in einer gleichermaßen akuten, möglicherweise gravierenderen Krise politischer Spaltung und Orientierungslosigkeit. Meine aktuellen Forschungen zur Bestimmung der effektivsten Regierungsform – auf nationaler wie regionaler Ebene – sind daher auch im europäischen Kontext gleichermaßen relevant.

Die Präsidentschaftswahl 2016 in den USA offenbarte, dass die dort praktizierte Demokratieform im selben Masse trennt wie ein. Knapp zwei Jahrhunderte nach Alexis de Tocquevilles Lobeshymne *Democracy in America* müssen sich die US-Amerikaner darauf einstellen, dass ihre Version einer republikanischen Staatsform eine gründliche Überarbeitung benötigt. Dass die USA seit Jahrzehnten in globalen Rankings zu Wohlstand, Lebenserwartung, Bildung, öffentlicher Sicherheit usw. immer weiter nach hinten rutschen, bereitet dies bereits seit Langem vor. Auch eine Gallup-Umfrage aus dem Jahr 2014 ergab: US-Bürger sind nicht nur mit der Leistung ihrer Regierung unzufrieden, sondern haben auch das Vertrauen in ihr Regierungssystem verloren, wobei der Anteil der Unzufriedenen sich auf 65 Prozent verdoppelt hat. Die Schwachpunkte liegen sowohl in der Ausführung wie in der Gestaltung. Demokratie alleine ist einfach nicht mehr gut genug.

Mit diesem Gefühl der politischen Entfremdung stehen die US-Amerikaner nicht alleine da. Die letzte Umfrage im Rahmen des World Values Survey verdeutlicht, dass der Anteil der Menschen in Europa, für die es «von wesentlicher Bedeutung ist, in einer Demokratie zu leben», seit dem Zweiten Weltkrieg von zwei Dritteln auf unter ein Drittel gesunken ist. Gleichzeitig ist der Anteil derjenigen, die glauben, Experten sollten statt Regierungen entscheiden, was das Beste für das Land ist, von 32 % auf 49 % gestiegen. Anders formuliert: Die Bürger

der westlichen Welt empfinden das Bedürfnis nach besseren Regierungen, die Demokratie und Technokratie in Einklang bringen.

Gute Governance zu gestalten, ist geopolitisch sehr wichtig. Seit Jahrzehnten präsentieren sich die USA als die Fahnenträger des Westens und seines politischen Führungsanspruchs, und entsprechend werden dortige Entwicklungen globale Folgen haben. Auch wenn die Menschen in Europa durch Probleme im eigenen Land sowie europaweite Spannungen gefangen sind, müssen sie erkennen, dass ihre eigene – individuelle wie kollektive – Position in der Welt gefährdet ist, wenn es weltweit an Führung fehlt, die sich an Normen orientiert.

Heute sind die USA eher ein Beispiel für einen politischen Zerfall als für gute Governance. Viele US-Intellektuelle zelebrieren das politische Theater, als handele es sich um die von Tocqueville gepriesene bürgerliche Demokratie in Reinform. Aber Demokratie ist kein Selbstzweck: Das übergeordnete Ziel besteht in einer wirksamen Governance und einer Mehrung des nationalen Wohlstands. US-Bürger haben nicht mehr das Gefühl, dass ihre Gesellschaft sich insgesamt positiv entwickelt. Deshalb vertrauen sie auch ihren Institutionen nicht mehr, egal ob es um das Weiße Haus geht, den Kongress, die politischen Parteien, den Obersten Gerichtshof, Grossunternehmen oder die Kirche. Diese Führungsinstitutionen geben an die nächste Generation eine weniger gut funktionierende Regierung und Gesellschaft weiter – und somit nicht das, was diese zur Bewältigung einer komplexen Zukunft benötigt.

In seinem neuen Buch *Political Order and Political Decay* stellt der Politikwissenschaftler Francis Fukuyama die Frage, ob das US-System eine externe «Erschütterung der politischen Ordnung» benötigte, etwa in Form eines Krieges oder einer Revolution, um sich aus der gegenwärtigen Abwärtsspirale zu befreien und sich wieder darauf zu

konzentrieren, Leistung zu bringen. Möglicherweise repräsentierte die Wahl Donald Trumps eine solche Erschütterung. Am Tag seines Amtsantritts titelte CNN: «Der Populismus übernimmt die Macht.»

Die von dem Populisten Trump geführte Revolution weckte vielfach die Befürchtung, dass eine Tyrannei noch nicht einmal durch «checks and balances», das US-amerikanische System zur Sicherstellung der Gewaltenteilung, verhindert werden könne. Schon Platon ahnte, dass Demokratie zu Tyrannei führen kann. Der Philosoph der griechischen Antike beschrieb ein Spektrum möglicher Herrschaftsformen, von der Aristokratie bis zur Tyrannei; die Demokratie ordnete er auf der vorletzten Degenerationsstufe ein. Nach Platon basiert der Erfolg einer Polis im Wesentlichen auf zwei Elementen: einem gebildeten, aktiv beteiligten Bürgertum und einer weisen Führungsklasse – also einer Kombination aus Demokratie und politischer Aristokratie. Demokratien, denen diese beiden Elemente fehlten, wären freie, aber gefährlich anarchische Gesellschaften, deren mangelnde Disziplin sie leicht anfällig für Tyrannei werden lasse.

Um einen solchen Verfall abzuwehren, bevorzugte Platon ein von einem «Wächter»-Ausschuss geleitetes Regime, dessen Anliegen das Gemeinwohl war. Heute bezeichnen wir ein solches System als Technokratie. In den USA gibt es mehr als genug Demokratie. Was fehlt, ist mehr Technokratie – sehr viel mehr Technokratie. Im Idealfall gelingt der Wandel über eine Weiterentwicklung des Politiksystems hin zu einer technokratischeren Ausrichtung, ohne dass es zu Krieg, Revolution oder einer Tyrannenherrschaft kommen muss.

Unglücklicherweise kranken die USA heute an einem Übermass an demokratischer Repräsentation, bei gleichzeitiger Schwäche der Verwaltung. Repräsentanten, also Kongressabgeordnete und Senatoren, haben viel zu viel Macht, die Machtbefugnisse von Gouverneuren und

Bürgermeistern, den eigentlichen Umsetzern, sind hingegen viel zu beschränkt. Es gibt zu viele Beamte, die gelernt haben, Gesetze zu machen, und zu wenige, die Politik machen, also umsetzen können. Anders ausgedrückt: Es wird zu viel debattiert und zu wenig getan. So lässt sich in wenigen Worten das genaue Gegenteil eines gut funktionierenden technokratischen Systems beschreiben.

Technokratische Regierungen bauen auf Expertenanalysen und langfristigen Planungen auf, nicht auf engstirnigen, spontanen Launen von Populisten. Man darf Technokraten keinesfalls mit den selbstzufriedenen Establishment-Eliten verwechseln, die gerade von Trump attackiert werden. Echte Technokratien zeichnen sich durch zwei Tugenden aus: Utilitarismus (dem Streben nach grösstmöglichem gesellschaftlichen Nutzen für alle) und Meritokratie (mit unbestechlichen und hochqualifizierten Führungspersonen). Im Gegensatz zu reaktiver und Ad-Hoc-Politik verhalten sich Technokratien so, dass Politikwissenschaft ihrem Namen wieder gerecht wird: Sie arbeiten intensiv daran, politische Massnahmen zu entwickeln und umzusetzen.

Technokratien ähneln eher einem Intelligenztest als einer Beliebtheitsumfrage: Die Politik dreht sich viel seltener um belanglose Bagatellen. Aussagen wie «Learning by Doing» oder «sich auf Berater verlassen» gibt es in technokratischen Regimen nicht, genausowenig wie kurzfristige Politzirkus-Inszenierungen wie «Die ersten 100 Tage». Statt an faktenfreien Debatten orientieren sich ihre Strategien gleichermassen an Daten wie an demokratischen Elementen. Technokratien verschwenden auch keine Zeit mit abgegriffenen ideologischen Gegensätzen, wie etwa «starker Staat» versus «schlanke Regierung», sondern durchdenken Punkt für Punkt, wie die Regierung am nützlichsten sein kann.

In der Geschichte finden sich zahlreiche Beispiele, in denen Führer eher technokratisch agierten. 1787 kamen die Gründerväter der USA in

einer verfassungsgebenden Versammlung zusammen, um das politische Chaos zu beenden und eine republikanische Regierungsform einzuführen. Kurz nach der Französischen Revolution etablierte die französische Nationalversammlung 1794 das System der *Grandes Écoles*, die als regierungsnahen Ausbildungsinstitute, Jahr für Jahr Top-Akademiker und -Politiker hervorbringen sollten. Wie der hervorragende Politikwissenschaftler Rahul Sagar in seinem demnächst erscheinenden Buch *Decent Regimes* erläutert, erzwingen «nackte Tatsachen» wie die Niederlage in einem grossen Krieg den nüchternen Übergang zu einer Technokratie. Und in der Tat intensivierte Frankreich nach der demütigenden Niederlage Napoleons III gegen das Bismarcksche Preussen im Jahr 1870 mit der Gründung der Elite-Hochschule Sciences Po die Ausbildung künftiger politischer und diplomatischer Eliten. Im späten 19. Jahrhundert waren auch die Universitäten in den USA zu einem System nach deutschem Vorbild übergegangen, das Spezialisten für die Verwaltung der modernen Industriegesellschaft ausbilden sollte.

Auf beiden Seiten des Atlantiks müssen westliche Gesellschaften erneut ein ausgewogenes Gleichgewicht von Demokratie und Technokratie finden. Den besten Regierungen gelingen drei Dinge gut: Sie reagieren effizient auf die Bedürfnisse und Vorlieben ihrer Bürger, sie lernen bei der Ausarbeitung politischer Massnahmen aus internationalen Erfahrungen und sie nutzen Daten und Szenarien für die langfristige Planung. Wenn alles richtig gemacht wird, verbinden solche Regierungen die Tugenden der demokratischen Inklusion mit der Wirksamkeit eines technokratischen Verwaltungswesens. Die daraus resultierende ideale Regierungsform nenne ich «direkte Technokratie».

«Direkte Technokratie» verbindet unseren Erfahrungsschatz und unsere Vorstellungen von der Gestaltung einer wirksamen Regierung im Dienste des Volkes. Da keine einzelne Regierung sämtliche dieser Tugenden verkörpert, werden hier zunächst die führenden Archetypen

analysiert: die authentischste Demokratie der Welt (die Schweiz) und die am meisten bewunderte Technokratie (Singapur). Damit soll aufgezeigt werden, was wir von der guten Regierungsführung in diesen und anderen Kleinstaaten lernen können. Anschliessend werden diese Erkenntnisse auf den US-amerikanischen und den europäischen Kontext übertragen. Hierbei werden einflussreiche Einzelländer ebenso betrachtet wie die Europäische Union als Ganzes.

Menschen in Europa sollten dieses Buch lesen, weil es einen globalen Überblick über die Governance-Entwicklungen auf allen Kontinenten bietet; auf dieser Grundlage kann man lernen, vergleichen, bewerten und Erkenntnisse auf den europäischen Kontext übertragen. In Anbetracht unserer aktuellen Institutionen und politischen Prozesse mag manches vielleicht unrealistisch erscheinen, aber die Geschichte lehrt: Gesellschaften, die sich nicht weiterentwickeln, bestraft das Leben.

1. ENTWICKLUNG EINES ARCHETYPEN

Der geheime Schlüssel zum Erfolg

Manchmal spielen sich die gesellschaftlich bedeutendsten Ereignisse ganz im Verborgenen ab. Jedes Jahr lädt eine private Familienstiftung in einem exklusiven Spa-Resort in den Alpen die einflussreichsten Akteure der Schweiz aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft ein, um aktuelle Anliegen zu diskutieren und Strategiepläne für Wirtschaftsinitiativen, diplomatische Beziehungen, Stadtplanungsprojekte und andere Themen von nationaler Geltung auszuarbeiten. Im Frühjahr 2014 nahmen an diesem Treffen mehrere Mitglieder der Bundesversammlung, Spitzenvertreter sämtlicher politischen Parteien, Regierungsberater, Zeitungsverleger, Direktoren von Privatbanken, prominente Natur- und Geisteswissenschaftler sowie einige ausländische Gäste teil. Nach mehreren Präsentationen versammelten sich Kleingruppen zum Brainstorming und füllten eifrig Flipcharts mit Kästchen und Pfeilen. Anschliessend sollte jede Gruppe ihre Analysen und Empfehlungen vortragen. Im Laufe der Diskussion verlor ein erfahrener Parlamentarier die Geduld. «Was soll denn daran kreativ sein? Wir sind doch nicht hier, um uns selbstzufrieden den Bauch zu pinseln», ermahnte er. «Ich will Quantensprünge sehen!»

Selten gehen nationale Eliten derart hart mit sich ins Gericht – und jetzt ausgerechnet die Schweiz. Sie rangiert in fast allen globalen Rankings zu Wohlstand, Wettbewerbsfähigkeit, Lebensqualität, Innovation und zahlreichen anderen Indikatoren weit vorne und könnte sich deshalb eigentlich beglückwünschen. Aber die Kardinaltugend der Schweiz ist ihre Eigenständigkeit. Gerade weil es sich um ein kleines und verwundbares Land handelt, verteidigt es seit Jahrhunderten energisch seine Unabhängigkeit und Neutralität – allen Turbulenzen in Europa zum Trotz. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts liess sich der Völkerbund in der Schweiz nieder, hier befindet sich auch der Hauptsitz der Vereinten Nationen in Europa – obwohl die Schweiz selbst der UNO erst 2002 beitrug. Das Land liegt zwar im Herzen der Europäischen Union, wird dort aber aller Voraussicht nach niemals Mitglied werden. Die zentrale Devise, die bei dem Treffen 2014 mehrfach geäussert wurde, lautete «Integrieren heisst kapitulieren!» Einfacher ausgedrückt: «Integration ist etwas für Verlierer.»

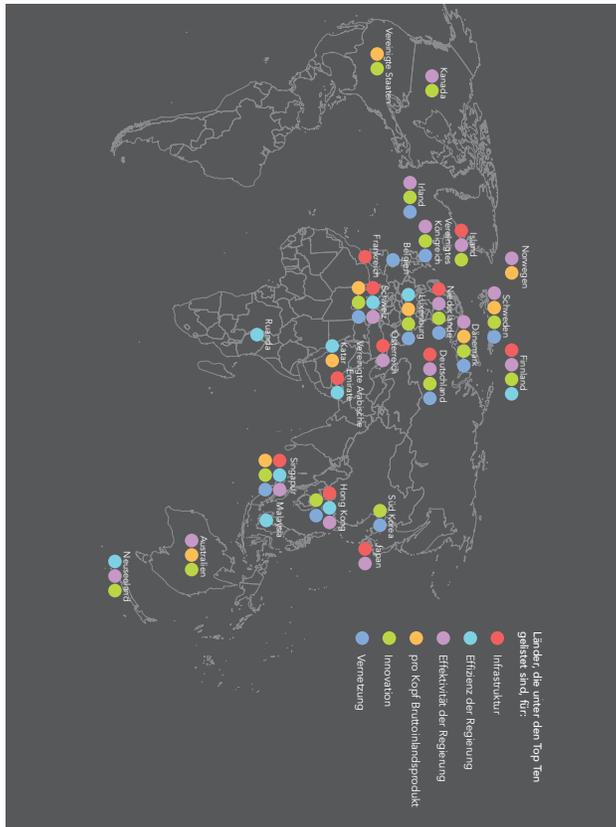
Diese strategische Paranoia, die ihre Führungsriege antreibt, teilt die Schweiz mit mindestens einem anderen Land – nämlich Singapur, das 2014 als Gastland für das Alpentreffen auserkoren wurde. Dass die Schweiz und Singapur gut für die Zukunft aufgestellt sind, lässt sich aus der Tatsache ableiten, dass es sich um die beiden einzigen Länder der Welt handelt, die auf allen folgenden Rankings vorderste Plätze belegen: dem Global Competitiveness Index, dem Infrastructure Quality Index und dem Sustained Prosperity Index des WEF, dem Global Innovation Index der INSEAD und dem Government Effectiveness Index der Weltbank. Diese beiden kleinen Staaten haben sich zu globalen Vorbildern für Gesundheit und Wohlstand, niedrige Korruption und hohe Beschäftigungsquoten entwickelt.

Oberflächlich betrachtet scheint es kaum zwei andere Länder auf der Welt zu geben, die sich so wenig ähneln wie die Schweiz und Singapur. Beide Länder gleichen ihrer Form nach in etwa einem horizontalen Diamanten und haben rot-weiße Flaggen, aber das war's auch schon an Gemeinsamkeiten. Die Schweiz ist eine 700 Jahre alte europäische Demokratie, Singapur eine asiatische Technokratie, die 2015 erst 50 Jahre alt wurde. Die Schweiz ist der Inbegriff einer Demokratie von unten: Selbst über strategische Entscheidungen, die das gesamte Land betreffen, muss lokal abgestimmt werden, und das Staatsinteresse darf nicht vom Willen des Volkes abweichen. Die Schweiz ist so dezentralisiert, dass es keinen einzelnen Präsidenten (oder Staatsoberhaupt) gibt, sondern einen Bundesrat mit sieben Mitgliedern, dessen Vorsitz jährlich wechselt. (Die meisten Schweizer kennen kaum drei der sieben Mitglieder mit Namen.) Im Gegensatz dazu steht Singapur als Synonym für einen Top-down-Ansatz, wonach die Regierung alles am besten weiss. Die Gestaltung der Politik lag schon immer in der Hand von Technokraten – und somit ausserhalb der Kontrolle durch die Öffentlichkeit. Lee Kuan Yew, der Staatsgründer Singapurs, lenkte die Geschicke des Landes 40 Jahre lang bis ins letzte Detail; derzeit ist sein Sohn Lee Hsien Loong der Premierminister des Landes. (Ihre Namen kennt jeder.) Selbst rein äusserlich unterscheiden sich beide Länder erheblich: Die gebirgige Schweiz ist ein Binnenstaat, Singapur eine tropische Hafenstadt. Der Stadtstaat Singapur ist vollständig urbanisiert. Die Schweiz hingegen ist berühmt für ihre Kühe und schneebedeckten Berge, ein Drittel der Bevölkerung lebt auf dem Land. Gleissende Bürotürme dominieren die Skyline von Singapur, das höchste Gebäude der Schweiz (der Unternehmenssitz des Pharma-Unternehmens Roche in Basel) zählt kaum vierzig Stockwerke (und ist somit deutlich niedriger als die höchste Stauwand des Landes).

Welches System eignet sich also am besten für eine komplexe Welt, die sich schnell wandelt? An welchem Modell sollten sich post-autoritäre Gesellschaften oder junge Demokratien orientieren: an der organischen Diversifizierung der Wirtschaft wie in der Schweiz oder an einem Innovations-Management wie in Singapur?

Die Antwort lautet: an beiden. Ich habe in beiden dieser kleinen Länder eine Weile gelebt. Dabei wurde mir klar, worauf es in erster Linie ankommt: Trotz ihrer enormen Unterschiede sind sowohl die Schweiz als auch Singapur gleichzeitig nachweislich demokratisch und entschieden technokratisch. In beiden Ländern gibt es einen hohen Anteil im Ausland Geborener, es gibt Wehr- und Zivildienst, enge Beziehungen zwischen Bildung und Industrie, diversifizierte Volkswirtschaften und massive Investitionen des Staates in Forschung, Entwicklung und Innovation. Die ideale Regierungsform für das 21. Jahrhundert ergibt sich aus einer Kombination der Schweizer direkten Demokratie und der singapurischen Technokratie: eine direkte Technokratie. Lebte Platon heute noch, wären die gebildeten und aktiven Schweizer seine Idealbürger, die systematisch geschulten Technokraten Singapurs die «Wächter». Eine Mischform beider Systeme wäre die langweiligste, aber effektivste Herrschaftsform der Welt – also genau das, was jedes Land anstreben sollte.

Sicher, beides sind Kleinstaaten, und ihre Geschichte unterscheidet sich deutlich von derjenigen der USA oder der EU. Aber das spielt keine Rolle. Sicher, es gibt kein allgemeingültiges Politikmodell für unsere Welt; aber alle grossen Staaten können bei der Entwicklung besserer Governance-Formen von der Symbiose zwischen Demokratie und Daten in der Schweiz und in Singapur lernen.



Überzeugend in jeder Hinsicht: die lebenswertesten Länder. Nur die Schweiz und Singapur rangieren bei verschiedenen Kennzahlen zu Lebensqualität und guter Governance unter den Top Ten. Eine hochauflösende Version dieser Infografik findet sich auf: www.paragkhanna.com/home/2016/10/18/technocracy-in-america

Ein neuer Staat für eine neue Ära

Die Suche nach der idealen Staatsform, die am besten zur jeweiligen Zeit passt, ist kein Zeitvertreib für selbstgefällige Philosophen, sondern eine wiederkehrende Notwendigkeit. Die meisten Regierungen sind heute nicht zu viel mehr in der Lage, als planlos auf Ereignisse zu reagieren. Die Finanzkrise in den USA beispielsweise wurde durch Finanz-Tricksereien verursacht – und um aus dieser Krise herauszukommen, wendete man wiederum Finanz-Tricksereien an. Aber dabei ging es nicht nur um Zahlen: Es gab verheerende Auswirkungen auf die Menschen, die sich in Form von sozialen Verwerfungen, aufgeschobener Pensionierung und einem Verlust an nationaler Moral manifestierten – ein wesentlicher Faktor für den Aufstieg Donald Trumps.

Hinzu gesellen sich immer grössere Risiken: geopolitische Auseinandersetzungen und Cyberkriege, grenzüberschreitend agierende terroristische und kriminelle Vereinigungen, wirtschaftlicher Wettbewerb und Protektionismus, Klimawandel und Naturkatastrophen sowie neue Technologien, die unseren gewohnten Alltag durcheinanderbringen. Alle Gesellschaften müssen immerzu auf der Hut sein.

Seit 70 Jahren versuchen sich Wissenschaftler an der Bestimmung derjenigen Herrschaftsform, die am besten zu den jeweiligen Gegebenheiten passt. In den frühen 1940er Jahren pries der Politikwissenschaftler Harold Lasswell von der Yale University die aufkommenden «Garnisonsstaaten», etwa die USA oder Japan, wo Eliten die Rüstungsindustrie regieren, ohne die man im Zweiten Weltkrieg und im Kalten Krieg nicht bestehen könne. Aber Stärke allein reicht nicht aus, um Sicherheit und Wohlstand zu schaffen. Die einzigen Staaten, die wir heute noch

Garnisonsstaaten nennen, sind mit Nuklearwaffen ausgestattete gescheiterte Staaten wie Nordkorea. Als die Fronten des Kalten Kriegs sich auflösten, richtete sich die Aufmerksamkeit darauf, wie man aus den Anfängen wirklich globaler Märkte Kapital in einer Welt schlagen kann, in der geoökonomische Interessen wichtiger als geopolitische werden. Michael Porter, Professor an der Harvard Business School, postulierte, dass man strategische Wirtschafts-Cluster aufbauen müsse, um attraktiv für Investoren zu werden und Wettbewerbsvorteile auszubauen. Nicht territoriale Expansion, sondern die Konzentration von Produktionsstandorten, der Aufbau von Interdependenzen und Investitionen in Humankapital können dem zu Erfolg verhelfen, was Richard Rosecrance, Wirtschaftshistoriker an der UCLA und in Harvard, 1996 als «virtuellen Staat» oder «Handelsstaat» bezeichnete. In seinem brillanten Werk *Shield of Achilles* (2003) weitete Philip Bobbit diese Akzentverschiebung von Politik auf Wirtschaft aus und skizzierte die aufkommende Ära der «Marktstaaten», in denen Macht und Erfolg sich über die Optimierung der individuellen Geschäftschancen definieren. Und schliesslich behauptete der Business-Strategie Keniche Ohmae in seinem Buch *The Next Global Stage* (2005), dass sich die urbanen Ballungsräume von Stadtstaaten, ähnlich wie die Hansestädte im Mittelalter, zu den wahren Machtzentren der Welt entwickelten.

Die Suche nach der optimalen Staatsform setzt sich im Informationszeitalter fort – und zwar für einen Staat, den man folgerichtig «Info-Staat» nennen sollte. Der Info-Staat ist eine Fortführung und Anpassung dieser früheren Modelle. Ohmaes Modell operierte mit Just-in-time-Zyklen, so wie japanische Konzerne, das Modell von Rosecrance war wie die Lieferkette bei der Laptop-Herstellung in Einzelteile zerlegt. Dem gegenüber vertraut der Info-Staat des 21. Jahrhunderts nicht

uneingeschränkt auf die unsichtbare Hand des freien Marktes. Stattdessen arbeiten öffentlicher und privater Sektor gemeinsam an der Entwicklung strategischer Masterpläne für die Wirtschaft, um ihren Vorsprung zu halten. Geografisch betrachtet sind die Schweiz und Singapur klein, doch ihre Fähigkeit, Geld-, Güter-, Technologie-, Informations- und Talentströme zu bündeln und nutzbar zu machen, zieht Ressourcen an und erhöht dadurch die Bedeutung der Länder. Ebenso wichtig wie ihre ökonomische Geografie ist auch ihre politische Geografie: Tatsächlich definieren diese Länder sich geografisch eher über ihre Vernetzung als über ihr reines Staatsgebiet; ihre Lieferketten sind ebenso wichtig für ihre Verortung wie ihr tatsächlicher Standort. Und obwohl sie Archetypen offener Volkswirtschaften verkörpern, weisen sie gleichzeitig festungsähnliche Elemente auf und achten stets darauf, Migration zu steuern und sich vor den Gefahren der Übertragung einer Finanzkrise ebenso zu schützen wie vor Cyberhackern und Terroristen.

In Info-Staaten wie der Schweiz und Singapur kann man auch die gelungensten Ansätze von direkter Technokratie beobachten. Statt allein auf Basis eines in der Vergangenheit liegenden Wählerauftrags zu regieren, konsultieren sie ihre Bürger in Echtzeit: durch Volksabstimmungen und Petitionen, Umfragen und öffentliche Workshops. Der Info-Staat kann somit verstanden werden als postmoderne Demokratie (oder «Post-Demokratie»), die gesellschaftliche Prioritäten mit technokratischem Management kombiniert. Rund um den Globus experimentieren demokratische wie nicht-demokratische Länder bereits mit direkter Technokratie, etwa Estland, Israel, die Vereinigten Arabischen Emirate, Ruanda, Indien oder China. Die Regierungen von Info-Staaten verfolgen also keine einheitliche Agenda; ihre Aufgabe besteht darin, in sämtlichen Bereichen

immer besser zu werden – ohne Wenn und Aber. Ihre einzige Ideologie ist Pragmatismus.

Analog zur biologischen Evolution entwickeln sich auch Governance-Modelle im Laufe der Zeit über Anpassung, Veränderung und Nachahmung. Je vernetzter und komplexer die Welt wird, je dezentralisierter und gesättigter mit Daten, desto höher wird das Ansehen des Modells Info-Staat steigen. Der globale politische Diskurs verschiebt sich auf ein post-ideologisches Terrain, wo Leistung – basierend auf der Zufriedenheit der Bürger und internationalen Masstäben – den Erfolg definiert. Alle Gesellschaften wünschen sich ein ausgewogenes Verhältnis von Wohlstand und Lebensqualität, Offenheit und Schutz, wirksamer Governance und Mitsprache, Individualismus und Zusammenhalt, Wahlfreiheit und Wohlfahrt. Normale Menschen messen dies nicht daran, wie «demokratisch» ihr Staat ist, sondern daran, ob sie sich in ihren Städten sicher fühlen, ob der Wohnraum bezahlbar ist und die Arbeitsverhältnisse stabil sind, ob für ihre Pension vorgesorgt wird und man mit Freunden und der Familie Kontakt halten kann. Der Ländervergleich allein nach BIP pro Kopf ist mittlerweile nicht viel mehr als statistisches Beiwerk neben diesen sehr viel greifbareren Aspekten der Lebensqualität. Wir beginnen allmählich zu begreifen, dass der Erfolg oder das Scheitern von Ländern sich heute nicht mehr an Gegensatzpaaren wie «arm und reich», «links und rechts», «demokratisch und autoritär» festmachen lässt, sondern sich danach bemisst, ob Länder in der Lage sind, die Grundbedürfnisse ihrer Bürger zu befriedigen, sie in ihrer Individualität zu stärken und bei Bedarf zu handeln oder den Kurs zu ändern. Alles andere ist Augenwischerei.

Von Demokratie zu guter Governance

Seit dem Ende des Kalten Krieges ist die Ausbreitung der Demokratie ins Stocken geraten. Hausgemachte Probleme sind die Hauptursachen hierfür: Regierungen von Argentinien bis Ungarn sind (oder waren) von Populisten durchsetzt, in Russland, der Türkei und Venezuela hat eine nationalistisch geprägte Politik des starken Mannes Einzug gehalten, Staatsstrieche und Korruption haben Pakistan, Nigeria und andere Staaten in ihrer Entwicklung behindert. Nach Larry Diamond, Professor in Stanford, hat sich die Quote der «zusammengebrochenen Demokratien» von 1999 bis 2011 im Vergleich zum Zeitraum 1986 bis 1998 verdoppelt. Der *Freedom House Report 2014* kommt zu dem Ergebnis, dass sich politische und bürgerliche Rechte in 54 Ländern rückläufig entwickeln. Die meisten Länder der Welt sind dem Namen nach immer noch Wahldemokratien. Umso mehr Demokratien es aber gibt, desto schlechter wird das Image des Begriffs Demokratie.

Die Einordnung eines Landes als «Demokratie» sagt immer weniger darüber aus, wie – oder wie gut – dieses Land geführt wird. Umfragen belegen sogar, dass es in der heutigen Zeit die Bürger demokratischer Länder von Mexiko bis Italien sind, die ihren Politikern am wenigsten Vertrauen und Respekt entgegenbringen. In Ländern wie Iran und Russland dienen Wahlen lediglich als Beschwichtigungsmittel und Ablassventil, mit denen Regime sich einen gewissen Freiraum erkaufen.¹ Die klassische Definition der Rechtsstaatlichkeit besagt, dass die Exekutive

¹ Das Phänomen, dass demokratisch gewählte Regime ihre Regierungsmacht zur Schwächung der Opposition und Festigung der eigenen Position missbrauchen, haben die Wissenschaftler Steven Levitsky und Lucan Way mit dem passenden Namen «kompetitiver Autoritarismus» beschrieben.

nur im Rahmen des Rechts handeln darf. Oft hingegen missbrauchen Regierungen die Gesetze als Machtmittel. Über die Hälfte aller Russen ist der Meinung, Putins Regierungspartei sei voller «korrupter Diebe». In Brasilien hat die aufstrebende Mittelschicht gegen ihre demokratisch gewählte, aber inkompetente Kleptokratie rebelliert. Demokratische Wahlen allein sind eindeutig nicht ausreichend, um eine verantwortungsvolle Governance zu gewährleisten.

Auch in Asien sind demokratische Abstimmungen eher eine Übung in Stimmenkauf als ein Zeichen von politischem Fortschritt. Indien, die bevölkerungsreichste Demokratie der Welt, war lange Zeit berüchtigt für das Phänomen, dass Wahlen wie Auktionen inszeniert wurden: ein raffiniertes und dennoch primitives Wettrüsten um den Stimmenkauf mit Reissäcken oder Flachbildfernsehern – bevorzugt entlang ethnischer Grenzen.² In Bangladesch ähnelt Demokratie ebenfalls eher einem endlosen Pokerspiel zwischen den beiden regierenden Familien, die nach jedem Machtwechsel ihre Kontrollmöglichkeiten über Ministerien und Gerichte einsetzen, um die jeweils andere Familie zu schwächen. Nur in einem Punkt besteht Einigkeit: bei der Durchsetzung von Gesetzen, die richterliche Unabhängigkeit und Pressefreiheit beschneiden.

So sieht die «demokratische» Realität für die meisten Völker der Welt aus, die in dem Namen nach demokratischen Staaten leben – was wenig mit der Vision der Gründungsväter der USA gemein hat. Nur wenige Menschen in diesen Ländern glauben ernsthaft, ihre Demokratien funktionierten gut, und diesem

Irrglauben sollten sich auch die Bürger der westlichen Welt nicht hingeben.

Stellen Sie sich vor, Sie übernehmen die Präsidentschaft eines jungen und bevölkerungsreichen postkolonialen Staates in Asien, Afrika oder der arabischen Welt – also einer der Regionen, wo der grösste Teil der Weltbevölkerung lebt. Welches Staatsmodell würden Sie nachbilden wollen: China oder Indien? Singapur oder die Philippinen? Vietnam oder Indonesien? Aufstrebende Gesellschaften würden sich sicherlich eher an besser verwalteten Technokratien als an schwächelnden Demokratien orientieren. Damit ist nicht nur Singapur gemeint, sondern auch Malaysia, Vietnam und Thailand. Malaysia krankt zwar an Korruption, ist aber ein stabiler und moderner Vielvölkerstaat mit einer Infrastruktur der Ersten Welt und zunehmendem Wohlstand. In Vietnam herrscht zwar ein Einparteienregime, aber das Land wurde massiv modernisiert und konnte Armut bekämpfen. Die einströmenden Auslandsinvestitionen schaffen Arbeitsplätze für die hart arbeitende und geschulte Bevölkerung. Nach dem Putsch 2014 in Thailand löste eine Militärjunta die inkompetente demokratische Führung ab. 2016 befürworteten die Thailänder per Verfassungsreferendum eine dauerhafte politische Rolle für das Militär. Diese Staaten verkörpern keine idealen Regime, aber sie sind denen in Bangladesch oder Indonesien meilenweit überlegen.

Gerade weil Indien, Indonesien und die Philippinen jahrzehntelang kaum erwähnenswerte oder schändliche Regierungen ertragen mussten, wählten diese Länder in jüngster Zeit Führer mit explizit technokratischen Ambitionen. Inder, Indonesier und Philippiner geben sich nicht länger damit zufrieden, Teil dynamischer Handelsgesellschaften zu sein, deren Regierungen

² Vergleich Kanchan Chandra, *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Headcounts in India*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

versagen. Sie waren die bevormundenden Klischees darüber leid, wie gut sie trotz ihrer Führungen gedeihen, und wählten deshalb Regierungen mit einer geradlinigen Agenda und den Schwerpunkten Infrastruktur, Arbeitsplätze, Bildung und Technologie.

Und auch das ist für westliche Staaten ein wichtiges Argument dafür, die neue normative Macht der Technokratie zu begreifen: Sie gestaltet die Zukunft der Super-Region Asien. In ganz Asien setzen Gesellschaften auf Technokratie, wenn sie erkennen, dass Demokratie kein Garant für den Erfolg einer Nation ist. Nicht selten werden Demokratien ihrer selbst überdrüssig und stimmen für Technokratie. Denken Sie einen Moment darüber nach: In den drei genannten Ländern gab es zumindest eine Generation lang funktionsfähige Demokratien. Aber erst jetzt rücken sie mit ihren fortschrittlichen digitalen Ausweisen, Bürokratieabbau und der Etablierung von Sonderwirtschaftszonen in den Blickpunkt der Weltöffentlichkeit – also mit Ideen, die technokratische Führungen entworfen haben. Ostasiatische Gesellschaften sind modern und zunehmend liberaler eingestellt; deshalb werden sie bessere Governance-Formen entwickeln, die politische Offenheit und zielorientierte Technokratie in Einklang bringen.

Für die asiatischen Völker war es höchste Zeit für den Aufstieg gewählter Technokraten. Narendra Modi in Indien und Joko Widodo in Indonesien waren früher Gouverneure in Provinzen, wo sie mit regionalen Bedürfnissen konfrontiert wurden und Ideen testen konnten. Sie sollten uns in Erinnerung rufen, dass Führer mit praktischer Regierungserfahrung repräsentativen Politikern fast immer überlegen sind – und dass auch arme Menschen, die nicht der Elite angehören, gute Technokraten sein können. Es ist allgemein bekannt, dass Modi, den die Demokratie an die Spitze des Staates brachte, von Hause aus ein Technokrat

ist: mit praktischer Arbeit vertraut, seit er als Kind am Teestand seines Vaters mithalf. Er verschwendet keine Zeit mit banalem Unsinn wie den «Ersten 100 Tagen» und rief zum Tod von Lee Kuan Yew 2015 einen nationalen Trauertag in Indien aus.

Politische Kommentatoren der westlichen Welt vermuten, dass gute Technokraten schliesslich von schlechten abgelöst werden – das Problem des «schlechten Herrschers» –, wodurch diese Länder noch einmal von vorn anfangen müssten und die Demokratie erneut die Vorherrschaft erhalte. Das Letzte, was Indien brauchen kann, ist jedoch weitere auf dem Boden der Demokratie geschürte Zwietracht im US-amerikanischen Stil. Ein Vergleich der indischen und der chinesischen Herrschaftsform – und ihrer Leistung – in den letzten 50 Jahren belegt zweifelsfrei: Nicht Demokratie, sondern die kapitalistische Marktwirtschaft schafft Wachstum und ermöglicht es Regierungen, für Wohlstand zu sorgen. Ilian Mihov, Dekan der INSEAD, korrelierte Variablen der von der Weltbank veröffentlichten Worldwide Governance Indicators (WGI) mit Wirtschaftswachstum und konnte nachweisen, dass der Schlüssel zum Erfolg letztendlich nicht Demokratie ist, sondern Rechtsstaatlichkeit.³

Die neuen indischen Technokraten haben erkannt, was es bedeutet, dass ihr Land, anders als China, vor dem Aufbau einer nationalen Einheit einen Prozess der politischen Dezentralisierung durchlaufen hat: im Endeffekt ist das Land sehr viel weniger als die Summe seiner Teile. Immer wieder haben wechselnde Regierung sich die Loyalität der Provinzen erkaufte,

³ Die Worldwide Governance Indicators (WGI) der Weltbank bewerten Länder nach Kennzahlen in sechs Kategorien: öffentliche Artikulationsmöglichkeiten und Rechenschaftspflicht, politische Stabilität, Effektivität des Regierungshandelns, Regulierungsqualität, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung.

was letzten Endes nur zu einer weiteren Zersplitterung führte. Als Indien unabhängig wurde, gab es nur 14 Provinzen; heute sind es 29. Modi ist nicht darauf aus, demokratische Prozesse auszuhebeln. Sein Ziel ist es, die lähmenden Auswirkungen der Dezentralisierung auf Modernisierungsvorhaben mit Ausgaben in Höhe von 150 Milliarden Dollar für Bahnlinien zu kompensieren, eine staatliche Steuer für Waren und Dienstleistungen durchzubringen und Kampagnen ins Leben zu rufen, die propagieren, dass Toiletten wichtiger als Tempel sind. Trotz all seiner Schwächen ist Modis technokratisches Mantra für Indien ein riesiger Schritt nach vorne: «So wenig Regierung und so viel Governance wie möglich».

In ihrer tiefen Selbstzufriedenheit verwechselt die westliche Welt Politik mit Governance, demokratische Teilhabe mit bedarfsorientierter Umsetzung von Massnahmen und Prozesse mit Ergebnissen. Aber es ist nicht «der Wille des Volkes», seine Wünsche andauernd zu wiederholen, ohne Ergebnisse zu sehen. Der spektakuläre Aufstieg Chinas im Vergleich zu Demokratien wie Indien hat der Welt gezeigt, dass undemokratische Systeme, die sich auf Ergebnisse konzentrieren, besser sind als Systeme, die so überdemokratisch sind, dass keine Ergebnisse zustande kommen können. Wenn eine Demokratie bewundert werden will, muss sie Ergebnisse vorweisen. Wahlen sind dabei ein Instrument von Kontrolle und Rechenschaft, aber kein Ergebnis. Die Input-Legitimität der Demokratie kann die Output-Legitimität gesicherter Grundbedürfnisse niemals kompensieren. Gute Technokratien konzentrieren sich gleichermaßen auf Inputs wie Outputs. Ihre Legitimität leitet sich sowohl aus den Verfahren ab, über die eine Regierung gewählt wird, als auch aus der Bereitstellung dessen, was Bürger sich überall in der Welt wünschen: solide Infrastrukturen, öffentliche Sicherheit, reine Luft und sauberes

Wasser, zuverlässige Verkehrssysteme, Unternehmensfreundlichkeit, gute Schulen, hochwertigen Wohnraum, verlässliche Kinderbetreuung, Meinungsfreiheit, Zugang zum Arbeitsmarkt usw. Die technokratische Denkweise begreift Verzögerungen bei der Bereitstellung dieser Dinge als eine spezielle Form der Korruption. Statt fortwährend anderen den Schwarzen Peter zuzuschieben und Stillstand als Norm zu akzeptieren, suchen gute Technokratien permanent nach Lösungen für ihre Probleme.

Wenn wir aufhören, Demokratie zu predigen, und stattdessen fragen, welchen Kurs eine Regierung einschlagen muss, damit sie ihre eigentlichen Aufgaben erledigen kann und ihrem Volk nicht länger unnötiges Leid bereitet, befassen wir uns nicht mehr mit der Gestaltung der äusseren Form, sondern wenden uns den Inhalten zu. Auf lange Sicht ist die Governance-Qualität wichtiger als die Herrschaftsform. Aus eben diesem Grund entschuldigen sich weder die Regierungen noch die Bürger von Ländern wie China oder Singapur in irgendeiner Weise dafür, erfolgreich zu sein, obwohl sie keine westlichen Modelle nachahmen. Warum sollten sie das auch tun, wo doch heute Bürger demokratischer Staaten viel eindringlicher mehr Technokratie einfordern als umgekehrt Bürger technokratischer Staaten mehr Demokratie?

Daraus darf man keinesfalls schliessen, Demokratie an sich sei nicht erstrebenswert: Demokratie ist nicht nur eine entscheidende Legitimationsgrundlage, sondern auch eine tragende Säule erfolgreicher Technokratien. Man sollte Demokratie allerdings nicht als Universallösung betrachten, sondern als Prinzip, das es auf dem Weg zum übergeordneten Ziel der guten Governance zu beachten gilt. In allen modernen Gesellschaften finden sich Elemente einer guten Governance, darunter die Rechenschaftspflicht der Führung, nationale Stabilität, politische Inklusion,

effektive Dienstleistungsbereitstellung, Regulierungsqualität, transparente Rechtsstaatlichkeit, niedrige Korruption, unparteiische Judikative, bürgerliche Freiheiten, der Schutz von Rechten und das Ermöglichen von Geschäftschancen. Ausschlaggebend ist die Durchführung, die sich unter anderem bestimmen lässt aus Kennzahlen zu Gesetzgebungsverfahren, zur Unabhängigkeit des Verwaltungswesens und zur Wirksamkeit der Umsetzung politischer Massnahmen.

Erfolgreiche Regierungen zeichnen sich auch aus durch ihr Anpassungsvermögen an Umstände, die sich schnell verändern. Gute Governance erfordert ein Verständnis für komplexe globale Trends und die Entwicklung weitsichtiger Strategien mit beschleunigter Entscheidungsfindung – Demokratie tut sich in keinem dieser Punkte besonders hervor. In der Vergangenheit wurde Technokraten oft vorgehalten, sie seien nicht in der Lage, komplexe Sachverhalte in den Griff zu bekommen. Heute sind es die demokratischen Systeme, denen es nicht gelingt, sich an neue Realitäten anzupassen. Tatsächlich haben technokratische Regime der heutigen Zeit wenig gemein mit den Vorstellungen, die mit diesem Begriff vor ein oder zwei Generationen verknüpft waren. Es handelt sich weder um Maos Personenkult noch um die sowjetische Planwirtschaft. Technokratische Systeme sind eher bürgerlich als militärisch, eher inklusiv als elitär, eher informationsbasiert als dogmatisch, und eher transparent als undurchsichtig. Selbst die älteste Demokratie der Welt ist technokratischer, als man denkt.

2. WIE FÜHRT MAN EIN LAND?

Die Schweiz: zu klein zum Scheitern

Die Schweiz ist eine Eidgenossenschaft von Kantonen, in der direkte Demokratie seit 1291 praktiziert wird. Es handelt sich um einen der ältesten bis heute existierenden Staatenbünde der Welt. Im 18. Jahrhundert erläuterte der Philosoph Jean-Jacques Rousseau, die Schweizer wären dank ihrer direkten Demokratie das glücklichste Volk der Welt. Auch in der heutigen Zeit belegt die Schweiz Spitzenplätze in dieser und zahlreichen anderen Kategorien, gemeinsam mit Norwegen, Neuseeland und anderen kleinen Staaten. Seit dem Zusammenschluss der damals 22, heute 26 Kantone zur Schweizerischen Eidgenossenschaft im Jahr 1848 fanden mehr als die Hälfte aller irgendwo in der Welt abgehaltenen Volksabstimmungen in der Schweiz statt. In jedem Dörfchen verkünden knallige orangefarbene Schilder die Botschaft: «Heute Abstimmung!» Die Gemeinden kommen bis zu zweimal pro Monat zusammen und beraten über Angelegenheiten wie öffentliche Ausgaben, einmal pro Quartal finden Abstimmungen zu Referenden und Volksinitiativen auf Kantons- und Landesebene statt. Die Wahlbeteiligung liegt bei gesunden 50 Prozent, bei wichtigen oder kontroversen Abstimmungen sogar noch höher.

Die Schweizer Regierung vertraut ihren Bürgern nicht nur, sondern gesteht ihnen auch Machtbefugnisse zu. In einigen Kantonen wurde das bereits Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt. Die Erziehung zum Staatsbürger und zu finanzieller Verantwortlichkeit wird nicht nur in Schulen ausgelagert; sie findet auch in der Praxis statt. Direkte Demokratie offenbart Meinungsverschiedenheiten und Querelen, aber sie dient auch der Vertrauensbildung, denn niemand kann eine Regierung für die eigenen Entscheidungen verantwortlich machen. «Die Schweizer glauben nicht mehr an Kirchen und Religion. Sie vertrauen auf Debatten, Akademiker und Experten», sagt Reto Steiner, Professor für öffentliches Management an der Universität Bern. «Consultants sind zu teuer», fügt er amüsiert hinzu. Die Schweizer sind nicht auf Gedeih und Verderb an veraltete und subjektive Verfassungsbestimmungen gekettet wie die USA an den zweiten Zusatzartikel der Verfassung, der das Recht auf Waffenbesitz sichert. Mit nur 100.000 Unterschriften können die Schweizer nationale Volksinitiativen einleiten, um neue Gesetze oder sogar Änderungen der Bundesverfassung vorzuschlagen; neue Gesetze können über ein Referendum gestoppt werden.⁴ Nach entsprechenden Beratungen kann das Parlament der Bevölkerung von einer Zustimmung abraten, auch der Bundesrat darf sich in diesem Sinne äussern – aber letztlich ist es das Volk, das entscheidet.

Ausschlaggebend ist der Wille der Schweizer Bürger, selbst dann, wenn dieser mit Verfassungsbestimmungen kollidiert. So wurde in der Schweiz 2009 beispielsweise der Bau von Minaretten verboten, was nicht mit dem in der Verfassung geschützten Recht auf freie Meinungsäußerung zu vereinbaren ist. Die Schweizer

haben auch nichts gegen Volksinitiativen, die dem orthodoxen Kapitalismus feindlich gesinnt sind. In jüngerer Zeit gab es Kampagnen, die folgende Ziele verfolgten: Begrenzung des Gehalts von Spitzenmanagern auf maximal das Zwölfwache des niedrigsten Lohns im Unternehmen, Abschaffung einer Reiche begünstigenden Einheitssteuer, Verkaufsstopp für Gold über die Zentralbank und Einführung des weltweit höchsten Mindestlohns von 22 Dollar pro Stunde. Trotz des knappen Scheiterns dieser Initiativen sandten sie das Signal aus, dass die Schweiz trotz ihres Rufs als Steueroase, in der ein Viertel der bestbezahlten europäischen CEOs lebt, darauf vertraut, im Wettbewerb auch bestehen zu können, wenn er fairere Regeln hätte.

Die Schweiz ist nicht nur in politischer, sondern auch in sozialer Hinsicht ein inklusives Land. Kein anderes Land gibt pro Kopf mehr für Gesundheit und Bildung aus. Obwohl das Schweizer Gesundheitssystem vollständig privatisiert ist, beteiligen sich 100 % der Bürger daran; nur die Ärmsten werden von der Regierung unterstützt. Die allgemeine Gesundheitsversorgung kostet lediglich 3,5 % des BIP. Die USA wenden 8,5 % auf, allerdings sind weniger als 80 % der Bevölkerung dadurch abgedeckt. Die dezentralisierte Steuerpolitik und Haushaltsplanung über das kantonale System der Schweiz verhindern, dass finanzielle Schwierigkeiten in einem Landesteil Dominoeffekte in anderen Kantonen auslösen.

Obwohl die Schweiz den Inbegriff einer stabilen Demokratie verkörpert, darf man sich nicht täuschen lassen: Es handelt sich auch um ein extrem technokratisches Land. Eine hochgebildete Kaste aus professionellen Bürokraten widmet ihre gesamten Karrieren Aufgaben wie der Sicherstellung einer konsequenten Steuerpolitik oder der Kontrolle darüber, dass Rechtsstaatlichkeit

⁴ Deutsche und Italiener wählen immer häufiger Parlamentskandidaten, die direkte Demokratie und die Möglichkeit für Volksentscheide in Aussicht stellen.

für jeden gilt, oder der Verwaltung der Weltklasse-Infrastruktur – damit der Zugverkehr auch weiter läuft wie ein Schweizer Uhrwerk. Nicht nur die Regierung, sondern auch die Beschäftigten sind hoch technokratisch: geschulte, kompetente und produktive Arbeiter, die praktisch nie streiken. Diese perfektionistische Effizienz der Schweiz ist kein Ergebnis der Demokratie, sondern der Technokratie.

Sogar in der besten Demokratie der Welt ist man sich der Tatsache bewusst, dass Demokratie nicht ausreichend ist, um komplexe Sachverhalte zu bewältigen. Und tatsächlich sorgt sich Professor Steiner um den Ruf der Schweiz, wenn es um die Sicherstellung hoher Standards sowie um Effizienz geht. So ist das Land im von Neuseeland und Singapur angeführten Doing-Business-Ranking der Weltbank, das die Unternehmensfreundlichkeit eines Landes bewertet, bis auf Platz 31 nach hinten gerutscht. Mittlerweile ist Singapur das Land, das mit der Präzision eines Schweizer Uhrwerks läuft. Um eine Vertrauenskrise wie in vielen anderen westlichen Demokratien zu vermeiden, studiert der führende Experte deshalb Singapur sehr genau, um herauszufinden, wie man sich weiter entwickeln kann.

Singapur: vom zustimmenden zum beratenden Bürger

Der in Singapur omnipräsente Lee Kuan Yew sagte gerne, es sei wichtiger, korrekt als politisch korrekt zu handeln. Seiner Meinung nach verwendet der Ausdruck «Recht und Ordnung» die Begriffe in der falschen Reihenfolge: An erster Stelle müsse Ordnung stehen, erst an zweiter Recht. In den ersten Jahren des jungen Singapurs stritten bei politischen Diskussionen

Chinesen, Tamilen und Malaien in ihrer jeweiligen Sprache miteinander; also schrieb Lee Kuan Yew zwingend den Gebrauch der englischen Sprache vor. Banditen entführten und erpressten regelmässig Einheimische und Ausländer; Lee Kuan Yew verhängte hierfür die Todesstrafe. Die ethnische Vielfalt der singapurischen Gesellschaft nahm immer weiter zu; der rücksichtslose Missbrauch von Freiheiten unter dem Deckmantel der «freien Meinungsäußerung», etwa das Schüren von Hass zwischen den Bevölkerungsgruppen, sind bestenfalls Zeitverschwendung und führen schlimmstenfalls zur Selbstzerfleischung. Gemeinsam mit seinen Stellvertretern, darunter Goh Keng Swee, begann Lee damit, das Regierungssystem komplett neu aufzubauen – und komplett nach britischem Vorbild. Es war sein Erfolg, der ihn zu einem der weltweit am meisten bewunderten Staatsmänner des 20. Jahrhunderts machte – nicht das Bedienen westlicher Archetypen. Unter seiner Führung entwickelte sich das Land zu einem Vorbild für die aufkommenden Info-Staaten des 21. Jahrhunderts.

In Anbetracht seiner Geschichte überrascht es nicht, dass Singapur vorrangig technokratische Elemente, nicht Demokratie, institutionell verankern wollte. Zu viel Politik korrumpiert die Demokratie, und zu viel Demokratie behindert politisches Handeln. Bei politischen Prozessen geht es um Positionen, bei politischem Handeln um strategische Entscheidungen; Demokratien bringen Kompromisse hervor, Technokratien Lösungen; Demokratien stellen alle Beteiligten halbwegs zufrieden, Technokratien optimieren. Nicht selten wird unterstellt, Singapur sei eine Karikatur von Tocquevilles «gutem Despotismus»: einem Regime, das allen Menschen Befriedigung verschaffen und ihnen «vollends die Sorge zu denken [...] und die Mühe zu leben» abnehmen möchte. Aber echte Technokratien sind wesentlich

flexibler. Ursprünglich verfolgte Lee Kuan Yew sozialistische Pläne, aber in den 1970er Jahren schwenkte er auf flexible Arbeitsmärkte nach dem Vorbild von Hongkong um. Auch China hat sich gewandelt: von Maos radikalem und universell praktiziertem Ultradogmatismus hin zum inkrementellen Pragmatismus von Deng, dessen zahlreichen Experimenten China sein Wirtschaftswunder verdankt.

Moderne Technokratien wollen nichts ersticken, allerdings sind sie zu gross angelegten «Schock-Therapien» ebenso fähig wie zu klein angelegten, tastenden Experimenten. Daraus ergeben sich Paradoxe, die sich in der Praxis als absolut sinnvoll erweisen – wenn nicht sogar in der Theorie. Singapur lässt sich einerseits als extrem liberal beschreiben: Es gibt keinerlei Handelsbeschränkungen, Unternehmensgründungen sind hier besonders leicht, Prostitution ist erlaubt. Andererseits aber auch als ein sehr fürsorglicher Staat: In Singapur gibt es das umfassendste staatlich geförderte Wohneigentumsprogramm der Welt,⁵ eine verpflichtende Altersvorsorge⁶ und ein allgemeines und kostengünstiges öffentliches Gesundheitssystem. Singapur ist eine der weltweit führenden freien Marktwirtschaften – wobei die

5 Das Housing Development Board (HDB) in Singapur ist ein Beispiel dafür, wie die Regierung Marktmechanismen zur Erfüllung sozialer Ziele nutzt. Allen anspruchsberechtigten Bürgern werden Eigentumswohnungen auf der Grundlage von Wohngegend und Familiengrösse zugeteilt; die Kosten und Zahlungspläne sind jedoch so angepasst, dass niemand mehr als ein Viertel seines Monatseinkommens zahlen muss; das ist der niedrigste Quotient von Wohnungskosten und Einkommen in allen entwickelten Ländern. Diese eine Massnahme sorgt gleichzeitig dafür, dass jeder ein Dach über dem Kopf hat, schützt vor Mietwucher und garantiert den generationenübergreifenden Transfer von Wohlstand über Wohneigentum – und das in einem Land, wo Wohnraum extrem knapp ist.

6 Der Central Provident Fund (CPF) in Singapur verpflichtet jeden Bürger, bis zum 55. Lebensjahr ein Vermögen von etwa 125.000 Dollar anzusparen, das durch Einzahlungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern entsteht. Im Gegensatz dazu haben in den USA 60 % der Arbeitnehmer weniger als 25.000 Dollar für ihren Ruhestand gespart, 36 % der Babyboomer und Rentner besitzen überhaupt keine Ersparnisse.

Regierung 60 % der Wirtschaftsleistung über staatlich unterstützte Unternehmen managt. Anders formuliert: Es handelt sich um einen libertären, überfürsorglichen Staat, der kapitalistische Unabhängigkeit mit Umverteilungen kombiniert, um das Einkommen der unteren zehn Prozent zu verbessern.⁷ Es ist gleichzeitig «Big Government» und «Lean Government» – und effektiv noch dazu.

Eine solche Denkweise kennt man von erfolgreichen Unternehmen wie Royal Dutch Shell, das sich seit Jahrzehnten mit der Ausarbeitung langfristiger und multidisziplinärer Szenarien hervortut, die geopolitische Entwicklungen und Trends im Energie- und Technologiesektor miteinander kombinieren. Deshalb beschloss Lee Kuan Yew, das strategische Planungsmodell für Singapur an Shell auszurichten. Szenarien sind weder Voraussagen noch lineare Prognosen, sondern ein Mix aufkommender Muster, aus denen sich ein Gesamtbild ergeben könnte. In lebhaften Brainstorming-Sitzungen reissen sich die Singapurer mit plausiblen Szenarien aus ihrer Komfortzone: Permanent setzen sie sich mit der Zukunft auseinander und entwickeln Strategien, um nicht in Bedeutungslosigkeit zu versinken. Das Denken in Szenarien schafft einen geschützten Raum, in dem über mögliche Entwicklungen gestritten werden kann, und verringert so die emotionale Anspannung politischer Debatten. Szenarien eignen sich auch ganz hervorragend als Kontrollmechanismen: Ihre provokanten Alternativen präsentieren auch die Schattenseiten, die man stets im Blick behalten muss, und verhindern dadurch, dass technokratische Regime zu selbstzufrieden werden. Von Intels Andy Grove stammt der

7 Innerhalb einer Generation schafften in Singapur 14 % der 20 % Familien mit den niedrigsten Einkommen den Sprung in die obersten 20 %; diese Quote ist doppelt so hoch wie bei US-Bürgern, und sogar höher als in Dänemark oder Kanada.

berühmte Spruch: «Nur der Paranoide überlebt.» Das gilt auch für Länder. So verwundert es nicht, dass Singapur häufig als das «am besten gesteuerte Unternehmen der Welt» bezeichnet wird.

Szenarien sind nicht nur etwas für Politprofis. In Singapur wird die Szenario-Planung auch als Projekt der gesellschaftlichen Teilhabe genutzt, wobei man von breit gestreutem Know-how profitiert. Im Jahr 2013 wurden im Rahmen der Aktion «Our Singapore Conversation» (OSC) 660 Dialoge mit über 47.000 Teilnehmern durchgeführt, 4.000 weitere Bürger befragt und mit 40 verschiedenen NGOs kooperiert, um Meinungen und Ansichten zu sammeln. Diese Dialoge fanden sogar im Ausland statt, um in London, San Francisco, Schanghai und Peking die Stimmungslage in der Diaspora zu sichten. Aus dem Projekt OSC ergaben sich mehrere bedeutende Ideen, darunter die Forderung, den Grundwehrdienst auf Ausländer und Frauen auszuweiten, den sozialen Wohnungsbau an die Bedürfnisse einer alternden Bevölkerung anzupassen sowie mehr Freiräume bei der individuellen Altersvorsorge zu schaffen. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt das 2015 von Singapur initiierte «Committee on the Future Economy» (CFE), das den Weg des Landes zur Förderung neuer Industrien entwerfen und die Ausbildung seiner Studenten und Beschäftigten entsprechend anpassen soll. Obwohl der Prozess im öffentlichen Dienst angesiedelt war, beteiligten sich daran sämtliche Ministerien, Dutzende Führungskräfte aus dem In- und Ausland sowie Hunderte Akademiker und Technologieexperten. In einer Hightech-Version des schweizerischen Referendums startete Singapur auch eine Plattform für Online-Petitionen namens «GoPetition» und richtete einen Parlamentsausschuss ein, um daraus Empfehlungen abzuleiten. In allen hier genannten Fällen folgen auf Empfehlungen innerhalb von Monaten Taten – nicht erst nach Jahren (oder nie).

Zudem sind all diese Massnahmen Beispiele für Meinungsbildungsprozesse durch die Bevölkerung, auch wenn sie nicht die direkte Demokratie der Schweiz nachbilden. Der entscheidende Unterschied ist, dass die Führungsriege in Singapur ihre Bevölkerung nur in Massen konsultiert. In Singapur führen Debatten nie zu Handlungsunfähigkeit. Stattdessen legt die Regierung plausible Leistungskennzahlen («Key Performance Indicators», KPIs) fest, die regelmässig überprüft werden, um den Fortschritt zu bewerten. Keine andere Gesellschaft überwacht die effiziente Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen derart sorgfältig über KPIs. Mit dem SingPass kann man sämtliche Online-Dienste der Regierung nutzen, und in Regierungsbüros drucken digitale «Jukeboxen» Pässe und andere offizielle Dokumente aus, damit niemand Schlange stehen muss. Die Finanzierung und Refinanzierung von Wohneigentum lässt sich an einem Tag organisieren. Überall in Singapur begegnen einem kleine Touchscreen-iPads, mit denen man den erhaltenen Service bewerten soll. Man findet sie in Banken, Verwaltungsgebäuden der Universität und bei Passkontrollen oder in öffentlichen Toiletten am Flughafen – und tatsächlich beachtet die Regierung diese Ergebnisse.

Singapur handelt nicht deshalb so zukunftsorientiert, weil es über mehr Ökonomen oder ein grösseres Budget als die USA verfügt, sondern weil seine politischen Führungskräfte durchaus eigenständige, langfristig wirksame Entscheidungen treffen können und das Vertrauen der Öffentlichkeit geniessen. Wahldemokratien bringen mit sich, dass kurzfristig gedacht wird, weil man Wählern schnelle Erfolge «verkaufen» muss. «Die Zukunft» hat dort keine Lobby. Wie der Politikpsychologe Philip Tetlock nachweist, führt die vollständige Transparenz politischer Debatten eher zu populären als zu korrekten Entscheidungen. Deshalb müssten demokratische Systeme mit technokratischen

Instrumentarien abgesichert werden, die auch die langfristigen Auswirkungen von Entscheidungen bewerten und gegebenenfalls Korrekturmassnahmen vorschlagen. Tetlocks Werk beschreibt ebenfalls hervorragend, wie sogenannte Experten bei der korrekten Voraussage verschiedener politischer und ökonomischer Trends scheitern. Dieses Argument spricht aber nicht gegen Technokratie. Im Zentrum von Governance stehen nicht Prognosen, sondern Entscheidungen. Technokraten haben nicht die Aufgabe, sich im Wettstreit der Prognosemärkte hervorzutun. Sie sollten diesen allerdings ebenso aufmerksam zuhören, wie sie auch ausgewiesenen Experten und der Öffentlichkeit zuhören sollten, und auf dieser Grundlage ganzheitliche politische Handlungsempfehlungen entwickeln. Gegebenenfalls eigene Fehler zu korrigieren ist wichtiger, als jederzeit Recht zu haben.

Singapur befindet sich noch in einem Lernprozess, um sein Talent für Social Engineering mit den Realitäten des sozialen Wandels in Einklang zu bringen. Im Gegensatz zu den immer weiter demontierten Wohlfahrtsstaaten der westlichen Welt hat Singapur mit seinem üppigen Haushaltsüberschuss die Möglichkeit, mehr für Gesundheit, Wohnen und Sozialleistungen auszugeben. So könnten würdige Lebensbedingungen für alle erhalten bleiben, und Solidarität ginge trotz hoher Ungleichheit und zunehmender Vielfalt nicht verloren. Da europäische Wohlfahrtsstaaten sowohl die materiellen Bedürfnisse ihrer Bürger befriedigen als auch ein Gefühl der Gemeinsamkeit schaffen, zählen ihre Gesellschaften zu den glücklichsten der Welt. Singapur holte im Welt-Glücksreport der UNO deutlich auf und war 2015 das bestplatzierte Land Asiens. Jedoch rangieren seine Bürger weiterhin hinter den Bürgern europäischer Länder, was wahrscheinlich einer Kombination aus Paranoia, Ehrgeiz und der andauernden Suche nach noch grösserer Zufriedenheit

geschuldet ist. Über Generationen hinweg wurde Singapurern erzählt, niemand wäre ihnen etwas schuldig und sie müssten genügsam sein, um zu überleben. So haben sie unermüdlich am Aufbau einer hypermodernen und sicheren Enklave gearbeitet, sehen aber weiterhin überall Anlass zu Verunsicherung: in Form steigender Lebenshaltungskosten und durch die Konkurrenz aus anderen aufstrebenden Ländern der Region.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen und die Position des Landes zu verbessern, lässt die Regierung nichts unversucht und misst nicht nur technische Ergebnisse, wie etwa die verarbeiteten Vorprodukte und erzeugten Endprodukte, sondern auch den weniger greifbaren, aber ebenso wichtigen Nutzen. Die steigende Anzahl von Ingenieuren ist ein Beispiel für Ersteres, der Ansporn junger Singapurer, Innovationen in Kreativbranchen einzuführen, repräsentiert Letzteres. Zudem kopiert man erfolgreiche Beispiele aus aller Welt, die glücklicher machen: kostenloser Eintritt in Museen (wie in London), kostenlose U-Bahnfahrten am Vormittag (wie in Melbourne), bessere Versorgung älterer Mitbürger (wie in Dänemark) und mehr Ausbildungsmöglichkeiten (wie in Finnland). Singapur arbeitet an einem Konsens zu der Kernfrage, wie ausländische Investitionen und Talente zum Aufbau des Know-hows der Nation genutzt werden können und wie man die Produktivität durch importierte Technologien und Managementfähigkeiten verbessert, um den Bedarf an ausländischen Arbeitskräften zu verringern und Probleme wie Überfüllung, Ungleichheit und soziale Spannungen zu entschärfen. Der Austausch zwischen Regierung, Opposition und Zivilgesellschaft hat zu innovativen Neuerungen wie einer «Baubarkeits»-Kennziffer für Bauprojekte geführt, die auch eine Masszahl enthält, die den Bedarf an Gastarbeitern minimieren soll. Singapur wird aller Voraussicht nach von diesem Ansatz

profitieren: Die Kosten sind dort so schnell gestiegen, dass grosse ausländische Unternehmen bereits begonnen haben, ihre Niederlassungen aus Singapur abzuziehen und anderweitig in Südostasien zu platzieren – doch bei geringerer Immigration und niedrigeren Immobilienpreisen werden sie länger bleiben.

Auf die Frage, inwiefern die Politik Singapurs unübersichtlicher geworden sei, äusserte sich Premierminister Lee Hsien Loong folgendermassen: «Es handelt sich um eine andere Generation, um eine andere Gesellschaft, und auch die politischen Prozesse werden anders sein. Wir müssen offener arbeiten. Wir müssen akzeptieren, dass im politischen Prozess ein höheres Mass an Unordnung und Hin und Her völlig normal ist.» Aber Singapur praktiziert momentan intensive Abstimmungsprozesse für politische Entscheidungen, die alles andere als «normale Politik» sind – und sollte unbedingt vermeiden, dass daraus normale Politik wird. Technokratische Konsultationen sollten niemals zugunsten von demokratischem Populismus aufgegeben werden. Heute kann sich kein Land einen kurzfristigen und engstirnigen Populismus erlauben, der eher auf Wahlergebnisse als auf die Leistungsfähigkeit der Nation abzielt und Monate oder Jahre mit handlungsunfähigen Regierungen auf Abruf im Vorfeld von Wahlen verschwendet. Möglicherweise stellt eine Überdemokratisierung tatsächlich das grösste Risiko für Singapur dar: dass Debatten über Bagatellen Entscheidungen verhindern und endlose politisch motivierte Dialoge das unerbittliche Streben nach Exzellenz ersetzen. Einleuchtende und wichtige Investitionen wie der Ausbau des öffentlichen Wohnungsbaus sind eine andauernde Notwendigkeit und sollten nicht als Schachzug missbraucht werden, um bessere Wahlergebnisse zu erzielen. Bevor der Wettbewerb Einzug in Singapurs Wahlkampf hielt, war erstklassige Infrastruktur politisch kein Thema – und so

sollte es auch bleiben. «Demokratie sollte man in kleinen Mengen geniessen», sagte mir ein seit Langem in Singapur lebender US-Amerikaner. «Gönne dir ein oder zwei Gläser, aber trinke nicht die ganze Flasche aus.» In vielen Ländern beginnt man, die Abwandlung eines alten Sprichworts zu schätzen: Alles, aber in Massen.

Sichere Info-Staaten – und geschützte Bürger

Die Schweiz und Singapur leben in andauernder Furcht vor regionaler Instabilität und Aggressionen aus dem Ausland – deshalb sind sie militärisch auf dem modernsten Stand. Kleine Gesellschaften mit Wehrpflicht für Männer (und teilweise auch für Frauen) haben deutlich weniger Probleme als andere Staaten, wie die anti-militärischen Malaise in Europa oder die gravierende Spaltung zwischen Zivilgesellschaft und Militär in den USA, wo ein Bruchteil der Gesellschaft den Grossteil der militärischen Lasten schultert. Der US-amerikanische Journalist John McPhee fasste dies in «La Place de la Concorde Suisse» treffend zusammen: «Die Schweiz hat keine Armee, die Schweiz ist eine Armee.» Napoleon besetzte die Schweiz 1798; im Zweiten Weltkrieg mobilisierte das vollständig vom nationalsozialistischen Deutschland eingeschlossene Land innerhalb von drei Tagen das Militär und schoss ein Dutzend Flugzeuge der deutschen Luftwaffe ab, die in seinen Luftraum eingedrungen waren. Im Zuge der Euro-Krise gab es im Jahr 2013 sogar Überlegungen, die Grenzen mit gepanzerten Fahrzeugen vor potenziell einfallenden Südeuropäern zu schützen.

Wenn die Schweiz der «bewaffnete Igel» ist, dann ist Singapur die «giftige Garnele». Die Insel Singapur ist so klein, dass auf

einer Weltkarte das ganze Land in den Buchstaben «p» hineinpasst. Rassenunruhen und der Konflikt mit Indonesien unter der Führung von Sukarno hatten 1965 den Ausschluss Singapurs aus Malaysia zur Folge. Lee Kuan Yew führte in dem neu entstandenen Staat umgehend eine Wehrpflicht nach israelischem Vorbild ein und baute eine Armee auf, um die Lufthoheit des Landes zu wahren. Ähnlich wie das Konzept der «bewaffneten Neutralität» der Schweiz basiert auch die Sicherheitsdoktrin Singapurs auf einer geschickten Politik von Mehrfachbündnissen: Man pflegt gute Beziehungen zu allen Grossmächten, ohne einzelne Bindungen zu eng werden zu lassen. Beide Länder haben riesige unterirdische Depots für die Lagerung von Lebensmitteln sowie Bunker für militärische Ausrüstung und Datacenter angelegt. Beide Länder wissen, dass sie letztlich von der Gunst der Supermächte abhängig sind; gleichzeitig sind sie auf Störungen des globalen Netzwerks oder eine im Chaos versinkende Welt so gut vorbereitet, wie ein Staat es nur sein kann.

Die öffentliche Sicherheit hat für technokratische Regierungen oberste Priorität – obwohl man diesen Zweck mit unterschiedlichen Methoden verfolgt. In Singapur ist der Gedanke unvorstellbar, dass Privatpersonen Waffen besitzen könnten. Dank der allgemeinen Wachsamkeit und einer ausgeprägten Abschreckungspolitik über Geldstrafen ist Singapur dennoch die sicherste Grossstadt der Welt: Die Kriminalitätsrate liegt praktisch bei Null, die Inhaftierungsrate ist absolut irrelevant. Das Schweizer Modell erzielt ähnliche Ergebnisse mit einem anderen Ansatz, der Freiheit mit gesellschaftlicher Reife kombiniert. Der Anteil der Waffenbesitzer ist in der Schweiz fast ebenso hoch wie in den USA oder in Jemen. Aber die Kombination einer seit Generationen tradierten patriotischen Selbstverteidigungskultur (im Geiste des zweiten Zusatzartikels der US-Verfassung) mit strikten

Auflagen für Waffenbesitz und Registrierung und dem Verbot automatischer Waffen machen auch die Schweiz zu einem der sichersten Länder der Welt.

Aber wie sieht es beim Umgang mit Daten aus, der neuen Herausforderung, wenn es um nationale Sicherheit geht? Die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die zunehmende Verbreitung von Kommunikationstechnologien lösten unbeabsichtigt eine Art Verschwörung aus: reflexartig wurden demokratische wie nicht-demokratische Länder von ihren Regierungen zu Überwachungsstaaten ausgebaut. Der Electronic Communications Privacy Act (ECPA) ermöglichte der US-amerikanischen Regierung, Telekommunikations- und Technologieunternehmen zur Weitergabe (oder zum lukrativen Verkauf) von Daten an die National Security Agency (NSA) zu gewinnen oder zu verpflichten, die dort ausgewertet werden. Sogar Hacker, deren erklärte Ziele eigentlich die Störung digitaler Services, Datenklau und die Offenlegung illegaler Praktiken sind, konnten für eine Zusammenarbeit mit Regierungsinstitutionen gewonnen werden. Insgesamt hatte dies ein Wettrüsten von neuen Systemen zur Folge, mit denen ganze Gesellschaften permanent physisch und digital überwacht werden können. Domain Awareness Systems (DAS) wie das von Microsoft in Zusammenarbeit mit der New Yorker Polizei eingesetzt, verwenden Kameras und andere Sensoren, um anomale Aktivitäten zu erkennen und kritische Infrastruktur wie U-Bahnen und Stromnetze zu schützen. Diese nationalen Überwachungsprogramme führen zu einer schmerzlichen Diskrepanz zwischen den theoretisch von demokratischen Systemen garantierten Freiheiten und dem heimlich von Bundesbehörden praktizierten Vorgehen.

Was unterscheidet Info-Staaten, in denen die Bürger im Mittelpunkt stehen, von immer häufiger werdenden Polizeistaaten, die im Verborgenen agieren? Technologien zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit sollten vorrangig auch dem Schutz des einzelnen Bürgers dienen und so offen wie möglich eingesetzt werden. Wir leben in einer Welt, in der Regierungen in der Lage sind, alle Daten zu sammeln. Deshalb ist die entscheidende Frage, worauf der Staat zugreifen darf. Zum Beispiel kann InfoComm Development Authority (IDA), die singapurische Telekommunikationsbehörde, Mobilfunkdaten zwar nachvollziehen, jedoch hat die Regierung den geografischen Bereich, auf den sie selbst zugreifen darf, auf 200 Meter beschränkt. Wie in New York City oder London kommen auch in Singapur grossflächig Kameras in öffentlichen Bereichen zum Einsatz, um die Sicherheit im Alltag zu verbessern. Diese werden allerdings auffällig und gut sichtbar platziert. Und damit wirklich jeder Bescheid weiss, veröffentlichten grosse Zeitungen und andere Medien, wo genau sich diese Kameras befinden. Auch das Schweizer Gesetz «CrimPC» greift das Thema Datenüberwachung auf und schränkt die Möglichkeiten der Polizei zur Durchführung von Überwachungen ohne richterliche Genehmigung oder gesetzliche Grundlage stark ein. Eine Bürgerschaft von Aktivisten wie in der Schweiz ist selbst bereits der beste Garant für individuelle Freiheiten.

Der Info-Staat als Innovationsstaat

Info-Staaten sind ihrem Wesen nach opportunistisch: Technische und volkswirtschaftliche Masterpläne arbeiten Hand in Hand am Auf- und Ausbau von Infrastrukturen, die für vielfältige Zwecke genutzt werden können. Sie bringen Zentralregierung, Unternehmen und Bildungseinrichtungen auf eine gemeinsame Linie, um

die Anstrengungen auf den Aufbau von Branchen zu richten, die für die globalen Lieferketten relevant sind. Das Märchen, dass im Silicon Valley angenehmes Klima und Risikokapital quasi zufällig aufeinandertrafen, entspricht nicht der Wahrheit: Es gab dort eine detaillierte strategische Ausrichtung. Seit den 1890er Jahren unterstützt die Stanford University vielversprechende Industrieunternehmen an der Westküste. Nach dem Zweiten Weltkrieg stellte sie Unternehmen Areale zur Verfügung, darunter Varian Associates, ein Hersteller militärischer Radaranlagen. In den 1950er Jahren half Stanford, im Silicon Valley die ersten Unternehmen der Halbleiterbranche und Computerriesen wie Hewlett-Packard anzusiedeln, und wurde dabei finanziell vom Forschungszentrum Xerox PARC unterstützt. Ende der 1960er Jahre wurde die Universität als einer von vier Standorten an ARPANET angeschlossen, das Computernetzwerk des US-amerikanischen Verteidigungsministeriums. Viele US-amerikanische Spitzeninnovationen von Atomkraft bis Internet oder GPS haben ihren Ursprung in Regierungsprogrammen. Ohne diese staatliche Unterstützung für unternehmerische Innovationen stünde San José heute nicht an vorderster Stelle der weltweiten Wertschöpfungskette. Diese Realität entspricht nicht unbedingt der weithin verbreiteten Vorstellung, Staat und Privatsektor stünden sich feindlich gegenüber, die heute die politischen Debatten in den USA vergiften.

In Info-Staaten sollten Risiken in gleichem Masse von der Regierung wie dem Privatsektor getragen werden – idealerweise über Partnerschaften. Staatliche Unterstützung kann ausschlaggebend sein für die Risikobereitschaft privater Unternehmen. Im Gegenzug werden Technologien produziert, die nationalen Interessen dienen. Mit strategischer Planung und gesundem Wettbewerb auf Landesebene haben Japan und Südkorea in den

letzten Jahrzehnten erfolgreich ausgedehnte Innovations-Cluster aufgebaut. Der niederländische Technologie-Pionier Philips in Eindhoven besitzt über 130.000 Patente, der koreanische Konzern Samsung in Seoul hat knapp 500.000 Angestellte und machte 2014 Umsätze in Höhe von 300 Milliarden Dollar.

Man diskutiert nicht darüber, ob Regierungen sich an Innovationen beteiligen sollten; die Frage lautet eher, welche Rolle der Staat in welchem Stadium am besten übernehmen sollte. Kein Land der Welt stimmt wichtige Industriezweige, Unternehmen, Arbeitsmärkte und Bildungseinrichtungen besser aufeinander ab als die Schweiz. Die Folge: nahezu Vollbeschäftigung und hochqualifizierte, produktive Arbeitskräfte, die optimal für lukrative Branchen geschult sind. Oberflächlich betrachtet macht es den Eindruck, der volkswirtschaftliche Masterplan der Schweiz bestehe darin, keinen Masterplan zu verfolgen. Aber tatsächlich verfolgt jeder in der Schweiz eine Strategie, und das liegt an der Aufgeschlossenheit des Landes gegenüber neuen Ideen, seinem Unternehmerteil und der fundierten Ausbildung mit Schwerpunkt Technik. Uhren und Messer, Medikamente und Schokolade, Präzisionswerkzeuge und verschlüsselte Hardware: Fast alles, was in der Schweiz hergestellt wird, ist besser als das, was andere Länder anzubieten haben. Der Grund dafür ist, dass die Schweizer Berufsausbildungen mitnichten verschmähen, sondern diese Option mit überwältigender Mehrheit zum Aufbau von Wissen und Können für den globalen Markt bevorzugen. Seit 2016 bauen Schweizer Unternehmen sogar in den USA Ausbildungsprogramme auf, um Fachkräfte besser zu qualifizieren und das Land dadurch auch für Investoren attraktiver zu machen. Diesem historisch und kulturell tief verwurzelten Fundament verdankt die Schweiz, dass es dort im Verhältnis zur Einwohnerzahl die meisten Nobelpreisträger gibt.

Es ist jedoch alles andere als einfach, diese Voraussetzungen zu reproduzieren. Aber Singapur tritt mit der Förderung von polytechnischen Ausbildungen als erste, nicht zweite Wahl in die Fussstapfen der Schweiz und hat «Lernpässe» geschaffen, die Aus- und Weiterbildungen in sämtlichen Einrichtungen erfassen, darunter auch Online-Kurse. In Kooperation mit regional agierenden Branchenverbänden sollen Singapurer in zukunftsweisenden Berufen wie datengesteuerte Logistik und Infrastrukturfinanzierung ausgebildet werden. Ausserdem arbeitet jede Berufsschule in Singapur mit einem Pendant aus der Schweiz und Deutschland zusammen, um in verschiedensten Bereichen die besten Lehrpläne zu erarbeiten. Laut Global Innovation Index (GII) sind die Schweiz, Südkorea und Singapur die drei wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften der Welt. Alle drei Länder setzen auf Berufsausbildungssysteme und Weiterbildungsprogramme für Arbeitnehmer und verzeichnen nahezu Vollbeschäftigung.

Bildung ist also in Info-Staaten kein Schlagwort für Wahlkampagnen, sondern ein nationales Anliegen von höchster Priorität. Der Premierminister von Singapur ist Informatiker, seine beiden Stellvertreter waren Bildungsminister. Ähnlich wie Technokraten werden in Singapur auch Lehrer geachtet und gut bezahlt – ein aussagekräftiges Markenzeichen von Info-Staaten. Im Gegensatz zu Berufsausbildungssystemen ist die US-amerikanische Arbeitslosenunterstützung allein nicht in der Lage, Arbeitnehmer auf neue Jobs vorzubereiten. Europäische Länder wie Dänemark garantieren Arbeitnehmern einen Ausbildungsplatz, sobald sie nur vier Monaten arbeitslos sind. So konnten Dänen, die im Zuge von Werftschliessungen ihre Arbeit verloren, schnell in Jobs beim Windenergiekonzern Vestas eingegliedert werden. Zudem hat der exzessive Shareholder-Kapitalismus in den USA

zur Folge, dass dort ansässige Unternehmen ihre Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) und die Weiterbildung von Mitarbeitern zurückfahren, um bessere Quartalszahlen vorlegen zu können. Europäische Unternehmen hingegen investieren deutlich mehr in die Qualifizierung ihrer Mitarbeiter – eine Folge von Unternehmensstrukturen, bei denen entsprechend der Corporate Governance auch Arbeitnehmer in Führungsgremien vertreten sind. Der Preis ist ein etwas langsames Wachstum, dafür sind die Gesellschaften egalitärer.

Länder, die im Vergleich zu den USA kleiner sind, weniger fest verwurzelte Kapitalmärkte haben, nicht seit Generationen industrielle Innovation betreiben und weniger gut geschulte Talente besitzen – mit anderen Worten jedes andere Land der Welt –, können nicht so lange planlos mit ihrer industriellen Basis experimentieren, bis sie irgendwann Glück haben und richtig liegen. Stattdessen müssen sie ihre strategischen Nischen bestimmen und auf den ersten Blick paradox erscheinendes «Innovations-Management» praktizieren, wie Singapur dies tut: also bestimmte Sektoren (mit besonders hoher oder niedriger Wertschöpfung) anvisieren, in denen sie Kapital und Talente aus dem Ausland mit Arbeitskräften und Logistik vor Ort zusammenführen können, um Wettbewerbsvorteile aufzubauen.

Diese sogenannten Innovationsstaaten investieren auch massiv in F&E. In Anlehnung an die Schweiz und nordeuropäische Länder erhöht Singapur seine Ausgaben für F&E auf 3,5 % seines BIP. Die direkt dem Premierminister unterstellte National Research Foundation (NRF) unterstützt die Festlegung der nationalen Innovationsagenda und stellt jährlich fünf Milliarden Dollar für Stipendien bereit, damit Unternehmen ihre F&E intern ausbauen können. Das anfänglich vorrangige Ziel ist es nicht,

Hightech-Unternehmen auf Weltklasseniveau wie Google und IBM zu schaffen, sondern vorhandene Technologien zur Lösung von Problemen vor Ort zu nutzen und lokale Kapazitäten optimal auszubauen. Diese Strategie wird manchmal auch als «Vorteil der Second Mover» bezeichnet. Singapur bietet sich ausländischen Unternehmen und Universitäten als «Live-Labor» an und stellt in Kooperation mit Regierungs- und Universitätseinrichtungen (insbesondere den weltweit führenden Technischen Hochschulen MIT und ETH Zürich) Versuchseinrichtungen für selbstfahrende Autos, Netzwerke aus Umweltsensoren und Programme für die Informationssicherheit bereit. Pharmazeutische Unternehmen werden mit nagelneuen Labors angelockt, um in Singapur zu forschen und von dort aus klinische Studien in ganz Asien durchzuführen. Gleichzeitig belohnt die Regierung Fertigungsunternehmen, die ihre Produktivität im regionalen Wettbewerb steigern konnten, mit Preisen in Höhe von zehn Millionen Dollar und erstattet Start-ups Ausgaben für technologische Ausrüstung wie Computer, Web-Design und App-Entwicklung.⁸ In der Anlage «One North» auf dem Campus der National University of Singapore sind die Gebäude nach den Schlüsselfaktoren benannt, die ein produktives Ökosystem schaffen: Research, Innovation, Enterprise – Forschung, Innovation, Unternehmmergeist. Vielleicht wird keines dieser Cluster je so erfolgreich wie Silicon Valley; aber da einige der Grundvoraussetzungen nachgebildet werden, zahlen sich die Anstrengungen womöglich schnell aus.

8 Dani Rodrik, Wirtschaftswissenschaftler in Princeton, argumentiert, Regierungen sollten noch einen Schritt weiter gehen und sich selbst über profitable Risikokapital-Investitionen finanzieren; Erlöse sollten zur Vergesellschaftlichung der Gewinne genutzt werden. Genau dies ist der Weg, den Singapur momentan verfolgt: Über das Technology Incubation Scheme (TIS) und den Early Stage Venture Fund (ESVF) stellt das Land sein Eigenkapital privaten Venture Funds zur Verfügung – und riskiert damit nicht wenig.

Der Wettstreit um die klügsten Köpfe

Info-Staaten bestimmen sehr strategisch und selektiv, wer aus welchem Grund einreisen darf. Das sollte man aber keineswegs als Abschottung missverstehen: Die Vielfalt in der Schweiz und in Singapur ist bereits jetzt sehr ausgeprägt. Knapp 30 % der Einwohner der Schweiz wurden im Ausland geboren – das ist der höchste Anteil in ganz Europa. Aber im Jahr 2014 stimmte die Schweiz mit knapper Mehrheit dafür, ihre 1999 mit der EU geschlossene Vereinbarung zur Freizügigkeit der Bürger faktisch zu kippen. Man bezog sich auf eine «Schutzklausel» in dem Abkommen und ordnete erhebliche Einwanderungsbeschränkungen an. Die Einwohnerzahl Singapurs hat sich von 1990 bis 2010 nahezu verdoppelt; der Anteil der im Ausland Geborenen ist von 10 auf knapp 40 Prozent gestiegen. Somit ist das Land nach Dubai der grösste Schmelztiegel der Welt. Aber im Jahr 2011 führte auch Singapur massive Einwanderungsbeschränkungen ein, als Reaktion auf den Unmut über überlaufene Bürgerdienste und erschwerte Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt. Viele Stellenangebote enthalten nun den Hinweis «nur für Singapur», und die Policy «Singapore First» unterstützt die Anstellung von Einheimischen in ausländischen Unternehmen.

Aus diesem Grund stehen Info-Staaten auf der Gewinnerseite im globalen Krieg um Talente: Ihre Einwanderungspolitik verfolgt das Ziel einer leistungsorientierten Rekrutierung. Da Singapur zwar erstklassige allgemeine und polytechnische Universitäten, aber nur drei Millionen Einwohner hat, muss es Fachkräftemangel kompensieren. Man bietet Ausländern Stipendien und anschliessend Stellen in singapurischen Unternehmen und sogar Behörden an. Daraus ergeben sich die Bewilligung der permanenten Aufenthaltsgenehmigung und

schnelle Einbürgerungsverfahren. Ausländer werden dadurch zu Botschaftern, die in zwei Richtungen wirken, denn ihr neues Heimatland kann die so geschmiedeten Verbindungen zum Ausbau von Handelsbeziehungen nutzen. Da die Anzahl der Ausländer die der Einheimischen fast übersteigt, geht Singapur nun dazu über, permanente Aufenthaltsgenehmigungen und die Staatsbürgerschaft nach Eignung, nicht nach Quote zu vergeben. Dadurch intensiviert sich seine Rolle als globale Drehscheibe für Talente noch mehr.

Auf meinen Reisen durch Länder wie Chile, die Vereinigten Arabischen Emirate, Kasachstan, Ruanda, Georgien und ein weiteres Dutzend aufstrebende Märkte reicht man mir immer dünne Ordner, deren Titel die «Vision» oder «Strategie» des Landes für 2020, 2025 oder 2030 ankündigt. Die zentralen Inhalte kreisen stets um den Aufbau erstklassiger Infrastrukturen, die Gewinnung von Wertschöpfungsketten, den Aufbau von Wissenszentren, die Förderung von Hightech-Ökosystemen und die Schulung von Mitarbeitern für das Know-how der Zukunft. Anders ausgedrückt: Sie alle haben den Masterplan von Singapur abgekupfert. Singapur hat jahrzehntelang selbst intellektuelles Know-how importiert; nun hat sich das Modell des Landes zu seinem erfolgreichsten Exportschlager entwickelt. Jährlich erwirtschaftet Singapur Milliarden mit Bauverträgen für Dutzende Industrieparks nach singapurischem Vorbild in China, Vietnam, Indien und mittlerweile auch in Afrika und dem Nahen Osten. Daran schliessen sich Unternehmensservices für das Facility Management und Schulungsmassnahmen vor Ort an. Umgekehrt besuchen chinesische, indische oder kasachische Delegationen von Beamten, Gouverneuren und Bürgermeistern regelmässig die Lee Kuan Yew School. Dort nehmen sie an Trainingsprogrammen für Führungskräfte teil und werden in globalen Best Prac-

tices geschult, die sie mit in ihre Heimatländer nehmen und dort zeitnah implementieren können. Die Staatengestalter, Stadtplaner und Wirtschaftsstrategen des 21. Jahrhunderts lassen sich nicht von Thomas Jefferson, sondern von Lee Kuan Yew inspirieren.

Kleine Staaten, grosse Ideen

Es ist gar nicht so unwahrscheinlich, dass man Lösungen für sämtliche grösseren Problem der Welt heute eher in kleinen als in grösseren Staaten findet. Jahrzehntlang wurde die Vorstellung, so kleine Länder wie Singapur oder die Schweiz könnten als Vorbilder dienen, bestenfalls freundlich belächelt. Aber in unserer heutigen Welt gibt es immer mehr faktisch autonome Provinzen und Stadtregionen. Je mehr Befugnisse vom Staat auf die Stadt und von der Bundes- auf die Kommunalebene übertragen werden, desto eher vergleicht man nicht mehr die Staaten miteinander, sondern diese wesentlichen Einheiten, in denen Entscheidungen getroffen werden. In einer Welt der Stadtstaaten sind die Erfahrungen grosser Länder so wenig gefragt wie nie zuvor. Erfolg ist entscheidend, nicht Grösse. Bei den wichtigsten Kennzahlen zur Wettbewerbsfähigkeit schneiden kleine Staaten besser als erwartet ab.

Die Grösse eines Landes und die Offenheit seiner Volkswirtschaft verhalten sich umgekehrt proportional zueinander; Kleinstaaten wie Singapur, die Schweiz, Neuseeland oder Finnland nehmen Spitzenplätze ein. Der singapurische Aussenminister Tommy Koh scherzte einmal: «Wir würden ein Freihandelsabkommen mit dem Mond unterzeichnen, wenn wir könnten.» Es besteht auch ein deutlicher Zusammenhang zwischen Wohlstand und dem Ranking im «Depth of Globalization Index» – und eine

umgekehrte Korrelation zur Grösse –, wobei Staaten wie Hongkong, Singapur, Luxemburg, Irland und Belgien besonders gut abschneiden. Umgekehrt sind manche grossen und bevölkerungsreichen Staaten im Hinblick auf ihre Vernetzung global völlig belanglos, etwa Iran, Myanmar, Pakistan und Bangladesch. Trotz ihrer Grösse konnte die Welt diese Völker bislang ignorieren – vielleicht ändert sich das, wenn Tyrannei oder Sanktionen ein Ende finden und die Ressourcen dieser Länder verfügbar werden.

Stadtstaaten sind Experimentierfelder, um Lösungen für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu finden, wie etwa eine nachhaltige Stadtentwicklung, Diversity Management sowie weltwirtschaftliches Handeln in turbulenten Zeiten. Kleinstaaten profitieren davon, dass sie schon immer strategisch handeln mussten, um zu überleben. Sie leiden nicht an der «Überheblichkeit aufgrund geografischer Grösse», ein Phänomen, das der grosse US-Strategie George Kennan in Zeiten des Kalten Krieges treffend beschrieben hat. Wie der neuseeländische Wissenschaftler David Skilling darlegt, handeln erfolgreiche Kleinstaaten strategisch kohärent, kennen ihre Interessen, konzentrieren sich ununterbrochen auf ihre ökonomische Wettbewerbsfähigkeit und passen ihre Schwerpunkte den Umständen entsprechend an.⁹ Aufgrund ihrer geringeren Trägheit sind sie agiler und können ihre Policies schneller verändern. Der Abstand zwischen Entscheidungsträgern und Beamten, die die Entscheidungen umsetzen, ist kleiner; oft sitzen sie schlicht an entgegengesetzten

9 David Skilling, *An Praise of Small States*, Global Brief, Frühling/Sommer 2013. Die bevölkerungsärmsten Länder sind in Bezug auf das Pro-Kopf-Einkommen die reichsten der Welt: Norwegen, Katar, Luxemburg, Macao, die Schweiz, Dänemark, Schweden und Singapur. Eine kleine Gruppe von Kleinstaaten führt gewöhnlich (in wechselnder Reihenfolge) die Rankings zu Wirtschaftsfreiheit, Wettbewerbsfähigkeit, Attraktivität für Auslandsinvestitionen, sozialem Fortschritt und der Effektivität öffentlicher Einrichtungen an: Hongkong, Singapur, Neuseeland, die Schweiz und Finnland.

Enden desselben Flurs. Ein funktionell orchestrierter und fokussierter Stab von Behörden auf Staats-, Provinz- und Gemeindeebene verfolgt gemeinsame Interessen, statt miteinander zu konkurrieren.

Aber ein Kleinstaat zu sein, ist nicht gerade billig. Die Bereitstellung grundlegender öffentlicher Dienstleistungen wie Schulen und Krankenhäuser ermöglicht bei einer niedrigen Bevölkerungszahl keine positiven Skaleneffekte. Die Investitions- und Instandhaltungskosten für Militär, Bahnstrecken, Postämter, Banken und andere Institutionen und Infrastrukturen haben es in sich. Ohne staatliche Unterstützung oder Kofinanzierung könnten nationale Versorgungsunternehmen wie Fluglinien oder Telekommunikationsanbieter auf so kleinen Inlandsmärkten kaum bestehen. Singapur ist so klein, dass es überhaupt keine Inlandsflüge gibt. Wer sollte also seine Fluggesellschaft unterstützen, wenn nicht die Regierung? Bis heute bereuen die Schweizer es, ihre staatliche Fluggesellschaft Swissair an die deutsche Lufthansa verkauft zu haben, statt sich ihrer selbst anzunehmen.

Kleinstaaten achten deshalb sehr genau auf Kosten und Qualität. Eigenständigkeit lehrt die Tugend langfristiger Ersparnisse besser als Demokratie. Kleine Länder mit wertvollen Rohstoffen (Norwegen) oder Finanzüberschüssen (Singapur) haben sich in weiser Voraussicht dafür entschieden, diese in Staatsfonds zu investieren, die strategische Investitionen in Entwicklung tätigen oder in Phasen des Abschwungs dabei helfen können, die Finanzstabilität zu stützen.

Auch in kleineren Verwaltungseinheiten unterhalb der staatlichen Ebene wie Alaska und Westaustralien gibt es solche Fonds.

Grössere Länder wie England und Kanada hingegen haben die Einrichtung solcher Vermögensreserven trotz ihres Reichtums an Rohstoffen versäumt. Meist sind Kleinstaaten die ersten, die technokratische Ideen in die Praxis umsetzen – vom Aufbau strategischer Erdölreserven in Zeiten niedriger Ölpreise bis hin zur Einrichtung von Staatsfonds zur Absicherung der Renten. Kleinstaaten, Städte und Provinzen kombinieren technokratische Ideen sehr viel besser mit demokratischen Praktiken als grosse Staaten und agieren innerhalb ihrer Verwaltungsgrenzen äusserst experimentierfreudig, statt auf Genehmigungen aus weit entfernten Hauptstädten zu warten. Die CO²-Emissionen Kanadas sind aufgrund der Ölproduktion aus Teersand explosionsartig angestiegen; Quebec hingegen hat eine Kohlenstoffbörse (mit Kalifornien) und eine Initiative für Elektro-Verkehrsmittel initiiert. Auch die Vorschriften zur Registrierung von Schusswaffen sind dort deutlich strenger. Um ungebührlichem Verhalten entgegenzuwirken, erhebt Schottland eine höhere Alkoholsteuer als das restliche Vereinigte Königreich. Obwohl diese Interventionen in demokratischen Gesellschaften zur Verbesserung des Umweltschutzes oder des Gemeinwohls vorgenommen werden, sind sie ihrer Konzeptions- und Verwaltungsform nach hochgradig technokratisch.

Edward Luttwak, ein bekannter Militärstratege und Historiker, hat mehrmals darauf hingewiesen, dass US-amerikanische Verteidigungsbehörden und Nachrichtendienste mit der Hälfte ihres Budgets deutlich effektiver wären. Anders formuliert: wenn sie gezwungen wären, wie schlanke und fokussierte Kleinstaaten zu agieren. Die aufgeblähten Regierungen des Westens charakterisieren sich heute durch Ineffizienz; Kleinstaaten hingegen streben Verschlankeung und Effizienz an und behalten ihre Finanzen und Renten sehr sorgfältig im Blick. Die Niederländer etwa sind

emsige Sparer, stellen jährlich Rentenleistungen in beachtlicher Höhe bereit und bereiten die nächste Generation an Arbeitskräften auf bedarfsgesteuerte Strukturen vor, wobei sie Unternehmen höher besteuern, um hierdurch die Zusatzkosten übertragbarer Versicherungsverträge auszugleichen. Gleichzeitig werden grobe Fehltritte in kleinen, offenen Gesellschaften im Gegensatz zu grossen Ländern bestraft, denn die Öffentlichkeit behält ihre Regierung stets im Auge. Laut Transparency International sind die am wenigsten korrupten Länder allesamt Kleinstaaten: Dänemark, Neuseeland, Finnland, Schweden, Singapur, die Schweiz und die Niederlande.

Wenn alle Staaten sich wie Kleinstaaten verhielten, hätten sie gar keine andere Wahl, als sich auf ihr Humankapital zu konzentrieren – denn es gibt schlicht kein Hinterland oder keine natürlichen Rohstoffe, auf die man sich verlassen könnte. Und tatsächlich spielt Bildung in Kleinstaaten eine wesentlich bedeutendere Rolle als in grösseren Ländern. Finnland und Estland belegen die Spitzenplätze im PISA-Bildungsranking. Die Lehrmethode «Singapore Math» ist ein globaler Exportschlager. Für Kleinstaaten ist jeder einzelne Mensch wichtig – genau das macht sie zu Innovations-Pionieren. Die beiden estländischen Start-ups Skype und TransferWise haben die gesamte Welt der Kommunikation und des Finanztransfers aufgemischt. Umfassende Vernetzung ist natürlich eine Grundvoraussetzung für den Erfolg von Gesellschaften im 21. Jahrhundert. Länder, die durchgängig High-Speed-Internet und praktische Digital-services für Unternehmen zur Verfügung stellen, rangieren auf dem «Network Readiness Index» des WEF ganz vorne. Auch hier führen Kleinstaaten wie Schweden, Finnland, Singapur und die Schweiz das Ranking an. Gleichzeitig erheben diese Länder auch die niedrigsten Steuern und Abgaben für die Einfuhr oder den

Kauf und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik-Services – und zwar genau deshalb, weil Volkswirtschaften damit nachweislich effizienter und Einzelpersonen produktiver werden.¹⁰ Wenn Länder durchgängig digitale Services bereitstellen, bedeutet das für Unternehmer enorme Einsparungen bei den Gründungskosten für Firmen. So überrascht es auch nicht, dass Kleinstaaten zu den energischsten Verfechtern des offenen Internets gehören.

Skandinavischen Gesellschaften haftet nach wie vor der Ruf an, sie seien verhätschelte Wohlfahrtsstaaten. Dennoch konnte Schweden seinen Arbeitsmarkt flexibler gestalten und parallel dazu verpflichtende Lohnerhöhungen von etwa 2 % jährlich durchsetzen. Diese Konsumkraft wandelt das Land in Pläne zur Produktivitätssteigerung und Digitalisierung um, etwa die Umstellung auf eine bargeldlose Gesellschaft. Bereits jetzt gibt es in Schweden eine überproportional hohe Anzahl branchenführender Konzerne wie IKEA, Ericsson, Volvo und H&M. Grossunternehmen investieren ihre Dividenden in Forschung und bereiten so ihren nächsten Wachstumsschub vor. Die staatlich geförderte schwedische Innovationsagentur Vinnova unterstützt mit ihrem Weitblick potenziell würdige Nachfolger des überaus beliebten schwedischen Musik-Streamingdienstes Spotify. Auch Schwedens Nachbar Finnland ist ein demokratisches Land, das sich durch strategische Planung auszeichnet. Es gibt einen Parlamentsausschuss, der Zukunftsparameter und ihren Einfluss auf politische Entscheidungen analysiert (auf der Grundlage von globalen Policy-Richtlinien oder Ressourcenknappheit) und den Politikern Wege aufzeigt, sich vorausschauend entsprechend

¹⁰ Ben Miller und Robert D. Atkinson, *Digital Drag: Ranking 125 Nations by Taxes and Tariffs on ICT Goods and Services*, Information Technology and Innovation Foundation, Oktober 2014.

anzupassen. Die Niederlande spielten über mehrere Jahre ein Übungs-Szenario für die Welt im Jahr 2030 durch und arbeiteten entsprechende volkswirtschaftliche Strategien aus. Behörden und Einrichtungen wie diese – die ressortübergreifend tätig sind – können umstrittene, aber letztlich technische Massnahmen offen diskutieren, etwa die Bereitstellung von mindestens 1 % des jährlichen Etats für künftige Investitionen. Gerade weil ihr Auftrag darin besteht, komplexe Sachverhalte mit kühlem Kopf anzugehen, können sie apolitisch denken und handeln – obwohl es sich um politische Institutionen handelt.

Auch grosse Länder sind lernfähig. Deng Xiaoping brachte die berühmten Wirtschaftsreformen Chinas auf den Weg und richtete nach einem Besuch in Singapur in Shenzhen die erste Sonderwirtschaftszone des Landes ein. Ihm ging es nicht darum, Singapur im Riesenformat nachzubauen; sein Ziel war es, Singapur so oft wie möglich innerhalb von China zu replizieren. Seither haben singapurische Behörden Industrieparks, Technologiezonen und Öko-Distrikte in Suzhou, Tianjin, Guangzhou, Chongqing, Wuxi, Jilin und zahlreichen anderen Städten und Provinzen entworfen, gebaut und verwaltet.

Unter den grossen westlichen Demokratien ist Deutschland das Land, das einem Info-Staat am nächsten kommt. Die Bundesregierung hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Führung in Bereichen zu übernehmen, wo Investitionen dem gesamten Land Vorteile durch die Bereitstellung von Plattform-Infrastruktur verschaffen, etwa die Initiative «Digitales Deutschland», mit der eine Breitbandabdeckung von 100 % erreicht werden soll. Das deutsche Wirtschaftsministerium ist mittlerweile auch für Energie zuständig und investiert in umweltfreundliche Energien. Dies dient der nationalen Sicherheit, schafft neue Industriezweige wie

erneuerbare Energien und steigert gleichzeitig die Produktivität. Im durchorganisierten Deutschland sind Zustände wie in den USA unvorstellbar, wo Unsummen für das Gesundheitswesen verschwendet werden: Pro Kopf ist die Gesundheitsfürsorge viermal so teuer wie in Deutschland – und das bei unbefriedigenden Ergebnissen. Da Deutschland den Städten und Branchen aller Bundesländer die nationale Infrastrukturbasis zur Verfügung stellt, um sich mit globalen Märkten zu vernetzen, verfolgt jedes Bundesland einen individuellen und realistischen Business-Plan. Viele der besten Autos der Welt stammen aus Deutschland – kommen aber aus drei unterschiedlichen Bundesländern, die im andauernden Wettbewerb miteinander stehen.

Aus diesem Grund bewundert China heute kein anderes Land so sehr wie Deutschland, und kein ausländischer Staats- oder Regierungschef hat China häufiger besucht oder geniesst dort grösseren Einfluss als Angela Merkel (die übrigens auch in den USA die am meisten bewunderte Staatschefin ist). China kann nur wenig von Washington lernen, dafür aber umso mehr von Frankfurt und Berlin, denn dort gibt es gut geführte, mitbestimmte Unternehmen, Politik, die von bürgerlicher Teilhabe und sozialem Verhalten geprägt ist, sowie Innovationen mit hoher Wertschöpfung, die den Export kräftig ankurbeln. China ist das bevölkerungsreichste Imperium aller Zeiten und versucht, sich über zwei Dutzend urbane Technokratie-Knotenpunkte neu zu organisieren. Die USA sollten dasselbe tun.

3.

EINE DIREKTE TECHNOKRATIE FÜR DIE USA

(Anmerkung: Dieser Abschnitt stellt eine stark verdichtete Zusammenfassung dar der Kapitel 3 bis 5 aus *Technocracy in America: Rise of the Info-State*, erhältlich über: www.paragkhanna.com/home/2016/10/18/technocracy-in-america)

Sieben Präsidenten sind besser als einer

Die USA haben noch einen weiten Weg vor sich, um ein System zu werden, das zumindest ansatzweise einer direkten Technokratie ähnelt – und die Wahl Donald Trumps war alles andere als ein Schritt in diese Richtung. Hierfür müsste die institutionelle Struktur radikal verändert werden: Nötig wären statt eines einzelnen Präsidenten ein Präsidialkomitee mit etwa einem halben Dutzend Mitgliedern, unterstützt von einer starken Verwaltung, das flexibler auf komplexe Herausforderungen reagieren kann; eine pluralistische Legislative, die vielfältige politische Ansichten besser widerspiegelt und Informationstechnologie für Bürgerbefragungen in Echtzeit einsetzen kann; eine Gouverneursversammlung, die den Senat ersetzt, gängige Anliegen der Bundesstaaten nach Priorität ordnet und über erfolgreiche politische Massnahmen zu deren Umsetzung informiert; und eine Judikative, die internationale Benchmarks und Standards

überwacht und Verfassungsänderungen vorschlägt, um aktuellen und künftigen Anforderungen gerecht zu werden.

Auch hier kann der Bundesrat der Schweiz mit seinen sieben Mitgliedern als Vorbild dienen. In der Schweiz gibt es knapp zwanzig politische Parteien; im Bundesrat sind die vier grossen Parteien, deren Koalition seit über fünfzig Jahren regiert, mit mindestens je einem Mitglied vertreten. Die Opposition ist dauerhaft im Bundesrat integriert (eine Praxis, die man Konkordanz nennt), was die Berücksichtigung aller Perspektiven gewährleistet, ohne dass dies zu Handlungsunfähigkeit führt. Dieses Schweizer Modell der Einbeziehung der wichtigsten politischen Parteien wird «Zauberformel» genannt. Sein auffälligstes Merkmal ist, dass es sich um ein gänzlich demokratisches System handelt, das gleichzeitig durch und durch technokratisch ist. Ein Verfahren, das über einen Querschnitt von Parteiführern hinweg politische Kontinuität garantiert, ist politischen Systemen weit überlegen, in denen zwei Parteien einander schlicht deshalb in vorhersehbaren Abständen abwechseln, weil die Wähler ihrer bei der nächsten Wahl überdrüssig sind.

Seit Lee Kuan Yew vor knapp zwei Jahrzehnten von der politischen Bühne abgetreten ist, hat Singapur sich immer weiter Richtung Schweiz entwickelt. Obwohl Premierminister Lee Hsien Loong der Sohn von Lee Kuan Yew ist, regiert er nicht per Dekret. Einer seiner beiden stellvertretenden Premierminister ist für die Bereiche Sicherheit und Innenpolitik zuständig, der andere für Wirtschafts- und Sozialpolitik. Zudem gibt es ein Dutzend weitere Kabinettsmitglieder, die alle verschiedene Fachressorts durchlaufen haben. Alle zwei Jahre wählen die Parteimitglieder 12-18 Mitglieder in das Central Executive Committee (CEC), das die Ausrichtung der Führungsagenda mitbestimmt. Lee selbst

war 14 Jahre lang stellvertretender Premierminister und ist somit alles andere als ein Neuling auf der politischen Bühne. Auch der Präsident wird in Kürze wieder direkt vom Volk gewählt – wobei erstmalig mehrere Kandidaten antreten. Künftig verfügt der Präsident über neue Machtbefugnisse, die gewährleisten, dass beispielsweise die enormen finanziellen Rücklagen des Landes nicht für extravagante populistische Massnahmen verschwendet werden.

Auch die sieben Mitglieder des Ständigen Komitees des chinesischen Politbüros (PSC) werden nach Verdiensten und Erfahrung ausgewählt. Jedes Mitglied bereist verschiedene Provinzen, von denen einige mehr Einwohner als die USA haben, und ist für unterschiedliche Ressorts von Industrie über Landwirtschaft bis hin zu Bildung zuständig. Sie haben zwar keine Erfahrung mit repräsentativer Demokratie, aber faktisch wissen sie, wie man regiert, und werden nach ihrer Leistung beurteilt. Zhang Weiwei, Professor an der Fudan University und ehemaliger Dolmetscher von Deng Xiaoping, nennt das chinesische Modell eine Mischung aus Auslese und Wahl.

Es steht ausser Frage, dass es im PSC konkurrierende Interessen gibt: Xi Jinping ist ein sehr umtriebiger chinesischer Führer und hat den Einflussbereich in Wirtschaftsfragen von Premierminister Li in seine eigenen Sonderberatungsausschüsse verlagert. Nachdem es ihm gelang, als «Kernführer der Partei» eingestuft und somit zum Parteiführer designiert zu werden, argwöhnen manche sogar, Xi könne versuchen, sich Lis zur Mitte der Legislaturperiode 2017 zu entledigen. Aber der PSC selbst ist ein Kollegialgremium – und zwar eines, das bis zum Ende der Amtszeit ein ganzes Jahrzehnt Zeit hat, Policies umzusetzen. Wenn auch unklar ist, wen Xi als Nachfolger auswählt, ist eines

doch gewiss: Die Person wird mindestens fünf Jahre lang aktives Mitglied der chinesischen Regierung gewesen sein, bevor sie die Erste unter Gleichen wird.

Obwohl sie das grösste Land der Welt regieren, scheinen chinesische Führungspolitiker nicht unter Überforderung, Unkonzentriertheit oder Erschöpfung zu leiden. Ein Grund dafür ist, dass sie nicht mehr per Dekret, sondern über Ausschüsse regieren. Man darf nicht vergessen, dass dieselbe Partei nicht nur für den Aufbau des kommunistischen, sondern auch des kapitalistischen Chinas zuständig war. Die Ära der Zentralplanung währte von 1949 bis 1979; seitdem hat die Regierung schon knapp vier Jahrzehnte marktwirtschaftliche Erfahrung gesammelt. In westlichen Gesellschaften dominiert das Klischee, das Regime in Peking sei unrechtmässig und verknöchert. Tatsächlich jedoch belegen die zahlreichen Phasen der Selbstkorrektur, die die chinesische Führung durchlaufen hat, wie erstaunlich anpassungsfähig die Partei ist.

Dass China in jeder einzelnen Amtszeit so viel bewerkstelligen kann, wird oft dem Umstand zugeschrieben, dass es sich um einen Einparteienstaat handelt. Aber seine kollegiale Führungsstruktur spielt eine ebenso wichtige Rolle. Die sieben Mitglieder des PSC werden von einem Politbüro mit 25 Mitgliedern und einem Zentralkomitee mit 350 Mitgliedern unterstützt, die die wichtigsten Schlüsselpositionen in Partei und Militär besetzen und sämtliche Aspekte der Politikgestaltung debattieren. Der kollegiale Ansatz bezieht die gesamte Führungsspitze aus den Bereichen für regionale Angelegenheiten, Wirtschaftsfragen, Gesetzgebung, Korruptionsbekämpfung und nationale Sicherheit ein – was bedeutet, dass jedes PSC-Mitglied deutlich stärker mit Themen der nationalen Governance befasst ist.

Auch in der Aussenpolitik erweist sich eine als Kollegialpremium gestaltete Führungsriege als äusserst vorteilhaft. In den ersten zwei Jahren ihrer Tätigkeit in der Parteispitze bereisten Xi Jinping und Li Keqiang insgesamt 50 Länder, unterzeichneten Handels- und Investitionsabkommen in Höhe von Hunderten Milliarden Dollar und verfolgten gleichzeitig eine ehrgeizige Reformagenda im eigenen Land. Xi mag dogmatisch im Hinblick auf das Ziel der nationalen Stabilität sein, aber er ist kein «schlechter Herrscher», der China in den Abgrund des Gröszenwahns stürzen wird.

Nur ein einziger US-amerikanischer Präsident, nämlich Franklin D. Roosevelt, führte das Land länger als ein Jahrzehnt, also über einen Zeitraum, der nach allgemeinem Einvernehmen notwendig ist, um massgebliche Policy-Veränderungen auf den Weg zu bringen und zu realisieren. Roosevelt war von der Grossen Depression bis fast zum Ende des Zweiten Weltkriegs im Amt. Im Rahmen des New Deal initiierte er massive Programme zur Beschäftigungsförderung, beispielsweise über das Staatsunternehmen Tennessee Valley Authority und die Arbeitsbeschaffungsbehörde Works Progress Administration. Zudem wurden die Sozialversicherung, die Börsenaufsichtsbehörde Security and Exchange Commission (SEC) und der Einlagensicherungsfonds Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) gegründet, die die Wirtschaft wieder in Gang brachten und Schutzmassnahmen vor künftigen Finanzkrisen institutionalisierten.

Im Gegensatz dazu glichen Obamas acht Jahre im Weissen Haus aufgrund der Finanzkrise und der Kriege im Irak und in Afghanistan eher einer andauernden Übung in Schadensbegrenzung. Die einzigen Unterbrechungen bildeten die Kampagne für seine Wiederwahl und die Kongresswahlen in der Mitte

seiner Amtszeit, bei denen die Demokraten deutlich an Rückhalt verloren. In den USA gibt es eindeutig Zielkonflikte zwischen Phasen des politischen Handelns und Phasen des Wahlkampfs, zwischen politischen Massnahmen und politischem Prozess. Es ist bekannt, dass sowohl Präsident Obama als auch seine Vorgänger im Oval Office sich erleichtert darüber geäussert haben, in ihrer zweiten Amtszeit nicht mehr am Rennen um die Wiederwahl teilnehmen zu müssen, sondern sich endlich auf politische Massnahmen konzentrieren zu können. Aber warum muss man vier Jahre warten, bis man nicht mehr vom politischen Taktieren abgelenkt wird, sondern sich auf politisches Handeln konzentrieren kann? Wäre es nicht besser, wenn der Präsident nur eine einzige Amtszeit von sechs oder acht Jahren regiert, wie zahlreiche Experten empfehlen?

In Anlehnung an die kollegialen Präsidenschaftsmodelle der Schweiz und in Singapur könnte man den Schreibtisch eines einsamen Menschen im Oval Office des Weissen Hauses durch einen runden Vorstandstisch ersetzen. Ein weiterer Unterschied zur aktuellen Situation bestünde darin, dass Kabinettsmitglieder nicht mehr nur für ein einziges Ressort zuständig wären, sondern als Team mit übergreifenden Zuständigkeiten in den Bereichen Infrastruktur, Handel, Verteidigung, Umweltschutz etc. arbeiten würden. In der echten Welt sind diese komplexen Themen keine unverbundenen Silos, sondern miteinander verknüpft. Es ist auch wenig hilfreich, dass US- Kabinettsmitglieder zwar im Sinne des Präsidenten agieren – aber nur so lange, bis es ihnen gefällt, an die Wall Street zu wechseln, ihre Memoiren zu schreiben oder sich dem Vortrags-Zirkus anzuschliessen. Solange der Staatsdienst eher ein persönliches Privileg als ein Beruf ist, der mit Leidenschaft und Professionalität ausgeübt wird, kann man nie wissen, welcher Staatsdiener wirklich dem öffentlichen Interesse

dient. In parlamentarischen Systemen wie Grossbritannien und seiner ehemaligen Kolonie Singapur hingegen setzt sich das gesamte Kabinett aus gewählten Parlamentsmitgliedern zusammen: Diejenigen, die am besten qualifiziert sind, werden über komplexe Auswahlverfahren ins Kabinett entsendet. Deshalb sind diese Systeme demokratischer (und auch meritokratischer) als das US-amerikanische.

Da die US-amerikanische Verfassung das Kabinett nicht explizit erwähnt, kann der Präsident es ganz nach eigenem Belieben gestalten. Es wäre in der Tat ratsam, ausgewählte Gouverneure mit langjähriger Erfahrung und von ihren Kollegen gewählte Kongressmitglieder einzubeziehen. Kongressabgeordneter ist es nicht untersagt, den Präsidenten vorübergehend oder als rotierende Kabinettsmitglieder zu beraten, so wie sie auch die Berufung in einen Ausschuss annehmen dürfen. Ein solches Kabinett wäre in doppelter Hinsicht demokratisch, denn es bestünde nicht nur aus einem gewählten Präsidenten, sondern auch aus gewählten Mitgliedern der Legislative. Ausserdem wäre es ein rechtmässiges «Team aus Rivalen», was ihm in beiden politischen Lagern höhere Glaubwürdigkeit verleihen würde, und zudem grösseres Gewicht im Kongress hätte als der Präsident alleine. Ein entscheidender Aspekt ist, dass sich das Kabinett eines solchen Präsidialkomitees aus Personen zusammensetzen würde, die mit Leib und Seele bei der Sache sind, kein Interesse am politischen Spiel mit dem Feuer haben und auf Resultate und Ergebnisse hinarbeiten. Insgesamt würde etwa die Hälfte der Kabinettsmitglieder diese Funktion simultan mit anderen Posten bekleiden, in die sie direkt gewählt wurden, ein Viertel bestünde aus erfahrenen Staatsbediensteten, das verbleibende Viertel könnte der Präsident persönlich einladen.

Derzeit kontrollieren die Republikaner das Weisse Haus, den Kongress und den Obersten Gerichtshof. Ein Präsidialkomitee, in dem vielfältige Ansichten vertreten sind, wäre die einzige Möglichkeit, die mangelnde Erfahrung Trumps auszugleichen und seine potenziell demagogischen Anwandlungen unter Kontrolle zu halten. Statt einfach aus der Hüfte zu schiessen, müsste er den ganzen Tag mit über einem halben Dutzend anderen Führungspolitikern verbringen und diese überzeugen. Die meisten von ihnen hätten mehr Erfahrung in der Regierungsarbeit als er selbst. Auch im Hinblick auf Trumps Alter wäre die aufreibende Tagesarbeit von innenpolitischen Konsultationen und internationalem diplomatischen Engagement in den Händen eines Präsidialkomitees besser aufgehoben als bei einer einzelnen Führungsperson. Ist ein solches Modell nicht überlegen im Vergleich zu anderen, wo Einzelpersonen Entscheidungen in letzter Instanz alleine oder mit einem Vizepräsidenten treffen, dessen Rolle die meisten Menschen noch nicht einmal begreifen?

Die Besten und die Fähigsten

Damit die Exekutive wirksam arbeiten kann, benötigen der Präsident und das Kabinett die Unterstützung durch einen starken öffentlichen Dienst, der für das ordnungsgemässe Funktionieren der Regierungsbehörden sorgt. Ein professioneller Staatsdienst ist wichtig, damit der Abstand zwischen Partei und Staat gewahrt bleibt. Parteifreunde, die Eigeninteressen verfolgen, haben dort nichts verloren. Stattdessen braucht man vertrauenswürdige Mitarbeiter, die wissen, wie man einen Staat verwaltet und sich engagiert für die nationale Governance einsetzen. Einfach gesagt: Wenn gewählte Politiker untätig bleiben, sorgt der Staatsdienst weiterhin dafür, dass Dinge erledigt werden.

In Grossbritannien entwerfen Staatsbedienstete den gesamten Staatshaushalt. Dieser wird dem Parlament vorgelegt, das den Haushalt dann berät und verabschiedet. Man kann sich kaum vorstellen, dass ein technokratisches System sich jemals kopfüber in ein politisches Vakuum wie den «Brexit» stürzen würde. Manche mutmassen, das schlechte Wetter hätte Befürworter des Verbleibs in der EU davon abgehalten, sich an der Wahl zu beteiligen, weshalb die Gegner knapp gewonnen hätten. Wie kann sich ein intelligentes Land basierend auf einer einfachen Mehrheit an einem Regentag der strategischen Bedeutungslosigkeit ausliefern? Nach der Bekanntgabe der Ergebnisse zur Brexit-Abstimmung wurde in aller Eile ein Ausschuss zusammengetrommelt, der die Auswirkungen dieser Entscheidung untersuchen soll. In funktionierenden Technokratien spielt der öffentliche Dienst Szenarien und Konsequenzen von Angelegenheiten durch, bevor das Parlament oder das Volk entscheidet, welcher Kurs eingeschlagen werden soll – nicht erst im Nachhinein. So wäre das Parlament in der Lage, die Bürger zunächst aktiv zu befragen und anschliessend abzustimmen, wobei eine Zwei-Drittel-Mehrheit benötigt würde.

Das sich vor unseren Augen abspielende Brexit-Debakel zeigt, dass, ähnlich wie in den USA, auch in Grossbritannien die Politik über die Vernunft triumphiert. Und das ist nicht wirklich überraschend: Seit 1973 wurde der öffentliche Dienst im Vereinigten Königreich um mehr als ein Drittel auf unter 450.000 Mitarbeiter gekürzt. Vor einem Jahrzehnt verfasste der Journalist Anthony Sampson den provokativen Artikel *Who Runs this Place?* Diese bittere Analyse der britischen Politikszene kommt zu dem Schluss, die Kombination aus recycelten Politikern, zwielichtigen Sonderinteressen und dezimiertem Staatsdienst hätten die Demokratie letzten Endes ihrer Kontrollmöglichkeiten, ihrer

Rechenschaftspflicht und ihrer Wirksamkeit beraubt. Jeder labt sich am Trog, aber niemand steht am Steuer.

Heute schneidet der öffentliche Dienst in Singapur im Hinblick auf Leistung und Unabhängigkeit des Verwaltungsapparats weltweit am besten ab. Alle Minister des Kabinetts arbeiten mit permanenten Staatssekretären zusammen, die sich bestens in der Praxis auskennen. Der öffentliche Dienst in Singapur ist wie eine Wendeltreppe aufgebaut: Mit jeder Stufe lernt man, wie ein anderes Ressort verwaltet wird, baut einen breiten Wissensschatz auf und sammelt Erfahrungen aus erster Hand. Die US-amerikanische Politik hingegen gleicht eher einem Fahrstuhl: Man kann im Erdgeschoss einsteigen und direkt bis in die oberste Etage fahren – wobei sämtliche Lernphasen auf dem Weg ausgelassen werden. Die US-Bundesbehörden sind hochgradig politisiert; Staatsbedienstete in Singapur hingegen sind befugt, unabhängige Studien in Auftrag zu geben und sich über verwaltungsstrukturelle Trennlinien hinaus für «gesamtgesellschaftliche» Strategien stark zu machen. Diese Instrumentarien eignen sich zur Steuerung von Ländern jeder beliebigen Grösse.

Wie der öffentliche Dienst in Singapur komplexe Themen angeht, könnte auch für andere Länder eine hilfreiche Leitlinie sein. Die Regierung wirbt momentan Experten für Wirtschaftsstrategie, Infrastrukturplanung, Umweltschutz, Sicherheit und Verteidigung, Soziales und Verwaltungswesen an. Mit der Stadtplanung wurde beispielsweise ein Team aus Architekten, Wirtschaftsexperten, Demografen, Umweltwissenschaftlern und anderen Fachleuten beauftragt. Statt weiter auf vertikale Bürokratie zu setzen, bündeln solche horizontalen Mechanismen Ressourcen und setzen sie für zweckspezifische Aufgaben ein, etwa die Kontrolle der Grenzen und des Luftraums, das Tracking

von Lieferketten, die Überwachung der Lebensmittelsicherheit oder den Schutz kritischer Infrastruktur. In der praktischen Arbeit entwickeln sich Allrounder zu Spezialisten und Spezialisten zu Allroundern; aus der Zusammenarbeit ergeben sich innovative Problemlösungen.

Da politisches Handeln in Singapur ebenso ernst genommen wird wie ein potenzieller Krieg, hat das Civil Service College (CSC) über 10 Millionen Dollar in Simulationen investiert, die an Kriegsspiele des Pentagon erinnern: Es denkt sich unvorhersehbare Katastrophen aus und konzentriert sich dabei auf mögliche Störungen der Technologien oder die Unterbrechung der Energieversorgung. Singapur hält seine Bürokraten auf Trab, erweitert dadurch aber gleichzeitig auch deren Erfahrungsschatz. So vermeidet man, dass Staatsbedienstete zu nutzlosem Ballast werden, wie das in den US-amerikanischen Bundesbehörden der Fall ist. Die Aus- und Weiterbildung von Profis ermöglicht ausserdem, Wissen zu sammeln, zu verinnerlichen und anzupassen, statt immer wieder auf überbezahlte Outsourcing-Partner zurückgreifen zu müssen. Auch Info-Staaten nutzen von Consultants angebotene Fallstudien, Stresstests und Systemintegrationen von Unternehmensanwendungen; aber sie achten sorgfältig darauf, dass ihre Staatsbediensteten sich dabei die Kompetenzen aneignen, um solche Strategiprojekte selbst durchführen zu können und somit auch in der Lage sind, die dabei entstehenden wertvollen Informationen zu verwalten. Singapur ist ein besonders hartes Pflaster für Unternehmensberater: Hier kann man einen Service niemals ein zweites Mal anbieten.

Gute Governance ist im Grunde genommen oft nicht mehr als eine Kombination aus Statistik und Logistik: Es geht um Datenanalyse und darum, Dinge zu erledigen. In anderen Ländern sind Ingenieure in der Politik tätig; in den USA kann man deren Zahl an einer Hand abzählen. Aber statt Finanzexperten brauchen Regierungen mehr Ingenieure, die in der Lage sind, etwas zu bauen, das funktioniert, und das zu reparieren, was nicht funktioniert. Talentierte Mathematiker, Ingenieure und Technologen, die in Washington keine Chance haben, sind im Staatsdienst von Singapur willkommen. Hal Varian von Google sagte einmal, Statistiker sei der sexyste Beruf des 21. Jahrhunderts. Zumindest was Singapur anbelangt, liegt er damit richtig.

Das CSC in Singapur und das CELAP in China haben sich zu führenden Denkfabriken entwickelt und entwerfen gemischte Regierungsmodelle, die demokratische Elemente und datenbasierte Informationen kombinieren. Diese und ähnliche Organisationen haben den Bereich der öffentlichen Verwaltung zu einer «Policy-Wissenschaft» weiterentwickelt und nutzen globale Fallstudien, um Institutionen so anzupassen, dass sie bessere Ergebnisse erzielen. Heute schreibt die Kommunistische Partei Chinas alle fünf Jahre ein- bis zwölfmonatige Fortbildungen an der zentralen Parteischule vor, die Führungsriege zieht sich einmal pro Jahr in wechselnde Provinzen zurück, um den Fortschritt und die Herausforderungen auf dem Land zu studieren. Das erinnert in mancher Hinsicht an den konfuzianischen Ansatz des gerechten Regierens. Im Gegensatz dazu haben die über zwei Millionen Bundesbeamten in mehr als 400 Behörden der USA, darunter eine halbe Million Postbeamte, wenig Anreize und sicherlich in keiner Weise den Auftrag, von anderen Ländern zu lernen.

Max Weber, der Wegbereiter der modernen Verwaltungswissenschaften, wäre zutiefst beunruhigt über die nachlassende Unabhängigkeit und Professionalität der US-Bürokratie. Das institutionelle Gedächtnis, also die Anhäufung historischen Wissens, verblasst immer mehr, wenn die Erfahrungsträger aus dem Dienst scheiden und kurzsichtige Politiker weder die Wissensspeicher anzapfen noch sich von Experten beraten lassen, die mit dem jeweiligen Thema befasst sind oder waren. Um diesen Verfall aufzuhalten, müssen US-Bundesbehörden sich auch jenseits ihres jeweiligen Kabinettsressorts engagieren und ein gemeinsames Ethos verfolgen. In den USA gibt es viele hervorragende Bürokraten. Sie ergänzen sich jedoch nicht zu der unternehmerisch geprägten Bürokratie, der eine moderne Verwaltung entsprechen sollte: Sie sollte über Ressourcen für langfristige Planung verfügen und mit dem Auftrag ausgestattet sein, objektiv und unabhängig von politischen Weisungen zu agieren.

Washington braucht mehr Staatsbedienstete, die technokratische Kompetenzen unabhängig vom jeweiligen Präsidenten aufbauen und institutionalisieren – insbesondere auch im Hinblick auf eine Begrenzung der potenziellen Schäden, die ein Präsident anrichten kann. Es ist kein Wunder, dass US-Bürger die politische Aristokratie ihres Landes leid sind; allerdings darf man die Millionäre in Martha's Vineyard und ihre politischen Zuarbeiter nicht mit denen verwechseln, die als engagierte Staatsdiener arbeiten. Die aktuelle Elite im Umfeld des Washingtoner Politbetriebs ist grösstenteils ein auf sich selbst bezogenes Konglomerat opportunistischer Amateure, keine systematisch qualifizierte und weitsichtige Technokratie.

Meritokratie: ein Schlüsselement für Technokratien

Demokratische Prozesse garantieren weder, dass gute Ideen entstehen, noch dass gute Ideen umgesetzt werden. In meritokratischen Systemen ist es sehr viel wahrscheinlicher, dass man die besten Ideen sucht, findet und ausführt. Deshalb ist Meritokratie auch das Lebenselixier einer jeden echten Technokratie. Meritokratie ist eine Art Talentmanagementsystem, das den beständigen Nachschub an einschlägig sozialwissenschaftlich und technisch geschulten Experten für die Verwaltung der Staatsangelegenheiten gewährleistet. Meritokratie geht es nicht einfach nur um intellektuelle Befähigung, sondern um tatsächlich gemachte Erfahrungen. Wenn die eigenen Mitarbeiter gute Arbeit leisten, werden sie befördert und haben nicht das Nachsehen gegenüber Neulingen, deren Besetzung politisch motiviert ist.

Lee Kuan Yew hat stets betont, wie wichtig eine effektive und unbestechliche Verwaltungsbürokratie ist, um Rechtsstaatlichkeit durchzusetzen. In Singapur werden alle öffentlichen und öffentlich finanzierten Einrichtungen jedes Jahr geprüft. Missetäter werden namentlich genannt und an den Pranger gestellt; sämtliche Verletzungen der Treuepflicht oder anderer Standards werden online und auf der Titelseite der *Straits Times* veröffentlicht – für ein Branchenspektrum von Banken bis Universitäten. Fallen die Portfolio-Erträge des Staatsfonds GIC oder der Pensionskasse CPF auch nur einen Prozentpunkt niedriger aus als erwartet, empört sich die Bevölkerung lautstark.

Vorsicht: Manchmal hat man es in Wahrheit mit einem getarnten Oligarchen zu tun. Die Machthaber in der Türkei und Russland geben sich als Technokraten aus, betreiben aber

in Wahrheit raffinierte Mafia-Regime. Diese Staaten sind Mafia-Staaten, keine Technokratien. Echte Technokraten sehen weder aus wie Gangster im Gucci-Look noch wie islamistische Wölfe im Schafspelz. Es ist nicht ihr Hauptanliegen, schnell reich zu werden, ihr Vermögen ausser Landes zu schaffen oder sich immer mehr Macht zu sichern. Die Technokraten in Singapur tragen oft schlicht kurzärmelige Batik-Shirts und Flipflops und besuchen Lesungen. Neuere Ansätze zur Messung der Effektivität von öffentlichen Verwaltungen kreisen mehr denn je um meritokratische Aspekte. So betont etwa ein 2013 von der deutschen Hertie School of Governance veröffentlichter Bericht folgende Aspekte: unparteiische Einstellungs- und Beförderungsverfahren, statistische Kapazitäten zur Erfassung und Analyse gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Daten und die intellektuellen Ressourcen der Regierung, gemessen an der Anzahl der Mitarbeiter mit Universitätsabschluss.¹¹

Meritokratien mässigen revolutionäre Tendenzen, denn im Gegensatz zu Monarchien, Aristokratien oder Diktaturen herrscht das Grundgefühl vor, mit Kompetenz und harter Arbeit könne prinzipiell jeder sozial aufsteigen und Teil der Führungsriege werden. Aber Meritokratien gedeihen nicht in einem Klima, wo Rhetorik an Stelle von Logik tritt und jeder glaubt, die Wahrheit für sich gepachtet zu haben. Churchill scherzte einst: «Das beste Argument gegen die Demokratie ist ein fünfminütiges Gespräch mit dem durchschnittlichen Wähler.» Aber wie sieht es mit dem durchschnittlichen Präsidentschaftskandidaten aus? Bei der US-Präsidentschaftswahl 2016 trat mindestens ein Dutzend Kandidaten an, die durch eine einfache Überprüfung ihrer intellektuellen Fähigkeiten bereits im Vorfeld

disqualifiziert worden wären. Ihr Stil einer postfaktischen Politik bestätigt einmal mehr den antipolitischen Zynismus der Öffentlichkeit. Politische Oligarchien nach US-Vorbild sind weder technokratisch noch meritokratisch.

Auch die chinesische Führung befürchtet mittlerweile eine Gegenreaktion auf die empfundene Gleichgültigkeit gegenüber extremer Ungleichheit, die offenbart, wie weit sich Partei und Volk voneinander entfernt haben. Tatsächlich stecken nicht wenige prominente Provinzfürsten und Parteifunktionäre mit Landentwicklern und Staatsbetrieben unter einer Decke und scheffeln dabei ein Vermögen: Man munkelt, die Partei sei der grösste Milliardärsclub der Welt. Von 1990 bis 2010 sind geschätzt 18.000 Parteimitglieder mit einem Vermögen von stattlichen 120 Milliarden Dollar aus China geflohen. Dennoch geniesst die Partei in China momentan immer noch Respekt und Vertrauen, denn es ist ihr gelungen, die Lebensqualität spürbar zu verbessern. Auch wenn kein System perfekt ist, erfordert eine meritokratische Besetzung von Regierung und Staatsdienst innovative Reformen der Verwaltungsstruktur. In seinem Buch *The China Model* betont der kanadische Politikwissenschaftler Daniel Bell völlig zu Recht, dass Meritokratie, Experimentierfreude und Entschlusskraft die Modernisierung Chinas in einer Weise nach vorne katapultiert haben, die in demokratischen Systemen aller Voraussicht nach nicht möglich gewesen wäre. Er befürwortet die Weiterentwicklung hin zu einer «vertikal-demokratischen Meritokratie»: Demokratie an der Basis (denn Gemeindeführer sind meist beliebt und können auf schnelles Feedback reagieren), Experimente auf der mittleren Ebene (etwa Provinzen, die Investitionen anziehen und Industriezweige unterstützen, die ihren Rohstoffen und ihrem Humankapital entsprechen) und Meritokratie an der Spitze (damit Policies langfristig und konsequent

11 Hertie School of Governance, *Governance Report 2013*. Oxford University Press.

implementiert werden können). Das ist offenkundig nicht nur für China das richtige Modell, sondern auch für jedes andere vernünftige Land.

Das technokratische Mantra: Utilitarismus

Technokraten sind bekanntlich gut darin, Massnahmen und Ziele, Kosten und Nutzen, Ursachen und Wirkung gegeneinander abzuwägen. Damit daraus aber keine elitäre Gleichgültigkeit entsteht, müssen Technokraten gleichzeitig mit Herz und Verstand denken. Sie dürfen nicht wie Zentralplaner in der Sowjet-Ära agieren, für die Bürger nur Zahnräder im unbrauchbaren ideologischen Getriebe waren. Stattdessen müssen sie Demokratie mit Daten und Weitsicht mit Gespür kombinieren. Max Weber vertrat die Ansicht, ethisch handelnden Akteuren müsste es in erster Linie um das Vertrauen der Öffentlichkeit und um deren Wohlfahrt gehen. Ihre Verantwortung bestünde darin, insgesamt ein besseres gesellschaftliches Miteinander zu ermöglichen, statt nur vorübergehend als Führer zu dienen. In diesem Sinne sollten auch technokratische Führungskräfte ein Verhalten kultivieren, das Daniel Bell «mitfühlende Meritokratie» nennt und das Beamte dafür belohnt, wenn sie nachweislich nicht korrupt handeln und Aktionen starten, die dem öffentlichen Interesse dienen.

Das Credo einer guten Technokratie muss also Utilitarismus sein, der Ressourcen so verteilt, dass soziale Mobilität und soziales Wohlergehen in möglichst grossem Umfang erzielt werden. Es geht nicht nur darum, den (individuellen) Wohlstand zu maximieren, sondern auch die (soziale) Wohlfahrt – eine Mischung der Lehren von Adam Smith und Jeremy Bentham –, und dadurch einerseits die Freiheit des Individuums zu fördern

(und zu schützen) und andererseits faire und einheitliche Chancen und Vorteile für alle zu ermöglichen. Somit schlägt der Utilitarismus eine wichtige Brücke zwischen demokratischen Idealen und demokratischer Praxis. Spitzenpolitiker in demokratischen Systemen achten in erster Linie auf Wählerumfragen, technokratische Führer sollten ihr Augenmerk auf die Menschen lenken.

Die europäische Sparpolitik, mit der Staatschefs und Finanzaufsichtsbehörden auf die Finanzkrise reagiert haben, ist ein schmerzliches Beispiel für eine nicht utilitaristisch ausgerichtete Denkweise. Die extremen Ausgabenkürzungen waren nicht nur unmenschlich, sondern auch kontraproduktiv: Dass die Armen den Gürtel noch enger schnallen mussten, hatte ein weiteres Schrumpfen der Volkswirtschaft und noch mehr Unsicherheit zur Folge. Mit Sparpaketen schafft man keine Arbeitsplätze, erhöht keine Einkommen, generiert keine Steuereinnahmen und kurbelt auch den Konsum nicht an. Auch die USA hatten unter dem Fehlen eines utilitaristischen Denkansatzes zu leiden. Die Rettung der Wall Street wurde von Ben Bernanke, damals Vorsitzender der US-Notenbank, und dem Finanzminister Tim Geithner ausgeheckt. Man kann ihr zugutehalten, dass sie das Finanzsystem gerettet hat. Aber für die breite Masse der Menschen wurden keine ebenso robusten und unkonventionellen Programme entworfen, beispielsweise eine grossflächige Verteilung von Bargeld für die ärmsten 80 % US-Bürger («helicopter money»). Vor einem Jahrhundert wurde in den USA das vergoldete Zeitalter («gilded age») vom fortschrittlichen Zeitalter abgelöst, und zwar durch umfassende Interventionen wie Wohnraumprogramme für die Unterklasse und den Kampf gegen Korruption in Bundesbehörden und im Kongress. Nur eine utilitaristische Denkweise kann ein neues fortschrittliches Zeitalter hervorbringen.

Demokratische Mittel und utilitaristische Ziele müssen einander nicht ausschliessen: Technokraten müssen utilitaristische Ergebnisse mit demokratischen Mitteln erzielen. Hierbei können sie nicht wie unnachgiebige Automaten vorgehen; sie müssen sich regelmässig selbst einen Spiegel vorhalten und die Botschaft der Daten erkennen, die sich in Form von Ergebnissen und öffentlicher Zufriedenheit manifestieren. Bürger, die Informationen in Echtzeit einsehen können, wollen auch bei der politischen Umsetzung mitreden – aber sie wünschen sich auch Experten, die gangbare Optionen für diese Massnahmen ausarbeiten. Eine informierte Öffentlichkeit mag Führer wegen ihrer Kompetenz respektieren und ihnen vertrauen, aber beurteilen wird sie diese nach ihrer Leistung, nicht nach ihren Zeugnissen.

Politik als Prozess ohne Ergebnisse

Auch die Legislativen müssen modernisiert werden, damit sie als Kontrollinstanz für die Exekutive taugen und ihre Pflicht – die Vertretung der Bürgerinteressen – besser erfüllen können. Leider sind die USA zu einem Land geworden, das Politik ohne Demokratie betreibt, wo es doch viel erstrebenswerter gewesen wäre, politikfreie Demokratie zu kultivieren. Im politischen Prozess geht es nicht mehr um das Ideal der Überzeugungskraft, sondern vielmehr um einen engstirnigen Kuhhandel zwischen Partikularinteressen; Demokratie repräsentiert nicht mehr die Stimme des Volkes, sondern die Herrschaft einer politischen Klasse, die den Status Quo aufrechterhält. US-Bürger dürfen zwar wählen, aber Wahlen haben entweder keine Wirkung oder wirken sich auf eine Weise aus, die nicht ihren Vorlieben entspricht. Yascha Mounk, Dozent in Harvard, nennt dieses System «undemokratischen Liberalismus». Gemeint ist damit, dass die

Rechte zwar geschützt sind, der Wille des Volkes von den Institutionen jedoch nicht in praktische Politik übertragen wird. Wie die Wissenschaftler der Northwestern University Martin Gilens und Benjamin Page in ihrer viel zitierten Studie¹² aufgezeigt haben, stimmt der Kongress, sofern die Vorlieben des durchschnittlichen Wählers nicht mit denen der Elite übereinstimmen, ausnahmslos für die Elite. Gilens und Page kommen zu folgendem Schluss: Die USA sind keine Demokratie, sondern eine Oligarchie – und werden von einer korrupten, auf ihre eigenen Vorteile bedachten Elite regiert.

Ein zweistufiges Wahlsystem, in dem Mega-Lobbyisten wie die «Super Political Action Committees» mit ihren finanziellen Mitteln den Ausschlag dafür geben, welche Kandidaten die Chance bekommen, bei den allgemeinen Wahlen anzutreten, ist in keiner Hinsicht meritokratisch. Obwohl politische Parteien in der Verfassung nicht erwähnt werden, haben sie doch zumindest einen informellen Verfahrenskodex geschaffen und für eine gewisse politische Disziplin gesorgt. Doch heute werden die Parteien weniger von den Mitgliedern als von den Geldgebern geprägt. Letztere sind es, die Kandidatenlisten vorgeben und die Agenda der Partei bestimmen. Kongressabgeordnete verbringen so wenig Zeit mit der tatsächlichen Ausarbeitung von Gesetzen, dass es ihnen über zwei Jahrzehnte hinweg nicht ein einziges Mal gelungen ist, ihre Haushaltspläne fristgemäss zu verabschieden. Vor ihrer politischen Tätigkeit sind etwa die Hälfte der US-amerikanischen Kongressmitglieder und Senatoren in der Wirtschaft zu Millionären geworden. Im Kongress fungieren sie gleichermassen als Lobbyisten und Teil der Legislative, die meiste

12 Gilens und Page, «Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens,» *Perspectives on Politics* (2014).

Zeit verbringen sie aber mit der Vorbereitung ihrer Wiederwahl. Wenn sie aus dem Amt scheiden, widmen sie sich erneut der Lobby-Tätigkeit, dann allerdings in Vollzeit. In Anbetracht dieses Zustands erscheint es eher unwahrscheinlich, dass es von innen heraus zu radikalen Veränderungen kommt, beispielsweise zu einer Reform der Wahlkampffinanzierung, der Abschaffung der Vorwahlen, der Reform (oder Abschaffung) der antiquierten Wahlmänner oder der Einführung von Amtszeitbegrenzungen.

Wie der Demokratieforscher Ivan Krastev bemerkt, ist es in der USA wichtiger, den Gegner vom Regieren abzuhalten, als selbst zu regieren. Das Chaos der Demokratie mag hübsch anzusehen sein, aber wenn die Konsequenz daraus ist, dass ein Land unregierbar wird, ist ihr Preis deutlich zu hoch. Das politische System der USA ist derzeit nicht in der Lage, einen eigenständigen Befreiungsschlag durchzuführen, der ihm ermöglicht, Gesetze zu entwerfen, die auch deren unbeabsichtigte Konsequenzen antizipieren und ein besseres gesellschaftliches Miteinander ermöglichen. Auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene gibt es zahlreiche sich überschneidende und nicht miteinander kompatible Strukturen, Mandate und Budgets, etwa in den Bereichen Gesundheit, Bildung oder Infrastruktur. Das führt zu Intransparenz, Verwirrung und Chaos, wovon vor allem Partikularinteressen, Anwälte und Berater profitieren.

Wer die Machtmechanismen in den USA nicht durchschaut, macht anonyme Behörden für die Ineffizienz verantwortlich, die das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben plagt. Aber in Wahrheit schwächen die Manipulationen des Kongresses zugunsten von Partikularinteressen ursprünglich solide demokratische Bestimmungen, wodurch der Alltag weniger geordnet und vorhersehbar wird. Mit einer Rückkehr zu professioneller

Verwaltung mit unabhängigen Führungskräften kann es gelingen, das staatliche Handeln aus den von Interessenkonflikten geprägten politischen Prozessen herauszuhalten. Damit Washington wieder glaubwürdig werden kann, müssen Politik und Verwaltung, demokratische Praxis und staatliches Handeln unbedingt erneut klar getrennt werden. Wenn es gelingt, die Arbeit für die Regierung wieder als Berufung zu etablieren, nicht als lukratives Hobby, kann die Zusammenarbeit der gewählten Führung mit funktionalen Behörden gewährleisten, dass Institutionen und staatliche Massnahmen darauf abzielen, die Wohlfahrt zu mehren und Bedürfnisse zu antizipieren.

Der Kongress muss keine Einrichtung sein, die ausschliesslich von populistischen Stimmungen oder Partikularinteressen geprägt ist. Der Congressional Research Service (CRS) bearbeitet Anfragen von bestimmten Ausschüssen oder Kongressabgeordneten. Er könnte als Gremium damit beauftragt werden, Gesetzesvorlagen vorzubereiten und dafür zu sorgen, dass sie im Bereich des Rationalen bleiben. Dann würden die Möglichkeiten des Kongresses auf Optionen beschränkt, von denen die grösstmögliche Zahl Bürger profitiert, statt auf solche, die bei Industrie-Lobbys hoch im Kurs stehen. Auch das Government Accountability Office (GAO) und das Congressional Budget Office (CBO) sind Gremien der Legislative, die Gutachten von hoher Qualität anfertigen und bei wichtigen Entscheidungen regelmässiger konsultiert werden sollten. Sie könnten etwa Szenarien ausarbeiten, um Zusatzlöhne aus Erdöl- oder Gasexporten sinnvoll einzusetzen. Leider hatte die regierungsfeindliche Voreingenommenheit von Newt Gingrich, dem ehemaligen Sprecher des Repräsentantenhauses, massive Personalkürzungen im Mitarbeiterstab des Kongresses zur Folge. Mittlerweile wurden viele Profis von externen Auftragnehmern ersetzt, die

weniger Erfahrung haben und zudem mehr kosten. Selbst in unserer heutigen Welt, die immer komplexer wird, improvisiert der Kongress einfach weiter fröhlich vor sich hin.

Damit Politiker den Kontakt zu den Menschen nicht verlieren, könnte man alternativ auch über die Einrichtung einer Teilzeit-Legislative nachdenken. Bereits im ausgehenden 18. und frühen 19. Jahrhundert gab es in den USA nebenberuflich tätige Kongressmitglieder, die Washington nur unregelmässig aufsuchten. Diese Tradition wird heute in der Schweiz und in Singapur fortgeführt: Parlamentarier in beiden Länder sind weiterhin in ihren ursprünglichen Berufen tätig, um den Bezug zur echten Welt nicht zu verlieren. In ihren Büros können sie weder ungestraft Geld horten, noch können sie sich schlechte Leistungen erlauben, die ihren gesellschaftlichen Ruf schädigen würden. Sie müssen ihren Wählern täglich in die Augen blicken und ihnen erklären können, warum bestimmte Gesetze und Massnahmen ihren Wünschen entsprechen – oder auch nicht entsprechen.

Mittlerweile gibt es in den USA vielfältige Aktionen, in denen die Meinung der Bürger erfragt wird – doch sind sie nicht direkt mit den echten Gesetzgebungsverfahren verbunden. Können wir uns eine Ära vorstellen, in der Demokratie über Abstimmungsprozesse in Echtzeit und direkte Mitarbeit der Bürger an neuen Vorhaben realisiert wird und in der die indirekte Repräsentation über den Kongress nicht mehr notwendig wäre?

Konstanter Kontakt: Daten als demokratisches Instrument

Keine andere technokratische Massnahme ist so pro-demokratisch wie die Wahlpflicht. Statt Politiker mit 30 % Stimmenanteil der gesamten Wählerschaft im Wahlalter zu wählen, garantiert die Wahlpflicht ein demografisch inklusives Verfahren – und vielleicht sogar eine besser informierte Bevölkerung.¹³ Wenn US-Bürger ein einwöchiges Zeitfenster hätten, um ihre Stimme zu Hause oder unterwegs elektronisch über ein sicheres Online-Portal abzugeben, könnten die USA Milliarden Dollar für Geräte zur Wählerregistrierung, mechanische Wahlkabinen und andere Requisiten am Wahltag einsparen. In Estland werden die Wahlen seit 2005 über das Internet abgewickelt, und auch in der Schweiz wird das E-Voting eingeführt. Der Umstieg auf eine direkte digitale Demokratie ist gar nicht so kompliziert: Man muss nur ein Gesetz zur Einführung der Wahlpflicht erlassen und eine App erstellen.

Aber Wahlen sind rückwärtsgewandt: Häufig strafen sie eher ab, als Vorgaben zu machen. Da bei Wahlen gleichzeitig über Personen und Themen abgestimmt wird, lassen sich daraus keine Wünsche der Bürger zu bestimmten Themen ableiten. Wahlen alleine sind also definitiv nicht das geeignetste Mittel, um die allgemein vorherrschende Stimmung zu einer grossen Bandbreite von Angelegenheiten, die die Bürger betreffen, auf regelmässiger Basis zu erfassen. Deshalb brauchen wir Daten: qualitative Daten wie Studien, Umfragen und soziale Medien, und quantitative Daten wie demografische und wirtschaftliche

¹³ Zwischen 1970 und 2014 ist die Wahlbeteiligung bei Präsidentschafts- und Parlamentswahlen weltweit von durchschnittlich 85 % auf etwa 60 % gesunken.

Entwicklungen. Daten sind tendenziell aussagekräftiger als Wahlergebnisse, denn sie sind breiter angelegt (sie decken das gesamte Spektrum ab, nicht nur die gerade heiss diskutierte Themen) und aktueller (sie werden regelmässiger erfasst, Wahlen finden nur selten statt). Technologie lässt sich leichter skalieren als Vertrauen, aber wer auf ersteres setzt, kann letzteres erreichen. Substanziellere Interaktionen zwischen Bürgern und Politikern, selbst wenn sie virtuell sind, könnten massiv dazu beitragen, das Misstrauen gegenüber der Politik abzubauen.

Datenbasierte direkte Technokratien sind repräsentativen Demokratien deshalb überlegen, weil sie die spezifischen Bedürfnisse der Menschen dynamisch erfassen und gleichzeitig verhindern, dass gewählte Volksvertreter über Partikularinteressen und korrupte Mittelsmänner vom rechten Wege abkommen. Das ist nicht die Antithese romantischer Vorstellungen von freigeistigen öffentlichen Debatten, die dennoch von allgemeiner Wertschätzung geprägt sind – was in jedem Fall eher eine Schweizer Realität als eine US-amerikanische Erfindung wäre. Im Gegenteil: Daten-Tools stellen den Bürgern die komplette Bandbreite an Informationen zur Verfügung, die kontinuierlich für Entscheidungen über aktuelle Themen benötigt wird. In der Schweiz funktioniert Demokratie nicht darüber, dass Menschen ihre Befugnisse an Vertreter delegieren; die Bürger sind aktiv an der Erstellung und der Konzeption von Massnahmen beteiligt. Das bedeutet, die häufigen Volksinitiativen und Referenden in der Schweiz sind nicht weniger wichtig als die Wahlen selbst. Tatsächlich vertrauen die Schweizer ihrer direkten Demokratie so sehr, dass die Bürger das Parlament und seine Vermittlerfunktion mittlerweile als irritierend empfinden. Kürzlich wurde sogar eine Initiative auf den Weg gebracht, um das Parlament vollständig abzuschaffen.

Die konstante Anpassung an neue Technologien ist ein Kennzeichen von Info-Staaten. Heute beschäftigen wir uns mit der Frage, wie Daten-Tools demokratische Verfahren unterstützen können. Aber irgendwann werden die Datensätze aus demokratischen Abstimmungsprozessen (Wahlen, Initiativen, Umfragen oder sozialen Medien) nur ein Faktor unter vielen anderen sein, die Technokraten für die Planung nutzen. Damit die Bedürfnisse aller Bürger berücksichtigt werden können, ist es für die Führungsriege auch wichtig, Daten wie Finanzverhalten und Bildungsstatus von Personengruppen zu kennen, die nicht repräsentiert werden, weil sie sich nicht aktiv an Wahlen oder Umfragen beteiligen. Offenbaren Umfragen, dass Ältere mehr Vielfalt in der medizinischen Versorgung und Jugendliche mehr Ausbildungsmöglichkeiten brauchen, darf das Ergebnis nicht einfach sein, ein paar passende Worte bei Wahlveranstaltungen zu finden; stattdessen muss so gehandelt werden, dass diese Bedürfnisse erfüllt werden können.

Info-Staaten sollten sich nicht von Daten beherrschen lassen, sondern Daten und Demokratie so in Einklang bringen, dass sie einander ergänzen: Über Daten kann ermittelt werden, welche Massnahmen erforderlich sind; demokratische Prozesse können diese Massnahmen verändern und ratifizieren. Eine neue Generation von Daten-Tools stellt akkurate Informationen und realistische Szenarien bereit, die Debatten in sachlichere Bahnen lenken können. Aufbauend auf der mittlerweile berüchtigten Watson-Plattform soll die neue «Debatteer-Technologie» von IBM Positionen zu Vor- und Nachteilen bei umstrittenen Themen aus gewaltigen Datenbergen im jeweiligen Sachgebiet generieren und in knapper Form zusammenfassen, etwa zu Pipeline-Projekten, Steuerpolitik oder der Beschränkung von gewalttätigen Videospielen. Wenn Daten zum festen Bestandteil von Debatten

werden, gestalten sich demokratische Prozesse sehr viel rationaler statt hochgradig emotional.

Parallel dazu sollten soziale Medien sehr viel stärker als strategische Tools genutzt werden, um Informationen über die Prioritäten der Bürger zu sammeln. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, weil es in den USA immer weniger Bürgervereinigungen gibt, also Zusammenkünfte, bei denen «die Menschen etwas anderes betrachten als sich selbst», so Tocqueville. Letzten Endes verstand Tocqueville Demokratie nicht als Werkzeug, um das Zugehörigkeitsgefühl zu einer bestimmten Gemeinschaft zu stärken, sondern als ein Ethos individueller Freiheit: als das Recht, verschiedenste Vereinigungen auswählen und sich an diesen beteiligen zu können. Ist es sinnvoll, populäre Stimmungslagen weiter durch die geografische Linse politischer Wahlbezirke zu filtern, wenn Gesellschaften physisch und digital derart mobil geworden sind? US-Bürger sind soziale Wesen – und Washington sollte darauf achten, wie sie sich in ihren neuen digitalen Gemeinschaften äussern.

Bislang gelingt es jedoch Technokratien wie Singapur schneller als traditionell demokratischen Systemen, sich an den Bedarf nach digitaler Demokratie anzupassen. Westliche Polemiker haben früher oft behauptet, der chinesische Autoritarismus würde durch Kommunikationstechnologien und soziale Medien obsolet, wenn jeder sich durch Smartphones, Satellitenfernsehen und andere Informationskanäle über alles informieren könne. Aber tatsächlich kommen weit eher demokratische Führungen in Bedrängnis, die nicht auf die Bedürfnisse und Forderungen ihrer Bürger reagieren; gleichzeitig wird die Legitimität technokratischer Regime bestärkt, die dies sehr wohl tun. Es besteht kein Zweifel daran, dass Manipulationen, Tracking und

die Kontrolle des Internetzugangs Regierungen Spielräume für Machtübergriffe verschaffen – aber die Legitimität von Regierungen wird nicht durch solche Verhaltensweise gestützt, sondern nur dann, wenn das Internet genutzt wird, um öffentliche Anliegen zu registrieren und zu bearbeiten. Chinesische Behörden überwachen Microblogs und Nachrichten der über 700 Millionen Nutzer von Weibo und WeChat in Echtzeit, um Korruption zu identifizieren und zu verfolgen. (Auch Webseiten, die unwahre Gerüchte verbreiten, werden bestraft.) Parteifunktionäre hosten auf Weibo sogar Diskussionsforen und laden zur Teilnahme an Online-Petitionen ein. Peking nimmt Kritik und selbst Widerstand aufmerksam zur Kenntnis, obwohl es kollektive Widerstandsbekundungen nur eingeschränkt zulässt. Das ist zwar nicht demokratisch, aber es zeigt eine allmähliche Ausweitung der Überprüfbarkeit von Entscheidungen in Bereichen, wo früher deutlich mehr Willkür herrschte.

In *Why Nations Fail* argumentieren die Wissenschaftler Daron Acemoglu and James Robinson, dass politische Systeme, die ihre Bürger einbeziehen, langfristig mehr Stabilität und Wachstum schaffen als andere. Ihre Aussagen lassen darauf schliessen, dass westliche Demokratien vorzuziehen sind. Aber die von ihnen angeführten Fakten belegen: China bildet die Ausnahme von ihrer Regel. Statt die Praxis so hinzubiegen (oder zu ignorieren), bis sie zur Theorie passt, sollten Wissenschaftler zur Kenntnis nehmen, dass auch Länder wie China unterschiedliche Konsultations- und Repräsentationsformen praktizieren, um die Vorlieben ihrer Bürger abzufragen und darauf zu reagieren. Das politische System Chinas ist nicht demokratisch, doch bezeugt seine Resilienz, dass seine Bürger in politische Angelegenheiten einbezogen werden.

Von Parteien zu Koalitionen

Selbst wenn Bürgerbefragungen und datenbasierte Informationen in politischen Debatten mehr Gewicht bekämen, müssten die parteipolitischen Strukturen in den USA von Grund auf überarbeitet werden, damit die gewonnenen Erkenntnisse zu Gesetzen führen, die der öffentlichen Meinung entsprechen. Für Info-Staaten eignen sich Legislativen in Form von Mehrparteienparlamenten am besten. Fast alle der knapp zwei Dutzend Länder, die bei Indikatoren wie Bürgerrechten oder Funktionstüchtigkeit der Regierung vor den USA rangieren, haben parlamentarische Systeme, in denen die Exekutive vom Parlament gewählt wird. Der Premierminister stammt aus den Reihen der Parlamentarier: Er muss sich weiterhin mit seinen Kollegen auseinandersetzen und kann sich nicht hinter Privilegien verstecken, die der Exekutive eingeräumt werden. In parlamentarischen Systemen muss die Regierung stets damit rechnen, zur Rechenschaft gezogen zu werden. Werden wichtige Zielvorgaben in einem angemessenen Zeitrahmen nicht erreicht, kommt es gegebenenfalls zu einem Misstrauensvotum und Neuwahlen – und zwar viel schneller als in den USA mit ihren starr festgelegten Wahlzyklen. Hierbei kann es sich um allgemeine Wahlen handeln, oder man tauscht lediglich die Führungsspitze innerhalb der Regierungspartei aus. Es ist richtig, dass in Australien in den letzten Jahren alarmierend oft gewählt wurde – aber wenigstens ist das Land nicht einen Tag länger als nötig an unbeliebte politische Führer gekettet.

In parlamentarischen Systemen mit mehreren Parteien hat entweder eine Partei die absolute Mehrheit, oder zwei (oder mehr) Parteien bilden eine Koalition, wenn sie sich auf ein gemeinsames Basisprogramm einigen können und somit handlungsfähig sind. Bei Wahlen in den USA geht es unter dem Motto

«The winner takes it all» um alles oder nichts. In parlamentarischen Systemen hingegen müssen die Regierungspartei und der Premierminister ein Kabinett aufstellen, das der Stimmenverteilung der Parteien gerecht wird, und einen Konsens innerhalb der parlamentarischen Koalition aufbauen. In Grossbritannien musste David Cameron 2010 mit der kleineren Liberal Democratic Party koalieren, um Labour-Führer Tony Blair als Premierminister ablösen zu können. Bis zu den allgemeinen Wahlen 2015 war es der Regierung allerdings gelungen, das Defizit zu reduzieren – und die konservative Partei Camerons gewann mit einer satten Mehrheit. Nach der «Brexit»-Abstimmung im Vereinigten Königreich im Juni 2016 wurde Theresa May britische Premierministerin, da David Cameron zurückgetreten war und andere Anwärter aufgegeben hatten. Sie wurde definitiv nicht direkt vom Volk gewählt, und sowohl ihre eigene Mehrheitspartei der Tories als auch die Oppositionspartei Labour können ihr Mandat in Frage stellen und Wahlen einberufen. Dies zeigt, dass es parlamentarischen Systemen besser gelingt als dem US-amerikanischen Präsidialsystem, Positionen und Persönlichkeiten aufeinander abzustimmen. Rein technisch ist vor einer Wahl nicht bekannt, wer Premierminister wird, denn erst danach bilden sich Koalitionen, und die Parteien wählen ihre Parteiführer aus.

Mit einem naturwissenschaftlichen Universitätsabschluss und ihrem nüchtern-pragmatischen Ansatz verkörpert Angela Merkel in Europa die Figur des parlamentarischen Technokraten par excellence. Merkel begann ihre Kanzlerschaft 2005 mit einer hauchdünnen Mehrheit und musste eine «Grosse Koalition» mit dem Hauptkonkurrenten ihrer Partei CDU bilden, der sozialdemokratischen SPD. 2013 gewann Merkels CDU erneut die Wahlen. Ihr traditionell bevorzugter Koalitionspartner,

die FDP, mit dem sie seit 2009 gemeinsam regierte, erhielt jedoch nicht genügend Stimmen und verpasste den Einzug ins Parlament. So bildete sich erneut eine Grosse Koalition, die bis heute andauert. (Die Abkürzung «GroKo» wurde in Deutschland sogar zum Wort des Jahres 2013 gewählt.) Deutschland trägt grössere Lasten als jedes andere Land in Europa. Trotzdem ist es den deutschen Koalitionen gelungen, die dringlichsten innenpolitischen Themen wie Arbeitslosigkeit, Einwanderung und Steuern in den Griff zu bekommen und gleichzeitig die Eurozone zusammenzuhalten.

In parlamentarischen Systemen kann man es sich nicht leisten, sich permanent zu bekriegen: Wenn es nicht gelingt, Gesetze zu verabschieden, wird das Parlament entlassen und man ruft Neuwahlen aus. Entweder die Legislative erfüllt ihre Aufgaben, oder das Volk entledigt sich ihrer im Handumdrehen. Entsprechend ist in parlamentarischen Systemen auch der Wahlkampf sehr viel kürzer: Die Kandidaten haben nur zwei bis drei Monate Zeit, um ihre Anhänger zu mobilisieren, wobei es eine Obergrenze für die öffentlichen Mittel gibt, die den Parteien zur Verfügung steht. Wenn man bedenkt, dass sich der US-amerikanische Wahlzirkus fast zwei Jahre hinzieht und über eine Milliarde Dollar verschlingt, ist allein das schon Grund genug, um eine gründliche Überarbeitung des politischen Systems in den USA in Erwägung zu ziehen. Da es in Koalitionen, anders als in den USA, keine «Lame Duck»-Phasen gibt, in denen Politiker quasi handlungsunfähig sind, charakterisieren sie sich eher durch Vorwärtsbewegung statt durch Stillstand; man rüttelt sich lieber gegenseitig regelmässig wach, statt den Kopf in den Sand zu stecken und das Regieren aufzugeben. Ein Vergleich europäischer und US-amerikanischer Strassenkreuzungen eignet sich hervorragend als Analogie: In europäischen Ländern gibt es

mehr Kreisverkehre als Ampeln; die Fahrzeuge bleiben immer in Bewegung und bremsen nur ab, um die Richtung zu wechseln oder abzubiegen. So verbraucht man weniger Benzin, und es gibt weniger Staus. Die USA setzen verstärkt auf Ampeln; das verursacht lange Schlangen und zwingt Fahrzeuge, selbst dann bei Rot zu warten, wenn weit und breit kein anderes Auto in Sicht ist.

Die Bevölkerung wird in parlamentarischen Systemen auch dann besser repräsentiert, wenn es keine starke Verwaltung gibt. Allerdings ist dieses System deshalb nicht zwangsläufig wirksamer. Kanada etwa rangiert auf dem «Quality of Democracy Index» der Economist Intelligence Unit (EIU) vor den USA. Aber wie Alison Loat und Michael Macmillan in ihrer aufschlussreichen Zusammenstellung *Tragedy of the Commons* dokumentieren, wissen kanadische Parlamentarier bei Amtsantritt so gut wie nichts über die Bundespolitik. Auch danach lernen sie in erster Linie sinnlosen Unfug, zum Beispiel wie man als Hinterbänkler in der Minderheit seine Kollegen von der Stimmabgabe abhält, während die Sitzungszeit verstreicht. Das wurde ihnen neben dem englischen Parlamentssystem gleich mit vererbt. Auch das kanadische Oberhaus, der Senat, ähnelt dem britischen House of Lords und ist im Grunde nichts weiter als eine Bastion für nicht demokratisch legitimierte Privilegien, die dem Bürger keinen Nutzen bietet. Das hat zur Folge, dass das gesamte politische Tun hinter verschlossenen Türen erledigt wird, von Ausschüssen, die sich aus Mitgliedern mehrerer Parteien zusammensetzen und in denen Effektivität wichtiger ist als Parteilichkeit. (So war es auch Premierminister Paul Martin gelungen, das ständig wachsende Defizit in den 1990er Jahren zu reduzieren.) Aber die Wählerschaft hat ihren Unmut darüber in den letzten Jahren deutlich kundgetan. Deshalb überlässt Justin Trudeau, der neue

kanadische Premierminister, auch nichts dem Zufall. Obwohl er politisch unerfahren ist – oder möglicherweise genau aus diesem Grund –, hat er einen technokratischen Weg eingeschlagen und mehrere Beratungsausschüsse mit Experten eingerichtet, die sich mit komplexen Themen wie Klimawandel und Infrastruktur beschäftigen.

Wenn die US-amerikanische Legislative die Bürger wirklich besser repräsentieren soll, müssen zunächst Schritte zur Entwicklung eines Mehrparteiensystems eingeleitet werden. In den USA gibt es zwei verschiedene populistische Strömungen: gegen die Regierung und gegen Reiche. Donald Trump steht für den regierungsfeindlichen Populismus, Bernie Sanders für den Anti-Reiche-Populismus. Beiden Bewegungen ist es faktisch gelungen, die selbstgefällige Parteibasis an sich zu reißen. Keine der beiden Parteien vertritt jedoch die grosse Mehrheit der US-Bürger, die in sozialer Hinsicht liberal, steuerpolitisch aber konservativ eingestellt ist. 42 Prozent der Wähler beschreiben sich als unabhängig, als Parteiagnostiker oder sogar als Partegegner. Eine Meinungsumfrage unter Anhängern der Tea Party im Jahr 2013 ergab, dass zwei Drittel von ihnen gegen die Republikaner sind. Warum gehören sie dann zur republikanischen Partei? Diese offensichtliche Kluft zwischen bestehenden Strukturen und Präferenzen der Öffentlichkeit lässt nur einen logischen Schluss zu: Tea Party, Libertarian Party, Green Party und potenzielle andere Parteien sollten formell als nationale Parteien auftreten und eigene Fraktionen stellen, sofern es ihnen gelingt, eine bestimmte Anzahl von Sitzen zu gewinnen (zum Beispiel fünf). So könnten sie den politischen Diskurs aktiv mitgestalten, statt einfach nur alle vier Jahre Spektakel zu inszenieren. Wenn in der US-amerikanischen Legislative eine dritte (und vierte) Partei vertreten wäre, könnte sie als beachtliches Bollwerk gegen die

selbstgefällige und träge Haltung des Kongresses fungieren. Diese Parteien würden sich nicht auf die Teilnahmen an Bezirkswahlen beschränken und somit Demokraten wie Republikaner dazu veranlassen, sich ihre bislang «sicheren Sitze» zu verdienen. Sie würden zudem die Belange von Bürgern im Kongress sehr viel wirksamer vorantreiben, als etablierte Parteien sich dies auch nur vorstellen können. Man kann davon ausgehen, dass ein auf Geld basierendes Zwei-Parteien-System alles in seiner Macht Stehende tun wird, um dies zu verhindern. Aber die 80 Millionen Millennials in den USA sind es nicht gewohnt, nur binäre Auswahlmöglichkeiten zu haben. Der Kongress sollte also die Zeichen der Zeit erkennen und sich entsprechend entwickeln.

Gouverneure statt Senatoren

Auch im US-Senat ist Trägheit die vorherrschende Triebkraft: Es ist eben so, wie es ist, weil es schon immer so war. Es funktioniert zwar nicht mehr, aber warum sollten wir etwas ändern? Als die Institution des Senats konzipiert wurde, war der Grundgedanke, dass er als aristokratische Kontrollinstanz für das Repräsentantenhaus agieren sollte, das den Willen des Volkes verkörpert – laut Tocqueville eine Bastion «belangloser Leidenschaften». Tatsächlich wurden über ein Jahrhundert lang nur die Mitglieder des Repräsentantenhauses direkt gewählt, während der Senat ein vom Populismus freier Ort war. Aber der 1913 ratifizierte 17. Zusatzartikel der Verfassung bestimmte, dass auch Senatoren direkt gewählt werden müssen, was deren Unabhängigkeit einschränkte. Nach und nach wurden die Mitglieder des Senats ebenso selbstbezogen wie die Vertreter des Repräsentantenhauses. Dass manche Senatoren sich einen legendären Ruf als Vermittler gemacht haben, darf nicht über die Tatsache hinwegtäuschen,

dass auch das Oberhaus zu einem weiteren Relikt der Parteilichkeit geworden ist: eine fragwürdige Institution, die sich in erster Linie darauf konzentriert, ihre eigenen antiquierten Verfahren zu verwalten, etwa als Filibuster Beschlussfassungen zu verhindern und Nominierungen über geheime Absprachen zu blockieren. Mit mindestens ebenso hohem Einsatz bemüht man sich um das Fundraising für die eigene Wiederwahl.

Da aktuell über die Hälfte des Senats aus ehemaligen Kongressabgeordneten statt, wie früher üblich, aus erfahrenen Gouverneuren besteht, ist der Senat kaum mehr in der Lage, die ihm eigentlich obliegenden Aufgaben zu erfüllen: einen Beitrag zur Lösung von staatlichen Angelegenheiten mit hoher Priorität zu leisten, etwa in den Bereichen Gesundheit, Finanzreform, Aussenpolitik und Handel. Eine effiziente Reform der Legislative bestünde demnach schlicht darin, den Senat vollständig durch eine Versammlung der Gouverneure der US-Bundesstaaten zu ersetzen. Diese Gouverneure steuern in ihren Bundesstaaten grosse Verwaltungsapparate, verwalten komplexe Etats und kennen die Gegebenheiten vor Ort genau. Senatoren reden und debattieren über innovative Experimente im Gesundheitswesen und der Ausbildung in ihren Bundesstaaten, aber es sind Gouverneure, die diese Massnahmen tatsächlich ausarbeiten und umsetzen. Im Gegensatz zu streitlustigen Senatoren kommen Gouverneure sehr gut miteinander aus und favorisieren in ihrer überwältigenden Mehrheit grenzübergreifende Projekte, die ihre Vernetzung untereinander verbessern. Statt zwei Senatoren pro Bundesstaat sollte es zwei Gouverneure geben, die entweder gemeinsam kandidieren oder nach der erhaltenen Stimmenzahl ausgewählt werden. Nach den Wahlen arbeitet einer von ihnen in der Hauptstadt des Bundesstaates und der andere in Washington, wo Prioritäten und Themenkataloge koordiniert und

Kollegen aus anderen Bundesstaaten über erfolgreiche Ansätze zu deren Umsetzung informiert werden. Nach 200 Jahren, in denen sich die Regeln im Senat kaum verändert haben, würde dies zumindest garantieren, dass es weniger Filibuster und mehr Realpolitik gibt. Allen Bereichen der Staatsgewalt ginge es besser ohne diese Art von Erpressung, die sich als «checks and balances» aus gibt – nicht zuletzt auch der Rechtsprechung.

Rechtsgrundlagen

Die Gestalter und Architekten der US-Verfassung waren Angehörige der Legislative, Gelehrte und Bürger. Sie entwarfen die rechtlichen Grundlagen für die Konföderation und überarbeiteten diese immer wieder. Warum gibt es solche Überarbeitungsvorschläge heute nicht mehr? Auf der einen Seite benötigt man für Verfassungsänderungen eine «Super-Mehrheit», sowohl im Kongress als auch auf der Ebene der Bundesstaaten, die im heutigen Klima der Zwietracht nahezu unerreichbar ist. Seitdem mit dem 26. Zusatzartikel das Wahlalter 1971 auf 18 Jahre gesenkt wurde, gab es keine wesentlichen Änderungen der Verfassung mehr. Auf der anderen Seite halten die USA immer noch am 2. Zusatzartikel fest, obwohl dieser seinen Zweck bereits vor zwei Jahrhunderten erfüllt hat, nämlich staatliche Milizen zu schützen – nicht das individuelle Recht auf halbautomatische Waffen zu verankern. Im Gegensatz dazu wird die deutsche Verfassung, das Grundgesetz, nicht wie eine heilige Schrift behandelt, der man dogmatisch zu gehorchen hat. Sie ist ein lebendiges Dokument, das sich den Zeiten entsprechend anpassen kann. Deutschland verändert sein Grundgesetz regelmässig, etwa zur Anerkennung weiterer Nationalsprachen, für die Ausweitung des Mandats zur Bereitstellung von Sozialleistungen, zur

Neuregulierung der Rolle der Polizei oder für einen besseren Schutz der Privatsphäre.

Damit Verfassungen nicht zu Relikten werden, müssen auch sie im Wikipedia-Zeitalter ankommen. Verfassungsänderungen sind heikle Themen mit langfristiger Tragweite. Deshalb sind sie am besten in den Händen von unparteiischen Parlamentsausschüssen aufgehoben, die sich von Experten beraten lassen, internationale Fallstudien und Standards analysieren und Modelle für mögliche Konsequenzen entwerfen. Die jüngste Verfassung Islands ist als «Wikipedia»-Verfassung bekannt, da sie in einem Zeitraum von vier Monaten per Crowdsourcing unter umfassender Beteiligung der Bürger über soziale Medien entwickelt wurde. Aber faktisch befasste sich kontinuierlich ein parlamentarischer Sonderausschuss mit dem Entwurf, der Elemente aus den ergiebigen Bürgerbefragungen in überarbeitete Versionen integrierte. Auch hier arbeiten Demokratie und Technokratie Hand in Hand. Unglücklicherweise bewegen sich sogar die theoretisch unabhängigen US-Institutionen in die entgegengesetzte Richtung, denn selbst die Berufung von Richtern ist zu einer makaberen Übung der Parteilichkeit verkommen: Man hofft darauf, dass ein Richter der Oppositionspartei während der eigenen Amtszeit stirbt, damit man einen Nachfolger mit einer ähnlichen Gesinnung wie der eigenen nominieren kann.

Es gibt zahlreiche Möglichkeiten, um das Ernennungsverfahren für Richter am Obersten Gerichtshof, das in keiner Weise unabhängig ist, zu verändern, und in der Tat könnte man solche Verfahren für alle Bundesrichter einführen. Der Präsident könnte ein Gremium ernennen, das sich aus Mitgliedern der Legislative, Anwälten und Experten zusammensetzt, die pluralistische Einstellungen vertreten und leistungsabhängige Empfehlungen

aussprechen. Falls Positionen zu besetzen sind, könnte der Präsident sich für eine der empfohlenen Personen entscheiden, wie es schon Jimmy Carter tat. Die Berufung von Richtern könnte für eine einzige Amtszeit von zehn Jahren erfolgen, was einen kontinuierlichen Zustrom unverbrauchter Kräfte und neuer Ideen gewährleisten würde. Ohne Zustimmung des Senats kann kein Richter für den Obersten Gerichtshof ernannt werden. Es ist auffällig, dass Kandidaturen tendenziell dann erfolgreich sind, wenn die entsprechende Person möglichst wenig über ihre individuellen Sichtweisen verlauten lässt. Aber was spricht dagegen, dass Kandidaten ihre Haltung zu Verfassungsfragen klar artikulieren und sich dazu äussern, welche Verfassungsänderungen ihrer Meinung nach notwendig sind, damit Gerichte besser funktionieren und die Verfassung ihre gesellschaftliche Relevanz nicht verliert? Es steht ausser Frage, dass die Aufgabe des Obersten Gerichtshofs darin besteht, die Verfassung zu wahren und die Rechte aller Bürger zu schützen. Aber wieso muss man auf den glücklichen Zufall warten, bis ein geeigneter Fall zur Verhandlung kommt, um die US-amerikanische Sicht zum Recht auf Wahrung der Privatsphäre zu bestimmen oder zu entscheiden, welche Rolle Technologie bei der Beweissammlung spielt?

Oberste Gerichte können auf mehrere Arten zur Governance-Entwicklung beitragen, die sich nicht auf in Einzelfallurteilen eingebettete Interpretationen beschränken. Anne-Marie Slaughter erläuterte bereits vor über einem Jahrzehnt in ihrem Buch *A New World Order*, dass Gerichte Teil eines zwischenstaatlichen Behördennetzwerks geworden sind und Gesetze aktiv harmonisieren, um den Fluss von Personen und Gütern reibungsloser zu gestalten. Da die USA und die EU unaufhörlich über den Schutz geistigen Eigentums und personenbezogener Daten streiten (man denke nur an die Debatten um «Safe Harbour» und

«Privacy Shield»), sollten ihre Gerichte miteinander kommunizieren, um die Auswirkungen neuer Technologien zu antizipieren und regulatorische Konsequenzen zu planen, statt darauf zu warten, dass Unternehmen Gerichtsverfahren einleiten. Weltweit wächst die Dienstleistungswirtschaft sehr viel schneller als die Warenwirtschaft; Gerichte könnten dafür sorgen, dass diese Entwicklung weiter prosperiert, statt der Balkanisierung des Internets zuzusehen.

Smarte Gerichte, die mit smarten Legislativen an einem Strang ziehen, vergleichen ihre Policies und deren Ergebnisse auch aktiv mit denen aus anderen Ländern. Der internationale Erfahrungsschatz in rechtlichen und ordnungspolitischen Angelegenheiten könnte kodiert in Datenbanken eingegeben werden, auf die alle Staaten Zugriff haben, damit sämtliche Optionen und Konsequenzen berücksichtigt werden können. Es sollte als Zeichen politischer Stärke gelten, wenn man sich dafür entscheidet, nicht sehenden Auges die Fehler von anderen zu wiederholen. In den USA hingegen herrscht ein solches Ausmass an Überreglementierung, dass endlose Schichten gesetzlicher Vorschriften sowohl das Gewohnheitsrecht beeinträchtigen als auch die autonome Fähigkeit von Gerichten beschneiden, ihre Urteile nach pragmatischen Kriterien zu fällen. So manifestiert sich die neue Bürokratie im Rechtsbereich. Der bekannte Rechtswissenschaftler Philip Howard, Autor von *Death of Common Sense* und *Rule of Nobody*, erläutert, dass die Millionen Seiten Bundesgesetze der USA an die Zentralplanung in der Sowjet-Ära erinnern. Selbst für so unkomplizierte Angelegenheiten wie die Genehmigung von Bauprojekten sind derart umfangreiche rechtliche Verfahren erforderlich, dass dies die Projektkosten schliesslich verdoppeln kann. Howards «Common-Goods-Bewegung» engagiert sich für technokratisch ausgerichtete Korrekturmassnahmen, etwa eine

einzigste Anlaufstelle für Gewerbeerlaubnisse, und propagiert bürgernahe Lösungen wie die Einrichtung eines unabhängigen Bürgergremiums, das Empfehlungen aussprechen kann, welche Gesetze vereinfacht werden sollten.¹⁴

Auf diese Weise investieren Bürger ihre Zeit wesentlich sinnvoller, als wenn sie sich als Geschworene in einer Jury betätigen müssen. In den USA wird oft behauptet, die Geschworenenpflicht sei ein wichtiger Bestandteil der Demokratie, der sich positiv auf staatsbürgerliche Tugenden und Gerechtigkeitsinn auswirkt. In der Theorie mag das gut klingen, aber in der Praxis ist dies eine unglaubliche Zeitverschwendung, denn es gibt deutlich effizientere Modelle der Rechtsprechung. Europäische Länder wie Deutschland und Frankreich arbeiten mit sogenannten «gemischten Gerichten», in denen eine kleine Anzahl Bürger (meist nur zwei oder drei), die entweder Laienschöffen oder Experten sind, ernannt oder gewählt werden, um ein Gremium erfahrener Richter zu beraten. Dem Steuerzahler bleiben die aberwitzigen Kosten für die Juryauswahl erspart, bei der manchmal sogar Glücksräder zum Einsatz kommen – was den Eindruck erweckt, das US-amerikanische Justizwesen sei ein Mix aus Reality-Show und Scheingericht.

¹⁴ Howard empfiehlt auch eine Reihe von Verfassungsänderungen, darunter die obligatorische Revision aller haushaltsrelevanten Gesetze innerhalb von 15 Jahren, die Ermächtigung des Präsidenten zum «Line-Item-Veto» gegen den vom Kongress beschlossenen Haushaltsplan sowie die uneingeschränkte Befugnis des Präsidenten zu Personalentscheidungen in der Exekutive.

Für Ordnung im US-amerikanischen Haus sorgen

Ausländische Beobachter in den USA sind immer von neuem fasziniert über die amerikanische Dynamik und Resilienz, die sie von anderen grossen Gesellschaften unterscheidet. Aber mit derselben Bestimmtheit kommt auch immer wieder zur Sprache, dass der US-Politik aufgrund ihrer spezifischen Eigenschaften einige der besten Chancen entgehen werden. Sofern US-Bürger das Scheitern politischer Massnahmen nicht als Wert an sich zelebrieren wollen, brauchen wir mehr Technokratie als Gegengewicht zu unserer Demokratie.

Schon früher gab es in den USA gross angelegte technokratische Veränderungen. Um die USA aus dem Würgegriff der Depression zu befreien, schuf Roosevelt mit seinem New Deal grosse und professionelle Verwaltungsapparate wie die Sozialversicherungsbehörde Social Security Administration oder die Hypothekenbank Fannie Mae, um die umfangreichen Aufgaben zu bewältigen, die das Regieren einer zunehmend in der Industrie beschäftigten Bevölkerung mit sich brachte. Auch die Federal Highway Association von Truman nach dem Zweiten Weltkrieg ist ein Beispiel dafür, wie in der Praxis die Grenzen der Tagespolitik überwunden werden können, denn halb fertige Strassen braucht kein Mensch.

Viele Funktionen, die für die Freiheit, die Ordnung und den Schutz einer Gesellschaft notwendig sind, erfordern eine staatliche Kontinuität, die sie ausserhalb der Reichweite politischer Manipulation bringen sollte. In den vielen Bereichen, in denen klar ist, was dem nationalen Interesse entspricht, kann Technokratie dabei helfen, demokratische Prozesse von einem zerstörerischen Politikstil klar zu trennen. Die strategisch wichtigsten Themen

für die Zukunft der USA erfordern allesamt technokratische Herangehensweisen, nicht von Tatsachen losgelösten Populismus. Dazu gehören Einwanderung und Bildung, Verteidigungshaushalt und Handelspolitik, Gesundheit und Infrastruktur. Spätestens dann, wenn man sich keine Fehler mehr erlauben darf, ist es an der Zeit, Technokraten auf den Plan zu rufen.

In jüngster Zeit wurden Technokraten häufig als Heilmittel gepriesen, um gravierende politische Probleme zu lösen; nicht selten müssen sie jedoch erleben, dass ihre Arbeit von kleingeistiger Politik boykottiert wird. Im Jahr 2012 wurde die Bowles-Simpson-Kommission einberufen, um im Streit innerhalb des Kongresses um den Haushalt Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Es überrascht nicht wirklich, dass ihre Empfehlungen ignoriert wurden. Obwohl das Staatsdefizit derzeit rapide schrumpft, liefern wir uns somit ständig dem Risiko eines Shutdowns aus, also dem erzwungenen Stillstand der Regierung. In einer Technokratie wäre über die Empfehlungen der Bowles-Simpson-Kommission nicht von eben der Institution entschieden worden, die die Haushaltskrise verursacht hatte. Auch die Insolvenz von Detroit ist ein Beispiel dafür, wie Technokratie beinahe als Retter erfolgreich gewesen wäre. 2013 ernannte Rick Snyder, der Gouverneur von Michigan, Kevyn Orr zum Krisenmanager, um die Stadt aus der Insolvenzverwaltung herauszuführen. Orr war mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet: Er konnte Etats verändern, Arbeitsverträge nachverhandeln, Dienstleistungen privatisieren und langfristige Verträge mit Investoren kündigen. Seine Machtbefugnisse waren so umfassend, dass sie faktisch die Aussetzung demokratischer Prinzipien bedeuteten. Schlussendlich aber wurde das Tagesgeschäft der Stadt Schritt für Schritt wieder dem Bürgermeister Mike Duggan übertragen. Wenn man bedenkt,

wie katastrophal die Lage von Detroit und anderen gescheiterten Städten in Michigan ist, kann man von Technokraten keine Wunder erwarten.

Detroits Rettung wäre möglich im Rahmen eines umfassenderen nationalen Infrastrukturprogramms, ähnlich dem der Federal Highway Administration von Truman, einem 3,6 Billionen Dollar schweren Projekt, das von der ASCE, dem Berufsverband der Bauingenieure in den USA, propagiert wird. Das Programm würde nicht nur Millionen Arbeitsplätze schaffen, die sofort besetzt werden könnten, sondern wäre auch ein wichtiger Schritt, um die USA auf das Jahr 2050 vorzubereiten, wenn dort 400 Millionen Menschen leben werden. Mit Zinssätzen bei knapp über Null, Billionen Dollar Firmenvermögen, die darauf warten, sinnvoll eingesetzt zu werden, und Hunderten Milliarden Dollar Auslandsinvestitionen pro Jahr war der Zeitpunkt für die Einführung einer National Infrastructure Bank (NIB) nie günstiger als heute. Der Kongress debattiert bereits seit einem Jahrzehnt darüber, ohne das Projekt jemals zu beschliessen. Das Thema Infrastruktur muss wohl wirklich wichtig sein, denn es war so ziemlich das einzige, worüber Hillary Clinton und Donald Trump sich im Wahlkampf 2016 einig waren. Der Kongress denkt jedoch eher in Bezirken und Bundesstaaten statt in Industriezweigen und Lieferketten; deshalb stattet er langfristige Infrastrukturprogramme finanziell nicht ausreichend aus. Sogar das Verkehrsministerium besteht darauf, dass alle 50 Bundesstaaten separate Ausgabenvorschläge vorlegen, statt regionale Pläne über verschiedene Staatsgrenzen hinweg zu unterstützen, um effizientere Anreize für die Wirtschaft zu bieten. Man gewinnt den Eindruck, die 200 Jahre alte Landkarte, in der Thomas Jefferson die Bundesstaaten zur Gewährleistung des Kräftegleichgewichts so anlegte, dass sie in etwa die gleiche

Grösse haben, sei wichtiger als die heutige Realität, in der 350 Ballungsräume dringend besser miteinander verbunden werden müssen.

Die politische Spaltung der USA ist jedoch in Wahrheit eine Folge dieser mangelnden Vernetzung: Politische Lager definieren sich nicht mehr über «rote» und «blaue» Staaten, sondern über Regionen mit hoher oder niedriger Bevölkerungsdichte: Gebiete mit hoher Bevölkerungsdichte sind überwiegend demokratisch und liberal, Gebiete mit niedriger Bevölkerungsdichte republikanisch und konservativ. In Verbindung mit dem anachronistischen Wahlmännersystem erklärt die Tatsache, dass die USA die am wenigsten urbanisierte Gesellschaft der westlichen Welt ist, die gravierende sozialpolitische Spaltung des Landes und den Sieg von Trump. Hier das Rezept für alle, die «Amerika wieder gross machen» und gleichzeitig die massiven Gräben überwinden wollen, die das Land durchziehen: Baut Strassen!

Ein technokratisches Wirtschaftssystem würde auch die eklatant ungleiche Verteilung der staatlichen Gelder zur Bewältigung der Finanzkrise erkennen und widersprüchliche Rechtsvorschriften korrigieren, die Banken eher dafür belohnen, Kapital zu horten, statt es Kleinunternehmen zu leihen. Es würde bezahlbare Eigenheimfinanzierung mit niedrigen Zinsen anordnen und Unternehmen mit Steuererleichterungen dafür belohnen, wenn sie eine erhebliche Zahl Arbeitsplätze schaffen oder in die Qualifizierung ihrer Mitarbeiter investieren. Intelligente Regierungen konzentrieren sich auch weniger auf Steuererhöhungen für Unternehmen, sondern motivieren diese, Investitionen zu tätigen. Aber auch ein Jahrzehnt nach der Finanzkrise sind Fortschritte in diesen Bereichen eher die Ausnahme als die Regel und keineswegs systematisch – utilitaristische Technokratien

würden derartige Ergebnisse niemals hinnehmen. Viele Finanzinstitute gelten immer noch als «too big to fail» und räuberische Hypothekenpraktiken sind nach wie vor verbreitet; im Rahmen neuer Regulierungsformen, die auf die Stabilität des gesamten Finanzsystems gerichtet sind, könnte das Geschäftsverhalten tatsächlich besser kontrolliert werden – zudem würden einfache Regeln aufgestellt, die für die Bürokratie handhabbar wären.

Den USA steht ein demografischer Wandel bevor, wenn 40 Millionen Babyboomer in den Ruhestand gehen – eine bedeutende strukturelle Herausforderung. Die meisten von ihnen haben äusserst unzureichende Ersparnisse. Hinzu kommt, dass die Pensionskassen unterfinanziert sind, die Zinserträge für Sparvermögen faktisch bei Null liegen und bestehende Ersparnisse für den Ruhestand von der Finanzkrise deutlich dezimiert wurden. Überlässt man diese Problematik den heutigen Mitgliedern der demokratischen Legislative, wären die meisten dieser Babyboomer wahrscheinlich bereits tot, bevor man eine Lösung gefunden hätte. Während man in den USA allenfalls in den progressivsten Zirkeln über so etwas wie eine Einkommenssicherung debattiert, sind Länder wie Dänemark bereits bei der Umsetzung: Dort werden Arbeitnehmer geschützt, parallel dazu beraten «Rehabilitationsteams» darüber, welche Tätigkeiten Arbeitnehmer noch weiter ausüben können, wenn sie im Zuge der Erhöhung der Regelaltersgrenze länger erwerbstätig bleiben sollen. Weithin unbeliebt macht man sich in den USA, wenn man über ein bedingungsloses Grundeinkommen redet – als ob man die Finanzierung eines solchen Systems, das an europäische Vorbilder erinnert, über Nacht aus dem Ärmel schütteln könnte. Eine technokratischere US-Regierung würde Änderungen einführen, die Mindestlohn und Lohnergänzungleistungen kombinieren, damit weniger Menschen auf Sozialhilfe angewiesen

sind, sie ihre massiven Kreditkartenschulden tilgen können und zu einem ausgeglicheneren volkswirtschaftlichen Konsum beitragen. Technokratien wissen, dass sich solche Investitionen auszahlen: Der Handel floriert, die Steuereinnahmen steigen, und die Gesellschaft wird insgesamt gesünder und weniger aggressiv.

Es liegt auf der Hand, dass auch das Gesundheitssystem ein guter Kandidat für technokratischere Ansätze ist. In Schweden war ein unabhängiger Expertenausschuss für die Gesundheitsreform des Landes zuständig. Unter anderem wurden Preissenkungen für Dienstleistungen vorgeschrieben und eine leistungsorientierte Bezahlung der Ärzte durchgesetzt. Mit solchen Massnahmen konnte Schweden seine Ausgaben für Gesundheit sofort um 35 Prozent senken, während sich die Versorgung der Bevölkerung verbessert hat. Schweden lässt die Märkte sich entfalten, schreibt aber Standards und Kostenrahmen vor, um seinen Bürgern den Zugang sowie die Nutzung ihrer Chancen zu sichern. «Obamacare» ging ähnlich vor, ohne jedoch die Märkte effizient zu regulieren. Die Gesundheitswissenschaften sind ein weiterer Bereich, den man unbedingt vor Gefährdung durch ignorante Politiker schützen muss. Wenn Gesellschaften immer älter werden, sind umfassendere Forschungen zu Krankheitsprävention und bezahlbaren Medikamenten wichtiger als je zuvor. Trotzdem hat der Kongress das Budget des National Institute of Health (NIH) gekürzt, das mit erheblichen finanziellen Mitteln Forschungseinrichtungen unterstützt, die eine solche moderne Medizinforschung betreiben.

Auch Einwanderung und Bildung sind Themen von nationalem Interesse, die von technokratischen Interventionen profitieren können. Die USA sind ein Einwanderungsland, das Millionen Ausländer willkommen geheissen hat, darunter reiche und

arme, talentierte und unqualifizierte. Die besten und fähigsten engagierte man etwa in Silicon Valley, von wo aus sie zum Aufbau von Standorten wie Bangalore sogar wieder «exportiert» wurden. Etwa die Hälfte aller Technologieunternehmen in den USA wurde von Einwanderern, vor allem aus Indien und China, gegründet oder wird von diesen geleitet. Trotzdem behindert die restriktive US-amerikanische Einwanderungspolitik, von der noch nicht einmal hochqualifizierte Ingenieure ausgenommen sind, die Bemühungen des Hightech-Sektors, begabte Programmierer aus dem Ausland zu rekrutieren. Deshalb entscheiden sich viele dieser Talente für andere Länder und arbeiten in Konkurrenzunternehmen. Technologieunternehmen wie Facebook, Google und LinkedIn haben ein eigenes Political Action Committee namens FWD.us gegründet, das Lobby-Arbeit betreibt, um die Anzahl der Visa für hochqualifizierte Arbeitskräfte (H1B-Visa) zu erhöhen. Würde man das Thema Einwanderung technokratisch angehen, sähe die Lösung natürlich völlig anders aus. Für wichtige Branchen würden Arbeitsvisa basierend auf dem Bedarf auf Arbeitgeberseite sehr viel bereitwilliger ausgestellt; wer dauerhaft solide Leistungen erbringt, könnte schnell eingebürgert werden. Darin liegt der Unterschied zwischen einer festgefahrenen Einwanderungspolitik und Einwanderungsplanung.

Auch die Bildungspolitik bietet ein ähnliches Panorama von Chaos und Misere. Viele glauben, das Land befinde sich in einer dynamischen Phase, in der wieder ein Gleichgewicht zwischen dem unbeweglichen öffentlichen Schulsystem und den fortschrittlichen und ergebnisorientierten «Charter Schools» entsteht – öffentlich finanzierten, aber privat betriebenen Schulen. Tatsächlich aber spaltet dieses System die USA nur noch mehr, während die Ergebnisse insgesamt weiter hinter denen anderer entwickelter Länder bleiben. Der Aufbau einer gebildeten Mittelschicht

ist eine nationale Pflicht – und ein wesentlicher Bestandteil für den Erfolg von demokratischen Systemen. Experimente sind wichtig, führen aber alleine nicht zum Erfolg. Eine Technokratie müsste auch nicht zwei Jahrzehnte lang darüber diskutieren, ob man eine Art staatlichen Sozialdienst für Abiturienten einführen sollte, der ihnen Orientierung bieten und den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern würde – ohne dass auf Reden jemals Taten folgen.

Die technischen Kompetenzen US-amerikanischer Abiturienten reichen nicht aus für die Art von Qualifizierung, die uns die Wirtschaft künftig abverlangen wird. Vor einem Jahrhundert waren die meisten US-Bürger Landwirte. Heute sind sie im Einzelhandel tätig oder fahren Lkws. Man kann mit recht hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass diese Berufe automatisiert und von Robotern und fahrerlosen Fahrzeugen übernommen werden. Die Arbeits- und Handelsministerien sollten also jetzt Strategien zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Menschen entwickeln, die überflüssig werden oder unterqualifiziert sind. Empfohlen wird dies bereits seit fast zwanzig Jahren, passiert ist bislang nichts. Mittlerweile haben Unternehmen wie IBM und Starbucks eigene Institute gegründet und sind Partnerschaften mit kommunalen Bildungseinrichtungen eingegangen. Sie wollen Ausbildungsprogramme einrichten, um Schulabgänger für die Stellen zu qualifizieren, die sie dringend besetzen möchten. Tausende dieser Trainees würden sie sofort einstellen. Aber können die USA mit solchen Überbrückungsmassnahmen wirklich im Wettbewerb mit Ländern wie Deutschland bestehen, wo Industrieverbände, Universitäten und Regierung kontinuierlich gemeinsam an der Einführung besonders relevanter technischer Lehrpläne arbeiten, damit Studenten im Hinblick auf die erworbenen Kompetenzen immer

auf dem aktuellsten Stand bleiben? Viele der neuen Entwicklungen, die Arbeitnehmer ihre Jobs kosten könnten, wurden in den USA erfunden. Es wäre wirklich traurig, wenn US-Bürger diejenigen wären, die am wenigsten von diesen Entwicklungen profitieren und daraus keinen Vorteil ziehen können.

Die Vereinigten Info-Staaten von Amerika

Kein einziges Mal in den letzten zehn Jahren hat ein ausländischer Beamter oder Wissenschaftler mir gegenüber erwähnt, dass er sich wünscht, sein Land wäre wie «Amerika». Natürlich hätte man gerne Silicon Valley, New York City oder Boston, die Drehscheiben für Innovation, Finanzen und Wissen. (Kalifornien heisst pro Jahr knapp eintausend Würdenträger willkommen.) Wenn möglich reduziert man seinen Aufenthalt in Washington auf ein oder zwei Tage und bricht danach zu den führenden Knotenpunkten der USA auf, um zu sehen, was es dort zu lernen gibt. Ihre historische Resilienz verdanken die USA ihrer geopolitischen Sicherheit, den geografischen Ausmassen, ihrer stabilen Währung, der unternehmerisch geprägten Kultur und vielen anderen Tugenden, die zum Glück trotz des dysfunktionalen politischen Systems überlebt haben. Aber man sollte sich nicht ausschliesslich auf sein Glück verlassen.

Während die USA im Hinblick auf die Bevölkerungszahl oder das Pro-Kopf-Vermögen (oder beides) deutlich höhere Werte aufweisen als andere Länder mit vergleichbaren geografischen Dimensionen, etwa Russland, Kanada, China, Brasilien, Indien oder Australien, wurde der Geist der nationalen Einheit des New Deals de facto von einer Rückkehr zum Föderalismus abgelöst, in dem viele Bundesstaaten und Städte auf sich alleine gestellt

sind. Es gibt in den USA zwar mehr wohlhabende, vielfältige und vernetzte Grossstädte als in jedem anderen Land. Aber um die Zukunft der 350 Millionen Menschen zu sichern, die in 350 separaten Ballungsräumen leben, müssen noch einige Anstrengungen unternommen werden. Manche Bundesstaaten profitieren von natürlichen oder historisch bedingten Vorteilen: In Texas zum Beispiel gibt es Energiere Ressourcen, in Nevada Casinos. Beide Bundesstaaten konnten die Einkommensteuer abschaffen und locken Millionen neuer Einwohner mit günstigem Land und Wohnraum und angenehm sonnigem Klima an. Auch der Bundesstaat Washington im Nordwesten der USA erhebt keine Einkommensteuer; für die Finanzierung neuer Infrastrukturprojekte und wichtiger Sozialleistungen werden aber etwa Immobilien höher besteuert. Da über die Hälfte der Einwohner von Seattle in Einpersonenhaushalten lebt, hat die Stadt ihre Bauvorschriften zugunsten von kleineren Mikro-Apartments verändert und gilt in diesem Bereich als richtungsweisend. Da es in den Wohnungen zu eng wird, muss man nach draussen, um sich zu verabreden und Jobs zu finden. Das städtische Umfeld gewinnt dadurch deutlich an Dynamik.

Überall im Land haben Gouverneure und Bürgermeister erkannt, dass der Schlüssel zum Erfolg in der Dezentralisierung liegt: Wer sich möglichst grosse Unabhängigkeit von Washington sichert, kann diejenigen Massnahmen umsetzen, die am besten zum jeweiligen Bundesstaat passen. Dezentralisierung schützt durch die Delegierung von Amtsbefugnissen nicht nur ebenso gut vor Tyrannei wie ein demokratisches System; zudem ermöglicht sie auch regional begrenzte Experimente, zu denen Bürger schnell Feedback geben können. Daraus entstehen Modelllösungen, die von der US-Regierung weiter erforscht und an die Bedingungen in anderen Staaten angepasst werden können. Das Paradoxe an

der Dezentralisierung besteht darin, dass sich Städte sowohl für demokratische wie auch technokratische Systeme optimal eignen können. Es ist in Städten sehr viel wahrscheinlicher als auf Bundesebene, dass dritte Parteien in Erscheinung treten, sich an Wahlen beteiligen und diese auch gewinnen. Ein Beispiel ist die US-amerikanische Green Party, die in kommunalen Parlamenten sehr viel präsenter ist als auf Bundesebene; trotzdem hat sie die Ärztin Jill Stein als Präsidentschaftskandidatin ins Rennen geschickt. Gleichzeitig verfolgen Städte eine sehr viel fortschrittlichere Sozialpolitik, als der Kongress sich auch nur vorzustellen vermag. Während der Kongress beispielsweise die Reform der Zuwanderung blockiert, hat New York City einen speziellen Kommunalausweis geschaffen, der Migranten ohne Aufenthaltstitel den Weg in die Straffreiheit eröffnet. Das Ziel besteht darin, diesen wichtigen Arbeitskraftsektor aus dem Schatten zu holen. Die Stadt experimentiert auch mit «Social Impact Bonds». Über solche Anleihen investieren Unternehmen in Sozialprogramme, etwa in Schulungsmassnahmen für männliche Gefängnisinsassen, um die Wahrscheinlichkeit zu senken, dass diese rückfällig werden. Im Erfolgsfall erstattet der Bundesstaat die Kosten und profitiert gleichzeitig von massiven Kosteneinsparungen, da jeder Gefängnisinsasse ihn noch teurer käme. Seattle agiert politisch innovativ, weil es die erste Stadt ist, die Kandidaten für politische Ämter öffentlich (über Vermögenssteuer) finanzierte Gutscheine aushändigt, wenn sie versprechen, ihre Ausgaben zu begrenzen.

Kalifornien hat zweifellos sowohl Hochphasen wie Tiefpunkte durchlebt: Ursprünglich wurden hier die Standards für staatsweite Infrastruktur, Universitäten und Emissionsregulierung gesetzt; später kam es zu massiven Ungleichgewichten im Haushalt, weil die Bürger sich weigerten, die Vermögenssteuer zu erhöhen, gleichzeitig aber permanent für Ausgabenerhöhungen

stimmten. 2011 bewertete Standard & Poor's Kalifornien als den am schlechtesten regierten Bundesstaat der USA. Nach seinem Comeback als Gouverneur sanierte Jerry Brown den Haushalt über höhere Steuern für Reiche und eine Finanzplanung auf Nullbasis, dem «Zero-Base-Budgeting». Die Top-Down-Regierung von Brown ergänzen innovative Änderungen im kalifornischen Wahl- und Volksabstimmungssystem. Wie die Schweizer haben auch die Bürger in Kalifornien ein direktes Mitspracherecht in allen Angelegenheiten, von Mehrwertsteuer über führerlose Fahrzeuge bis hin zu «Kill Switches» für Mobiltelefone, mit denen diese unbrauchbar gemacht werden können. Bürgerentscheide fielen früher manchmal sehr knapp aus und waren insgesamt unübersichtlich; die für ein Bürgerbegehren erforderliche Stimmenzahl sicherte man sich nicht selten über Schmiergelder. Jetzt sorgen neue Strukturen dafür, dass mit dem Parlament des Bundesstaates zusammengearbeitet wird. Seit 2014 trifft sich die Legislative des Bundesstaates einen Monat vor anstehenden Abstimmungen, um Inhalte konkret zu erläutern und sich auf Kompromisse zu einigen. Die Stimmzettel enthalten klare Hinweise darauf, wer welche Massnahme finanziell unterstützt. Ausserdem werden Wählerinitiativen bald vollständig auf Online-Plattformen verlagert. Wenn es Kalifornien gelingt, die Bereiche Einwanderung, Bildung, Bewässerung und Verkehr in den Griff zu bekommen, könnte es sich zum grössten Info-Staat der USA entwickeln.

Der Erfolg von Info-Staaten basiert auf der Kombination von Dezentralisierung und Daten. Dezentralisierung verändert die Grössenordnung des Governance-Systems, Daten dessen Funktionsweise. Dezentralisierung schafft überschaubarere Verwaltungseinheiten; Daten machen diese effizienter. Das US-amerikanische Politiksystem ist nicht darauf ausgelegt,

kollektiv das Steuer in einer extrem wettbewerbsorientierten globalen Landschaft zu übernehmen, in der jeder Bundesstaat nicht nur mit seinen Nachbarn, sondern auch mit ausländischen Staaten konkurriert. Schon lange lässt sich beobachten, dass die Massstäbe für Innovationen in Verwaltungseinheiten unterhalb der Ebene der US-Bundesstaaten gesetzt werden: in Regionen und Städten wie dem Silicon Valley. Als Michael Porter, Professor an der Harvard Business School, *The Competitive Advantage of Nations* schrieb, konzentrierte er sich nicht nur auf Kleinstaaten wie Neuseeland, die Niederlande oder Taiwan, sondern auch auf Teilprovinzen wie das spanische Baskenland oder Massachusetts.

Derzeit gibt es in den USA mehrere Hightech-Zentren, darunter das Silicon Valley, Boston, New York und Washington DC. Jedes von ihnen verfügt über Wettbewerbsvorteile, etwa in den Bereichen Informatik, Verteidigung, Datenanalyse oder Biotech. Mit über 10 Milliarden Dollar pro Jahr ist das Volumen an Venture Capital in den USA mit Abstand das höchste der Welt – aber 75 Prozent davon werden in Kalifornien, New York und Massachusetts ausgegeben. Viel zu wenige Bundesstaaten und Stadtregionen haben praktikable Wirtschaftspläne, in denen Regierung, Industrie und Bildungssektor gemeinsam das Ziel verfolgen, spezialisierte Industrie-Cluster für die USA und den globalen Markt zu entwickeln. Sie müssen ihre nationalen und internationalen Geschäftsbeziehungen und Lieferketten planen und sich gegenüber Konkurrenten behaupten.

Städtischen Info-Staaten erscheint Governance als Organismus, der leicht gehackt werden kann. Michael Bloomberg, der ehemalige Bürgermeister von New York, gründete die New York City Development Corporation (NYCDC), die sich federführend an der Umwandlung zur «digitalen Stadt» beteiligen

sollte, vergab Stipendien für Hightech-Innovatoren und richtete in Brooklyn das Center for Urban Science and Progress ein, das Datenanalyse-Profis ausbildet. Die ehemalige Verkehrskommissarin der Stadt, Janette Sadik-Khan, engagierte Architekten aus Kopenhagen und verfolgte die Bewegungsmuster von Fußgängern, um den Times Square fußgängerfreundlicher zu gestalten. Dan Doctoroff, ehemals Stellvertreter von Bürgermeister Bloomberg in New York, steht heute an der Spitze des Startup-Unternehmens Google Sidewalk. Dessen Ausgangsidee war es, Münztelefone in WLAN-Hotspots umzufunktionieren; mittlerweile bietet das Unternehmen aber eine sehr viel umfangreichere App-Palette an, die Big Data aus Gemeindeämtern, Patientenakten und Mobildaten der Bürger in Echtzeit nutzt, um die Verkehrssteuerung zu optimieren, Krankenhäuser zu planen und Flächenbewirtschaftung auszuarbeiten. Boston ist schon lange eine Drehscheibe für fast alles von der Fischerei über Bildung bis hin zu Finanzen. Dort wurde ein «Urban Mechanics Office» eröffnet, das Verkehrssysteme und Wohnungsbau effizienter gestalten soll. Die Vermögenssteuer spült zwar bereits über zwei Milliarden Dollar in die öffentlichen Kassen, um aber noch mehr Kapital nutzen zu können, werden Investitionen heute auch gemeinsam mit Unternehmen getätigt.

Städte sind sehr viel besser als Länder darauf vorbereitet, sich selbst innerhalb einer einzigen Generation neu zu erfinden. Manche der «smartesten» Städte der heutigen Zeit zählen tatsächlich gleichzeitig auch zu den ältesten, vor allem in Europa. In der globalen Community der Stadtarchitekten und Gemeindeorganisatoren ist man sich weitgehend darüber einig, welche Eigenschaften inklusive Städte ausmachen: Man braucht gemischt genutzte Viertel mit einem breiten Einkommensspektrum, die die Fortbewegung zu Fuß unterstützen und öffentliche

Mehrzweckflächen bereitstellen. Nähe ist also das Markenzeichen nachhaltiger und produktiver Städte im 21. Jahrhundert. Deshalb eignen sich die mittelalterlichen Städte in Europa mit ihrer mittleren Grösse bestens, um sich an die Zukunft anzupassen, da die Menschen fast alles, was sie brauchen, von ihrer Wohnung aus zu Fuss in zehn Minuten erledigen können. Und so sind Amsterdam, Barcelona und Berlin jeder US-amerikanischen Stadt in puncto sensorgesteuertes Verkehrsmanagement, Smart Cards und Einsatz von Elektrofahrzeugen um ein Jahrzehnt voraus. In immer mehr europäischen Ländern müssen Arbeitgeber bei der Lohnkalkulation berücksichtigen, wann ein Arbeitnehmer sich auf den Weg zur Arbeit macht. Dies wirkt sich auf geschäftspolitische Massnahmen aus, weil Telearbeit und Kinderbetreuung deshalb vermehrt unterstützt werden. Solche Massnahmen sind in den grossflächigen US-Städten mit ihrer auffälligen Infrastruktur praktisch unmöglich. Altes kann sich also schneller modernisieren als relativ Neues.

Gäbe es in den USA mehrere hundert Spitzenpolitiker wie Jerry Brown und Michael Bloomberg, bräuchte man ein anderes politisches System als den heutigen Kongress mit seinem Manipulationsgehabe und einem Denken in Bezirken und Bundesstaaten. In Gesellschaften, wo Bürger weit voneinander entfernt leben und nur selten gewählt wird, gestalten sich demokratische Prozesse ganz anders als in aufstrebenden Demokratien für eine Welt, die urban, vernetzt und mündig ist. Der technokratische Ansatz für die USA konzentriert sich deshalb nicht auf Zentralisierung, sondern unterstützt dezentralisierte Demokratie. Der Politiksoziologe Seymour Martin Lipset führte aus, dass Demokratien dann erfolgreich gedeihen, wenn Industrialisierung, Urbanisierung, Bildung und Wohlstand vorhanden sind. Die meisten Grossstädte der heutigen Zeit, in denen in erster Linie die Bürger

für lokale Entscheidungen und deren Umsetzung verantwortlich sind, erfüllen diese Voraussetzungen. Platon definierte seine Polis als Stadtstaat des antiken Athens, Rousseau war der Meinung, demokratische Tugenden könnten am besten in kleinen Gemeinwesen gedeihen. Tocqueville stellte fest, dass Volkssouveränität natürlicherweise in die «kommunale Unabhängigkeit» mündet. Wer also eine echte Demokratie befürwortet, muss auch Dezentralisierung befürworten.

Eine dezentralisierte, aus Info-Staaten bestehende Welt würde in der Tat am ehesten zu einer wahrhaft demokratischen Welt führen. Nach Schätzungen von Living Labs Global in Barcelona gibt es weltweit 557.000 Kommunalverwaltungen; die in Boston angesiedelte Organisation Leading Cities befragte städtische Führungskräfte und fand heraus, dass 96 Prozent von ihnen glauben, sie hätten ähnliche Probleme wie andere Städte. Laut den Studien des Wissenschaftlers Michele Acuto vom University College London existieren derzeit über 225 aktive stadtübergreifende Lernnetzwerke; diese Zahl ist grösser als die der zwischenstaatlichen Organisationen. Anscheinend sind Lektionen zu Governance und Nachhaltigkeit also eher von Stadt zu Stadt als zwischen Ländern übertragbar, wo kulturelle und historische Variablen Veränderungen möglicherweise stärker behindern.

China entwickelt sich immer mehr zu einem Gefüge von Stadtstaaten mit einer starken Zentralregierung. Vielleicht könnte auch dieses Land die Modellstufe einer westlich geprägten föderalistischen Demokratie überspringen, indem es mehr lokal begrenzte demokratische Systeme mit der technokratischen Führung in Peking kombiniert. Die Bewegung «Digitales China» hat das Programm «Sm@rt City» initiiert, um in immer mehr über das Land verteilten Städten Online-Plattformen für Bürgerservices

und Feedback zu integrieren. Sozialunternehmer haben chinesische Städte beim Aufbau von Online-Portalen unterstützt, die direkt mit Bürgermeisterämtern verknüpft sind; darüber können Bürger Projekte bewerten und Prioritäten zuweisen. Behörden experimentieren mit dem Setzen wettbewerbsfähiger Standards, die beispielsweise genau begrenzen, wie lange Autos auf der Strasse fahren dürfen – damit will man die Luftverschmutzung in den Griff bekommen. Schanghai ist eine derart grosse Stadt, dass auf Bezirksebene mit unterschiedlichen politischen Massnahmen experimentiert wird, etwa im extrem dynamischen Wirtschaftsstandort Pudong, der allein über sechs Millionen Einwohner zählt, oder in Puxi, dem historischen Stadtzentrum auf der anderen Seite des Flusses Huangpu.

In einer Welt des konstanten Feedbacks über Daten wirkt die Vorstellung, westliche Gesellschaften würden von Vernunft, östliche von Despoten regiert, wie ein abgedroschenes Klischee. Es geht nicht darum, eine algorithmische Ordnung zu konstruieren, sondern ähnlich wie in der Musik oder Architektur mit generativen Algorithmen zu arbeiten, die interaktiv sind und durch ihr offenes Ende unbegrenzte Möglichkeiten bieten: Strukturen, die nicht einzelne Eingaben diskriminieren, sondern sich an jede systemimmanente Veränderung anpassen. Die politische Praxis muss daher zu einem fortlaufenden Prozess werden, der Phasen der Problemeinschätzung, Vorbereitung, Formulierung, Umsetzung, Evaluierung und Anpassung umfasst. Besonders experimentierfreudige Gesellschaften, die ihre eigene Perfektion oder Vollkommenheit hinterfragen, werden sich aller Wahrscheinlichkeit nach eher weiterentwickeln als scheitern.

Globalen Einfluss wahren

Angesichts der zunehmenden Ungleichheit und Umweltzerstörung wird gerne der bevorstehende «Zusammenbruch des Kapitalismus» heraufbeschworen. Das mag auf den ersten Blick sinnvoll erscheinen – wenn man denn von der Tatsache absieht, dass mittlerweile jedes einzelne Land der Welt faktisch kapitalistisch ist. Wir sollten entsprechend nicht länger darüber debattieren, ob unsere Volkswirtschaften marktorientiert sein sollten oder nicht, sondern uns die Frage stellen, welches kapitalistische Modell überlegen ist: wenn Eigentümer von Unternehmen Privatpersonen, Regierungsbehörden, Genossenschaften oder eine Mischung daraus sind. Alle Länder konkurrieren heute auf demselben globalen Markt und versuchen, über industriepolitische Massnahmen (Subventionen und die Privilegierung von «nationalen Champions»), Währungsmanipulationen zur Exportsteigerung oder die verstärkte Nutzung von Exportkreditagenturen (ECAs) Vorteile zu erlangen.

Die Rettungsaktionen nach der Finanzkrise verdeutlichten, dass die USA eher in der Theorie als in der Praxis am Laissez-faire-Kapitalismus festhalten; dennoch tun sie sich eindeutig weiterhin schwer damit, anti-staatliche Reflexe zu überwinden und jene Strategien zu verfolgen, die sich bei ihren Konkurrenten als nützlich erwiesen. Nehmen wir als Beispiel die Export-Import-Bank, deren Mandat der Kongress 2015 auslaufen liess. Der Konzern General Electric (GE), einer der permanent Begünstigten jener US-Exportförderbank, verlagerte danach umgehend 500 Arbeitsplätze für die Herstellung von Stromturbinen nach Frankreich, dessen Exportkreditversicherer GE eine langfristige Kreditlinie eingeräumt hatte, um das Unternehmen zum Umzug zu verlocken. Die Umsiedlung war für GE sicherlich

auch hilfreich, um von den französischen Regulierungsbehörden die Zustimmung für die Übernahme des Stromgeschäfts des französischen Konzerns Alstom zu erhalten. US-amerikanische Unternehmen wissen also eindeutig besser als die Regierung, wie man in der neuen und globalen kapitalistischen Landschaft agieren muss.

Auch der Umgang mit internationalen Wirtschaftsvereinbarungen offenbart deutliche Defizite bei der rationalen Kosten-Nutzen-Kalkulation, dafür aber zu viel populistisches Imponiergehabe. Handels- und Investitionsabkommen steigern die Exporte der USA und bringen Milliarden Dollar Kapital in das Land, wodurch Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung geschaffen werden. Dennoch entwickelte sich das Anprangern der geplanten Transpazifischen Partnerschaft TPP, mit dem Wählerstimmen aus dem «Rostgürtel», der grössten Industrieregion der USA, gewonnen werden sollten, zu einer Abwärtsspirale. Der Kongress hat dem Präsidenten auch untersagt, die Beteiligung der USA an wichtigen Reformen des Internationalen Währungsfonds IWF zu autorisieren, was die Glaubwürdigkeit des Landes in internationalen Institutionen verbessert hätte. Solche Angelegenheiten dürfen nicht für den politischen Schlagabtausch missbraucht werden, denn die nationale Wettbewerbsfähigkeit steht auf dem Spiel; und obwohl technokratische Ansätze politisch kontrovers sein mögen, kann deren grundsätzliche Notwendigkeit nicht angezweifelt werden.

Es gibt auch Fragen von strategischer Bedeutung, die technokratische Herangehensweisen erfordern. Vor kurzem wurden die USA zum grössten Erdöl- und Gasproduzenten der Welt. Andere grosse Rohstoffexporteure wie Australien, Kanada und Russland haben es versäumt, solide Staatsfonds für die Erlöse

aus Energieexporten einzurichten, damit diese für Infrastrukturinvestitionen oder zum Schuldenabbau verwendet werden können. Sollten die USA diesen Fehler nicht vermeiden und es dem kleineren und weiseren Norwegen gleichtun? Diplomatie war traditionell ein Aufgabengebiet für Aussenpolitikexperten mit dezidierten Kenntnissen zu Sprache und Kultur bestimmter Regionen. Aber seitdem die Wahlkampffinanzierung durch Privatpersonen für Präsidentschaftskandidaten derart wichtig geworden ist, belohnt man die Meistbietenden mit Botschafterposten. Somit spazieren Dilettanten in Länder, von denen sie so gut wie nichts wissen, und erklären ihren Rücktritt, sobald ihr Verbündeter im Weissen Haus aus dem Amt scheidet oder abgewählt wird. Das ist ein Armutszeugnis für die Grundprinzipien der modernen Diplomatie, nach denen ein Kernteam aus Experten stabile Beziehungen über konsequente und routiniert gehandhabte Interaktionen aufrechterhält. Diplomatie ist ein nobler Berufsstand – wie es so schön heisst, sogar der zweitälteste der Welt. Deshalb sollte die Auswahl und Beförderung von Spitzendiplomaten nach Kompetenzen und Auslandskontakten erfolgen, nicht auf der Grundlage des Geldbetrags, der im Inland mobilisiert werden kann.

Werden Prozesse zur Entscheidungsfindung in wichtigen Angelegenheiten von globaler Tragweite technokratisch angegangen, bedeutet das nicht das Ende von Transparenz, sondern mehr Gewicht für den Einfluss von Experten. Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) zum Beispiel stellt Zentralbanken unabhängige Studien – und Warnungen – zu den Auswirkungen exzessiver Kreditvergabe auf das Finanzsystem zur Verfügung und hat sich sehr viel detaillierter als einzelne Regierungen mit der Frage befasst, wie sich durch geldpolitische Massnahmen ausgelöste Volatilität auf den Finanzmärkten verringern lässt.

Wenn man solche Einrichtungen erst nach der nächsten Krise anhört, stellt sich die Frage, warum sie überhaupt geschaffen wurden. Von Einwanderung über Klimawandel bis hin zur Regulierung des Internets: Die wirklich dringenden internationalen Angelegenheiten der heutigen Zeit stellen uns vor bedeutende strukturelle Herausforderungen, die sich nur mit langfristigen Strategien lösen lassen. In der Vergangenheit sind Zivilisationen genau daran gescheitert, dass sie keine Lösungen für komplexe Probleme entwerfen konnten. Der Ausbau fortschrittlicher Technokratien ist in dieser Hinsicht zielführender, als zu hoffen, dass sich Demokratie weltweit durchsetzen wird.

4.

EUROPA: EIN TECHNOKRATISCHER SUPER-STAAT?

Ich habe mir eine detailliertere Betrachtung Europas für den Schluss aufgehoben. Bevor ich konkreter werde, wollte ich den Leserinnen und Lesern zuerst einen allgemeinen Überblick über politische Systeme verschaffen; so bin ich auch bei der US-amerikanischen Ausgabe dieses Buches vorgegangen. Im Vergleich zu anderen Regionen und Mächten sollte Europa sich selbst zu Recht weiterhin als das amtierende normative Leitbild unserer Welt betrachten. Die meisten Länder, die in den Bereichen effektives Regierungshandeln und Lebensqualität für die Bürger führend sind, liegen in Europa. Die Region charakterisiert sich durch hohe Bevölkerungsdichte, gebildete Bürger, hochwertige Infrastruktur und Investitionen in Nachhaltigkeit. Das lässt darauf schliessen, dass sie in der Lage ist, sich an komplexe Herausforderungen der heutigen Zeit und auch der Zukunft anzupassen – wenn es gelingt, die inneren Dämonen zu bezwingen. Für Fragen von existenzieller Bedeutung gibt es keine einfachen Antworten: Wird Europa auf der globalen Bühne nur eine unbedeutende Nebenrolle spielen? Wird die Europäische Union auseinanderbrechen? Ist der europäische Lebensstil langfristig finanzierbar? Wie bringt man die europäischen Volkswirtschaften wieder in Schwung und bekämpft Populismus? Meiner Meinung nach können die Länder Europas sowohl als souveräne Nationalstaaten als auch

als Mitglieder einer regionalen Staatengemeinschaft Lösungen für diese beunruhigenden Herausforderungen finden – wenn es ihnen gelingt, Demokratie und Technokratie miteinander in Einklang zu bringen.

Eurasien: vom Sorgenkind zur Weltinsel

In einem der vorherigen Kapitel habe ich erläutert, dass Deutschland das grösste Land ist, das mit vielen Tugenden eines Info-Staats regiert wird. In China bewundert man unverhohlen die gesellschaftliche Solidarität und die moderne Industrie des Landes. Die europäischen Beziehungen speziell zu China, aber auch zu anderen asiatischen Ländern, beschränken sich allerdings nicht nur auf den Transfer von Know-how zum Thema Governance. Wie ich in *Connectography* (2016) bereits ausgeführt habe, symbolisieren diese enger werdenden Verbindungen zwischen den beiden Extremen der eurasischen Landmasse auch die grösste geopolitische Verschiebung des 21. Jahrhunderts. Es sind nicht länger die transatlantischen Beziehungen, die die strategische Agenda der Welt bestimmen; stattdessen rücken die transeurasischen Entwicklungen zunehmend in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit.

Kein Statement verdeutlicht diese neue eurasische Ausrichtung besser als die Bemerkung von Angela Merkel im Januar 2017, die USA dürften nicht erwarten, es gebe eine «Ewigkeitsgarantie» für die engen Beziehungen mit Europa – und dass es für die Menschen in Europa naiv wäre, weiterhin von den USA als strategischem Anker abhängig zu sein. Diese Einstellung lässt sich auch aus neu entstehenden Handelsmustern und institutionellen Vereinbarungen ablesen. Aktuell beläuft sich das europäische

Handelsvolumen mit China pro Jahr auf knapp 500 Milliarden Dollar, etwa halb so viel wie zwischen Europa und den USA. Aber die Handelsbeziehungen zwischen der EU und China wachsen sehr viel schneller – und dass das Transatlantische Freihandelsabkommen TTIP vor dem Scheitern steht, weil es sowohl von Trump wie von europäischen Regierungen, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, misstrauisch beäugt wird, trägt zu dieser Entwicklung bei.

Interessanterweise ist die Skepsis in Europa deutlich geringer, wenn es um den Beitritt zu Institutionen unter chinesischer Führung geht, etwa der Asian Infrastructure and Investment Bank (AIIB). Obwohl hochrangige Mitglieder der Regierung Obama protestiert hatten, stiess das Projekt «One Belt, One Road» bei allen zur Teilnahme eingeladenen Regierungen Europas auf Begeisterung: Diese «neue Seidenstrasse» soll Schanghai mit Lissabon verbinden. In den letzten 25 Jahren hat Europa in die physische und politische Modernisierung der Mitgliedsstaaten des Warschauer Pakts, der Balkanländer, des Kaukasus und zahlreicher ehemaligen Sowjetrepubliken investiert, wobei die Anzahl der EU-Mitgliedsstaaten sich mittlerweile mehr als verdoppelt hat. Insbesondere im letzten Jahrzehnt hat auch China seine Expansionsanstrengungen nach Westen, also Richtung Mittlerer Osten und Europa, intensiviert. Bereits heute existieren Gas-Pipelines zum Kaspischen Meer, Bahnverbindungen in den Iran und Schienen-Frachtverkehr von Südchina nach Westdeutschland. Ein Beweggrund für die Aussage Merkels war die Faszination, die vom Aufbau und der profitablen Nutzung einer neuen «eisernen Seidenstrasse» ausgeht. Für US-Strategen war Europa ein Waisenkind, ein Spielball feindlicher Mächte aus dem Osten, bedroht von russischen Aggressionen oder durch die Instabilität der arabischen Welt. Vielleicht verhält es sich

stattdessen so, dass Europa bestens positioniert ist, um Kapital aus den am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften in seiner Nachbarschaft zu schlagen. Heute konkurriert die eurasische Vernetzung mit den kulturell gewachsenen transatlantischen Bindungen.

Trotzdem wäre es töricht von europäischen Staaten zu glauben, dass sie China und Asien im Alleingang beeinflussen können. China investiert und handelt bereitwillig mit europäischen Nationen auf bilateraler Ebene, aber nur die gesamte EU kann China bei Streitigkeiten in der Welthandelsorganisation WTO die Stirn bieten oder Einfluss auf seine Geld- und Währungspolitik ausüben, indem sie ihm nicht den Status einer «Marktwirtschaft» zuerkennt. Ebenso wie in den USA spielen wichtige geopolitische Fragen bei nationalen Wahlen kaum eine Rolle – weshalb die Ergebnisse solcher Wahlen umgekehrt auch keinen wesentlichen Einfluss auf die Beantwortung dieser Fragen haben sollten. Wenn Menschen in Europa darauf hoffen, dass die Union zerbricht, begreifen sie nur sehr bedingt, wie negativ es sich langfristig auf Stabilität und Einflussmöglichkeiten auswirken könnte, das Kind mit dem Bade auszuschütten.

Technokratien richten ihr Augenmerk zuerst auf Ziele und gewünschte Ergebnisse und entwickeln danach die wirksamsten Massnahmen, um diese zu erreichen. Im Gegensatz dazu bilden bei einer an Konsens orientierten Aussenpolitik politische Interessen den Ausgangspunkt. Das be- oder gar verhindert die Entstehung von bedeutenden politischen Initiativen. Und tatsächlich gestaltet sich die gemeinsame europäische Aussenpolitik viel zu bruchstückhaft, was auch auf nationaler Ebene zu beobachten ist. Von Javier Solana bis zur jetzigen Amtsinhaberin Federica Mogherini war ein Hoher Vertreter der EU für Aussen- und

Sicherheitspolitik nur selten mit ausreichenden Machtbefugnissen ausgestattet, um auf nationaler Ebene Positionen zu koordinieren. Man hält hartnäckig an der naiven Idee fest, dass bestimmten Ländern einzelne geografische Beziehungen quasi «zustehen», Spanien also etwa wegweisend für die Beziehungen zu Lateinamerika, Frankreich für Afrika, Deutschland für Russland etc. sein sollte. Wie zu erwarten resultiert daraus mehr interne – und externe – Verwirrung über die gemeinsamen Ziele Europas und weniger Einflussmöglichkeiten für die Europäische Union als Ganzes.

Damit Europa optimal von der eurasischen Integration profitieren kann, muss man zunächst vor der eigenen Haustür ansetzen und die Beziehungen zu den drei wichtigsten Brückennächten wieder ins Lot bringen, die Europas Tore zum Osten sind: Russland, die Türkei und der Iran.

Nicht die USA, sondern Europa ist und bleibt der Nachbar Russlands – obwohl sich die Grenzen beider Länder in den letzten 25 Jahren immer wieder verschoben haben. Man darf nicht vergessen, dass die Erweiterung Europas dem Osten Modernisierung und Demokratisierung beschert und gleichzeitig der EU insgesamt mehr wirtschaftliches und strategisches Gewicht verschafft hat. Solche Prozesse machen vor Grenzen keinen Halt. Da Energie günstig zu haben ist und China beständig mehr Einfluss an der entvölkerten Ostgrenze Russlands gewinnt, steht ausser Frage, dass die Mehrheit der Russen westlich des Urals sich eine Zukunft nach westlichem Vorbild wünscht. Europa tut gut daran, bei den Verhandlungen mit Russland an Trumpfkarten und Druckmitteln wie der visumfreien Einreise festzuhalten; aber in den Bereichen Energie und Investitionen herrscht Uneinigkeit. Statt gemeinsam Pipeline-Strecken zu planen, von denen das

gesamte europäische Erdgasnetz profitieren könnte, streitet man sich intern um die Optionen Nordsee versus Schwarzes Meer. Parallel dazu kauft Russland in Serbien, Bulgarien und anderen Ländern strategisch wichtige Assets für die Energieverarbeitung und -distribution und manipuliert Regierungen, um Europa weiter uneinig zu halten. So kann es nicht gelingen, einen Staat zu zähmen, der faktisch ein maroder Petro-Staat ist. Stattdessen sollte Europa verstärkt Investitionen in Russland tätigen – insbesondere in Gegenden, die nicht mehr von Sanktionen betroffen sind –, um echte Verbesserungen der Corporate Governance in Russland zu bewirken, die Diversifizierung der Wirtschaft zu unterstützen und neue Anreize für den Kreml zu schaffen.

Mit Sanktionen konnte man das Verhalten Russlands nicht beeinflussen, und selbst die sehr viel länger andauernden Sanktionen im Iran haben wenig bewirkt. Auch hier ist der Ansatz der europäischen Länder richtig, der Sanktions-Farce ein Ende zu setzen, da sich ohnehin niemand an die Sanktionen hält. Die Geschichte lehrt, dass Engagement wirksamer ist als Isolation. Man kann sicherlich durchsetzen, dass der Iran sich an den gemeinsamen Aktionsplan zum Nuklearabkommen hält, während gleichzeitig am Aufbau eines unabhängigen Privatsektors und der Zivilgesellschaft im Iran gearbeitet wird.

Die Türkei ist der dritte Problemfall Europas im Osten, und sie bereitet permanent Kummer. Das Land, das vor gar nicht allzu langer Zeit beinahe die Anforderungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zur EU zu erfüllen schien, wird heute von einem immer autokratischer regierenden Präsidenten geführt und stellt für die meisten Europäer in erster Linie das Schlüsselland für die Flüchtlingskrise dar. War das unvermeidlich? Selbstverständlich trifft Europa keine unmittelbare Mitschuld am

Arabischen Frühling, der Flüchtlingskrise oder der antiliberalen Kehrtwende Erdogans. Aber ebenso wie in Russland hat Europa zwar lange Zeit das Profil der Auslandsinvestitionen in der Türkei geprägt, hat aber nicht deutlich genug auf wirtschaftliche und soziale Reformen gedrängt, die die zentralisierte Machtbasis hätten aushöhlen können.

Diese Beispiele beweisen eindeutig: Wenn man Probleme wie Autoritarismus oder Einwanderung nicht angeht, verschwinden sie nicht einfach von selbst, sondern lauern auf immer und ewig vor der eigenen Haustür. Die Europäer müssen akzeptieren, dass sie jenseits der formellen Union eine ausgedehnte Gemeinschaft von Gesellschaften anführen, die von ihrer ökonomischen Schwerkraft abhängt und sich in konzentrischen Kreisen über Nordafrika, den Nahen Osten und die ehemalige Sowjetunion erstreckt. Man sollte nicht vergessen, dass sich rund um den Globus die regionale Integration nach europäischem Vorbild immer schneller ausbreitet. Der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN), die Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC) oder der Golfkooperationsrat (GCC): Regionale Gruppierungen schaffen Binnengrenzen ab und nutzen positive Skaleneffekte für ihre Märkte und Investitionen. Es wäre eine Ironie des Schicksals, wenn Europa seine Vorbildrolle für den Aufbau regionaler Institutionen genau zu dem Zeitpunkt aufgibt, wenn die Welt den europäischen Weg einschlägt.

Das Richtige tun und trotzdem wiedergewählt werden

Jean-Claude Juncker, der Präsident der Europäischen Kommission, wurde berühmt für eine geistreiche Bemerkung, die er

vor knapp zwei Jahrzehnten als amtierender Ministerpräsident von Luxemburg machte: «Jeder weiss, welche Reformen wir brauchen, aber niemand weiss, wie wir sie einführen und danach wiedergewählt werden können.» Im heutigen Europa kollidiert das Bestreben, das Richtige zu tun, mit populistischen Stimmungen – und populistische Tendenzen behalten in der Regel die Oberhand. So etwas passiert nun einmal, wenn man zu viel Demokratie und zu wenig Technokratie hat. Man wirft der EU ein «demokratisches Defizit» vor; in Wahrheit besteht das Defizit aber darin, dass Technokraten in Europa nicht genug Einfluss haben, um tatsächlich politische Massnahmen umzusetzen, die Europa stärken. Stattdessen gibt man populistischen Strömungen klein bei, die auf den Zerfall Europas abzielen.

An dieser Stelle soll weder über die Kräfteverhältnisse zwischen den Hauptorganen der EU (Europäisches Parlament, Kommission, Gerichtshof und Ministerrat) debattiert werden noch über das Ausmass ihrer demokratischen Rechenschaftspflicht. Der Vorschlag, ausser dem Europäischen Parlament könnten noch andere Institutionen direkt von den 500 Millionen Bürgern der europäischen Staaten gewählt werden, scheint absurd. Trotz dieser klaren Struktur für die Beteiligung der Öffentlichkeit ist die Wahlbeteiligung europaweit von durchschnittlich über 60 % in den späten 1970er Jahren auf knapp über 40 % im Jahr 2014 gesunken. Auch werden die nationalen Regierungen, aus deren Ministern sich der EU-Ministerrat zusammensetzt, ihrerseits demokratisch gewählt, und Europa-politik ist Bestandteil ihrer politischen Programme. Da wir uns verstärkt auf die Legitimität des Outputs statt lediglich auf die des Inputs konzentrieren wollen, geht es uns in erster Linie darum, wie wirksam der Beitrag paneuropäischer Institutionen zur Entfaltung von Wohlfahrt im utilitaristischen Sinn ist.

Viele Politiker und Kommentatoren sind geradezu besessen von der Idee, die Kommission bräuchte mehr als einen Präsidenten. Aber die Kommission ist bereits jetzt ähnlich wie das hier befürwortete «Präsidialkomitee» strukturiert: Es handelt sich um ein Kollegialgremium aus dem Kommissionspräsidenten und mehreren Mitgliedern, die sämtliche Politikbereiche abdecken. Wie könnten mehrere Präsidenten dazu beitragen, den Kurs der Kommission zu vereinheitlichen? Ähnlich wie im US-amerikanischen Kabinett besteht das Hauptproblem der Kommission doch eher darin, dass sie zu gross geworden ist – und zwar aus dem einfachen Grund, weil man genügend Ressorts für alle neuen EU-Mitglieder schaffen musste. Ausserdem darf man nicht vergessen, dass immer noch der Europäische Rat, in dem alle Staats- und Regierungschefs vertreten sind und dem die Kommission Rechenschaft schuldet, die Agenda der Kommission festlegt. Somit scheint das aktuelle Problem eher zu sein, dass es zu viele hochrangige Exekutivorgane gibt, deren konkurrierende Agenden von den jeweiligen Ratspräsidenten während ihrer kurzen Amtszeiten geprägt werden. Die Rechenschaftspflichten den Bürgern gegenüber sind über nationale Staats- und Regierungschefs bis hin zur Kommission klar geregelt; aber nach der Festlegung der politischen Agenda der Kommission versuchen die Nationalstaaten viel zu oft, ihre individuellen Interessen durchzusetzen. Dieses Problem veranschaulicht eine Analogie aus den Vereinten Nationen: Wenn der UN-Sicherheitsrat eine Resolution nicht durchbringen kann, wer ist dann schuld: die UNO oder ihre Mitgliedsstaaten – insbesondere die besonders mächtigen Mitglieder mit Veto-Recht?

Eine ähnliche Logik gilt für den Umgang mit der Forderung, Brüssel solle nichts weiter als eine Verwaltungshauptstadt sein, die politische Macht hingegen an eine multipolare Konstellation

nationaler Hauptstädte wie Berlin, Paris, Madrid und Rom zurückgegeben werden. Bei der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik hat sich bereits gezeigt, wie wenig eine derartige Herangehensweise zu leisten vermag. Hier bietet ein Blick auf die UNO überzeugende Gegenargumente: Arbeitet die UNO in irgendeiner Weise effektiver, weil ihre zahlreichen Institutionen über New York, Genf, Wien und Nairobi verteilt sind?

Das Ziel der Europäisierung sollte nicht die psychologische Beruhigung von Ländern sein, die einzeln immer mehr Relevanz auf der Weltbühne verlieren – sondern die Koordination einer vereinten und starken Region. Und so gesehen ist es nur folgerichtig, dass das institutionelle Zentrum der europäischen Macht in Richtung ihres geografischen Mittelpunkts gewandert ist: in die erweiterte Rhein-Region von Brüssel über Luxemburg und Frankfurt nach Strassburg.

Gesamteuropäische Institutionen sind jünger und flexibler (oder weniger verknöchert) als US-amerikanische und können ihre Strukturen deshalb besser anpassen. Seit dem Maastrichter Vertrag im Jahr 1992 hat man genau das getan: Der Vertrag von Nizza 2001 etwa optimierte Entscheidungsprozesse vor dem Hintergrund der damals anstehenden bedeutenden Erweiterungen der EU; und der Vertrag von Lissabon im Jahr 2007 änderte die Wahlverfahren und schuf die neuen Schlüsselpositionen des Ratspräsidenten und des Hohen Vertreters für Aussen- und Sicherheitspolitik. Europa hat bislang noch keine verbindliche gemeinsame Verfassung, aber man arbeitet weiterhin an diesbezüglichen Bestrebungen. Es muss wohl kaum explizit erwähnt werden, dass es sich nicht um ein geschlossenes System wie die US-amerikanische Verfassung handeln wird, sondern um ein Dokument, das sich andauernd weiterentwickelt.

Das Thema «Europa» muss zwar bei allen nationalen Wahlen erhalten, aber kein nationaler Politiker – nicht einmal ein Populist – wird bis in alle Ewigkeit wiedergewählt werden, wenn er das eigene Versagen einfach Europa in die Schuhe schiebt. Gleiches gilt für Donald Trump, sollte er weiterhin einfach China und Mexiko für das Versagen der US-Politik kritisieren. Die eigentliche Hauptaufgabe besteht also darin zu untersuchen, ob die gemeinschaftliche Politik Europas zwei Grundprinzipien angemessen in Einklang bringt: Solidarität und Subsidiarität. Solidarität entspricht in etwa meiner pro-utilitaristischen Prämisse: Steht das Gemeinwohl der gesamten Bevölkerung Europas im Zentrum des Interesses? Subsidiarität wiederum erfordert, dass die lokalen Regierungen mit Mitteln zur Umsetzung politischer Massnahmen ausgestattet werden; dies gewährleistet nicht nur, dass die jeweiligen lokalen Institutionen eine zentrale Rolle bei diesen Prozessen spielen, sondern auch, dass über deren Rückmeldungen an die zentrale Ebene bestimmt werden kann, ob die Massnahmen erfolgreich sind.

Unter diesem Aspekt stellten die beiden Themenkomplexe Sparpolitik und Einwanderung die EU vor ihre bislang härtesten Bewährungsproben. Die Nachwehen der globalen Finanzkrise erschütterten das europäische Wohlfahrtssystem in seinen Grundfesten. Wegen der Bankenkrise wurden keine Kredite mehr vergeben, was die Auswirkungen der lähmenden Sparmassnahmen zusätzlich verschlimmerte. In Griechenland, Spanien und anderen südeuropäischen Ländern waren die Menschen gezwungen, auf der Strasse zu betteln und im Müll nach Lebensmitteln zu suchen. Unter den Jugendlichen, naturgemäss die Stütze eines jeden langfristigen Wirtschaftsplans, ist die Zahl der Arbeitslosen nach wie vor erschreckend hoch. Überall auf dem Kontinent sind rechtspopulistische Bewegungen entstanden,

die das gesamte Nachkriegsprojekt der europäischen Integration bedrohen. War es das wirklich wert?

Die USA konzipierten in aller Eile einen Rettungsplan für die Wall Street, vergassen dabei jedoch, auch an die Normalbürger zu denken. In Europa war es ähnlich: Hier diktierte eine in Hinterstübchen ausgeheckte Politik zum Schutz der Banken in den Gläubigerländern die Bedingungen für die ökonomische Umstrukturierung der Volkswirtschaften in denjenigen Ländern der Eurozone, die mit den meisten Problemen zu kämpfen hatten – und zwar bis zum heutigen Tage. Ist die Sparpolitik eine technokratische Massnahme? Nur dann, wenn man nicht zwischen Finanzeliten und utilitaristisch agierenden Technokraten unterscheidet. Wenn Banken für ein solches Vorgehen plädieren, überrascht das nicht; aber es gibt keine Entschuldigung dafür, dass Regierungen sich zu Komplizen von derartigen Unternehmungen machen. Die Auferlegung von Sparmassnahmen, um Disziplin zu üben und wirtschaftliche Anreize für unmoralisches Verhalten zu vermeiden, ähnelt der Bestrafung unartiger Kinder, denen man die Nahrung entzieht und dadurch ihr Wachstum nachhaltig beeinträchtigt. Sparpolitik schafft keine Arbeitsplätze, bietet keine Investitionsanreize und kurbelt auch den Konsum nicht an – und das ist es, was angeschlagene Volkswirtschaften in Krisenzeiten brauchen. Stattdessen erreicht man damit das genaue Gegenteil.

Auch die deutsche Ansicht, seit langem vernachlässigte Strukturreformen müssten überstürzt umgesetzt werden als Voraussetzung für die Fortführung von Rettungspaketen, erweist sich aus technokratischer Perspektive als wenig nützlich. Niemand bezweifelt, dass Griechenland unbehelligt über Jahrzehnte mit günstig aufgenommenen Krediten verschwenderische Ausgaben

und unproduktive Branchen finanziert hat. Selbst so entlegene Länder wie Georgien und Peru arbeiten unermüdlich an der Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit, indem sie Auslandsinvestitionen vereinfachen, Dienstleistungen digitalisieren und Steuerreformen umsetzen. Wie kann Griechenland es dann wagen, ewig um Geduld zu betteln, schlicht damit Politiker, die am Status quo festhalten, die Macht nicht verlieren?

Eine technokratische Lösung würde einen pragmatischen, humanen und langfristig sinnvollen Weg darstellen. Der griechische Staat erhält angemessene finanzielle Unterstützung, während seine Gläubiger gleichzeitig eine umfangreiche Restrukturierung der Schulden inklusive Schuldenschnitt akzeptieren. Ausgedehnte Privatisierungsmassnahmen führen dazu, dass im Gegenzug Auslandsinvestitionen zunehmen. Athen erhält Erleichterungen bei der Erfüllung finanzpolitischer Anforderungen, wenn es im Gegenzug die Steuern konsequenter eintreibt. Für eine an Faulheit gewöhnte Gesellschaft sind Modernisierungen kein Vergnügen, aber der «Grexit» kann wohl kaum die Lösung sein. Die Zeiten des Monopoly-Geldes sind vorbei: Auf den heutigen Anleihemärkten gibt es wenig Appetit auf Währungen, die nach Lust und Laune abgewertet werden, da die Märkte in Schwellenländern deutlich bessere Investitionschancen bieten. Wenn ein Land den Mumm hat, das Handtuch zu werfen, seine frühere Währung wieder einzuführen und diese den Banken und Geschäften im ganzen Land zur Verfügung zu stellen, sollte auch in der Lage sein, sein eigenes Olivenöl abzufüllen. Zwar kann man die Reformen an die spezifische Situation Griechenlands anpassen – aber an Reformen führt kein Weg vorbei.

Auch das Thema Migration verursacht Paranoia unter europäischen Populisten. Hier kollidieren ebenfalls nationalstaatliche

mit kollektiven Interessen und kurzfristige Lösungen mit langfristigen. Das Ausmass und die Streuung des Migrantenzustroms sind so massiv wie nie zuvor. Das ruft nicht nur in Erinnerung, wie gravierend die sozioökonomische Krise in der arabischen Welt und in Teilen Afrikas ist, sondern auch, dass die Grenzen Europas zu seinen östlichen und südlichen Nachbarn durchlässig sind. Dieselben Bahnstrecken, die man zur Erleichterung von Tourismus und Handel Richtung Balkanländer und Türkei ausgebaut hatte, werden massenhaft von Flüchtlingen genutzt, um schneller in umgekehrter Richtung voranzukommen.

Die Währungspolitik ist eben nur einer von mehreren extrem sensiblen Bereichen der internationalen Beziehungen und Globalisierung. Grenzkontrollen sind ein weiterer entscheidender Aspekt. Viele Länder errichteten in aller Eile Zäune und Mauern entlang ihrer Grenzen und setzten damit das Schengen-Abkommen ausser Kraft; das sehr viel grössere Deutschland hingegen nahm über eine Million Flüchtlinge auf – natürlich versuchten viele Flüchtlinge, die anderswo gestrandet waren, ebenfalls nach Deutschland zu gelangen.

Während sich die Zahl der im Ausland geborenen Einwohner in europäischen Ländern einem Durchschnittswert von über 20 Prozent annähert, drängt sich eine grundsätzlichere Frage auf als nur die, wie viele Migranten 2015, 2016, 2017 und in jedem weiteren Jahr zugelassen werden sollten. Sie lautet: Wie kann Europa Migranten besser integrieren, die in Anbetracht seiner existenzbedrohend niedrigen Geburtenraten für das demografische Überleben unbedingt gebraucht werden? Jenseits von rechten Überfremdungsängsten gibt es pragmatische Fragen, die Regierungen wirklich angehen müssen, etwa wie man Personalmangel sowohl am unteren wie am oberen Ende der Wertschöpfungskette

begegnen kann. Je länger Politiker diese Realitäten ignorieren und die identitätspolitische Karte spielen, desto mehr konzentrieren sie sich auf Auseinandersetzungen um Banalitäten und verlieren dabei das übergeordnete Ziel aus dem Blick: dafür zu sorgen, dass die Gesellschaft weiterhin dynamisch und relevant bleibt.

Es kann durchaus passieren, dass im Laufe des Jahres 2017 europäische Wähler nationalpopulistische Gruppierungen an die Macht bringen, aber man sollte auch nicht überrascht davon sein, wenn diese ebenso schnell wieder in sich zusammenfallen, wie sie aufgestiegen sind. Der Grund dafür ist, dass populistische Bewegungen klassischerweise eher wenig über die Reform des italienischen Bankensystems, die französische Steuerpolitik oder den deutschen Arbeitsmarkt wissen. Und trotzdem behält man diese politische Unbeständigkeit im Namen des Demokratie-Theaters bei. Allein dies ist das beste Argument für ein stärker kollektiv geprägtes technokratisches System anstelle einer fragmentierten Demokratie.

Die Geschichte beweist, dass die europäische Integration genau wegen ihrer internen und externen Krisen vorankommt. Seit Jahrzehnten behaupten Spitzenpolitiker und Kommentatoren, Erweiterung und Vertiefung wären unvereinbar – und dennoch ist Europa beides in einem Masse gelungen, das niemand erwartet hätte. Wenn Grossbritannien kein Veto mehr einlegen kann gegen das tiefgehende, aber subtile Voranschreiten der europäischen Kernländer hin zu mehr Integration, dann stehen die bereits erwähnten Rezepte auf Abruf bereit, die die europäische Gemeinschaft auf die nächste Stufe heben: Fiskalpakt, Bankenunion, vielleicht sogar neue Erweiterungen. Hoffen wir darauf, dass die Technokraten in Europa die Oberhand behalten.

FAZIT: DIE WENDE DER GESCHICHTE

In den nächsten Jahrzehnten wird der globale Wettbewerb Sentimentalität bestrafen. Gesellschaften, die etwas besser machen könnten, dies aber nicht tun, sind entweder dumm oder lebensmüde – manchmal auch beides. In politischen Systemen sollte weniger Wert auf demokratische Belange und mehr Wert auf gute Governance gelegt werden. Erfolg definiert sich darüber, ob man für innerstaatliche Wohlfahrt sorgen und globale Komplexität managen kann, nicht über das Veranhalten von Wahlen. Dieser pragmatische Ansatz ermöglicht einen ergiebigen Meinungsaustausch über eine kontinuierliche Verbesserung der Governance statt über einen vermuteten Endzustand. Governance ist mehr als ein Wettrennen um Effizienz; sicherlich würde es aber keiner westlichen Regierung schaden, etwas mehr Wert auf technokratische Substanz statt auf demokratische Form zu legen.

Europa repräsentiert heute im internationalen Vergleich den höchsten Lebensstandard und die beste Governance-Qualität, die USA haben in der Vergangenheit mehrfach ihre Fähigkeit zur Selbsterneuerung unter Beweis gestellt. Daraus lässt sich allerdings nicht einfach ableiten, dass dies auch künftig so bleiben wird. Regierungen müssen mit dezentralisierten Gesellschaftssystemen, neuen Wegen zu Transparenz und Kontrolle, immer komplexeren Identitäten und einem extrem wettbewerbsfähigen

und -willigen wirtschaftlichen Umfeld zurechtkommen. Das sind grosse Herausforderungen, und es ist längst nicht klar, dass die USA oder Europa diese Umstellungen besser als andere meistern werden.

Churchill behauptete, Demokratie sei die schlechteste aller Regierungsformen, abgesehen von allen anderen; diese Aussage steht nun auf dem Prüfstand. Das überlegene Modell der Governance im 21. Jahrhundert ist die direkte Technokratie. Sie kombiniert Elemente nach Schweizer Vorbild, nämlich eine Präsidentschaft als Kollegialgremium und ein Parlament, das sich aus Mitgliedern mehrerer Parteien zusammensetzt, mit dem informationsbasierten und utilitaristisch ausgerichteten öffentlichen Dienst von Singapur: ein Mix aus Technokratie und Demokratie, der sich auf Technologie stützt. Um mithalten zu können, müssen westliche Gesellschaften das Rad zwar nicht neu erfinden; aber ihre politischen Systeme brauchen eine gesteuerte Entwicklung von innen heraus – ansonsten wird es schlicht egal sein, wer ihre gewählten Führer sind.

DANKSAGUNGEN

Vor fast zwanzig Jahren hatte ich das grosse Glück, an der Georgetown University einen Platz im extrem begehrten Seminar über Tocqueville von Professor Joshua Mitchell zu ergattern. Tendenziell konzentriere ich mich eher auf internationale Beziehungen als auf politische Theorie. Wie Tocqueville politische Systeme als Aussenstehender betrachtet, war mir auf all meinen Reisen jedoch eine wertvolle Inspiration. Ich habe ungefähr die Hälfte meines Lebens in den USA, die andere Hälfte im Rest der Welt verbracht. Jetzt scheint mir der richtige Zeitpunkt gekommen, meine Erkenntnisse zu den vielen verschiedenen Formen der Governance vorzustellen, die mir in den letzten beiden Jahrzehnten begegnet sind. Einigen Personen bin ich sehr dankbar, weil sie das gesamte Manuskript gelesen und mir wohlwollendes und aufschlussreiches Feedback gegeben haben. In der Endversion dieses Textes habe ich dies nach Möglichkeit berücksichtigt. Scott Malcomson, mein langjähriger Freund, Kollege und ehemaliger Redakteur der *New York Times*, war einmal mehr eine unerschöpfliche Quelle der Erkenntnis zu sämtlichen Themen von Sicherheit bis Technologie. Daniel Bell, dessen faszinierende und unermüdliche Studien zu Meritokratie ich schon seit über zehn Jahren zitiere, inspiriert mich beständig mit seinen originellen Konzepten zu guter Governance. Peter Ho, der Strategie-Guru aus Singapur, ist nicht nur ein grosser Denker mit

einem grossen Herzen, sondern auch ein wandelndes Lexikon, das alles über wichtige Prozesse der Entscheidungsfindung in der Geschichte seines Landes weiss. Mein Vater Sushil hat bereits fünf meiner Manuskripte überarbeitet und mich nie enttäuscht: Es gelingt ihm immer, die von mir beschriebenen Probleme und Lösungen mit einem gewissen Gefühl der Dringlichkeit zu versehen. Und zu guter Letzt natürlich auch meine rechte Hand, der Wissenschaftler Soren Nieminen, der wieder einmal höchst interessante historische Belege und Forschungsmaterial ausfindig machen konnte, so gut verborgen sie auch gewesen sein mögen, um der Sache zu dienen. Ihnen allen danke ich für ihre Unterstützung und ihre Weisheit.

ÜBER DEN AUTOR

Parag Khanna ist Senior Research Fellow an der Lee Kuan Yew School of Public Policy der National University of Singapore. Im Jahr 2017 ist er Richard von Weizsäcker Fellow der Robert Bosch Academy in Berlin.

Dr. Khanna ist Autor von *Technocracy in America: Rise of the Info-State* (2017), *Connectography: Mapping the Future of Global Civilization* (2016), *How to Run the World: Charting a Course to the Next Renaissance* (2011) und *The Second World: Empires and Influence in the New Global Order* (2008), sowie Mitverfasser von *Hybrid Reality: Thriving in the Emerging Human-Technology Civilization* (2012).

Parag war Fellow der Brookings Institution und der New America Foundation, arbeitete als Berater für das Programm Global Trends 2030 des National Intelligence Council der USA und war als Senior Geopolitical Advisor der Special Operations Forces der USA in Irak und Afghanistan tätig. Dr. Khanna promovierte an der London School of Economics zum Doktor in Internationalen Beziehungen, seinen Bachelor- und Master-Abschluss legte er an der School of Foreign Service der Georgetown University ab. Er wurde vom Weltwirtschaftsforum zum Young Global Leader auserkoren, ist Ratsmitglied der American Geographical Society und engagiert sich im Stiftungsrat der New Cities Foundation.