

„Corona“ als Richtungsstoß

DEMOKRATISCHE RESILIENZ – RESILIENTE DEMOKRATIE



Bild: Gerd Altmann auf Pixabay

EIN PLÄDOYER
VON
THOMAS FALKNER UND HORST KAHRS

Thomas Falkner arbeitet als Vorstandsreferent der Linksfraktion im Brandenburgischen Landtag. thofalkner@gmail.com

Horst Kahrs arbeitet am Institut für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung zu den Themen Demokratie und Wahlen, Klassen und Sozialstruktur. Horst.Kahrs@rosalux.org

EINLEITUNG	3
RESILIENZ, DEMOKRATIE UND DER „SPRUNG NACH VORN“	6
„Bounce back“ - „bounce forward“	6
Resilienz und Politiken der Sicherheit	8
Demokratische Resilienz – resiliente Demokratie	11
ANMERKUNGEN ZU STAAT UND DEMOKRATIE	14
VORBEREITETSEIN. VOM NUTZEN DER RISIKOANALYSEN DER BUNDESREGIERUNG	17
Risikoanalysen der Bundesregierung	18
„Risikoanalysen“ ohne Folgen?	19
DIE „STUNDE DER EXEKUTIVE“ UND FEHLENDE REPRÄSENTATION	22
Die „Not“ der Exekutive	22
Wissenschaftliche Experten und politische Entscheider	23
Rechtfertigung der Regeln	24
Diskurspolitik: „Lockerungen“ und „Risikogruppen“	25
Grundrechte abwägen	26
Legitimation demokratischer Verfahren: Parlamente sind mehr als „Legislative“	27
Demokratische Fehlerkultur Mangelware	28
AUF DER SUCHE NACH DER WELT UND IHREN KLEINSTEN EINHEITEN	30
Europäische Union und Nationalstaaten	30
Regionen	32
Ansätze für resiliente (räumliche) Strukturen einer Pandemie-Bekämpfung	38
EINE NEUE ETAPPE FÜR DEN VORSORGESTAAT	42
Ein langer Weg	42
Die gesellschaftspolitische Basis von Resilienz	44
Eventualitäten zwingend einkalkulieren und absichern	44
Auf Akutfälle vorbereitet sein	45
Gesundheitssystem	45
Europäische Gesundheitspolitik	47
Über den Akutfall hinaus denken	48
Resilienz nicht ohne Resilienz zentraler Subsysteme	49
Resilienz der sozialen Ordnung	52
Primäreinkommen	53
Integration von (Solo-)Selbständigen in das sozialstaatliche Gefüge	57
KAPITALISMUS GEHT AUCH ANDERS - STAAT, WIRTSCHAFT, FINANZEN	59
Staat und Wirtschaft	59
Historische Lehrbeispiele?	60
Finanzen - Ist der Marshall-Plan kopierbar?	62
Hyperinflation kein Fluchtweg	64

Einleitung

Spätestens als die SarsCov2-Pandemie im Februar 2020 Europa definitiv erreicht hatte, begannen hier folgerichtig breite öffentliche Diskurse über ihre gesellschaftspolitischen Hintergründe und Perspektiven, über den richtigen Weg zur Eingrenzung des Virus, über die Wirkungen auf einzelne soziale Gruppen und Branchen, über ihre Dimension sowie über historische Parallelen und damit verbundene Lehren. Recht schnell verästelten sich die Debatten. Aus unterschiedlichen Nuancierungen und widersprüchlichen Positionen, aus Zielkonflikten samt den damit verbundenen Abwägungen sowie widerstreitenden Interessen wurden zum Teil intellektuelle oder politische Polarisierungen, teils auch Proteste gegen die Corona-bedingten Einschränkungen, realitätsfremde Schulduweisungen und sogar Leugnung der Gefährlichkeit des Virus.

Mit den eingeführten Schutzmaßnahmen und Rettungspaketen begann auch die Auseinandersetzung um die Richtung, die die Gesellschaften in und nach „Corona-Zeiten“ einschlagen sollen. Fast alle Positionen betonten dabei, dass die Normalität nach Corona keine einfache Neuauflage der Normalität vor der Krise sein wird und sein darf. Unterhalb dieser Ebene entfaltet sich eine deutliche Konkurrenz klassischer wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Denkrichtungen und interessengeleiteter Bestrebungen.

Dem muss sich auch die gesellschaftliche Linke stellen. So sehr sie sich in und durch die Krise in vielen ihrer Positionen und Auffassungen bestätigt sehen mag, so sehr muss sich auch die Linke in der neuen Lage definieren und positionieren, ihre Programmatik befragen, auf die Herausforderungen des Weges zu einer neuen Normalität hin legitimieren und weiter entwickeln. Die Linke hatte und hat aber nie nur Einzelinteressen im Blick, sondern immer auch das gesellschaftliche Ganze, eine gesamtgesellschaftliche Alternative.

Die Frage ist, ob der entsprechende Pfadwechsel jetzt, in der Krise, *vollzogen* werden kann und muss - oder ob wir nicht eher am Beginn einer Entwicklungsphase stehen, in der wichtige Schritte hin zu einer grundlegenden Transformation *eingeleitet* werden müssen. Die Autoren gehen davon aus, dass die akute gesundheitliche Krise - einschließlich einer möglichen zweiten Infektionswelle - noch bis zur Jahreswende 2021/22 anhalten kann und eine „neue Normalität“ erst gegen Ende des gerade begonnenen Jahrzehnts erreicht sein wird. Diese „neue Normalität“ sollte dann allerdings die Kernelemente einer neuen Entwicklungslogik beinhalten und so strukturiert sein, dass sich die Triebkräfte für immer neuen Wandel entlang dieser Logik frei entfalten und die weitere Richtung bestimmen können.

Dafür braucht es ein Leitmotiv, das Krisenbewältigung mit Krisenprävention verbindet und das sich nicht auf Corona und Gesundheit einengt, sondern auf alle grundlegenden Herausforderungen unserer Zeit zu beziehen ist - vom Klimawandel über die Digitalisierung bis zur Gestaltung der Globalisierung und der Beseitigung der Unterentwicklung.

Um dem gerecht zu werden, plädieren wir für ein Leitmotiv, das in den fachlichen Debatten über Schlussfolgerungen aus der Corona-Krise zunehmend eine Rolle spielt: **Resilienz**. Allgemein wird darunter die *Fähigkeit* verstanden, *schwierige Situationen ohne anhaltende Beeinträchtigung zu überstehen und gestärkt daraus hervorzugehen*.

Der Begriff der Resilienz ist unter Linken stark umstritten, wird teilweise als systemstabilisierender Herrschaftsbegriff verstanden und stößt auf Ablehnung. Die Autoren hingegen wollen eigene, linke Inhalte und Ansprüche in den Diskurs und in die politische Entscheidungsfindung einbringen - zumal jetzt in der Corona-Krise, wo ein spürbarer Such- und Orientierungsprozess eingesetzt hat. Wir werden begründen, warum das möglich und sinnvoll ist. Es geht uns nicht allein um ökonomische, sondern mindestens genauso um soziale und kulturelle Komponenten - es geht uns um *demokratische Resilienz*, um *Resilienz der Demokratie*.

Uns leitet ein normatives Verständnis von Demokratie: Demokratie als Staatsform, als Lebensform und als Denkform, in der sich Demokratie und Gerechtigkeit nicht begrifflich trennen lassen. In diesem Sinne ist Demokratie kein Zustand, sondern der ständige Kampf gegen alle Kräfte, die, wie Rainer Frost jüngst sagte, „dem Ziel entgegenstehen, eine Gesellschaft zu schaffen, in der die Mitglieder einander als Gleiche begegnen und Ungleichheiten insbesondere vor denen gerechtfertigt werden müssen, die am schlechtesten abzuschneiden drohen“¹. Nicht der Staat, sondern die Bürgerinnen und Bürger sind die letzte Instanz, die für die Behauptung demokratischer Zustände in der Corona-Krise verantwortlich sind.

In diesem Bezugsrahmen betrachten wir verschiedene Aspekte der Bedeutung des Staates und von staatlichem Handeln. Im Moment der Krise setzte bezüglich des Staates eine starke Fixierung auf Rechts- und Verwaltungsakte sowie auf die Bereitstellung von Geld ein. Der Staat ist aber mehr. Er ist in modernen Gesellschaften selbst eine höchst komplexe Struktur mit inneren checks and balances, mit vielfachen Wechselwirkungen und auch Grenzen zu anderen gesellschaftlichen Subsystemen, sozialen Gruppen und Klassen. Er verteilt um und erbringt Leistungen für viele - möglichst für alle und jeden nach Bedarf. Der Staat muss selbst resilient sein. Er braucht Legitimation und Regularien, Autorität, Ressourcen und Partner in der Gesellschaft und in der Welt. Resilienz verlangt vom Staat weitaus mehr als ökonomisch, finanz- oder geldpolitisch determiniertes Herangehen.

Gesellschaft und Staat sind in all ihren Bereichen von Machtverhältnissen geprägt und von vermachteten Strukturen durchzogen. Von ihnen gehen Prämissen und auch Ausschlusskriterien bei politischen Abwägungen aus. Sie können Flexibilität und Innovation verhindern. Macht kann aber auch aus diesem Gerüst heraustreten und sich im Sinne von Hannah Arendt als Resultat der menschlichen Fähigkeit erweisen, „sich mit anderen zusammenzuschließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln.“² „Das Grundphänomen der Macht“, so Habermas, ist dann „nicht die Instrumentalisierung eines fremden Willens für eigene Zwecke, sondern die Formierung eines gemeinsamen Willens in einer auf Verständigung gerichteten Kommunikation.“³

Dazu will diese Studie einen Beitrag leisten. Wir wollen Ansätze dafür anhand von größeren Debatten-Schwerpunkten der beginnenden Corona-Zeit aufspüren, neue Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten herausstellen und produktiv machen.

Wir nähern wir uns den Dingen sowohl auf die politics- wie auf der policy-Ebene. Es geht also sowohl um den politischen Handlungsraum, um seine Strukturen und Akteure, wie um Schlussfolgerungen für zentrale politische Handlungsfelder, auf denen Veränderungen eingeleitet werden müssen, um den Ansprüchen demokratischer Resilienz entsprechen zu können und eine progressive Entwicklung der Gesellschaft zu ermöglichen. Dabei ist keine geschlossene Studie entstanden, sondern eine Abfolge einzelner, mehr oder weniger selbstständiger Kapitel.

In Kapitel 1 „Resilienz, Demokratie und der Sprung nach vorn“ setzen wir uns mit dem Begriff „Resilienz“ auseinander und behaupten, dass er in den aktuellen Debatten über die Lehren der Pandemie von linker Seite in mehrfacher Hinsicht in Anschlag gebracht werden kann: Stärkung der Systeme und Organisationen der Alltagsökonomie wie der Institutionen und Verfahren einer demokratischen Gesellschaft bzw. der politischen Ökonomie einer sozialen Demokratie.

Kapitel 2 zu „Staat und Demokratie“ resümiert grundlegende Funktionen des bürgerlichen Staates und das Spannungsverhältnis zwischen „Schutz“ und „Freiheit“.

¹ Rainer Forst, Die verwehrlose Demokratie; Paulskirchenrede am 2.9.2020, <http://sz.de/1.5017022>

² Arendt, Hannah: Macht und Gewalt. Piper: München/Zürich 1970, S. 45.

³ Habermas, Jürgen: Hannah Arendts Begriff der Macht. In: Merkur, Nr. 341, Oktober 1976

Das Kapitel 3 „Vorbereitsein“ analysiert die Risikoanalysen im Auftrag der Bundesregierung und ihre mangelnde Beachtung im parlamentarischen Betrieb und in der öffentlichen Debatte. Die SARS-Cov-2-Pandemie zeigt, dass „so etwas doch bei uns möglich ist“ und wirft die Frage auf, wie Risikoanalysen angelegt werden müssten, die nicht nur auf eine technisch-organisatorische, sondern auch eine demokratische Krisenbewältigung vorbereiten sollen.

Im Kapitel 4 „Die Stunde der Exekutive und die fehlende Repräsentation“ verfolgen wir die bundesdeutsche Krisenbewältigung zunächst mit der Frage, wie Entscheidungen in einer Situation des Nichtwissens getroffen wurden. Wir behaupten im weiteren, dass es an einer transparenten „Kultur“ des Abwägens zum Beispiel verschiedener Grundrechte, Folgen und Wirkungen sowie des Experimentierens mangelt, gerade in einer Zeit, in der experimentelle Politik gefragt ist. Weiter stellen wir fest, dass es sowohl im politischen Betrieb als auch in der medialen Öffentlichkeit erhebliche Lücken in der Repräsentation von Interessen, Sorgen, Notlagen, Sichtweisen und Zweifeln gab und gibt.

Im Kapitel 5 „Auf der Suche nach der Welt und ihrer kleinsten Einheit“ verfolgen wir zunächst, wie und warum die nationalstaatlichen Grenzen und die nationalstaatlichen Kompetenzen in der ersten Phase der Corona-Bedrohung zum entscheidenden Rahmen für die Abwehr des Virus und zur Begrenzung seiner Ausbreitung wurden. Sodann arbeiten wir heraus, dass herkömmliche administrative und politische Grenzen auch als Instrumente des ersten Zugriffs für die Pandemiebekämpfung und für eine an Resilienz-Kriterien orientierte Bewältigung einer solchen Herausforderung nur bedingt geeignet sind. Schließlich entwickeln wir, wie und warum innerstaatliche und europäische regional basierte Strukturen einen besseren Zugriff ermöglichen. Fluchtpunkt der Überlegungen ist die These, dass für Resilienz eine möglichst große Übereinstimmung von Räumen des Alltags und Räumen der politischen Entscheidung förderlich ist.

Im Kapitel 6 „Eine neue Etappe für den Vorsorgestaat“ zeigen wir eingangs kurz, wie der moderne, auf Vorsorge orientierte Staat immer auch eine Lehre aus Naturkatastrophen wie sozialen Katastrophen war und sich in seiner konkreten Gestalt im Ergebnis gesellschaftlicher Kräftekonstellationen und Kräfteverhältnisse gestaltete. Vor diesem Hintergrund untersuchen wir dann Resilienz einerseits als Resilienz der gesellschaftlichen Subsysteme (z. B. des Gesundheitswesens), andererseits als Resilienz der sozialen Ordnung (von der Einkommensverteilung bis zur Integration sozialer Gruppen in die sozialstaatliche Absicherung).

Im Kapitel 7 „Kapitalismus geht auch anders“ setzen wir uns mit Verantwortung und Möglichkeiten des Staates für eine nicht nur auf „Rettung“ des Bestehenden, sondern auf transformatorische Erneuerung und progressive Anpassung des Wirtschaftsorganismus an strategische Strukturwandelprozesse zielende Intervention auseinander. Mit Blick auf die Finanzierung der notwendigen Maßnahmen plädieren wir dafür, den Blick über klassische Umverteilung und Verschuldung hinaus auf eine verantwortungsvolle Umgestaltung des Finanzsektors zu richten, die auch Teile des gigantischen virtuellen Geldüberhangs investiv in die Realwirtschaft überführen und damit für die Bewältigung der Corona-Krise nutzbar machen könnte.

Berlin, im September 2020

Resilienz, Demokratie und der „Sprung nach vorn“

„Resilienz“ hat in den vergangenen Jahren Eingang in die Publikationen diverser internationaler Organisationen wie der Europäischen Union oder der OECD gefunden. Wohl auch deshalb gilt „Resilienz“ hier und da als „Schlüssel neoliberaler Krisenbearbeitung“ (Felix Syrovatka) bzw. als „ein grundsätzlich konservatives Konzept“ (Stefanie Graefe). Darüber hinaus hat der Begriff die Schwelle zum Modewort überschritten, wodurch spezifische kontextuelle Kenntlichkeit verloren ging. In der aktuellen Pandemie steht „Resilienz“ summarisch für eine bessere Vorbereitung auf zukünftige Pandemien, dabei vor allem für die Fähigkeit, schmiegsam auf externe Schocks zu reagieren, systemische Funktionen aufrecht zu erhalten und nach Möglichkeit zu verbessern. „Elastizität“, „Robustheit“, „Anpassungsfähigkeit“, „Widerstandsfähigkeit“ zählen dabei zu den häufigsten Zurechnungen. Dieses Kapitel gräbt in der Geschichte des Begriffs, fragt nach seinem möglichen kritischen Potential in den aktuellen Debatten und endet mit dem Votum, Probleme einer „resilienten Demokratie“ bzw. von gegenüber und in Krisen resilienten Institutionen einer sozialen Demokratie in den Fokus zu rücken.

„Bounce back“ - „bounce forward“

Der Begriff „Resilienz“ leitet sich vom lateinischen Verb *resilire* ab (abprallen, zurückspringen, nicht anhaften). Er fand und findet in vielen Wissenschaftsdisziplinen Verwendung. Ursprünglich meinte Resilienz in der Physik die Fähigkeit eines Werkstoffes, nach einer Verformung durch Druck und Belastung von außen wieder in die ursprüngliche Form zurückzufinden. In der Psychologie bezeichnete er dann die Fähigkeit von Menschen, sich von Krisensituationen ohne anhaltende Beeinträchtigungen zu erholen, also die Widerstandsfähigkeit gegenüber Belastungen, gegenüber andauerndem Stress und Veränderungen oder Traumata. Auf das physikalische und individual-psychologische Verständnis von Resilienz folgte die Adaption des Begriffs auf „organisatorische“ Resilienz von Gruppen, Organisationen, Unternehmen, schließlich aus die „systemische“ Resilienz von Öko-Systemen und schließlich auch Wirtschafts- und Sozialsystemen.

Ein System gilt allgemein als resilient, wenn es seine Funktionen angesichts von exogenen und endogenen Schocks, angesichts von äußerem oder innerem Wandel aufrechterhält, wenn es seine Funktionen im Notfall auf erträgliche und allmähliche Weise einschränkt, um das Überleben zu sichern, und wenn es sich veränderten Umständen anpassen, entsprechend verändern kann. Umstritten sind die Messgrößen für gelungene Resilienz. Unter dem Gesichtspunkt der Langlebigkeit von Organisationen wären offensichtlich die katholische Kirche bzw. der Vatikan besonders resilient einzuschätzen. Gelten andere Maßstäbe wie Wissenschaft, Produktivität, Umgang mit Veränderungen oder Demokratie, wäre das Ergebnis ein anderes. Wird die Frage nach der Resilienz eines Systems von den zu erbringenden Funktionen und Zwecken des Systems getrennt, ginge es allein um Bewahrung eines Systems als Selbstzweck. Ein Gesundheitssystem als solches kann Pandemien auf verschiedene Weise durchstehen. Wenn das System aber als Mittel zum Zweck betrachtet wird bzw. seine Funktion auch umfassen soll, möglichst alle Infizierten angemessen versorgen zu können, bekommt „Resilienz“ unter Umständen eine selbstreflexive Dimension: Warum ein bestehendes Gesundheitssystem dazu nicht in der Lage ist und was kann und muss getan werden, um diesen Systemzustand in einen funktionalen Zustand zu transformieren.

Im Zuge seiner Wanderung durch die Disziplinen verschob sich der Inhalt des Begriffs. Während der Werkstoff seine ursprüngliche „Form“ wiedererlangen soll, sollen Organisationen, vor allem aber Systeme ihre „Funktion“ aufrechterhalten. Resilienz meint die Fähigkeit, externe Störungen,

Schocks zu verkraften, ohne dass sich die wesentlichen Systemfunktionen ändern.⁴ Felix Syrovatka fasst zusammen:

Trotz seiner interdisziplinären und unterschiedlichen Verwendung beschreibt der Resilienz begriff eine übergeordnete Funktion: die Fähigkeit eines spezifischen Systems, sei es politisch, ökonomisch, ökologisch oder technisch, externen und abrupten Erschütterungen zu widerstehen, sie abzufedern oder extreme Auswirkungen zu verhindern. Dabei setzt das Konzept voraus, dass die Fähigkeit zu Resilienz nicht im Vorhinein existiert, sondern hergestellt werden muss.⁵

Indes: Verlorene Funktionalität wiederherzustellen bzw. die Fähigkeit, flexibel auf Gefährdungen zu reagieren und mögliche Gefährdungen abzuwehren steht im Mittelpunkt von Resilienz⁶ – damit aber immer und systematisch auch die Frage, ob eine Funktion auch mit anderen Mitteln, auf anderen Wegen, in anderen Strukturen erbracht und besser gesichert werden kann. Ob ein System resilient ist, darauf weist nicht nur Syrovatka zurecht hin, weiß man nicht a priori, sondern beweist sich erst im Krisenfall.

Florian Roth, der am Competence Center Politik und Gesellschaft am Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (ISI) Resilienzforschung betreibt, fasst Resilienz von Systemen zunächst ebenso traditionell als „Fähigkeit zum *bounce back*“: „je schneller das betroffene System seine normale Funktionsweise zurückerlangt, desto resilienter ist es“. „Interessanter“ sei indes ein „erweiterter Resilienz begriff“:

*Hier steht die Fähigkeit im Zentrum, langfristig zu überleben und zu prosperieren. Ziel ist entsprechend nicht notwendigerweise die Rückkehr in den Systemzustand vor einem Schockereignis, sondern eine kontinuierliche Anpassung unter sich verändernden Umweltbedingungen. Durch diese Anpassung an neue Bedingungen wird der *bounce forward* möglich, bei dem das System nach einer Krise leistungsfähiger und langlebiger ist als davor.⁷*

Erhalt und Wiederherstellung oder Wandel und Sprung nach vorn (Fortschritt), so ließen sich diese beiden Perspektive alternativ zuspitzen. Offen bleibt, von welchem „System“ und welchen „das System“ dominierenden Funktionen und Zwecken die Rede sein soll, das „leistungsfähiger und langlebiger als zuvor“ aus der Krise hervorgehen soll, also etwa vom kapitalistischen Wirtschaftssystem oder vom demokratischen System bzw. Demokratie als gesellschaftliche Lebensweise.

Rainer Rilling rekonstruiert Resilienz im Rahmen vor allem der US-amerikanischen Debatte als eine Form des Zukunftshandelns, die auf der Kultur der *preparedness*, des Vorbereitetseins aufsetzt, sich aber von deren defensiven Ausrichtung unterscheidet:

Hier wird das Ereignis der Situation „Zukunft“ als „Chance“ und „Herausforderung“ wahrgenommen. Zukunftsfähig sein bedeute, die mit Krisen, Katastrophen und Krieg verbundene radikale Unsicherheit zu nutzen. Risiken sollen nicht nur vermieden und verringert, sondern auch offensiv genutzt werden.⁸

⁴ Diese einführende zusammenfassende Darstellung beruht auf den einschlägigen Definitionen auf www.wikipedia.de und www.haufe.de (Stand 29.7.2020)

⁵ Felix Syrovatka: Resilienz als Fortschreibung neoliberaler Krisenbearbeitung. Das Resilienzkonzept in der europäischen europäischen Arbeitsmarktpolitik; in: Prokla, Heft 197, 49. Jg. 2019, Nr. 4, S. 597 – 615, S. 601. <https://doi.org/10.32387/prokla.49.197.1809>

⁶ Vgl. Hans-Joachim Bürkner: Vulnerabilität und Resilienz. IRS-Leibniz Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Working Paper 43, Erkner 2010.

⁷ Florian Roth: Bouncing forward – Wie Erkenntnisse aus der Resilienzforschung in der Corona-Krise helfen können, 23. April 2020, <https://www.isi.fraunhofer.de/de/blog/2020/resilienz-corona-krise.html>

⁸ Rainer Rilling: Transformation als Futuring; in: Michael Brie (Hrsg.): Futuring. Perspektiven der Transformation im Kapitalismus über ihn hinaus, Münster 2014, S. 12-49, S. 31. Die Übernahme des Resilienz-Konzeptes in die

Resilienz-Konzepte können entsprechend für Risikoanalysen genutzt werden, um ganze Systeme und deren Verhalten gegenüber (exogenen, unvorhergesehenen) Schocks und Störungen zu analysieren. Übertragen auf die aktuelle Corona-Krise kann Resilienz verstanden werden im Sinne des *bounce back*: möglichst schnelle Rückkehr in die „alte“ Normalität (Aufrechterhaltung der „sozialen Ordnung“); oder als *bounce forward*: Wandel in eine „neue“ Normalität (langfristig überlebensfähige „soziale Ordnung“). Resilienz eines Systems schließt die in der Theorie nicht aus, dass die Akteure des Systems im Krisenfall auf die Fähigkeit angewiesen sind oder setzen wollen, sich eine neue soziale Ordnung zu geben, um elementare Systemfunktionen aufrechtzuerhalten. Dieser Aspekt wird von linken Kritikern und Kritikerinnen des Resilienz-Diskurses zu Gunsten des *bounce back* gerne vernachlässigt.

Resilienz und Politiken der Sicherheit

Resilienzforschung, Sicherheitsforschung und Risikoanalyse entwickelten sich seit den 1970er Jahren Hand in Hand. Ursprünglich galt „Resilienz“ dabei als alternative Strategie, schreibt Stefan Kaufmann, als ein „Denken, das die prinzipiellen Grenzen der Sicherheit und Verlässlichkeit großtechnischer Systeme ins Zentrum stellt, das Monopolstrukturen, ob im Bereich Energie oder Informationstechnik, als Sicherheitsrisiko ansieht“:

(...) ein Denken, das zur prinzipiellen planerischen Vorsicht mahnt, das dazu anhält, Ungewissheit und Nicht-Kalkulierbares immer schon in Rechnung zu stellen. Entsprechend verbindet sich mit Resilienz die Programmatik der Suche nach alternativen Pfaden, nach kleinen, dezentralen, diversifizierten Lösungen, und nach Politiken, die sich jenseits dominanter ökonomischer Logik bewegen.⁹

Umgangssprachlich formuliert: „Resilienz“ begann ihre moderne Karriere als Kontrapunkt zu Fortschritts- und Planungsgläubigkeit - als *Murphy's law*, *shit happens* und *Alternativen sind möglich* die entsprechenden Wissenschaftszweige unter Druck setzten. Resilienz wurde, wörtlich und sinngemäß, nach der Ölkrise der 1970er Jahre in einer Studie für das Pentagon ins Spiel gebracht als alternative Strategie gegen die enorme Störanfälligkeit der Energieinfrastruktur und ebenso von der Anti-Atomkraft-Bewegung gegen den Bau von weiteren Kernkraftwerken. Resilienz ist - wie „Nachhaltigkeit“ oder „Verwundbarkeit“ bzw. „Vulnerabilität“, dem Schwesterbegriff von Resilienz - in den politischen Mainstream und herrschende Politik eingewandert.¹⁰ Kaufmann beklagt, dass Überlegungen zu grundsätzlichen Alternativen in der zeitgenössischen Resilienzforschung „durch avancierte Risikoanalysen und -modellierungen wie durch IT-gestützte Krisensimulationen und -lösungsansätze verdrängt“ würden. Ein Beispiel dafür sind die Risikoanalysen und Computer-Simulationsmodelle, die das Bundesamt für Bevölkerungsschutz für die Bundesregierung erstellt (vgl. das entsprechende Kapitel in dieser Studie).

„Resilienz“ ist zu einem allgemein akzeptierten, modischen Begriff, zu einem *buzzword* geworden. Umstritten ist nicht das „Ob“, sondern die programmatische Füllung. Oder wie Kaufmann schreibt:

Pointiert könnte man sagen, dass Resilienz zum einen für eine sicherheitspolitisch begründete Kehrtwende gesellschaftlicher Entwicklungspfade motivieren soll, zum anderen für die

amerikanische Sicherheits- und Militärforschung, seine militärische Durchdringung sei für die „Etablierung der Resilienz als neoliberales Sicherheitsdispositiv wichtig geworden“ (S. 32, FN 19).

⁹ Stefan Kaufmann: Resilienz - Ja bitte! Nur wie?, 29.4.2013, www.sicherheitspolitik-blog.de

¹⁰ Der Begriff „Resilience“ findet sich auf den Webseiten von EU und OECD mannigfach in den Dokumenten. Auch den Koalitionsvertrag zwischen Union und SPD fand er 2018 Eingang. Oftmals wird „resilient“ dabei im Sinne von „nachhaltig“ und „widerstandsfähig“ verwandt. Vgl. Felix Syrovatka: Resilienz als Fortschreibung neoliberaler Krisenbearbeitung. Das Resilienzkonzept in der europäischen europäischen Arbeitsmarktpolitik; in: Prokla, Heft 197, 49. Jg. 2019, Nr. 4, 597 – 615, <https://doi.org/10.32387/prokla.49.197.1809>

Fortschreibung von klassischem Planungs- und Kontrolldenken, für die Ausweitung der Privatisierung von Gemeinschaftsaufgaben sowie für die Intensivierung von Überwachung und Kontrolle.¹¹

„Sicherheitspolitik“ versteht sich in diesem Zusammenhang in einem weiten Sinne. Gemeint sind sowohl Anschläge wie 2001 auf die Twin Towers als auch der flächendeckende, über Tage anhaltende Ausfall der Energie- und Wasserversorgung durch Cyber-Attacken.

Allgemein geht es um die Sicherheit von Handlungsrouninen unter radikal veränderten Alltags-Umständen bis hin zur Vermeidung von Massenpaniken. Die Aufrechterhaltung eines funktionierenden Gesundheitssystems bzw. die Aufrechterhaltung des Vertrauens in das Funktionieren des Gesundheitssystems zählt zu diesem Verständnis von Sicherheitspolitik. Dieses „Systemvertrauen“ entsteht, wenn als Aufgabe und Funktion des Gesundheitssystems Prävention und Therapie von Erkrankungen und allgemeiner Zugang im Mittelpunkt stehen und nicht die Profitrate.

Der Bezug auf Zweck und Funktion eines Systems enthält dann per se eine kritische Potenz gegen die herrschenden Strukturen, Macht- und Herrschaftsverhältnisse des Systems. Resilienzfor-schung kann der Aufrechterhaltung von Macht- und Herrschaftsverhältnissen dienen wie auch der Sicherung und Entwicklung gesellschaftlicher Grundfunktionen des Zusammenlebens und der Reproduktion. Die Bezugnahme auf das Konzept der Resilienz öffnet zu allererst einen Diskurs-raum, in dem über Alternativen, über die Bestimmung der Funktion gefochten wird, in dem über „das Allgemeine“ aus unterschiedlichen Perspektiven und Interessen gestritten und am Ende be-stimmt wird. Felix Syrovatka konstatiert „Universalität und Offenheit“ des Resilienzbegriffs; das „Resilienzkonzept“ sei ein „abstraktes Konzept, das sich sowohl theoretisch als auch empirisch unterschiedlich füllen lässt“:

Was jedoch unter Resilienz genau verstanden wird und gegen welche möglichen Erschütterungen Widerstandskräfte ausgebildet werden sollen, bleibt Ausdruck gesellschaftlicher und institutionel-ler Kräfteverhältnisse.¹²

In diesem Sinne können eine Reihe von Interventionen der politischen Linken verstanden werden, die auf eine bessere materielle Ausstattung des Gesundheitssystems drängen. Das Institut für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung hat eine systematische Umstellung auf Resi-lienzforschung im Bereich der „kritischen Infrastrukturen“, der Institutionen und Ressourcen einer gesellschaftlichen Grundversorgung, angemahnt:

Das staatliche Handeln, die Legislative und die Verwaltungen, die Behörden und Schulen müssen auf zukünftige tiefgreifende Krisen eingestellt werden, wie sie mit dem Klimawandel, mit Wasser-knappheit oder Versorgungsengpässen bei Nahrung oder medizinischer Hilfe verbunden sein kön-nen. Als kritische Infrastrukturen erweisen sich nicht nur Verkehrswege, Telekommunikation oder Elektrizität, sondern auch die Landwirtschaft (insbesondere die kleineren Bauern) und die Lebens-mittelverarbeitung, der Katastrophenschutz, die Schulen und Hochschulen, die wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen. Forschungsmittel müssen auf langfristige Resilienz umgestellt werden.¹³

¹¹ Stefan Kaufmann: Resilienz - Ja bitte! Nur wie?, 29.4.2013, www.sicherheitspolitik-blog.de

¹² Syrovatka, a.a.O., S. 611. In seiner Untersuchung der europäischen Arbeitsmarktpolitik bzw. der „ökonomischen Resilienz“ wird die Dimension „umkämpfter Kräfteverhältnisse“ dann aber weitgehendst ausgeblendet und das Resili-enzkonzept auf einen „begrifflich-konzeptionellen Rahmen“ der Mächtigen in der EU für die Nachkrisen-Ära gestützt, „welche das hegemoniale Narrativ der Wettbewerbskrise nachhaltig in die institutionellen Strukturen verankern soll“ (S. 612).

¹³ Institut für Gesellschaftsanalyse&friends: Ein Gelegenheitsfenster für linke Politik. Wie weiter in und nach der Corona-Krise, April 2020, <https://www.zeitschrift-luxemburg.de/ein-gelegenheitsfenster-fuer-linke-politik-wie-weiter-in-und-nach-der-corona-krise/print/>

Wolfram Geier geht in einem Beitrag der „Blätter für deutsche und internationale Politik“¹⁴ einen Schritt über den Funktionsbereich der „kritischen Infrastrukturen“ hinaus. Die Corona-Krise könne „katalysierend dazu (beitragen), unsere Gesellschaft resilienter zu gestalten“, und zwar explizit als eine demokratische Gesellschaft:

Eine gegenüber Krisen und Katastrophen resiliente Gesellschaft wäre in der Tat ein hervorragendes übergeordnetes politisch-strategisches Ziel. Rechtzeitig verwirklicht, könnte es erheblich dazu beitragen, bei krisenhaften Ereignissen auch einer Gefährdung demokratischer Grundprinzipien durch extreme Notstandsapologeten und Endzeitromantiker entgegenzuwirken.

Einer resilienten Gesellschaft gelänge es, „krisenhafte Ereignisse“ auf demokratische Art und Weise zu bewältigen, demokratische Grundprinzipien des Zusammenlebens zu bewahren, Demokratie als Lebensweise „robuster“, „widerstandsfähiger“ zu machen. In den Blickpunkt rückt so die „Demokratie-Fähigkeit“ der Gesellschaft, ihrer Strukturen und Institutionen, wie auch diejenige der einzelnen Bürgerinnen und Bürger.

In den Analysen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe wird diese Dimension nur instrumentell verkürzt in Anschlag gebracht, als zusätzliche Ressource der Krisenbewältigung, auf die die Exekutive rechnen können muss wie in anderen Fällen auf das „freiwillige Engagement“ der Bürger:

Kernelement einer resilienten Gesellschaft sind die Bürgerinnen und Bürger als Individuen und in gestärkten Gemeinschaften. Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit werden damit zu entscheidenden Variablen für eine widerstandsfähige und damit resiliente Gesellschaft.¹⁵

Am Ende kommt es auf das Verhalten des einzelnen Bürgers an – diese ewige alltagspraktische wie demokratische Wahrheit darf jedoch nicht die Frage danach verstellen, was getan wurde und wird, um in einer Gesellschaft, in der formale politische Gleichheit mit sozial höchst ungleich verteilten materiellen, sozialen und kulturellen Ressourcen einher geht, die Fähigkeit zu verantwortlichem Handeln sowie zu Selbstschutz und Selbsthilfe aller zu stärken. Hierbei handelt es sich nicht nur um Fragen der materiellen Verteilung von Ressourcen und Zugängen, sondern auch um Fragen des alltäglichen Bewusstseins und der Bereitschaft, den alltäglichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Abläufen Puffer zu belassen, um Schocks abzufedern.

Herrschaftliche Verkürzungen des Resilienzbegriffs auf das Verhalten und die psychische Widerstandsfähigkeit des Individuums wie die von Julia Mayer lassen eine linke Kritik zunächst plausibel erscheinen, wie sie Stefanie Graefe formuliert:

Resilienz als psychologisches und politisches Programm zielt, kurz gesagt, nicht auf Gleichheit, Freiheit oder Emanzipation, sondern auf die Akzeptanz des Unvermeidlichen. (...) Die Logik der Resilienz regiert, wo strukturell produzierte Krisenerscheinungen durch Verhaltensmodifikationen so aufgefangen oder zumindest abgemildert werden sollen, dass eine grundlegende Systemtransformation vermieden werden kann. Resilienz zielt somit nicht auf sozialen Fortschritt, sondern auf

¹⁴ Wolfram Geier: Für eine nachhaltige Risiko-Kultur: Corona als Chance; in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 5/2020 (Mai), S. 29-32.

¹⁵ Julia Mayer (Referentin beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe): Resilienz und Bevölkerungsschutz – eine Frage des Selbstschutzes?!, 15.5.2013, <https://www.sicherheitspolitik-blog.de/2013/05/15/resilienz-mayer/>. Gerade in diesem Bundesamt ist das Verständnis von Resilienz wenig ausgeprägt, vielmehr instrumentell verkürzt, etwa wenn es im gleichen Text heißt: „Eine resiliente Bevölkerung trägt – in Verbindung mit weiteren Kernelementen – erheblich dazu bei, Risiken zu minimieren und Schadensereignisse erfolgreich zu meistern. Unstrittig ist ebenfalls, dass der Aufbau und die Stärkung einer resilienten Gesellschaft übergeordnetes Ziel staatlichen Handelns im Bevölkerungsschutz ist.“ Siehe dazu auch den Abschnitt zu den „Risikoanalysen des Bundesamtes“ in dieser Studie.

den Systemerhalt, genauer gesagt: auf das Überleben des Systems – und nicht auf seine Überwindung.¹⁶

Was „unvermeidlich“ ist, wird allerdings akzeptiert werden müssen. Der Anstieg des Meeresspiegels gilt, unabhängig von seinen Ursachen in der industriell-kapitalistischen Produktionsweise, in der Wissenschaft weitgehend als unvermeidlich. Gleiches gilt nicht nur laut der Kritik der Politischen Ökonomie auch für die Wirtschaftskrisen des Kapitalismus, weshalb die einen Krisen als zweite Natur hinnehmen, andere sie durch sozialstaatliche Programme abfedern und dritte den Kapitalismus überwinden wollen. Dass ein Gesundheitssystem nur funktionieren kann, wenn es Profit abwirft, gilt nur wenigen als „unvermeidlich“. Es kommt, wie Graefe an anderer Stelle schreibt, entscheidend darauf an, welches System und welche Systemfunktionen durch Resilienz geschützt werden sollen, etwa „das Gesundheits- und Pflegesystem“ oder „doch eher das flexibel-kapitalistische Reproduktionssystem“. Daher überzeugt es nicht, wenn Graefe ohne Rückbezug auf politische Auseinandersetzungen, sondern aus dem Begriff selbst schließt, dass „die Chancen auf eine emanzipatorische Aneignung des Konzeptes der Resilienz alles in allem schlecht“ stünden und gar behauptet:

Resilienz ist mit Kernkategorien emanzipatorischer Bewegungen wie Autonomie, Kritik und letztlich auch Demokratie unvereinbar. Resilienz empfiehlt das Sich-fügen in das (kurzfristig) Notwendige (...)

Das vorschnelle Verlassen des Resilienz-Diskurses kommt politisch dem Verzicht auf transformatorische Veränderungen zugunsten einer abstrakt bleibenden Überwindung „des Systems“ gleich. Den aus unserer Sicht politisch und theoretisch entscheidenden Punkt tippt Stefanie Graefe selbst an:

Wird Demokratie jedoch auf ihre Funktionalität in Sachen Krisenbewältigung reduziert (und nicht auch als Selbstzweck verstanden), dann gerät sie in Gefahr, durch prozedural weniger aufwändige und weniger konfliktive Entscheidungssysteme ersetzt zu werden.

Genau darum sollte es der Linken nicht nur in den Resilienz-Diskursen gehen: Demokratie als Selbstzweck zu verstehen. Am Beginn der exekutiven Bearbeitung der Pandemie sprach Jens Bisky in einem Essay von „drei Sorgenkreise(n), die auf vertrackte Weise miteinander zusammenhängen“: die Sorge um die Gesundheit, die Sorge um die wirtschaftlichen Folgen und die Sorge um die politische Verfasstheit, die Demokratie.¹⁷

Demokratische Resilienz – resiliente Demokratie

Christoph Gusy fasste ein gerade für demokratische Gesellschaften zentrales Problem der Resilienz in dem Satz zusammen: „Wer Resilienz will, muss mit ihr im Normalfall, aber für den Notfall planen.“¹⁸ Resilienz erschöpft sich gerade nicht in der Vorbereitung auf bekannte Katastrophen. Wer nach einem Elbe-Hochwasser nicht mit einer möglichen Wiederholung rechnet und dafür keine Vorsorge trifft, handelt politisch schlicht fahrlässig, ja verantwortungslos. Ähnliches gilt für die heute als unvermeidbar geltenden (katastrophischen) Folgen des Klimawandels, die sich auch dann nicht werden vermeiden lassen, wenn die Erderwärmung tatsächlich noch auf 1,5 - 2 Grad begrenzt werden könnte. Resilienz befasst sich nicht so sehr mit möglichen und erwartbaren

¹⁶ Stefanie Graefe: Corona: Schlägt die Stunde der Resilienz?; in: LuXemburg online, 11.8.2020, S. 3-4 - <https://www.zeitschrift-luxemburg.de/corona-schlaegt-die-stunde-der-resilienz/>. Ausführlicher: Stefanie Graefe: Resilienz im Krisenkapitalismus. Wider die Logik der Anpassung, Bielefeld 2019

¹⁷ Jens Bisky: Zeit der Sorge; in: Süddeutsche Zeitung, 25.3.2020; vgl. auch Horst Kahrs: Mutmaßungen über die Zeit mit und nach „Corona“ – www.horstkahrs.de, 25.3.2020.

¹⁸ Christoph Gusy: Vier Thesen: Resilienz der Gesellschaft oder resilient society; 21.5.2013, <https://www.sicherheitspolitik-blog.de/2013/05/21/resilienz-gusy/>

Ereignissen, von denen allein der Zeitpunkt des Eintretens unbekannt ist. Das Konzept der Resilienz muss mit zahlreichen Unbekannten, d.h. mit dem Nichterwartbaren rechnen, damit, dass das Vertrauen in die Regelmäßigkeit alltäglicher Abläufe erschüttert wird:

Unbekannt sind die zukünftigen Katastrophen und ihre zukünftigen Auswirkungen, also die tatsächliche Situation, in welcher sich Resilienz beweisen und bewähren muss. Unbekannt ist das Verhalten der Menschen im Katastrophenfall; also das Verhalten derjenigen, von denen die Resilienz erwartet und geleistet werden muss. Und unbekannt ist letztlich auch, wie Normen und rechtliche Vorkehrungen im Katastrophenfall wirken und durchgesetzt werden können.¹⁹

Demokratische Resilienz bzw. eine resiliente Demokratie setzen den Aufbau von Fähigkeiten voraus, die im Normalfall nicht benötigt werden, anders formuliert: auf die Ressourcen, die benötigt werden, um der autoritären Versuchung, die im Bedürfnis nach Schutz im Krisenfall verborgen ist, zu widerstehen.

Man muss sich, das macht womöglich den Kern dessen aus, worum es bei demokratischer Resilienz geht, darauf einstellen, dass das Alltagsvertrauen hintergangen werden könnte, dass die Dinge nicht mehr so sind, wie sie sein sollten. Stark vereinfachend könnte man beispielhaft sagen: Man muss ständig darauf vorbereitet sein, dass jemand das Rot-Zeichen an der Ampelkreuzung nicht beachtet, muss im Sinne des Verkehrsflusses sich gleichwohl aber immer so verhalten, dass die Beachtung durch jede andere am Verkehr teilnehmende Person vorausgesetzt ist. Dass sich Teile der Gesellschaft nicht an die Regeln halten.

Der verstorbene Frank Schirmmacher wählte dafür in einem seiner Artikel zum Finanz-Crash 2007/2008 das eindrucksvolle Bild des *American Turkey*²⁰:

Ein Truthahn wird tausend Tage lang gefüttert. Jeden Tag registriert die statistische Abteilung seiner Gehirnregion, dass die menschliche Rasse sich um sein Wohlergehen sorgt, und jeden Tag erhärtet sich diese Feststellung mehr. An einem schönen Mittwochnachmittag, einen Tag vor „Thanksgiving“, erlebt der Truthahn eine Überraschung.

Die Finanzmarkt-Akteure, so Schirmmacher, rechneten wie der Truthahn die Vergangenheit auf die Zukunft hoch und wetteten „gegen überraschende oder seltene Ereignisse“:

Genau besehen, ein ziemliches Risiko, weil es ja gerade die Überraschungen sind, gegen die man sich wappnen will.

Systeme, die nur funktionieren, so lange „die Überraschung“ nicht eintritt, sind von Resilienz weit entfernt. Überraschungen er- und überlebt man eher, wenn Alternativen, Puffer oder Reserven zur Verfügung stehen. Ein resilientes System kann daher eher kein System sein, welches durch die neoliberale Ideologie geprägt ist: Ökonomisierung und Finanzialisierung drängen gerade darauf, die „Puffer“ etwa im Gesundheitssystem weg zu ökonomisieren; angebliche „Reformzwänge“ behaupten rationale Argumente, die sich „aus der hohen Vernunft der Ökonomie und der Finanzmärkte“ ableiten (Schirmmacher). Spätestens im Moment der Überraschung offenbart sich, dass der Zusammenhang von Individuum, Gesellschaft und Globalität entgegen der neoliberalen Ideologie nicht ausschließlich ökonomisch begründbar und begründet ist. Der Aufschwung von „Resilienz“-Forschung und -Konzepten in ihren unterschiedlichen Gestalten im zurückliegenden Jahrzehnt verdankt sich den „Überschungen“ vom 11. September 2001 und vom 15. September 2008, dem Desaster der neoliberalen Ideologie. In beiden Fällen geht es bis heute hinter der vordergründigen Systemresilienz um verlorenes Vertrauen in die institutionellen Regelwerke sowie in das Verhalten anderer.

¹⁹ Gusy, ebd.

²⁰ Frank Schirmmacher: Da staunte der Truthahn; FAZ, 1.11.2008.

Schließlich ist das Konzept demokratischer Resilienz im politischen Feld kein rein konservatives, sondern ein reformistisches und potentiell transformatorisches Konzept, wie Christoph Gusy betont:

Gesellschaftliche Resilienz soll im Katastrophenfall abgerufen werden, kann aber im Katastrophenfall nicht erst hergestellt werden. Von daher liegt es nahe, soweit wie möglich aus noch vorhandenen Strukturen und Ressourcen zu schöpfen und nicht erst auf die Schaffung neuer zu warten. Insbesondere ist die Katastrophe ein besonders ungünstiger Zeitpunkt, um neue oder spezielle Infrastrukturen zu schaffen oder zu organisieren. Besser ist, an ohnehin vorhandene Infrastrukturen anzuknüpfen.

Krisen- und Katastrophenbewältigung in demokratisch verfassten Gesellschaften zielen normativ darauf ab, die demokratische Verfasstheit der Gesellschaft: der Beziehungen zwischen Staat und Bürger und zwischen den freien und gleichen Bürgerinnen und Bürger untereinander; zu erhalten und mit Blick auf künftige Risiken zu stärken. Autoritären und paternalistischen Bewältigungsstrategien setzt demokratische Resilienz Grenzen, auch wenn sie den Ausnahmezustand, in den sie aus freien Stücken einwilligt, kennt. „Widerstandsfähigkeit“ bezieht sich nicht nur auf natürliche, soziale oder wirtschaftlichen Katastrophen-Ereignisse, wie es in einem eher technokratischen Verständnis durchscheint, etwa auch bei Wolfram Geier:

Resilient wäre eine Gesellschaft dann, wenn komplexe Ereignisse, wie eine Pandemie, ein langanhaltender Blackout einschließlich des Ausfalls der IT oder Extremwetter in Folge des Klimawandels, weder zum Zusammenbruch der öffentlichen Sicherheit und Ordnung noch zu bedrohlichen Versorgungsengpässen und auch zu keinem panischen Angstverhalten in der Bevölkerung führen würden. Eine vorausschauende wirksame Notfallplanung, eine nach wissenschaftlichen Erkenntnissen betriebene Risiko- und Krisenkommunikation sowie ein erfolgreiches politisch-administratives Krisenmanagement würden dafür Sorge tragen, die Lagen schnell, zielgerichtet und umfassend abzuarbeiten. Die Herstellung normaler Lebensverhältnisse würde mit kritischen Analysen samt daraus resultierenden Anpassungen einhergehen.

Dieses Verständnis wäre im Sinne einer resilienten Demokratie zu erweitern um soziale, kulturelle und psychologische Dimensionen. Ein gutes politisches und staatliches Krisenmanagement und eine entsprechend angemessene Kommunikation auf Augenhöhe sind Voraussetzung, aber nicht hinreichend für demokratisches Selbstbewusstsein. Informiertheit und Urteilsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger gehören dazu, eine funktionierende demokratische Öffentlichkeit und Ressourcen sozialen und kooperativen Handelns.

Autoritären und paternalistischen Bewältigungsstrategien setzt demokratische Resilienz Grenzen, auch wenn sie den Ausnahmezustand, in den sie aus freien Stücken einwilligt, kennt. Gerade angesichts der Angriffe von rechts auf das demokratische Zusammenleben reicht das bloße Vertrauen in die Regierenden nicht hin. Demokratische „Widerstandsfähigkeit“ bezieht sich nicht nur auf natürliche, soziale oder wirtschaftliche Katastrophen-Ereignisse, sondern umfasst auch soziale, kulturelle und psychologische Dimensionen, die innere Verfasstheit, auf die man im „Überraschungsfall“ vertrauen können muss. In den folgenden Kapiteln befassen wir uns mit ausgewählten Aspekten einer demokratischen Resilienz mit Blick auf die vergangenen Wochen und Monate mit

- der Fähigkeit des demokratischen Regierens, in Situationen großer Unsicherheit bzw. des Nichtwissens Entscheidungen zu treffen, Prozesse zu initiieren und sie im Lichte neuer Erkenntnisse auch zu korrigieren, also mit dem vermuteten wie tatsächlich erwarteten Wunsch nach Führung und klaren Regeln umzugehen;
- der Fähigkeit, auf die Kommunikation auf „Augenhöhe mit den Bürgern“ zu setzen statt auf reine Verhaltensökonomie;

- die Fähigkeit der repräsentativen Demokratie, in ihren Debatten die Unsicherheiten, Zweifel und Sorgen, die in der Gesellschaft vorhanden sind, zu repräsentieren;
- den gesellschaftlichen Ressourcen kooperativen und sozialen Handelns als Voraussetzung, um panische, kontraproduktive Reaktionen zu verhindern (z.B. „Hamsterkäufe“), was insbesondere als Frage nach der Resilienz der Fundamente einer „Ökonomie des Alltagslebens“ verstanden werden kann²¹;
- der Informiertheit und Urteilsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger.

Anmerkungen zu Staat und Demokratie

Die Corona-Pandemie erinnert an jene archaischen Funktionen von neuzeitlicher Herrschaft, an denen auch ein moderner demokratischer Staat nicht vorbeikommt. Will Herrschaft nicht ihre Rechtfertigung aufs Spiel setzen, muss sie Schutz bieten, „Sicherheit vor Verheerungen von außen und im Inneren, vor übernatürlicher, natürlicher und menschlicher Bedrohung der Lebensmittelversorgung und anderer materieller Grundlagen des Alltagslebens“ gewährleisten. Das Verhalten des Staates muss zur materiellen Sicherheit der Untertanen beitragen und Streitigkeiten zwischen ihnen oder mit dem Staat „auf eine Art beilegen, die alle Parteien als im Grunde gerecht ansehen können“²². „Sicherheit vor Verheerungen“ meint mit Beginn der Neuzeit nicht mehr nur den Schutz vor Überfällen, sondern mehr und mehr auch den Schutz von Leben und Gesundheit vor Seuchen. Erste „Policy-Ordnungen“ – Reglementierungen des Alltagslebens – zur Müllbeseitigung oder Ausweisung Kranker im Seuchenfall entstanden im 17. Jahrhundert; Thomas Hobbes erklärte zu der Zeit, dass die Bürger für den Schutz, den der Staat ihnen biete, Gehorsam zu leisten hätten.²³

Jede moderne Macht, jedes Regieren seit dem 18. Jahrhundert hat sich mehr oder weniger ernsthaft um das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung zu kümmern. Allein, daraus abzuleiten, dass sich das Regieren in der Moderne und in unserer Postmoderne vollständig auf diese Sorge zurückführen ließe, dass das Regieren rundweg als Biopolitik zu verstehen sei, wäre gleichwohl ein Missverständnis. Es gibt genug Regierungen, denen die Gesundheit und das Leben der Vielen ziemlich egal sind – nicht zuletzt, weil deren Körper für die Schaffung von Wachstum und Wohlstand immer weniger gebraucht werden.²⁴

Zur staatlichen Schutzfunktion trat nach den verheerenden Erdbeben von Lissabon 1755 allmählich eine Vorsorgefunktion: Vorsorge, Vorbeugen bzw. Vermeiden und Verhindern, Vorbereiten von und auf Gefahren. Als nach 1800 die öffentliche Gesundheit zunehmend als Aufgabe des Staates begriffen wurde, werden Epidemien zum „Prüfstein für Regierungen“²⁵ (siehe unser Kapitel zum „Vorsorgestaat“).

²¹ Vgl. Foundational Economy Collective: Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik; Berlin 2019.

²² Barrington Moore: Ungerechtigkeit. Die sozialen Ursachen von Unterordnung und Widerstand, Frankfurt/M. 1982, S. 44.

²³ „Pro protectione oboedientia“; zitiert nach Herfried Münkler: „Weitreichende Veränderungen der politischen Ordnung“; Der Spiegel, 23.3.2020 - <https://www.spiegel.de/geschichte/herfried-muenkler-ueber-die-coronakrise-keine-gefahr-fuer-unsere-demokratie-a-8e31ed5f-af12-4ad9-96ba-c64776f760e7>

²⁴ Philipp Sarasin, Mit Foucault die Pandemie verstehen (26.3.2020), <https://geschichtedergegenwart.ch/mit-foucault-die-pandemie-verstehen/>

²⁵ Stefanie Gänger, Jürgen Osterhammel: Denkpause für Globalgeschichte; in: Merkur, August 2020, S. 79-86, 80. (<https://www.merkur-zeitschrift.de/2020/07/24/denkpause-fuer-globalgeschichte/>).

Neben Gewalt und Recht setzt der neuzeitliche Staat auf Politische Ökonomie, die mit Adam Smith als „*ein Gebiet der Wissenschaft eines Staatsmannes oder Gesetzgebers*“ verstanden wird. Ziel der Politischen Ökonomie sei es, „*erstens dem Volke reichliches Einkommen oder Unterhalt zu verschaffen oder richtiger, dasselbe zu befähigen, sich selbst ein solches Einkommen oder solchen Unterhalt zu verschaffen*“. So zählt in der US-amerikanischen Verfassung „the pursuit of happiness“, das Recht, gut leben zu wollen, ausdrücklich zu den seitens des Staates zu schützenden Grundrechten der Bürger. Die umstandslose Gleichsetzung mit rein „wirtschaftlicher Freiheit“ ginge am Smith'schen Verständnis politischer Ökonomie vorbei: Die wirtschaftliche Freiheit ist ohne bürgerliche Freiheiten nicht zu haben. Das zweite Ziel der politischen Ökonomie habe, so Smith weiter, darin zu bestehen, „*dem Staat oder dem Gemeinwesen ein Einkommen zuzuführen, das zur Bestreitung der öffentlichen Dienste hinreicht*“²⁶. Diese öffentlichen Dienste sollen auch die staatliche Schutzfunktion gewährleisten. Das Einkommen des Gemeinwesens steht in einem latenten Konflikt mit dem ersten Ziel, sofern die öffentlichen Dienste nicht die Möglichkeiten, sich Einkommen oder Unterhalt zu verschaffen, erhalten oder verbessern.

Der moderne bürgerliche Staat hatte immer, in Krisen- wie in normalen Zeiten, eine Balance zwischen verschiedenen Zielen herzustellen. Die Balance schuf Rechtfertigung. In den modernen (westlichen, liberalen) Demokratien des 20. und 21. Jahrhunderts spielen zudem die modi operandi eine gewichtige Rolle, mit denen der Staat die Bevölkerung vor Katastrophen schützt und Individual- und Kollektivinteressen abwägt. Exekutives Handeln soll demokratisch begründet und kontrolliert, gerecht und egalitär sein, die Grundwerte des gesellschaftlichen Zusammenlebens wahren und dabei die Rechte der Bürger und Bürgerinnen auf Selbstbestimmung wahren. Die Legitimität demokratischer Herrschaft wurzelt sowohl in dem als berechtigt wahrgenommenen Anspruch an den Staat als auch in seinem tatsächlichen Vermögen, diese Aufgaben und Ziele mit größtmöglicher Zustimmung und unter freiwilliger Unterstützung der „beherrschten Herrschenden“, der Bürgerinnen und Bürger, in einem System wechselseitiger Rechte und Pflichten zu verfolgen und dabei zwischen gegensätzlichen Zielen abwägen zu können. Der Staat „*kann nur so viel Macht ausüben, wie diejenigen, über die Macht ausgeübt wird, auch als Legitimation wieder zurückgeben*“²⁷.

Die Spannung zwischen „Schutz“ und „Freiheit“, zwischen Individual- und Kollektivinteressen kann - nicht nur - in Notlagen mit einem paternalistischen Staatsverständnis bearbeitet werden, in dem der Staat zuvörderst für Sicherheit und Schutz (der Gemeinschaft) der Individuen haftbar gemacht wird. Der Gegenpol, das liberalistische Staatsmodell, kreist um die Wahrung der elementaren Freiheitsrechte der vereinzelt Individuen und ihrer Fähigkeit zur individuellen Vorsorge. Im Modell der „freien Republik“ entscheiden die Bürgerinnen und Bürger über das Verhältnis von Selbstverantwortlichkeit und an den Staat übertragener Verantwortung für ein Allgemeinwohl.

In der modernen Regierungsrationalität, gleich welchem Modell sie sich annähert, erscheint die Freiheit der Individuen, die zuerst immer auch eine ökonomische Freiheit (Gewerbefreiheit, freie Berufswahl und -ausübung usw.) ist, als etwas absolut Grundlegendes. Freiheit ist für die moderne Form des Regierens systemnotwendig. Beim Schutz der Bevölkerung vor „Verheerungen“ wie einer Seuche kann der demokratische Staat daher nicht ausschließlich auf das Mittel der Disziplinierung (der Bewegungen) der Individuen (notfalls durch Gewaltmittel) zurückgreifen. Vielmehr ist er darauf angewiesen, dass seine Bürgerinnen und Bürger den verkündeten Maßnahmen in Form der Selbstdisziplinierung folgen, auf die Wahrnehmung der Freiheitsrechte aus freien Stücken, aus Einsicht in die verkündeten Ausnahmeregeln verzichten.

²⁶ Adam Smith: Reichtum der Nationen. Viertes Buch: Die Systeme der politischen Ökonomie. Einleitung.

²⁷ Armin Nassehi; https://www.n-tv.de/politik/Radikal-richtig-gemacht-article21875817.html?utm_source=poCKET-newtab-global-de-DE (2.7.2020)

Diese Selbstbeschränkung hat Voraussetzungen, die gesellschaftlich und politisch hervorgebracht und beständig erneuert werden müssen. Zu diesen Voraussetzungen zählen (1) ein angemessenes wohlinformiertes Gefahrenbewusstsein in den Institutionen, im politischen System und auch im Alltagsbewusstsein; (2) die Fähigkeit von Exekutive und Legislative, in der Tendenz all-gemeingültige verständige Regelungen zu treffen; (3) die beschlossenen Maßnahmen mit Zielen und Fristen zu versehen; (4) die Entscheidungen so transparent zu machen, dass die Abwägungen, die berücksichtigten Erwägungen, Interessen und Werte nachvollziehbar sind; (5) über die notwendigen Ressourcen zu verfügen, die getroffenen Entscheidungen und Regelungen angemessen umsetzen zu können; (6) eine demokratisch verfasste Öffentlichkeit, die es den Bürgerinnen und Bürgern erlaubt, sie die notwendigen Informationen zu verschaffen, um sich ein eigenes Urteil bilden zu können.

Die Corona-Pandemie stellt Staat und Gesellschaft nun nicht vor historisch neue Fragen, im Gegenteil:

Quarantänemaßnahmen, Zwangsisolation und andere historische Variationen des social distancing sind seit Jahrhunderten bekannt. Auch Debatten über eine Abwägung und »Verrechnung« des epidemiologischen Nutzens eingreifender Seuchenpolitik mit ihren ökonomischen Kosten sind schon früher geführt worden. Die Sorge vor »Ansteckung« durch Fremde, die Stigmatisierung Asiens als Krankheitsherd – als »Wiege der Pest«, der Pocken und der Cholera – sowie die Hoffnung auf Wundermittel durchziehen die Mentalitätsgeschichte der Neuzeit. (...) das grundsätzliche Bewusstsein von der »Globalität« von Pandemien und die weltweite Verbreitung und Angleichung von medizinischen Diskursen und Praktiken lassen sich zumindest auf die Jahrzehnte um 1800 zurückverfolgen. Die Möglichkeit einer »Massenpanik« vor einem Krankheitsausbruch, die droht, wenn die Kunde von Epidemien eintrifft, bevor die ersten Opfer auftreten, erlangte bereits mit der Verbreitung der Telegrafie ab etwa 1860 neue Ausmaße. Erstmals konnten nun Informationen schneller reisen als Menschen.²⁸

Das „Gefahrenbewusstsein“ gegenüber Pandemien veränderte sich im Laufe der Geschichte. Die aktuelle Pandemie traf die bundesdeutsche Gesellschaft einigermaßen unvorbereitet. Das gilt sowohl für die exekutive Vorbereitung auf eine Pandemie als auch für das öffentliche Bewusstsein, dass so etwas auch „bei uns möglich“ sein kann.

„Katastrophenschutz“, die Vorbereitung auf „überraschende“ Einbrüche in die Alltagswelt wird in den Bildungseinrichtungen neu bewertet werden müssen. Unter Gesichtspunkten der Resilienz einer Demokratie wichtiger noch erscheint uns die Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger, sich Informationen zu verschaffen, zu hinterfragen und zu bewerten, um sich ein eigenes Urteil bilden zu können. Hierbei handelt es sich um eine Ressource, die während einer Krisensituation nicht geschaffen werden kann. Sie muss frühzeitig im Bildungssystem aufgebaut werden. Ohne im klassischen Kant’schen Sinne mündige Bürgerinnen und Bürger wird eine soziale Demokratie nicht aufzubauen und zu erhalten sein. Was die aktuelle Pandemie – jenseits der Lücken in der Vorbereitung auf digitalen Unterricht lehrt – zu dieser Thematik offenbart, wäre eine eigene Analyse wert.

Wir beschränken uns hier auf einige Aspekte des Entscheidens und Handelns in der aktuellen Pandemie, aus denen Schlussfolgerungen für zukünftige Krisen gezogen werden sollten. Dabei bleibt die Frage der Verhältnismäßigkeit und der Einschränkung von Grundrechten unberücksichtigt. Wir verweisen für diese Debatte auf den Essay von Udo Wolf und Halina Wawzyniak zu „linken Anforderungen an Notlagenpolitik“. Den Begriff der „Notlage“ verwenden wir entsprechend, um die anders besetzten Begriffe des „Notstands“ und des „Ausnahmestands“ zu vermeiden.²⁹

²⁸ Gänger/Osterhammel, a.a.O.

²⁹ Udo Wolf und Halina Wawzyniak: Anforderungen an linke Notlagenpolitik; RLS-Publikation, im Erscheinen.

Vorbereitetsein. Vom Nutzen der Risikoanalysen der Bundesregierung

Eine vorsorgende Politik zielt nicht nur auf präventive Maßnahmen, um das Eintreten eines unerwünschten Ereignisses möglichst zu verhindern oder seine Wucht zu mildern. Zu ihr zählt auch die Vorbereitung auf das Entscheiden und Handeln, wenn das Ereignis trotz aller Prävention eintritt. Üblicherweise gibt es dafür Katastrophenpläne. Die WHO verlangt seit den 1990er Jahren von jedem Staat zudem Pandemie-Pläne. Die Corona-Pandemie legt global wie auch national die Lücken in diesen Plänen, in den „Katastrophen-Ressourcen“ und „Katastrophen-Reserven“ der Staaten und Gesellschaften offen.

Im Herbst 2019 simulierte das Weltwirtschaftsforum mit Vertretern von Regierungen, Unternehmen und internationalen Organisationen in New York einen globalen Gesundheitsnotstand, den „Event 201“, die Simulation einer neuartigen Coronaviruspandemie.³⁰ Solche Pandemie-Simulationen waren nicht neu und fanden teilweise in Hoheit der Vereinten Nationen statt.

Diese Planspiele sahen viele Probleme voraus, die bei der Bekämpfung von Covid-19 bislang tatsächlich aufgetreten sind: Verstöße gegen Reiseverbote, fehlende medizinische Ausrüstung, schlechte Organisation, Verbreitung falscher Informationen und das Gerangel um Impfstoffe. Doch es gibt auch unerwartete Probleme, die von den Szenarien nicht berücksichtigt wurden, etwa den Mangel an diagnostischen Tests – und Politiker, die den Rat von Gesundheitsexperten einfach ignorieren.³¹

Die Simulation im Oktober 2019 habe gezeigt, so der Präsident des Weltwirtschaftsforums Borge Brende, dass die Welt „mit Sicherheit nicht“ vorbereitet sei. Mit Blick auf Covid-19 seien aus der Simulation vor Ausbruch der aktuellen Pandemie vier Lehren zu ziehen.³²

Über die gesundheitlichen Auswirkungen hinaus müsse es zu einer „systemischen Reaktion“ kommen:

Nichts ist wichtiger als der Schutz und die Rettung von Leben. Aber die Welt muss auch die wirtschaftlichen und sozialen Folgen solcher Ausbrüche in Betracht ziehen. (...) Die Welt hat Systeme priorisiert, um auf Gesundheitsbedrohungen zu reagieren, aber sie hat nicht annähernd genug darüber nachgedacht, wie die Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen der Menschen zu bewältigen sind.

Die Reaktionen auf einen Gesundheitsnotstand müssen auf der Basis von Fakten, nicht getrieben von Ängsten erfolgen:

Die Simulation zeigte, wie wichtig es ist, Fakten zu erheben und die Menschen zu befähigen, informierte Entscheidungen anhand dieser Fakten zu treffen. Als globale Gemeinschaft wissen wir, dass sich die „Infodemie“ noch schneller ausbreitet als das Virus selbst. Die Welt hat nicht genug getan, um ein Umfeld zu schaffen, in dem Führungskräfte, Gesundheitsminister, Politiker oder die Öffentlichkeit Zugang zur Wahrheit haben und dementsprechend handeln können.

³⁰ Die Simulation war eine Folgeveranstaltung einer Pandemie-Simulation auf dem Weltwirtschaftsgipfel 2017 in Davos. Das sich aufbauende Szenario: Innerhalb von 18 Monaten hatte sich das Coronavirus über die ganze Welt verteilt, 65 Millionen Menschen waren daran gestorben, und die Weltwirtschaft befand sich im freien Fall. (siehe folgende Fußnote)

³¹ Amy Maxmen und Jeff Tollefson: Üben für den Ernstfall; Übersetzung aus Natur auf spektrum.de - https://www.spektrum.de/news/covid-19-pandemiesimulationen-konnten-uns-nicht-vorbereiten/1761094?utm_source=pocket-newtab-global-de-DE#content_author, 24.8.2020.

³² Borge Brende und Ryan Morhard: Vier Lehren aus der Seuchen-Übung; Süddeutsche Zeitung, 11.3.2020 - <http://sz.de/1.4839068>

Die „Entscheidungsträger des privaten Sektors“ müssten unmittelbar, nicht über den Umweg der Öffentlichkeit, eingebunden werden:

So erfordert beispielsweise das Bestreben, allen Beschäftigten im Gesundheitswesen weltweit eine ausreichende Versorgung zu gewährleisten, ein koordiniertes Vorgehen.

Bei einem globalen Gesundheitsnotstand sind alle nur so stark wie das schwächste Glied.

Covid-19 ist das Problem der ganzen Welt und die ernsthafteste Bedrohung für die globale Gesundheitssicherheit seit Jahrzehnten. Wenn wir alle nicht zusammen sicherstellen, dass die ganze Welt geschützt wird, werden wir selbst nie geschützt sein. (...) Keiner kann sich leisten, alleine zu handeln.

Die Fähigkeit, in komplexen Zusammenhängen zu entscheiden und zu handeln; die Möglichkeit und Fähigkeit, verlässliche Informationen zu bekommen und mit wissenschaftlichen Ergebnissen umzugehen; die Fähigkeit zur Koordination von Ressourcen und Akteuren sowie die Fähigkeit und Bereitschaft zur globalen Kooperation werden hier als Empfehlungen, an denen es für eine erfolgreiche globale Bekämpfung der Pandemie mangelt, herausgehoben.

Wenn die beiden Autoren davon sprechen, dass „die Welt“ nicht genug getan habe, so meinen sie auch Deutschland. Tatsächlich entsprechen die (uns bekannten) Pandemie-Pläne der Länder und Landkreise diesen Lehren ebenso wenig wie die Risikoanalysen und Empfehlungen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz, über die die Bundesregierung das Parlament regelmäßig unterrichtet. Verschiedentlich wurde nach Ausbruch der Covid-19-Pandemie bemerkt, dass im Bericht für 2012 eine Risikoanalyse für eine „Pandemie durch Virus Modi-SARS“ enthalten sei, deren Empfehlungen bis einschließlich 2019 nicht vollumgänglich gefolgt worden sei.³³ Während die Risikoanalysen auf „Gefahren und Ereignisse in Bezug auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit und das bei ihrem Eintreten zu erwartende Schadensausmaß“ abstellen, gilt die Risikobewertung als „ein politischer Prozess, in den auch gesellschaftliche Werte und die jeweilige Risikoakzeptanz einfließen“. Die Risikobewertung soll feststellen, in welchem Ausmaß ein zuvor definiertes Schutzziel erreicht wird, welches verbleibende Risiko akzeptabel ist und ob weitere Maßnahmen zur Minimierung des Risikos ergriffen werden sollten.³⁴

Risikoanalysen der Bundesregierung

Das Instrument der Risikoanalyse wird von der Bundesregierung seit 2010 als „ein politisches Entscheidungs- und administratives Planungsinstrument“ eingesetzt, soll methodisch auf allen Verwaltungsebenen verwendbar sein und „eine risiko- und bedarfsorientierte Vorsorge- und Abwehrplanung“ ermöglichen. Vorrangig zu betrachtende Schadens- und Gefahrenpotentiale sind unter anderem:

- Extreme Naturereignisse (z. B. schwere Stürme, extreme Niederschläge, Hitzewellen/Dürren, Erdbeben, Epidemien/Pandemien etc.),
- CBRN-Gefahren (Gefahren die durch chemische, biologisch, radioaktive und nukleare Stoffe entstehen),
- Ausfall Kritischer Infrastrukturen (z. B. lange anhaltende Störungen bzw. Ausfälle der Energieversorgung sowie anderer lebenswichtiger Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen),

³³ Die einschlägigen Drucksachen und Risikoanalysen seit 2010 sind „Sturm“ (Bundestags-Drucksache 17/4178), „Pandemie durch Virus Modi-SARS“ und „extremes Schmelzhochwasser“ (Bt-Drs. 17/12051), „Hochwasser“ und Epidemie „MERS-Cov“ (Bt-Drs. 18/208), „Sturmflut“ und „Freisetzung KKW“ (Bt-Drs. 18/3682 und 18/7209), „Freisetzung chemischer Stoffe“ (Bt-Drs. 18/10850) sowie „Dürre“ (Bt-Drs. 19/9521).

³⁴ Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012. Unterrichtung durch die Bundesregierung, 3.1.2013, Bt-Drs. 17/12051, S. 2.

– *Terrorismus und militärische Konflikte/Krieg.*³⁵

Analyse und Bewertung konzentrieren sich dabei auf das unmittelbare Ereignis selbst (Eintreten des Risikofalls), nicht aber auf die Folgen und Wirkungen der ergriffenen Schutzmaßnahmen in anderen gesellschaftlichen Bereichen. Zu prüfen wird sein, ob die Methodik der Risikoanalyse und -Bewertung den Erfahrungen, die bisher mit der Pandemie gemacht worden sind, angemessen ist oder ob dieses Instrumentarium nicht grundsätzlich überarbeitet werden muss, etwa wenn es um die Auswirkungen von Schutzmaßnahmen auf Kinder, Familien, spezifische soziale Gruppen geht.

Weitgehend unberücksichtigt blieb im Risikobericht zur Pandemie darüber hinaus, dass Entscheidungen seitens der Exekutive in einer extremen Situation des Nichtwissens und der Unsicherheit getroffen und kommuniziert werden müssen. So müssten in der „Anfangsphase“ die mit dem Auftreten eines neuartigen Virus verknüpften Unsicherheiten kommuniziert werden, „z.B. unbekannter Erreger, Ausmaß, Herkunft, Gefährlichkeit nicht genau zu beschreiben, Gegenmaßnahmen nur allgemein zu formulieren“. Nicht diskutiert wurde allerdings, dass jede exekutive Entscheidung selbst dann eine Entscheidung im Status des Nichtwissens sein und auch als solche verstanden und bewertet werden würde. Wenn die Sachlage und die ihr angemessenen Maßnahmen unklar sind, ist jede Entscheidung als eine politische Wahl zwischen verschiedenen Möglichkeiten kenntlich und kritisierbar. „Vertrauen“ zwischen Exekutive und Bürgerinnen und Bürgern herzustellen und zu bewahren wird dann zu einer eigenständigen demokratiepolitischen Aufgabe, Entscheidungen nachvollziehbar zu machen und ihren experimentellen Charakter offenzulegen werden zu entscheidenden politischen Ressourcen in der wechselseitigen Beziehung zwischen Exekutive und Bürger. Was passiert, wo das nicht gelingt, zeigten die „Hamsterkäufe“ zu Beginn der Pandemie, die in den Simulationen der Risikoanalyse ebenfalls nicht vorkommen.

*Die Panik der Menschen dagegen ist die große Gefahr, mit der die Politik einen Umgang finden muss. Bei all der Virusangst gehen beruhigende Botschaften unter, die Spahn immer wieder in die Kameras spricht. Auch wenn es Pandemiepläne gab und Spahns Krisenmanagement bisher stringent und verlässlich ist - die Alarmstimmung hat die Bundesregierung kalt erwischt. Fatalerweise hat sie dem nur wenig entgegenzusetzen, denn für ihre Aufrufe zur Besonnenheit fehlt eine wirk-same Kommunikationsstrategie. So entwickeln sich die Hamsterkäufe von medizinischer Schutz-ausrüstung gerade zur eigentlichen Gesundheitskrise in Deutschland. Gesunde Bürger, die Desin-fektionsmittel und Mundschutzmasken aufkaufen oder sie sogar aus Krankenhäusern stehlen - das sind die bitteren Folgen von konfusen Katastrophennachrichten auf allen Kanälen.*³⁶

„Risikoanalysen“ ohne Folgen?

Jedoch gilt es, vor den Fragen, die sich auf mögliche Verbesserungen der Risikoanalysen richten, die Frage zu stellen, warum trotz der im Jahr 2017 wiederholten Empfehlungen z.B. nicht ausreichend Schutzkleidung im Gesundheitssystem selbst vorhanden war, wie Ende Februar 2020 schmerzlich offenbar und als Versagen der Exekutive kritisiert wurde. Und weitere Versäumnisse lassen sich identifizieren. So wurde darauf hingewiesen, dass es fraglich sei, „inwieweit die kom-munizierten Empfehlungen/Anweisungen umgesetzt werden, bspw. inwieweit Menschen über Schutz-ausrüstung verfügen und diese auch korrekt einsetzen können“. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass das Handeln der Menschen von einer „Reihe unterschiedlicher Faktoren bestimmt (werde), die sich auch gegenseitig beeinflussen, darunter fallen z.B.: eigene Risikowahrnehmung, sozialer Kontext (Familie, Beruf, ...), sozioökonomischer Status (Einkommen, Schicht- und Milieuzugehörigkeit, ...), Bil-dungsniveau“. All dies sei beider Krisenkommunikation zu berücksichtigen, vor allem aber:

³⁵ Bericht über die Methode zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2010. Unterrichtung durch die Bundesre-gierung, 9.12.2010, Bt-Drs. 17/4178.

³⁶ Kristiana Ludwig, Angst-Gegner; Süddeutsche Zeitung, 6.3.2020, S. 4 - <http://sz.de/1.4832408>

Für die Akzeptanz der kommunizierten Botschaften ist essentiell, dass die Behörden „auf Augenhöhe“ mit der Bevölkerung kommunizieren. Der Bürger sollte als Partner, nicht als „Befehlsempfänger“ verstanden werden. Notwendig ist auch eine zielgruppendifferenzierte Kommunikation; verschiedene demographische Gruppen müssen unterschiedlich angesprochen werden (auch: mehrsprachiges Informationsmaterial). (...) Nur wenn die Bevölkerung von der Sinnhaftigkeit von Maßnahmen (z.B. Quarantäne) überzeugt ist, werden sich diese umsetzen lassen.

Aufgabe der Behörden, besonders der Gesundheitsämter sei es, Infizierte zu ermitteln, unter Quarantäne zu stellen und mögliche Infektionsketten nachzuverfolgen. Wenn diese Kontaktsuche aufgrund der „Fülle der Fälle“ nicht mehr möglich sei, hätten die Gesundheitsämter auf der Basis des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) „Maßnahmen zur Verhütung übertragbarer Krankheiten zu ergreifen“. Ausdrücklich wurde darauf hingewiesen, dass Einschränkungen von Grundrechten erlaubt seien wie z.B. das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung, die Freiheit der Person, die Versammlungsfreiheit oder das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Impfung).³⁷

Die Risikoanalyse einer Pandemie hätte eine ausreichende Grundlage geboten, um eine politische Debatte über geeignete Maßnahmen sowie über Abwägungs- und Entscheidungsparameter vorzubereiten; entsprechende Vorbereitungen in der Bevölkerung – etwa Bevorratung von Schutzkleidung, Einübung von Verhaltensweisen – hätten kommuniziert werden können. Indes: Die Unterrichtungen der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag zu den Risikoanalysen wurden regelmäßig ohne Debatte, ohne Wortmeldung sowohl im zuständigen Ausschuss als auch im Plenum selbst durchgewunken. Für keine Fraktion, für keinen Abgeordneten ist in den Ausschuss- und Plenums-Protokollen im Fall der Pandemie-Analysen bis einschließlich 2018 ein Interesse an diesen Unterrichtungen nachweisbar, was durchaus als Versagen des politischen parlamentarischen Systems zu begreifen ist.³⁸ Ein demokratisches Krisenmanagement (bzw. Ausnahmezustand) zu debattieren, welches etwa dem Hegel'schen Grundsatz folgt, dass freie Menschen ausschließlich Gesetzen folgen, die sie sich selbst gegeben haben, war im politischen Wettbewerb offensichtlich nicht unterzubringen.

Über die Gründe lässt sich trefflich spekulieren. In einem Punkt scheinen sich Bevölkerung und Politik indes einig gewesen zu sein: „Viele neigen dazu zu glauben, dass Ausbrüche sowieso immer an einem anderen Ort stattfinden, und dass es die Aufgabe anderer ist, sie dort zu halten“, so Brende und Morhard. Die Erfahrungen mit vorherigen Epidemien legten diese Neigung durchaus nahe, sie blieben räumlich auf Asien oder Afrika beschränkt. Die Verbreitungswege des HIV-Virus waren frühzeitig erkundet worden, bei anderen Epidemien (BSE) galt als gesichert, dass das Virus nicht auf Menschen überspringen würde. Die wissenschaftlich fundierte Aussage, dass es mit einiger Regelmäßigkeit zu neuartigen Viren kommen und die Gefahr einer Pandemie gegeben sei, blieb vor diesem Hintergrund abstrakt – und es wurde allseits weitgehend unterlassen, in Schulen und anderen Institutionen ein entsprechendes Gefahren- und Verhaltensbewusstsein zu fördern.

Tödliche Pandemien werden sich auch in Zukunft nicht verhindern lassen, vermeiden lässt sich nur, dass die Welt, die Gesellschaften unvorbereitet treffen. Die ausreichende Bevorratung von Schutzkleidung, die Sicherstellung ihrer weiteren Verfügbarkeit (Produktion) und die Gewährleistung der Versorgung mit elementaren Grundlagen des Alltagslebens (Lebensmittel, Wasser, Elektrizität, Information, ...) sind ein Muss im Sinne des möglichst guten Vorbereit-Seins (preparedness) auf eine (Gesundheits-)Krise.

³⁷ Bt-Drs. 17/12051, S. 66-70.

³⁸ Vgl. hierzu auch die Recherche des ZDF von Simon Haas und Robert Meyer: Wie der Bundestag Corona verschlafen hat; vom 1.8.2020 08:55 - <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/zdfheute-stories-bundestag-pandemie-schutztausruestung-100.html>

Auch geeignete Simulationsmodelle zählen zur Vorbereitung, um sich eine Vorstellung vom möglichen Verlauf und den Wirkungen getroffener und unterlassener Entscheidungen im Pandemie-Fall zu verschaffen. Doch bereits dieses Rüstzeug ist kritisch zu würdigen: Handelt es sich wie bei SarsCoV-2 um ein neuartiges Virus, verfügen mathematische Modelle nur über wenige verlässliche Ressourcen. Carlin Mezes schreibt:

Pandemischer Infektionsschutz ist aufgespannt zwischen der schnellen Eindämmung von unsicherem Wissen und der schnelleren Produktion und Kommunikation von evidenzbasiertem Wissen. Sowohl die rechtzeitige Herstellung von Wissen wie auch seine überzeugende Vermittlung können dabei zum Problem werden.³⁹

Doch alle Modelle basieren auf Annahmen und verlässliche Daten sind rar. Wie tödlich ist das Virus wirklich? Wie viele Menschen sind infiziert? Wie viele leicht, mittelschwer und schwer? Und wie entwickelt sich das alles über die Zeit? Es ist richtig Maßnahmen einzuleiten, die Wirkung zu kontrollieren, dann zu adjustieren, eventuell Maßnahmen zu verschärfen oder zu lockern. Erstmals wird eine Art experimenteller Politik geprobt. Nur benötigt man für experimentelle, evidenzbasierte Politik verlässliche Daten, um die Wirksamkeit der Therapie und die nötige Stärke der Dosis in jeder Phase beurteilen zu können.⁴⁰

Gerade in demokratisch verfassten Gesellschaften spielen dann „weiche Faktoren“ eine zentrale Rolle: die Fähigkeit, unter Bedingungen des Nichtwissens Entscheidungen zu treffen und zu kommunizieren; diese Entscheidungen korrigieren zu können, wenn neues Wissen gewonnen werden konnte; kritische Positionen zum Bestandteil von Abwägungen und Entscheidungen zu machen. In Krisen wie der aktuellen Corona-Pandemie werden von Regierung und Exekutive wirksame Schutzmaßnahmen, verständliche Regeln und vor allem auch ein Zeithorizont, wann die Notlage überwunden sein wird, erwartet. Im Fall einer neuartigen Krise lassen sich diese Erwartungen in einem demokratisch verfassten System kaum erfüllen. Die Regierenden können immer nur auf dem aktuellen Stand des Wissens entscheiden. Welche Maßnahmen wie wirken lässt sich quasi nur experimentell herausfinden.

Die Regierenden wissen im Grunde nicht mehr als jede Bürgerin und jeder Bürger wissen kann. Der grundlegende Unterschied zwischen Regierenden und Regierten in einer demokratischen Republik tritt nun nur spärlich bekleidet zu Tage: Die einen müssen die Entscheidungen treffen, die für alle gelten sollen.

Diese Entscheidungen möchte ich nicht treffen müssen. Denn egal welche Entscheidungen du in diesem Moment triffst, es wird nicht die richtige für alle sein. (...) Ich möchte mal die Leute sehen, wenn sie selbst solche Entscheidungen treffen müssen. Es allen recht zu machen, geht in so einer Situation einfach nicht.⁴¹

Aspekte dieser Art spielten in den bisherigen Risikoanalysen und -simulationen im Auftrag der Bundesregierung bzw. in den Unterrichtungen an das Parlament keine Rolle. Ja, das Parlament selbst war auf seine Funktion und Rolle in einer solchen Krise unvorbereitet.

Das folgende Kapitel befasst sich mit einigen Aspekten dieser „weichen Faktoren“. Es geht dabei nicht um die „Verletzlichkeit“ von technisch-organisatorischen Systemen, sondern um

³⁹ Carolin Mezes: (Nicht-)Wissen und (Un-)Sicherheit in der Pandemie; soziopolis.de, 26.5.2020 - <https://www.sozipolis.de/beobachten/gesellschaft/artikel/nicht-wissen-und-un-sicherheit-in-der-pandemie/>

⁴⁰ Andreas Diekmann: Gegen den Blindflug; der Freitag, 30.3.2020 - <https://www.freitag.de/autoren/der-freitag/gegen-den-blindflug>

⁴¹ Urs Fischer: Die ganze Welt wird daraus lernen müssen; Berliner Zeitung, 20.6.2020, S. 13. Urs Fischer ist der aktuelle Trainer des Fußball-Bundesligisten Union Berlin und steht hier für die „schweigende Mehrheit“, die das Rückgrat der bisher weitgehend erfolgreichen Pandemie-Eindämmung in Deutschland bildet.

demokratische Prozesse selbst, die „Abwägung“ und „Korrektur“ sichern. Der Berliner Bürgermeister und Kultursenator Klaus Lederer stellte Ende April in einem Beitrag für den „Tagesspiegel“ fest:

Die Krise verändert eben nicht nur den Politikmodus, sondern auch die, die sie machen. Wir haben nicht die stabilen Korrektive, Meinungen von Multiplikatoren, Abwägung sichernden demokratischen Prozesse im Rücken (...) Die Fähigkeit, sich zu korrigieren, ist gerade in Krisenzeiten essentiell, wenn die vielzitierte Stunde der Exekutive schlägt.⁴²

Die „Stunde der Exekutive“ und fehlende Repräsentation

Unvorhergesehene Krisen und Notlagen erfordern Entscheidungen innerhalb kürzester Zeit: um die Krisenfolgen einzudämmen, die Ausbreitung von Krankheiten zu beschränken und den weiteren Verlauf kontrollieren zu können. Es ist die Zeit der bürokratischen Apparate und ihrer Lenkerinnen und Lenker.

Wenn es sich um bekannte Krisen handelt wie zum Beispiel ein Elbe-Hochwasser, liegen die zu treffenden Entscheidungen in Abhängigkeit vom voraussichtlichen Höchststand des Wassers recht nahe. Handelt es sich aber um ein neuartiges Virus, über dessen Wirkung, Verbreitungswege, Verlauf und anschließende Immunität wenig bekannt ist, müssen Entscheidungen in einer Situation des Nicht-Wissens und höchster Unsicherheit über die Angemessenheit, die Wirkung und die Folgen der eingeleiteten Maßnahmen getroffen werden. Die naheliegenden Maßnahmen, um die Ausbreitung des Virus zu beeinflussen, sind Kontaktbeschränkungen, Quarantäne, Isolation, das Herunterfahren des öffentlichen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens.

Die „Not“ der Exekutive

Ein nachträgliches Urteil, ob die Entscheidungen richtig oder angemessen waren, kann und darf sich nicht auf Informationen berufen, die zum Zeitpunkt der Entscheidungen noch gar nicht zur Verfügung gestanden haben. Doch gefragt werden kann und soll, ob alle verfügbaren Informationen über das Virus und den möglichen Verlauf der Pandemie in die Entscheidungen einfließen. Zum Verlauf der Pandemie, möglichen Infizierten- und Todeszahlen lieferten Simulationsmodelle Informationen, die aber wiederum selbst mit unsicheren Annahmen modellieren (müssen), „was passiert, wenn nichts getan wird“. Ein Musterbeispiel hierfür ist das aus dem Bundesinnenministerium an die Öffentlichkeit lancierte Strategie-Papier „Wie wir Covid-19 unter Kontrolle bekommen“⁴³, welches bei den politischen Entscheidungen und deren Kommunikation in die Öffentlichkeit Mitte März eine zentrale Rolle spielte, insbesondere die simulierten Todesraten. Wichtiger noch aber waren die wissenschaftlichen Erkenntnisse von Experten, in diesem Fall von Virologen und Epidemiologen. Erst im weiteren Verlauf, erstmals in Bayern, wurden Vertreter, seltener Vertreterinnen, anderer Wissenschaften (Sozialmedizin, Sozialwissenschaftler, Psychologen, ...) systematisch hinzugezogen.

⁴² Klaus Lederer: „Pass auf, dass du nicht durchdrehst“, in: Der Tagesspiegel, 27.4.2020.

⁴³ https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/corona/szenarienpapier-covid-19.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Einen nachträglichen Einblick in die „Not der Exekutive“ gab Thüringens Ministerpräsident Bodo Ramelow in einem Gespräch mit der „Zeit“⁴⁴:

Frage: Herr Ramelow, reden wir über das Trolley-Problem.

Bodo Ramelow: Sehr gerne. Was ist das?

Frage: Ein Gedankenexperiment aus der Moralphilosophie. Es geht so: Ein Zug fährt auf eine Weiche zu. Bleibt der Zug auf dem Gleis, stößt er mit einem anderen Zug zusammen und es sterben Hunderte Menschen. Wechselt er das Gleis, rast er in eine Baustelle und es gibt wesentlich weniger Tote.

Ramelow: Lassen Sie mich raten: Ich bin der Weichensteller, der jetzt entscheiden muss, welchen Weg der Zug zu nehmen hat.

Frage: Erkennen Sie sich wieder?

Ramelow: Die Situation ist mir durchaus vertraut. In den vergangenen Wochen hatte ich oft das Gefühl, Teil eines großen Moralexperiments zu sein.

Frage: Wann zum Beispiel?

Ramelow: Ganz bestimmt am 12. März. Da habe ich mit den anderen Ministerpräsidenten im Kanzleramt entschieden, die Schulen und Kindergärten zu schließen, um das Infektionsrisiko zu minimieren. Etwas zu beschließen, das unübersehbare Auswirkungen auf das Leben von Familien hat, ohne dass jemand sagen kann, ob es funktioniert, die Menschen es mitmachen und wann es vorbei ist, gehörte definitiv zu den schwersten Entscheidungen meines politischen Lebens.

Frage: Darum geht es im Trolley-Problem: Wie trifft man eine Entscheidung, die guten Gewissens nicht zu entscheiden ist, und welche Konsequenzen haben solche Entscheidungen – auch für den Entscheider selbst.

Ramelow: Die Situation am 12. März war wirklich bizarr. Noch auf der Fahrt nach Berlin war ich der felsenfesten Überzeugung, die Schulen in Thüringen nicht zu schließen. Und dann saß ich im Kanzleramt mit Angela Merkel, den anderen Ministerpräsidenten, dem Chef des Robert-Koch-Instituts, dem Virologen Christian Drosten und dem Leiter der Berliner Charité. Wir fragten den Wissenschaftlern Löcher in den Bauch. Und mit jeder Antwort dämmerte mir mehr und mehr: Wir sind hier in einen Sturm geraten, den keiner von uns so zuvor erlebt hat. Und dann haben wir eben entschieden, wie wir meinten entscheiden zu müssen.

Frage: Hatten Sie das Gefühl zu wissen, was Sie tun?

Ramelow: Das kann niemand von sich in einer solchen Situation mit absoluter Gewissheit behaupten. Da ist man manchmal gezwungen, aufgrund einer unklaren Faktenlage weitreichende Entscheidungen zu treffen. Selbst Experten helfen dann nur bedingt. Im konkreten Fall wussten die ja selbst nur wenig mehr.

Wissenschaftliche Experten und politische Entscheider

Einerseits scheint das Heranziehen „wissenschaftlicher Expertise“ den politischen Entscheidern sicheren Boden zu versprechen – was wäre, hätte man vor den Entscheidungen keinen Virologen um seine Expertise gefragt. Andererseits droht Wissenschaft so selbst politisiert zu werden, weil sie doch recht eigentlich den institutionalisierten Zweifel als Erkenntnisinstrument nutzt: maximale Nachprüfbarkeit der Versuchsanordnung, der Modellannahmen, der Ergebnisse begründen das Vertrauen in die Institution „Forschung“.⁴⁵ Zu dieser Produktionsweise wissenschaftlicher

⁴⁴ Bodo Ramelow: „Wir haben die Menschen alleine sterben lassen“; in: Die Zeit, 15.5.2020 - <https://www.zeit.de/2020/21/bodo-ramelow-corona-krise-krisenpolitik-altenpflege-gesundheitswesen/komplettansicht?print>

⁴⁵ Der wissenschaftliche Zweifel unterscheidet sich grundsätzlich von einer „Meinung“. Er folgt strengen Regeln in eingeübten Prozeduren (Öffentlichkeit, Überprüfbarkeit, Pluralismus usw.) und lässt keinen Raum für eine politische Wahl zwischen „der eine sieht es so, der andere so“. Dagegen seien das, was wir landläufig Meinungen nennen, schreibt Gustav Seibt, „gesellschaftliche Standorte, Sichtweisen, die mit Erfahrungen und Interessen, mit kulturellen oder religiösen Vorentscheidungen verbunden sind. Über sie kann man tatsächlich verhandeln und sogar abstimmen. Solche Meinungen sind Antreiber und Resultate des demokratischen Prozesses. Sie haben sehr viel mit Wünschbarkeiten zu

Erkenntnisse gehört es, dass in bestimmten Stadien es schnell so erscheint, als ob sich „selbst die Wissenschaftler nicht einig sind“ - wissenschaftliche Erkenntnis wird dann leicht zur „Meinung“, Forschungsfreiheit als Meinungsfreiheit missverstanden. Ohne ein allgemeines und öffentlich gepflegtes Verständnis für den Charakter wissenschaftlicher Prozesse verliert der Hinweis auf die wissenschaftliche Expertise, die einer Entscheidung zugrunde liegt, an Legitimität.

Neben den Fragen, wie Entscheidungen und auf welcher Grundlage sie herbeigeführt werden, gilt es ihre Reichweite und Durchsetzbarkeit zu bedenken. In einer demokratischen Gesellschaft sind weitreichende Eingriffe in das Alltagsleben auf die Akzeptanz und die Unterstützung in der Bevölkerung angewiesen, da sie mit polizeilichen oder militärischen Mitteln allein nicht durchzusetzen sind. Zu welchem Zeitpunkt aber war ein entsprechendes Gefahrenbewusstsein in der Bevölkerung dominant? Wäre ein Karnevalsverbot nach den ersten Nachrichten aus dem Landkreis Heinsberg durchsetzbar gewesen? Oder entstand erst durch das Bekanntwerden weiterer Fälle außerhalb der Landkreise Heinsberg und Tischenreuth im Zusammenhang mit den „Bildern aus Bergamo“ die Bereitschaft, weitgehende Einschränkungen zu akzeptieren?⁴⁶ Ob Maßnahmen zu früh oder zu spät getroffen wurden, misst sich nicht allein an ihrem Ziel, die Verbreitung des Virus einzudämmen – da wäre ein früherer Zeitpunkt vielleicht angemessener gewesen –, sondern auch an der Bereitschaft der überwiegenden Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger, die Maßnahmen mitzutragen.

Rechtfertigung der Regeln

Diese Bereitschaft wächst, wenn die Befolgung der Regeln nachvollziehbar geeignet ist, das Ziel zu erreichen. Ausschlaggebend ist die Allgemeingültigkeit der Regeln: Wenn und weil sich alle daranhalten, kann es gelingen. Allgemeingültigkeit ist eine entscheidende Voraussetzung, Regeln für legitim zu halten und sie zu befolgen.

Selbst wenn wir merken, dass der Staat die Einhaltung durchsetzt, halten wir uns selbst an die Regeln nur dann, wenn wir sie einigermaßen plausibel finden. (...) Wäre das nicht der Fall, würde man sich auch nicht darum scheren, dass womöglich Strafen ausgesprochen werden.⁴⁷

Die Gewissheit bzw. das soziale Vertrauen, dass sich nun alle daranhalten und somit ein tatsächlicher Effekt einsetzen würde, machte den Lockdown als geeignetes Mittel plausibel. In der ersten Phase der Pandemie-Maßnahmen wurde dieses Vertrauen durch die föderalen Konkurrenzen auf eine harte Probe gestellt.

Soweit zu den Bedingungen, unter denen die Exekutive entscheidet und handelt. Auf die Rolle der „vierten Gewalt“, einer demokratischen Öffentlichkeit, wird gesondert zurückzukommen sein.

Die Regierenden in Bund und Ländern verständigten sich bekanntlich bis Mitte März auf eine Handlungsstrategie, bei der der Erhalt der staatlichen Fähigkeit, menschliches Leben zu schützen, im Zentrum steht. „Flatten the curve“ meint, die Ausbreitung des Virus so zu verlangsamen und zu kontrollieren, dass eine Überlastung des Gesundheitssystems verhindert wird. Für diese nationale Kraftanstrengung warb die Bundeskanzlerin in ihrer Fernsehansprache vom 18. März 2020.

tun.“ Gustav Seibt: Drogen und wir. Vertrauen und Zweifel in der Corona-Krise; in: Süddeutsche Zeitung, 28.5.2020 - <http://sz.de/1.4919532>

⁴⁶ Vgl. zu den in repräsentativen Umfragen erfassten Meinungen und Stimmungen Horst Kahrs: Politische Stimmungen und Einstellungen in der Pandemie-Krise. Ende Februar bis Mitte Mai 2020 - <http://www.horst-kahrs.de/2020/05/19/pandemie-stimmungen-und-einstellungen-von-maerz-bis-mitte-mai/> sowie Horst Kahrs: Neue Unsicherheiten in der Pandemie. Regierungshandeln und Alltagsbewusstsein in der Krise; in: LuXemburg online, Juni 2020 - <https://www.zeitschrift-luxemburg.de/neue-unsicherheiten/>

⁴⁷ Armin Nassehi, zitiert nach Frauke Niemeyer: Radikal richtig gemacht; ntv 28.6.2020 - https://www.n-tv.de/politik/Radikal-richtig-gemacht-article21875817.html?utm_source=pocket-newtab-global-de-DE

Die Ansprache ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert, für unseren Kontext vor allem als ein Vorschlag an die Bürgerinnen und Bürger, sich auf den Versuch experimenteller Politik einzulassen:

*Die Lage ist ernst. Nehmen Sie sie auch ernst.*⁴⁸

Das Ziel wird formuliert:

(...) das ist die Richtschnur all unseres Handelns: die Ausbreitung des Virus zu verlangsamen, sie über die Monate zu strecken und so Zeit zu gewinnen. Zeit, damit die Forschung ein Medikament und einen Impfstoff entwickeln kann. Aber vor allem auch Zeit, damit diejenigen, die erkranken, bestmöglich versorgt werden können. (...) Aber auch unsere Krankenhäuser wären völlig überfordert, wenn in kürzester Zeit zu viele Patienten eingeliefert würden, die einen schweren Verlauf der Coronainfektion erleiden.

Der Weg, der beschritten werden soll:

(...) dabei müssen wir, das ist existentiell, auf eines setzen: das öffentliche Leben soweit es geht herunterzufahren. Natürlich mit Vernunft und Augenmaß, denn der Staat wird weiter funktionieren, die Versorgung wird selbstverständlich weiter gesichert sein und wir wollen so viel wirtschaftliche Tätigkeit wie möglich bewahren.

Die entscheidenden Ressourcen - die verantwortlich und solidarisch handelnden Bürger und Bürgerinnen:

Das gehört zu einer offenen Demokratie: dass wir die politischen Entscheidungen auch transparent machen und erläutern. Dass wir unser Handeln möglichst gut begründen und kommunizieren, damit es nachvollziehbar wird.(...) Ich möchte Ihnen erklären, wo wir aktuell stehen in der Epidemie, was die Bundesregierung und die staatlichen Ebenen tun, um alle in unserer Gemeinschaft zu schützen und den ökonomischen, sozialen, kulturellen Schaden zu begrenzen. (...) Alle staatlichen Maßnahmen gingen ins Leere, wenn wir nicht das wirksamste Mittel gegen die zu schnelle Ausbreitung des Virus einsetzen würden: Und das sind wir selbst. So wie unterschiedslos jeder von uns von dem Virus betroffen sein kann, so muss jetzt auch jede und jeder helfen. (...) Niemand ist verzichtbar. Alle zählen, es braucht unser aller Anstrengung."

Die Hoffnung der demokratisch Regierenden, sich selbst korrigieren zu können:

Ich appelliere an Sie: Halten Sie sich an die Regeln, die nun für die nächste Zeit gelten. Wir werden als Regierung stets neu prüfen, was sich wieder korrigieren lässt, aber auch: was womöglich noch nötig ist. Dies ist eine dynamische Situation, und wir werden in ihr lernfähig bleiben, um jederzeit umdenken und mit anderen Instrumenten reagieren zu können. Auch das werden wir dann erklären.

Diskurspolitik: „Lockerungen“ und „Risikogruppen“

Spätestens zwei Wochen später, Anfang April, war dieses Politikmodell öffentlich in die Defensive geraten. Hierfür waren auch die immanenten Mängel der Strategie bzw. der Entscheidungen wesentlich verantwortlich. Tag für Tag wurden die Alltagsbelastungen durch den Lockdown fühlbarer und das Bedürfnis, ein Datum für das Ende bzw. erste „Lockerungen“ genannt zu bekommen, wuchs. Der Begriff „Lockerungen“ unterstellte zudem, sich in einer Art Würgegriff der Politik zu befinden, wo es doch recht eigentlich um wechselseitige Rücksichtnahme gehen sollte. Die Regierung konnte aber weder ein Datum noch verlässliche Indikatoren für den Zeitpunkt neuer Regeln nennen, die Kommunikation beschränkte sich im Wesentlichen auf den Hinweis auf die angesichts abflachender Infektionszahlen abzuwartende Inkubationszeit von vierzehn Tagen und auf das Präventionsparadox: Man dürfe doch „jetzt nicht das Erreichte auf's Spiel setzen“. Zu

⁴⁸ Bundeskanzlerin Angela Merkel, Fernsehansprache vom 18. März 2020 - <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/fernsehansprache-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-1732134>

weiteren Mängeln der Strategie zählten die unterlassenen transparenten Abwägungen zwischen verschiedenen Zielen, denen der demokratische Staat verpflichtet ist.

Das rationalistische Ziel, eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden, wurde affektiv-emotional übersetzt in die „Solidarität mit den Risikogruppen“. Aus dem Munde von dem Christentum verpflichteten Politikerinnen und Politikern mag das im Sinne der „christlichen Seefahrt“ gemeint gewesen sein: „Frauen und Kinder zuerst“. Die Sorge um das Gesundheitssystem richtet sich auf ein Allgemeingut, die Sorge um Risikogruppen auf ausgesuchte Bevölkerungsgruppen, während in anderen Teilen der Bevölkerung ganz andere Belastungen, Sorgen und Nöte wuchsen. Verstanden wurde nun vielfach, um die Alten und Vorerkrankten vor dem Virus zu schützen, sei der Lockdown ausgerufen worden, zumal manche ja, so wollte Boris Palmer verstanden werden, auch ohne Covid-19-Infektion nur noch wenige Monate zu leben hätten. Die Kommunikation der „Risikogruppen“ traf auf eine gesellschaftliche Öffentlichkeit, in der die Identifikation jedweder Art von Gesundheitsrisiken verbreitet ist – und fast ebenso verbreitet die Ansicht, es sei die Verantwortung des einzelnen, dieses sein persönliches Risiko zu minimieren. In Zeiten der Pandemie zumindest führte die Kommunikation zu den „Risikogruppen“ noch darüber hinaus leicht in die Irre:

Natürlich war es wichtig, darauf hinzuweisen, dass Ältere besonderen Risiken ausgesetzt sind, etwa um die Pflegeheime zu schützen. Aber längst sehen wir: Es gibt 40-Jährige, die schwer erkranken, und 80-Jährige, die überhaupt nichts merken. Und trotzdem betrachten sich die Jüngeren als immun! Was natürlich nicht stimmt. Das liegt auch an den epidemiologischen Begriffen, insbesondere dem Wort "Risiko". Das bedeutet in der Fachsprache zunächst nur eine "überdurchschnittliche Wahrscheinlichkeit". So haben die Älteren ein "überdurchschnittliches Risiko", ja, aber es ist nicht so, dass die anderen kein Risiko haben! (...) Risiko ist ein Wahrscheinlichkeitsphänomen. Deshalb gibt es auch keine scharfen Grenzen, was das Alter betrifft.⁴⁹

Als risikoreicher denn als „Alter“ oder „Vorerkrankungen“ erwiesen sich die räumliche Situation, Nähe und Arbeitsbedingungen: Krankenhäuser, Heime und Sammelunterkünfte, Familienfeiern, Gottesdienste, Fleischfabriken, landwirtschaftliche Betriebe...

Grundrechte abwägen

Die „Überlastung des Gesundheitssystems verhindern“, d.h. sicherstellen, dass jede und jeder angemessen versorgt werden kann, wurde auch missverstanden als oberste Priorität für den Schutz des Lebens, hinter der andere Belange: menschliche Nähe, demokratische Grundrechte, soziale und wirtschaftliche Interessen; zurückzustehen hätten. Nochmals Bodo Ramelow aus dem bereits zitierten Gespräch mit der „Zeit“:

Vor Kurzem ist (...) meine Nachbarin gestorben. Ich kannte sie seit vielen Jahren. Eigentlich hätte ich nicht bei ihrer Beerdigung dabei sein dürfen. Doch ich hatte das Gefühl, es zu müssen, wenn auch mit großem Abstand. Alles andere wäre mir unmenschlich vorgekommen. Schließlich habe ich gegen die Verordnung verstoßen, die ich selbst zu verantworten habe. (...) Es geht in der Tat nicht nur um den Schutz des Lebens. Wir müssen auch mehr über Würde reden. Zur Wahrheit gehört: Wir haben Menschen in den vergangenen Wochen allein sterben lassen, ohne Begleitung, ohne Trost. Das war würdelos, auch wenn es uns alternativlos erschien.

Bodo Ramelow bezog sich mit dem Hinweis auf die „Würde“ auf ein Interview von Wolfgang Schäuble, das im Berliner „Tagesspiegel“ vom 26. April⁵⁰ wenige Tage nach der

⁴⁹ Reinhard Busse: Die Kommunikation zu den Risikogruppen war Mist!; in: Zeit-online, 25.8.2020 - <https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2020-08/coronavirus-infektionszahlen-regeln-feiern-veranstaltungen-gruppen-massnahmen-ansteckung/komplettansicht>

⁵⁰ <https://www.tagesspiegel.de/politik/bundestagspraesident-zur-corona-krise-schaeuble-will-dem-schutz-des-lebens-nicht-alles-unterordnen/25770466.html>

Regierungserklärung der Kanzlerin am 22. April erschien. Angela Merkel verabschiedete sich mit dieser Rede angesichts der kaum noch zu moderierenden unterschiedlichen Positionen der Länderregierungen aus dem exekutiven Krisenalltag:

Wir leben nicht in der Endphase der Pandemie, sondern immer noch an ihrem Anfang. Wir werden noch lange mit diesem Virus leben müssen. Die Frage, wie wir verhindern, dass das Virus zu irgendeinem Zeitpunkt unser Gesundheitssystem überwältigt und in der Folge unzähligen Menschen das Leben kostet, wird noch lange die zentrale Frage für die Politik in Deutschland und Europa sein. Mir ist bewusst, wie schwer die Einschränkungen uns alle individuell, aber auch als Gesellschaft belasten. Diese Pandemie ist eine demokratische Zumutung; denn sie schränkt genau das ein, was unsere existenziellen Rechte und Bedürfnisse sind – die der Erwachsenen genauso wie die der Kinder. Eine solche Situation ist nur akzeptabel und erträglich, wenn die Gründe für die Einschränkungen transparent und nachvollziehbar sind, wenn Kritik und Widerspruch nicht nur erlaubt, sondern eingefordert und angehört werden – wechselseitig. (...) Ich trage die Beschlüsse, die Bund und Länder am Mittwoch letzter Woche getroffen haben, aus voller Überzeugung mit. Doch ihre Umsetzung seither bereitet mir Sorgen. Sie wirkt auf mich in Teilen sehr falsch, um nicht zu sagen: zu falsch. Wenn ich das sage, dann ändert das natürlich kein Jota daran, dass ich die Hoheit der Bundesländer, die ihnen nach unserer grundgesetzlich festgeschriebenen föderalen Staatsordnung in vielen Fragen zukommt, natürlich auch beim Infektionsschutzgesetz aus voller Überzeugung achte.

Wolfgang Schäuble wies nun seinem Interview, dass von mancher Seite als wohlfeile Hilfestellung für wirtschaftlich motivierte „Lockerungslobbyisten“ verstanden wurde, auf zwei weitere Aspekte des demokratischen Regierens in Krisenzeiten hin:

Wir dürfen nicht allein den Virologen die Entscheidungen überlassen, sondern müssen auch die gewaltigen ökonomischen, sozialen, psychologischen und sonstigen Auswirkungen abwägen. Zwei Jahre lang einfach alles stillzulegen, auch das hätte fürchterliche Folgen. Man muss vorsichtig Schritt für Schritt vorgehen und bereit sein, zu lernen. Manche sagen, wenn's zu viel war, muss man Lockerungen wieder zurücknehmen. Das Zurücknehmen würde aber viel schwieriger. (...) Der Weg hinaus wird viel schwieriger als der schnelle Weg am Anfang der Krise, als noch alle dafür waren, kräftig durchzugreifen. Aber jetzt kommt es auf das richtige Maß für den Weg hinaus an. Das zu finden, ist irrsinnig schwierig. Diese Kunst müssen die Verantwortlichen jetzt schaffen. Und daran muss sich der Bundestag in öffentlicher Debatte beteiligen.

Schäuble forderte damit die Länderregierungen auf, die Abwägungen, die sie ihren Entscheidungen zu Grunde legten, transparent und öffentlich diskutierbar zu machen. Und er nannte eine Orientierung für diese Abwägungen:

(...) es gibt eben nie eine absolut richtige Entscheidung. Es gibt nur die vernünftige Erörterung aller Gesichtspunkte, eingeschlossen die wissenschaftlichen Erkenntnisse, und dann muss entschieden werden. Man tastet sich da ran. Lieber vorsichtig - denn der Weg zurück würde fürchterlich. Aber wenn ich höre, alles andere habe vor dem Schutz von Leben zurückzutreten, dann muss ich sagen: Das ist in dieser Absolutheit nicht richtig. Grundrechte beschränken sich gegenseitig. Wenn es überhaupt einen absoluten Wert in unserem Grundgesetz gibt, dann ist das die Würde des Menschen. Die ist unantastbar. Aber sie schließt nicht aus, dass wir sterben müssen. Der Staat muss für alle die bestmögliche gesundheitliche Versorgung gewährleisten. Aber Menschen werden weiter auch an Corona sterben.

Legitimation demokratischer Verfahren: Parlamente sind mehr als „Legislative“

Wolfgang Schäuble hat für diese Position viel Kritik auch von linker Seite einstecken müssen. Wir teilen diese Kritik nicht.⁵¹ Unsere Kritik setzt an der eher beiläufigen Bemerkung an, dass sich der

⁵¹ Mit dem Lockdown zum Zweck des Gesundheitsschutzes gingen massive Eingriffe in die kapitalistische Wirtschaft und die Möglichkeiten, Profit zu erwirtschaften einher. Tatsächlich war Ende März und Anfang April viel davon die Rede, ob und wie lange „die Wirtschaft“ bzw. „die Unternehmen“ das verkraften könnten. Die Forderungen nach

Bundestag bei der Suche nach dem richtigen Weg „in öffentlicher Debatte beteiligen“ müsse. Als Bundestagspräsident trägt Wolfgang Schäuble für die Beteiligung der „Legislative“ maßgeblich Verantwortung. Tatsächlich kam die Volksvertretung am 11. März, 12. März und 13. März, dann in einer verkürzten Sitzungswoche am 25. März zur Verabschiedung der ersten „Corona-Gesetze“ und anschließend erst wieder am 22. April zu einer Plenarsitzung zusammen.⁵² Mit anderen Worten: In der Hochzeit der exekutiven Maßnahmen der gegen die „erste Welle“ der Pandemie in Deutschland traten die gewählten Volksvertreter zu einer Sitzung zusammen. Begründet wurde die Verkürzung der eigentlich für die letzte Märzwoche anberaumten Sitzungswoche mit dem Selbstschutz der Abgeordneten. Zwar brachte Schäuble kurzfristig ins Spiel, den „Gemeinsamen Ausschuss“, wie er im „Verteidigungsfall“ vorgesehen ist, oder den „Hauptausschuss“ von 2017/18 als verkleinertes Not-Parlament einzusetzen, doch traf er auf wenig Gegenliebe. So blieb es dabei, dass dem Pandemie-Krisenmanagement eine entscheidende demokratische Qualität mangelte: die parlamentarische Repräsentation der vielfältigen Bedenken, Haltungen, Sorgen, Nöte und Interessen. Allein schon Parlamentsdebatten – ohne Fraktions- und Abstimmungszwang –, in denen diese sowie die den politischen Entscheidungen zugrunde liegenden Abwägungen debattiert worden wären, hätte in der Bevölkerung das Vertrauen gestärkt, dass doch recht vieles ausgesprochen, gehört und abgewogen worden sei, was einen selbst beschäftigt. Vor allem betrifft dies die allein auf Basis des Infektionsschutzgesetzes getroffenen Eingriffe in demokratische Grundrechte.⁵³

Demokratische Fehlerkultur Mangelware

Öffentlich übertragene Parlamentsdebatten könnten auch helfen, die durch die Gesetze der medialen Aufmerksamkeitsökonomie strukturierten alten und neuen Öffentlichkeiten („Soziale Medien“) zu konterkarieren und Räume für Fehlerkorrekturen zu schaffen, darin eher eine Stärke als eine Schwäche des demokratischen Systems zu sehen.⁵⁴ Klaus Lederer beschreibt:

Unsere erste Corona-Beschränkungsverordnung vom 22. März entstand unter extremem Zeitdruck. Da sind wir in mancher Frage zu weit gegangen. Manches haben wir schnell korrigiert, wie die Ausweispflicht und die unklare Lage beim Sitzen auf der Parkbank. Jüngst haben wir die Verordnung komplett überarbeitet, mit starkem Fokus dafür, worauf es eigentlich ankommt: Kontakte zu unterbrechen. Da hat der Senat gelernt, nimmt sich auch die Zeit, Regelungen und ihre Folgen gründlich zu diskutieren. Auch der Grundrechtsausübung, von der Religions- und Weltanschauungs- bis zur Versammlungsfreiheit, trägt unsere Verordnung nun deutlich angemessener Rechnung als anfangs verantwortbar schien. Doch Zeit- und Handlungsdruck sind ungebrochen hoch. Wer länger nachdenkt, fängt sich schnell den Vorwurf ein, nicht konsequent genug durchzugreifen.

baldigen Lockerungen waren selbstverständlich auch von wirtschaftlichen (Profit-)Interessen getragen, was wohl mit dem Begriff der „Lockerungslobby“ adressiert werden sollte. Tatsächlich wurde die Frage, wann es zu welchen Lockerungen kommen würde, jedoch von einem breiten Spektrum von Interessen und Nöten getragen.

⁵² Vgl. www.bundestag.de, Plenarprotokolle der 151. bis 155. Sitzung.

⁵³ Vgl. hierzu den oben erwähnten Essay von Udo Wolf und Halina Wawzyniak, <https://www.rosalux.de/news/id/41965>

⁵⁴ Die Analyse der medialen Öffentlichkeit unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Resilienz ist eine hier nicht zu leistende Aufgabe. Erste Studien thematisieren die Berichterstattung: Martin Hennig und Dennis Gräf: Die Verengung der Welt. Zur medialen Konstruktion Deutschlands unter SARS-CoV-2 und Covid-19 anhand der Formate ›ARD Extra‹ und ›ZDF Spezial‹. (Preprint), vgl. Thomas Klatt: Willkommen in der Endzeit, in: Neues Deutschland, 25.8.2020. Die Zusammensetzung von Talkshows, einem bevorzugten öffentlichen Debatten-Format untersucht aktuelle die Studie von Paulina Fröhlich und Johannes Hillje: Die Talkshow-Gesellschaft. Repräsentation und Pluralismus in öffentlich-rechtlichen Polit-Talkshows, September 2020 <https://www.progressives-zentrum.org/polit-talkshows-gesellschaftliche-repraesentation/>

Die Fähigkeit, sich zu korrigieren, ist gerade in Krisenzeiten essentiell, wenn die vielzitierte Stunde der Exekutive schlägt.⁵⁵

In der „Stunde der Exekutive“ sind die Macherinnen und Macher gefragt, ihnen traut man eher Schutz und Durchsetzungskraft zu. Zweiflern traut man auch in normalen Zeiten nicht über den Weg. Korrekturen werden meistens als lästiges Übel eingestanden.

Von einer durch Selbstbewusstsein geprägten Fehlerkultur keine Spur. Dabei wäre es Zeit für eine neue Demut und die Wiederbelebung der Kulturtechnik des Zweifelns. In der Krise, für die die akute Pandemie vermutlich nur ein Vorläufer ist, könnte einiges davon abhängen, neue Perspektiven aus dem Umgang mit Ungewissheiten zu gewinnen. Die einfache Marktorientierung des Neoliberalismus, in dem die Richtigmacher mit den schnellen Entscheidungen am Drücker waren, ist an ihr Ende gelangt.⁵⁶

Selbstbewusste Fehlerkultur als demokratisches System gerade in Notzeiten zu entwickeln, böten sich in der Pandemie ausreichend Gelegenheit. Es zählt zu den Stärken des föderalen Systems, unterschiedliche Wege gehen zu können. Tatsächlich gelten in den Ländern unterschiedliche Regeln – im Bund wie in der Europäischen Union. Manche Unterschiede sind der jeweiligen Ausprägung des Infektionsgeschehens geschuldet. Andere sind schwer verständlich wie aktuell die unterschiedlichen Regeln zur Maskenpflicht in Schulen. Mittlerweile haben sich einige Regeln, die „AHA-Regeln“ als allgemeingültige Regeln etabliert. Gleichwohl besteht Unkenntnis über das Virus fort und die politischen Entscheider befinden sich weiter im Stadium experimenteller Politik. Wie lange dieses noch Stadium andauert, ist nicht absehbar. Aber bereits jetzt ist erkennbar, dass bei den Bürgerinnen und Bürger die Maßnahmen umso nachvollziehbarer und glaubwürdiger ankommen, je näher die Verantwortung dafür an ihren Alltag heranrückt, in die Hände der Länder, der Kreise, der Kommunen (die Frage dem Alltagsgeschehen angemessener Entscheidungsebene erörtern wir im folgenden Kapitel). Gleichzeitig braucht es leicht verständliche Indikatoren für die Entwicklung des Krisengeschehens, um Regeln, etwa die Größe von Feiern, an das Infektionsgeschehen anpassen zu können. Maßzahlen wie Infizierte je 100.000 Einwohner in den letzten sieben Tagen, Anzahl der positiven Tests je 1.000 Tests usw. eignen sich dafür und werden eingesetzt. Ähnlich wie diese Anpassung an die regionalen Gegebenheiten ließe sich in den Bereichen, wo es noch nicht genügend Wissen, verfahren: Die Maskenpflicht im Unterricht in Bundesland A wird hinsichtlich ihrer Wirkungen und Folgen wissenschaftlich begleitet, ebenso der Unterricht ohne Maskenpflicht im Bundesland B usw. Es wird sich herausstellen, was sich bewährt und was nicht, am Ende haben alle durch wahrhaft experimentelle Politik gelernt – auch durch die Entscheidungen, die korrigiert werden (müssen).

⁵⁵ Lederer a.a.O.

⁵⁶ Harry Nutt: Wie man sich bettet; in: Berliner Zeitung, 28.8.2020.

Auf der Suche nach der Welt und ihren kleinsten Einheiten

Kaum war die Corona-Pandemie als solche erkannt, waren die Vergleiche mit der „Spanischen Grippe“ vor hundert Jahren präsent: eine weltumspannende Bedrohung, mörderischer als der gerade zu Ende gehende Krieg, die die Völker nahezu unvorbereitet und ohne Gegenmittel traf. Ein wichtiger Unterschied wurde kaum reflektiert: Die „Spanische Grippe“ am Beginn des 20. Jahrhunderts folgte dem Militär: den amerikanischen Soldaten auf die europäischen Schlachtfelder, den deutschen Soldaten in die Demobilisierung. Die Corona-Pandemie Anfang des 21. Jahrhunderts verbreitete sich im Netz der Globalisierung, ausgehend von ihrer Herzkammer China. Womit wir es heute zu tun haben, ist nicht ein Element einer gescheiterten Völkergemeinschaft und zusammengebrochene Gesellschaften - es ist die wohl erste gemeinsam erlebte tödliche Krankheit in einer an ihrem Anfang stehenden planetaren Gesellschaft.

Europäische Union und Nationalstaaten

Ganz im Gegensatz zu dieser weltumspannenden Dimension stehen scheinbar die Entscheidungen, die die Nationalstaaten dieser Erde im ersten Halbjahr 2020 zur Abwehr der Pandemie getroffen haben - und erst recht die Entscheidungen z.B. deutscher Gerichte. Nicht einmal die Grenzen von Landkreisen sind eng genug gezogen, um neue Corona-Hotspots einzuhegen. Mit einem gewissen ersten Abstand zum Ausbruch der Pandemie wirft das Fragen danach auf, was geeignete Mittel und Wege sind, um die Ausbreitung des Virus zu stoppen, und ob die gewählten Mittel und Wege tatsächlich die geeignetsten waren.

Als die Not immer größer wurde, fiel den EU-Staaten nichts Besseres ein als der Verrat an den eigenen Idealen und die Preisgabe der wichtigsten Errungenschaften Europas. Um das Coronavirus aus den eigenen Ländern zu halten, wurden rigoros Grenzen geschlossen. Politisch machte erst mal jeder seins, als hätte es Jahrzehnte des Einigungsprozesses nicht gegeben.⁵⁷

So das harte Urteil des Kommentators der Süddeutschen Zeitung Anfang Mai 2020. Er stand damit nicht allein. Spätere Recherchen des Londoner Bureau of Investigative Journalism (TBII) kamen ebenfalls zum Ergebnis: „Die EU-Staaten agierten egoistisch und sprachen sich nicht ab.“⁵⁸ Die Einschätzung gründet sich vor allem auf eine verbreitete anfängliche Geringschätzung der akuten Pandemie-Gefahr, auf eine ebenso verbreitete Überschätzung der eigenen Potenziale, insbesondere bei Schutzausrüstungen, sowie auf zeitliche Verluste bei Schritten zur Kommunikation und Koordination innerhalb der EU. Schließlich wurde man von der Entwicklung überrollt und die einzelnen Mitgliedsländer griffen zu nationalstaatlichen Maßnahmen, die sich vor allem bei der Beschaffung und Bevorratung von Schutzausrüstung auch gegen andere EU-Mitgliedsländer richteten.

So zutreffend solche Vorwürfe sind und so sehr sie einer genauen Aufarbeitung bedürfen, so sehr muss man sich vor einer romantisierenden Sicht auf Europa hüten. Das Grundproblem, das sich offenbarte und das in der konkreten Situation nicht zu überwinden war, besteht darin, dass die Gesundheits- wie die Seuchenpolitik Sache der Mitgliedstaaten und nicht der EU ist. Zwar hat sich die EU gewisse Zuständigkeiten verschafft - beim Arbeits- und Gesundheitsschutz, bei der gesundheitlichen Aufklärung und beim gemeinschaftlichen Kampf etwa gegen Krebs - und stützt sich bei der Bekämpfung von „schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren“ auf einen Beschluss von EU-Parlament und Rat, für die notwendigen konkreten Schritte zur Eindämmung eines bereits grassierenden Virus leiteten sich dort aber keine praktischen Handlungsoptionen ab:

⁵⁷ [Schneider, Jens: Die Grenzen müssen sofort geöffnet werden. SZ.de 7. Mai 2020, 13:00 Uhr](#)

⁵⁸ Stockton, Ben u.a.: In die Krise gestolpert. Süddeutsche Zeitung, 15.07.2020

- In Ziffer 21 des genannten Beschlusses wird ausdrücklich bekräftigt: “Die Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, Gesundheitskrisen auf nationaler Ebene zu bewältigen.” Für die Unionsebene wird für den Fall nicht miteinander vereinbar nationaler Maßnahmen die “Koordination der Reaktion” reklamiert, die darauf abzielen sollte, “unter anderem sicherzustellen, dass Maßnahmen auf nationaler Ebene verhältnismäßig sind, auf Gesundheitsrisiken durch schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren beschränkt werden und nicht mit den im AEUV⁵⁹ festgelegten Rechten und Pflichten – etwa in Bezug auf Reise- und Handelsbeschränkungen – in Konflikt geraten.”
- In Ziffer 28. wird zwar eingeräumt, dass “die Ziele dieses Beschlusses wegen der grenzüberschreitenden Dimension von schwerwiegenden Gesundheitsgefahren auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern besser auf Unionsebene zu verwirklichen sind”; das Tätigwerden der Union wird daher an “Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip” gebunden. “Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Verhältnismäßigkeitsprinzip geht dieser Beschluss nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.”
- In Ziffer 30. wird die Befugnis der EU-Kommission auf eindeutig nicht operative Maßnahmen beschränkt.
 - Formatvorlagen für die Übermittlung von Informationen zur Bereitschafts- und Reaktionsplanung
 - Liste übertragbarer Krankheiten und damit zusammenhängender besonderer Gesundheitsrisiken
 - Verfahren für den Betrieb eines Netzes zur epidemiologischen Überwachung: Verabschiedung von Falldefinitionen u.a.
 - Feststellung von gesundheitlichen Krisensituationen.
- In Artikel 11(3) schließlich wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, “Maßnahmen für die öffentliche Gesundheit als Reaktion auf eine neue oder wiederkehrende schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahr dringend (zu) erlassen” und erst im Nachhinein die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission darüber zu informieren.

Letzteres taten die Mitgliedstaaten in ihrer Mehrheit dann ab Ende Februar, Anfang März auch sehr eilig - andere zeitversetzt wie Großbritannien (das nicht mehr Mitglied der EU war) oder mit deutlichen nationalen Unterschieden wie Schweden.

Der Virus war nicht mehr unter Kontrolle zu bringen, die Bedrohung exorbitant:

- kein Impfstoff
- keine Medikamente zur Behandlung
- Infektionsketten nicht mehr nachvollziehbar
- Gesundheitssysteme vor der Belastungsgrenze.

Die Nationalstaaten schritten

- zur Schließung der nationalstaatlichen Grenzen, um dem Virus den Weg auf das “eigene” Territorium zu versperren (nicht um den vielleicht weniger betroffenen Nachbarn vor dem Leid zu bewahren) und
- zur weitgehenden Stilllegung des öffentlichen Lebens - verbunden mit massivsten Grundrechtseinschränkungen.

Als die einzig praktikablen Blockaden erschienen schließlich die nationalen Grenzen.

Die einzigen Autoritäten, die die notwendigen Grundrechts-Einschränkungen durchsetzen konnten, waren die Nationalstaaten.

⁵⁹ AEUV - Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Das macht ein weiteres zentrales Problem deutlich, das die EU an gemeinschaftlichem Eingreifen hindert. Nicht nur die Hoheit über das Gesundheitswesen lag und liegt bei den Nationalstaaten - Eingriffe in Grundrechte obliegen schon gar nicht ihrer Kompetenz.

Und auch die Korrektive, die die Grundrechtseinschränkungen von Anfang an politischer und rechtsstaatlicher Kontrolle unterworfen und zu immer wieder neuen Abwägungen zwangen, waren stark nationalstaatlich basiert:

- Pluralismus - unabhängig von Parteigrenzen
- Föderalismus (im Fall z. B. Deutschlands)
- rechtsstaatliche Grundsätze, Verfassung, Meinungsfreiheit

Soweit das faktische Instrumentarium, das in der konkreten ersten Phase der Bedrohung zur Verfügung stand - zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit und damit der Kontaktmöglichkeiten mit potenziell Infizierten, innerhalb der Länder wie zwischen ihnen. Dass es genutzt wurde, hatte nichts mit Nationalismus, nichts mit Autoritarismus zu tun - wenngleich die Situation beidem Vorschub leisten konnte. Ungarn, die USA, Brasilien zeigen das. Wer sich der Nutzung dieses Instrumentariums verschloss oder auch nur zögerlich anschloss, wurde und wird bitter dafür bestraft: wieder zeigte sich das in Großbritannien, Brasilien, USA, Schweden ...

Unberührt davon bleibt allerdings die Frage, ob das faktisch zur Verfügung stehende Instrumentarium für die Bekämpfung derartiger Pandemien in einer sich herausbildenden planetaren Gesellschaft das angemessene, das zeitgemäße, das moderne Instrumentarium ist.

Kann Resilienz so gesichert werden? Drei Aspekte müssen in diesem Zusammenhang zumindest diskutiert werden:

- Angemessenheit gegenüber dem Individuum ... Was müssen alle im Interesse eines jeden hinnehmen?
- Regeln und Maßstäbe für Auseinandersetzung um nötige und mögliche politische Entscheidungen (Verfassungsfragen)
- Nach einigen Wochen war deutlich geworden: "... bislang traten aber vor allem regionale Ausbrüche auf."⁶⁰ War der Rückbezug auf die nationalstaatlichen Grenzen überdimensioniert? Welche Alternativen sind denkbar?

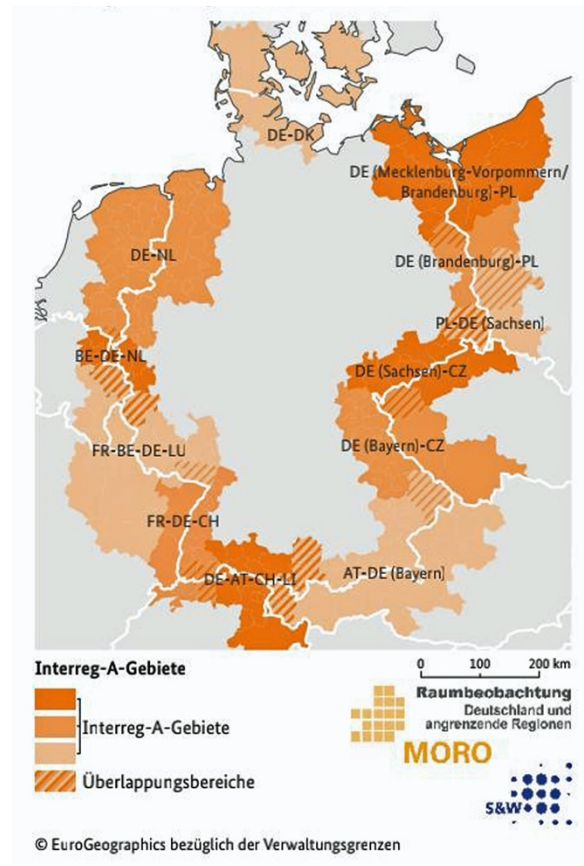
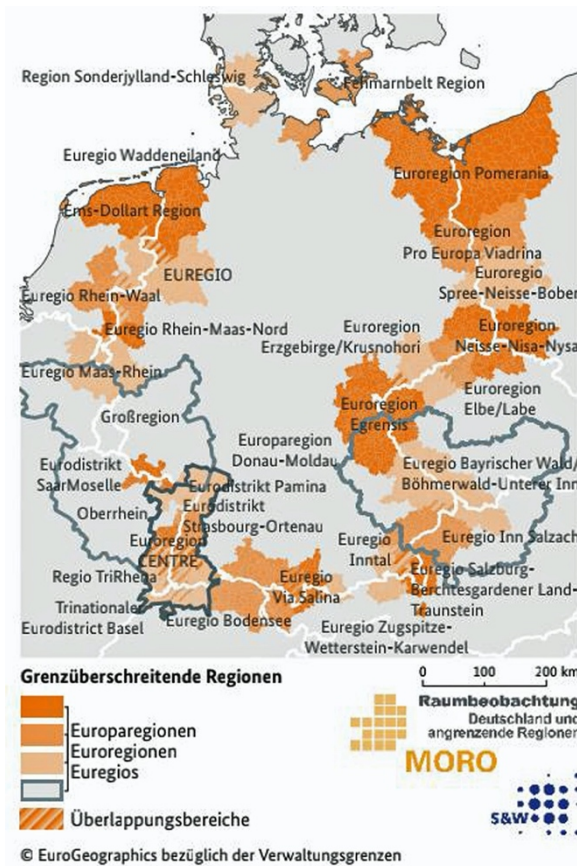
Auf diesen dritten Punkt wollen wir uns im folgenden konzentrieren - die anderen beiden Aspekte werden an anderer Stelle diskutiert.

Regionen

Seit langem ist deutlich: Geografisch, kulturell oder historisch gewachsene Regionen haben auch in der Moderne nicht an Bedeutung verloren. Vielmehr haben sie eine eigene Lebensrealität entwickelt. Sie sind nicht mehr zwangsläufig deckungsgleich mit nationalen und administrativen Grenzen. Ein flexibles Reglement muss dies aufnehmen und überwinden. Wo dies gelingt, kann eine angemessene Balance von Regionalisierung und Globalisierung in Wirtschaft und Daseinsvorsorge gelingen.

An einer Stelle wird auf den ersten Blick deutlich, dass das nationalstaatliche Arrangement der ersten Corona-Phase zwar der Not gehorchte, aber alles in allem bereits aus der Zeit gefallen war:

⁶⁰ [Endt, Christian u.a.: Das sind die deutschen Hotspots. SZ.de, 8. Mai 2020, 17:40 Uhr](#)



an der Vielzahl der europäisch gedachten, mehrseitig organisierten und gestalteten grenzübergreifenden Regionen.

Für Deutschland heißt das:

Die grenzübergreifende Kooperation in direkter Grenznähe wird über Interreg A gefördert. Deutschland ist an insgesamt 13 Interreg A-Programmen beteiligt, die zumeist dezentral verwaltet werden. ...

Alle Grenzregionen Deutschlands sind Mitglied in einer oder, aufgrund räumlicher Überlappungen, mehrerer der insgesamt 31 Europaregionen/Euroregionen/Euregios mit deutscher Beteiligung.

... Die transnationale Zusammenarbeit in staatenübergreifenden Kooperationsräumen findet im Rahmen von Interreg B statt ... Deutschland ist in sechs solcher Räume eingebunden.⁶¹

Dazu kommt "der Europäische Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) ..., welche(r)

⁶¹ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.): MORO Praxis Heft 11/2017: Raumbewachung Deutschland und angrenzende Regionen. Räumliche Strukturen und Verflechtungen, S. 18

zunehmend neben anderen Kooperationsformen zur territorialen Zusammenarbeit genutzt wird.“⁶²

So wird deutlich: Die Grenzschließung hat zwar das deutsche Staatsgebiet gegen das vordringende Virus abgeschirmt - zugleich aber nachbarschaftliche europäische Lebens- und Wirtschaftsräume durchschnitten. Blickt man nicht nur auf die grenznahen Räume im engeren Sinne, sondern auch auf die Interreg-B-Gebiete, so wird deutlich, dass auf dieser Ebene Deutschland als Ganzes betroffen ist bzw. betroffen war.

Schon aus dieser Perspektive scheint es dringend geboten, für den Fall grenzüberschreitender gesundheitlicher Bedrohungen künftig andere Sperrmechanismen als die alten nationalstaatlichen Grenzen zu finden.

Dafür spricht auch eine andere Perspektive. In der Tat hatte die Virus-Bedrohung auch in der dramatischen ersten Zeit in Deutschland klar erkennbare regionale Schwerpunkte. Diese Einschätzung hat nichts mit dem Präventions-Paradoxon zu tun - jenem Trugschluss, der im Ergebnis erfolgreicher Vorsorge und Eindämmung einer Bedrohung das Ausmaß nur noch am erreichten Resultat und nicht an der anhaltenden potenziellen Gefahr bemisst. Wir schauen auf den März 2020, wo die Ausbreitung durch die schnellen und tiefgreifenden Maßnahmen zwar verlangsamt werden konnte, das Virus insgesamt aber noch auf dem Vormarsch war.

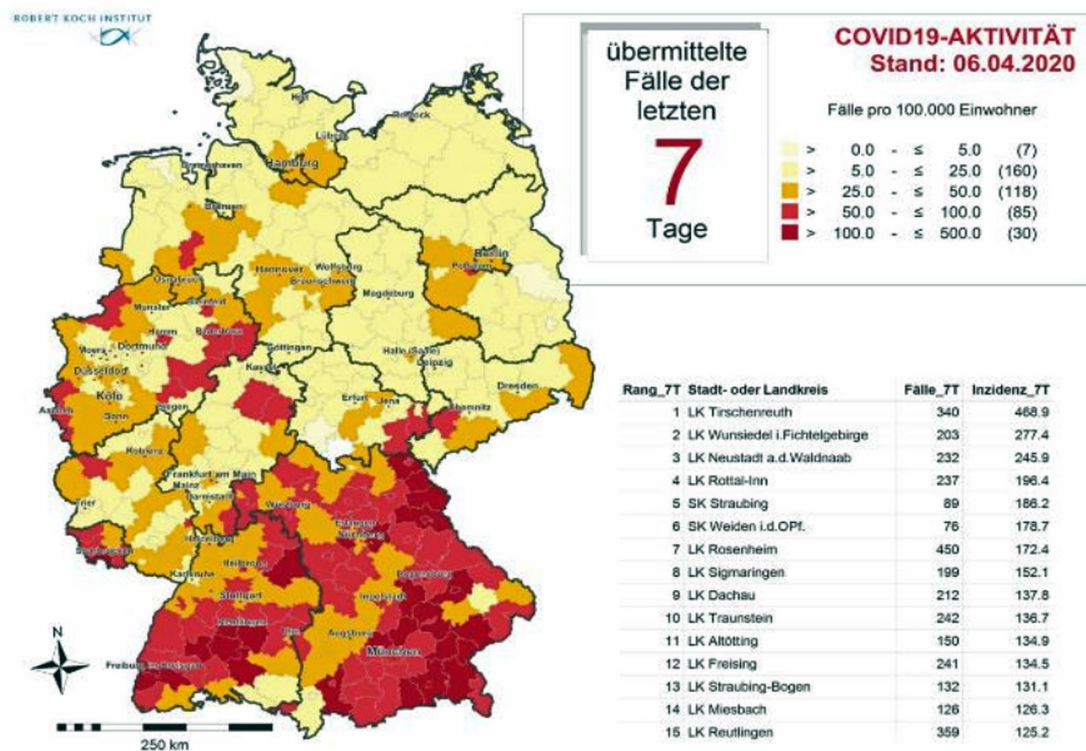
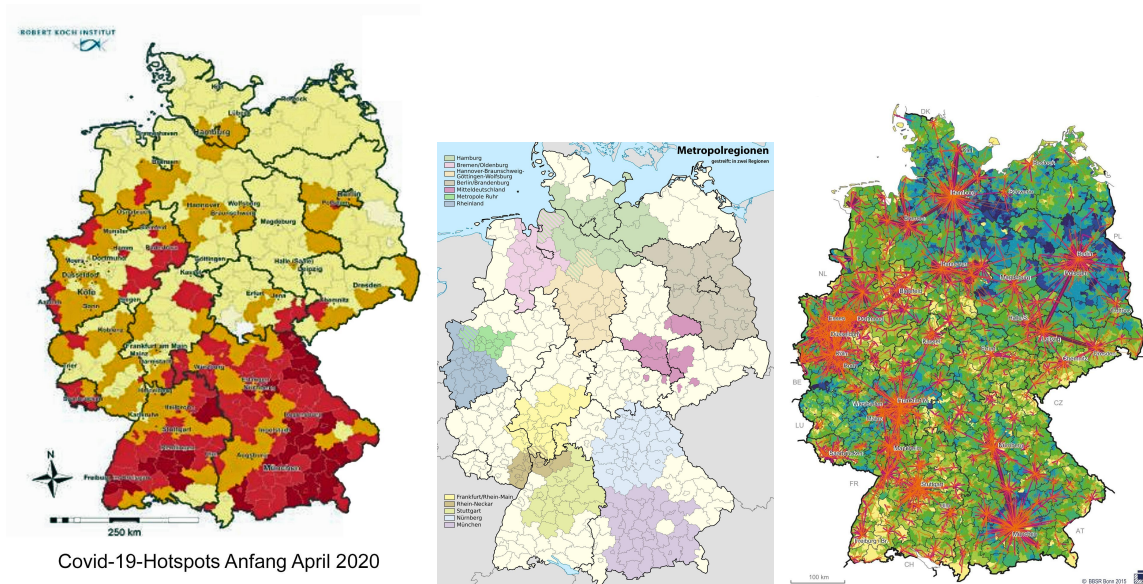


Abbildung 2: Übermittelte COVID-19-Fälle der letzten 7 Tagen in Deutschland nach Landkreis und Bundesland (n=32.473, 06.04.2020, 0:00 Uhr). Die Fälle werden nach dem Landkreis ausgewiesen, aus dem sie übermittelt wurden. Dies entspricht in der Regel dem Wohnort, der nicht mit dem wahrscheinlichen Infektionsort übereinstimmen muss.

⁶² Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.): MORO Praxis Heft 11/2017: Raumbewachung Deutschland und angrenzende Regionen. Räumliche Strukturen und Verflechtungen, S. 18

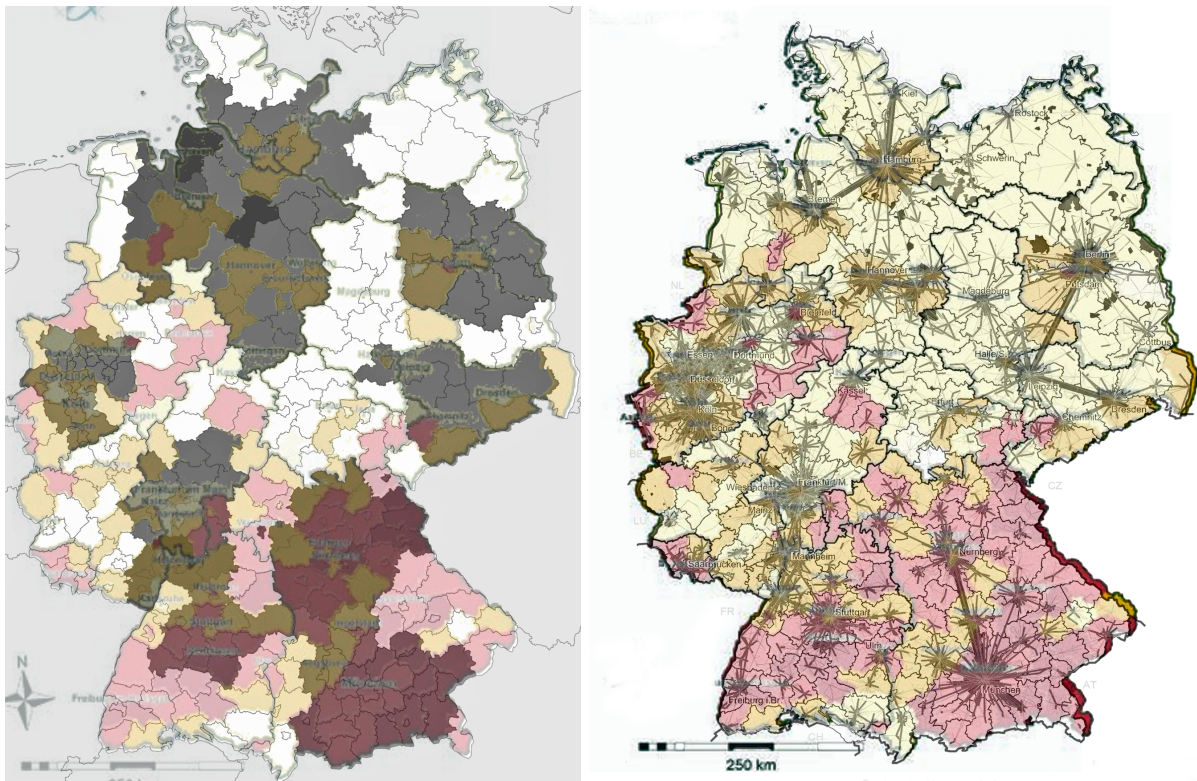
Die Abbildung kann man als Momentaufnahme eines von Süden und Westen her vorrückenden Virus verstehen. Interessant ist aber ein Vergleich mit den Metropolenregionen⁶³ in Deutschland (mittlere Grafik) und der Pendlermobilität in und zwischen diesen Regionen (Grafik rechts⁶⁴).



In der Draufsicht zeigt sich eine von Süd nach Nord hin abnehmende Übereinstimmung zwischen Corona-Hotspots, Metropolregionen und Pendlerintensität (jeweils dunkel unterlegt):

⁶³ Europäische Metropolregionen in Deutschland wurden erstmals 1995 durch die Konferenz der für Raumordnung zuständigen Minister definiert. "Metropolregionen bieten eine Plattform für die Zusammenarbeit von Wirtschaft, Wissenschaft, Kommunen und staatlichen Ebenen. Für die Gestaltung von Partnerschaften zwischen den urbanen Kernen und den diese umgebenden ländlichen Räumen, erfahren die europäischen Metropolregionen eine erhöhte Aufmerksamkeit. Metropolregionen zeichnen sich durch eine langjährige erfolgreiche Kooperation in neuartigen Strukturen aus, die sich in einer sachbezogenen Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen staatlichen und nichtstaatlichen Partnern über administrative Grenzen hinweg äußert. Durch die enge Verzahnung unterschiedlichster Akteure der Region werden großräumige Handlungsstrategien ermöglicht." (<https://www.metropolregion.de/https-www-metropolregion-de/wo-sind-wir-metropolregion/metropolregionen-in-deutschland-metropolregion/>) Derzeit gibt es in Deutschland folgende Metropolregionen: Verband Region Stuttgart, Region Köln Bonn, metropolregion, Metropolregion Rhein-Neckar, Metropolregion Nürnberg, Metropolregion München, Metropolregion Mitteldeutschland, Metropolregion Hamburg, Regionalverband FrankfurtRheinMain, Metropolregion Nordwest, Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg.

⁶⁴ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Verkehrsbild Deutschland. Pendlerströme. Quo navigant? BBSR-Analysen KOMPAKT 15/2015, S. 11 - Erläuterungen und größere Darstellung im Anhang.



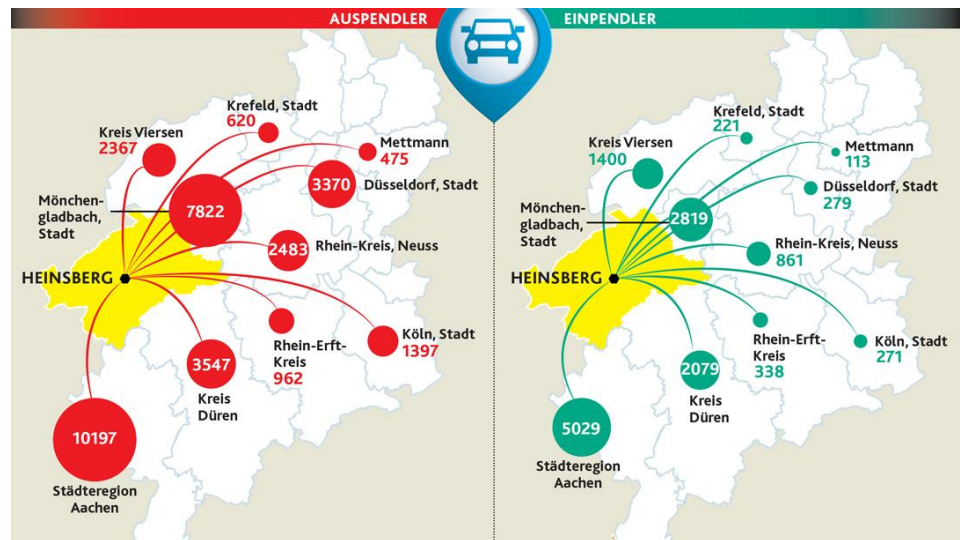
Abbildungen: Covid-19-Hotspots und Metropolregionen (links) bzw. Pendlerbewegungen (rechts)

Freilich: Es wäre verwegen, hier eine komplette Deckungsgleichheit herauslesen zu wollen. Aber ein Abgleich mit der Pendlerintensität unterlegt noch einmal, worum es geht:

Sucht man nach geeigneten regionalen Einheiten unterhalb des gesamten Staatsgebietes, die im Fall der ersten Phase der Corona-Pandemie auffällig waren, dann wird man bei den Metropolregionen fündig. Das erlaubt folgende Hypothese: Ein auf betroffene Metropolregionen (v.a. München, Nürnberg, Stuttgart) begrenzter Lockdown hätte mglw. die Ausbreitung des Virus ebenso gestoppt wie der tatsächliche vollzogene gesamtstaatliche Lockdown - und das öffentliche Leben im Nordosten hätte nicht auch vollständig lahmgelegt werden müssen.

In den Metropolregionen Ruhr und Rheinland hatten sich hingegen die Corona-Hotspots eher am Rande und abseits der Pendlerbewegungen gebildet. Hier zeigt sich am Beispiel des Landkreises Heinsberg, der intensiv an die Metropolregion Rheinland angebunden ist und der nach einer Karnevals-Veranstaltung zum Hotspot geworden war, dass auch die Abschottung in kleinerer Dimension zur Eindämmung der Virus-Ausbreitung beitragen kann. Immerhin gut 43 Prozent aller im Landkreis wohnenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten arbeiten zu normalen Zeiten nicht in ihrem Wohnort und pendeln täglich in einen anderen Kreis - teils bis nach Düsseldorf, Köln oder in den entfernten Kreis Mettmann.⁶⁵ Die Einschränkungen für das Pendeln brachten es mit sich, dass angrenzende Kreise und Städte nicht im gleichen Maße wie Heinsberg von der Pandemie überzogen wurden.

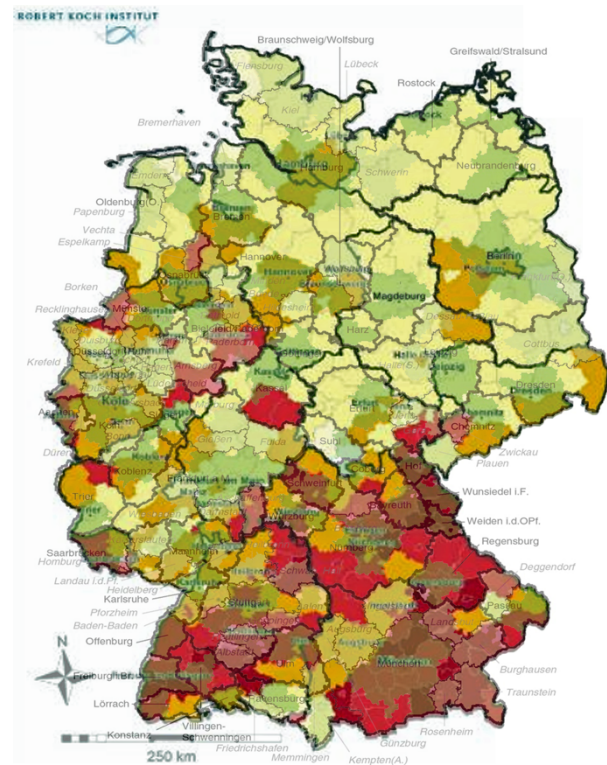
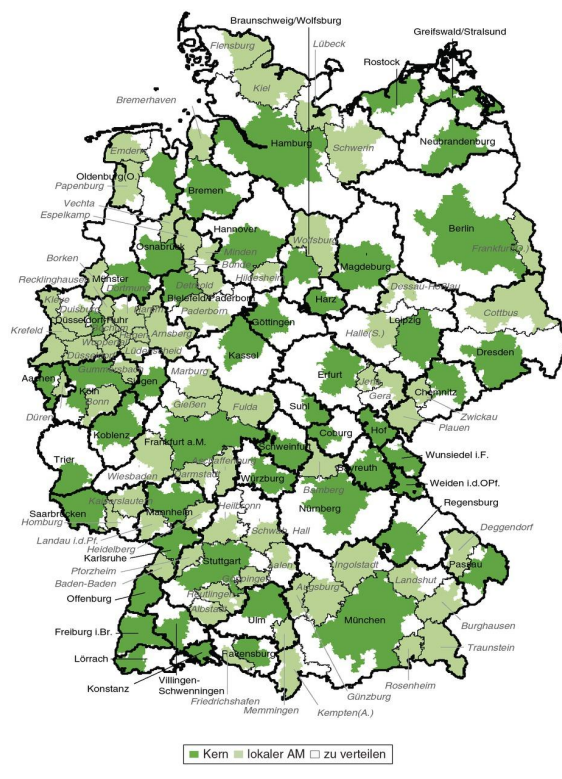
⁶⁵ aachener-zeitung.de, 7. NOVEMBER 2017 UM 17:27 UHR



Pendelbewegungen Landkreis Heinsberg (Stand 2016)⁶⁶

Da in der jüngsten Rechtsprechung zu Corona-bedingten Einschränkungen auch der Bezug auf Landkreise als unangemessen eingestuft⁶⁷ wurde, ergibt sich die Frage, ob auf der Suche nach angemessenen Einheiten anstatt der traditionellen Verwaltungsgrenzen andere, sinnvollere Maßstäbe finden lassen. Als geeignet erscheint dafür ein im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg entwickeltes pendlerbasiertes Modell für Arbeitsmarktregionen⁶⁸ (zunächst im Original, dann im Vergleich mit den Corona-Hotspots):

Arbeitsmarktregionen (IAB) (links) und Covid-19-Hotspots Anfang April 2020 (rechts)



⁶⁶ aachener-zeitung.de, 7. NOVEMBER 2017 UM 17:27 UHR

⁶⁷ Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Eilbeschluss Coronaregionalverordnung für den Kreis Gütersloh vom 6. Juli 2020, Aktenzeichen: 13 B 940/20.NE.

⁶⁸ Kropp, Per; Schwengler, Barbara (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung). Güte und Stabilität funktionaler Arbeitsmarktregionen. Präsentation Workshop „Modellierung kleinräumiger Projektionen“ 20. November 2018

Eine idealtypische Überschneidung findet sich auch hier nicht - allerdings ist das auch schon rein systematisch nicht möglich. Die Corona-Hotspots wurden schließlich auf Landkreisebene erfasst und erlauben keine Rückschlüsse auf die territoriale Verteilung innerhalb der administrativen Einheit, während die Arbeitsmarktregionen vor allem auf der Basis der sozialökonomischen Realität erfasst werden und daher einen generell anderen Zuschnitt aufweisen. Genau das aber empfiehlt sie - noch dazu in ihrer Unterteilung in Kern- und lokale Arbeitsmärkte - für eine bei der Pandemiebekämpfung besser auf die Lebensrealitäten zugeschnittene Lösung als formelle Verwaltungsgrenzen.

Das ist kein Wunder. Die Verwaltungsgrenzen in Deutschland haben eine teils weit in die Vergangenheit reichende Geschichte und orientieren sich mehr oder weniger stark an bereits in vormodernen Zeiten entstandenen Kulturregionen. Urbanisierungsprozesse, wie sie mit der Industrialisierung einhergingen und sich im Bevölkerungszuwachs der vor allem der großen Städte niederschlugen, konnten in diesem Modell für lange Zeit, ggf. durch Differenzierung und Spezialisierung, administrativ aufgefangen werden. Doch das hat sich geändert: „Die räumliche Trennung von Wohnort und Arbeitsort, durch die Motorisierung und die Entwicklung der Verkehrssysteme befördert, war eine der treibenden Kräfte der Siedlungsentwicklung der letzten Jahrzehnte.“⁶⁹ Zur modernen Form der Urbanisierung wurden die Suburbanisierung und die Ballungsräume samt ihrer vielfachen Verflechtungen - zunehmend im Widerspruch zu den traditionell bestimmten administrativen Strukturen.

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung stellt zudem aktuell u.a. fest, „dass ... durch eine hohe Konzentration, insbesondere der qualitativ hochwertigen Arbeitsplätze in den Zentren, und eine qualitativ sehr gute verkehrliche Vernetzung der Zentren begünstigt *immer mehr Beschäftigte zwischen den Zentren pendeln*“ sowie dass „die Pendelströme zwischen Umland und Stadt dagegen an Bedeutung verlieren“.⁷⁰ (Hervorhebung - d.A.)

Das bestärkt den Gedanken, dass bei der Pandemie-Abwehr Strukturen wie die Metropolen-Regionen und deren innere wie äußere Verflechtungen ins Zentrum der Aufmerksamkeit gehören sollten - an Stelle der nationalstaatlichen und allein der bestehenden administrativen Grenzen.

Ansätze für resiliente (räumliche) Strukturen einer Pandemie-Bekämpfung

1. Regionalisierung von Strategie und Politik nach sozialökonomischen Kriterien.

Die Schließung der nationalstaatlichen Grenzen hat sich angesichts der Realitäten Februar/März 2020 als probater und notwendiger, jedoch suboptimaler Schritt der Pandemie-Bekämpfung erwiesen. Der anschließende „Flickenteppich“ unterschiedlicher Länder-Strategien war ebenso ein Versuch, auf regionale Unterschiede zu reagieren, wie die später einsetzende Debatte um die Rolle von Landkreisen bzw. lokaler Lockdowns. Aber hier reagierte die administrative Struktur erst recht aus der Defensive heraus und sucht Akzeptanz für mögliche künftige Schritte. Akzeptanz beruht (und beruhte) aber nicht auf geografisch definierten Dimensionen, sondern sie muss sich aus der Lebensrealität ableiten. Und die findet in lebendigen Regionen statt - von den Euro-Regionen über die Metropolregionen bis zu den Räumen um Groß- und Mittelzentren. *Sie dürfen in Krisenfällen auf keinen Fall durchschnitten werden* - weder durch nationalstaatliche noch durch Länder- oder Landkreisgrenzen. „Pendlerverflechtungsmatrizen sind ... (dabei), als eine umfassende Darstellung von Verflechtungsbeziehungen, von unschätzbarem Wert bei der Bestimmung

⁶⁹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Verkehrsbild Deutschland. Pendlerströme. Quo navigant? BBSR-Analysen KOMPAKT 15/2015, S. 3.

⁷⁰ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Verkehrsbild Deutschland. Pendlerströme. Quo navigant? BBSR-Analysen KOMPAKT 15/2015, S. 3.

von funktionalen Räumen wie Arbeitsmarktregionen, Mittelbereichen und Stadt-Land-Regionen.⁷¹

Zugleich ergibt sich aus der Logik der Dinge, dass auch bei einer Pandemie-Bekämpfung den Verkehrskorridoren besondere Aufmerksamkeit entgegengebracht muss. Das geht von der Entscheidung, wer wann unter welchen Bedingungen wohin fahren darf, bis zu hygienischen Bedingungen an der Strecke und Regularien für Tests.

2. Europäisierung.

Einerseits müssen die unterschiedlich bestimmten *grenzüberschreitenden europäischen Regionen* so entwickelt werden, dass sie *in Krisenfällen mit regionalen Lockdowns lebensfähig bleiben* - auch grenzübergreifend und in Abgrenzung zu benachbarten Regionen auf beiden Seiten der Grenze unter sie selbst betreffenden krisenbedingten Einschränkungen.

Andererseits braucht es deutliche Schritte nach vorn bei der Europäisierung beim vorbeugenden Gesundheits- und Seuchenschutz sowie bei der Kommunikation und Koordination in akuten Situationen. Die Pandemie-Gefahr war weder auf nationalstaatlicher noch auf EU-Ebene ernst genug genommen worden. Das führte dazu, dass wichtige materielle und zeitliche Ressourcen verschwendet worden waren. Das darf sich nicht wiederholen. Das bestehende Instrumentarium muss behertzt genutzt und gestärkt werden. Dazu gehört auch die Frage, ob die dafür nötigen notwendigen zeitlichen Abläufe den tatsächlichen Herausforderungen einer aufziehenden Pandemie standhalten können.

Es geht hier nicht um die Zentralisierung von möglichen Lockdown-Entscheidungen auf EU-Ebene. Schon das Fehlen einer europäischen Verfassung verbietet solche Überlegungen. Es geht aber sehr wohl um die deutliche Stärkung des regionalen Elements, auch um die Stärkung der Selbstfindung und Selbstvertretung der Regionen in Europa. Das wiederum ist keine Frage der fernen Zukunft, sondern müsste bereits von Anfang an auch z.B. im europäischen Wiederaufbauprogramm eine Rolle spielen:

Was wir bräuchten, wäre eine Summe, die in jene Regionen in Europa umgeleitet wird, die am dringendsten Unterstützung benötigen. Es gibt arme Teile Deutschlands, die mehr betroffen sein werden als reichere Teile Spaniens. Die verfügbare Gesamtsumme sollte nach den Bedürfnissen bestimmter europäischer Regionen und Sektoren verteilt werden.⁷² (Varoufakis)

Eines ist klar: Wir reden hier über Groß-Reformen auf einzelstaatlicher wie auf EU-Ebene. Erfahrungen besagen:

Die Herausbildung „echter“ Regionen, die auch identitätsbildend wirken können, ist ein sehr langfristiger, über Jahrzehnte laufender Prozess, der neben einem politischen Bekenntnis der Akteure insbesondere auch differenzierte institutionelle Grundlagen erfordert.“ Und: “Die Entwicklung von Regionen im Sinne eines großräumigen Place-making kann nur von unten erfolgen.”⁷³

Über die europäische Integration weiß man, dass sie nur in kleinen Schritten und meist aus der Not heraus vorankommt.

Der ehemalige Bundesverfassungsrichter Udo di Fabio sieht die EU alles in allem in einer “Verfassungskrise” - nicht mit Blick auf einen ohnehin nicht vorhandenen Verfassungstext, sondern

⁷¹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Verkehrsbild Deutschland. Pendlerströme. Quo navigant? BBSR-Analysen KOMPAKT 15/2015, S. 4.

⁷² „Europa wird traurig und geteilt sein“. Der frühere griechische Finanzminister Yanis Varoufakis über den EU-Fonds zu Corona. Berliner Zeitung, 15. 7. 2020

⁷³ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtreionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung. Wie es weitergeht: Stellungnahmen und Ausblicke der Modellprojekte zur weiteren Entwicklung der überregionalen Partnerschaften.

mit Blick darauf, in welcher tatsächlichen Verfassung die Gemeinschaft und ihre Mitglieder sich tatsächlich befinden. Es gehe „um Rechtsfragen, um Finanzen, um Leitbilder, um die Selbstbehauptung nach außen und um die Faktizität der Macht“ - ein vieles blockierender Konflikt. Nach einer ernüchternden Einschätzung der vielfältigen Krisenprozesse konstatiert di Fabio mit Blick auf die EU:

Die EU war – praktischen Notwendigkeiten und Aushandlungsprozessen gehorchend – immer funktionell und nicht final konstruiert: Heute sitzen wir in der Konstruktionsfalle der indirekten Staatswerdung.

Was also tun? Di Fabio:

Es gilt, die einzelnen Felder jeweils rational zu beackern. ... Stärken wir ... die Union als Raum der Freiheit, der Prosperität, des friedlichen Zusammenhalts auch, indem wir ihre latenten Konflikte nicht auf die Spitze treiben und die nun markante Entscheidung suchen, wo bisher Aushandlungsprozesse, Netzwerke und bewegliche Hierarchien den Alltag prägten.“

So die Hoffnung, könnte uns der Verfassungskonflikt „ebenso überraschend in eine neue Wirklichkeit führen.“⁷⁴ Gleichwohl dürfen die größeren Perspektiven nicht aus dem Blick geraten. Noch einmal di Fabio:

Könnte man die Reset-Taste drücken, so wünschte man sich ein starkes, direkt und gleich gewähltes Parlament, einen Unionshaushalt mit eigenen Steuern und eine vielleicht sogar vom Volk gewählte Präsidentin mit einer Bundesmacht wie der des amerikanischen Präsidenten.⁷⁵

Diesen Traum teilen viele und kämpfen dafür - ohne bislang einen Durchbruch erzielt zu haben. Doch Krisen sind auch Lehrmeister für viele. Ein so motiviertes stärkeres Europa der Regionen könnte sich als wichtiger Schritt hin zu einer „Republik Europa“ erweisen, ohne Menschen zu weit aus dem vertrauten und geschätzten Lebensraum herauszureißen.

Von selbst wird das freilich nicht kommen. Politische Veränderungen brauchen politische Akteure - Akteure, die sich selbst verändern, sich selbst entwickeln können. Michael Zürn bringt die dabei bestehenden Schlüsselfragen auf den Punkt:

Wie offen oder geschlossen sollen die territorialen Grenzen für Handel, Kapital und Menschen sein?

Ist es notwendig und legitim, politische Kompetenzen auf europäische und internationale Institutionen zu übertragen?

Hinzu kommt: In welchem Verhältnis stehen Individualrechte und politische Mehrheitsentscheidungen?⁷⁶

Dazu betont er, „dass die neue Konfliktlinie nicht innerhalb des Gehäuses nationaler Gesellschaften auftritt, sondern es genau um die Grenzen zwischen den Gesellschaften geht. Das macht es notwendig, sich von alternativen Begrifflichkeiten und vom methodologischen Nationalismus zu lösen.“ Und weiter - mit Blick auf die Sozialdemokratie, aber mit Gültigkeit für die Linke generell:

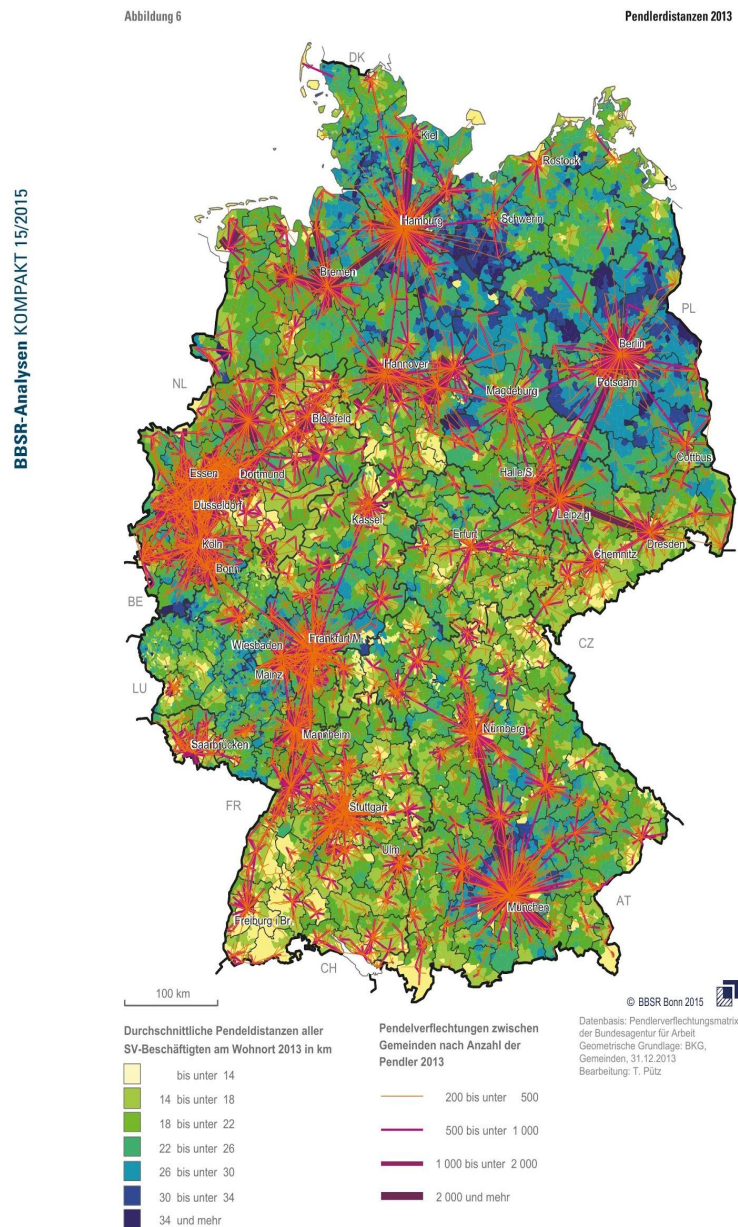
Die Suche nach einer Lösung des sozialdemokratischen Dilemmas muss demnach aus dem Käfig der Suche nach den richtigen nationalen Politiken heraustreten. ... (Es) geht ... nicht nur um die Wahl der richtigen policy, sondern auch um die der richtigen politischen Ebene (der richtigen

⁷⁴ di Fabio, Udo: Europas Verfassungskrise. FAZ, 8. 6. 2020

⁷⁵ di Fabio, Udo: Europas Verfassungskrise. FAZ, 8. 6. 2020

⁷⁶ Zürn, Michael: Zurück zur Sozialistischen Internationale? Replik auf Carsten Nickel, Floris Biskamp und Michael Hartmann. In: Leviathan, 48. Jg., 2/2020, S. 161

polity). Das birgt ein sozialdemokratisches Dilemma, das eigentlich nur überwunden werden kann, wenn ein internationaler Rahmen angestrebt wird, der sozialintegrative Politiken möglich macht.⁷⁷



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; BBSR-Analysen KOMPAKT 15/2015, S. 11

⁷⁷ Zürn, Michael: Zurück zur Sozialistischen Internationale? Replik auf Carsten Nickel, Floris Biskamp und Michael Hartmann. In: Leviathan, 48. Jg., 2/2020, S. 162

Eine neue Etappe für den Vorsorgestaat

Ein langer Weg

Alles hat seinen Anfang - und oft liegt er sehr viel früher als angenommen. Der Umbruch vom Gottvertrauen hin zum Katastrophenschutz als gesellschaftspolitische Aufgabe beginnt in Europa zu Allerheiligen 1755. Überall in Europa bebt die Erde, von der Nordseeküste bis zum Mittelmeer, von Mailand bis nach Spanien. Am schlimmsten trifft es Portugal und dort vor allem die Hauptstadt Lissabon.

Diese Stadt, welche die reichste in ganz Europa war, welche alle Nationen mit Diamanten versah, wo fast nichts als Gold im Schwange ging, ist gegenwärtig nichts als ein Steinhaufen, worunter mehr als 100.000 Menschen lebendig begraben worden“, berichtete ein Zeitzeuge.⁷⁸ “Männer und Weiber, Vornehme und Geringe liefen halb nackt, halb bekleidet zitternd durcheinander. ... Dreihundert Jesuiten sind mit ihren Häusern verschlungen worden. Die Gefangenen der Inquisition öffneten, wie ihre Wächter sie verließen, ihre Gefängnisse und machten sich die allgemeine Verwirrung zunutze, eine unmenschliche Rache an ihren Richtern zu nehmen. ... Das königliche Schloss in dieser Stadt ist gänzlich verwüstet ...”⁷⁹ Das Rotlichtviertel Lissabons hingegen, die Alfama, war verschont geblieben.

Es sind sehr grosse Mengen Waaren von unbeschreiblichen Werthe in Lissabon verschüttet, verderbet, ruiniret und durch das Feuer verzehret worden, klagt ein anderer Zeitzeuge und berichtet weiter: “Eine große Menge Schiffe, welche sich auf dem Tagus (Tejo - d.A.) befunden, sind sowohl durch die außerordentliche Bewegung des Wassers, als auch durch den Einsturz des Königlichen und anderer Palläste und Häuser, welche längst an dem Fluß gestanden, zerschmettert worden, und in den Abgrund gesunken.” Sein Fazit: “Gott stehe künftig den noch lebenden und um Ihr völliges Vermögen gekommenen, mit seiner Gnade kräftig bei, und bewahre unser werthes Teutschland vor dergleichen erschrecklichen Unglücksfällen.”⁸⁰

Doch mit dem Gottvertrauen dieser Art ging es jetzt zu Ende.

Das Erdbeben von Lissabon (1755) löste eine Glaubenserschütterung aus, welche sich nicht etwa in Anklagen gegen einen Gott der launenhaften Eingriffe erschöpfte ... Der allmählich kühnere Übergang zum Atheismus beseitigte nicht nur die persönliche Verantwortung am Jüngsten Tag, sondern zugleich die ethisch-sozialen Bindungen an die Weltgeschichte als ein Gottesgericht ... Der Progressismus der Aufklärung löste die Theodizee⁸¹ ab.⁸² (Fritz Kern)

In seiner bemerkenswerten Untersuchung zur Geschichte des Wechselverhältnisses von Naturkatastrophen und Vorsorge setzt Nicolai Hannig ebenfalls bei Lissabon 1755 und den Folgen an. Man habe “die Zukunft nicht mehr passiv erleben, sondern aktiv gestalten” wollen. “Es stellte sich der Anspruch ein, die Natur “berechnen”, “kalkulieren” und “versichern” zu können.” Individuelle, privatwirtschaftliche und staatliche Akteure hätten sich dabei mit dem Thema der Naturkatastrophen auseinandergesetzt. Sie kooperierten, regten einander an und definierten eigene Rollen, ist dem Buch zu entnehmen. Hannig zeigt, “wie sich Menschen seit dem ausgehenden 18.

⁷⁸ zit. nach: Friedrich, Dirk (Hg.): Das Erdbeben von Lissabon 1755: Quellen und historische Texte. Bonn: minifinal 2015, S. 15

⁷⁹ zit. nach: Friedrich, Dirk (Hg.): Das Erdbeben von Lissabon 1755: Quellen und historische Texte. Bonn: minifinal 2015, S. 16

⁸⁰ o. A.: Kurzverfaste Beschreibung der vortrefflichen, mächtigen und reichen Haupt- und Residenzstadt Lissabon im Königreiche Portugall. Nebst einer ausführlichen Nachricht, wie solche den ersten November 1755. durch ein erschreckliches Erdbeben verderbet worden. Frankfurt und Leipzig, 1756. S. 13ff.

⁸¹ Der Begriff Theodizee benennt das Problem der Rechtfertigung Gottes angesichts einer gegen ihn vorgetragenen Anschuldigung wegen des in der Welt begegnenden Übels. <https://www.bibelwissenschaft.de/bibelkunde/themenkapitel-at/theodizee/>

⁸² Kern, Fritz: Geschichte und Entwicklung: Evolution. Marburg: Francke, 1952, S. 9

Jahrhundert vor der zerstörerischen Kraft der Natur schützten, wie sie dabei ganze Landschaften umgestalteten, wissenschaftliche Disziplinen erfanden und Versicherungen gründeten, wie sie Naturgefahren in ihren Alltag integrierten, wie sie mit ihnen und sogar von ihnen lebten.“ Schließlich wird deutlich, “wie die Idee der Vorsorgemaßnahmen gegenüber Naturkatastrophen den Wandel moderner Gesellschaften prägte.”⁸³ Der zentrale Befund dabei, so hebt sein Rezensent Christopher Neumaier hervor, lautet:

*Der veränderte Umgang mit Überschwemmungen, Erdbeben, Stürmen, Vulkanausbrüchen oder Bergstürzen trug maßgeblich dazu bei, so Hannigs zentraler Befund, dass der moderne Sozial- und Vorsorgestaat im 19. und 20. Jahrhundert entstanden sei.*⁸⁴

Doch so linear allein verlief die Entwicklung nicht. Zivilisatorischer Fortschritt zeigte gelegentlich überraschende Folgen - die sich wiederum mit dramatischen sozialen Problemen verknüpften. So verweist Jürgen Osterhammel darauf, dass “zwischen 1800 und 1850 ... die Bevölkerung auf dem Gebiet des späteren Deutschen Reiches (ab 1871) von etwa 23 auf über 35 Millionen zu(nahm).” Dieses Wachstum wiederum habe sich u.a. aus “dem Rückgang von medizinisch unkontrollierbaren Seuchen” und “der Verbesserung der öffentlichen Hygiene (etwa durch Kanalisation und Frischwasserversorgung)” erklärt.⁸⁵

Die Bevölkerungsexplosion wiederum stellte sich dar als eine “Übervölkerungskrise”, die in Verbindung mit einer noch schwachen Industrie und konjunkturellen Störungen zu Massenelend schlimmsten Ausmaßes führte. So waren “vielerorts bis zu 60 Prozent der Bevölkerung an den Rand des Existenzminimums” geraten.⁸⁶

Dass es sich bei dieser “sozialen Frage” bzw. dem “Pauperismus”, die die gesellschaftlichen Debatten im 19. Jahrhundert immer wieder bestimmten, um ein strukturelles Problem handelte, war recht bald erkannt worden. 1846 bereits erklärte Brockhaus’ Real-Enzyklopädie, beim Pauperismus handele es sich “nicht um die natürliche Armut, wie sie als Ausnahme infolge physischer, geistiger und sittlicher Gebrechen oder zufälliger Unglücksfälle immerfort einzelne befallen mag; auch nicht um die vergleichsweise Dürftigkeit, bei der doch eine sichere Grundlage des Unterhalts bleibt. Der Pauperismus ist da vorhanden, wo eine zahlreiche Volksklasse sich durch die angestrengteste Arbeit höchstens das notdürftige Auskommen verdienen kann [...] und dabei immer noch sich in reißender Schnelligkeit ergänzt und vermehrt.”⁸⁷

Es brauchte jedoch noch Jahrzehnte, ehe für die soziale Frage des 19. Jahrhunderts ein Modus der Bearbeitung gefunden wurde - auch, wenn Lorenz von Stein bereits lange zuvor das Wort Sozialstaat ins Gespräch brachte und nach einem “Königtum der sozialen Reform” rief. Den Schritt in die Realität fanden Ideen wie diese Jahrzehnte später, in Deutschland mit den Sozialreformen unter Otto von Bismarck, der von Stein durchaus beeinflusst war.

Die schließlich entstandenen Sozialstaaten “bzw. das Wohlfahrtsregime dienen der kollektiven Absicherung sozialer Risiken. Je nach Wohlfahrtsregime existiert ein Welfare-Mix, der einzelne

⁸³ Hannig, Nicolai, *Kalkulierte Gefahren. Naturkatastrophen und Vorsorge seit 1800*. Göttingen: Wallstein Verlag 2019, S. 23

⁸⁴ Neumaier, Christopher: Rezension zu: *Hannig, Nicolai: Kalkulierte Gefahren. Naturkatastrophen und Vorsorge seit 1800*. Göttingen 2019. ISBN 978-3-8353-3406-9, In: H-Soz-Kult, 16.07.2020, <www.hsozkult.de/publicationreview/id/reb-27972>.

⁸⁵ Osterhammel, Jürgen: Das 19. Jahrhundert. 1800 bis 1850. In: *Informationen zur politischen Bildung Nr. 315/2012*. Bundeszentrale für politische Bildung. Online: <https://www.bpb.de/izpb/142105/1800-bis-1850?p=all>

⁸⁶ Vgl. Hardtwig, Wolfgang: *Vormärz. Der monarchische Staat und das Bürgertum*, München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1985, S. 70 ff.

⁸⁷ zit. nach: Hardtwig, Wolfgang: *Vormärz. Der monarchische Staat und das Bürgertum*, München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1985, S. 70 ff.

Wohlfahrtsproduzenten betont. Wohlfahrtsproduzenten sind der Staat, der Markt, aber auch zivilgesellschaftliche Assoziationen sowie die Familie ... Die Sozialpolitik gibt den rechtlichen und finanziellen Rahmen vor, durch den festgelegt wird, welche Rechte (Leistungsansprüche) und Pflichten (Eigenleistungen) die BürgerInnen haben. Soziale Rechte beinhalten Geldleistungen und Sachleistungen durch personenbezogene Dienstleistungen ... Es entwickelten und etablierten sich in den Industrieländern verschiedene sozialstaatliche Modelle. Esping-Andersen (1998) führt die unterschiedlichen Entwicklungen auf die Arten der Arbeiter-/Klassenmobilisierung und Regimeinstitutionalisierung zurück.⁸⁸

Die gesellschaftspolitische Basis von Resilienz

Blickt man auf die letzten zwei Jahrhunderte zurück, so haben sich einige Grundrichtungen der Entwicklung liberaler Gesellschaften herausgebildet, die Resilienz bereits fundiert haben und die es jetzt weiterzuverfolgen, zu erneuern und zu erweitern gilt und deren wechselseitige Verknüpfungen zu beachten sind:

- Einsatz von Wissenschaft und Technik zum Schutz *gegen* die Natur (von Hochwasser über Erdbebensicherheit bis Schutz vor Feuersbrunst und Epidemien) - zunehmend aber auch Schutz *der* Natur als Verbündete gegen Exzesse und gegen Störungen des Gleichgewichts durch den Menschen
- ökonomische (und später soziale) Risiko-Vorsorge
- Gesundheitsschutz, sanitäre und hygienische Mindeststandards. "Daseinsvorsorge".
- ökonomischer und sozialer Interessenausgleich, institutionelle Absicherung gesellschaftlicher Balancen ("rheinischer Kapitalismus", Beveridge-Reformen Mitte der 20. Jahrhunderts in Großbritannien u.ä.)
- starke Rolle des demokratisch verfassten Staates - aber auch arbeitsteilig mit anderen Akteuren

Vor diesem Hintergrund sind eine Reihe von Aspekten aufzurufen, die auf den ersten Blick mglw. nicht neu erscheinen, sehr wohl aber neu zu durchdenken und vor allem neu zu gestalten sind. Wir konzentrieren uns hier auf eine Auswahl aktuell drängender wie grundsätzlich relevanter sozialer Fragen.

Eventualitäten zwingend einkalkulieren und absichern

In Deutschland muss man sich vielleicht nicht gegen Groß-Erdbeben und Tsunamis absichern. Aber sehr wohl gegen Hochwasser, Erdrutsche u.a. Und man muss zu solidarischem Handeln willens und in der Lage sein - nicht nur innerhalb der EU. Die mit dem Klimawandel absehbare Zunahme von Naturkatastrophen und Elementarschäden wird besonders stark die weniger entwickelten Länder treffen - aus vielerlei Gründen stehen Länder wie Deutschland da in einer Verantwortung zur Unterstützung, die von wissenschaftlich-technischen Leistungen wie der Tsunami-, Erdbeben-, Vulkan und Unwetterwarnung bis zur akuten technischen und medizinischen Hilfe im Notfall reicht.

Es gibt also keinen Anlass, sich weiter mehr oder weniger auf der sicheren Seite zu wähnen und Corona schlimmstenfalls als die Ausnahme zu betrachten, die die Regel bestätigt. Die Bereitschaft, sich auf zunehmende Risiken und überraschend eintretende Eventualitäten einzustellen, wird künftig ernsthafter und verbindlicher gefordert sein als bislang. Das setzt auch voraus, das Problembewusstsein zu erweitern: Es gibt Risiken, die in der Art vorhersehbar, in der konkreten Form oder Örtlichkeit jedoch unbekannt sind (wie z.B. ein neuartiges Virus, Überschwemmungen

⁸⁸ Eichinger, Ulrike: Zwischen Anpassung und Ausstieg. Perspektiven von Beschäftigten im Kontext der Neuordnung Sozialer Arbeit. Heidelberg: Springer Nature 2020, S. 20

oder Brände) - es gibt aber auch Risiken und Schocks, die vorab gänzlich unbekannt und also auch in der Art unvorhersehbar sind. Gerade letztere aber kann man kaum in einem gesellschaftlichen Alltag einbauen – z.B. durch Katastrophenschutz-Übungen oder regelmäßige Testes von Warnsystemen. Es braucht die Fähigkeit der Gesellschaft, mit dem Wissen zu leben, dass es morgen ganz anders sein könnte und gleichwohl langfristig und zielstrebig handeln zu können. Das setzt zunächst einmal voraus, sich von Akutfällen nicht überrollen zu lassen.

Auf Akutfälle vorbereitet sein

Für Katastrophen, Unfälle u. ä. hat "Deutschland .. ein vertikal gegliedertes, subsidiäres und maßgeblich auf Ehrenamtlichkeit und Freiwilligkeit beruhendes **Bevölkerungsschutzsystem** aufgebaut, das je nach Größe, Bedeutung und Entwicklung eines Schadensfalls von den unteren Ebenen zu den oberen Ebenen aufwächst und das sich im Alltag ebenso wie bei größeren Schadenslagen bewährt hat."⁸⁹ (Hervorhebung - d.A.) Eine zentrale Rolle in Deutschland darin spielt das Technische Hilfswerk (THW) - eine nicht rechtsfähige Bundesanstalt mit eigenem Verwaltungsunterbau im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat und mit rund 80.000 freiwilligen Helferinnen und Helfern. Dessen gesetzliche Grundlage ist erst kürzlich novelliert worden. Seitdem gehört auch die zivile Sicherheitsforschung in den Wirkungsbereich des THW. Die Kommunen werden von den Kosten entlastet, falls sie Leistungen des THW anfordern müssen.

Alles in allem entsteht beim Lesen auch des novellierten Gesetzes der Eindruck, dass der Fokus besonders stark bei Herausforderungen durch militärische Auseinandersetzungen bzw. Terrorismus liegt. Dafür spricht schon die Aufzählung "neuer Gefahren", für die sich das THW wappnen soll. Nach Auffassung des Gesetzgebers ergeben sie sich "z. B. aus dem internationalen Terrorismus, hybriden Bedrohungen, der Verletzlichkeit kritischer Infrastrukturen und dem Klimawandel" und gehen einher mit der "sich verändernde(n) Rolle Deutschlands in der Welt". Ausdrücklich wird betont, dass sich das in diesem Zusammenhang relevante THW-Rahmenkonzept aus der "Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) der Bundesregierung vom 24. August 2016" heraus entwickelt hat.⁹⁰ Es darf bezweifelt werden, dass hier der gesamte Erfahrungsraum der bisherigen Corona-Krise umfassend ausgeschritten und politisch vermessen wurde. Darüber sollte auch nicht hinwegtäuschen, dass das THW in der ersten akuten Phase der Corona-Krise vor allem für Transportlogistik und sonstige Infrastruktur-Unterstützung gebraucht wurde.

Gesundheitssystem

Das deutsche Gesundheitssystem hat sich in der ersten akuten Corona-Phase als bemerkenswert anpassungs- und leistungsfähig erwiesen.

Deutschland verfügt mit seinem dualen System aus GKV und PKV über ein finanziell sehr gut ausgestattetes Krankenversicherungssystem, das sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich entsprechend mit hohen Kapazitäten in der Krise aufwarten konnte. Im stationären Bereich ist sowohl die materielle Ausstattung mit Akut- und Intensivbetten als auch die personelle Ausstattung im internationalen Vergleich hoch. ... Das deutsche Gesundheitssystem hat ... insgesamt bisher eine schnelle Reaktionsfähigkeit in Bezug auf Kapazitätsausweitung und zielgerichteter Behandlung von Covid-19-Patienten gezeigt. Aufgrund der gleichzeitigen Eindämmungsmaßnahmen

⁸⁹ Deutscher Bundestag – 19. Wahlperiode. Drucksache 19/17291 - Gesetzentwurf: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des THW-Gesetzes - 20.02.2020, S. 1.

⁹⁰ Deutscher Bundestag – 19. Wahlperiode. Drucksache 19/17291 - Gesetzentwurf: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des THW-Gesetzes - 20.02.2020, S. 1.

*musste Deutschland glücklicherweise nicht auf diese hohen Kapazitäten zurückgreifen.*⁹¹ (Arentz/Frank)

Hinter dieser erfreulichen Überblicks-Bilanz stehen allerdings auch Erfahrungen, die noch der Aufarbeitung harren, und Probleme, die sich nicht mit dem Verweis auf internationale Vergleiche aus der Welt schaffen lassen. „Dass durch die Krise unzureichende Strukturen im Gesundheitssystem so deutlich zutage getreten sind, könnte dabei helfen, die erkannten Mängel endlich anzugehen und tragfähige Strukturen für die Zukunft zu schaffen“, betont der frühere brandenburgische Gesundheitsstaatssekretär Daniel Rühmkorf.⁹² Einige dieser Mängel benennen Arentz/Frank selbst⁹³:

- die hohe Arbeitsbelastung für das medizinische Personal auch in „Normalzeiten außerhalb der Pandemie“ - hier ist eine Aufstockung des Personalbestandes in allen medizinischen Berufsgruppen dringend notwendig, was wiederum schon angesichts des Fachkräftemangels eine angemessene Bezahlung voraussetzt⁹⁴;
- Bei den „400 über Deutschland verteilten Gesundheitsämter(n) ... hat sich zu Beginn der Pandemie offenbart, dass die personelle Ausstattung oft nicht ausreichte, weil die Finanzierung der Gesundheitsämter in den letzten Jahrzehnten nur unzureichend erfolgte.“ In einer ersten Reaktion wurden zwar schnell zusätzliche Mittel für eine bessere technische und personelle Ausstattung der Gesundheitsämter bereitgestellt, eine nachhaltige Reanimierung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes steht allerdings noch aus.⁹⁵ Das betrifft in erster Linie die mit äußerst vielfältigen Aufgaben versehenen und kommunal getragenen Gesundheitsämter bzw. vergleichbaren Gesundheitsbehörden, die von den Ländern und Kommunen finanziert werden müssen. Damit schlägt sich ein Bogen zu anderen Fragen der Finanzverteilung und der Finanzverfassung in Deutschland. Alles in allem sollte aber aus der Perspektive der Corona-Erfahrungen an der kommunalen Verankerung der Gesundheitsämter festgehalten werden: „Durch die regionale Verteilung der Ämter kann bei entsprechender Ausstattung schnell auf einzelne Ausbruchsherde reagiert werden.“ (Arentz/Frank)
- Arentz/Frank plädieren zudem für „eine nationale Reserve für Schutzkleidung“. „Die fehlende Bevorratung mit Schutzkleidung war in allen betrachteten Ländern ein erhebliches Problem, das Infektionen begünstigt hat.“ Es geht hier gewiss nicht nur um Schutzkleidung, sondern

⁹¹ Arentz, Christine; Wild, Frank: Vergleich europäischer Gesundheitssysteme in der Covid-19-Pandemie. Köln: Wissenschaftliches Institut der PKV: WIP-Analyse 3/2020, S. 33f.

⁹² Rühmkorf, Daniel: : Auf Sicht in die Seuche. Die Renaissance des Sozialstaats im Zeichen Coronas. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung, STANDPUNKTE 9/2020, S. 5.

⁹³ Arentz, Christine; Wild, Frank: Vergleich europäischer Gesundheitssysteme in der Covid-19-Pandemie. Köln: Wissenschaftliches Institut der PKV: WIP-Analyse 3/2020, S. 33f.

⁹⁴ Vgl. dazu Rühmkorf, Daniel: Auf Sicht in die Seuche. Die Renaissance des Sozialstaats im Zeichen Coronas. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung, STANDPUNKTE 9/2020, S. 3: „Die eigentlich kritische Größe bei der Pandemiebekämpfung ist ebenso wie beim ÖGD die Personalstärke. Hier sind es aber vor allem die Pflegekräfte, die überall händierend gesucht werden. Wenn Mitarbeiter*innen ausfallen, können sie nicht ersetzt werden. Bereits heute müssen Krankenhäuser zeitweise Stationen oder OP-Säle schließen, weil ihnen das Pflegepersonal fehlt. Während der Pandemie werden nun Personalschlüssel außer Kraft gesetzt, damit auch bei reduzierter Mitarbeiterzahl die Patientenversorgung irgendwie gesichert bleibt.“

⁹⁵ Vgl. dazu Rühmkorf, Daniel: Auf Sicht in die Seuche. Die Renaissance des Sozialstaats im Zeichen Coronas. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung, STANDPUNKTE 9/2020, S. 3f.: „Die Realität der Gesundheitsämter ist eine andere: Schon vor Corona war der ÖGD unterfinanziert und unterbesetzt. Da jede dritte Arztstelle nicht besetzt ist, konnte der allgemeine Gesundheitsschutz der Bevölkerung schon über einen längeren Zeitraum nur unzureichend sichergestellt werden. Das heißt, dass bereits originäre Aufgaben wie die Schuleingangsuntersuchungen, der TBC- und Salmonellen-Schutz, die Überprüfung des Trinkwassers und viele weitere Aufgaben der Gesundheitsprävention nicht komplett erfüllt wurden. Das Versorgungsdefizit dürfte nun noch weiter anwachsen, wenn zusätzlich die Ermittlung von Corona-Kranken, deren Kontaktpersonen sowie die Koordination der Infektions- und Quarantänemaßnahmen in den Zuständigkeitsbereich des ÖGD fallen.“

um Schutzausrüstung insgesamt - bis hin zu Desinfektionsmitteln.

Europäische Gesundheitspolitik

Aus europäischer Perspektive sieht die EU-Kommission einen “erheblichen strukturellen Verbesserungsbedarf ..., der in der COVID-19-Krise zutage getreten ist”⁹⁶. Angesichts dessen hat die EU-Kommission dem EU-Parlament und dem Rat im Sommer ein neues (Förder-)Programm - EU4Health - vorgeschlagen. Ziele sind:

- *“Schutz der Menschen in der Union vor schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren;*
- *Verfügbarkeit von Arzneimitteln, Medizinprodukten und anderen krisenrelevanten Produkten in der Union, Beitrag zur Erschwinglichkeit dieser Produkte und Förderung von Innovationen;*
- *Stärkung der Gesundheitssysteme und der Arbeitskräfte in der Gesundheitsversorgung, unter anderem durch den digitalen Wandel und durch eine stärker integrierte und koordinierte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die kontinuierliche Umsetzung bewährter Verfahren und den Austausch von Daten, um das allgemeine Niveau der öffentlichen Gesundheit zu erhöhen.”⁹⁷*

Allerdings gilt auch hier: Die Hauptverantwortung bleibt bei den Mitgliedsländern. Was jene unterlassen, kann die EU von sich aus nicht beheben. Mit Blick auf die absehbare Pandemie-Bedrohung schreiben Georg Mascolo und Nikolas Richter, “rückblickend hat diese Gefahr doch nie die Aufmerksamkeit erhalten, die sie verdient hätte.” Das sei u.a. auf die Schwierigkeit zurückzuführen, “massive Ressourcen und Aufmerksamkeit für etwas zu mobilisieren, das theoretisch zwar denkbar sei, aber eben doch mehr nach Hollywood klinge als nach dem wirklichen Leben.”⁹⁸

Im Ergebnis reagierten die EU-Staaten 2020 auf die aufziehende Pandemie “hilflos” und mit einem “wenig krisenfesten” Management⁹⁹. Viel zu lange hielt man an der optimistischen Einschätzung des Gesundheitskommissariats fest von Ende Januar fest, die Notfallvorsorge der Mitgliedstaaten befinde sich auf einem „starken Niveau“. Der eigentlich zuständige EU-Kommissar für humanitäre Hilfe und Krisenschutz hatte sich gleich ganz zurückgehalten.

Zwar hatte das zuständige Health Security Committee der EU-Kommission bereits am 17. Januar zu einer Telefonkonferenz eingeladen - aber lediglich 12 von 27 Mitgliedstaaten waren dabei vertreten. Die Beratungen des Health Security Committee hatten einfach keinen guten Ruf, galten als ineffektiv.

Auch Italien fehlte. Dafür regte es am 27. Januar ein Treffen aller EU-Gesundheitsminister an, um den Umgang mit dem Coronavirus zu koordinieren - es vergingen zweieinhalb Wochen, bis es dazu kam. Zwei Wochen - so viel Zeit verging oft, zu oft, von einer angemessenen Initiative bis zu ersten Schritten der Umsetzung.

Fehleinschätzungen, negative Routine, Desinteresse und unangemessenes Zeitmanagement - das markiert offensichtlich einen weiteren wesentlichen Teil des “erheblichen strukturellen Verbesserungsbedarfs”. Von den Realitäten überrollt, fingen die Mitgliedsstaaten an, “sich um sich selbst zu kümmern”. Sie “agierten egoistisch und sprachen sich nicht ab”, resümiert Stockton.¹⁰⁰ Das

⁹⁶ Landtag Brandenburg, Drucksache 7/36-E

⁹⁷ KOM-Nr.: (2020) 405 final

⁹⁸ Mascolo, Georg; Richter, Nicolas: Gehört, gestaunt, vergessen. Digitale Ausgabe der Süddeutschen Zeitung vom 27.03.2020 <http://sz.de/L4858309>

⁹⁹ Stockton, Ben u.a.: In die Krise gestolpert. Süddeutsche Zeitung, 15.07.2020

¹⁰⁰ Stockton, Ben u.a.: In die Krise gestolpert. Süddeutsche Zeitung, 15.07.2020

Problem aber liegt tiefer: Wie schon gezeigt wurde, waren in der akuten Gefahrensituation die Nationalstaaten ohnehin als maßgebliche Akteure gefordert und andererseits die Kompetenzen und Strukturen der Union unterentwickelt. Mit dieser Unterentwicklung ging die beschriebene Missachtung der vorhandenen Möglichkeiten und vor allem Erfordernisse einher - teils davon ausgelöst, teils Resultat eines zu gering entwickelten Willens zu Integration in Grundsatz und Praxis.

Es geht nicht allein darum, dass sich so etwas nicht wiederholen darf. Notwendig sind jetzt Schritte nach vorn: „Pandemiepläne (müssen) gemeinsam entwickelt und fortgeschrieben werden. Ähnlich wie es in Deutschland ganz unterschiedlich betroffene Bundesländer gibt und dementsprechend unterschiedliche Maßnahmen in Qualität und Quantität erforderlich waren, muss auf europäischer Ebene darüber nachgedacht werden, Personal und Material zwar in jedem Land vorzuhalten, bei Bedarf aber solidarisch in den betroffenen Regionen Europas einzusetzen.“¹⁰¹

Über den Akutfall hinaus denken

Komplexe Risikoabschätzungen müssen zentrale Bedeutung im politischen Raum erlangen. Die Erarbeitung und die Umsetzung von Schlussfolgerungen müssen strukturell im politischen Betrieb und in der politischen Kommunikation verankert sein.

Eine vorsorgende Politik zielt nicht nur auf präventive Maßnahmen, um das Eintreten eines unerwünschten Ereignisses möglichst zu verhindern oder seine Wucht zu mildern. Zu ihr zählt auch die Vorbereitung auf das Entscheiden und Handeln, wenn das Ereignis trotz aller Prävention eintritt. Üblicherweise gibt es dafür Katastrophenpläne. Die WHO verlangt seit den 1990er Jahren von jedem Staat zudem Pandemie-Pläne. Die Corona-Pandemie legt global wie auch national die Lücken in diesen Plänen, in den „Katastrophen-Ressourcen“ der Staaten und Gesellschaften offen.

Im Herbst 2019 simulierte das Weltwirtschaftsforum mit Vertretern von Regierungen, Unternehmen und internationalen Organisationen in New York einen globalen Gesundheitsnotstand. Die Simulation habe gezeigt, so der Präsident des Weltwirtschaftsforums Borge Brende, dass die Welt „mit Sicherheit nicht“ vorbereitet sei. Mit Blick auf Covid-19 seien aus der Simulation vor Ausbruch der aktuellen Pandemie vier Lehren zu ziehen.¹⁰²

- Über die gesundheitlichen Auswirkungen hinaus müsse es zu einer „systemischen Reaktion“ kommen: *„Nichts ist wichtiger als der Schutz und die Rettung von Leben. Aber die Welt muss auch die wirtschaftlichen und sozialen Folgen solcher Ausbrüche in Betracht ziehen. (...) Die Welt hat Systeme priorisiert, um auf Gesundheitsbedrohungen zu reagieren, aber sie hat nicht annähernd genug darüber nachgedacht, wie die Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen der Menschen zu bewältigen sind.“*
- Die Reaktionen auf eine Gesundheitsnotstand müssen auf der Basis von Fakten, nicht getrieben von Ängsten erfolgen: *„Die Simulation zeigte, wie wichtig es ist, Fakten zu erheben und die Menschen zu befähigen, informierte Entscheidungen anhand dieser Fakten zu treffen. Als globale Gemeinschaft wissen wir, dass sich die „Infodemie“ noch schneller ausbreitet als das Virus selbst. Die Welt hat nicht genug getan, um ein Umfeld zu schaffen, in dem Führungskräfte, Gesundheitsminister, Politiker oder die Öffentlichkeit Zugang zur Wahrheit haben und dementsprechend handeln können.“*

¹⁰¹ Rühmkorf, Daniel: : Auf Sicht in die Seuche. Die Renaissance des Sozialstaats im Zeichen Coronas. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung, STANDPUNKTE 9/2020, S. 4f.

¹⁰² Borge Brende und Ryan Morhard, Vier Lehren aus der Seuchen-Übung; Süddeutsche Zeitung, 11.3.2020 - <http://sz.de/1.4839068>

- Die „Entscheidungsträger des privaten Sektors“ müssten unmittelbar, nicht über den Umweg der Öffentlichkeit, eingebunden werden: *„So erfordert beispielsweise das Bestreben, allen Beschäftigten im Gesundheitswesen weltweit eine ausreichende Versorgung zu gewährleisten, ein koordiniertes Vorgehen.“*
- Bei einem globalen Gesundheitsnotstand sind alle nur so stark wie das schwächste Glied. *„Covid-19 ist das Problem der ganzen Welt und die ernsthafteste Bedrohung für die globale Gesundheitssicherheit seit Jahrzehnten. Wenn wir alle nicht zusammen sicherstellen, dass die ganze Welt geschützt wird, werden wir selbst nie geschützt sein. (...) Keiner kann sich leisten, alleine zu handeln.“*

Die Fähigkeit, in komplexen Zusammenhängen zu entscheiden und zu handeln; die Möglichkeit und Fähigkeit, verlässliche Informationen zu bekommen und mit wissenschaftlichen Ergebnissen umzugehen; die Fähigkeit zur Koordination von Ressourcen und Akteuren sowie die Fähigkeit und Bereitschaft zur globalen Kooperation werden hier als Empfehlungen, an denen es für eine erfolgreiche globale Bekämpfung der Pandemie mangelt, herausgehoben. (Siehe das Kapitel zu Risikoanalysen)

Resilienz nicht ohne Resilienz zentraler Subsysteme

Darüber hinaus tun sich weitere Reformbedarfe auf - so z. B. bei der *Finanzierung der Krankenhäuser*. Dafür gibt es sehr ausdifferenzierte Regelungen, wobei im Grundsatz die Betriebskosten, also alle Kosten für die Behandlung von Patienten, von den Krankenkassen und die Investitionskosten durch die Bundesländer finanziert werden. Die Kosten von Corona- Tests wurden den Krankenhäusern nicht voll erstattet - ein „Unding“, wie der Linkspartei-Vorsitzende Bernd Riexinger bemängelte.¹⁰³ Vor allem in der Kritik stehen aber die sog. „Fallpauschalen“, auf deren Grundlage diagnosebezogen die Finanzierungssätze für die Krankenhäuser bemessen werden. „Medizinische Einrichtungen“, so z.B. Riexinger, „müssen die tatsächlichen Kosten medizinisch sinnvoller Maßnahmen erstattet bekommen.“¹⁰⁴ Freilich stellt sich auch dann die Frage, wie diese Kosten solide bemessen werden und im System vergleichbar gehalten werden können und sollen. Maßstab für medizinische Leistungen muss aber letzten Endes immer der Patient sein - und welche Unterschiede damit einhergehen, hat gerade die Corona-Pandemie mit ihren höchst unterschiedlichen individuellen Krankheitsverläufen gezeigt.

Die Frage, wie diese Kosten solide bemessen werden sollen, führt aber noch viel weiter: Warum eigentlich sollen und können Beiträge aus der solidarischen gesetzlichen Krankenversicherung auf die Gewinnkonten privater Krankenhausunternehmen fließen? Die in der Krankenhausfinanzierung generell angelegte Spannung zwischen der Minimierung des Aufwands und dem Maximum an Behandlung und Zuwendung für die Patienten führt doch logischerweise zu einer weiteren Einschränkung zulasten des Aufwandes für die Patienten, wenn aus dem vorhandenen Spielraum noch Gewinne abgezweigt werden müssen. Mittlerweile hat die Zahl privater Kliniken die der staatlichen wie auch der freigemeinnützigen (kirchlichen u.ä.) Krankenhäuser übertroffen - und die Lobbyisten loben sich für ihre Effizienz und Qualität.

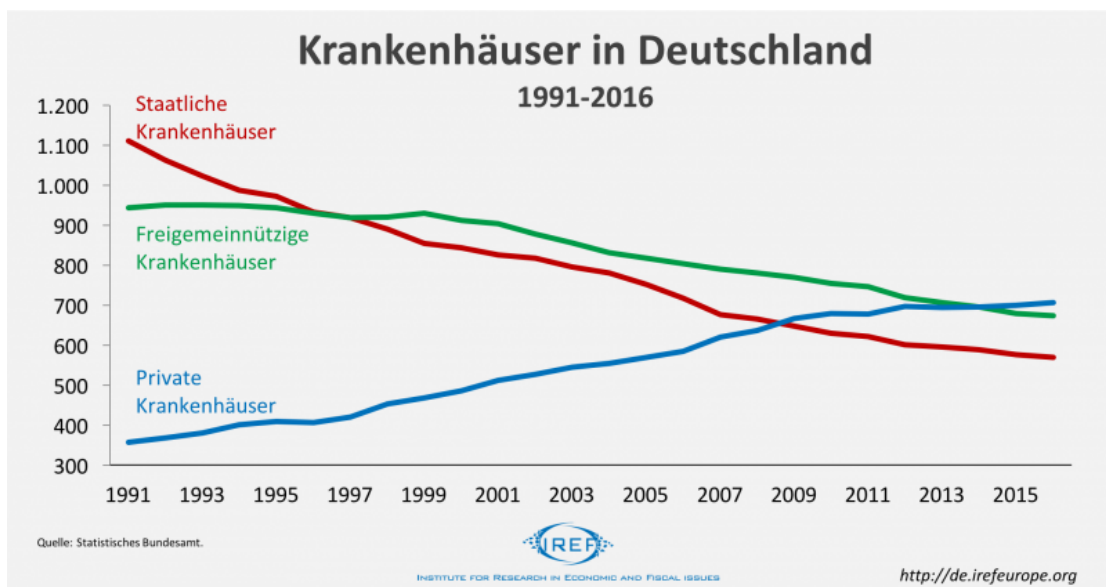
Corona allerdings machte deutlich, wo die grundsätzlichen Grenzen der Privaten liegen: Mitte März hatte Bundesgesundheitsminister Spahn alle Krankenhäuser aufgefordert, nicht dringend notwendige (= elektive) Operationen zu verschieben, um mehr Kapazitäten für die Behandlung von COVID-19-Patienten zu bekommen. Aber: „Nach dem Aufruf haben private Krankenhausträger

¹⁰³ [Riexinger, Bernd: Das Gesundheitssystem aus der Profitlogik befreien. DIE LINKE, Pressemitteilung vom 13. März 2020](#)

¹⁰⁴ [Riexinger, Bernd: Das Gesundheitssystem aus der Profitlogik befreien. DIE LINKE, Pressemitteilung vom 13. März 2020](#)

elektive Eingriffe sogar weiter nach oben geschraubt“, kritisierte der Präsident der Deutschen Interdisziplinären Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI), Uwe Janssens. Auch eine Vorbereitung auf solche Verschiebungen habe nicht stattgefunden. Auch im Kreis Heinsberg, einem Corona-Hotspot, hätten sich private Träger lange aus diesem Geschäft herausgehalten. Nach der Coronakrise müsse man sich die Geschäftsmodelle privater Träger genauer ansehen, resümierte Janssens.¹⁰⁵

Dies ist um so nötiger, als die unternehmerische Praxis der Klinikkonzerne negative Auswirkungen auf das Gesamtsystem hat. „Die fortschreitende Privatisierung von Krankenhäusern hatte neue und größtenteils deutlich schlechter bezahlte Tarife für das Pflegepersonal zur Folge, um die Gehaltssprünge, die durch den Marburger Bund für die Ärzt•innen erkämpft worden waren, abzufedern. Der Druck auf Anzahl und Vergütung von Pfleger*innen stieg auch deshalb weiter an, weil das Fallpauschalensystem (DRG) die Kosten des Pflegepersonals nicht ausreichend abbildet. Unter dem Aspekt des Preis- und Leistungsvergleichs zwischen den Krankenhäusern wurden mit Einführung der DRG die «wirtschaftlicheren» Kastenverhältnisse der privaten Krankenanstalten als Maßstab genommen, an dem sich öffentliche, konfessionelle und freigemeinnützige Häuser bis heute messen lassen müssen.“¹⁰⁶



Eine ähnlich dramatische Frage ist die nach der Preisbildung im Pharma- und Medizintechniksektor - seit jeher einer der großen Kostentreiber im Gesundheitswesen, auch nach der Neuordnung durch das Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz (AMNOG) vor zehn Jahren. Das Gesetz räumte mit einigen Missständen der Vergangenheit auf, der damit verbundene Regulationsmechanismus bleibt aber umstritten. Vor allem neu entwickelte Medikamente sind oft außerordentlich teuer, was nicht nur in Deutschland das Gesundheitssystem herausfordert. So befasst sich die OECD mit dieser Frage, weil sie in den hohen Kosten eine Einschränkung des „Zugangs zu Medikamenten“ (Access to Medicines) sieht. Im Mai 2019 verabschiedete die WHO eine Resolution, die mehr Transparenz bei der Preisbildung von Medikamenten einfordert. Gerade während und nach Corona spielt dieses Problem eine zentrale Rolle: Alles wartet auf Impfstoff und Behandlungsmittel - die unter Hochdruck und mit hohem Aufwand entwickelt werden und mit entsprechenden

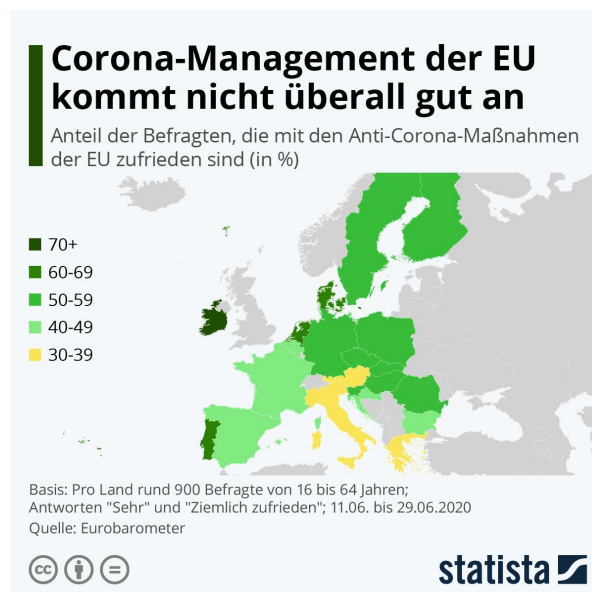
¹⁰⁵ aerzteblatt.de, 3. April 2020
 DIVI-Präsident kritisiert Verhalten privater Krankenhausträger in Coronakrise.

¹⁰⁶ Rühmkorf, Daniel: Auf Sicht in die Seuche. Die Renaissance des Sozialstaats im Zeichen Coronas. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung, STANDPUNKTE 9/2020, S. 4.

Preisforderungen einhergehen dürften, zugleich aber nahezu jeden Menschen zur Verfügung gestellt werden sollen und daher entsprechend preiswert sein müssen. Nach der derzeitigen Logik, wonach der Preis für ein auf den Markt gebrachtes Medikament zugleich auch die F&E-Kosten für künftige - erfolgreiche und nicht erfolgreiche - Mittel einspielen muss, dürfte dies in der Breite des Marktes negative Folgen haben.

An den mit starken Risiken behafteten hohen Finanzierungsbedarfen scheitert bislang auch die so bitter notwendige Entwicklung neuer Antibiotika im privaten Sektor. Die Frage ist nur, wie lange man angesichts dessen die Hände stillhalten und darauf warten kann, die die Ausbreitung der Antibiotika-Resistenzen in der Welt der Keime einfach zum Stillstand kommt. Die derzeit aktuellen Strategien in dieser Angelegenheit konzentrieren sich vor allem auf sachgerechten Einsatz der Antibiotika, Erforschung von Resistenzen und Bekämpfung der Folgen, weniger auf die Entwicklung neuer Wirkstoffen. Immerhin aber fördert die Bundesregierung mit der „Nationalen Wirkstoffinitiative“ die Entwicklung neuer antiinfektiver Medikamente, damit trotz steigender Resistenzentwicklungen die medizinische Versorgung in Deutschland und weltweit sichergestellt werden kann.¹⁰⁷

Unter dem Druck der sich ausbreitenden Corona-Pandemie hatte der Bund Ende April 2020 die SARS-CoV-2-Arzneimittelversorgungsverordnung in Kraft gesetzt. Damit werden auch - bis spätestens Ende März 2021 massive staatliche Eingriffe in den Handel und die Preisbildung für Arznei- und Hilfsmittel, Diagnostika und Medizinprodukte möglich. Das Gesundheitsministerium kann den Handel einschränken und sogar selbst Preise für versorgungskritische Produkte festsetzen (orientiert am Marktpreis vor der Pandemie). Der Gesundheitswirtschaft freilich ging das von Anfang an „entschieden zu weit“, wie es in einem Schreiben von Pharma- und MedTech-Spitzenverbänden an die Bundesregierung hieß.¹⁰⁸



Resiliente Gesellschaften beruhen auch auf einem angemessenen Verhalten ihrer Bürgerinnen und Bürger. In diesem Kontext spielen zwei Aspekte eine zentrale Rolle:

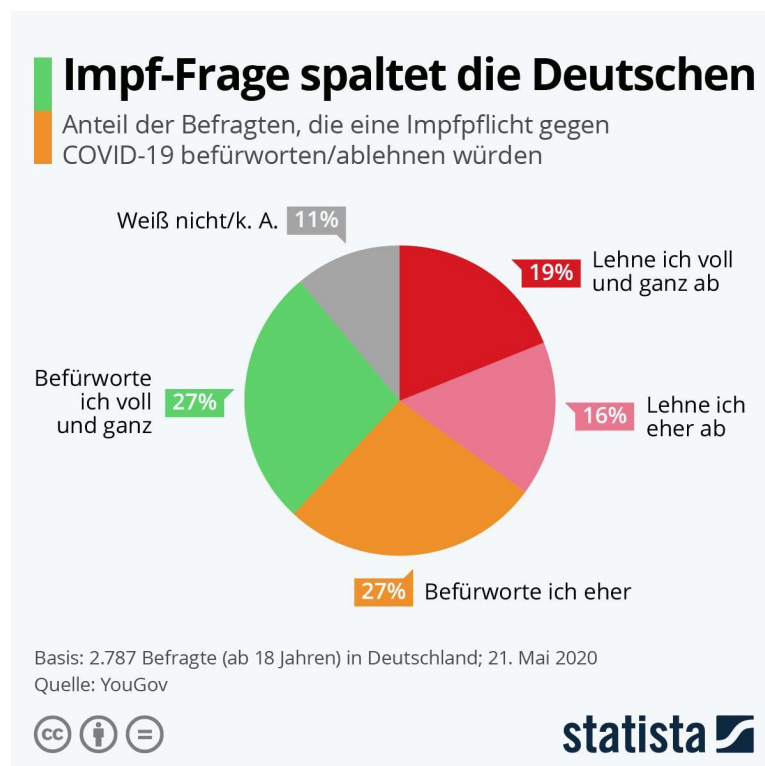
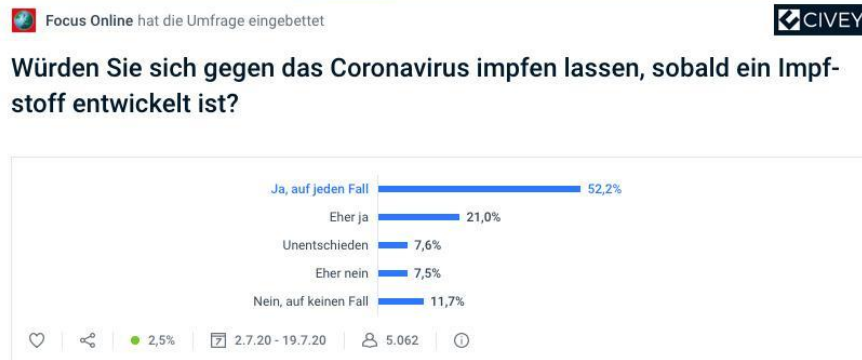
- Die *Prävention* von Volkskrankheiten, die sich in Pandemiefällen als zusätzliche Risikofaktoren

¹⁰⁷ Die Bundesregierung: ANTIBIOTIKA RESISTENZEN VERMEIDEN. DART 2020 Vierter Zwischenbericht 2019. Berlin, S. 29

¹⁰⁸ SARS-CoV-2-Arzneimittelversorgungsverordnung: Hersteller fordern maßvolle Markteingriffe. aerztezeitung.de, 21. April 2020

entpuppen, setzt nicht nur Forschung, vorbeugende Therapien und gesundheitliche Aufklärung voraus, sondern zumindest genauso die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, sich darauf einzulassen und ihren Lebensstil anzupassen.

- Das gilt erst recht für einen damit verbundenen Aspekt: eine aufgeschlossene, positiv eingestellte *Impfkultur*! Vorbeugende Impfungen waren schon vor Corona ein in Deutschland hoch strittiges und aufgeladenes Thema, wie sich an der Debatte über eine Masern-Impfpflicht zeigte. Eine Corona-Schutzimpfung würden zwar fast drei Viertel der Deutschen annehmen - für eine entsprechende Pflicht zu Impfung spricht sich hingegen weniger als ein Drittel aus.



Resilienz der sozialen Ordnung

Nur kurze Zeit konnten sich während der ersten akuten Corona-Phase jene des allgemeinen Wohlbefindens erfreuen, die trotz Lockdown das Funktionieren der Gesellschaft aufrechterhielten. Nur kurz währte das Versprechen an alle, niemanden fallen zu lassen. Hilflosigkeit prägt den Blick auf die Tatsache, dass die Ärmsten im Land auch die Verlierer der Corona-Krise sind. Und dass für die Frauen alle Bemühungen um Gleichstellung um Jahre zurückgeworfen werden könnten.

Das Wohlwollen blieb weithin unverbindlich, das Versprechen erwies sich als brüchig, die Hilfslosigkeit verfestigt sich.

Auf zwei Aspekte sei hier besonders eingegangen:

- auf die Frage der Primäreinkommen (insbesondere der jetzt als systemrelevant erkannten Berufsgruppen) und
- auf die Rolle der Soloselbständigen.

Primäreinkommen

Schon bei den Entscheidungen zum Lockdown wurden Bedeutung und Umfang der **„kritischen Infrastruktur“** deutlich. Empirische Untersuchungen¹⁰⁹, teils schon länger laufend, erhielten hohe Aufmerksamkeit. Und alle machten deutlich, was etwa die BertelsmannStiftung so formulierte:

Beschäftigte in Branchen, die seither als systemrelevant gelten, stellen einen Großteil derjenigen, die nur gering entlohnt werden.¹¹⁰

In einer Untersuchung des DIW zu den systemrelevanten Berufen der „ersten Stunde“ (vom Gesundheitssektor über Erziehungs- über Reinigungsberufe bis hin zu Berufen im Polizei- und Justizbereich)¹¹¹ bestätigt sich dieses Ergebnis. „Während der durchschnittliche Bruttostundenlohn aller Berufe bei 17 Euro liegt, weisen systemrelevante Berufe „erster Stunde“ zusammengenommen einen mittleren Stundenlohn von unter 15 Euro auf und liegen damit rund zwölf Prozent unterhalb des Durchschnitts.“¹¹² Aufgeschlüsselt auf die einzelnen Berufsgruppen ergibt sich ein teils noch dramatischeres Bild:

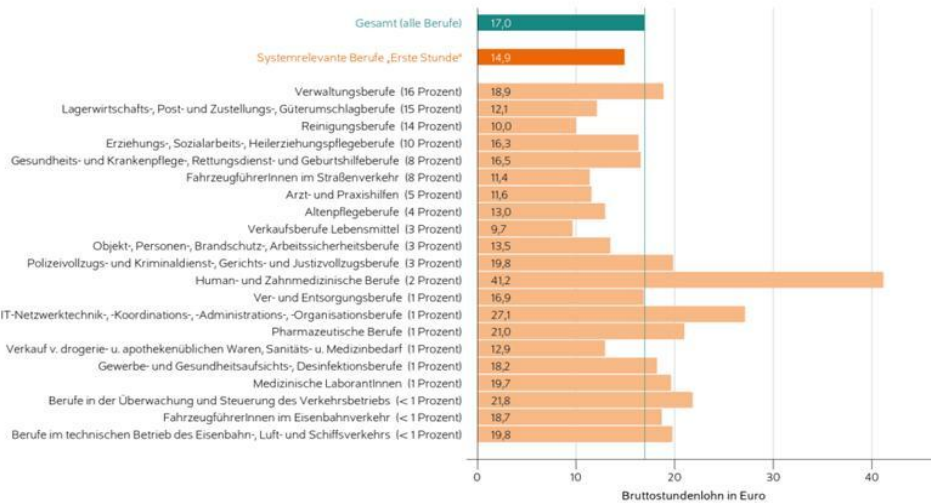
¹⁰⁹ Zur Aufwertung der Einkommen „systemrelevanter Berufe“ im Rahmen der traditionellen Verdienst- und Berufsstruktur erscheint im Oktober eine Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung.

¹¹⁰ Grabka, Markus M./Göbler, Konstantin/Brabant, Carsten: Der Niedriglohnssektor in Deutschland - Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte? Gütersloh, BertelsmannStiftung 2020, S. 5.

¹¹¹ Diese Berufe werden in der DIW-Analyse als systemrelevante Berufe der „ersten Stunde“ bezeichnet. „Die Liste systemrelevanter Berufe wurde im Verlauf der Corona-Pandemie konkretisiert und um weitere Berufe ergänzt, deren Systemrelevanz zunächst weniger offensichtlich war. Dazu gehören beispielsweise Berufe im Bankenwesen, im Journalismus oder in der Tiermedizin. Andere Berufe wurden erst im weiteren Verlauf der Krise unverzichtbar – so wurden Lehrkräfte und nicht-pädagogisches Schulpersonal mit der schrittweisen Wiedereröffnung von Schulen ebenfalls in die Liste systemrelevanter Berufsgruppen aufgenommen. Alle Berufe, die unter diese erweiterte Definition fallen, werden ... als systemrelevante Berufe „zweiter Stunde“ bezeichnet... Da die Listen systemrelevanter Berufe im Zuge der Corona-Krise auf Länderebene festgelegt wurden, um den Anspruch für eine Kindertagesbetreuung zu reglementieren, existiert keine bundesweit einheitliche List. Die Länderlisten unterscheiden sich vor allem in Bezug auf die Ausdifferenzierung einzelner Berufe, umfassen grundsätzlich jedoch sehr ähnliche Berufsgruppen. Um die Auswahl der analysierten Berufsgruppen nachvollziehbar zu machen, verwendet die vorliegende Analyse die Liste eines einzelnen Bundeslandes. Für die systemrelevanten Berufe „erster Stunde“ wird die zuerst veröffentlichte Liste der Berliner Senatsverwaltung, Stand 17. März 2020 verwendet für die systemrelevanten Berufe „zweiter Stunde“ die aktualisierte Liste, Stand 27. April 2020. (online verfügbar). Die Berliner Liste enthält im Gegensatz zu einigen größeren Bundesländern nicht die landwirtschaftlichen Berufe. Die Ergebnisse dieser Studie verändern sich jedoch nur geringfügig, wenn diese in die Berechnungen mit einfließen.“ - Koebe, Josefine Koebe/Samtleben, Claire/Schrenker, Annekatriin/Zucco, Aline: Systemrelevant, aber dennoch kaum anerkannt: Entlohnung unverzichtbarer Berufe in der Corona-Krise unterdurchschnittlich. DIW BERLIN aktuell Nr. 48 – 29. Juni 2020, S. 2.

¹¹² Koebe, Josefine Koebe/Samtleben, Claire/Schrenker, Annekatriin/Zucco, Aline: Systemrelevant, aber dennoch kaum anerkannt: Entlohnung unverzichtbarer Berufe in der Corona-Krise unterdurchschnittlich. DIW BERLIN aktuell Nr. 48 – 29. Juni 2020, S. 4.

Lohnniveau in systemrelevanten Berufen „erster Stunde“
Bruttostundenlohn in Euro, Ranking der Berufe nach Berufsgröße in der VSE



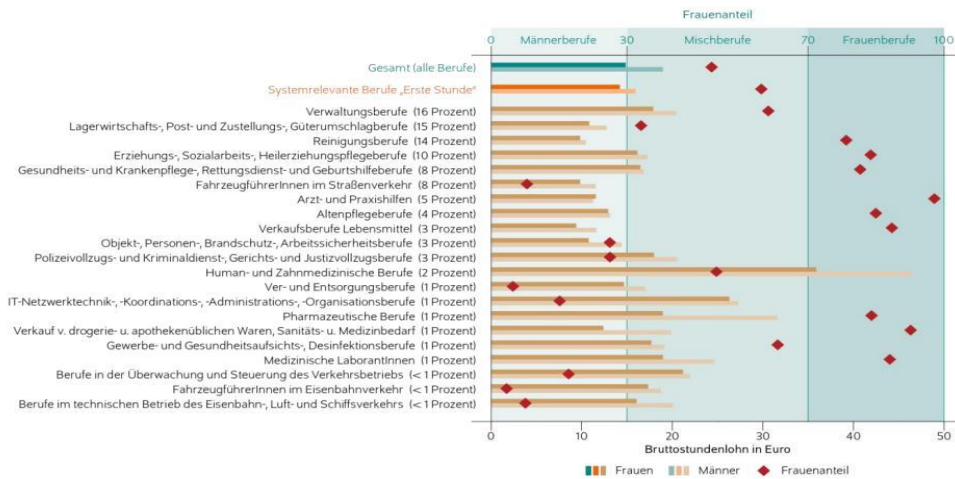
Anmerkungen: Die grüne Linie entspricht dem Mittelwert des Bruttostundenlohns aller Berufe. Die Prozentangaben beziehen sich auf die Anzahl der Beschäftigten in dem Beruf im Verhältnis zur Anzahl aller in systemrelevanten Berufen der „ersten Stunde“ Beschäftigten in der VSE.

Quelle: Koebe, Josefine Koebe/Samtleben, Claire/Schrenker, Annekatri/Zucco, Aline: Systemrelevant, aber dennoch kaum anerkannt: Entlohnung unverzichtbarer Berufe in der Corona-Krise unterdurchschnittlich. DIW BERLIN aktuell Nr. 48 – 29. Juni 2020, S. 4.

Die Lage erscheint in noch schrofferem Licht, wenn man nach Frauen und Männern differenziert. „In den systemrelevanten Berufsgruppen „erster Stunde“ insgesamt liegt der Frauenanteil bei knapp 60 Prozent.“¹¹³ Im einzelnen:

Frauenanteil und Bruttostundenlöhne der „ersten Stunde“

Frauenanteil in Prozent (obere Skala), Bruttostundenlohn in Euro (untere Skala), Ranking nach Berufsgröße in der VSE



Anmerkungen: Die Rauten markieren Frauen-, Misch- und Männerberufe. Frauenberufe: Frauenanteil > 70 Prozent, Mischberufe: 30 bis 70 Prozent, Männerberufe: < 30 Prozent. Die Prozentangaben beziehen sich auf die Anzahl der Beschäftigten in dem Beruf im Verhältnis zur Anzahl aller in systemrelevanten Berufen der „ersten Stunde“ Beschäftigten in der VSE.

Quelle: Koebe, Josefine Koebe/Samtleben, Claire/Schrenker, Annekatri/Zucco, Aline: Systemrelevant, aber dennoch kaum anerkannt: Entlohnung unverzichtbarer Berufe in der Corona-Krise unterdurchschnittlich. DIW BERLIN aktuell Nr. 48 – 29. Juni 2020, S. 6.

Fast reicht ein einziger Blick aus, um festzustellen: Je höher der Frauenanteil, desto schlechter die Bezahlung.

¹¹³ Koebe, Josefine Koebe/Samtleben, Claire/Schrenker, Annekatri/Zucco, Aline: Systemrelevant, aber dennoch kaum anerkannt: Entlohnung unverzichtbarer Berufe in der Corona-Krise unterdurchschnittlich. DIW BERLIN aktuell Nr. 48 – 29. Juni 2020, S. 6.

Darüber hinaus gibt es auch in den systemrelevanten Berufsgruppen einen deutlichen Gender Pay Gap in Höhe von elf Prozent. ... Bis auf eine Ausnahme (Arzt- und Praxishilfen) verdienen Frauen in allen systemrelevanten Berufen weniger als Männer.¹¹⁴

Von einem angemessenen Umgang mit den „Held(innen) des Alltags“, wie zum ersten Höhepunkt der Corona-Krise gern gesagt wurde, ist angesichts dessen kaum zu reden.

„Auch die derzeitige Coronakrise offenbart die Schattenseiten des Niedriglohnsektors“, stellt die BertelsmannStiftung fest und verweist auf übergreifende Aspekte. „Nach den jüngsten vorliegenden Zahlen bezog mehr als jeder fünfte Beschäftigte einen Bruttostundenlohn von weniger als 11,40 Euro. In keinem anderen europäischen Land mit vergleichbarem wirtschaftlichen Entwicklungsstand ist der Niedriglohnsektor ähnlich groß.“ Die Schlussfolgerung: „Soll der deutsche Arbeitsmarkt in Zeiten eines beschleunigten strukturellen Wandels für die Menschen zukunftsfest gemacht werden, so darf es nicht zu einer weiteren Verfestigung oder gar Ausweitung des Niedriglohnsektors kommen. Dies wäre das genaue Gegenteil eines inklusiven, dynamischen und zugleich resilienten Arbeitsmarkts.“¹¹⁵

Die Frage ist nun, wie man dieser Situation Herr wird. Die BertelsmannStiftung schlägt einen „Reformmix“ bei Minijobs, Transferleistungen und Kontrolle des Mindestlohns vor.¹¹⁶ Die Wirkungen dürften für’s Erste bescheiden bleiben. Der Hinweis auf Tarifbindung als Möglichkeit zur Verbesserung des Einkommensniveaus verfängt in den hier interessierenden Bereichen ebenfalls nicht: „Der öffentliche Bereich unterliegt zwar zu 100 Prozent der Tarifbindung, in privatwirtschaftlich organisierten Bereichen der kritischen Infrastruktur würde aber nur ein Bruchteil der Beschäftigten davon profitieren. Nur noch 36 Prozent der Beschäftigten im Einzelhandel sind durch Tarifverträge geschützt. ... Nur rund 20 Prozent der privaten Anbieter in der Altenpflege sind tarifgebunden.“¹¹⁷

Wenn Gleichheit und soziale Gerechtigkeit maßgeblich vom Platz der Individuen in der gesellschaftlichen Arbeitsteilung abhängen und vom Ertrag, den sie daraus ziehen, dann muss man bei der Primärverteilung beginnen. *Tony Atkinson* hat dazu in seiner letzten großen Arbeit eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet.¹¹⁸ Man muss sie nicht alle für tauglich halten, manche stehen auch unter dem spezifischen Eindruck der angelsächsischen Welt. Aber einige von ihnen verdienen höchste Beachtung und beschreiben, so vertraut sie uns auf den ersten Blick erscheinen mögen, grundsätzliche Ansatzpunkte, die neu zu durchdenken sind:

- Das betrifft seine Ermahnung an die Entscheidungsträger, sich der Richtung des technologischen Wandels ernsthaft anzunehmen, die *menschliche Dimension der Leistungserbringung* dabei zu stärken und die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu sichern.
- Zum zweiten drängt Atkinson auf eine ausgewogene *Balance der Interessengruppen* und plädiert in diesem Zusammenhang nicht allein für starke Gewerkschaften, sondern auch für die Einrichtung von *Sozial- und Wirtschaftsräten*, in denen neben den Sozialpartnern auch weitere Nichtregierungskörperschaften vertreten sind.
- Er fordert eine ausdrückliche Verteilungsdimension in der Wettbewerbspolitik und eine

¹¹⁴ Koebe, Josefine Koebe/Samtleben, Claire/Schrenker, Annekatriin/Zucco, Aline: Systemrelevant, aber dennoch kaum anerkannt: Entlohnung unverzichtbarer Berufe in der Corona-Krise unterdurchschnittlich. DIW BERLIN aktuell Nr. 48 – 29. Juni 2020, S. 7.

¹¹⁵ Grabka, Markus M./Göbler, Konstantin/Braband, Carsten: Der Niedriglohnsektor in Deutschland - Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte? Gütersloh, BertelsmannStiftung 2020, S. 4/5.

¹¹⁶ Grabka, Markus M./Göbler, Konstantin/Braband, Carsten: Der Niedriglohnsektor in Deutschland - Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte? Gütersloh, BertelsmannStiftung 2020, S. 5.

¹¹⁷ [Kritische Infrastruktur - Mehr als systemrelevant. In: Hans-Böckler-Stiftung: Magazin Mitbestimmung 3/2020.](#)

¹¹⁸ Atkinson, A. B.: *Inequality – What can be done?* London 2015, S. 237ff.

klare Lohnpolitik, die einerseits einen existenzsichernden *Mindestlohn* festlegt, andererseits auf einen *Verhaltenskodex bei der Zahlung von nur geringen Löhnen* orientiert.

- Die Regierung, so Atkinson weiter, sollte ausdrücklich ein Ziel zur Verminderung der Arbeitslosigkeit festlegen und mit *garantierter öffentlicher Beschäftigung* zum Mindestlohn einspringen, wo dies nötig ist.

Über die Primärverteilung im engeren Sinne hinaus geht die Idee, die Regierung solle durch spezielle Schuldverschreibungen den Bürgerinnen und Bürgern bis zu einer bestimmten Höchstgrenze der Einlagen deutlich positive Zinsen ermöglichen.

Auf zwei weitere Aspekte wird noch näher einzugehen sein:

- die Idee für ein soziales Erbe - "minimum inheritance" - als Kapitalausstattung für jeden Erwachsenen und
- das "participation income", eine Art Grundeinkommen, das bestehenden sozialen Schutz ergänzen soll (und das er zu einem EU-weiten Kindergrundeinkommen führen will).

Nur auf den ersten Blick erscheinen aus deutscher Sicht Atkinsons Anregungen zur Primärverteilung als vertraut, strukturell bereits angelegt und somit eigentlich leicht zu erreichen. Schon die Forderung, sich der Richtung des technologischen Wandels ernsthaft anzunehmen, verlangt im technik-skeptischen Deutschland schon fast einen Dammbbruch. Allein mit Datenschutz-Debatten und dem Versuch, die neue digitale Arbeitswelt nach den Gewohnheiten und Bestrebungen der alten, spätindustriellen Welt zu gestalten, wird es nicht getan sein. Solange der deregulierte Finanzmarkt nicht grundlegend angefasst, die klassische Kredit- und Fördermittelwelt das Non-plusultra ist, die Mobilisierung von Risiko- oder Wagniskapital aber bestenfalls papierne Absichtserklärung bleibt, wird auf hiesigem Boden kaum etwas entstehen, was überhaupt einer sozialen Steuerung unterzogen werden kann. Wenn man sich vor Augen führt, wie lange in Deutschland um einen gesetzlichen Mindestlohn gekämpft wurde, dann wird deutlich, wie ehrgeizig so etwas wie ein Verhaltens- oder Ethik-Kodex für den Niedriglohnbereich ist.

Um das zu ermessen, reicht schon ein Blick auf die jüngste Corona-Vergangenheit. Dem Jubel im Frühjahr 2020 über die "Helden des Alltags", die sich nicht ins HomeOffice zurückziehen konnten und weiter ihre Arbeit in Krankenhäusern, Pflegeheimen, öffentlichen Verwaltungen, Supermärkten, Ernährungswirtschaft etc. verrichteten, folgte - mit Ausnahme von Einkommenserhöhungen und Bonuszahlungen für Pflegekräfte - nahezu nichts. Bei Beginn der Tarifverhandlungen für den Öffentlichen Dienst von Bund und Kommunen Anfang September 2020 machten die Arbeitgeber bereits klar, dass angesichts der Corona-Belastungen für angemessene Lohn- und Gehaltssteigerungen kein Spielraum bestehe. Für Einzelhandel und Nahrungsgüterwirtschaft geriet die Frage nach Wertschätzung durch höhere Bezahlung schnell wieder in den Hintergrund - wohl auch deswegen, weil sich sowohl Arbeitgeber als auch Öffentlichkeit um die Konsequenz steigender Verbraucherpreise herumdrückten. Lediglich in der Fleischindustrie rückten infolge der Tönnies-Krise Mindestlohn und solide Arbeitsverträge näher. Aber hinter die Supermarkt-Kassen drängte sich wieder die Sorge um den Arbeitsplatz bei digitaler Selbstbedienung bis hinter den Bezahlpunkt, wie sie in manchen unserer Nachbarländer schon gang und gäbe ist und auch in Deutschland spürbar Einzug hält. Öffentlich und politisch ist das Thema tabu - bestenfalls wird es unter der Wahrnehmungsschwelle verhandelt. Das reicht aber für einen funktionierenden Ethik-Kodex nicht aus.

Für manches, was Atkinson fordert, gibt es tatsächlich Anknüpfungspunkte in der Realität des rheinischen Kapitalismus - etwa die klassische Tarifpartnerschaft mit ihrer Verhandlungsmacht auf Augenhöhe. Aber schon die Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit den kleinen Sparten-gewerkschaften machen deutlich, wie schwer es sein wird, die von Atkinson geforderte Einbeziehung weiterer nicht-gouvernementaler Körperschaften oder gar die Einrichtung eines Sozial-

und Wirtschaftsrates zu erreichen. Der Ruf nach einem höheren Organisationsgrad der Gewerkschaften in den neuen Branchen ist tapfer und kühn - mit der spezifischen Situation der dort tätigen Soloselbständigen, Solopreneurs oder Freelancer hat das wenig zu tun und die schreiend große Vertretungslücke wird so nicht geschlossen.

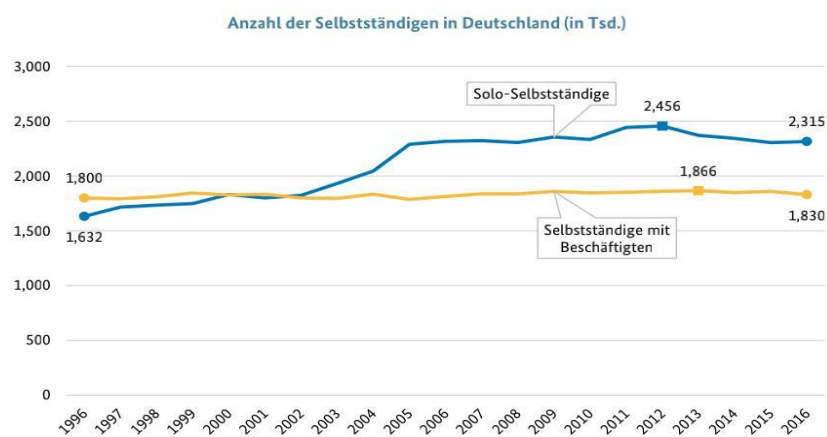
Integration von (Solo-)Selbständigen in das sozialstaatliche Gefüge

Die Absicherung der **Soloselbständigen** war das erste große soziale, aber auch ökonomische Versprechen zu Beginn der Corona-Krise. Und das war richtig so. In Deutschland gibt es über 2,3 Millionen Soloselbständige.¹¹⁹ Sie sind in Kunst, Kultur, Dienstleistungen, Technologieentwicklung, sozialer und wirtschaftlicher Beratung, Gesundheit tätig. Ihre Anzahl wird weiter steigen - in Verbindung mit sich verändernden Wertschöpfungsmodellen, verkürzten technologischen Zyklen, Dezentralisierung und Flexibilisierung von Arbeit. Viele von ihnen sind schon jetzt nicht als klassische Honorarkraft, sondern selbständig mit eigenen Projekten, Produktlinien oder Dienstleistungen am Markt.

Die Dynamik, die diesem Bereich innewohnt, ist bislang - wenn überhaupt - nur von der privaten Versicherungswirtschaft erkannt worden. Sie ging bereits Mitte des abgelaufenen Jahrzehnts davon aus, dass die sog. Solopreneurs 2020 etwa 40% der weltweiten Arbeitskraft stellen. Das Gründungsgeschehen in den entwickelten Ökonomien der Welt hat sich im abgelaufenen Jahrzehnt erheblich beschleunigt.

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung konstatierte 2018 für die selbständigen Erwerbstätigkeit einen "über die Jahre zunehmenden Trend, der vor allem von den heute zahlenmäßig dominierenden Solo-Selbstständigen getragen war."¹²⁰

Ein Beispiel: Bei der Zahl der Existenzgründungen insgesamt war das Land Brandenburg am Vorabend der Corona-Krise laut KfW-Monitor im Ländervergleich auf Platz 3 vorgerückt - drei Viertel dieser Gründer haben (zunächst) keine Mitarbeiter und stehen für sich selbst. Knapp die Hälfte der Gründer setzt eigene Finanzmittel dafür ein - Tendenz steigend.



Anmerkungen: Die quadratische Markierung stellt jeweils den maximalen Wert der Zeitreihe dar.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Maier, Michael F./Ivanov, Boris: Selbstständige Erwerbstätigkeit in Deutschland. FORSCHUNGSBERICHT 514, September 2018, S. 3

¹¹⁹ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Maier, Michael F./Ivanov, Boris: Selbstständige Erwerbstätigkeit in Deutschland. FORSCHUNGSBERICHT 514, September 2018, S. 13.

¹²⁰ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Maier, Michael F./Ivanov, Boris: Selbstständige Erwerbstätigkeit in Deutschland. FORSCHUNGSBERICHT 514, September 2018, S. 3.

Politisch gilt es also - generell, angesichts von Corona aber erst recht und ohne Zeitverzug - engagiert daran zu arbeiten, dass dieser Trend zum Solopreneur nicht mit der massenhaften Verbreitung von Selbstaussbeutung, Clickworkern und Prekarisierung nach gescheiterten Versuchen einer Existenzgründung einhergeht und damit ein zukunftssträchtiger Pfad sozialökonomischer Entwicklung abgebrochen oder deformiert wird. Großbritannien macht vor, wie es gehen kann: Mit einer Art Kurzarbeitergeld auch für Selbständige - und das auch noch ohne Antrag, sondern auf Überweisung vom Finanzamt. Es beläuft sich auf 80 Prozent des Durchschnittsverdienstes der vergangenen drei Jahre - maximal 2500 Pfund im Monat.

Die deutsche Politik hingegen ist aus ihren veralteten Vorstellungen von Wertschöpfung nicht herausgekommen. Darin kommen die Soloselbständigen bestenfalls randständig vor. Sicher, zunächst haben die Länder ein paar tausend Euro für jeden Betroffenen bereitgestellt - aber als der Bund dann mit seinen noch gestrigeren Vorstellungen auftrat, zogen sie sich schnell zurück. Ergebnis: erhebliche Frustrationen und nicht gelöste finanzielle Probleme für die Betroffenen.

Ohne Reformen größeren Ausmaßes wird es nicht abgehen, wenn eine resiliente, also auch zukunfts offene Erwerbsstruktur entstehen soll. Denn auch das britische Modell ist eine Reaktion aus der Not - tatsächlich nötig ist aber ein *systemischer* Schutz gerade auch für jene, die sich spätestens jetzt in der Corona-Krise als schutzlos erweisen bzw. erwiesen haben. In einem Projekt der Bertelsmann Stiftung („Soziale Marktwirtschaft: All inclusive?“) sind dafür Ansätze entwickelt worden¹²¹:

- Jede Vergütung von Leistungen ist zwingend mit Abführungen an die Systeme des Wohlfahrtsstaates und der Wohlfahrtsökonomie zu verbinden. Die Höhe dieser Abführungen bemisst sich nach der Höhe der Vergütung. Sie ist hälftig vom Auftraggeber und vom Auftragnehmer zu zahlen.
- Für Erwerbstätige sollte eine Art existenzsichernder „Mindesteinkommens“-Garantie eingeführt werden - und zwar für alle jene, die für sich nachweisen können, dass sie am Markt aktiv sind. Erzielte Leistungsvergütungen werden dabei auf der Basis einer neu einzuführenden Sozial- und Steuererklärung angerechnet.
- Die Arbeitslosenversicherung soll für alle Erwerbstätigen geöffnet und in ein universelles Angebot zur Eröffnung neuer Lebensperspektiven werden - in Verbindung mit dem Aufbau einer europäischen Arbeitslosenversicherung.
- Generelle Umstellung der Gesundheits- und Altersvorsorge auf das Modell einer Bürgersicherung, in die alle einzahlen.
- Neue gesetzliche Versicherungen: Bei zunehmender Zahl von mehr oder weniger selbständigen Existenzen taugen Rechtsschutzversicherungen nichts als bloßer privater Luxus; angesichts des Klimawandels und seiner Folgen bzw. Verbots muss der Versicherungsschutz auch auf Elementarschäden ausgeweitet werden.

Es geht aber nicht allein um die Bereitstellung von Geld, sondern um die Schaffung einer breiten Basis für eine stabile, ertragreiche und sozial sichere Tätigkeit von Soloselbständigen - nur einige Stichworte:

- Bereitstellung und Erweiterung öffentlicher Räume (incl. Infrastruktur, Hardware, Cloud-Lösungen, Backoffice, Wissenstransfer),
- öffentlich geförderte Beschäftigung (mit dem Ziel der Etablierung stabiler Non-Profit-Unternehmen),

¹²¹ Ausführlich dazu: Falkner, Thomas: Investitionen gegen die neue Ungleichheit: Wie können Vermögensaufbau erleichtert und Lebenschancen gestärkt werden? In: Bertelsmann Stiftung/Das Progressive Zentrum (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft: All inclusive? Bd. 3: Vermögen. Gütersloh: Verlag BertelsmannStiftung 2018. S. 25ff.

- Existenzgründungsförderung und -begleitung,
- Recht auf eine zweite Chance,
- Inkubatoren,
- Risiko-Kapital ...

Öffentliches Eigentum, Genossenschaftsmodelle, Bürgschaften etc. können hier eine zentrale Rolle spielen.

Kapitalismus geht auch anders - Staat, Wirtschaft, Finanzen

Staat und Wirtschaft

Im Sommer 2020 näherte sich Corona eher einem neuen Höhepunkt als der „Zeit danach“. Die Sehnsucht nach dem Vertrauten, nach der gewohnten Normalität war groß - erwies sich aber auch als Gefahr. Die Politik war fixiert auf die Frage nach dem richtigen Maß an Lockerungen und nach der Vermeidung eines neuen Lockdown.

Und doch ist jede Entscheidung, die in dieser Krise - aus welcher aktuellen Not auch immer - gefällt wird, bereits eine Entscheidung über den Weg aus der Krise heraus und über die „Zeit danach“. In den meisten entwickelten Ländern sind - vor allem finanzielle - Ressourcen in einem Ausmaß mobilisiert worden, wie dies auf absehbare Zeit nicht mehr möglich sein wird. Das heißt: Wie diese Mittel jetzt verwendet und eingesetzt werden, entscheidet maßgeblich über das Gelingen jener gesellschaftlichen und insbesondere ökonomischen Transformationsprozesse, denen wir uns nicht entziehen können und die bereits begonnen haben. *Jetzt* geht es um ausschlaggebende Weichenstellungen gegen den Klimawandel, zur Energie-, Agrar- und Verkehrswende, zur Digitalisierung und ihrer sozialen Bewältigung, zum Bestehen der Gesellschaft in einem sehr mehr und mehr beschleunigenden Innovationsprozess.

Dies alles kann nicht funktionieren, wenn die Mittel und Instrumente von gestern und vorgestern kopiert werden. Aber es kann auch nicht funktionieren, wenn wir uns von scheinbar ewigen Gewissheiten blenden lassen. Corona hat schlagartig klargemacht, wie stark der Staat sein kann und sein muss, dass in situationsbezogenen politischen Abwägungen plötzlich andere Güter als das wirtschaftliche Wohl und die Freiheiten des Individuums Vorrang haben können und wie wichtig der richtige Zeitpunkt und der richtige Zeitraum sind.

Die vielleicht wichtigste Frage, vor der Politik und politisches Denken stehen, ist die Frage nach der künftigen *Rolle des Staates* gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft.

Ein Rückzug des Staates aus seinem derzeitigen Engagement erscheint angesichts der Tiefe der Krise undenkbar. Zu klären ist, ob sich der Staat in nächster Zeit auf eine Rolle als Finanzier für potenziell überlebensfähige Unternehmen und Branchen beschränken oder ob er aktiv zugunsten der anstehenden Transformationsprozesse intervenieren soll. Die letzten Jahrzehnte sind von einer weitestgehenden Verselbständigung des Marktes gegenüber dem Staat geprägt - Großbritannien und Frankreich jedoch haben anfangs der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts überzeugend gezeigt, dass Marktwirtschaft und staatlich organisierte Richtungsentscheidungen sehr wohl harmonisieren und Fortschritt generieren können. Allerdings:

*Ein jegliches hat seine Zeit, und alles Vornehmen unter dem Himmel hat seine Stunde.*¹²²

Wir stehen am Beginn einer globalen Rezession, deren Umfang und deren Ende noch nicht absehbar sind. Allein in Deutschland könnten laut Ifo-Institut bis zu 1,4 Millionen Vollzeitjobs abgebaut werden. Ein Rückgang der Wirtschaftsleistung um bis zu 20 Prozent sei denkbar. Derzeit bestätigt sich die Vorhersage in diesem Umfang nicht - dennoch zeichnet sich der tiefste Wirtschaftseinbruch nach Nachkriegszeit ab.

Historische Lehrbeispiele?

Kann man aus der Wirtschaftsentwicklung des Westens in jener Zeit etwas lernen?

Die USA sind dabei ein Ausnahmefall. „Die USA hatten während des Zweiten Weltkriegs nicht nur ihre Produktionskapazitäten erheblich vergrößert, sondern vor allem ihren traditionellen Produktivitätsvorsprung gegenüber den europäischen (und asiatischen) Volkswirtschaften weiter ausgebaut.“¹²³ So gab es zwar die Herausforderung, eine Kriegs- auf Friedenswirtschaft umzustellen - allerdings unter optimalen bzw. optimierbaren Nachfrage-Bedingungen und für eine nicht zerstörte Industrie. Demgegenüber betrug in den westeuropäischen am Krieg beteiligten Ländern die die Wirtschaftsleistung nur noch 30 bis 40% der Vorkriegszeit (in Deutschland 20%).

Allerdings gab es nach Kriegsende auch in *Großbritannien* und *(West-)Deutschland*, um diese zwei Beispiele hier zunächst herauszugreifen, eine aus heutiger Sicht vielleicht überraschend intakte und vor allem moderne industrielle Infrastruktur. Die Anforderungen der Kriegswirtschaft hatten in beiden Ländern dazu geführt, dass der Produktionsbereich stark ausgebaut wurde. Belief sich in Großbritannien „1938 der Bestand auf 450.000 Werkzeugmaschinen, so 1945 auf 800.000, wobei am Ende 560.000 als ausreichend galten, die Ansprüche der Exportwelle der Nachkriegsjahre zu befriedigen.“¹²⁴ In *(West-)Deutschland* war „die Industriesubstanz ... durch den Zweiten Weltkrieg und die Reparationen nicht wesentlich zerstört. Das Bruttoanlagevermögen war bis 1948 auf den Stand von 1936 gefallen, wobei es sich aber überwiegend um relativ junge, weniger als 10 Jahre alte Anlagen handelte.“¹²⁵

In *Frankreich* war die Wirtschaft 1944 komplett zusammengebrochen. Aber auch hier war „diese geringe Industrieproduktion ... nur zu einem geringen Teil auf die Kriegszerstörung von Industrieanlagen zurückzuführen, zum viel größeren Teil auf den Mangel an Rohstoffen, die weitgehende Zerstörung der Verkehrsinfrastruktur und die Zerstörung von Transportmitteln.“¹²⁶

Zentrale Frage für den wirtschaftlichen Wiederaufbau war für Länder wie Deutschland und Frankreich zunächst der Wiederaufbau bzw. die Wiederbelebung der *Verkehrsinfrastruktur*.

In *Deutschland* nahmen das die West-Alliierten bis 1947 direkt in die Hand. Alles in allem aber durchlief Deutschland im Vergleich zu seinen westeuropäischen Nachbarn einen Sonderweg. Aus politischen Gründen stand hier im Bereich der Wirtschaftsordnung im ersten Nachkriegsjahrzehnt die *Dekartellisierung* im Zentrum, also die Zerschlagung der großen deutschen Konzerne, die das NS-Regime mitgetragen und daran besonders profitiert hatten. Reparationsverluste durch

¹²² [Prediger 3 LUTH1545](#)

¹²³ Mark Spoerer, Jochen Streb: Neue deutsche Wirtschaftsgeschichte des 20. Jahrhunderts. Walter de Gruyter 2013, S. 235

¹²⁴ John Farquharson: Großbritannien und die deutschen Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg. München: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Jahrgang 46 (1998). Heft 1, S. 44

¹²⁵ [https://de.wikipedia.org/wiki/Soziale_Marktwirtschaft#Phase_der_Dominanz_des_Ordoliberalismus_\(1948%E2%80%931966\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Soziale_Marktwirtschaft#Phase_der_Dominanz_des_Ordoliberalismus_(1948%E2%80%931966))

¹²⁶ Vgl. Barry Eichengreen: The Marshall Plan: Economic Effects and Implications for Eastern Europe and the Former USSR. In: Economic Policy. 7, Nr. 14, April 1992, S. 13–75.

gezielte Demontagen insbesondere von Rüstungsbetrieben und modernen Maschinen, woran v.a. die Briten interessiert waren, kamen faktisch kaum zustande. Hier dominierte schließlich das überwiegende Interesse insbesondere der USA an stabilen Verhältnissen in (West-)Deutschland. Die Dekartellisierung korrespondierte mit wirtschaftspolitischen Grundüberzeugungen der Ordoliberalen um Ludwig Erhard, der in der Nachkriegszeit die bestimmende Figur der deutschen Wirtschafts- und Ordnungspolitik war. Westdeutschlands Weg in die Nachkriegszeit war also ordoliberal geprägt - verbunden mit einer zunächst dominierenden Idee von einem „Volkskapitalismus“, der „Wohlstand für alle“ (Erhard) bringen sollte.

Anders verlief die Entwicklung in *Großbritannien* und *Frankreich*. Hier spielten die Zweifel an der Funktionalität liberaler Marktwirtschaften, wie sie durch Weltwirtschaftskrise und die lange Zeit ihrer Nachwirkungen genährt worden waren, eine politisch relevante Rolle. Die Antwort darauf gab vor allem der Ökonom William Henry *Beveridge* mit seinem Konzept einer „geplanten Marktwirtschaft“, die für „Vollbeschäftigung in einer freien Gesellschaft“ (so sein 1944 erschienenes Hauptwerk) sorgen sollte. Beveridges Überlegungen prägten bereits die Denkschrift „Employment Policy“, die die Koalitionsregierung Churchill 1944 vorgelegt hatte. Sie beeinflusste das Denken weit über Großbritannien hinaus, prägte hier aber vor allem die Reformpolitik der Nachkriegsjahrzehnte.

Die erste britische Nachkriegsregierung unter Clement Attlee (Labour) ergriff umfangreiche wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen und Aktivitäten. Sie „umfassten

- die Nationalisierung zentraler Teile der Wirtschaft,
- die Beibehaltung der im Krieg eingeführten Bewirtschaftungsmaßnahmen und Kontrollen (vornehmlich: Höchstpreisfestsetzungen, Lizenzierungszwang für Bauvorhaben, Importrestriktionen und -kontrollen, Kreditlimitierungen und Rationalisierung der meisten Konsumgüter), sie umfassten
- die Bemühungen zur aktiven Beeinflussung von Industrie- und Produktionsstruktur (mit Hilfe von Kontroll- und Genehmigungsverfahren),
- eine erhebliche Ausweitung der Sozialfürsorge (durch die Sozialversicherung),
- zugleich aber auch den Versuch, die Investitionen zu Lasten des privaten Konsums auszudehnen,
- sowie intensive Bemühungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände anzuhalten, bei Tarifverhandlungen die Erfordernisse der staatlichen Wirtschaftspolitik zu unterstützen.

Im Zuge dieser Wirtschafts- und Sozialpolitik wurden Wirtschaftsbereiche verstaatlicht, die entweder de facto bereits staatlich kontrolliert waren, wie die Bank von England und öffentliche Versorgungsbetriebe, oder die, wie Kohlenbergwerke und Eisenbahnen, mit privatwirtschaftlichen Mitteln nicht mehr saniert werden konnten. Die Nationalisierungsmaßnahmen erstreckten sich aber auch auf die Eisen- und Stahlindustrie und auf den Straßentransport – auf rentable Sektoren, die nach dem Regierungswechsel zu Beginn der fünfziger Jahre nochmals reprivatisiert wurden.“¹²⁷

Ähnlich wurde in Frankreich vorgegangen. „In Frankreich wurde eine gelenkte Marktwirtschaft unter der Bezeichnung dirigisme bzw. Planification betrieben. Charles de Gaulle schuf eine Planungskommission, in der Wirtschaftsführer und Staatsdiener den Wiederaufbau von Schlüsselindustrien planten. De Gaulle bestärkte die Unternehmen auch darin, sich zu größeren Einheiten zusammenzuschließen, damit Unternehmen entstanden, die groß genug waren, um im

¹²⁷ Wilfried Röhrich: Gesellschaftssysteme der Gegenwart: Politökonomische Systemanalysen im internationalen Kontext. Springer-Verlag, Berlin 2013, S. 24

internationalen Wettbewerb Marktanteile gewinnen zu können.“¹²⁸ In der ersten Planungsperiode wurden sechs Schlüsselindustrien - Elektrizität, Kohle, Stahl, Zement und landwirtschaftliche Geräte - hinsichtlich des Zugangs zu Krediten, Bargeld und Ressourcen bevorzugt behandelt. Später „lag der Schwerpunkt auf der Qualität und Effizienz der Produktion und nicht nur auf ihrer Erweiterung. ... (Der) zweite Plan ... markierte den Beginn des Übergangs von einem Prioritätenplan zu einem Plan für ein harmonisiertes Wachstum.“¹²⁹

Im Ergebnis vollzog sich ein rascher und dynamischer wirtschaftlicher Aufschwung - in Großbritannien bis hinein in die 1960er Jahre, in Frankreich bis heran an die 1. Ölkrise Anfang der 70er Jahre. Für die entstehenden neuen ökonomischen Bedingungen allerdings waren die Wirtschaftsordnungen der Nachkriegszeit nicht mehr flexibel und innovativ genug.

Zu vermerken ist auch, dass den „Glorreichen drei Jahrzehnten“ („Trente Glorieuses“) in Frankreich das westdeutsche „Wirtschaftswunder“ gegenüberstand, das unter anderen ordnungspolitischen Voraussetzungen zustande gekommen war.

Dennoch: Für die Wiederbelebung einer großteils zusammengebrochenen Wirtschaft bei weitgehend intaktem und modernem Kapitalstock sind die Nachkriegserfahrungen Großbritanniens und Frankreichs sowie die Ideen von Beveridge äußerst anregend. Sie verweisen auf eine zentrale Rolle und Verantwortung des Staates als

- aktiver Unternehmer
- makroökonomischer Regulator
- Gründer für marktgerecht nicht zu erbringende Bedarfe der Daseinsvorsorge incl. Bevorratung.

Der Staat als aktiver Unternehmer - das meint mehr als stille Teilhabe zur Sicherung von Kreditfähigkeit und ggf. Abwehr feindlicher Übernahmeveruche. Und der Staat als makroökonomischer Regulator - das meint mehr als Steuerpolitik, Wirtschaftsförderung und Kartellrecht. Freilich können die Instrumente der Nachkriegsjahrzehnte nicht einfach kopiert werden - schließlich sind heutzutage viele Wertschöpfungsketten und Eigentumsverhältnisse stark internationalisiert und komplex.

Wenn der Staat zur Bewältigung der Corona-Krise seine Verantwortung neu organisiert und definiert, sollte dies nicht darauf orientiert sein, allein den Vorkrisenstand wiederherzustellen - was bedeuten würde, dass sich die Wirtschaft wieder mitten in oder vor den Herausforderungen von Digitalisierung, Klimawandel (Energieproduktion und -verbrauch, Verkehrswende, Agrarwende) und weiteren Epidemien befindet. Staatliches Engagement muss dann also auch darauf zielen, im Zuge der Krisenbewältigung die notwendigen Anpassungsleistungen voranzubringen.

Finanzen - Ist der Marshall-Plan kopierbar?

Nach dem Zweiten Weltkrieg bestand dies- und jenseits des Atlantiks ein beträchtliches Ungleichgewicht: Während in Europa die Produktion weitestgehend eingebrochen war, verfügten die USA über kriegsbedingt stark ausgebaute und weiter funktionsfähige Produktionskapazitäten; ihr Produktivitätsvorsprung war weiter gewachsen. Es gab Überproduktion, vor allem in der Landwirtschaft. Die Westeuropäer mussten ihren Bedarf in der unmittelbaren Nachkriegszeit vor allem in den USA befriedigen - und die USA konnten dies leisten. Das Problem allerdings bestand in der

¹²⁸ https://de.wikipedia.org/wiki/Nachkriegsboom#Trente_Glorieuses_in_Frankreich. Vgl: Die sechs Schlüsselbranchen waren: electricity, coal, steel, cement, transport and agricultural equipment.

¹²⁹ Nicola Timoney: Economic Planning in France. In: Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland. Vol XXV Part 1. College of Commerce, Rathmines (Read before the Society, 17 April 1984), S. 123f.

Finanzierbarkeit und im stark anwachsenden Handelsbilanzdefizit. Dem kriegsgeschwächten Westeuropa drohten angesichts dessen die Dollar- und Goldreserven auszugehen.

Vor diesem Hintergrund wurde 1947 der Marshall-Plan in Kraft gesetzt. Er war weniger ein simpler Gold- oder Geldregen, wie der bald entstandene Mythos noch heute nahelegt, sondern vor allem ein Finanzierungssystem. Die US-Regierung kaufte im eigenen Land Produkte und Rohstoffe auf Dollar-Basis ein und lieferte sie nach Europa, wo sie in den jeweiligen Landeswährungen an sogenannte Gegenwertfonds (Counterpartfonds) bezahlt wurden. „Über die Verwendung dieser „Gegenwertfonds“ entschieden der jeweilige Staat und die amerikanische „European Cooperation Administration“ (ECA) gemeinsam. Die Stellungnahme der ECA war dabei meist ausschlaggebend.“¹³⁰

Die Bedingungen, unter denen der Marshallplan zustande kam und umgesetzt wurde, sind mit den heutigen nur schwer vergleichbar.

Die führenden westlichen Industrieländer sind alle gleichermaßen von der Krise getroffen, Überangebot dort und Angebotslücken hier wie in der Nachkriegszeit stehen einander nicht gegenüber. Die westliche Vormacht ist ebenso betroffen wie die anderen führenden westlichen Industrieländer.

Weitet man jedoch etwas den Blick, so stellt sich schnell die Frage, *welche Rolle **China** in der absehbaren Zukunft spielen kann und wird*. Das Land ist als erstes von Corona betroffen gewesen und wird wohl auch als erstes die akute Krise überwinden und seine Produktion wieder hochfahren können. Dazu kommt, dass das Land nach wie vor über große Finanzreserven verfügt, die in Dollar gehalten werden. Bereits vor der Krise hat China große Investitionsanstrengungen unternommen, um seine ökonomische Machtposition global zu sichern und auszubauen.

Die USA suchten nach dem 2. Weltkrieg Absatz für eigene Überproduktion und verfügten über die finanziellen Mittel, ihre Partner zu ihren Kunden zu machen. China hat nicht nur enorme Überschüsse, hat nicht nur eine enorme Investitionskraft und nicht nur enorme reale und potenzielle Produktionskapazitäten - es ist zunehmend innovativ und überdies auch ein gewaltiger Markt. In der Ära des KP-Chefs Xi Jinping geht das Land zunehmend dazu über, dies in globalen Einfluss umzumünzen. Zur Möglichkeit, als globale Führungsmacht aufzutreten, gesellen sich Interesse und entsprechende Aktivität.

Doch zwischen der Rolle der globalen Führungsmacht nach dem Zweiten Weltkrieg, der USA, und der einer möglichen neuen Führungsmacht nach Corona, der Volksrepublik China, gibt es einen Unterschied: politisches, wirtschaftliches und Wertesystem unterscheiden sich fundamental. Für den Westen wird es daher auch bei der Bewältigung der Corona-Krise darauf ankommen, sich weder von möglichen kurzfristigen Effekten noch allein von moralischem Rigorismus leiten zu lassen, sondern alles dafür zu tun, gegenüber China eine offene und auch kritische Partnerschaft auf Augenhöhe zu entwickeln und zu erhalten. (Ob allerdings der von Präsident Trump angezettelte Handelskrieg mit China einen Pfad in diese Richtung eröffnet, ist sehr zweifelhaft.)

Eine zweite Überlegung verbindet sich mit der Frage, wie sich die Handelsbilanz-Disparitäten innerhalb der Europäischen Union nach der Krise darstellen und entwickeln. Bleibt es bei den beträchtlichen **Handelsbilanzüberschüssen Deutschlands**, die sich schon länger als problematisch für die europäischen Partnerländer erweisen, wäre zu überprüfen, ob für einen befristeten Zeitraum Anleihen bei der Idee der *Counterpartfonds* genommen werden können.

130

<https://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/marshallplan/40034/einleitung>

Hyperinflation kein Fluchtweg

Die umfangreichen Unterstützungsleistungen werfen komplexe Währungs- und Finanzfragen auf, die in dieser Dimension und in dieser Art neu sind und für die es kaum historische Parallelen gibt.

Nur ein Aspekt, der die Sprengkraft der aktuellen Entwicklungen deutlich macht: Nach Angaben von EWR-Chef Regling belaufen sich allein die bislang von den EU-Regierungen für 2020 angekündigten fiskalischen Maßnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft auf durchschnittlich 2,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die Maßnahmen zur Unterstützung der Liquidität, die aus öffentlichen Garantien und aus Steuerstundungen für Unternehmen und einzelne Bürger bestehen, belaufen sich demzufolge zusammen auf über 13 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.¹³¹ Nach den derzeit außer Kraft gesetzten EU-Stabilitätskriterien hingegen dürfte die Nettoneuverschuldung drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen!

Da die staatlichen Unterstützungsmittel weitestgehend als Kredite am Kapitalmarkt aufgenommen werden, geht die öffentliche Hand dadurch Verbindlichkeiten über Jahrzehnte ein. Was das bedeutet, ob und wo die Kreditfinanzierung Grenzen setzt und wie man damit umgehen will, muss zumindest politisch diskutiert und abgewogen werden.

In Deutschland ist - aus nachvollziehbaren historischen Gründen - die Angst vor (Hyper-)Inflation, Geldentwertung und Verlust von Spareinlagen stets besonders hoch. Dabei wird zumeist auf die Große Inflation verwiesen, die im Jahr 1923 ihren dramatischen Höhepunkt erreichte. Zu bedenken sind aber auch die (west-)deutschen Erfahrungen nach dem Zweiten Weltkrieg und die Erfahrungen der Ostdeutschen mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion 1990.

Allen ist gemeinsam, dass sie auf die Bedingungen einer Gemeinschaftswährung nur sehr bedingt übertragbar sind. Zudem sind wichtige Erfahrungen der inflatorischen Entwicklungen in Deutschland bis Mitte des letzten Jahrhunderts durchaus in die Geldpolitik des Euro-Raumes eingeflossen. Das betrifft vor allem die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und ihre Verpflichtung zu einer Geldpolitik, die auf Preisstabilität zielt.

Letzteres entzieht einer Kernbedingung den Boden, die nach dem Ersten Weltkrieg in Deutschland zu einer bewussten Entscheidung für eine Hyper-Inflation führte: der "Inflationskonsens der frühen Weimarer Republik". "Dieser ergab sich aus innen- und außenpolitischen Zwängen, aber auch dem geldpolitischen Denken der damaligen Zeit. ... (Es) gab ... im Staat und in weiten Teilen der Wirtschaft eine starke Interessenkoalition, die offene Inflation zur realen Entschuldung einzusetzen. Die langfristigen Kosten einer solchen Politik, die Zerstörung des Vertrauens der Bürger in ihre Währung, wurden ausgeblendet."¹³²

Dieser Weg wurde nach dem Zweiten Weltkrieg in Westdeutschland nicht mehr beschritten, obwohl die geldpolitischen Ungleichgewichte teils noch größer waren als ein Vierteljahrhundert zuvor. Wurde die Große Inflation 1923 mit einem dramatischen Währungsschnitt beendet (Einführung der Renten-Mark im Kurs von 1 : 1012), so griff man 1948 relativ frühzeitig zu einem Währungsschnitt (Einführung der D-Mark im Kurs von 1 : 15,4 bei Umstellung von Löhnen, Mieten, Pensionen und Steuerzahlungen im Verhältnis 1:1). Dazu kam, dass die Währungsreform sofort mit einer konsequenten Wirtschaftsreform ("Soziale Marktwirtschaft", Ludwig Erhard) sowie mit der Errichtung eines unabhängigen, zweistufigen Zentralbanksystems verbunden worden war. Diese Reform-Trias unterschied sich auffallend deutlich, vor allem im Design des

¹³¹ Regling, Klaus: Der Moment für Solidarität in Europa ist jetzt. In: [FAZ 3.4.2020](#)

¹³² Stark, Jürgen: Von der Hyperinflation in Deutschland zur einheitlichen europäischen Währung - Bedingungen und Elemente einer stabilitätsorientierten Währungsverfassung. Rede anlässlich der Veranstaltungsreihe der Stadt Bad Homburg „60 Jahre Währungsreform“. Von Jürgen Stark, Mitglied des Direktoriums und des Rates der Europäischen Zentralbank, Bad Homburg, 20. Juni 2008. https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2008/html/sp080620_1.de.html

Wirtschaftssystems, von den eingangs beschriebenen eher staatswirtschaftlichen Ansätzen in Großbritannien und Frankreich - die zudem bei weitem nicht so lange tragfähig blieben wie das stärker marktwirtschaftlich ausgerichtete westdeutsche Modell.

Heute haben wir mit dem Euro eine Gemeinschaftswährung. Über ihren Zustand und über bevorstehende Belastungen wird viel debattiert. Die deutschen Erfahrungen aus dem 20. Jahrhundert können hier nicht mechanisch übernommen werden. Die erste und wichtigste Besonderheit der heutigen Zeit ist recht simpel beschrieben: Hinter einer Gemeinschaftswährung muss auch eine Gemeinschaft stehen (können) - politisch, ökonomisch, kulturell.

Tatsächlich aber haben sich unter den Bedingungen der Gemeinschaftswährung die positiven und die negativen Auswirkungen in der Gemeinschaft recht unterschiedlich verteilt. Damit entstehen Spannungen, die bislang mit großen Kraftanstrengungen unter Kontrolle gehalten wurden, faktisch aber weiter bestehen und sich angesichts der besonderen Herausforderungen der Corona-Krise weiter verschärfen dürften.

Die EU kann und muss aber in dieser Krise handlungsfähig sein und solidarisch agieren. Besonders betroffene Länder wie Italien oder Spanien brauchen besondere Solidarität - auch finanziell. Die Pandemie ist kein Ergebnis dieser oder jener Haushaltspolitik in den Ländern.

Für die Gemeinschaftswährung insgesamt kommt es darauf an, vor allem die Vertrauensbasis ihrer Institutionen und Regularien zu erhalten. Das klingt einfacher, als es sein mag. Doch der Euro ist eine stabile, starke Währung, obwohl insbesondere die Schuldenregeln im Stabilitäts- und Wachstumspakt bislang von immer mehr Ländern verletzt wurden - ein Prozess, der sich jetzt fortsetzen dürfte. Und der Euro ist mglw. gerade deswegen eine starke, stabile Währung geblieben, weil EZB-Präsident Mario Draghi seinerzeit mit seinem "whatever it takes" die Grenzen des Mandats seiner Bank bis zum Äußersten ausgeschritten hat.

Es mag also sein, dass wir geldpolitisch gerade wichtige neue Erfahrungen machen, in denen sich alte spiegeln. Das könnte Stellenwert und Bewertung von Staatsverschuldung oder auch die faktischen Spielräume der Zentralbank im Kontext der Funktionalität ihrer Entscheidungen betreffen. Und es ist durchaus naheliegend, dass die Neuordnung von Finanzwelt und Geldpolitik diesmal ohne Währungsschnitt auskommen könnte, dafür aber von einer marktwirtschaftlichen und sozialen Neuordnung des Wirtschaftssystems begleitet werden sollte. Grundlinien dafür sind bereits seit längerem erkennbar - in der Idee des Inclusive Growth, einem inklusiven Wachstum, das durch eine intelligente Verzahnung von wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ansätzen aus sich heraus Teilhabemöglichkeiten für Menschen erhöht und Ungleichheiten minimiert.¹³³ Das Konzept hat eine breite internationale Basis - sie reicht von Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz über die OECD bis zur Bertelsmann-Stiftung und führenden Wirtschaftsinstituten in Deutschland.

Die Frage allerdings bleibt, wo all das Geld herkommen soll, das jetzt ausgegeben wird - ohne dass der öffentlichen und sozialen Infrastruktur wie der Daseinsvorsorge weiter Lebensadern abgeklemmt werden. Ob dabei klassische Umverteilung - der Masse wie der Form nach - die einzige Option sein kann, steht dahin.

Auf der Suche nach Lösungen stößt man auf das Problem der Disparitäten zwischen Finanzindustrie und Realwirtschaft wie der Geldschöpfung schlechthin. Zunächst: Der "Casino-Kapitalismus" ist weiterhin das, als was er sich spätestens seit 2008 erwiesen hat: ein gefährlicher Sprengsatz unter dem gesellschaftlichen Gefüge und für die gesamte Weltwirtschaft. Die wesentlich strengere Regulierung der Finanzwirtschaft ist schon deswegen unverzichtbar, um negative

¹³³ BertelsmannStiftung, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/abgeschlossene-projekte/inclusive-growth/projektbeschreibung>

Einflüsse auf das Vorsorge-System und aktuelle Risiken auszuschließen oder zumindest zu begrenzen.

Die Kernfrage wird sein, ob und wie es gelingen kann, nennenswerte Teile des beträchtlichen virtuellen Geldüberhangs in realwirtschaftliche und gesellschaftliche Investitionen umzuleiten.¹³⁴ Dies freilich setzt eine große politische Anstrengung voraus - groß auch in ihrem Umfang, der wohl die Politik nahezu global umfassen müsste. Aber das Problem ist ja auch ein globales. Es drängt und bietet verlockende Lösungen.

Angesichts der vor uns liegenden Umbrüche und der Krisenerfahrung der letzten ein, zwei Jahrzehnte ist es kaum vorstellbar, dass der Transformationsprozess gelingen kann, wenn das Geld als entscheidendes, am Markt vermittelndes Kommunikationsmittel weiter als beliebig vermehrbare „Rohstoff“ einer „Finanzindustrie“ existiert und von der Realwirtschafts abgekoppelt bleibt. Nötig ist vielmehr ein anderes Regulationsregime,

- ❑ das den geordneten Abfluss von Mitteln aus der gigantischen virtuellen Finanzblase, mit der die „Finanzindustrie“ operiert, und ihre Umleitung in die Realwirtschaft ermöglicht.
- ❑ das es ermöglicht, das Geld als Tausch- und Zahlungsmittel aus den Klauen der Spekulation zu befreien und zu einem öffentlichen Gut zu machen, und
- ❑ das zur Neuordnung des Systems der Geldschöpfung und damit zum Umbau des Bankensystems zugunsten der Zentralbanken und mit stärkerer Regulierung der Giralgeldschöpfung führt.

Nun wäre es allerdings töricht, wollte man den gesamten virtuellen Geldüberhang auf einen Schlag zur Finanzierung von Transformations- und Reformkosten heranziehen. Die Banken- und Euro-Rettungspolitik hat ernsthafte Gründe, den totalen Zusammenbruch des entstandenen Finanzsystems verhindern und den dramatischen „Bereinigungseffekt“ der Krise bzw. des Platzens von Blasen reduzieren zu wollen.

Was also die Krise maßgeblich induziert, musste größtenteils erhalten werden, um die Krise unter Kontrolle halten zu können. Wenn das so ist, muss die notwendige Reform und Regulierung des Finanzsystems durch eine Erneuerung *neben* dem bestehenden (wie es sich etwa mit dem Bitcoin-Modell andeutet) erfolgen - also parallel dazu, während das überhitzte virtuelle System langsam zur Abkühlung gebracht werden muss.

Soll dabei der Totalzusammenbruch mit all seinen befürchteten Folgen vermieden werden, muss zugleich ein **rentierlicher Abfluss aus der Blase** ermöglicht werden. Das kann nach dem Modell eines Währungsschnitts erfolgen - d.h. ein Teil des virtuellen Geldes wird zu einem Umtauschsatz reduziert und in reale Investitionen übergeführt.

Dafür braucht es eine Mischung aus Druck, Ausgleich und Anreiz.

Druck: Den hochspekulativen Geschäftsmodellen - Derivate u.ä. - muss eine absehbare Frist, ggf. in einem flexiblen Stufenmodell, gesetzt werden.

Ausgleich: Für die ursprüngliche „Versicherungsfunktion“ z. B. der Derivate muss eine Alternative aufgebaut werden - evtl. durch eine spezielle Agentur unter Kontrolle der Bankenaufsicht.

Anreiz: Die „umgetauschten“ Gelder fließen mit einem öffentlich garantierten Zinsaufschlag auf den Zentralbankzins in einen Investitions- und Transformationsfonds, der zur finanziellen Absicherung des strukturellen Wandels zum Inclusive Growth genutzt wird.

¹³⁴ Vgl. Thomas Falkner: Investitionen gegen die neue Ungleichheit - Wie können Vermögensaufbau erleichtert und Ungleichgewichte verringert werden? In: Bertelsmann Stiftung, Das Progressive Zentrum (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft: All inclusive? Band 3: Vermögen, Gütersloh 2017

Ein Einstieg in den Umbau, bei dem neben finanziellen Erlösen auch Erfahrungen mit Interventionen in das System gesammelt werden würden, könnte mit Steuern oder Abgaben auf erzielte Zwischengewinne von Derivat- und ähnlichen Geschäften geschafft werden.

Was hier vorgeschlagen wird, das sind mögliche Elemente eines Sozial- und Wohlfahrtsmodells, wie es sich - hoffentlich - in der vor uns liegenden Zeit herausbilden und als "Soziale Marktwirtschaft des 21. Jahrhunderts" behaupten wird. Wie sie wird das *Inclusive Growth*, um das es hier geht, ein Zusammenspiel unterschiedlicher Kräfte und auch widerstreitender Interessen sein.

Worum es geht, ist ein Ordnungsrahmen, der gesellschaftlich gewünschte, allein aus dem Markt heraus nicht entstehende Effekte und Entwicklungslinien induziert bzw. andere abschneidet. Dafür mobilisiert der moderne Staat materielle und immaterielle Ressourcen, schafft Strukturen und Institutionen und gewährleistet die Einhaltung seiner Vorgaben.

Das alles geht nicht ohne Spannungen ab. Aber der klassische ordoliberalen Rahmen, aus dem die Soziale Marktwirtschaft erwuchs, muss unter heutigen Bedingungen weiter gezogen werden. Spannungsverhältnisse, die ausbalanciert und produktiv gemacht werden müssen, bestehen nicht nur

- zwischen (National-)Staat und Wirtschaft, sondern auch
- zwischen unterschiedlichen Staaten, Gesellschaften, Ökonomien sowie
- zwischen den Strukturen, Institutionen und systemtragenden dritten Akteuren einerseits und Wirtschaft und Staat andererseits.

In diesem Koordinatensystem müssen Anpassungen ermöglicht, Innovationen durchgesetzt und Aushandlungsprozesse zum Erfolg geführt werden.

Dies wird nur gelingen können, wenn Interessen erkannt und gewichtet, Bedürfnisse artikuliert und abgewogen werden. Der Staat kann - in Grenzen - in diese *gesellschaftlichen* Prozesse intervenieren und (muss ggf.) Garantien für die erzielten Übereinkünfte abgeben. Aber auch er selbst muss auf diesem Wege neu erfunden werden.

Einen Masterplan dafür gibt es nicht. Wie so oft in schwierigen Zeiten, ist am vernünftigsten, einfach anzufangen - hier und heute.