

HORST KAHRS UND THOMAS FALKNER

CORONA ALS RICHTUNGSIMPULS

DEMOKRATISCHE RESILIENZ –
RESILIENTE DEMOKRATIE



HORST KAHRS UND THOMAS FALKNER

CORONA ALS RICHTUNGSIMPULS

DEMOKRATISCHE RESILIENZ –
RESILIENTE DEMOKRATIE

THOMAS FALKNER arbeitet als Vorstandsreferent der Fraktion DIE LINKE.
im Brandenburgischen Landtag.

HORST KAHRS arbeitet am Institut für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung
zu den Themen Demokratie und Wahlen, Klassen und Sozialstruktur.

IMPRESSUM

STUDIEN 16/2020

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Gabriele Nintemann

Straße der Pariser Kommune 8A · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 2194-2242 · Redaktionsschluss: November 2020

Illustration Titelseite: Frank Ramspott/iStockphoto

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100% Recycling

INHALT

Vorwort	5
1 Einleitung	7
2 Resilienz, Demokratie und der «Sprung nach vorn»	9
2.1 Bounce back – bounce forward	9
2.2 Resilienz und Politiken der Sicherheit	10
2.3 Demokratische Resilienz – resiliente Demokratie	12
3 Anmerkungen zu Staat und Demokratie	14
4 Vorbereitet-Sein	16
4.1 Risikoanalysen der Bundesregierung	17
4.2 Risikoanalysen ohne Folgen?	17
5 Die «Stunde der Exekutive» und fehlende Repräsentation	20
5.1 Die «Not» der Exekutive	20
5.2 Wissenschaftliche Experten und politische Entscheiderinnen	20
5.3 Rechtfertigung der Regeln	21
5.4 Diskurspolitik: «Lockerungen» und «Risikogruppen»	22
5.5 Grundrechte abwägen	22
5.6 Legitimation demokratischer Verfahren: Parlamente sind mehr als «die Legislative»	23
5.7 Demokratische Fehlerkultur: Mangelware	24
6 Auf der Suche nach der Welt und ihren kleinsten Einheiten	25
6.1 Europäische Union und Nationalstaaten	25
6.2 Regionen	26
6.3 Ansätze für resiliente (räumliche) Strukturen einer Pandemiebekämpfung	31
7 Der lange Weg zum Vorsorgestaat	34
8 Eine neue Etappe für den Vorsorgestaat	36
8.1 Eventualitäten zwingend einkalkulieren und absichern	36
8.2 Auf Akutfälle vorbereitet sein	36
8.3 Das deutsche Gesundheitssystem	37
8.4 Die europäische Gesundheitspolitik	37
8.5 Resilienz nicht ohne Resilienz zentraler Subsysteme	38
8.6 Resilienz der sozialen Ordnung	41
9 Kapitalismus geht auch anders	46
9.1 Staat und Wirtschaft	46
9.2 Historische Lehrbeispiele?	46
9.3 Finanzen: Ist der Marshallplan kopierbar?	48
9.4 Hyperinflation ist kein Fluchtweg	49

VORWORT

Die globale Seuche bleibt im Alltagsleben gegenwärtig. Im Herbst kehrte sie mit voller Wucht nach Europa zurück. Schwerwiegende Eingriffe in das soziale Leben erscheinen erneut als das gesundheitspolitisch gebotene Mittel, um das exponentiell wachsende Infektionsgeschehen eindämmen zu können. Die Hoffnungen vom Spätsommer, als wir die Arbeit an der Studie abschlossen, erfüllten sich nicht: Allein mit den AHA-Regeln und entsprechenden Hygienekonzepten für Veranstalter konnte die Zahl der Infektionen nicht auf einem niedrigen Niveau für die kalte und dunkle Jahreszeit gehalten werden.

Obwohl das verfügbare und fundierte Wissen über Ausbreitung und Wirkung von Sars-CoV-2 seit Jahresbeginn enorm zugenommen hat, ist das Infektionsgeschehen außer Kontrolle geraten. Wenn nur noch bei einem Viertel der positiv getesteten Personen die Infektionskette zurückverfolgt werden kann (Stand zweite Oktoberhälfte), was wissen wir dann wirklich über die Verbreitungswege des Virus und die neuerdings viel beschworene «Evidenz» von behördlichen Maßnahmen? Weiterhin muss gehandelt werden, ohne genau zu wissen, was wie wirkt.

Geschieht die Offenhaltung von Kindergärten und Schulen mit dem sicheren Wissen, dass sich das Virus bei Kindern und Jugendlichen weniger rasant verbreitet, oder aufgrund der sozialen und psychischen Folgen einer erneuten Schließung? Und warum werden Kultureinrichtungen geschlossen, in denen die Abläufe noch weitaus organisierter und kontrollierter sind, wo doch Kultur einen wichtigen Beitrag leisten kann, den Schock, den die Seuche auslöst, gesellschaftlich zu verarbeiten? Im Frühjahr dominierten gesundheitspolitische Erfordernisse, gegenwärtig geht es um die Abwägung verschiedener Ziele, um die Verhältnismäßigkeit, um die Zielgenauigkeit behördlicher Maßnahmen. Das kann als ein Fortschritt in der demokratischen Bewältigung der Pandemie verstanden werden. Die öffentliche Debatte über ergriffene und zu ergreifende Maßnahmen ist in einer demokratisch verfassten Gesellschaft unabdingbar. Es kann nicht erwartet werden, gerade von linker Seite nicht, dass die Bürgerinnen und Bürger den Regeln vertrauen, nur weil sie von Behörden in die Welt gesetzt wurden. Interessengeleitete Kritik an einzelnen Maßnahmen, Zweifel an der inneren Logik der Maßnahmenbündel und ihrer Zielgerichtetheit sind von Verschwörungserzählungen und Corona-Leugnung zu unterscheiden.

Wenn manche Kritikerinnen und Kritiker des «Lockdown light» im November nach einer Einbettung in eine «langfristige Strategie» verlangen, dann kann man über den Zeitpunkt streiten, weil es mit dem erneuten kleinen Lockdown ja gerade darum geht, die Voraussetzungen für eine solche langfristige Strategie, die Kontrolle über das Infektionsgeschehen, wiederherzustellen. Gleichzeitig transportiert die Forderung aber

die zentrale Erfahrung der letzten Wochen und Monate: Das Virus wird nicht wieder verschwinden. Es kann nur darum gehen, seine Verbreitung und die Auswirkungen zu begrenzen. Bis wirksame Medikamente zur Behandlung und ein Impfstoff zur Verfügung stehen, liegt es nahe, unsere sozialen Kontakte zu reduzieren und zu kontrollieren – im Erwerbsleben, beim Konsumieren, im sozialen Alltag. Die Akzeptanz dieser Strategie hängt von verschiedenen Faktoren ab: von der verbreiteten Einsicht, dass die Lage tatsächlich ernst und gefährlich ist, von der populären Vermittlung der Fortschritte im Wissen über die Gefahr, der verständigen Erklärung der beschlossenen Einschränkungen, der Vermeidung allzu großer Ungerechtigkeiten, wo es keine gerechten Maßnahmen gibt, von angemessener Kompensation der wirtschaftlichen Schäden für Erwerbstätige, von der Überprüfung der Wirksamkeit der Regeln und von der Fähigkeit zur Korrektur. Alles zusammengenommen erhält die Voraussetzungen, unter denen die Bürgerinnen und Bürger sich aus freien Stücken an die «Corona-Regeln» halten können.

Eine unzulässige Verkürzung indes wäre es, allein auf das Verhalten der Individuen zu fokussieren. Ja, letzten Endes geht es immer um individuelle Entscheidungen und Handlungen, aber sie finden unter gesellschaftlichen Bedingungen, in Strukturen und Institutionen des gesellschaftlichen Lebens statt. Zu fragen wäre also auch: Wie ändern sich Institutionen, um «seuchengerechtes» Verhalten zu ermöglichen, zu erleichtern, zu fördern? Was wurde über den Sommer an der Ausstattung von Schulen und Universitäten getan? Was wurde in den Bürgerämtern unternommen, damit jede und jeder ohne lange Warteschlangen und doch zügig an benötigte Dokumente kommen kann? Wie sind die sozialen Infrastrukturen darauf vorbereitet, die Wirkungen der Seuche und der Seuchenpolitik so abzufedern, dass sie die bestehende soziale Ungleichheit nicht noch verstärken? Was muss sich ändern, damit kommende Pandemien nicht wieder derart tiefe Einschnitte im Alltagsleben erheischen? Fragen dieser Art sind es, die wir mit unserer Studie anstoßen wollen. Sie müssten im Mittelpunkt einer linker «Corona-Kritik» stehen, die sich der Wechselwirkung von verantwortlichem Verhalten der Einzelnen und der gesellschaftlichen Bedingungen, Strukturen und Institutionen, in und unter denen gehandelt werden muss, bewusst ist. Und geredet werden muss über geeignete Messzahlen. Es reicht zum Beispiel nicht aus, die Zahl der verfügbaren Intensivbetten in ein Ampelwarnsystem einzubauen, wenn dabei nicht auch abgebildet wird, ob das benötigte ärztliche und pflegende Personal überhaupt zur Verfügung steht, wenn nicht öffentlich durch entsprechende Indikatoren erkannt und verfolgt werden kann, wie sich die Arbeitsbelastung der Beschäftigten – Überstunden usw. – während der Seuche entwickelt. Und über all dem steht die Frage, wie demokratische

Politik und politische Bildung unter solchen Bedingungen stattfinden und gestärkt werden können. Denn es geht am Ende darum, dass aus der «Stunde der Exekutive» nicht die «Stunde des radikalen Autoritarismus» wird. In diesem Sinne sehen wir unsere Studie nicht als

abschließende Antwort, sondern als Einladung zur erbaulichen Debatte.

Horst Kahrs und Thomas Falkner
Berlin, November 2020

1 EINLEITUNG

Spätestens als die Sars-CoV-2-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 und realitätsfremde Schuldzuweisungen. Das ging sogar so weit, dass einige die Gefährlichkeit des Virus leugneten.

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 betonen 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 der und durch die Krise in vielen ihrer Positionen und Auffassungen bestätigt sehen mag, so sehr muss sich auch die Linke in der aktuellen Lage neu definieren und Stellung beziehen, ihre Programmatik hinterfragen, auf die Herausforderungen des Weges zu einer neuen Normalität hin legitimieren und weiterentwickeln. 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. Wir, die Autoren, gehen davon aus, dass die akute gesundheitliche Krise 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 grund-

legenden Herausforderungen unserer Zeit zu beziehen ist – vom Klimawandel über die Digitalisierung bis hin 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. Wir hingegen wollen eigene, linke Inhalte und Ansprüche in den Diskurs und in die politische Entscheidungsfindung einbringen – zumal jetzt in der Corona-Krise 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 die *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 der Philosoph Rainer Forst 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.

¹ Forst, Rainer: Die verwehrte Demokratie, Paulskirchenrede, in: Süddeutsche Zeitung, 2.9.2020, unter: <http://sz.de/1.5017022>.

Gesellschaft und Staat sind in all ihren Bereichen von Machtverhältnissen geprägt und von vermachteten Strukturen durchzogen. Von ihnen gehen Prämissen und auch Ausschlusskriterien für politische Abwägungen aus. Sie können Flexibilität und Innovation verhindern. Macht kann aber auch aus diesem Gerüst heraustreten und sich im Sinne von Hannah Ahrendt als Resultat der menschlichen Fähigkeit erweisen, «sich mit anderen zusammenzuschließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln».² «Das Grundphänomen der Macht», so Jürgen 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

Zur Verständigung in unübersichtlicher Lage will diese Studie einen Beitrag leisten. Wir wollen Ansätze dafür anhand von größeren Debattenschwerpunkten der beginnenden Corona-Zeit aufspüren, neue Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten herausstellen und produktiv machen. Wir nähern uns den Dingen sowohl auf der *politics*- als auch auf der *policy*-Ebene. Es geht also sowohl um den politischen Handlungsraum, um seine Strukturen und Akteure, wie auch 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 abgeschlossene Studie entstanden, sondern eine Abfolge einzelner, mehr oder weniger selbstständiger Kapitel.

In Kapitel 2 «Resilienz, Demokratie und der ‹Sprung nach vorn›» setzen wir uns mit dem Begriff der «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: Er kann zur Stärkung der Systeme und Organisationen der Alltagsökonomie sowie der Institutionen und Verfahren einer demokratischen Gesellschaft bzw. der politischen Ökonomie einer sozialen Demokratie beitragen.

Kapitel 3 zu «Staat und Demokratie» resümiert grundlegende Funktionen des bürgerlichen Staates und das Spannungsverhältnis zwischen «Schutz» und «Freiheit».

Kapitel 4 «Vorbereitet-Sein» untersucht die Risikoanalysen 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.

In Kapitel 5 «Die ‹Stunde der Exekutive› und fehlende Repräsentation» verfolgen wir die bundesdeutsche Krisenbewältigung zunächst mit der Frage, wie Entscheidungen in einer Situation des Nichtwissens getroffen

wurden und werden. 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.

In Kapitel 6 «Auf der Suche nach der Welt und ihren kleinsten Einheiten» 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 für die Pandemiebekämpfung und für eine an Resilienz kriterien orientierte Bewältigung einer solchen Herausforderung nur bedingt geeignet sind. Schließlich entwickeln wir, wie und warum regionale Strukturen für die einzelnen Nationalstaaten, aber auch für Europa einen besseren administrativen Zugriff auf die Seuche 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.

In Kapitel 7 «Der lange Weg zum Vorsorgestaat» zeigen wir kurz, wie der moderne, auf Vorsorge orientierte Staat 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 in Kapitel 8 «Eine neue Etappe für den Vorsorgestaat» 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).

In Kapitel 9 «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, durch die auch Teile des gigantischen virtuellen Geldüberhangs investiv in die Realwirtschaft überführt und damit für die Bewältigung der Corona-Krise nutzbar gemacht werden könnte.

² Ahrendt, Hannah: Macht und Gewalt, München/Zürich 1970, S. 45. ³ Habermas, Jürgen: Hannah Arendts Begriff der Macht, in: Merkur 341/1976, S. 946–960, hier S. 946, unter: www.merkur-zeitschrift.de/juergen-habermas-hannah-arendts-begriff-von-macht/.

2 RESILIENZ, DEMOKRATIE UND DER «SPRUNG NACH VORN»

«Resilienz» hat in den vergangenen Jahren Eingang in die Publikationen diverser internationaler Organisationen wie der Europäischen Union (EU) oder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gefunden. Wohl auch deshalb gilt «Resilienz» hier und da als «Schlüssel neoliberaler Krisenbearbeitung»⁴ und als «ein grundsätzlich konservatives Konzept».⁵ 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 aufrechtzuerhalten und nach Möglichkeit zu verbessern. «Elastizität», «Robustheit», «Anpassungsfähigkeit» und «Widerstandsfähigkeit» zählen dabei zu den häufigsten Zurechnungen. Dieses Kapitel gräbt in der Geschichte des Begriffs, fragt nach seinem möglichen kritischen Potenzial in den aktuellen Debatten und endet mit dem Votum, Probleme einer «resilienten Demokratie» sowie Probleme von in und gegenüber Krisen resilienten Institutionen einer sozialen Demokratie in den Fokus des Resilienz-Begriffs zu rücken.

2.1 BOUNCE BACK – BOUNCE FORWARD

Der Begriff «Resilienz» leitet sich vom lateinischen Verb *resilire* ab (dt.: abprallen, zurückspringen, nicht anhaften). Er fand und findet in vielen Wissenschaftsdisziplinen Verwendung. Ursprünglich meint Resilienz in der Physik die Fähigkeit eines Werkstoffs, nach einer Verformung durch Druck und Belastung von außen wieder in die natürliche Form zurückzufinden. In der Psychologie bezeichnet er 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 «organisationale» Resilienz von Gruppen, Organisationen, Unternehmen, auf die «systemische» Resilienz von Ökosystemen 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 und der Vatikan als besonders resilient einzuschätzen. Gelten andere Maßstäbe wie Wissen-

schaft, 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 und seine Funktion auch umfassen soll, möglichst alle Infizierten angemessen versorgen zu können, bekommt «Resilienz» unter Umständen eine selbstreflexive Dimension: Warum ist ein bestehendes Gesundheitssystem dazu nicht in der Lage 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.⁶ Felix Syrovatka fasst zusammen:

«Trotz seiner interdisziplinären und unterschiedlichen Verwendung beschreibt der Resilienzbegriff 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.»⁷

Indes: Verlorene Funktionalität wiederherzustellen bzw. die Fähigkeit, flexibel auf Gefährdungen zu reagieren und mögliche Gefährdungen abzuwehren, stehen im Mittelpunkt von Resilienz⁸ – 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, beschreibt Resilienz von Systemen zunächst ebenso traditionell als «Fähigkeit zum *bounce back*»: «Je schnell-

⁴ Syrovatka, Felix: Resilienz als Fortschreibung neoliberaler Krisenbearbeitung. Das Resilienzkonzept in der europäischen Arbeitsmarktpolitik; in: Prokla 197, S. 597–615, hier S. 600. ⁵ Graefe, Stefanie: Corona: Schlägt die Stunde der Resilienz?, in: LuXemburg online, 11.8.2020, unter: www.zeitschrift-luxemburg.de/corona-schlaegt-die-stunde-der-resilienz/. ⁶ Diese einführende zusammenfassende Darstellung beruht auf den einschlägigen Definitionen auf www.wikipedia.de und www.haufe.de. ⁷ Syrovatka: Resilienz als Fortschreibung neoliberaler Krisenbearbeitung, S. 601. ⁸ Vgl. Bürkner, Hans-Joachim: Vulnerabilität und Resilienz, Leibniz Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Working Paper 43, Erkner 2010.

ler das betroffene System seine normale Funktionsweise zurückerlangt, desto resilienter ist es.» «Interessanter» sei indes ein «erweiterter Resilienz begriff»:⁹

«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.»¹⁰

Erhalt und Wiederherstellung oder Wandel und Sprung nach vorn (Fortschritt), so ließen sich diese beiden Perspektiven alternativ zuspitzen. Offen bleibt, von welchem System und welchen das System dominierenden Funktionen und Zwecken die Rede ist, die «leistungsfähiger und langlebiger als zuvor» aus der Krise hervorgehen sollen, also etwa vom kapitalistischen Wirtschaftssystem oder vom demokratischen System bzw. von der 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, basiert, sich aber von deren defensiver 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.»¹¹

Resilienzkonzepte können entsprechend für Risikoanalysen genutzt werden, um ganze Systeme und deren Verhalten gegenüber (exogenen, unvorhergesehenen) Schocks und Störungen zu untersuchen. 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 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 Kritikerinnen und Kritikern des Resilienzdiskurses zugunsten des *bounce back* gern vernachlässigt.

2.2 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 Den-

ken, 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.»¹²

Umgangssprachlich formuliert: «Resilienz» begann ihre moderne Karriere als Kontrapunkt zu Fortschritts- und Planungsgläubigkeit – als Weisheiten wie Murphy's Gesetz, *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 als alternative Strategie gegen die enorme Störanfälligkeit der Energieinfrastruktur und ebenso von der Anti-Atomkraft-Bewegung gegen den Bau von weiteren Kernkraftwerken ins Spiel gebracht. Resilienz ist – wie «Nachhaltigkeit» oder «Verwundbarkeit» bzw. «Vulnerabilität», dem Antonym von Resilienz – im politischen Mainstream und der herrschenden Politik angekommen.¹³ 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.¹⁴ Ein Beispiel dafür sind die Risikoanalysen und Computer-Simulationsmodelle, die das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) für die Bundesregierung erstellt (siehe Kapitel 4.1).

«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 Fortschreibung von klassischem Planungs- und Kontrolldenken, für die Ausweitung der Privatisierung von Gemeinschaftsaufgaben sowie für die Intensivierung von Überwachung und Kontrolle.»¹⁵

«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 Cyberattacken. Allgemein geht es um die Sicherheit von Handlungs-

⁹ Roth, Florian: Bouncing forward – Wie Erkenntnisse aus der Resilienzforschung in der Corona-Krise helfen können, 23.4.2020, unter: www.isi.fraunhofer.de/de/blog/2020/resilienz-corona-krise.html. ¹⁰ Ebd. ¹¹ Rilling, Rainer: Transformation als Futuring; in: Brie, Michael (Hrsg.): Futuring. Perspektiven der Transformation im Kapitalismus über ihn hinaus, Münster 2014, S. 12–49, hier S. 31. Die Übernahme des Resilienz-Konzepts in die US-amerikanische Sicherheits- und Militärforschung, seine militärische Durchdringung sei für die «Etablierung der Resilienz als neoliberales Sicherheitsdispositiv wichtig geworden», ebd., S. 32. FN 19. ¹² Kaufmann, Stefan: Resilienz – Ja bitte! Nur wie?, Sicherheitspolitik-Blog, 29.4.2013, unter: www.sicherheitspolitik-blog.de. ¹³ Der Begriff *resilience* findet sich mannigfaltig in den Dokumenten von EU und OECD. Auch in den Koalitionsvertrag zwischen Union und SPD fand er 2018 Eingang. Oftmals wird «resilient» dabei im Sinne von «nachhaltig» und «widerstandsfähig» verwandt. Vgl. Syrovatka: Resilienz als Fortschreibung neoliberaler Krisenbearbeitung. ¹⁴ Kaufmann: Resilienz – Ja bitte! Nur wie? ¹⁵ Ebd.

routinen unter radikal veränderten Alltagsumständen bis hin zur Vermeidung von Massenpaniken. Die Aufrechterhaltung eines funktionierenden Gesundheitssystems und 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. Resilienzforschung 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 zuallererst einen Diskursraum, 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 bestimmt 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»:¹⁶

«Was jedoch unter Resilienz genau verstanden wird und gegen welche möglichen Erschütterungen Widerstandskräfte ausgebildet werden sollen, bleibt Ausdruck gesellschaftlicher und institutioneller Kräfteverhältnisse.»¹⁷

In diesem Sinne kann 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 Resilienzforschung 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 tief greifende Krisen eingestellt werden, wie sie mit dem Klimawandel, mit Wasserknappheit oder Versorgungsengpässen bei Nahrung oder medizinischer Hilfe verbunden sein können. Als kritische Infrastrukturen erweisen sich nicht nur Verkehrswege, Telekommunikation oder Elektrizität, sondern auch die Landwirtschaft (insbesondere die kleineren Bauern) und die Lebensmittelverarbeitung, der Katastrophenschutz, die Schulen und Hochschulen, die wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen. Forschungsmittel müssen auf langfristige Resilienz umgestellt werden.»¹⁸

Wolfram Geier geht in einem Beitrag in den *Blättern für deutsche und internationale Politik*¹⁹ 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.»²⁰

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 «Demokratiefähigkeit» der Gesellschaft, ihrer Strukturen und Institutionen, wie auch diejenige der einzelnen Bürgerinnen und Bürger.

In den Analysen des BBK wird diese Dimension nur instrumentell verkürzt in Anschlag gebracht, als zusätzliche Ressource der Krisenbewältigung, mit der die Exekutive rechnen können muss wie in anderen Fällen mit dem «freiwilligen Engagement» der Bürgerinnen und 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.»²¹

Am Ende kommt es auf das Verhalten der einzelnen Bürgerinnen und Bürger 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 einhergeht, die Fähigkeit aller zu verantwortlichem Handeln sowie zu Selbstschutz und Selbsthilfe 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 lassen, um Schocks abzufedern.

Herrschaftliche Verkürzungen des Resilienzbegriffs auf das Verhalten und die psychische Widerstandsfähigkeit

¹⁶ Syrovatka: Resilienz als Fortschreibung neoliberaler Krisenbearbeitung, S. 611. ¹⁷ In Syrovatkas Untersuchung der europäischen Arbeitsmarktpolitik bzw. der «ökonomischen Resilienz» wird die Dimension «umkämpfter Kräfteverhältnisse» dann aber weitestgehend ausgeblendet und das Resilienzkonzept auf einen «begrifflich-konzeptionellen Rahmen» der Mächtigen in der EU für die Nachkrisenära gestutzt, «welche das hegemoniale Narrativ der Wettbewerbskrise nachhaltig in die institutionellen Strukturen verankern soll», ebd., S. 612. ¹⁸ Institut für Gesellschaftsanalyse & Friends: Ein Gelegenheitsfenster für linke Politik. Wie weiter in und nach der Corona-Krise, in: LuXemburg online, April 2020, unter: www.zeitschrift-luxemburg.de/ein-gelegenheitsfenster-fuer-linke-politik-wie-weiter-in-und-nach-der-corona-krise/print/. ¹⁹ Geier, Wolfram: Für eine nachhaltige Risiko-Kultur: Corona als Chance, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 5/2020, S. 29–32. ²⁰ Ebd., S. 32. ²¹ Mayer, Julia (Referentin beim BBK): Resilienz und Bevölkerungsschutz – eine Frage des Selbstschutzes?!, Sicherheitspolitik-Blog, 15.5.2013, unter: www.sicherheitspolitik-blog.de/2013/05/15/resilienz-mayer/. Gerade im BBK 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 der Bundesregierung (Kapitel 4.1) in dieser Studie.

higkeit 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 den Systemerhalt, genauer gesagt: auf das Überleben des Systems – und nicht auf seine Überwindung.»²²

Was «unvermeidlich» ist, wird allerdings akzeptiert werden müssen. Der Anstieg des Meeresspiegels ist zum Beispiel unabhängig von seinen Ursachen in der industriell-kapitalistischen Produktionsweise 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, die anderen 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 Konzepts 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 [...]»²³

Das vorschnelle Verlassen des Resilienzdiskurses 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 aufwendige und weniger konfliktive Entscheidungssysteme ersetzt zu werden.»²⁴

Genau darum sollte es der Linken nicht nur in den Resilienzdiskursen gehen: die 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.²⁵

2.3 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.»²⁶ Resilienz erschöpft sich gerade nicht in der Vorbereitung auf bekannte Katastrophen. Wer nach einem Elbehochwasser 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 bis zwei Grad begrenzt werden könnte. Resilienz befasst sich nicht so sehr mit möglichen und erwartbaren Ereignissen, von denen allein der Zeitpunkt ihres Eintretens unbekannt ist. Das Konzept der Resilienz muss mit zahlreichen Unbekannten, das heißt 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.»²⁷

Demokratische Resilienz und eine resiliente Demokratie setzen den Aufbau von Fähigkeiten voraus, die im Normalfall nicht benötigt werden, anders formuliert: Demokratische Resilienz hat die Ressourcen, 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, dass sich Teile der Gesellschaft nicht an die Regeln halten. Stark vereinfachend könnte man beispielhaft sagen: Man muss ständig darauf vorbereitet sein, dass jemand die rote Ampel an der Kreuzung 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. Der verstorbene Frank Schirrmacher wählte dafür in einem seiner Artikel zum Finanzcrash 2007/08 das eindrucksvolle Bild des *American Turkey*:

«Ein Truthahn wird tausend Tage lang gefüttert. Jeden Tag registriert die statistische Abteilung seiner Gehirnregion,

22 Graefe, Stefanie: Corona: Schlägt die Stunde der Resilienz?; vgl. ausführlicher: dies.: Resilienz im Krisenkapitalismus. Wider die Logik der Anpassung, Bielefeld 2019. 23 Ebd. 24 Ebd. 25 Bisky, Jens: Zeit der Sorge, in: Süddeutsche Zeitung, 25.3.2020; vgl. auch Kahrs, Horst: Mutmaßungen über die Zeit mit und nach «Corona», 25.3.2020, unter: www.horstkahrs.de. 26 Gusy, Christoph: Vier Thesen: Resilienz der Gesellschaft oder resilient society, Sicherheitspolitik-Blog, 21.5.2013, unter: www.sicherheitspolitik-blog.de/2013/05/21/resilienz-gusy/. 27 Ebd.

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.»²⁸

Die Finanzmarktakteure, so Schirrmacher, 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.»²⁹

Systeme, die nur funktionieren, solange «die Überraschung» nicht eintritt, sind von Resilienz weit entfernt. Überraschungen er- und überleben wir 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 wegzukonomisieren; angebliche «Reformzwänge» behaupten rationale Argumente, die sich «aus der hohen Vernunft der Ökonomie und der Finanzmärkte» ableiten.³⁰ 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 Resilienzforschung 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.

Schließlich ist das Konzept demokratischer Resilienz im politischen Feld kein rein konservatives, sondern ein reformistisches und potenziell 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.»³¹

Krisen- und Katastrophenbewältigung in demokratischen Gesellschaften zielen normativ darauf ab, die demokratische Verfasstheit der Gesellschaft – der Beziehungen zwischen Staat und Bürger und zwischen den freien und gleichen Bürgerinnen untereinander – zu erhalten und mit Blick auf künftige Risiken zu stärken. «Widerstandsfähigkeit» bezieht sich nicht nur auf natürliche, soziale oder wirtschaftliche Katastrophenereignisse, 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 Black-

out einschließlich des Ausfalls der IT oder Extremwetter infolge 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 abzarbeiten. Die Herstellung normaler Lebensverhältnisse würde mit kritischen Analysen samt daraus resultierenden Anpassungen einhergehen.»³²

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, eine funktionierende demokratische Öffentlichkeit und Ressourcen sozialen und kooperativen Handelns gehören dazu.

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 aus. In den folgenden Kapiteln befassen wir uns mit ausgewählten Aspekten demokratischer Resilienz vor dem Hintergrund der Ereignisse der letzten Monate:

- die 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 die Fähigkeit, mit dem vermuteten wie tatsächlich erwarteten Wunsch nach Führung und klaren Regeln umzugehen;
- die 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;
- die 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 kann;³³
- die Informiertheit und Urteilsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger.

²⁸ Schirrmacher, Frank: Da staunte der Truthahn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.11.2008. ²⁹ Ebd. ³⁰ Schirrmacher, Frank: Das Zeitalter des Unglücks, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.9.2008. ³¹ Gusy: Vier Thesen. ³² Geier: Für eine nachhaltige Risiko-Kultur, S. 32. ³³ Vgl. Foundational Economy Collective: Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik, Berlin 2019.

3 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.³⁴ 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».³⁵ «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 «Policeyordnungen» – Reglementierungen des Alltagslebens – zur Müllbeseitigung oder Ausweisung Kranker im Seuchenfall entstanden im 17. Jahrhundert; Thomas Hobbes erklärte zu der Zeit, dass die Bürgerinnen und Bürger für den Schutz, den der Staat ihnen biete, Gehorsam zu leisten hätten.³⁶

«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.»³⁷

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, wurden Epidemien zum «Prüfstein für Regierungen»³⁸ (siehe Kapitel 7).

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».³⁹ 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 Bürgerinnen und Bürger. Die umstandslose Gleichsetzung mit rein «wirtschaftlicher Freiheit» ginge am Smith'schen Verständnis politischer Ökono-

mie 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».⁴⁰ 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 Bürgerinnen und Bürger auf Selbstbestimmung achten. 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».⁴¹

Die Spannung zwischen «Schutz» und «Freiheit», zwischen Individual- und Kollektivinteressen kann – nicht nur – in Notlagen mit einem paternalistischen Staatsverständnis bearbeitet werden, indem der Staat zuvörderst für Sicherheit und Schutz (der Gemeinschaft und der Individuen) haftbar gemacht wird. Das liberalistische Staatsmodell, der Gegenpol, kreist um die Wahrung der elementaren Freiheitsrechte der

³⁴ Barrington, Moore: Ungerechtigkeit. Die sozialen Ursachen von Unterordnung und Widerstand, Frankfurt a. M. 1982, S. 44. ³⁵ Ebd. ³⁶ Thomas Hobbes «Pro protectione oboedientia» zit. nach Münkler, Herfried: Weitreichende Veränderungen der politischen Ordnung, in: Der Spiegel, 23.3.2020, unter: www.spiegel.de/geschichte/herfried-muenkler-ueber-die-coronakrise-keine-gefahr-fuer-unsere-demokratie-a-8e31ed5f-af12-4ad9-96ba-c64776f760e7. ³⁷ Sarasin, Philipp: Mit Foucault die Pandemie verstehen, Geschichte der Gegenwart, 26.3.2020, unter: <https://geschichtedergegenwart.ch/mit-foucault-die-pandemie-verstehen/>. ³⁸ Gänger, Stefanie/Osterhammel, Jürgen: Denkpause für Globalgeschichte; in: Merkur 855/2020, S. 79–86, hier S. 80, unter: www.merkur-zeitschrift.de/2020/07/24/denkpause-fuer-globalgeschichte/. ³⁹ Smith, Adam: Reichtum der Nationen. Viertes Buch: Die Systeme der politischen Ökonomie. Einleitung. ⁴⁰ Ebd. ⁴¹ Armin Nassehi zit. nach Niemeyer, Frauke: Radikal richtig gemacht, n-tv, 28.6.2020, unter: www.n-tv.de/politik/Radikal-richtig-gemacht-article21875817.html?utm_source=pocket-newtab-global-de-DE.

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 und auf die Wahrnehmung der Freiheitsrechte aus freien Stücken aus Einsicht in die verkündeten Ausnahmeregeln verzichten.

Diese Selbstbeschränkung hat Voraussetzungen, die gesellschaftlich und politisch hervorgebracht und beständig erneuert werden müssen. Zu diesen Voraussetzungen zählen (1) ein angemessenes wohl informiertes Gefahrenbewusstsein in den Institutionen, im politischen System und auch im Alltagsbewusstsein; (2) die Fähigkeit von Exekutive und Legislative, in der Tendenz allgemeingültige 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, sich 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.»⁴²

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 – 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.⁴³

⁴² Gänger/Osterhammel: Denkpause für Globalgeschichte. ⁴³ Wolf, Udo/Wawzyniak Halina: Linke Anforderungen an Notlagenpolitik, hrsg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin 2020, unter: www.rosalux.de/publikation/id/42953/linke-anforderungen-an-notlagenpolitik.

4 VORBEREITET-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 Weltgesundheitsorganisation (WHO) verlangt seit den 1990er Jahren von jedem Staat zudem Pandemiepläne. 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 Vertreterinnen und Vertretern von Regierungen, Unternehmen und internationalen Organisationen in New York einen globalen Gesundheitsnotstand, den «Event 201», die Simulation einer neuartigen Corona-Pandemie.⁴⁴ Solche Pandemiesimulationen waren nicht neu und fanden teilweise unter der 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.»⁴⁵

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.

1. 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.»⁴⁶

2. 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.»

3. 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.»

4. 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, hervorgehoben.

Wenn Borge Brende und Ryan Morhard davon sprechen, dass «die Welt» nicht genug getan habe, so meinen sie auch Deutschland. Tatsächlich entsprechen die (uns bekannten) Pandemiepläne der Länder und Landkreise diesen Lehren ebenso wenig wie die Risikoanalysen und Empfehlungen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 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 vollumfänglich gefolgt worden sei.⁴⁷ 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».⁴⁸

⁴⁴ Die Simulation war eine Folgeveranstaltung einer Pandemiesimulation auf dem Weltwirtschaftsgipfel 2017 in Davos. Das sich aufbauende Szenario: Innerhalb von 18 Monaten hatte sich das Corona-Virus über die ganze Welt verteilt, 65 Millionen Menschen waren daran gestorben, und die Weltwirtschaft befand sich im freien Fall. Maxmen, Amy/Tollefson, Jeff: Üben für den Ernstfall, Spektrum, 24.8.2020, unter: www.spektrum.de/news/covid-19-pandemiesimulationen-konnten-uns-nicht-vorbereiten/1761094?utm_source=pocket-newtab-global-de-DE#content__author. ⁴⁵ Ebd. ⁴⁶ Hier und im Folgenden: Brende, Borge/Morhard, Ryan: Vier Lehren aus der Seuchen-Übung, in: Süddeutsche Zeitung, 11.3.2020, unter: <http://sz.de/1.4839068>. ⁴⁷ Die einschlägigen «Berichte zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz des Deutschen Bundestags» befassen sich seit 2010 mit «Sturm» (Bundestags-Drucksache 17/4178), «Pandemie durch Virus Modi-SARS» und «extremes Schmelzhochwasser» (Bundestags-Drucksache 17/12051), «Hochwasser» und «Virus MERS-Cov» (Bundestags-Drucksache 18/208), «Sturmflut» und «Freisetzung KKW» (Bundestags-Drucksache 18/3682 und 18/7209), «Freisetzung chemischer Stoffe» (Bundestags-Drucksache 18/10850) sowie «Dürre» (Bundestags-Drucksache 19/9521). ⁴⁸ Deutscher Bundestag: Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 17/12051, 3.1.2013, S. 2, unter: <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/120/1712051.pdf>.

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.

4.1 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 Gefahrenpotenziale sind unter anderem:

- «Extreme Naturereignisse (z. B. schwere Stürme, extreme Niederschläge, Hitzewellen/Dürren, Erdbeben, Epidemien/Pandemien etc.),
- CBRN-Gefahren (Gefahren, die durch chemische, biologische, radioaktive und nukleare Stoffe entstehen),
- Ausfall Kritischer Infrastrukturen (z. B. lange anhaltende Störungen bzw. Ausfälle der Energieversorgung sowie anderer lebenswichtiger Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen),
- Terrorismus und militärische Konflikte/Kriege.»⁴⁹

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 und 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, «zum Beispiel unbekannter Erreger, Ausmaß, Herkunft, Gefährlichkeit nicht genau zu beschreiben, Gegenmaßnahmen nur allgemein zu formulieren».⁵⁰ Nicht diskutiert wurde außerdem, dass jede exekutive Entscheidung im Status des Nichtwissens auch dann eine Entscheidung 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 wer-

den zu entscheidenden politischen Ressourcen in der wechselseitigen Beziehung zwischen Exekutive und Bürgerinnen und Bürgern. 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 wirksame Kommunikationsstrategie. So entwickeln sich die Hamsterkäufe von medizinischer Schutzausrüstung gerade zur eigentlichen Gesundheitskrise in Deutschland. Gesunde Bürger, die Desinfektionsmittel und Mundschutzmasken aufkaufen oder sie sogar aus Krankenhäusern stehlen – das sind die bitteren Folgen von konfusen Katastrophennachrichten auf allen Kanälen.»⁵¹

4.2 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 zum Beispiel 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 wies der Deutsche Bundestag darauf hin, dass es fraglich sei, «inwieweit die kommunizierten Empfehlungen/Anweisungen umgesetzt werden, bspw. inwieweit Menschen über Schutzausrüstung verfügen und diese auch korrekt einsetzen können».⁵² Weiter wurde angemerkt, dass das Handeln der Menschen von einer

«Reihe unterschiedlicher Faktoren bestimmt [werde], die sich auch gegenseitig beeinflussen, darunter fallen zum Beispiel: eigene Risikowahrnehmung, sozialer Kontext (Familie, Beruf, ...), sozioökonomischer Status (Einkommen, Schicht- und Milieuzugehörigkeit, ...), Bildungsniveau».

All dies sei bei der Krisenkommunikation zu berücksichtigen, vor allem aber:

«Für die Akzeptanz der kommunizierten Botschaften ist essenziell, 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 demografische Gruppen müssen unterschiedlich angesprochen werden (auch: mehrsprachiges Informationsmaterial). [...] Nur wenn die Bevölkerung von der

⁴⁹ Deutscher Bundestag: Bericht über die Methode zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2010. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 17/4178, 9.12.2010, S. 67, unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/041/1704178.pdf>. ⁵⁰ Ebd., S. 65. ⁵¹ Ludwig, Kristiana: Die Politik hat die Virus-Angst unterschätzt, in: Süddeutsche Zeitung, 6.3.2020, S. 4, unter: <http://sz.de/1.4832408>. ⁵² Hier und im Folgenden: Deutscher Bundestag: Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012, S. 67 ff.

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 nachzuvollziehen. 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 zum Beispiel das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung, die Freiheit der Person, die Versammlungsfreiheit oder das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Impfung).

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 Pandemieanalysen bis einschließlich 2018 ein Interesse an diesen Unterrichtungen nachweisbar, was durchaus als Versagen des politischen parlamentarischen Systems zu begreifen ist.⁵³ Ein demokratisches Krisenmanagement (bzw. den 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.⁵⁴ 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

sie 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 (wie Lebensmittel, Wasser, Elektrizität, Information) sind ein Muss im Sinne des möglichst guten Vorbereitseins (*preparedness*) auf eine (Gesundheits-)Krise.

Auch geeignete Simulationsmodelle zählen zur Vorbereitung, um sich eine Vorstellung vom möglichen Verlauf und den Wirkungen getroffener und unterlassener Entscheidungen im Pandemiefall zu verschaffen. Doch bereits dieses Rüstzeug ist kritisch zu würdigen: Handelt es sich wie bei Sars-CoV-2 um ein neuartiges Virus, verfügen mathematische Modelle nur über wenige verlässliche Ressourcen. Carolin 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.»⁵⁵

Und Andreas Diekmann fügt hinzu:

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.»⁵⁶

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.

⁵³ Vgl. hierzu auch die Recherche des ZDF von Haas, Simon/Meyer, Robert: Wie der Bundestag Corona verschlafen hat, ZDF, 1.8.2020, unter: www.zdf.de/nachrichten/politik/zdfheute-stories-bundestag-pandemie-schutztausruestung-100.html. ⁵⁴ Brende/Morhard: Vier Lehren aus der Seuchen-Übung. ⁵⁵ Mezes, Carolin: (Nicht-)Wissen und (Un-)Sicherheit in der Pandemie, *soziopolis.de*, 26.5.2020, unter: www.sozopolis.de/beobachten/gesellschaft/artikel/nicht-wissen-und-unsicherheit-in-der-pandemie/. ⁵⁶ Diekmann, Andreas: Gegen den Blindflug, in: *Der Freitag*, 30.3.2020, unter: www.freitag.de/autoren/der-freitag/gegen-den-blindflug.

Die Regierenden wissen im Grunde nicht mehr als die Bürgerinnen und Bürger wissen können. Der grundlegende Unterschied zwischen Regierenden und Regierten in einer demokratischen Republik tritt nun nur spärlich bekleidet zutage: 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.»⁵⁷

Aspekte dieser Art spielten in den bisherigen Risikoanalysen und -simulationen im Auftrag der Bundesregierung und 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 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 essenziell, wenn die vielzitierte Stunde der Exekutive schlägt.»⁵⁸

⁵⁷ Fischer, Urs: Die ganze Welt wird daraus lernen müssen, in: 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 Pandemieeindämmung in Deutschland bildet. ⁵⁸ Lederer, Klaus: «Pass auf, dass du nicht durchdrehst», in: Der Tagesspiegel, 27.4.2020.

5 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 Elbehochwasser, 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 Nichtwissens 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.

5.1 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 und zu möglichen Infizierten- und Todeszahlen lieferten Simulationsmodelle Informationen, die aber wiederum selbst mit unsicheren Annahmen kalkulieren (müssen), «was passiert, wenn nichts getan wird». Ein Musterbeispiel hierfür ist das aus dem Bundesinnenministerium an die Öffentlichkeit lancierte Strategiepapier «Wie wir Covid-19 unter Kontrolle bekommen»,⁵⁹ 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 Expertinnen und Experten, in diesem Fall von Virologinnen und Epidemiologen. Erst im weiteren Verlauf, erstmals in Bayern, wurden Vertreter, seltener Vertreterinnen, anderer Wissenschaften (wie Sozialmediziner, Sozialwissenschaftler, Psychologen) systematisch hinzugezogen.

Einen nachträglichen Einblick in die «Not der Exekutive» gab Thüringens Ministerpräsident Bodo Ramelow in einem Gespräch mit der *Zeit*:

«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.»⁶⁰

5.2 WISSENSCHAFTLICHE EXPERTEN UND POLITISCHE ENTSCHEIDERINNEN

Einerseits scheint das Heranziehen «wissenschaftlicher Expertise» den politischen Entscheiderinnen und Ent-

⁵⁹ BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Wie wir Covid-19 unter Kontrolle bekommen, Berlin 2020, unter: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/corona/szenarienpapier-covid19.pdf;jsessionid=0777EC7F3BEEAC06D56AE3DC351DF9CC.2_cid295?__blob=publicationFile&v=6.

⁶⁰ Ramelow, Bodo: «Wir haben die Menschen alleine sterben lassen», in: Die Zeit, 15.5.2020, unter: www.zeit.de/2020/21/bodo-ramelow-corona-krise-krisenpolitik-altenpflege-gesundheitswesen/komplettansicht?print.

scheiden sicheren Boden zu versprechen – was wäre, hätte man vor den Entscheidungen keine Virologinnen und Virologen um ihre Expertise gefragt. Andererseits droht Wissenschaft so selbst politisiert zu werden, weil sie doch eigentlich den institutionalisierten Zweifel als Erkenntnisinstrument nutzt: Maximale Nachprüfbarkeit der Versuchsanordnung, der Modellannahmen, der Ergebnisse begründen das Vertrauen in die Institution «Forschung».⁶¹ Zu dieser Produktionsweise wissenschaftlicher Erkenntnisse gehört es, dass es in bestimmten Stadien schnell so scheint, als ob sich «selbst die Wissenschaftler nicht einig sind» – wissenschaftliche Erkenntnis wird dann leicht als «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?⁶² 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.

5.3 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 daran halten, 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.»⁶³

Die Gewissheit bzw. das soziale Vertrauen, dass sich nun alle daran halten 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 födera-

len 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. Die Ansprache ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Für unseren Kontext ist sie vor allem als ein Vorschlag an die Bürgerinnen und Bürger zu verstehen, sich auf den Versuch experimenteller Politik einzulassen: «Die Lage ist ernst. Nehmen Sie sie auch ernst.»⁶⁴

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, wird aufgezeigt:

«[...] 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 entscheidende Ressource sind die verantwortlich und solidarisch handelnden Bürgerinnen und Bürger:

«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 Epide-

⁶¹ 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 tun.» Seibt, Gustav: Drostens und wir. Vertrauen und Zweifel in der Corona-Krise; in: Süddeutsche Zeitung, 28.5.2020, unter: <http://sz.de/1.4919532>. ⁶² Vgl. zu den in repräsentativen Umfragen erfassten Meinungen und Stimmungen Kahrs, Horst: Politische Stimmungen und Einstellungen in der Pandemie-Krise. Ende Februar bis Mitte Mai 2020, 19.5.2020, unter: www.horstkahrs.de/2020/05/19/pandemie-stimmungen-und-einstellungen-von-maerz-bis-mitte-mai/ sowie ders.: Neue Unsicherheiten in der Pandemie. Regierungshandeln und Alltagsbewusstsein in der Krise; in: Lu-Xemburg online, Juni 2020, unter: www.zeitschrift-luxemburg.de/neue-unsicherheiten/. ⁶³ Armin Nassehi zit. nach Niemeyer: Radikal richtig gemacht. ⁶⁴ Hier und im Folgenden: Merkel, Angela: Fernsehansprache von Bundeskanzlerin Angela Merkel, 18.3.2020, unter: www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/fernsehansprache-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-1732134.

mie, 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, wird formuliert:

«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.»

5.4 DISKURSPOLITIK: «LOCKERUNGEN» UND «RISIKOGRUPPEN»

Zwei Wochen später, Anfang April, war dieses Politikmodell öffentlich in die Defensive geraten. Hierfür waren auch die immanenten Mängel der Strategie und der Entscheidungen wesentlich verantwortlich. Tag für Tag wurden die Alltagsbelastungen durch den Lockdown fühlbarer und das Bedürfnis, ein Datum für das Ende oder erste «Lockerungen» genannt zu bekommen, wuchs. Der Begriff «Lockerungen» unterstellte zudem, sich in einer Art Würgegriff der Politik zu befinden, wo es doch 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 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 le-

ben hätten. Die Kommunikation der «Risikogruppen» traf auf eine gesellschaftliche Öffentlichkeit, in der ihre Identifikation mit jedweder Art von Gesundheitsrisiken verbreitet ist – und fast ebenso verbreitet die Ansicht, es sei die Verantwortung der Einzelnen, dieses ihr persönliches Risiko zu minimieren. In Zeiten der Pandemie zumindest führt die Kommunikation über die «Risikogruppen» 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.»⁶⁵

Risikoreicher als das Alter oder Vorerkrankungen erwiesen sich die räumliche Situation und Arbeitsbedingungen: Krankenhäuser, Heime und Sammelunterkünfte, Familienfeiern, Gottesdienste, Fleischfabriken und landwirtschaftliche Betriebe.

5.5 GRUNDRECHTE ABWÄGEN

Das Ziel, die «Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern», das heißt 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 konnte 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.»⁶⁶

Bodo Ramelow bezog sich mit dem Hinweis auf die «Würde» auf ein Interview von Wolfgang Schäuble, das im *Berliner Tagesspiegel* vom 26. April wenige Tage nach der Regierungserklärung der Bundeskanzlerin

⁶⁵ Schöps, Corinna: «Die Kommunikation zu den Risikogruppen war Mist», Interview mit Reinhard Busse, *Zeit online*, 25.8.2020, unter: www.zeit.de/wissen/gesundheit/2020-08/coronavirus-infektionszahlen-regeln-feiern-veranstaltungen-gruppen-massnahmen-ansteckung/komplettansicht. ⁶⁶ Ramelow: «Wir haben die Menschen alleine sterben lassen».

am 23. April erschien.⁶⁷ 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 forsch, um nicht zu sagen: zu forsch. 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.»⁶⁸

Wolfgang Schäuble wies nun in 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.»⁶⁹

Schäuble forderte damit die Länderregierungen auf, die Abwägungen, die sie ihren Entscheidungen zugrunde 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.»⁷⁰

5.6 LEGITIMATION DEMOKRATISCHER VERFAHREN: PARLAMENTE SIND MEHR ALS «DIE LEGISLATIVE»

Wolfgang Schäuble hat für diese Position viel Kritik auch von linker Seite einstecken müssen. Wir teilen diese Kritik nicht.⁷¹ Unsere Kritik setzt an der eher beiläufigen Bemerkung an, dass sich der 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., 12. 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.⁷² Mit anderen Worten: In der Hochzeit der exekutiven Maßnahmen gegen die «erste Welle» der Pandemie in Deutschland traten die gewählten Volksvertreterinnen und 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»⁷³ von 2017/18 als verkleinertes Notparlament einzusetzen, doch stieß er auf wenig Gegenliebe. So blieb es dabei, dass es dem Pandemiekrisismanagement an einer entscheidenden demokratischen Qualität mangelte: die parlamentarische Repräsentation der vielfältigen

⁶⁷ Birnbaum, Robert/Ismar, Georg: Schäuble will dem Schutz des Lebens nicht alles unterordnen, in: Der Tagesspiegel, 26.4.2020, unter: www.tagesspiegel.de/politik/bundestagspraesident-zur-corona-krise-schaeuble-will-dem-schutz-des-lebens-nicht-alles-unterordnen/25770466.html. ⁶⁸ Merkel, Angela: Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel, 23.4.2020, unter: www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-merkel-1746554. ⁶⁹ Schäuble, Wolfgang zit. nach Birnbaum/Ismar: Schäuble will dem Schutz des Lebens nicht alles unterordnen. ⁷⁰ Ebd. ⁷¹ 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 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. ⁷² Vgl. Deutscher Bundestag: Plenarprotokolle der 151. bis 155. Sitzung, unter: www.bundestag.de/dokumente/protokolle/plenarprotokolle. ⁷³ Nach der Bundestagswahl 2017 konnte innerhalb von vier Wochen keine neue Regierung und keine Kanzlerin gewählt werden. Die abgewählte Regierung blieb noch geschäftsführend im Amt. Der indes neu zusammengesetzte Bundestag konnte keine neuen Ausschüsse bilden, da der Zuschnitt der Ministerien unbekannt war. In dieser Lage verständigte sich das Parlament auf die Bildung eines «Hauptausschusses», um die parlamentarischen Verfahren und Aufgaben zu sichern.

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, hätten 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.⁷⁴

5.7 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, Räume für Fehlerkorrekturen zu schaffen und darin eher eine Stärke als eine Schwäche des demokratischen Systems zu sehen.⁷⁵ 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. Die Fähigkeit, sich zu korrigieren, ist gerade in Krisenzeiten essenziell, wenn die vielzitierte Stunde der Exekutive schlägt.»⁷⁶

In der «Stunde der Exekutive» sind die Macherinnen und Macher gefragt, ihnen traut man eher Schutz und Durchsetzungskraft zu. Zweiflerinnen und Zweiflern traut man auch in normalen Zeiten nicht über den Weg. Korrekturen werden meistens als lästiges Übel eingestanden. Der Journalist Harry Nutt kritisiert die mangelnde Fehlerkultur:

«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.»⁷⁷

Gelegenheiten, eine selbstbewusste Fehlerkultur als demokratisches System gerade in Notzeiten zu entwickeln, böten sich in der Pandemie ausreichend. Es zählt zu den Stärken des föderalen Systems, unterschiedliche Wege gehen zu können. Tatsächlich gel-

ten 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 Vorschriften zur Maskenpflicht in Schulen. Mittlerweile haben sich einige Regeln wie die «AHA-Formel»⁷⁸ als allgemeingültig etabliert. Gleichwohl besteht Unkenntnis über das Virus fort und die politisch Entscheidenden befinden sich weiterhin im Stadium experimenteller Politik. Wie lange dieses Stadium noch andauert, ist nicht absehbar. Aber bereits jetzt ist erkennbar, dass bei den Bürgerinnen und Bürgern 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 nach der dem Alltagsgeschehen angemessenen 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 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 gibt, verfahren: Die Maskenpflicht im Unterricht in Bundesland A wird hinsichtlich ihrer Wirkungen und Folgen wissenschaftlich begleitet, ebenso der Unterricht ohne Maskenpflicht im Bundesland B. 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).

⁷⁴ Wolf/Wawzyniak: Linke Anforderungen an Notlagenpolitik. ⁷⁵ Die Analyse der medialen Öffentlichkeit unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Resilienz ist eine hier nicht zu leistende Aufgabe. Erste Studien thematisieren die Berichterstattung: Hennig, Martin/Gräf, Dennis: Die Verengung der Welt. Zur medialen Konstruktion Deutschlands unter Sars-CoV-2 und Covid-19 anhand der Formate ARD Extra und ZDF Spezial, Preprint, 2020, unter: www.researchgate.net/publication/343736403_Die_Verengung_der_Welt_Zur_medialen_Konstruktion_Deutschlands_unter_Covid-19_anhand_der_Formate_ARD_Extra_Die_Coronahage_und_ZDF_Spezial/link/5f3cd755299bf13404cee520/download; vgl. Klatt, Thomas: Willkommen in der Endzeit, in: Neues Deutschland, 25.8.2020. Die Zusammensetzung von Talkshows, einem bevorzugten öffentlichen Debattenformat, untersucht aktuell die Studie von Fröhlich, Paulina/Hillje, Johannes: Wer spricht für wen? Die Talkshow-Gesellschaft. Repräsentation und Pluralismus in öffentlichen Polit-Talkshows, Das Progressive Zentrum, 7.9.2020, unter: www.progressives-zentrum.org/polit-talkshows-gesellschaftliche-repraesentation/. ⁷⁶ Lederer: «Pass auf, dass du nicht durchdrehst». ⁷⁷ Nutt, Harry: Wie man sich bettet; in: Berliner Zeitung, 28.8.2020. ⁷⁸ Die Abkürzung AHA steht für: Abstand halten, Hygiene beachten und Alltagsmaske tragen.

6 AUF DER SUCHE NACH DER WELT UND IHREN KLEINSTEN EINHEITEN

Kaum war die Corona-Pandemie als solche erkannt, waren die Vergleiche mit der sogenannten Spanischen Grippe vor einhundert 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 US-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 China. Womit wir es heute zu tun haben, ist nicht ein Element einer gescheiterten Völkergemeinschaft und zusammengebrochener Gesellschaften – es ist die wohl erste gemeinsam erlebte tödliche Krankheit in einer an ihrem Anfang stehenden planetaren Gesellschaft.

6.1 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 zum Beispiel deutscher Gerichte. Nicht einmal die Grenzen von Landkreisen sind eng genug gezogen, um neue Corona-Hotspots einzuhängen. 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.»⁷⁹

So lautet das harte Urteil des Kommentators der Süddeutschen Zeitung Jens Schneider Anfang Mai 2020. Er stand damit nicht allein. Spätere Recherchen des Londoner Bureau of Investigative Journalism (BIJ) kamen ebenfalls zum Ergebnis, dass Anfang März der «Geist der Gemeinschaft längst verfliegen» war «und mit ihm die Hoffnung auf eine koordinierte europäische Reaktion».⁸⁰ Die Ansicht gründet sich vor allem auf eine verbreitete anfängliche Geringschätzung der akuten Pandemiegefahr, 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 natio-

nalstaatlichen 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 Europäischem Rat, für die notwendigen konkreten Schritte zur Eindämmung eines bereits grassierenden Virus leiteten sich dort aber keine praktischen Handlungsoptionen ab.⁸¹

- 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 «Koordinierung 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 AEUV⁸² 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»; die Union kann daher im «Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip» tätig werden. «Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Verhältnismäßigkeitsprinzip geht dieser Beschluss nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.»

⁷⁹ Schneider, Jens: Die Grenzen müssen sofort geöffnet werden, in: Süddeutsche Zeitung, 7.5.2020, unter: www.sueddeutsche.de/politik/europa-coronavirus-grenzen-grenzoeffnung-1.4900222. ⁸⁰ Zit. nach Berndt, Christina u. a.: Wie Europa in die Krise stolperte, in: Süddeutsche Zeitung, 15.7.2020, unter: www.sueddeutsche.de/politik/corona-coronavirus-eu-europa-schutzausruestung-1.4966690. ⁸¹ Hier und im Folgenden: EU-Parlament/EU-Rat: Beschluss Nr. 1082/2013/EU zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 2119/98/EG, 22.10.2013, S. 4 ff., unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1082&from=EN>. ⁸² Die Abkürzung AEUV steht für Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

- 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: unter anderem «Verabschiedung von Falldefinitionen»;
 - «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 ist) oder mit deutlichen nationalen Unterschieden wie Schweden.

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

- kein Impfstoff,
- keine Medikamente zur Behandlung,
- Infektionsketten nicht mehr nachvollziehbar und
- 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 also erschienen schließlich die nationalen Grenzen. Die einzigen Autoritäten, die die notwendigen Grundrechtseinschränkungen durchsetzen konnten, waren die Nationalstaaten.

Diese Maßnahme verdeutlicht ein weiteres zentrales Problem, das die EU an gemeinschaftlichem Eingreifen hindert. Nicht nur die Hoheit über das Gesundheitswesen lag und liegt bei den Nationalstaaten, sondern auch Eingriffe in Grundrechte. Und auch die Korrektive, die die Grundrechtseinschränkungen von Anfang an politischer und rechtsstaatlicher Kontrolle unterwerfen und zu immer wieder neuen Abwägungen zwingen, 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 und Brasilien zeigen das. Wer diese Maßnahmen gar nicht oder nur zögerlich ergriff, wurde und wird bitter dafür mit explodierenden Fallzahlen bestraft: Wieder zeigte sich das zum Beispiel in Großbritannien, Brasilien, Schweden und in den USA.

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 die Auseinandersetzung, um nötige und mögliche politische Entscheidungen (Verfassungsfragen) zu treffen.
- Nach einigen Wochen war deutlich geworden: «[...] bislang traten aber vor allem regionale Ausbrüche auf.»⁸³ 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 werden müssen.

6.2 REGIONEN

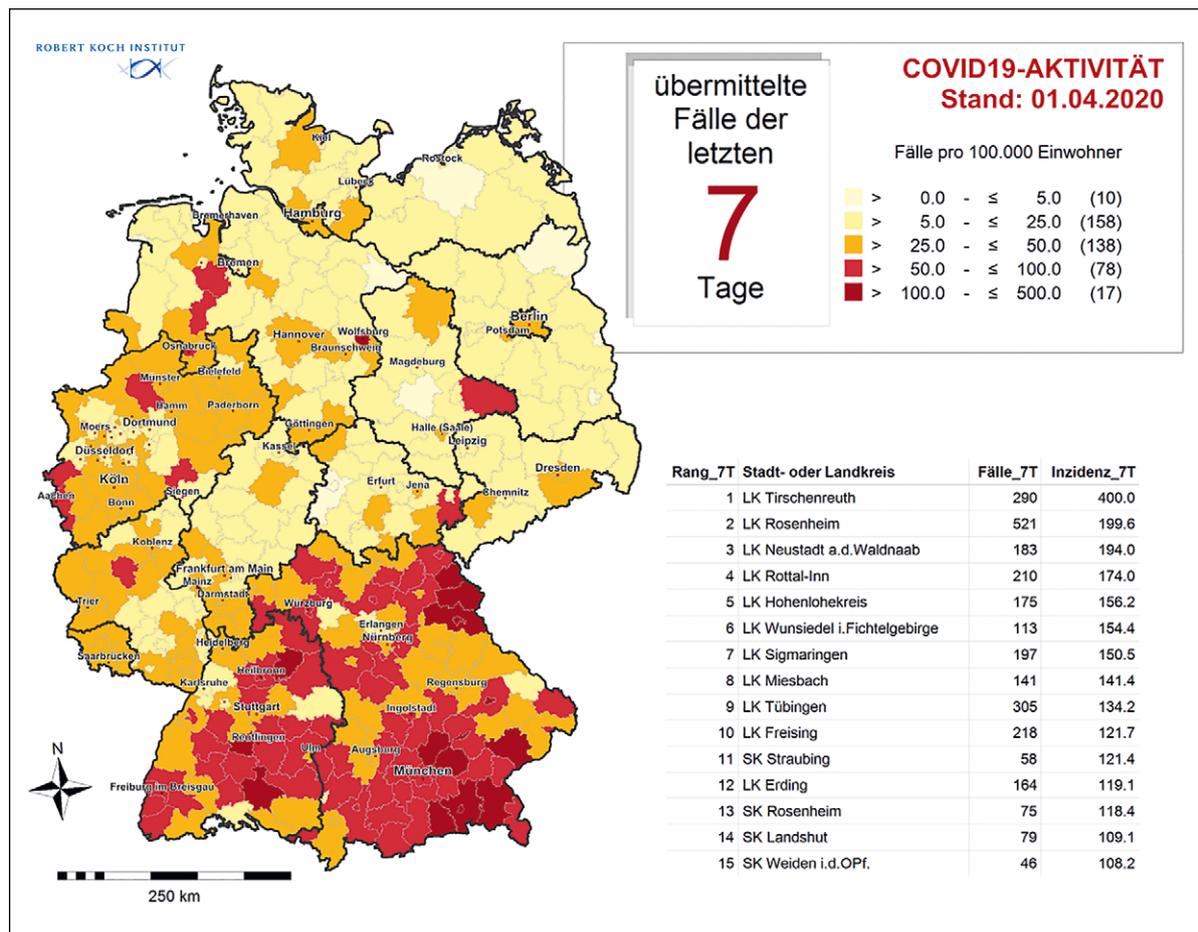
Seit Langem ist deutlich: Geografisch, kulturell oder historisch gewachsene Regionen haben auch in der Moderne nicht an Bedeutung verloren. Vielmehr haben sie eine eigene Lebensrealität entwickelt. Sie sind nicht mehr zwangsläufig deckungsgleich mit nationalen und administrativen Grenzen. Ein flexibles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

An der Vielzahl der europäisch gedachten, mehrseitig organisierten und gestalteten grenzübergreifenden Regionen 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 (siehe Abbildungen 1 und 2). Für Deutschland heißt das:

«Die grenzübergreifende Kooperation in direkter Grenznähe wird über Interreg A⁸⁴ 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. [...]

⁸³ Endt, Christian: Das sind die deutschen Hotspots, in: Süddeutsche Zeitung, 8.5.2020. ⁸⁴ Interreg ist eine Gemeinschaftsinitiative des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), die die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten und benachbarten Nicht-EU-Ländern fördern soll.

Abbildung 4: Übermittelte Covid-19-Fälle der letzten sieben Tage in Deutschland nach Landkreis und Bundesländern



Anmerkungen: n = 32.473; 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.

Quelle: RKI – Robert-Koch-Institut: Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (Covid-19), 1.4.2020, unter: www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-04-01-de.pdf?__blob=publicationFile

Dafür spricht noch ein anderer Aspekt. In der Tat hatte die Virus-Bedrohung auch in der dramatischen ersten Zeit in Deutschland klar erkennbare regionale Schwerpunkte. Diese Tatsache 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 April 2020, wo die Ausbreitung durch die schnellen und tief greifenden Maßnahmen zwar verlangsamt werden konnte, das Virus insgesamt aber noch auf dem Vormarsch war (siehe Abbildung 4).

Die Abbildung 4 zeigt die Momentaufnahme eines von Süden und Westen her vorrückenden Virus. Interessant ist ein Vergleich mit den Metropolregionen⁸⁷ in Deutschland (siehe Abbildung 5) und der Pendlermobilität in und zwischen diesen Regionen (siehe Abbildung 6).⁸⁸

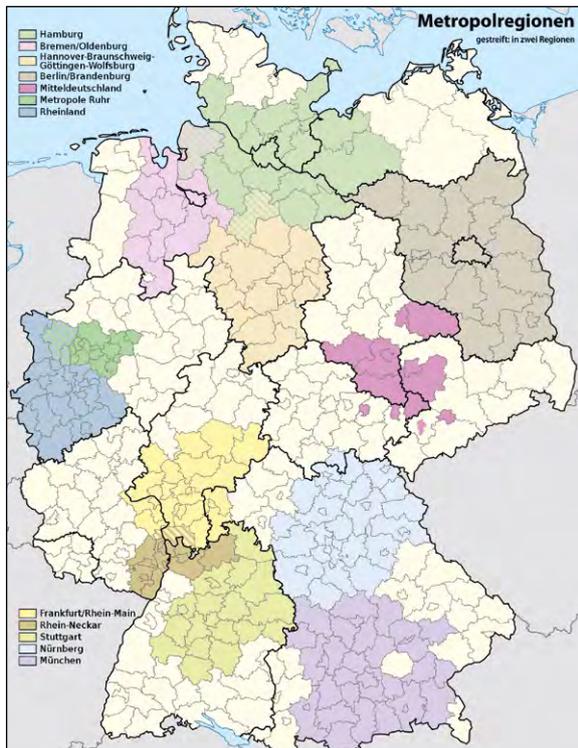
In der Draufsicht zeigt sich eine von Süd nach Nord hin abnehmende Übereinstimmung zwischen Coro-

na-Hotspots, Metropolregionen und Pendlerintensität (siehe Abbildungen 7 und 8, jeweils dunkel unterlegt).

Freilich: Es wäre verwegend, hier eine komplette Deckungsgleichheit herauslesen zu wollen. Aber ein Abgleich der Corona-Hotspots mit der Pendlerintensität

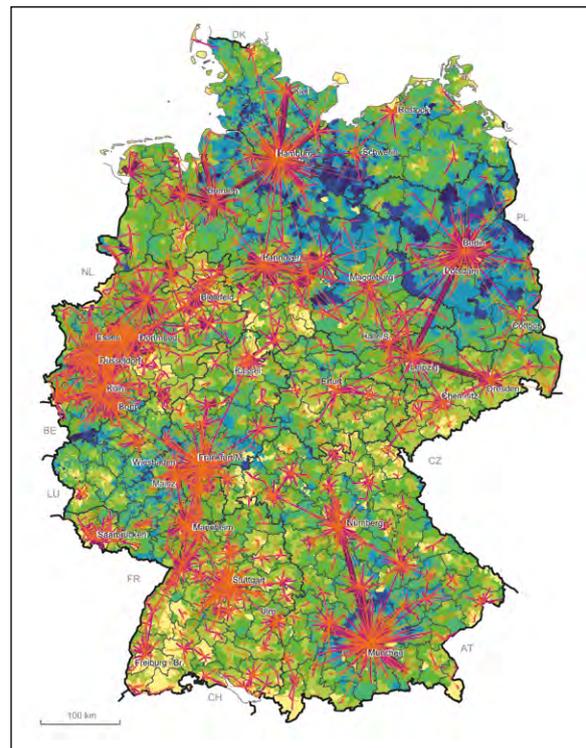
⁸⁷ Europäische Metropolregionen in Deutschland wurden erstmals 1995 durch die Konferenz der für Raumordnung zuständigen Ministerinnen und Minister definiert. «Metropolregionen bieten eine Plattform für die Zusammenarbeit von Wirtschaft, Wissenschaft, Kommunen und staatlichen Ebenen. Für die Gestaltung 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 nicht staatlichen Partnern über administrative Grenzen hinweg äußert. Durch die enge Verzahnung unterschiedlichster Akteure der Region werden großräumige Handlungsstrategien ermöglicht.» Metropolregionen in Deutschland, o. J., unter: 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, metropoluhr, Metropolregion Rhein-Neckar, Metropolregion Nürnberg, Metropolregion München, Metropolregion Mitteldeutschland, Metropolregion Hamburg, Regionalverband FrankfurtRheinMain, Metropolregion Nordwest, Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg. ⁸⁸ BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Verkehrsbild Deutschland. Pendlerströme. Quo navigant?, BBSR-Analysen Kompakt 15/2015, S. 11.

Abbildung 5: Metropolregionen in Deutschland



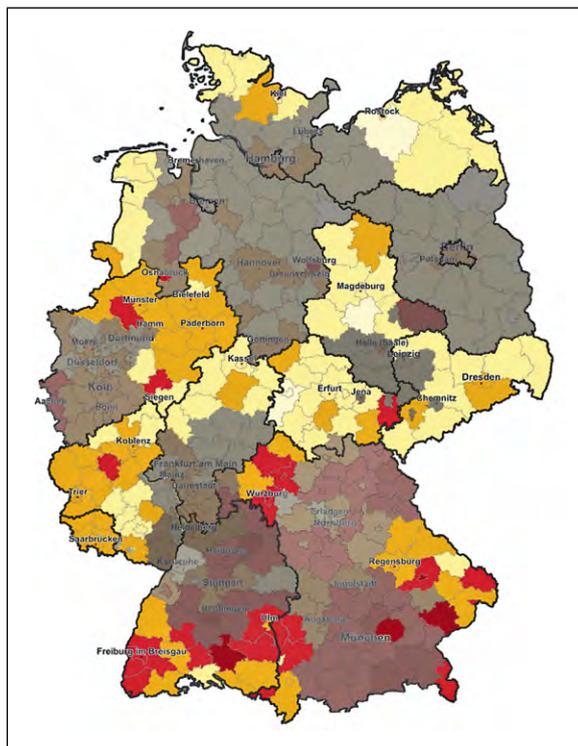
Quelle: Wikipedia: Metropolregionen, o. J., unter: https://de.wikipedia.org/wiki/Metropolregion#/media/Datei:Karte_Metropolregionen.svg

Abbildung 6: Pendlerströme



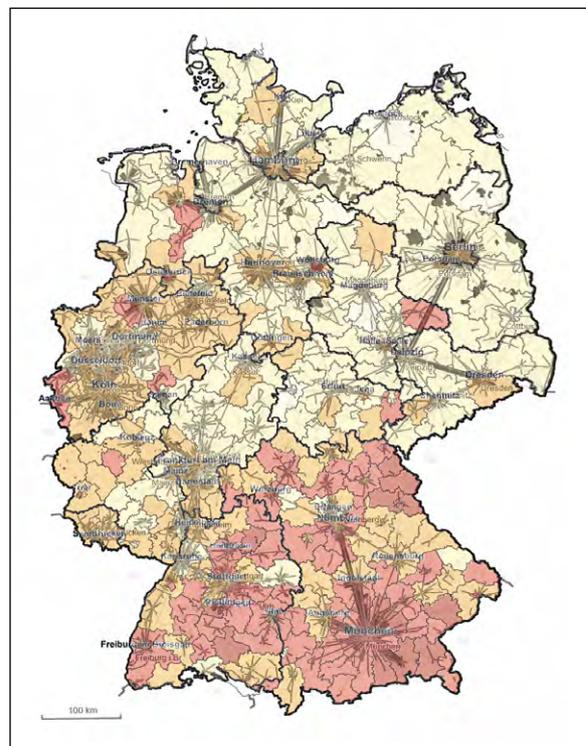
Quelle: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Verkehrsbild Deutschland. Pendlerströme. Quo navigant?, BBSR-Analysen Kompakt 15/2015, S. 11

Abbildung 7: Covid-19-Hotspots und Metropolregionen



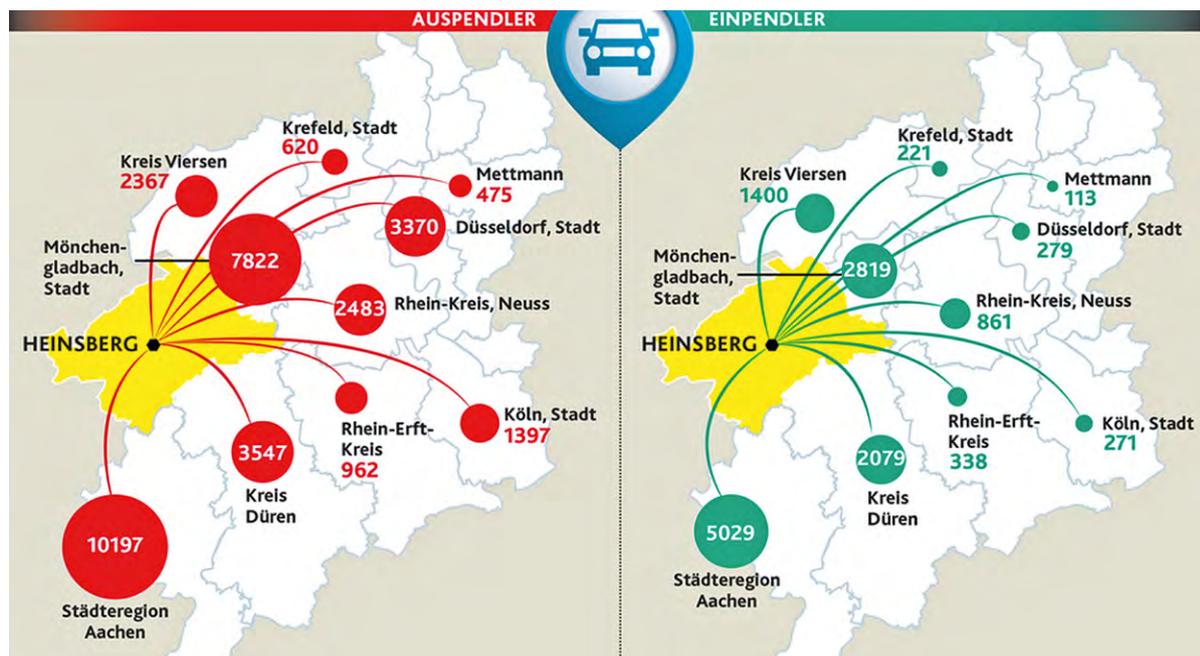
Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an RKI: Täglicher Lagebericht, 2020; Wikipedia: Metropolregionen, o. J.

Abbildung 8: Covid-19-Hotspots und Pendlerströme



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an RKI: Täglicher Lagebericht, 2020; BBSR: Verkehrsbild Deutschland, 2015

Abbildung 9: Pendelbewegungen Landkreis Heinsberg (Stand 2016)



Quelle: Aachener Zeitung: Pendler im Kreis Heinsberg: 80 Kilometer zwischen Heimat und Job, 7.11.2017, unter: www.aachener-zeitung.de/allgemeines/pendler-im-kreis-heinsberg-80-kilometer-zwischen-heimat-und-job_aid-24933103

unterstreicht noch einmal, worum es geht: Sucht man nach geeigneten regionalen Einheiten unterhalb des gesamten Staatsgebiets, 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 (vor allem München, Nürnberg, Stuttgart) begrenzter Lockdown hätte möglicherweise die Ausbreitung des Virus ebenso gestoppt wie der tatsächliche gesamtstaatliche Lockdown – 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 Rand 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 Karnevalsveranstaltung 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 Heinsberg 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 (siehe Abbildung 8).⁸⁹ Die Einschränkungen der Pendlerbewegungen brachten es mit sich, dass angrenzende Kreise und Städte nicht im gleichen Maße wie Heinsberg von der Pandemie überzogen wurden.

Da in der aktuellen Rechtsprechung zu Corona-bedingten Einschränkungen auch der Bezug auf Landkreise als unangemessen eingestuft wurde⁹⁰, ergibt sich die Frage, ob sich auf der Suche nach angemessenen Einheiten anstatt der traditionellen Verwaltungs-

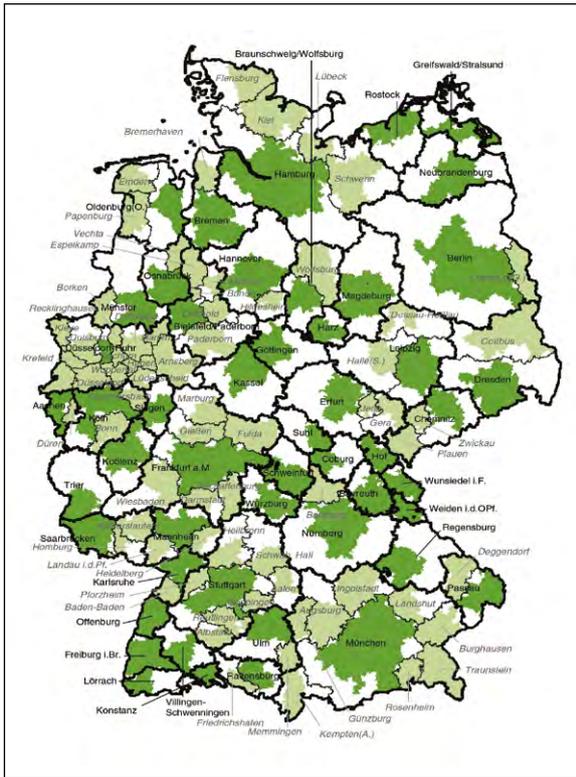
grenzen andere, sinnvollere Maßstäbe finden lassen. Als geeignet scheint dafür ein im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg entwickeltes pendlerbasiertes Modell für Arbeitsmarktregionen⁹¹ (siehe zunächst im Original, Abbildung 10, dann im Vergleich mit den Corona-Hotspots, Abbildung 11).

Eine idealtypische Überschneidung findet sich auch hier nicht – allerdings ist das 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 registriert werden und daher einen generell anderen Zuschnitt aufweisen. Genau das aber empfiehlt sich – noch dazu in ihrer Unterteilung in Kern- und lokale Arbeitsmärkte – für eine besser auf die Lebensrealitäten zugeschnittene Lösung im Gegensatz zu formellen 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

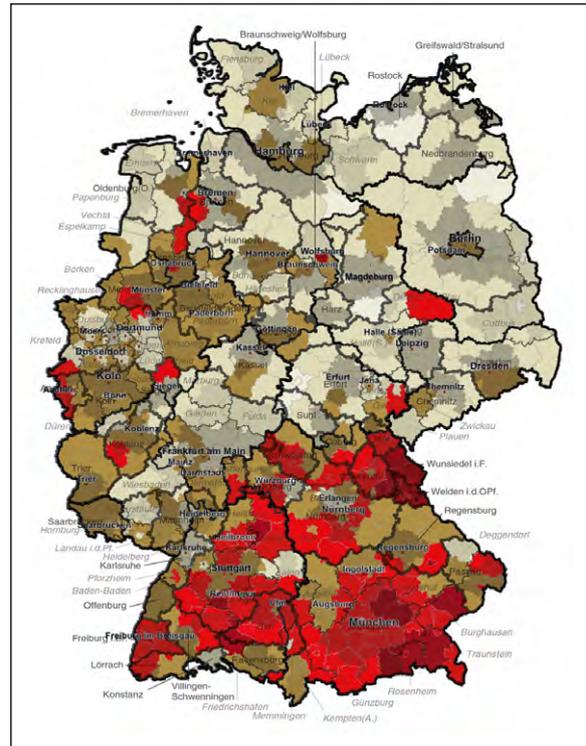
⁸⁹ Aachener Zeitung: Kreis Heinsberg: Pendler im Kreis Heinsberg: 80 Kilometer zwischen Heimat und Job, 7.11.2017, unter: www.aachener-zeitung.de/allgemeines/pendler-im-kreis-heinsberg-80-kilometer-zwischen-heimat-und-job_aid-24933103. ⁹⁰ Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen: Eilantrag gegen fortbestehenden «Lockdown» im Kreis Gütersloh erfolgreich, 6.7.2020, Aktenzeichen: 13 B 940/20.NE. ⁹¹ Kropp, Per/Schwengler, Barbara: Güte und Stabilität funktionaler Arbeitsmarktregionen. Präsentation Workshop «Modellierung kleinräumiger Projektionen», Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 20.11.2018.

Abbildung 10: Funktionale Arbeitsmarktregionen



Quelle: Kropp, Per/Schwengler, Barbara: Güte und Stabilität funktionaler Arbeitsmarktregionen. Präsentation Workshop «Modellierung kleinräumiger Projektionen», Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 20.11.2018, unter: http://doku.iab.de/veranstaltungen/2018/Workshop_RegionaleModellierung_Praesentation_Kropp_Schwengler.pdf

Abbildung 11: Corona-Hotspots und Arbeitsmarktregionen



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an RKI: Täglicher Lagebericht, 2020; Kropp/Schwengler: Güte und Stabilität funktionaler Arbeitsmarktregionen, 2018

sich im Bevölkerungszuwachs vor allem der großen Städte niederschlugen, konnten in diesem Modell für lange Zeit, gegebenenfalls 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.»⁹² Die moderne Form der Urbanisierung machte sich durch Suburbanisierung und die Entstehung von Ballungsräumen samt ihrer vielfachen Verflechtungen bemerkbar – zunehmend im Widerspruch zu den traditionell bestimmten administrativen Strukturen.

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) stellt zudem aktuell unter anderem 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 [Hervorhebung d. A.]» sowie dass «die Pendelströme zwischen Umland und Stadt dagegen an Bedeutung verlieren».⁹³

Das bestärkt den Gedanken, dass bei der Pandemieabwehr Strukturen wie die Metropolregionen und deren innere wie äußere Verflechtungen ins Zentrum der Aufmerksamkeit gehören sollten – anstelle der natio-

nalstaatlichen und allein der bestehenden administrativen Grenzen.

6.3 ANSÄTZE FÜR RESILIENTE (RÄUMLICHE) STRUKTUREN EINER PANDEMIEBEKÄMPFUNG

Regionalisierung von Strategie und Politik nach sozialökonomischen Kriterien

Die Schließung der nationalstaatlichen Grenzen hat sich angesichts der Realitäten im Februar und März 2020 als probater und notwendiger, jedoch suboptimaler Schritt der Pandemiebekämpfung erwiesen. Der anschließende «Flickenteppich» unterschiedlicher Länderstrategien war ebenso ein Versuch, auf regionale Unterschiede zu reagieren, wie die später einsetzende Debatte um die Rolle von Landkreisen und lokaler Lockdowns. Aber hier reagiert 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 leitet sich aus der Lebensrealität ab. Und die findet in lebendigen Regionen statt – von den Euroregionen über die Metropolregionen bis hin zu den Räumen um Groß- und Mit-

92 BBSR: Verkehrsbild Deutschland, S. 3. 93 Ebd.

telzentren. *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 von funktionalen Räumen wie Arbeitsmarktregionen, Mittelbereichen und Stadt-Land-Regionen.»⁹⁴

Zugleich ergibt sich aus der Logik der Dinge, dass auch bei einer Pandemiebekämpfung den Verkehrskorridoren besondere Aufmerksamkeit entgegengebracht werden muss. Das umfasst die Entscheidung, wer wann unter welchen Bedingungen wohin fahren darf, hygienische Bedingungen an Autobahnen und Landstraßen sowie Regularien für Tests.

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 des vorbeugenden Gesundheits- und Seuchenschutzes sowie der Kommunikation und Koordination in akuten Situationen. Die Pandemiegefahr ist weder auf nationalstaatlicher noch auf EU-Ebene ernst genug genommen worden. Das führte dazu, dass wichtige materielle und zeitliche Ressourcen verschwendet worden sind. Das darf sich nicht wiederholen. Das bestehende Instrumentarium muss behertzt genutzt und gestärkt werden. Dazu gehört auch die Frage, ob die dafür nötigen 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 und um die Stärkung der Selbstfindung und Selbstvertretung der Regionen in Europa. Das wiederum ist nichts, was erst in einer fernen Zukunft angepackt werden kann, sondern müsste – wie Yanis Varoufakis in einem Interview anmerkte – bereits von Anfang an auch zum Beispiel 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.»⁹⁵

Eines ist klar: Wir reden hier über Großreformen auf einzelstaatlicher wie auf EU-Ebene. Erfahrungen besa-

«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. [...] Die Entwicklung von Regionen im Sinne eines großräumigen Place-making kann nur von unten erfolgen.»⁹⁶

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 mit Blick darauf, in welcher tatsächlichen Verfassung sich die Gemeinschaft und ihre Mitglieder befinden. Es gehe «um Rechtsfragen, um Finanzen, um Leitbilder, um die Selbstbehauptung nach außen und um die Faktizität der Macht»⁹⁷ – 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 könnte uns der Verfassungskonflikt «ebenso überraschend in eine neue Wirklichkeit führen». 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 US-amerikanischen Präsidenten.»

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 Veränderun-

⁹⁴ Ebd., S. 4. ⁹⁵ Yanis Varoufakis zit. nach Mahler, Michael: «Europa wird traurig und geteilt sein». Der frühere griechische Finanzminister Yanis Varoufakis über den EU-Fonds zu Corona, in: Berliner Zeitung, 15.7.2020. ⁹⁶ BBSR: Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur stadtreregionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung, 2008, unter: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/forschungsfelder/2008/ueberregionalePartnerschaften/04_Modellregionen.html. ⁹⁷ Hier und im Folgenden: di Fabio, Udo: Europas Verfassungskrise, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.6.2020, unter: <https://zeitung.faz.net/faz/politik/2020-06-08/europas-verfassungskrise/468375.html>.

gen brauchen politische Akteure – Akteurinnen und Akteure, die sich selbst verändern, sich selbst entwickeln können. Michael Zürn bringt die dabei bestehenden Schlüsselfragen auf den Punkt:⁹⁸

«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?»

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

⁹⁸ Hier und im Folgenden: Zürn, Michael: Zurück zur Sozialistischen Internationale? Replik auf Carsten Nickel, Floris Biskamp und Michael Hartmann, in: *Leviathan* 2/2020, S. 161–175, hier S. 161.

7 DER LANGE WEG ZUM VORSORGESTAAT

Alles hat seinen Anfang – und oft beginnt etwas schon sehr viel früher als angenommen. Der Wandel vom Gottvertrauen hin zum Katastrophenschutz als gesellschaftspolitische Aufgabe setzt in Europa zu Allerheiligen 1755 ein. Überall in Europa bebte 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 Steinhäufen, worunter mehr als 100.000 Menschen lebendig begraben wurden»,⁹⁹

berichtete ein Zeitzeuge.

«Männer und Weiber, Vornehme und Geringe liefen halb nackend, 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 [...].»¹⁰⁰

Das Rotlichtviertel Lissabons hingegen, die Alfama, war verschont geblieben.

«Es sind sehr große Mengen Waren von unbeschreiblichem Wert in Lissabon verschüttet, verdorben, ruiniert und durch das Feuer verzehrt worden»,

klagt ein anderer Zeitzeuge und berichtet weiter:

«Eine große Menge Schiffe, welche sich auf dem Tagus [Tejo, d. A.] befanden, sind sowohl durch die außerordentliche Bewegung des Wassers als auch durch den Einsturz des Königlichen und anderer Paläste 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 wertiges Deutschland vor dergleichen schrecklichen Unglücksfällen.»¹⁰¹

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 Theodizee¹⁰² ab.»¹⁰³

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.¹⁰⁴ «Es stellte sich der Anspruch ein, die Natur ‹berechnen›, ‹kalkulieren› und ‹versichern›

zu können.» Individuelle, privatwirtschaftliche und staatliche Akteure setzten sich dabei mit dem Thema der Naturkatastrophen auseinander. Sie kooperierten, regten einander an und definierten eigene Rollen. Hannig zeigt, «wie sich Menschen seit dem ausgehenden 18. 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». ¹⁰⁵ 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, [...] dass der moderne Sozial- und Vorsorgestaat im 19. und 20. Jahrhundert entstanden sei.»¹⁰⁶

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 erkläre sich unter anderem aus «dem Rückgang von medizinisch unkontrollierbaren Seuchen» und «der Verbesserung der öffentlichen Hygiene (etwa durch Kanalisation und Frischwasserversorgung)». ¹⁰⁷

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.¹⁰⁸

Dass es sich bei dieser «sozialen Frage» und dem «Pauperismus», die die gesellschaftlichen Debatten im 19. Jahrhundert immer wieder bestimmten, um ein

⁹⁹ Zit. nach: Friedrich, Dirk (Hrsg.): Das Erdbeben von Lissabon 1755: Quellen und historische Texte, Bonn 2015, S. 15. ¹⁰⁰ Ebd., S. 16. ¹⁰¹ O. A.: Kurzverfasste 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/Leipzig, 1756, S. 13 ff. ¹⁰² Der Begriff Theodizee benennt das Problem der Rechtfertigung Gottes angesichts einer gegen ihn vorgetragenen Anschuldigung wegen des in der Welt begegnenden Übels. Siehe Deutsche Bibelgesellschaft: Theodizee, o. J., unter: www.bibelwissenschaft.de/bibelkunde/themenkapitel-at/theodizee/. ¹⁰³ Kern, Fritz: Geschichte und Entwicklung: Evolution, Marburg 1952, S. 9. ¹⁰⁴ Hannig, Nicolai zit. nach Neumaier, Christopher: Rezension zu: Hannig, Nicolai: Kalkulierte Gefahren. Naturkatastrophen und Vorsorge seit 1800, Göttingen 2019, in: H-Soz-Kult, 16.7.2020, unter: www.hsozkult.de/publicationreview/id/reb-27972. ¹⁰⁵ Ebd. ¹⁰⁶ Ebd. ¹⁰⁷ Osterhammel, Jürgen: Das 19. Jahrhundert. 1800 bis 1850, in: Informationen zur politischen Bildung 315/2012, unter: www.bpb.de/izpb/142105/1800-bis-1850?p=all. ¹⁰⁸ Vgl. Hardtwig, Wolfgang: Vormärz. Der monarchische Staat und das Bürgertum, München 1985, S. 70 ff.

strukturelles Problem handelte, war recht bald erkannt worden. Bereits 1846 stand in der Brockhaus-Enzyklopädie geschrieben, 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.»¹⁰⁹

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 erst Jahrzehnte später, in Deutschland mit den Sozialreformen unter Otto von Bismarck, der von Lorenz 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 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.»¹¹⁰

¹⁰⁹ Brockhaus-Enzyklopädie zit. nach ebd. ¹¹⁰ Eichinger, Ulrike: Zwischen Anpassung und Ausstieg. Perspektiven von Beschäftigten im Kontext der Neuordnung Sozialer Arbeit, Heidelberg 2020, S. 20.

8 EINE NEUE ETAPPE FÜR DEN VORSORGESTAAT

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 zum Schutz *der* Natur als Verbündete gegen Exzesse und gegen Störungen des Gleichgewichts durch den Menschen;
- ökonomische (und später soziale) Risikovorsorge;
- Gesundheitsschutz, sanitäre und hygienische Mindeststandards, «Daseinsvorsorge»;
- ökonomischer und sozialer Interessenausgleich, institutionelle Absicherung gesellschaftlicher Balancen («Rheinischer Kapitalismus», Beveridge-Reformen Mitte des 20. Jahrhunderts in Großbritannien und Ähnliches);
- starke Rolle des demokratisch verfassten Staates – aber auch arbeitsteilig mit anderen Akteuren.

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

8.1 EVENTUALITÄTEN ZWINGEND EINKALKULIEREN UND ABSICHERN

In Deutschland muss man sich vielleicht nicht gegen Großerdbeben und Tsunamis absichern. Aber sehr wohl gegen Hochwasser und Erdbeben. 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 hin 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 oder Brände) – es gibt aber auch Risiken und Schocks, die vorab

gänzlich unbekannt und also auch in ihrer Art unvorhersehbar sind. Gerade Letztere aber kann man kaum in einen gesellschaftlichen Alltag einbauen – zum Beispiel durch Katastrophenschutzübungen oder regelmäßige Tests 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.

8.2 AUF AKUTFÄLLE VORBEREITET SEIN

Für Katastrophen, Unfälle und Ähnliches hat

«Deutschland [...] ein vertikal gegliedertes, subsidiäres und maßgeblich auf Ehrenamtlichkeit und Freiwilligkeit beruhendes *Bevölkerungsschutzsystem* [Hervorhebung d. A.] 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.»¹¹¹

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 auf Herausforderungen durch militärische Auseinandersetzungen und Terrorismus liegt. Dafür spricht schon die Aufzählung «neuer Gefahren», für die sich das THW wappnen soll. Nach Auffassung des Gesetzgebers ergeben sie sich «zum Beispiel 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».¹¹² 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.¹¹³ Es darf bezweifelt werden, dass hier der gesamte Erfahrungsraum der bisherigen Corona-Krise umfassend ausgedrückt 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.

¹¹¹ Deutscher Bundestag: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des THW-Gesetzes, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/17291, 20.2.2020, S. 1, unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/172/1917291.pdf>. ¹¹² Ebd., S. 11. ¹¹³ Ebd.

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.

8.3 DAS DEUTSCHE 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 [gesetzlicher und privater Krankenversicherung, d. A.] 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 musste Deutschland glücklicherweise nicht auf diese hohen Kapazitäten zurückgreifen.»¹¹⁴

Hinter dieser erfreulichen Überblicksbilanz 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.¹¹⁵ Einige dieser Mängel benennen Christine Arentz und Frank Wild vom wissenschaftlichen Institut der Privaten Krankenversicherungen (WIP):

- die hohe Arbeitsbelastung für das medizinische Personal auch in «Normalzeiten außerhalb der Pandemie»¹¹⁶ – hier ist eine Aufstockung des Personalbestands in allen medizinischen Berufsgruppen dringend notwendig, was wiederum schon angesichts des Fachkräftemangels eine angemessene Bezahlung voraussetzt;¹¹⁷
- 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».¹¹⁸ 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.¹¹⁹ Das betrifft in erster Linie die mit äußerst vielfältigen Aufgaben versehenen und kommunal getragenen Gesundheitsämter und ver-

gleichbare 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.»¹²⁰

- Arentz und 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.»¹²¹ Es geht hier gewiss nicht nur um Schutzkleidung, sondern um Schutzausrüstung insgesamt – bis hin zu Desinfektionsmitteln.

8.4 DIE EUROPÄISCHE GESUNDHEITSPOLITIK

Aus europäischer Perspektive sieht die EU-Kommission einen «erheblichen strukturellen Verbesserungsbedarf [...], der in der Covid-19-Krise zutage getreten ist».¹²² Angesichts dessen hat die EU-Kommission dem EU-Parlament und dem Europäischen 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

¹¹⁴ Arentz, Christine/Wild, Frank: Vergleich europäischer Gesundheitssysteme in der Covid-19-Pandemie, Wissenschaftliches Institut der Privaten Krankenversicherung, WIP-Analyse 3/2020, S. 22. ¹¹⁵ Rühmkorf, Daniel: Auf Sicht in die Seuche. Die Renaissance des Sozialstaats im Zeichen Coronas, hrsg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Standpunkte 9/2020, S. 5, unter: www.rosalux.de/publikation/id/42288/auf-sicht-in-die-seuche. ¹¹⁶ Arentz/Wild: Vergleich europäischer Gesundheitssysteme in der Covid-19-Pandemie, S. 21. ¹¹⁷ Vgl. dazu Rühmkorf: Auf Sicht in die Seuche, S. 3: «Die eigentlich kritische Größe bei der Pandemiebekämpfung ist ebenso wie beim ÖGD [Öffentlichen Gesundheitsdienst, d. A.] die Personalstärke. Hier sind es aber vor allem die Pflegekräfte, die überall händeringend gesucht werden. Wenn Mitarbeitende 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.» ¹¹⁸ Arentz/Wild: Vergleich europäischer Gesundheitssysteme in der Covid-19-Pandemie, S. 22. ¹¹⁹ Vgl. Rühmkorf: Auf Sicht in die Seuche, S. 3 f.: «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.» ¹²⁰ Arentz/Wild: Vergleich europäischer Gesundheitssysteme in der Covid-19-Pandemie, S. 22. ¹²¹ Ebd. ¹²² Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Aktionsprogramm der Union im Bereich der Gesundheit (2021–2027) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr.282/2014/EG («Programm EU4Health»), Brüssel, 28.5.2020, S. 3, unter: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/DE/COM-2020-405-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>.

koordinierte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die kontinuierliche Umsetzung bewährter Verfahren und den Austausch von Daten, um das allgemeine Niveau der öffentlichen Gesundheit zu erhöhen.»¹²³

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 Pandemiebedrohung schreiben Georg Mascolo und Nikolas Richter: «Rückblickend hat diese Gefahr doch nie die Aufmerksamkeit erhalten, die sie verdient hätte.» Das sei unter anderem 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».¹²⁴

Im Ergebnis reagierten die EU-Staaten 2020 auf die aufziehende Pandemie «hilflos» und mit einem «wenig krisenfesten» Management.¹²⁵ Viel zu lange hielt man an der optimistischen Einschätzung des Gesundheitskommissariats von Ende Januar fest, die Notfallvorsorge der Mitgliedstaaten befände sich auf einem «starken Niveau». Der eigentlich zuständige EU-Kommissar für humanitäre Hilfe und Krisenschutz hatte sich gleich ganz zurückgehalten.

Zwar hatte der zuständige Ausschuss für Gesundheitssicherheit (HSC) der EU-Kommission bereits am 17. Januar zu einer Telefonkonferenz eingeladen – aber lediglich zwölf von 27 Mitgliedstaaten waren dabei vertreten. Die Beratungen des HSC hatten keinen guten Ruf, galten als ineffektiv. Auch Italien fehlte. Dafür regte es am 27. Januar ein Treffen aller EU-Gesundheitsministerinnen und -minister an, um den Umgang mit dem Corona-Virus zu koordinieren – es vergingen zweieinhalb Wochen, bis es dazu kam. So viel Zeit verging oft, zu oft, von einer angemessenen Initiative bis zu ersten Schritten der Umsetzung. Fehleinschätzungen, nega-

tive Routine, Desinteresse und unangemessenes Zeitmanagement – das markiert offensichtlich einen weiteren wesentlichen Teil des «erheblichen strukturellen Verbesserungsbedarfs». Von den Realitäten überrollt, fingen die Mitgliedstaaten an, «sich um sich selbst zu kümmern». Sie «agierten egoistisch und sprachen sich nicht ab», resümiert Stockton.¹²⁶ Das Problem aber liegt tiefer: Wie schon gezeigt wurde, waren in der akuten Gefahrensituation einerseits 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.

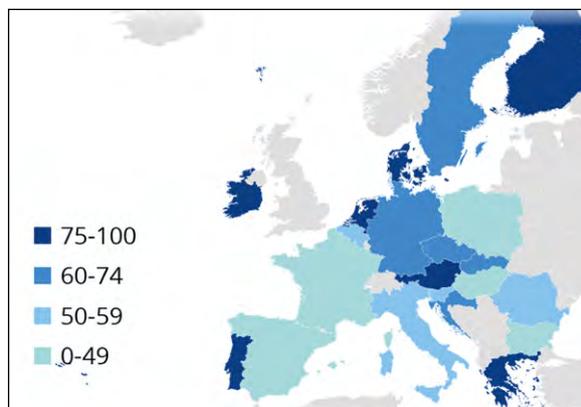
Es geht nicht allein darum, dass sich so etwas nicht wiederholen darf. Notwendig sind jetzt Schritte nach vorn:

«Pandemiepläne [müssen, d. A.] 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.»¹²⁷

8.5 RESILIENZ NICHT OHNE RESILIENZ ZENTRALER SUBSYSTEME

Darüber hinaus tun sich weitere Reformbedarfe auf – so zum Beispiel bei der *Finanzierung der Krankenhäuser*. Dafür gibt es sehr ausdifferenzierte Regelungen, wobei im Grundsatz die Betriebskosten, also alle Kosten für die Behandlung von Patientinnen und 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.¹²⁸ In der Kritik stehen aber vor allem die sogenannten Fallpauschalen, auf deren Grundlage diagnosebezogen die Finanzierungssätze für die Krankenhäuser bemessen werden. «Medizinische Einrichtungen», so Riexinger, «müssen die tatsächlichen Kosten medizinisch sinnvoller Maßnahmen erstattet bekommen».¹²⁹ 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 müssen aber letzten Endes

Abbildung 12: Anteil der Befragten, die mit den Anti-Corona-Maßnahmen der EU zufrieden sind (in %)



Anmerkung: Pro Land rund 1.000 Befragte von 16 bis 64 Jahren; «sehr» und «ziemlich zufrieden»

Quelle: Statista: So zufrieden ist Europa mit den Anti-Corona-Maßnahmen, 16.6.2020, unter: <https://de.statista.com/infografik/22009/befragte-in-europa-zur-zufriedenheit-mit-anti-corona-massnahmen/>

¹²³ Vgl. Europäische Kommission: Fragen und Antworten zum neuen Programm EU4Health, Brüssel, 28.5.2020, unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_20_956. ¹²⁴ Mascolo, Georg/Richter, Nicolas: Gehört, gestaunt, vergessen, in: Süddeutsche Zeitung, 27.3.2020, unter: <http://sz.de/l.4858309>. ¹²⁵ Berndt u. a.: Wie Europa in die Krise stolperte. ¹²⁶ Ebd. ¹²⁷ Rühmkorf: Auf Sicht in die Seuche, S. 4 f. ¹²⁸ Riexinger, Bernd: Das Gesundheitssystem aus der Profitlogik befreien, DIE LINKE, Pressemitteilung, 13.3.2020, unter: www.die-linke.de/start/nachrichten/detail/das-gesundheitssystem-aus-der-profitlogik-befreien/. ¹²⁹ Ebd.

immer die Patientinnen und Patienten sein – welche Unterschiede damit einhergehen, hat gerade die Corona-Pandemie mit ihren höchst unterschiedlichen individuellen Krankheitsverläufen gezeigt.

Die Frage, wie die Kosten medizinischer Maßnahmen kalkuliert 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 führt doch logischerweise zu einer weiteren Einschränkung zulasten der Patientinnen und Patienten, wenn aus dem vorhandenen Budget noch Gewinne abgezweigt werden müssen. Mittlerweile hat die Zahl privater Kliniken die der staatlichen wie auch der freigemeinnützigen (kirchlichen und ähnlichen) Krankenhäuser übertroffen (siehe Abbildung 13) – und die Lobbyisten und Lobbyistinnen loben sie für ihre Effizienz und Qualität.

Corona allerdings machte deutlich, wo die grundsätzlichen Grenzen der privaten Krankenhäuser liegen: Mitte März hatte Bundesgesundheitsminister Spahn alle Krankenhäuser aufgefordert, nicht dringend notwendige (sprich: elektive) Operationen zu verschieben, um mehr Kapazitäten für die Behandlung von Covid-19-Patientinnen und -Patienten zu schaffen. Aber: «Nach dem Aufruf haben private Krankenhausträger elektive Eingriffe sogar weiter nach oben geschraubt», kritisiert der Präsident der Deutschen Interdisziplinären Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI), Uwe Janssens. Außerdem habe keine Vorbereitung auf den Aufschub planbarer Eingriffe stattgefunden. Auch im Kreis Heinsberg, einem Corona-Hotspot, hätten sich private Träger so verhalten. Nach der

Corona-Krise müsse man sich die Geschäftsmodelle privater Träger genauer ansehen, resümiert Janssens.¹³⁰

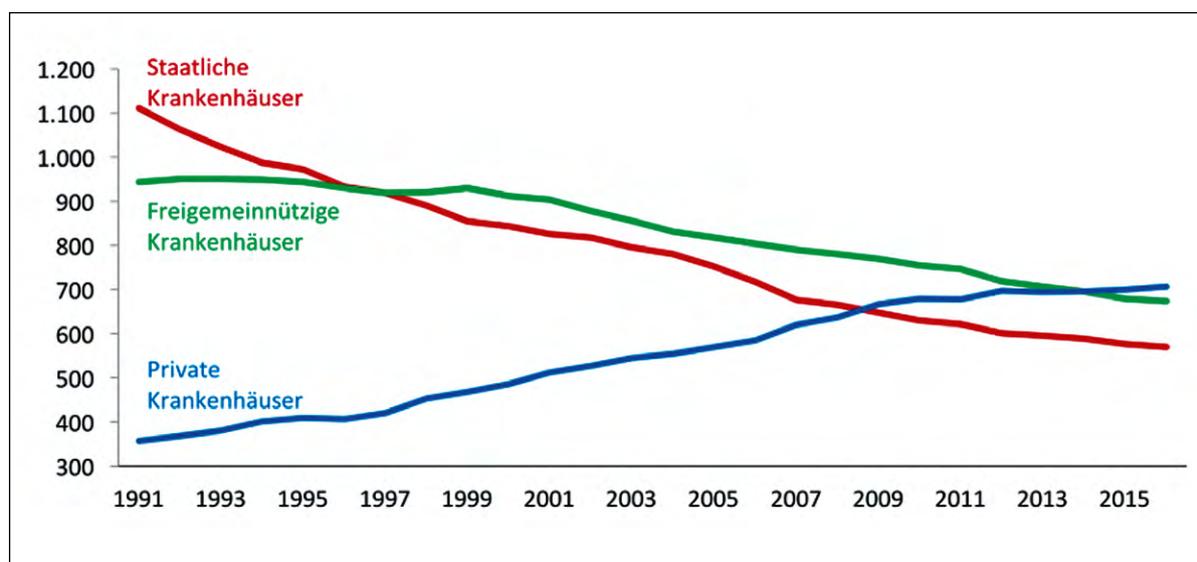
Dies ist um so nötiger, als die unternehmerische Praxis der Klinikkonzerne negative Auswirkungen auf das Gesamtsystem hat:

«Die fortschreitende Privatisierung von Krankenhäusern hatte neue und größtenteils deutlich schlechter bezahlte Tarife für das Pflegepersonal zur Folge, um die Gehalts-sprünge, 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» Kostenverhältnisse der privaten Krankenanstalten als Maßstab genommen, an dem sich öffentliche, konfessionelle und freigemeinnützige Häuser bis heute messen lassen müssen.»¹³¹

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

¹³⁰ Uwe Janssens zit. nach Ärzteblatt: DIVI-Präsident kritisiert Verhalten privater Krankenhausträger in Coronakrise, *aerzteblatt.de*, 3.4.2020, unter: www.aerzteblatt.de/nachrichten/sw/private%20Krankenh%E4user?s=amp=1&n=1&nid=111706. ¹³¹ Rühmkorf: Auf Sicht in die Seuche, S. 4.

Abbildung 13: Krankenhäuser in Deutschland (1991–2016)



Quelle: Kurz, Fabian: Private Krankenhäuser: Profit statt Patientenwohl, IREF, 13.11.2017, unter: <https://de.irefeurope.org/Diskussionsbeitraege/Artikel/Private-Krankenhauser-Profit-statt-Patientenwohl>

mit dieser Frage, weil sie in den hohen Kosten eine Einschränkung des Rechts auf Zugang zu Medikamenten sieht. Im Mai 2019 verabschiedete die WHO eine Resolution, die mehr Transparenz bei der Preisbildung von Medikamenten einfordert.¹³² 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 Preisforderungen einhergehen dürften, zugleich aber nahezu jedem 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 Kosten für Forschung und Entwicklung 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, dass die Ausbreitung der Antibiotikaresistenzen 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 Wirkstoffe. 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.¹³³

Unter dem Druck der sich ausbreitenden Corona-Pandemie hatte der Bund Ende April 2020 die Sars-CoV-2-Arzneimittelversorgungsverordnung in Kraft gesetzt. Damit werden – bis spätestens Ende März 2021 befristet – massive staatliche Eingriffe in den Handel

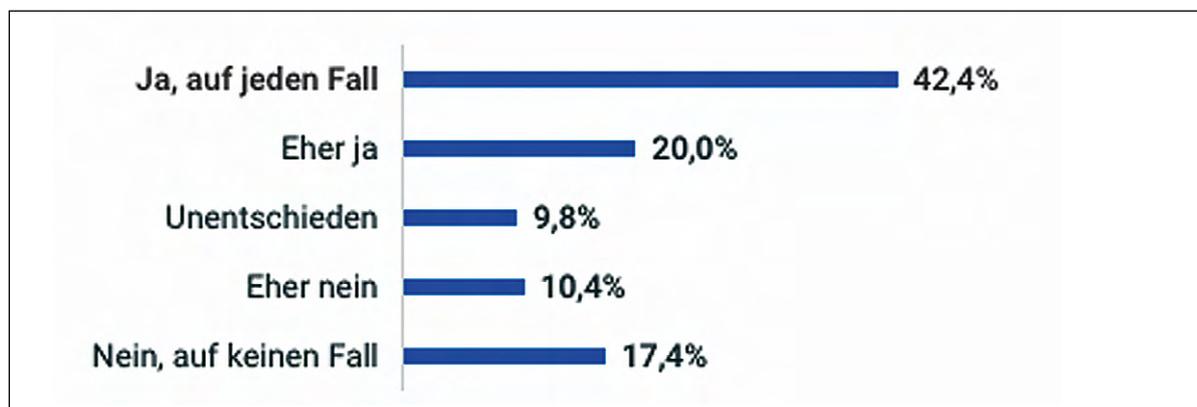
und die Preisbildung für Arznei- und Hilfsmittel, Diagnostika und Medizinprodukte möglich. Das Gesundheitsministerium kann den Handel einschränken und sogar selbst Preise für versorgungskritische Produkte festsetzen (orientiert am Marktpreis vor der Pandemie). Der Gesundheitswirtschaft freilich ging das von Anfang an «entschieden zu weit», wie es in einem Schreiben von Pharma- und MedTech-Spitzenverbänden an die Bundesregierung heißt.¹³⁴

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

1. Die *Prävention* gegen Volkskrankheiten wie zum Beispiel Krebs, Diabetes oder Herz-Kreislauf-Erkrankungen, die sich in Pandemiefällen als zusätzliche Risikofaktoren 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.
2. 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 zur Impfung spricht sich hingegen weniger als ein Drittel aus (siehe Abbildung 14 und 15).

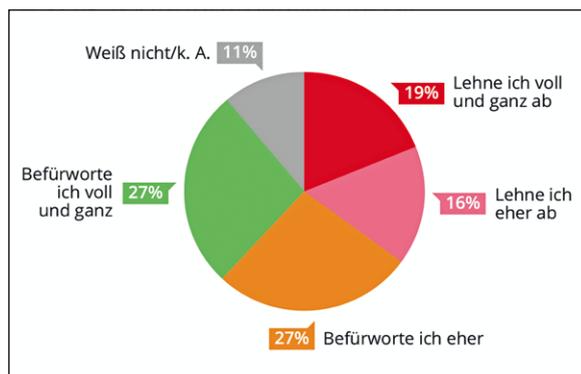
¹³² WHO – World Health Organization: World Health Assembly Update, 28.5.2019, unter: www.who.int/news/item/28-05-2019-world-health-update-28-may-2019. ¹³³ Bundesministerium für Gesundheit: Antibiotika-Resistenzen vermeiden. Deutsche Antibiotika-Resistenzstrategie «Dart 2020». Vierter Zwischenbericht, Berlin 2019, S. 29, unter: www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Praevention/Broschueren/DART2020_4-Zwischenbericht_2019_DE.pdf. ¹³⁴ Ärztezeitung: Sars-CoV-2-Arzneimittelversorgungsverordnung: Hersteller fordern maßvolle Markteingriffe, aerztezeitung.de, 21.4.2020.

Abbildung 14: Impfbereitschaft (in %)



Quelle: Civey, 19.9.2020–19.10.2020, unter: <https://civey.com/umfragen/9820/wurden-sie-sich-gegen-das-coronavirus-impfen-lassen-sobald-ein-impfstoff-entwickelt-ist>

Abbildung 15: Anteil der Befragten, die eine Impfpflicht gegen Covid-19 befürworten/ablehnen würden (in %)



Anmerkung: 2.787 Befragte (ab 18 Jahren in Deutschland); Stand 21.5.2020

Quelle: Suhr, Frauke: Die Impf-Frage spaltet die Deutschen, Statista, 27.5.2020, unter: <https://de.statista.com/infografik/21831/umfrage-ob-es-in-deutschland-eine-impflicht-gegen-covid-19-geben-sollte/>

8.6 RESILIENZ DER SOZIALEN ORDNUNG

Nur kurze Zeit konnten sich während der ersten akuten Corona-Phase jene des allgemeinen Wohlwollens erfreuen, die trotz Lockdown das Funktionieren der Gesellschaft aufrechterhielten. Nur kurz währte das Versprechen, niemanden fallen zu lassen. Hilflosigkeit prägt den Blick auf die Tatsache, dass die Ärmsten im Land auch die Verliererinnen und 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 Hilflosigkeit verfestigt sich.

Auf zwei Aspekte sei hier besonders eingegangen:

1. auf die Frage der Primäreinkommen (insbesondere der jetzt als systemrelevant erkannten Berufsgruppen) und
2. auf die Rolle der Soloselbstständigen.

Keine Resilienz ohne solide Primäreinkommen

Schon bei der Entscheidung für einen Lockdown wurden Bedeutung und Umfang der «kritischen Infrastruktur» deutlich. Empirische Untersuchungen über systemrelevante Berufe,¹³⁵ teils schon länger laufend, erhielten hohe Aufmerksamkeit. Und alle machten deutlich, was etwa die Bertelsmann-Stiftung so formulierte: «Beschäftigte in Branchen, die seither als systemrelevant gelten, stellen einen Großteil derjenigen, die nur gering entlohnt werden.»¹³⁶

In einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zu den systemrelevanten Berufen der «ersten Stunde» (vom Gesundheitssektor über Erziehungs- und Reinigungsberufe bis hin zu Berufen im Polizei- und Justizbereich)¹³⁷ bestätigt sich dieses Ergebnis.

«Während der durchschnittliche Bruttostundenlohn aller Berufe bei 17 Euro liegt, weisen systemrelevante Beru-

fe «erster Stunde» zusammengenommen einen mittleren Stundenlohn von unter 15 Euro auf und liegen damit rund zwölf Prozent unterhalb des Durchschnitts.»¹³⁸

Aufgeschlüsselt auf die einzelnen Berufsgruppen ergibt sich ein teils noch dramatischeres Bild (siehe Abbildung 16).

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.»¹³⁹ (Siehe dazu im Einzelnen Abbildung 17).

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

«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.»¹⁴⁰

Von einem angemessenen Umgang mit den «Helden des Alltags», wie während des ersten Höhepunkts der Corona-Krise gern gesagt wurde, ist angesichts dessen kaum zu reden.

«Auch die derzeitige Corona-Krise offenbart die Schattenseiten des Niedriglohnssektors», stellt die Bertelsmann-Stiftung fest und verweist auf übergreifende Aspekte:

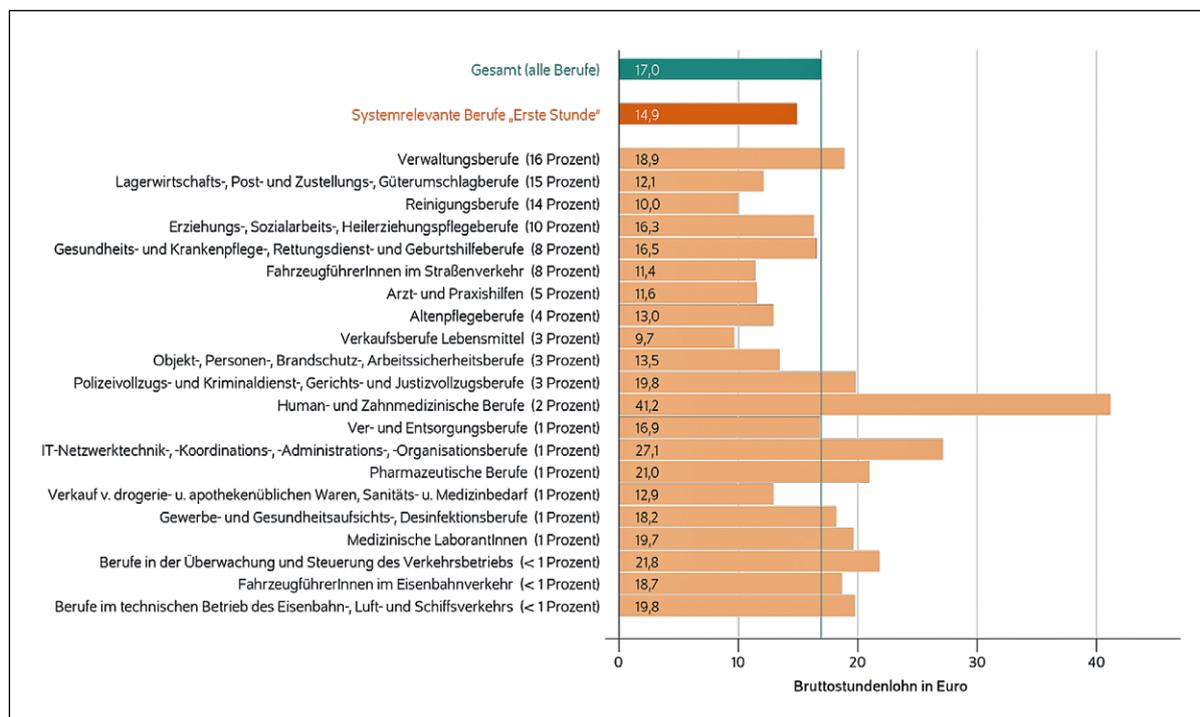
«Nach den jüngsten vorliegenden Zahlen bezog mehr als jeder fünfte Beschäftigte einen Bruttostundenlohn von weniger als 11,40 Euro. In keinem anderen europäischen Land mit vergleichbarem wirtschaftlichen Entwicklungsstand ist der Niedriglohnsektor ähnlich groß.»¹⁴¹

Die Schlussfolgerung:

«Soll der deutsche Arbeitsmarkt in Zeiten eines beschleunigten strukturellen Wandels für die Menschen zukunfts-

¹³⁵ Zur Aufwertung der Einkommen «systemrelevanter Berufe» im Rahmen der traditionellen Verdienst- und Berufsstruktur erscheint demnächst eine Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung. ¹³⁶ Grabka, Markus M./Göbler, Konstantin/Brand, Carsten: Der Niedriglohnsektor in Deutschland – Falle oder Sprungbrett für Beschäftigte?, Gütersloh 2020, S. 5. ¹³⁷ 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 Liste. 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. [...] 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/Samtleben, Claire/Schrenker, Annekatrin/Zucco, Aline: Systemrelevant, aber dennoch kaum anerkannt: Entlohnung unverzichtbarer Berufe in der Corona-Krise unterdurchschnittlich, DIW Berlin aktuell 48, 29.6.2020, S. 2, unter: www.diw.de/de/diw_01.c.792754.de/publikationen/diw_aktuell/2020_0048/systemrelevant_aber_dennoch_kaum_anerkannt_entlohnung_unverzichtbarer_berufe_in_der_corona-krise_unterdurchschnittlich.html. ¹³⁸ Ebd., S. 4. ¹³⁹ Ebd., S. 6. ¹⁴⁰ Ebd., S. 7. ¹⁴¹ Hier und im Folgenden: Grabka u. a.: Der Niedriglohnsektor in Deutschland, S. 4 f.

Abbildung 16: Lohnniveau in systemrelevanten Berufen «erster Stunde» (Bruttostundenlohn)



Anmerkung: 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 Verdienststrukturerhebung (VSE).

Quelle: Koebe, Josefine u. a.: Systemrelevant, aber dennoch kaum anerkannt: Entlohnung unverzichtbarer Berufe in der Corona-Krise unterdurchschnittlich, DIW Berlin, 29.6.2020, S. 4, unter: www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.792728.de/diw_aktuell_48.pdf

fest 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.»

Die Frage ist nun, wie man dieser Situation Herr wird. Die Bertelsmann-Stiftung schlägt einen «Reformmix» für Minijobs, Transferleistungen und für die Kontrolle zur Einhaltung des Mindestlohns vor. Die Wirkungen dürften fürs 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.»¹⁴²

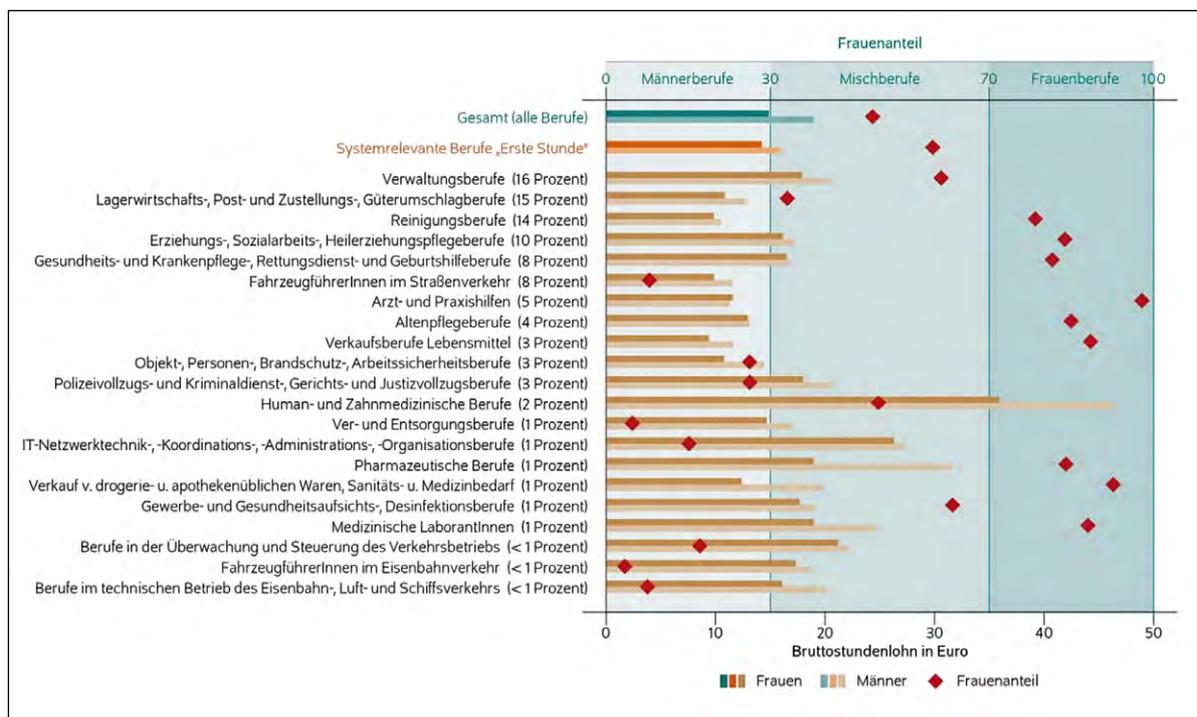
Wenn Gleichheit und soziale Gerechtigkeit maßgeblich vom Platz der Individuen in der gesellschaftlichen Arbeitsteilung abhängen und vom Ertrag, den sie daraus ziehen, dann muss man bei der Primärverteilung beginnen. Anthony Atkinson hat dazu in seiner letzten großen Arbeit eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet.¹⁴³ Man muss sie nicht alle für tauglich halten, manche stehen auch unter dem spezifischen Eindruck der angelsächsischen Welt. Aber einige von ihnen verdie-

nen 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 Entscheidungsträgerinnen und -träger, sich der Richtung des technologischen Wandels ernsthaft anzunehmen, die *menschliche Dimension der Leistungserbringung* dabei zu stärken und die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu sichern.
- Atkinson drängt 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 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*

¹⁴² Hans-Böckler-Stiftung: Kritische Infrastruktur – Mehr als systemrelevant, in: Magazin Mitbestimmung 3/2020. ¹⁴³ Atkinson, Anthony B.: *Inequality – What can be done?* London 2015, S. 237 ff.

Abbildung 17: Frauenanteil (in %) und Bruttostundenlöhne der «ersten Stunde» (in Euro)



Anmerkung: Die Rauten markieren den Frauenanteil in den Frauen-, Misch- und Männerberufen: > 70 Prozent, Mischberufe: 30–70 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 u. a.: Systemrelevant, aber dennoch kaum anerkannt: Entlohnung unverzichtbarer Berufe in der Corona-Krise unterdurchschnittlich, DIW Berlin, 29.6.2020, S. 6, unter: www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.792728.de/diw_aktuell_48.pdf

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 eines sozialen Erbes – *minimum inheritance* – als Kapitalausstattung für alle und
- das *participation income*, eine Art Grundeinkommen, das bestehenden sozialen Schutz ergänzen soll (und das zu einem EU-weiten Kindergrundeinkommen führen soll).

Nur auf den ersten Blick erscheinen aus deutscher Sicht Atkinsons Anregungen zur Primärverteilung als vertraut, strukturell bereits angelegt und somit eigentlich leicht zu erreichen. Doch schon die Forderung, sich der Richtung des technologischen Wandels ernsthaft anzunehmen, verlangt im technik-skeptischen Deutschland schon fast einen Dammbreak. 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 Nonplusultra ist,

die Mobilisierung von Risiko- oder Wagniskapital aber bestenfalls papierne Absichtserklärung bleibt, wird auf hiesigem Boden kaum etwas entstehen, was 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 Ethikkodex 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 oder in der Ernährungswirtschaft 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 Supermarktkassen drängte sich wieder die Sorge um den Arbeitsplatz im Zuge 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 Ethikkodex 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 Spartengewerkschaften 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 Soloselbstständigen, Solopreneurs¹⁴⁴ oder Freelancer hat das wenig zu tun und die schreiend große Vertretungslücke wird so nicht geschlossen.

Integration von (Solo-)Selbstständigen in das sozialstaatliche Gefüge

Die Absicherung der *Soloselbstständigen* 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 Soloselbstständige.¹⁴⁵ Sie sind in Kunst, Kultur, Dienstleistungen, Technologieentwicklung, sozialer und wirtschaftlicher Beratung sowie im Gesundheitssektor 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 selbstständig 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 sogenannten Solopreneurs 2020 etwa 40 Prozent der weltweiten Arbeitskraft stellen. Das Gründungsgeschehen in den entwickelten Ökonomien der Welt hat sich erheblich beschleunigt. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung konstatierte 2018 für die selbstständige Erwerbstätigkeit einen «über die Jahre zunehmenden Trend, der vor allem von den heute zahlenmäßig dominierenden Solo-Selbstständigen getragen war»¹⁴⁶ (siehe Abbildung 18).

Ein Beispiel: Bei der Zahl der Existenzgründungen insgesamt war das Land Brandenburg am Vorabend der Corona-Krise laut Monitor der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Ländervergleich auf Platz 2 vorge-

rückt¹⁴⁷ – drei Viertel der Gründerinnen und Gründer haben (zunächst) keine Mitarbeitenden und stehen für sich selbst. Knapp die Hälfte der Gründerinnen und Gründer setzt eigene Finanzmittel dafür ein – Tendenz steigend.

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 Selbstausbeutung, Clickworkern und Prekarisierung nach gescheiterten Versuchen einer Existenzgründung einhergeht und damit ein zukunftssträchtiger Pfad sozial-ökonomischer Entwicklung abgebrochen oder deformiert wird. Großbritannien macht vor, wie es gehen kann: Mit einer Art Kurzarbeitergeld auch für Selbstständige – sie bekommen das Geld, ohne einen Antrag stellen zu müssen, direkt vom Finanzamt überwiesen. Es beläuft sich auf 80 Prozent des Durchschnittsverdienstes der vergangenen drei Jahre – maximal 2.500 Pfund im Monat.

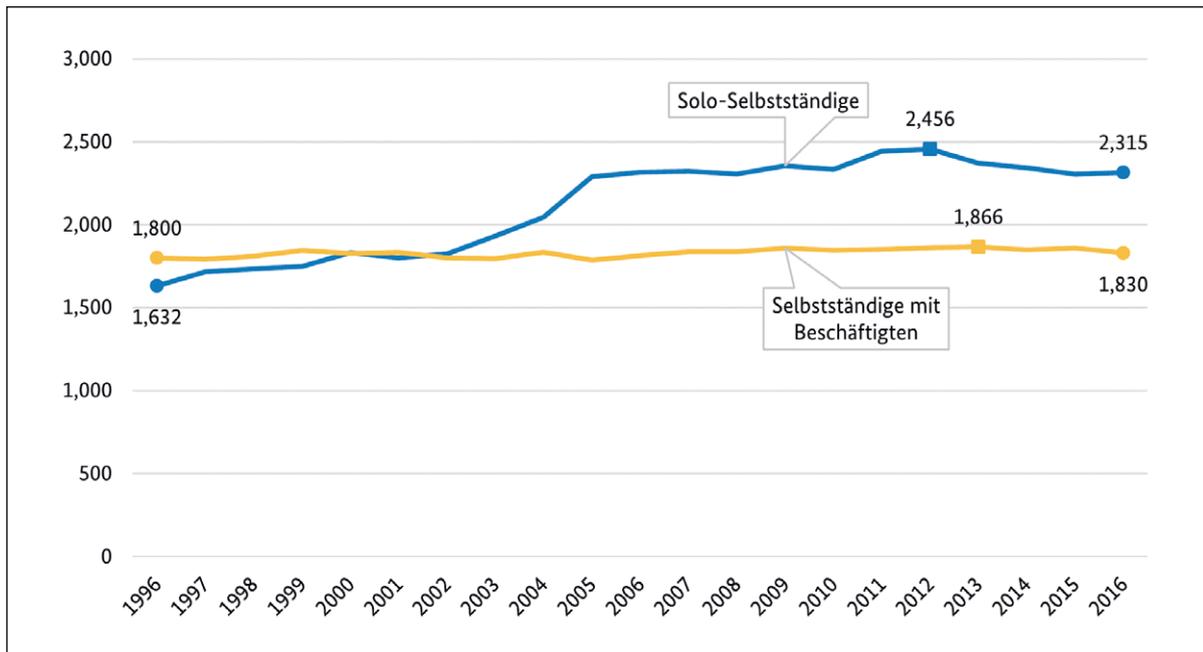
Die deutsche Politik hingegen ist aus ihren veralteten Vorstellungen von Wertschöpfung nicht herausgekommen. Darin kommen die Soloselbstständigen bestenfalls randständig vor. Sicher, zunächst haben die Länder ein paar Tausend Euro für alle Betroffenen bereitgestellt, aber als der Bund dann mit seinen 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 keine resiliente, also auch zukunfts offene Erwerbsstruktur entstehen. Denn auch das britische Modell ist eine Reaktion aus der Not heraus – 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 dem Projekt «Soziale Marktwirtschaft: All inclusive?» der Bertelsmann-Stiftung sind dafür Ansätze entwickelt worden:¹⁴⁸

- 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 existenzsichernde «Mindesteinkommens»-Garantie eingeführt werden – und zwar für all jene, die für sich nachweisen können, dass sie am Markt aktiv sind. Erzielte Leistungsvergütungen werden dabei auf der Basis einer

¹⁴⁴ Solopreneur ist eine Wortneuschöpfung aus «solo» und «Entrepreneur» und meint einen alleintätigen Unternehmer. ¹⁴⁵ Maier, Michael F./Ivanov, Boris: Selbstständige Erwerbstätigkeit in Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Forschungsbericht 514, Berlin 2018, S. 13, unter: www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb514-selbststaendige-erwerbstaetigkeit-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=1. ¹⁴⁶ Ebd., S. 3. ¹⁴⁷ Metzger, Georg: KfW-Gründungsmonitor 2020. Gründungstätigkeit in Deutschland 2019: erster Anstieg seit 5 Jahren – 2020 im Schatten der Corona-Pandemie, Frankfurt a. M. 2020, S. 5. ¹⁴⁸ 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 2018, S. 25 ff.

Abbildung 18: Anzahl der Selbstständigen in Deutschland (in Tsd.)



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

Quelle: Maier, Michael F./Ivanov, Boris: Selbstständige Erwerbstätigkeit in Deutschland, Forschungsbericht 514, Zentrum für Europäische Wirtschaftsordnung, 2018, S. 13, unter: www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb514-selbststaendige-erwerbstaetigkeit-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=1

neu einzuführenden Sozial- und Steuererklärung angerechnet.

- Die Arbeitslosenversicherung soll für alle Erwerbstätigen geöffnet werden, um neue Lebensperspektiven zu eröffnen – in Verbindung mit dem Aufbau einer europäischen Arbeitslosenversicherung.
- Generelle Umstellung der Gesundheits- und Altersvorsorge auf das Modell einer Bürgerversicherung, in die alle einzahlen.
- Neue gesetzliche Versicherungen: Bei zunehmender Zahl von mehr oder weniger selbstständigen Existenzen taugen Rechtsschutzversicherungen nichts und sind bloß 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, um eine stabile, ertragreiche und sozial sichere Tätigkeit von Soloselbstständigen zu ermöglichen. Hier seien zum Abschluss nur einige Stichworte erwähnt:

- Bereitstellung und Erweiterung öffentlicher Räume (inklusive Infrastruktur, Hardware, Cloud-Lösungen, Backoffice, Wissenstransfer),
- öffentlich geförderte Beschäftigung (mit dem Ziel der Etablierung stabiler Non-Profit-Unternehmen),
- Existenzgründungsförderung und -begleitung,
- Recht auf eine zweite Chance,
- Inkubatoren,¹⁴⁹
- Risikokapital.

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

¹⁴⁹ Inkubatoren sind Einrichtungen, die Existenzgründerinnen und -gründer unterstützen.

9 KAPITALISMUS GEHT AUCH ANDERS

9.1 STAAT UND WIRTSCHAFT

Im Herbst 2020 erreichte die Corona-Pandemie einen neuen Höhepunkt, die «Zeit danach» rückte wieder aus dem Blickfeld. Die Sehnsucht nach dem Vertrauten, nach der gewohnten Normalität ist wieder groß – erweist sich aber auch als Gefahr. Die Politik war zunächst fixiert auf die Vermeidung, dann auf die Begrenzung eines neuen Lockdowns.

Und doch ist jede Entscheidung, die in dieser Krise – aus welcher akuten Not auch immer – gefällt wird, bereits eine Entscheidung über den Weg aus der Krise heraus und über die «Zeit danach». In den meisten wirtschaftlich entwickelten Ländern sind – vor allem finanzielle – Ressourcen in einem Ausmaß mobilisiert worden, wie dies zukünftig 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 sich 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. Die Corona-Pandemie hat schlagartig deutlich gemacht, 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 Verselbstständigung des Marktes gegenüber dem Staat geprägt – Großbritannien und Frankreich jedoch haben Anfang 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.»¹⁵⁰

Wir stehen am Beginn einer globalen Rezession, deren Umfang und deren Ende noch nicht absehbar sind. Allein mit Blick auf Deutschland prognostizierte das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (ifo-Institut) bereits im Frühjahr 2020, «dass die Kosten des Shutdown schon bei einer Länge von drei Monaten astronomische Höhen erreichen und das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in diesem Jahr zwischen 10 und knapp über 20 Prozentpunkte reduzieren können».¹⁵¹ Bei einem dreimonatigen Lockdown befürchtete das Institut Verluste von 780.000 bis 1,8 Millionen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen und 420.000 bis 780.000 Minijobs.¹⁵² Das Wort von der tiefsten Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit machte und macht immer wieder die Runde.

9.2 HISTORISCHE LEHRBEISPIELE?

Kann man aus der Wirtschaftsentwicklung des Westens in der Nachkriegszeit etwas lernen? Ja, durchaus. Die westliche Führungsmacht, die USA, sind dabei allerdings erst einmal 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.»¹⁵³ So gab es zwar die Herausforderung, eine Kriegs- auf Friedenswirtschaft umzustellen – allerdings unter optimalen bzw. optimierbaren Nachfragebedingungen und für eine nicht zerstörte Industrie. Demgegenüber betrug in den westeuropäischen am Krieg beteiligten Ländern die Wirtschaftsleistung nur noch 30 bis 40 Prozent der Vorkriegszeit (in Deutschland 20 Prozent).

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».¹⁵⁴ In *(West-)Deutschland* war «die Industriesubstanz [...] durch den Zweiten Weltkrieg und die Reparationen nicht wesentlich zerstört. Das Bruttoan-

¹⁵⁰ Prediger 3 LUTH1545. ¹⁵¹ Dorn, Florian/Fuest, Clemens/Göttert, Marcell/Krolage, Carla/Lautenbacher, Stefan/Link, Sebastian/Peichl, Andreas/Reif, Magnus/Sauer, Stefan/Stöckli, Marc/Wohlraube, Klaus/Wollmershäuser, Timo: Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland: Eine Szenarienrechnung, ifo-Institut 4/2020, S. 32, unter: www.ifo.de/en/publikationen/2020/aufsatz-zeitschrift/die-volkswirtschaftlichen-kosten-des-corona-shutdown. ¹⁵² Ebd., S. 35. ¹⁵³ Spoerer, Mark/Streb, Jochen: Neue deutsche Wirtschaftsgeschichte des 20. Jahrhunderts, Berlin 2013, S. 235. ¹⁵⁴ Farquharson, John: Großbritannien und die deutschen Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 1/1998, S. 43–67, hier S. 44.

gevermögen war bis 1948 auf den Stand von 1936 gefallen, wobei es sich aber überwiegend um relativ junge, weniger als zehn Jahre alte Anlagen handelte.»¹⁵⁵

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».¹⁵⁶

Zentrale Frage für den wirtschaftlichen Wiederaufbau war für Länder wie Deutschland und Frankreich zunächst der Wiederaufbau und die Wiederbelebung der *Verkehrsinfrastruktur*. In *Deutschland* nahmen das die Westalliierten 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 gezielte Demontagen insbesondere von Rüstungsbetrieben und modernen Maschinen, woran vor allem Großbritannien interessiert war, 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 die Weltwirtschaftskrise und ihre lang andauernden 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»¹⁵⁷ (so sein 1944 erschienenes Hauptwerk) sorgen sollte. Beveridges Überlegungen prägten bereits die Denkschrift «Employment Policy», die die Koalitionsregierung unter 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 sozialpolitische 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 (mithilfe von Kontroll- und Genehmigungsverfahren),
- eine erhebliche Ausweitung der Sozialfürsorge (durch die Sozialversicherung),
- zugleich aber auch den Versuch, die Investitionen zulasten 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 1950er Jahre nochmals reprivatisiert wurden.»¹⁵⁸

Ähnlich wurde in Frankreich vorgegangen.

«In Frankreich wurde eine gelenkte Marktwirtschaft unter der Bezeichnung *dirigisme* bzw. Planifikation 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 internationalen Wettbewerb Marktanteile gewinnen zu können.»¹⁵⁹

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.»¹⁶⁰ Im Ergebnis vollzog sich ein rascher und dynamischer wirtschaftlicher Aufschwung – in Großbritannien bis hinein in die 1960er Jahre, in Frankreich bis zur ersten Ölkrise Anfang der 1970er Jahre. Für die entstehenden neu-

¹⁵⁵ Wikipedia: Soziale Marktwirtschaft, o. J., unter: [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)). ¹⁵⁶ Eichengreen, Barry: The Marshall Plan: Economic Effects and Implications for Eastern Europe and the Former USSR, University of California at Berkeley, Department of Economics, Working Paper 92–189, 1992, S. 4 f., unter: <https://escholarship.org/uc/item/6kr8157r>. ¹⁵⁷ Beveridge, William Henry: Vollbeschäftigung in einer freien Gesellschaft. Eine Zusammenfassung, Hamburg 1946. ¹⁵⁸ Röhrich, Wilfried: Gesellschaftssysteme der Gegenwart: Politökonomische Systemanalysen im internationalen Kontext, Berlin 2013, S. 24. ¹⁵⁹ Wikipedia: Nachkriegsboom, o. J., unter: https://de.wikipedia.org/wiki/Nachkriegsboom#Trente_Glorieuses_in_Frankreich. ¹⁶⁰ Timoney, Nicola: Economic Planning in France, in: Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland 1/1984, S. 121–157, hier S. 123 f.

en ökonomischen Bedingungen allerdings waren die Wirtschaftsordnungen der Nachkriegszeit nicht mehr flexibel und innovativ genug.

Zu vermerken ist auch, dass den *Trente Glorieuses* (dt. glorreiche drei Jahrzehnte) 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 und
- Gründer für marktgerecht nicht zu erbringende Bedarfe der Daseinsvorsorge inklusive Bevorratung.

Der Staat als aktiver Unternehmer – das meint mehr als stille Teilhabe zur Sicherung von Kreditfähigkeit und gegebenenfalls Abwehr feindlicher Übernahmeversuche. 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 darauf zielen, im Zuge der Krisenbewältigung die notwendigen Anpassungsleistungen voranzubringen.

9.3 FINANZEN: IST DER MARSHALLPLAN 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 weiterhin funktionsfähige Produktionskapazitäten; ihr Produktivitätsvorsprung war weiter gewachsen. Es gab Überproduktion, vor allem in der Landwirtschaft. Westeuropa musste seinen Bedarf in der unmittelbaren Nachkriegszeit vor allem in den USA befriedigen – und die USA konnten dies leisten. Das Problem allerdings bestand in der Finanzierbarkeit und im stark anwachsenden Handelsbilanzdefizit. Dem kriegsgeschwächten Westeuropa drohten angesichts dessen, die Dollar- und Goldreserven auszugehen.

Vor diesem Hintergrund trat 1947 der Marshallplan in Kraft. Er war weniger ein simpler Gold- oder Geldre-

gen, wie der bald entstandene Mythos noch heute nahelegt, sondern vor allem ein Finanzierungssystem. Die US-Regierung kaufte im eigenen Land Produkte und Rohstoffe auf Dollarbasis ein und lieferte sie nach Europa, wo sie in den jeweiligen Landeswährungen an sogenannte Counterpart Funds (dt. Gegenwertfonds) 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.»¹⁶¹

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 USA sind ebenso betroffen wie die anderen führenden westlichen Industrieländer.

Weitet man jedoch etwas den Blick, so stellt sich schnell die Frage, welche Rolle *China* in absehbarer 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 US-Dollar gehalten werden. Bereits vor der Krise hatte China große Investitionsanstrengungen unternommen, um seine ökonomische Machtposition global zu sichern und auszubauen.

Die USA suchten nach dem Zweiten Weltkrieg Absatz für die eigene Überproduktion und verfügten über die finanziellen Mittel, ihre Partner zu ihren Kunden zu machen. China hat nicht nur enorme Überschüsse, eine enorme Investitionskraft und enorme reale und potenzielle Produktionskapazitäten – es ist innovativ und überdies auch ein gewaltiger Markt. In der Ära des Chefs der Kommunistischen Partei 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 den USA, der globalen Führungsmacht nach dem Zweiten Weltkrieg, und der Volksrepublik China, der möglichen neuen Führungsmacht nach Corona, gibt es einen Unterschied: Die politischen, wirtschaftlichen und Wertesysteme unterscheiden sich fundamental voneinander. 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 angezettelt-

¹⁶¹ Kimmel, Elke: Grundzüge des Marshallplans, hrsg. von der Bundeszentrale für Politische Bildung, 31.10.2005, unter: www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/marshallplan/40034/einleitung.

te 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 EU 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 Counterpart Funds genommen werden können.

9.4 HYPERINFLATION IST KEIN FLUCHTWEG

Die umfangreichen Unterstützungsleistungen seitens der Regierungen 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 des Chefs des permanenten Euro-Rettungsschirms (ESM), Klaus 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 (BIP). Die Maßnahmen zur Unterstützung der Liquidität, die aus öffentlichen Garantien und aus Steuerstundungen für Unternehmen und einzelne Bürgerinnen und Bürger bestehen, belaufen sich demzufolge zusammen auf über 13 Prozent des BIP.¹⁶² Nach den derzeit außer Kraft gesetzten EU-Stabilitätskriterien hingegen dürfte die Nettoneuverschuldung drei Prozent des BIP 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 Euroraums eingeflossen. Das betrifft vor allem die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) 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 Hyperinflation 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.»¹⁶³

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 Rentenmark im Kurs von 1 : 1.012), 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 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 weiterhin verschärfen dürften.

Die EU kann und muss aber in dieser Krise handlungsfähig sein und solidarisch agieren. Besonders betroffe-

¹⁶² Regling, Klaus: Der Moment für Solidarität in Europa ist jetzt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.4.2020, unter: <https://zeitung.faz.net/faz/wirtschaft/2020-04-03/7855ce19b1d1a1b87d2c97736ea74f7e?GEPC=s9>. ¹⁶³ Stark, Jürgen (Mitglied des Direktoriums und des Rates der Europäischen Zentralbank): 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», Bad Homburg, 20.6.2008, unter: www.ecb.europa.eu/press/key/date/2008/html/sp080620_1.de.html.

ne 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 möglicherweise 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.¹⁶⁴ Das Konzept hat eine breite internationale Basis – sie reicht von Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz über die OECD bis hin 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 «Kasino-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. Eine wesentlich strengere Regulierung der Finanzwirtschaft ist schon deswegen unverzichtbar, um negative Einflüsse auf das Vorsorgesystem 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.¹⁶⁵ Dies freilich setzt eine große politische Anstrengung voraus – nicht nur nationalstaatlich, sondern global. 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 Realwirtschaft 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 das Geld als Tausch- und Zahlungsmittel aus den Klauen der Spekulation befreit und zu einem öffentlichen Gut macht, und
- das zur Neuordnung des Systems der Geldschöpfung und damit zum Umbau des Bankensystems zugunsten der Zentralbanken und mit stärkerer Regulierung der Giralgeldschöpfung, also der Schaffung zusätzlicher Geldmengen durch die Geschäftsbanken, 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 und des Platzens von Blasen reduzieren zu wollen.

Was also die Krise maßgeblich induziert, muss großteils 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 – das heißt, ein Teil des virtuellen Geldes wird zu einem Umtauschsatz reduziert und in reale Investitionen überführt.

Dafür braucht es eine Mischung aus:

- *Druck*: Den hochspekulativen Geschäftsmodellen – Derivate und Ähnliches – muss eine absehbare Frist, gegebenenfalls in einem flexiblen Stufenmodell, gesetzt werden.
- *Ausgleich*: Für die ursprüngliche «Versicherungsfunktion» zum Beispiel der Derivate muss eine Alter-

¹⁶⁴ Bertelsmann-Stiftung: Inklusives Wachstum für Deutschland, o. J., unter: www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/abgeschlossene-projekte/inclusive-growth/projektbeschreibung. ¹⁶⁵ Vgl. Falkner: Investitionen gegen die neue Ungleichheit.

native aufgebaut werden – eventuell 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.

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.

Was es braucht, ist ein Ordnungsrahmen, der gesellschaftlich gewünschte, allein aus dem Markt heraus nicht entstehende Effekte und Entwicklungslinien induziert und 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. Aber der klassische ordoliberalen Rahmen, aus dem die soziale Marktwirtschaft erwuchs, muss unter heutigen Bedingungen vergrößert 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 gegebenenfalls) 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 es am vernünftigsten, einfach anzufangen – hier und heute.

