

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Corona-Krise

Hans-Jürgen Papier

VERFASSUNGSRECHTLICHE
PERSPEKTIVEN

Nathalie Behnke

FÖDERALISMUS IN DER
(CORONA-)KRISE?

Annelies G. Blom

ZUM GESELLSCHAFTLICHEN
UMGANG MIT DER
CORONA-PANDEMIE

Evelyn Moser

RÜCKZUG
DES POLITISCHEN?

Aladin El-Mafaalani

„LASST DIE LEHRKRÄFTE
IN RUHE, ABER NICHT
DIE SCHULEN“ –
EIN GESPRÄCH

Frank Biess

CORONA-ANGST
UND DIE GESCHICHTE
DER BUNDESREPUBLIK

Philipp Ther

DIE CORONA-PANDEMIE
ALS HERAUSFORDERUNG
FÜR DEMOKRATIE UND
EUROPÄISCHE INTEGRATION

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Corona-Krise

APuZ 35–37/2020

HANS-JÜRGEN PAPIER

VERFASSUNGSRECHTLICHE PERSPEKTIVEN

Die Corona-Pandemie stellt den Staat vor die schwierige Aufgabe, einen angemessenen Ausgleich zwischen Freiheit und Sicherheit herzustellen. Dabei gilt, die für Grundrechtseingriffe erforderliche demokratische Legitimation zu stärken und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Seite 04–08

NATHALIE BEHNKE

FÖDERALISMUS IN DER (CORONA-)KRISE?

Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie in Deutschland Anfang 2020 ist auch der deutsche Föderalismus wieder einmal verstärkt in die öffentliche Kritik geraten. Entgegen der landläufigen Kritik hat sich dieser gerade in der Krise als effizient und leistungsfähig erwiesen.

Seite 09–15

ANNELIES G. BLOM

ZUM GESELLSCHAFTLICHEN UMGANG MIT DER CORONA-PANDEMIE

Welche Konsequenzen hat die Corona-Krise für das Zusammenleben in Deutschland? Die Antworten auf diese Frage sind vielfältig, zeigen aber, dass die Bevölkerung die implementierten Maßnahmen gerade am Beginn der Pandemie im Allgemeinen als sinnvoll einschätzte.

Seite 16–22

EVELYN MOSER

RÜCKZUG DES POLITISCHEN?

Die deutsche Krisenpolitik zeigt, dass eine liberale Demokratie zu einer erfolgreichen Pandemiebekämpfung fähig ist, dabei jedoch über ihre eigenen Prinzipien stolpern kann. Dies gilt es zu reflektieren, um für künftige, ähnlich gelagerte Probleme gewappnet zu sein.

Seite 23–28

ALADIN EL-MAFAALANI

„LASST DIE LEHRKRÄFTE IN RUHE, ABER NICHT DIE SCHULEN“ – EIN GESPRÄCH

Mitte März 2020 wurden deutschlandweit die Schulen geschlossen. Präsenzunterricht soll erst im Schuljahr 2020/2021 wieder zur Regel werden. Wer ist im Bildungsbereich von der Corona-Pandemie am stärksten betroffen, und wie lässt sich Ungleichheiten entgegenwirken?

Seite 29–32

FRANK BIESS

CORONA-ANGST UND DIE GESCHICHTE DER BUNDESREPUBLIK

Die in Deutschland bislang relativ erfolgreiche Bewältigung der Corona-Pandemie ist auch ein Produkt historisch gewachsener Krisenkompetenz. Die Diskussion über langfristige Folgen und den Status des Ereignisses in der globalen Moderne hat indes erst begonnen.

Seite 33–39

PHILIPP THER

DIE CORONA-PANDEMIE ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DEMOKRATIE UND EUROPÄISCHE INTEGRATION

Im Umgang mit der Corona-Pandemie lassen sich mit China und den USA zwei Pole ausmachen. Hat die EU trotz des Verfalls der Demokratie in manchen ihrer Mitgliedsstaaten eine Chance, als Sieger aus der Konkurrenz zwischen zwei Großmächten hervorzugehen?

Seite 40–45

EDITORIAL

Knapp ein halbes Jahr ist vergangen, seitdem ab Mitte März 2020 bei dem Versuch, die Ausbreitung des neuartigen Corona-Virus in Deutschland einzugrenzen, das wirtschaftliche und öffentliche Leben für mehrere Wochen weitgehend heruntergefahren und tief in Grundrechte eingegriffen wurde. So etwas wie diesen – im Vergleich zu anderen Ländern mit rigiden Ausgangsbeschränkungen milden – „Shutdown“ hatte es in der Geschichte der Bundesrepublik noch nie zuvor gegeben. Mit Blick auf registrierte Infektionszahlen und Todesfälle, die mit dem Virus in Verbindung gebracht werden, ist die Pandemie in Deutschland bisher relativ glimpflich verlaufen.

Der Staat stand und steht dabei vor der schwierigen Aufgabe, einen angemessenen Ausgleich zwischen der Freiheit und dem Schutz des Lebens seiner Bürgerinnen und Bürger herzustellen. Die Verhältnismäßigkeit und demokratische Legitimation von Grundrechtsbeschränkungen sind auch unter pandemischen Bedingungen von zentraler Bedeutung. Mit Blick auf die vielfach als „Flickenteppich“ kritisierte Regelungsvielfalt im Föderalismus steht hingegen die Frage im Raum, ob dieser in der Corona-Krise als Ursache von Problemen gelten kann oder nicht vielmehr hilft, sie zu überwinden.

Ein Ende der Pandemie ist indes noch nicht absehbar. Bei Überlegungen, wie mit ihren langfristigen Folgen umgegangen werden kann, gewinnen Fragen nach der Problemlösungskompetenz von liberalen Demokratien, den Handlungsmöglichkeiten der EU und der Gestaltung von (De-)Globalisierungsprozessen an Relevanz. Viele der Aspekte, die auf nationaler und internationaler Ebene in den vergangenen Monaten negativ hervorgetreten sind, sind nicht neu. Um nicht nur für den weiteren Verlauf der Corona-Krise, sondern auch für künftige, ähnlich gelagerte Probleme gewappnet zu sein, gilt es mehr denn je, den gesellschaftlichen Umgang mit diesen zu reflektieren.

Frederik Schetter

UMGANG MIT DER CORONA-PANDEMIE: VERFASSUNGSRECHTLICHE PERSPEKTIVEN

Hans-Jürgen Papier

Ab Mitte März 2020 wurden in Deutschland aufgrund der Corona-Pandemie flächendeckende Grundrechtsbeschränkungen eingeführt, die in ihrem Ausmaß und in ihrer Tragweite für diese rechtsstaatliche Demokratie bislang einmalig sind. Die Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen betrafen die allgemeine Handlungsfreiheit und das Grundrecht der Bewegungsfreiheit. Das Verbot, Gottesdienste abzuhalten, schränkte die Religionsfreiheit ein, insbesondere die Freiheit der Religionsausübung. Inhaberinnen und Inhaber von Unternehmen verschiedener Branchen war es durch Betriebsschließungen und -einschränkungen mehr oder weniger nicht möglich, ihre Berufsfreiheit auszuüben. Viele Selbständige unterlagen oder unterliegen quasi einem zeitweiligen Berufsverbot. Dies gilt ebenso für viele künstlerisch Tätige, sodass auch die Kunstfreiheit hier erörtert werden könnte. Durch die weitgehende Schließung der Universitäten war die Forschungs- und Lehrfreiheit eingeschränkt. Angesichts der wirtschaftlichen Auswirkungen dieses weitgehenden Lockdowns stellen sich ferner Fragen der Eigentumsfreiheit.

Inzwischen sind viele dieser Beschränkungen wieder aufgehoben worden – angesichts immer noch bestehender Ungewissheiten und Unwägbarkeiten möglicherweise nur vorläufig. Zahlreiche Freiheitsbeschränkungen sind aber nach wie vor in Kraft und werden wohl auch noch eine nicht überschaubare Zeit lang bestehen bleiben. In Zeiten eines pandemischen Notstands von nationaler und internationaler Tragweite ist eine Besinnung auf grundlegende demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien von Verfassungen wegen geboten. Es gibt verschiedene Aspekte von Grundrechtsbeschränkungen, und jede muss im Einzelnen überprüft werden, ob verfassungsrechtlich ein noch zulässiger, insbesondere ein noch verhältnismäßiger Eingriff vorliegt.

AUSGLEICH ZWISCHEN FREIHEIT UND SICHERHEIT

Die Corona-Pandemie stellt den Staat und seine zuständigen Organe vor die schwierige Aufgabe, einen angemessenen Ausgleich zwischen Freiheit und Sicherheit herzustellen. Grundrechte sind in erster Linie dazu bestimmt, die Freiheit des Einzelnen vor ungerechtfertigten und unverhältnismäßigen Eingriffen der öffentlichen Gewalt zu schützen: Sie sind Abwehr- oder Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger gegen den Staat. In dieser Funktionsausrichtung liegt ihr historischer Entstehungsgrund. Die zweite Schutzfunktion der Grundrechte besteht darin, dass sie als objektive Verfassungsprinzipien staatliche Schutzpflichten den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber begründen und dadurch die prinzipielle Geltungskraft der Grundrechte in der Gesellschaft verstärken.

Wie die staatlichen Organe den grundrechtlichen Schutzpflichten nachkommen, ist grundsätzlich von ihnen in eigener Verantwortung zu entscheiden. Das Grundgesetz (GG) verlangt aber vom Gesetzgeber, von der Verwaltung und der Justiz eine permanente Rückbesinnung auf die vom Staat zu verteidigenden Freiheitsrechte und die Herstellung und Wahrung einer angemessenen Balance. Dabei haben sich die Väter und Mütter des Grundgesetzes dagegen entschieden, sämtliche verbürgte Grundrechte abwägbar oder gar „wegwägbar“ zu machen. Die Menschenwürdegarantie und der Menschenwürdegehalt der speziellen Freiheitsrechte gehören zu diesem absolut geschützten Kernbestand. Anders als frühere deutsche Verfassungen stellt das Grundgesetz die Grundrechte als einklagbare Freiheitsrechte des Einzelnen gegen den Staat in den Mittelpunkt, sie sind nicht mehr als bloße Programmsätze, verfassungsly-

rische Verheißungen oder Staatszielbestimmungen zu verstehen. Das zeigt nicht nur die Stellung des Grundrechtekatalogs am Anfang der Verfassung, sondern ganz deutlich auch Art. 1 Abs. 3 GG, der die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht für alle staatlichen Gewalten, einschließlich der gesetzgebenden Gewalt, für verbindlich erklärt. Die staatlichen Eingriffe, *nicht* aber die Geltendmachung der Freiheitsrechte bedürfen der Rechtfertigung.

Bei der Wahl der Mittel zur Erfüllung seiner grundrechtlich fundierten Schutzpflichten ist der Staat also auf die Mittel beschränkt, deren Einsatz mit den rechtsstaatlichen Gehalten der Verfassung in Einklang stehen. Dabei gelten für ihn vor allem zwei verfassungsrechtliche Grenzen: Einerseits muss er nach dem „Untermaßverbot“ ein gewisses Mindestmaß an Schutz gewähren. Diese Pflicht ist verletzt, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich ungeeignet sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder erheblich dahinter zurückbleiben.⁰¹ Andererseits folgt aus der bereits angesprochenen Abwehrfunktion der Grundrechte ein „Übermaßverbot“, es dürfen also keine unverhältnismäßigen Grundrechtseingriffe vorgenommen werden.

VERHÄLTNISSMÄßIGKEIT DER EINGRIFFE

Im Rahmen seiner Schutzpflichtenerfüllung gegen die Ausbreitung des neuartigen Corona-Virus aufgrund des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 GG hat der Staat daher stets die Verhältnismäßigkeit der Eingriffe in die kollidierenden Grundrechte zu prüfen.⁰² Je größer die Gefahren für Leben und Gesundheit der Bevölkerung sind, desto umfassender und massiver dürfen die Freiheitsbeschränkungen sein. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die hier von den Schutzmaßnahmen vorrangig betroffenen Freiheitsrechte einen ausdrücklichen Vorbehalt gesetzlicher Beschränkungen enthalten. Das gilt sowohl für die Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2

Satz 2 GG) und die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) als auch für die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 2 GG), die Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 2 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG), die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) und die Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG). Soweit mit dem Verbot des Abhaltens von Gottesdiensten die Religionsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 und 2 GG eingeschränkt ist, fehlt zwar im Verfassungstext ein ausdrücklicher Gesetzesvorbehalt. Aber auch diese vorbehaltlosen Grundrechte, wozu auch die bereits erwähnte Kunst-, Lehr- und Forschungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG gehört, unterliegen verfassungsimmanenten Schranken, soweit es zum Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter, hier des Lebens und der körperlichen Integrität der Bevölkerung, geboten ist und die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden.

Der Staat muss unter Hinzuziehung externen Sachverständs stets prüfen, welche Gefahrenabwehr- und Vorsorgemaßnahmen angemessen im Verhältnis zur aktuellen Gefahrenlage sind. Diese Fragen der rechtlichen Abwägung sind zwingend interdisziplinär zu beantworten und dürfen nicht ausschließlich Virologinnen, Mediziner, Epidemiologinnen und Naturwissenschaftlern überlassen werden. Vor dem Hintergrund der in wissenschaftlicher Hinsicht mitunter schwer zu beantwortenden Fragen nach der Effektivität von bestimmten Schutzmaßnahmen und dem Gefährdungsgrad der Bevölkerung durch das neuartige Corona-Virus ist den zuständigen Organen des Staates zwingend ein gewisser Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zuzubilligen, dessen Einhaltung die Gerichte nur unter Vertretbarkeitsgesichtspunkten nachprüfen können. Die gesetzlichen Befugnissnormen in § 28 Abs. 1 und § 32 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) sind notgedrungen sehr weit gefasst: Es sind demnach die „notwendigen Schutzmaßnahmen“ zu treffen, „soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist“.

Immer noch besteht kein hinreichendes Maß an Gewissheit über Inhalt und Umfang der Gefahren sowie über die Eignung und Erforderlichkeit der ergriffenen beziehungsweise alternativer Maßnahmen. Weil wir darüber nicht genügend wissen, kann niemand sagen, dass die angeordneten Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen von vornherein unverhältnismäßig ge-

01 Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 125, 39 (78 f.); BVerfGE 88, 203 (159 f.).

02 Vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 10. 4. 2020 – 1 BvQ 28/20 Rn. 14.

wesen sind. Daher können auch keine generellen rechtlichen Bedenken gegen die im März erlassenen Maßnahmen erhoben werden, obgleich sie zu schwerwiegenden Eingriffen in die erwähnten Grundrechte führten. Auch die gegen diese Maßnahmen angerufenen Gerichte sehen sich – wie die Politik und die Exekutive – mit diesen Ungewissheiten über Art und Ausmaß der Gefahren sowie die Eignung und Erforderlichkeit der eingesetzten Mittel konfrontiert. Angesichts dieser Lage kommen auch sie gar nicht umhin, den zuständigen Organen der zweiten Gewalt einen erheblichen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum sowie einen Ermessensspielraum bei der Auswahl der Einzelmaßnahmen einzuräumen. Es konnte nicht erwartet werden, dass die Gerichte abweichend von den Beurteilungen und Einschätzungen der Exekutive die Verantwortung dafür übernehmen, den Schutz von Leben und Gesundheit einer unbestimmten Zahl von Menschen hintanzustellen.

Da es sich allerdings um besonders schwerwiegende Grundrechtseingriffe handelt, die sich mit fortschreitender Zeit weiter intensivieren können, wird das Anforderungsprofil an die Rechtfertigung der Eingriffe mit zunehmender Dauer wachsen. Mit anderen Worten: Nicht die Lockerungen der Corona-Beschränkungen bedürfen einer Rechtfertigung, sondern ihre Aufrechterhaltung oder Wiedereinführung.

Es bestehen berechtigte Zweifel, ob die rechtfertigungsbedürftigen Beschränkungen – gerade in den Zeiten einer Lockerung – vonseiten der Entscheidungsträgerinnen und -träger immer richtig und plausibel begründet werden können. Wenn beispielsweise zeitweilig bestimmt wurde, dass Ladengeschäfte öffnen dürfen, es sei denn ihre Verkaufsfläche liegt über 800 Quadratmeter,⁰³ dann konnte man sich fragen, ob dies unter infektionsschutzrechtlichen Gesichtspunkten gerechtfertigt ist. Es stellt sich nämlich die Frage, ob nicht auch großflächige Geschäfte für die Einhaltung der Abstands- und Hygieneregeln sorgen können – und dies vielleicht sogar besser als kleinräumige Geschäfte, wo sich die Kunden sehr viel mehr drängeln können. Zum anderen wurden bestimmte großflächigere Geschäfte, etwa Möbelhäuser oder Garten- und Baumärkte, von die-

ser Quadratmeterzahlbeschränkung von vornherein ausgenommen. Das ist für Bürgerinnen und Bürger und insbesondere für die Geschäftsleute, die von der Schließung oder der nur partiellen Öffnung nachteilig betroffen sind, nicht einsichtig. Die in den Eilverfahren entscheidenden Verwaltungsgerichte sehen das zu einem großen Teil ebenso.⁰⁴

PARLAMENTSVOORBEHALT

Im Kontext der Grundrechtsbeschränkungen durch die Corona-Schutzmaßnahmen drängt sich ein weiteres Problem auf: Nach den grundgesetzlichen Strukturprinzipien von Demokratie und Rechtsstaat im Sinne des Art. 20 GG, die den verfassungsrechtlichen „Wesentlichkeitsgrundsatz“ insbesondere bei Grundrechtsbeschränkungen enthalten, sind alle wesentlichen Entscheidungen zur Grundrechtsausübung und -einschränkung durch das unmittelbar durch Wahlen vom Volk legitimierte Parlament zu treffen. Der Gesetzgeber ist in den Worten des Bundesverfassungsgerichts dazu verpflichtet, „in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlicher Regelung zugänglich ist, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen“.⁰⁵

Dies betrifft nicht allein die Frage, ob ein bestimmter Sachbereich überhaupt gesetzlich zu regeln ist, sondern auch den Detaillierungsgrad einer parlamentsgesetzlichen Regelung, also die Frage, „wie weit diese Regelungen im Einzelnen zu gehen haben“.⁰⁶ Das Parlament darf insbesondere die Festlegung der sachlichen Voraussetzungen für die Vornahme von Grundrechtseingriffen und die Regelung der wesentlichen Eingriffsmodalitäten nicht durch allzu weit und unbestimmt gefasste Eingriffsermächtigungen der Exekutive überlassen. Diese Anforderungen des Parlamentsvorbehalts decken sich mit dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot. Dieses verlangt vom Gesetzgeber, der Regierung und Verwaltung

03 Vgl. z.B. Daniel Pokraka, 800-qm-Regel sorgt für Kopfschütteln, 16. 4. 2020, www.tagesschau.de/inland/coronamassnahmen-117.html.

04 Vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 27. 4. 2020 – 20 NE 2.793; Verwaltungsgericht Hamburg, Beschluss vom 21. 4. 2020 – 3 E 1675/20.

05 BVerfGE 49, 89 (126). Vgl. auch BVerfGE 98, 218 (251); BVerfGE 101, 1 (34).

06 BVerfGE 101, 1 (34). Vgl. auch BVerfGE 34, 165 (192); BVerfGE 49, 89 (127 ff.); BVerfGE 57, 295 (327); BVerfGE 83, 130 (142).

„steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe“ vorzugeben.⁰⁷ Dies ist Voraussetzung dafür, dass die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle vornehmen können. Nur bei einer hinreichenden Bestimmtheit und Klarheit des Gesetzes können sich die Normunterworfenen auf sie zukommende Belastungen rechtzeitig einstellen.⁰⁸ Wie hoch die Anforderungen an präzise gesetzliche Vorgaben und an die Bestimmtheit gesetzlicher Regelungen sind, richtet sich dabei danach, ob und wie intensiv durch die gesetzlichen Regelungen in Grundrechte Dritter eingegriffen wird oder eingegriffen werden kann.⁰⁹

Die Corona-Schutzmaßnahmen sind mittlerweile in allen Bundesländern durch Rechtsverordnungen geregelt worden, gestützt auf die §§ 28 und 32 IfSG.¹⁰ Die Eingriffsermächtigung nach § 32 IfSG mag hinreichend rechtsstaatlich und demokratiestaatlich adäquat sein, soweit es um zeitlich, regional und personell limitierte Maßnahmen der Gefahrenabwehr und -vorsorge geht. Ein sogenannter Shutdown nationalen Ausmaßes ist aber in diesem Gesetz weder angesprochen noch in grundsätzlicher Hinsicht geregelt. Eine derartige massive und nicht nur kurzzeitige Einschränkung des gesamten gesellschaftlichen und individuellen Lebens sollte nicht auf eine solche Generalklausel gestützt werden dürfen, also dem weitgehenden Ermessen von 16 Landesregierungen und ihrer nachgeordneten Behörden überantwortet sein. Für die freiheitliche Ordnung des gesamten Gemeinwesens nach Art, Ausmaß und Dauer wesentliche Einschnitte müssen im förmlichen Verfahren der parlamentarischen Gesetzgebung bestimmt werden und dürfen nicht anderen Normgebern überlassen werden. Nur dann verfügen sie über die notwendige demokratische Legitimation, nur so sind auch Öffentlichkeit, Transparenz und Rechtssicherheit gewährleistet.

07 Vgl. BVerfGE 110, 33 (106); BVerfGE 128, 282 (317 f. m. w. Nachw.).

08 Vgl. BVerfGE 145, 20 (Rn. 125 m. w. Nachw.).

09 Vgl. BVerfGE 145, 20 (Rn. 125); BVerfGE 93, 213 (238); BVerfGE 102, 254 (337); BVerfGE 131, 88 (123); BVerfGE 133, 277 (336 f., Rn. 140).

10 Zuvor waren die Maßnahmen in manchen Bundesländern noch durch Allgemeinverfügung im Sinne von § 35 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt. Für zwei Einzelfälle wurden sie in Bayern vom Verwaltungsgericht (VG) München deshalb als formell rechtswidrig erachtet, vgl. VG München, Beschlüsse vom 24.3.2020 – M 26 S 20.1252 und M 26 S 20.1255.

EIGENTUM UND BERUFSFREIHEIT

Von den ergriffenen Schutzmaßnahmen sind viele Unternehmen, etwa Handels- und Dienstleistungsbetriebe, die Gastronomie sowie Beherbergungsunternehmen in besonderem Maße betroffen. Angesichts der empfindlichen, nicht selten existenzbedrohenden wirtschaftlichen Verluste dieser Unternehmen ist zu fragen, ob in diesen Fällen nicht *gesetzliche* Entschädigungsregelungen von Verfassungs wegen geboten wären. Die Unternehmensinhaberinnen und -inhaber sind in diesen Fällen nicht betroffen, weil sie krankheits- oder ansteckungsverdächtig sind, ihnen wird aufgrund der Betriebsschließungen gewissermaßen ein „Sonderopfer“ zum Wohle der Allgemeinheit abverlangt. Es geht hier nicht um klassische Enteignungen, aber um Eingriffe in das Eigentum und in die Berufsfreiheit, die man als „ausgleichspflichtige Sozialbindungen“ bezeichnen kann.¹¹

Solche Eingriffe müssten an sich von Verfassungs wegen durch gesetzliche Ausgleichs- beziehungsweise Entschädigungsansprüche abgedeckt werden. Zwar sieht das Infektionsschutzgesetz durchaus Entschädigungsregelungen vor (§ 56 IfSG), aber eben nur für Personen, die ansteckungs- oder krankheitsverdächtig sind und deswegen Beschränkungen, etwa eine Quarantäne, hinnehmen müssen.¹² Diese gesetzlich vorgesehenen Entschädigungsregelungen treffen aber für Unternehmerinnen und Unternehmer, die schwerwiegende wirtschaftliche Folgen tragen müssen, nicht unmittelbar zu. Offenbar hat beim Erlass des Infektionsschutzgesetzes im Jahr 2000 niemand mit einer solchen Tragweite von Ge- und Verboten gerechnet.

Eine rechtsstaatliche Aufarbeitung des Geschehenen wird diesen Aspekt aufgreifen und etwa das Gesetz entsprechend novellieren müssen. Das Problem ist in politischer Hinsicht zunächst dadurch etwas entschärft worden, weil Bund und Länder mit haushaltsgesetzlich ausgewiesenen Finanzleistungen oder Kreditgewährungen reagiert haben. Aber von Verfassungs wegen wird man feststellen müssen, dass der Ge-

11 Vgl. etwa Entscheidung zum Denkmalschutzrecht im Hinblick auf Art. 14 GG: BVerfGE 100, 226 (245 f.).

12 Vgl. Landgericht Heilbronn, Urteil vom 29.4.2020 – I 4 O 82/20; Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beschluss vom 23.4.2020 – 13 MN 96/20 Rn. 37.

setzgeber in der Pflicht steht, selbst Art und Ausmaß der Entschädigungen oder des sonstigen finanziellen Ausgleichs zu regeln.

KRITIK AM FÖDERALISMUS

Der Föderalismus, der zum Identitätskern der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik gehört, wird in der politischen Öffentlichkeit immer wieder als hemmend diskreditiert. Der Vorwurf der „Kleinstaaterei“ und des „Flickenteppichs“ ist immer wieder schnell zur Hand und wird auch im Kontext der Corona-Maßnahmen vorgebracht. Die Bundesstaatlichkeit Deutschlands ist aber ein wichtiger Faktor für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, insbesondere für die Gewaltenteilung und für das Selbstbestimmungsrecht des Volkes, das auf bestimmten Feldern in kleineren politischen Einheiten eher möglich ist als in größeren. Es mag sein, dass das Infektionsschutzgesetz des Bundes an einigen Stellen ergänzungsbedürftig ist, aber die generelle Zuständigkeit der Länder für den Vollzug dieses Bundesgesetzes sollte nicht infrage gestellt werden. Prinzipiell sind die Länder schneller in der Lage, den örtlichen oder regionalen Gegebenheiten gebührend Rechnung zu tragen. Das Infektionsschutzgesetz geht von Infektionslagen aus, die in aller Regel regional spezifisch oder lokal begrenzt verlaufen. Es macht daher durchaus Sinn, dass die regionalen Behörden – etwa Oberste oder Obere Landesbehörden oder die örtlichen Gesundheitsämter – auf diese regionalen Herausforderungen angemessen reagieren können. Die gegenwärtige Besonderheit ist aber, dass die Corona-Pandemie Deutschland insgesamt und die ganze Welt erfasst. Zwar gab es bisher auch gewisse regionale Schwerpunkte, aber grundsätzlich war die Infektionslage auf ihrem Höhepunkt relativ gleich verteilt. Gerade wenn es um die Frage der Verhältnismäßigkeit der Beschränkungen geht, ist es deshalb nicht sonderlich sinnvoll, dies von Land zu Land unterschiedlich zu beurteilen und zu entscheiden.

Diesen Konflikt könnte man im konkreten Fall auflösen, indem man den bundesweiten Parlamentsvorbehalt umsetzt. Auf diese Weise könnte man einerseits die für derartig schwerwiegende Grundrechtseingriffe erforderliche demokratische Legitimation stärken und andererseits eine national einheitliche Grundstruktur der

Schutzmaßnahmen erreichen. Regionalen und örtlichen Besonderheiten könnte durch gesetzliche Öffnungsklauseln zugunsten landesrechtlicher Regelungen Rechnung getragen werden, die für eine zielgenauere Präzisierung, Lockerung oder Verschärfung der im Grundsatz bundesgesetzlich geregelten pandemischen Notstandsordnung sorgen könnten.

AUSBLICK

Die Grundprinzipien unseres Verfassungsstaates, nämlich Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, verlangen, dass der Gesetzgeber sich besser auf epidemische und pandemische Notlagen nationaler beziehungsweise internationaler Tragweite aufstellt. Das bisherige Instrumentarium des Infektionsschutzgesetzes musste angesichts der akuten Gefährdungslage deshalb genutzt werden, weil es keine besseren rechtlichen Instrumentarien gab. Dies gilt unabhängig von der Frage, ob die zuständigen staatlichen Instanzen es viel zu lange versäumt hatten, die notwendigen und geeigneten Maßnahmen zu treffen und nach solchen Versäumnissen mit den schärfsten Mitteln reagieren mussten. Zu erwähnen ist hier vor allem die lange Zeit versäumte Anordnung des Tragens von Schutzmasken in der Öffentlichkeit, obwohl eine solche die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger am wenigsten beeinträchtigt. Der Gesetzgeber sollte daraus lernen und Rechtsstaatlichkeit und Demokratie auch in dieser Hinsicht krisenfest machen. Für den Verteidigungsfall, also wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht, ist vor Jahrzehnten durch Etablierung einer sogenannten Notstandsverfassung im Grundgesetz in rechtlicher Hinsicht Vorsorge getroffen worden. Für den epidemischen Notstand von nationalem Ausmaß fehlt indes nach wie vor eine rechtlich hinreichende Vorsorge. Dieser Frage sollte man umgehend nachgehen und sie zukunftsorientiert angemessen lösen.

HANS-JÜRGEN PAPIER

ist emeritierter Professor für Öffentliches Recht an der Ludwig-Maximilians-Universität München und war von 2002 bis 2010 Präsident des Bundesverfassungsgerichts.

hans-juergen@prof-papier.de

FÖDERALISMUS IN DER (CORONA-)KRISE?

Föderale Funktionen, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse

Nathalie Behnke

Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie in Deutschland Anfang 2020 ist auch der deutsche Föderalismus wieder einmal verstärkt in die öffentliche Kritik geraten. Besonders augenfällig erschien die Hinderlichkeit der föderalen Staatsorganisation im Krisenalltag im Nebeneinander von 16 Corona-Verordnungen der Länder. Vom „Flickenteppich“ war allenthalben die Rede, und in der Polit-Satire „Heute Show“ wurde fröhlich das deutsche „Föderallala“ beschworen.⁰¹ Durfte man im baden-württembergischen Teil des Allgäus auch zu Hochzeiten des Lockdowns legal mit den eigenen Familienmitgliedern wandern und picknicken, riskierte man, beim unsichtbaren Grenzübertritt ins benachbarte Bayern, mit dem gleichen Freizeitverhalten eine bußgeldpflichtige Ordnungswidrigkeit zu begehen. Für Fernbusse galten, als sie wieder fahren durften, in den Ländern jeweils unterschiedliche Hygieneregeln, sodass gegebenenfalls Passagiere an der Ländergrenze hätten ausgeladen werden müssen. Diese und andere Kuriositäten wurden von den Medien dankbar aufgegriffen und vielfältig bei der Frage nach der Krisentauglichkeit des Föderalismus thematisiert. Andererseits bescheinigte insbesondere die ausländische Presse Deutschland ein vorbildliches Pandemie-Management,⁰² nachdem relativ schnell die Zahl der täglichen Neuerkrankungen auf unter 1000 und die Reproduktionszahl, also die Anzahl der Menschen, an die eine mit dem neuartigen Corona-Virus infizierte Person dieses weitergibt, mit wenigen Ausnahmen auf unter 1.0 gesenkt werden konnten.⁰³

Tatsächlich zahlen wir im Alltag manchmal einen Preis der Unbequemlichkeit für unser föderales System. Unübersichtlichkeit, uneinheitliche Lebensverhältnisse, Unvergleichbarkeit oder auch Ungerechtigkeit für Lebenschancen lauten die Vorwürfe der Kritikerinnen und Kritiker, insbesondere mit Blick auf den Bildungsfödera-

lismus.⁰⁴ Andererseits gibt es gute Argumente dafür, dass Deutschland gerade wegen seiner föderalen Staatsorganisation besser durch die Krise gekommen ist als andere Staaten. Die freiheitssichernden, demokratie- und effizienzsteigernden Vorteile föderaler Koordinations- und Entscheidungsprozesse werden in der öffentlichen wie in der wissenschaftlichen Diskussion gerne übersehen. In diesem Beitrag werden daher die theoretisch abgeleiteten Annahmen über Vor- und Nachteile einer föderalen Staatsorganisation empirisch hinterfragt. Anschauungsbeispiel ist das Infektionsschutzmanagement der deutschen Bundesländer in der Phase des Corona-Lockdowns im Frühjahr 2020.

FÖDERALISMUS ALS STAATLICHES ORGANISATIONSPRINZIP

Warum ist Deutschland eigentlich ein Föderalstaat? Ist die föderale Ordnung noch zeitgemäß oder könnte man sie nicht abschaffen? Das sind die Fragen, die implizit in der kritischen Diskussion über den deutschen Föderalismus mitschwingen. Die Frage nach dem „Warum“ kann man historisch, föderalismus-theoretisch oder auch ökonomisch beantworten.

Historisch reicht die Tradition des Föderalismus als Staatsorganisationsprinzip bis ins Mittelalter zurück und setzte sich über alle historischen Brüche hinweg bis in die Bundesrepublik fort.⁰⁵ Der Föderalismus ist somit gewissermaßen in die DNA der deutschen politischen Kultur eingewoben, was sich im Alltag vor allem in den ausgeprägten Mustern föderaler Koordination und Verhandlung in nahezu allen Politikbereichen zeigt.⁰⁶ Für wie grundlegend die föderale Staatsordnung für das Selbstverständnis der Bundesrepublik erachtet wurde, zeigt die

sogenannte Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz, die die Gliederung des Bundes in Länder sowie die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes umfasst. Selbst wenn der politische Wille hierzu bestünde, schützt das Grundgesetz die föderale Ordnung davor, abgeschafft zu werden. Die historische Pfadabhängigkeit ist als Rechtfertigungsargument dennoch nur begrenzt tauglich. Sie mag zwar eine Begründung liefern, warum es schwer und somit unwahrscheinlich ist, von diesem Pfad abzuweichen.⁰⁷ Dass darüber hinaus der pfadabhängig bestimmte Zustand funktional oder normativ in irgendeiner Hinsicht ausgezeichnet sei, ist dadurch hingegen nicht automatisch begründbar. Vielmehr belegt die Theorie der *Lock-in*-Effekte mit ihrem bekanntesten Beispiel der nicht mehr zeitgemäßen, jedoch in historischer Kontinuität weiterhin standardisierten QWERTZ-Tastatur, dass pfadabhängige Entwicklungen auch in Sackgassen führen können.

Das führt uns zum zweiten Argumentationsstrang: der normativen Theorie des Föderalismus. Entwickelte sich der deutsche Föderalismus über lange Jahrhunderte nach der Logik

eines *coming together federalism*,⁰⁸ also durch den freiwilligen Zusammenschluss von Territorien mit dem Ziel, Wirtschafts- und Verteidigungsmacht zu bündeln, stand er als Staatsorganisationsprinzip für Deutschland in den „Verfassungsmomenten“ 1848, 1871, 1919 und 1949 aktiv zur Disposition und benötigte weitergehende Begründungen.⁰⁹ Dominant war hierbei das Motiv der Machtbegrenzung. Weder in der Mitte des 19. Jahrhunderts noch nach dem Ersten Weltkrieg konnte sich die preußische Hegemonialmacht gegen die starken Fürsten im Süden durchsetzen, obwohl sie von Reformern als Kristallisationspunkt für die Ausbildung und Entwicklung eines deutschen Nationalstaates gesehen wurde.¹⁰ Auch 1949, als die Wiederaufnahme des Bundesstaatsprinzips in das Grundgesetz von den Alliierten unterstützt wurde, galt deren Augenmerk der Machtbegrenzung. Obwohl diese historisch primär territorial verstanden wurde – vor Großmachtansprüchen Preußens gegenüber anderen deutschen Territorien oder eines nationalstaatlichen Deutschlands gegenüber seinen Nachbarn, denen das Trauma zweier von Deutschland begonnener Weltkriege noch in den Knochen steckte –, schützt die vertikale Gewaltenteilung auch die individuelle Freiheit. Dieser Aspekt wurde vor allem in der Verfassungsdiskussion der USA betont.¹¹ Die freiheitssichernde Wirkung föderaler Machtbegrenzung dadurch, dass Regierungen nur wenige Entscheidungen autonom treffen können, dass immer ein Mitbestimmen Vieler das „Durchgreifen“ verhindert, ist selbst in unseren friedlichen und stabilen demokratischen Zeiten ein kaum zu überschätzender normativer Vorteil föderaler Staatsorganisation.

Allerdings wird die Beteiligung vieler an einer Entscheidung – und somit ein Wesenskern föderaler Organisation – in der rationalen Entscheidungstheorie in der Regel nicht primär als freiheitssichernd gelobt, sondern eher als Effizienzproblem kritisiert. Ganz allgemein zeigten schon die Wirtschaftswissenschaftler James M. Buchanan und Gordon Tullock, dass mit stei-

01 Vgl. ZDF, Heute-Show, 15. 5. 2020, www.zdf.de/comedy/heute-show/heute-show-vom-15-mai-2020-100.html.

02 Vgl. etwa Philip Oltermann, *Germany's Devolved Logic Is Helping It Win the Coronavirus Race*, 5. 4. 2020, www.theguardian.com/world/2020/apr/05/germanys-devolved-logic-is-helping-it-win-the-coronavirus-race; Guy Chazan, *How Germany Got Coronavirus Right*, 4. 6. 2020, www.ft.com/content/cc1f650a-91c0-4e1f-b990-ee8ceb5339ea.

03 Vgl. Robert Koch-Institut, *COVID-19-Dashboard Germany*, 3. 8. 2020, <https://experience.arcgis.com/experience/478220a4c454480e823b17327b2bf1d4>; dass., *Nowcasting und R-Schätzung: Schätzung der aktuellen Entwicklung der SARS-CoV-2-Epidemie in Deutschland*, 3. 8. 2020, www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Projekte_RKI/Nowcasting.html.

04 Vgl. Mathias Brodkorb/Katja Koch, *Der Abiturbetrug. Vom Scheitern des deutschen Bildungsföderalismus*, Springer 2020.

05 Vgl. Albert Funk, *Kleine Geschichte des Föderalismus. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik*, Paderborn 2010; Arthur Benz, *Lehren aus entwicklungsgeschichtlichen und vergleichenden Analysen. Thesen zur aktuellen Föderalismusdiskussion*, in: *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 32/2001*, S. 391–403; Siegfried Weichlein, *Föderalismus und Demokratie in der Bundesrepublik*, Stuttgart 2018.

06 Vgl. Yvonne Hegele/Nathalie Behnke, *Horizontal Coordination in Cooperative Federalism: The Purpose of Ministerial Conferences in Germany*, in: *Regional & Federal Studies* 5/2017, S. 529–548.

07 Vgl. Kathleen Thelen, *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, in: *Annual Review of Political Science* 2/1999, S. 369–404.

08 Vgl. Alfred Stepan, *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model*, in: *Journal of Democracy* 4/1999, S. 19–34.

09 Zur Theorie der Verfassungsmomente vgl. Bruce Ackerman, *We the People*, Volume 1: *Foundations*, Cambridge MA 1991.

10 Vgl. Funk (Anm. 5), S. 155ff.

11 Vgl. Alexander Hamilton/James Madison/John Jay, *Die Federalist Papers*, Darmstadt 1993 [1787/88].

gender Zahl der Entscheidungsbeteiligten die Kosten einer Einigung bis fast ins Unermessliche steigen können, weswegen in großen Gruppen eine Einstimmigkeitsregel kaum umsetzbar ist.¹² Ähnlich argumentierte der Politikwissenschaftler George Tsebelis in der „Vetospielertheorie“: Je mehr Vetospieler vorhanden seien, desto geringer müsse die Veränderung vom Status quo ausfallen.¹³ Explizit auf den Föderalismus zugeschnitten ist die Theorie der „Politikverflechtung“, die der Politikwissenschaftler Fritz W. Scharpf formuliert hat.¹⁴ Auch er zeigt, dass verflochtene Politikentscheidungen in föderalen Institutionen Ergebnisse hervorbringen, die nach langen Verhandlungsprozessen zu Lösungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führen. Wenn politische Entscheidungsträgerinnen und -träger aber weder schnelle Maßnahmen ergreifen noch weitreichende Reformen umsetzen können, gilt das gemeinhin als Makel in der Politik.

Die Frage ist aber, ob beziehungsweise unter welchen Bedingungen verzögerte und schrittweise erfolgende Entscheidungen tatsächlich von Nachteil sind. Klassische Organisationstheorien ebenso wie neuere Theorien des Umgangs mit Krisen oder mit Komplexität weisen durchgängig darauf hin, dass unter Bedingungen hoher Unsicherheit über die Auswirkungen einer Handlung dezentrale und schrittweise Entscheidungen zu bevorzugen sind.¹⁵ Auf diese Weise lässt sich verhindern, dass Fehlentscheidungen zu katastrophalen Folgen führen. Auch eine

langsame Entscheidung ist an sich kein Fehler, sofern sie dadurch bedingt ist, dass ihr ein längerer Abwägungs- und Deliberationsprozess vorausgeht. Sowohl in der Entscheidungstheorie, etwa im „Jury Theorem“ vom französischen Aufklärer Marquis de Condorcet,¹⁶ als auch in der Institutionenordnung repräsentativer Demokratien¹⁷ drückt sich die Annahme aus, dass mehr Entscheidungsbeteiligte, Diskussion und Beratung die Qualität und die gesellschaftliche Akzeptanz einer Entscheidung verbessern.¹⁸ Umgekehrt zeichnen sich Entscheidungen, die von „starken Staatschefs“ im Alleingang getroffen werden, selten durch umfassende Informationen, ausgewogene Risikoabwägung, Weitsicht und Zukunftsfähigkeit aus. Die populäre Anziehungskraft der neuen Autokraten beispielsweise liegt gerade darin, dass sie sich keiner Machtkontrolle unterwerfen. Gegen diese Kontrastfolie ist eine Entscheidung von Politikerinnen und Politikern klar vorzuziehen, die sich erst intensiv über das verfügbare Wissen zu Handlungsoptionen und deren Konsequenzen informieren und mit anderen Akteurinnen und Akteuren beraten, um sich dann gemeinsam auf die wahrscheinlich beste Entscheidung zu einigen. Insofern hat eine föderale Machtteilung nicht nur den Effekt der Freiheitssicherung, sondern sie reduziert auch systematisch das Risiko für politische Fehlentscheidungen.

Aus ökonomischer Sicht schließlich wird typischerweise argumentiert, dass eine föderale Staatsorganisation vorteilhaft sei, da sie eine ef-

12 Vgl. James M. Buchanan/Gordon Tullock, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor 1962. Buchanan und Tullock verdeutlichen auch die positive Funktion eines Vetos im Sinne des Minderheitenschutzes, sehen also durchaus abgewogen die Vorteile und Risiken verschiedener Entscheidungsregeln.

13 Vgl. George Tsebelis, *Veto Players and Institutional Analysis*, in: *Governance* 4/2000, S. 441–474.

14 Vgl. Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Kronberg 1976.

15 Vgl. Charles E. Lindblom, *The Science of „Muddling Through“*, in: *Public Administration Review* 2/1959, S. 79–88; Karl E. Weick, *Enacted Sensemaking in Crisis Situations*, in: *Journal of Management Studies* 4/1988, S. 305–317; Helen Brissoulis, *Policy Integration for Complex Policy Problems: What, Why and How*, Berlin 2004; Paul Cairney, *Complexity Theory in Political Science and Public Policy*, in: *Political Studies Review* 3/2012, S. 346–358; Arjen Boin et al., *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, Cambridge 2016, S. 49–77.

16 Vgl. Manfred J. Holler, *Marquis de Condorcet and the Two-Dimensional Jury Model*, in: Alain Marciano/Giovanni Ramello (Hrsg.), *Law and Economics in Europe and the US*, Basel 2016, S. 155–169; Joachim Behnke, *Condorcet und die „soziale Mathematik“*. Eine Einführung in Leben und Werk, in: ders./Carolin Stange/Reinhard Zintl (Hrsg.), *Condorcet. Ausgewählte Schriften zu Wahlen und Abstimmungen*, Tübingen 2011, S. 1–48, hier S. 23ff.

17 Vgl. Nadia Urbinati/Mark E. Warren, *The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory*, in: *Annual Review of Political Science* 1/2008, S. 387–412.

18 Vgl. Robert E. Goodin/John S. Dryzek, *Deliberative Impacts: the Macro-Political Uptake of Mini-Publics*, in: *Politics & Society* 2/2006, S. 219–244; Charles Taylor, *Multiculturalism and the Politics of Recognition: An Essay*, Princeton 1992; Arend Lijphart, *Consociational Democracy*, in: *World Politics* 2/1969, S. 707–725; ders., *Constitutional Design for Divided Societies*, in: *Journal of Democracy* 2/2004, S. 96–109; Thomas Hueglin, *Treaty Federalism as a Model of Policy Making: Comparing Canada and the European Union*, in: *Canadian Public Administration* 2/2013, S. 185–202.

fiziente Verteilung knapper Ressourcen sicherstelle und damit für die Bürgerinnen und Bürger auch materiell von Vorteil sei. Dezentrale Einheiten können sich besser als zentrale an regionale Notwendigkeiten, Rahmenbedingungen und Bedürfnisse anpassen. Auch können sie kurzfristiger und flexibler auf sich ändernde Bedarfe reagieren. Dezentraler Verwaltungsvollzug ist prinzipiell auch ohne eine politische Dezentralisierung von Kompetenzen möglich. Frankreich und Italien haben beispielsweise hochgradig dezentrierte Verwaltungskompetenzen, die politische Entscheidungsmacht bleibt aber vollständig (Frankreich) beziehungsweise weitgehend (Italien) zentralisiert. Während dort ein flexibler Verwaltungsvollzug vor Ort ebenso möglich ist wie in Deutschland, existiert nur in Deutschland eine unmittelbare demokratische Rückbindung der politischen Institutionen an den Wählerwillen.

ARBEITENDER FÖDERALISMUS IN DER KRISE

Die föderale Machtteilung hat also erstens eine individuell freiheitssichernde Wirkung, indem sie staatliche Gewalten in Konkurrenz zueinander bringt; sie erhöht zweitens die sachliche Qualität von Entscheidungen in komplexen Entscheidungssituationen, da mehr Deliberation und Diskussion stattfinden und ein hoher Rechtfertigungsdruck für die gefundenen Entscheidungen herrscht. Und sie sichert drittens eine regional angemessene, flexible und effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen. Diesen Vorteilen gegenüber stehen die vermeintlichen Nachteile eines langsamen Entscheidungsprozesses und einer für die Bürgerinnen und Bürger unübersichtlichen Rechtszersplitterung im Territorium.

Inwiefern sich diese Vor- und Nachteile im derzeitigen pandemiebedingten Krisenalltag des arbeitenden Föderalismus bestätigen lassen, wird im Folgenden am Beispiel der sogenannten Corona-Verordnungen empirisch überprüft. Hierbei handelt es sich um die Rechtsvorschriften, die die Landesregierungen seit März 2020 erlassen haben. Im Wesentlichen sind es Verordnungen, teilweise Allgemeinverfügungen und einige wenige formelle Dienstanweisungen. Diese wurden für den Zeitraum vom 9. März bis zum 21. Juni 2020 in allen 16 Bundesländern erhoben und hinsichtlich des

Zeitpunktes, an dem bestimmte Regelungen eingeführt, verändert oder zurückgenommen wurden, codiert.¹⁹

These 1: Der Föderalismus führt zu langsamen Entscheidungen

Nachdem mehrere Covid-19-Fälle Ende Februar 2020 festgestellt wurden, stiegen die Zahlen der täglichen Neuinfektionen innerhalb der ersten zwei Märzwochen sprunghaft an – am 8. März wurde die 1000er-Marke übersprungen, nur zwei Tage später die 2000er-Marke und wiederum zwei Tage später, am 12. März, die 3000er-Marke.²⁰ Am 12. März fand ein Treffen der Regierungschefinnen und -chefs der Länder mit Bundeskanzlerin Angela Merkel statt. Dabei einigte man sich auf Versammlungsverbote und Schulschließungen. Bereits drei Tage später, am 15. März, waren von Flensburg bis Garmisch-Partenkirchen alle Schulen und Kitas geschlossen, für die Kinder berufstätiger Eltern in sogenannten systemrelevanten Berufen wurde eine Notbetreuung angeboten. In der Woche zuvor hatten bereits 14 von 16 Ländern erste Versammlungsverbote erlassen, die letzten beiden Länder folgten am 17. März. Betretensverbote für alle Arten von Betreuungs- und Pflegeheimen wurden bis zum 15. März in acht Bundesländern und in der Woche darauf in weiteren sieben Ländern eingeführt, nur in Rheinland-Pfalz wurde eine entsprechende Regel erst am 23. März eingeführt. Der Lockdown für Geschäfte und Gaststätten mit entsprechenden Ausnahmeregelungen zur Sicherung des täglichen Bedarfs wurde flächendeckend in der Woche ab dem 16. März umgesetzt. Etwas verzögert und uneinheitlicher sieht es bei den Quarantäne-Verordnungen für Reiseheimkehrerinnen und -heimkehrer aus Risikogebieten aus: Diese wurden bis zum 15. März in acht und in der Woche darauf in weiteren vier Bundesländern eingeführt. Die restlichen Länder zogen erst am 23. März (Rheinland-Pfalz), am 2. April (Berlin) und am 10. April (Sachsen und Sachsen-Anhalt) nach.

¹⁹ Der Datensatz kann auf Nachfrage von der Autorin für eigene Analysen angefordert werden. Ich danke sehr herzlich meinem Team an Codiererinnen und Codierern (Marie Zegowitz, Vivien Reining, Till Jürgens und Jannis Kupfer), die als studentische Hilfskräfte diese herkulische Aufgabe in wenigen Wochen bewältigt haben.

²⁰ Vgl. Robert Koch-Institut (Anm. 3).

Diese Zusammenschau verdeutlicht, dass in Krisenzeiten die föderale Handlungsabstimmung kaum zu verzögerten Reaktionen führt. Fast alle als notwendig erkannten Maßnahmen wurden innerhalb weniger Tage flächendeckend realisiert.

These 2: Der Föderalismus führt zu Rechtszersplitterung

Die Unübersichtlichkeit der geltenden Infektionsschutzregelungen war, wie eingangs aufgezeigt, ein augenfälliges Merkmal des deutschen Föderalismus in der Zeit des Corona-Lockdowns. Tatsächlich lässt sich dies – zumindest in Teilen – empirisch bestätigen. Aus der breiten Vielfalt der Regelungsinhalte in den Corona-Verordnungen seien drei Bereiche exemplarisch herausgegriffen: erstens die Hygienemaßnahmen, insbesondere Maskenpflicht und Ausgehverbote; zweitens die Kontaktbeschränkungen im öffentlichen und privaten Raum; sowie drittens der Rückweg von Schließungen zur Wiederöffnung von Einrichtungen.

In der Telefonschleife der Regierungschefinnen und -chefs der Länder mit der Bundeskanzlerin am 15. April 2020 wurde eine Empfehlung zum Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes beschlossen. Zwischen dem 20. und 29. April führten alle Länder eine Maskenpflicht ein, in den meisten Ländern war diese Verpflichtung darüber hinaus bußgeldbewehrt. Wesentlich uneinheitlicher stellten sich die Ausgehbeschränkungen dar. In fünf Bundesländern (Bayern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg) wurden Ausgehverbote verhängt, die sich im Kern auf den Zeitraum vom 23. März bis zum 26. April erstreckten (in Bayern galten sie vom 9. März bis zum 3. Mai). In den anderen Ländern setzte man auf moralische Appelle und Freiwilligkeit, um das Ausgehverhalten zu beschränken.

Die Kontaktbeschränkungen schließlich variierten zwischen den Ländern und über die Zeit hinweg weit von einer Beschränkung auf die Mitglieder des eigenen Haushalts über zahlenmäßige Begrenzungen (eine, zwei, drei weitere Personen) oder die Beschränkung auf zwei Haushalte. Noch unübersichtlicher waren die Regelungen, die sich auf den Aufenthalt und die Bewegung im öffentlichen Raum bezogen. Hier finden sich viele denkbare Kombinationen von Abstandsgeboten, personenbezogenen Kontaktbeschränkungen, Einschränkungen der

Tätigkeit, der Dauer des Aufenthaltes, der Entfernung von der Wohnung und Ähnliches mehr, die sich nicht mehr sinnvoll zusammenfassen oder vergleichen lassen.

Ebenfalls sehr uneinheitlich gestaltete sich der Weg aus dem Lockdown heraus. Erste Lockerungen wurden im Einzelhandel bereits ab Mitte April 2020 eingeführt, für Gastronomie, Einrichtungen, Sport und Tourismus gingen die Länder dann in der Rücknahme der Lockdown-Maßnahmen sowohl im Zeitverlauf als auch hinsichtlich der Schwerpunktsetzung unterschiedliche Wege, wobei die Tendenz über alle Länder hinweg einhellig in Richtung Lockerung ging. Ab dem 27. April durften in zwölf Ländern Schülerinnen und Schüler der Abschlussklassen wieder zur Schule gehen, die übrigen vier Länder zogen in der darauffolgenden Woche nach. Erst ab dem 15. Juni hatten alle Schülerinnen und Schüler zumindest phasenweise wieder Präsenzunterricht, wobei am 25. Juni bereits in einigen Ländern die Sommerferien begannen.

Die Beispiele zeigen, dass die Regelungsvielfalt in der Tat erheblich war und leicht zu Unübersichtlichkeit für die Bürgerinnen und Bürger führen konnten. Diese ist aber nur teilweise der Uneinheitlichkeit der Regelungen zwischen den 16 Ländern geschuldet. Mindestens ebenso zur Verwirrung beigetragen hat die hohe Frequenz der Änderungen *innerhalb* eines Landes. In Nordrhein-Westfalen wurden im Untersuchungszeitraum von 15 Kalenderwochen insgesamt 45 Verordnungen, Bereinigungs- und Änderungsverordnungen erlassen, also im Schnitt drei pro Woche. Für Bayern lassen sich 81 Regelungsdokumente recherchieren, was fast einer Änderung pro Tag entspricht. In Baden-Württemberg ging man zunehmend dazu über, neben zentralen Rechtsverordnungen der Landesregierung die Regelungskompetenz für Detailfragen an die Fachministerien zu delegieren, sodass neben 18 Verordnungen und Allgemeinverordnungen weit über 50 weniger sichtbare Verfügungen und Erlasse von den Fachministerien herausgegeben wurden. Die Kritik der Rechtszersplitterung kann am Beispiel der Corona-Infektionsschutzmaßnahmen daher zwar prinzipiell bestätigt werden. Aber es muss in Rechnung gestellt werden, dass aufgrund der hohen Dynamik, mit der sich die Situation entwickelte, auch innerhalb der einzelnen Länder eine unübersichtliche Rechtslage herrschte.

**These 3:
Der Föderalismus schützt
die individuelle Freiheit**

Am 25. März 2020 stellte der Deutsche Bundestag das Vorliegen einer „epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ gemäß dem neu gefassten § 5 des am selben Tag vom Bundestag geänderten Infektionsschutzgesetzes (IfSG) fest. Diese Feststellung ermächtigte das Bundesgesundheitsministerium, die individuellen Grundrechte einzuschränken und in die föderale Kompetenzverteilung nach Art. 84 GG einzugreifen.²¹ Die Sorgen, die von Verfassungsjuristinnen und -juristen in Reaktion auf die Novelle des IfSG geäußert wurden, scheinen sich aber bislang kaum bestätigt zu haben.²² Hinsichtlich der föderalen Kompetenzverteilung hat das Bundesgesundheitsministerium den Erlass der Infektionsschutzverordnungen komplett den Ländern überlassen und selbst nur wenige Regelungen beschlossen, die sich auf die Registrierung bei der Einreise aus Nicht-EU-Staaten beziehen und somit ohnehin nicht in den Kompetenzbereich der Länder fallen.²³

Im Hinblick auf die Einschränkung individueller Rechte sind Versammlungsverbote, Ausgeh- und Kontaktbeschränkungen und nicht zuletzt die Maskenpflicht für Deutschland ungewohnte Maßnahmen. Dennoch zeigt der empirische Vergleich der Regulierungstätigkeit der Länder, dass gerade der Wettbewerb zwischen den Ländern den Rechtfertigungsdruck auf die politischen Entscheiderinnen und Entscheider und damit letztlich auch die Transparenz der Begründungen deutlich erhöht. Wenn im einen Bundesland Gottesdienste schon wieder erlaubt sind und im anderen noch nicht, stehen beide Regierungen unter erhöhter Beobachtung der Öffentlichkeit, ob diese Maßnahmen den gewünschten Effekt bringen. Manches Vorpreschen eines Ministerpräsidenten, der vielleicht glaubte, sich angesichts herannahen-

der Wahlen als Krisenmanager oder als besonders volksnah profilieren zu können, wurde durch diese wechselseitige Beobachtung und Anpassung stillschweigend dem Mainstream wieder angeglichen, sodass unter dem Strich – zumindest verglichen mit den europäischen Nachbarländern – eine relativ weniger intensive Einschränkung der Individualrechte umgesetzt wurde.

**These 4:
Der Föderalismus führt
zu sachlich besseren Entscheidungen**

Diese These ist empirisch nicht überprüfbar, da der Test kontrafaktische Annahmen erfordert. Es kann lediglich auf Plausibilitätsargumente zurückgegriffen werden. Die enge Koordination zwischen den Ländern und mit dem Bund ist ein wichtiger Indikator für einen intensiven Suchprozess nach richtigen Lösungen. Zwischen dem 12. März 2020 und dem 17. Juni 2020 fanden insgesamt acht offizielle Treffen der Regierungschefinnen und -chefs der Länder mit der Bundeskanzlerin statt, während unter normalen Umständen im selben Zeitraum ein Treffen stattgefunden hätte. Ergänzt wurden diese Treffen auf höchster politischer Ebene durch Konferenzen der Leiterinnen und Leiter der jeweiligen Staatskanzleien sowie regionale Treffen. Koordinationsgremien zwischen den Akteuren des Gesundheitssystems wurden im Rahmen der Pandemiepläne eingesetzt. Zahlreiche informelle Meetings, Telefonate und Absprachen sichern schließlich einen stetigen engen Austausch zwischen allen Akteurinnen und Akteuren. Der beständige Rückgriff auf laufende wissenschaftliche Erkenntnisse ist ein weiteres Kennzeichen der Rationalität des Entscheidungsprozesses in der Krise. Auch der Wettbewerb zwischen den Ländern kann zur Rationalisierung der Entscheidungen beitragen, denn er übt auf die Politikerinnen und Politiker einen Rechtfertigungs- und Begründungsdruck aus. Andererseits zeigte sich, dass dieser Wettbewerbsdruck auch Spitzenpolitiker der Länder verleitete, von gemeinsamen Vereinbarungen öffentlichkeitswirksam abzuweichen, um sich zu profilieren. Der Effekt des Wettbewerbs auf die Qualität der Entscheidungen ist daher ambivalent. Schließlich deutet der Vergleich des Pandemieverlaufs in Deutschland mit anderen westlichen Demokratien darauf hin, dass die getroffenen Entscheidungen vermutlich sachlich nicht ganz falsch waren.

21 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Staatsorganisation und § 5 Infektionsschutzgesetz, WD-3-080-2020, www.bundestag.de/resource/blob/690262/cb718005e6d37eccc82c99191efbec49/WD-3-080-20-pdf-data.pdf; dies. Koordinierung der Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus durch die Bundesregierung, WD-3-105-2020, www.bundestag.de/resource/blob/692490/5883cb39172f495b6044317360e67a00/WD-3-105-20-pdf-data.pdf.

22 Vgl. dies., Staatsorganisation und § 5 Infektionsschutzgesetz (Anm. 21), S. 7.

23 Vgl. Bundesministerium für Gesundheit, Gesetze und Verordnungen, 27.7.2020, www.bundesgesundheitsministerium.de/service/gesetze-und-verordnungen.html.

**These 5:
Der Föderalismus sichert eine
regionalen Bedürfnissen angepasste
Produktion öffentlicher Güter
und Dienstleistungen**

Der Notwendigkeit, auf ein von Anfang an regional stark differenziertes Infektionsgeschehen zu reagieren, kam die föderale Kompetenzverteilung entgegen. So konnte Bayern, das als eines der ersten Bundesländer über die heimkehrenden Skifahrerinnen und Skifahrer aus Tirol und Südtirol von dem Virus betroffen war, schnell und autonom reagieren. Die Stärke dieser Strategie gegenüber einer zentral gelenkten Reaktion auf das Pandemie-Geschehen wurde in einer Telefonschale am 6. Mai 2020 aufgegriffen, als die Kompetenz zum Erlass von Infektionsschutzmaßnahmen sogar noch vom Land auf die Landkreise dezentralisiert wurde. Seitdem kann jeder Landkreis beziehungsweise jede kreisfreie Stadt eigenständig darüber befinden, lokale und partielle Lockdowns zu verhängen, wenn die Zahl der Neuinfizierten im Mittelwert der vergangenen sieben Tage bei über 50 pro 100 000 Einwohner liegt.

Auch das Lob aus dem Ausland für Deutschlands erfolgreiches Krisenmanagement stellt darauf ab, dass die dezentrale Handlungs- und Aufsichtskompetenz der Gesundheitsämter es ermöglicht habe, deutlich schneller Hygieneschutzausrüstungen zu beschaffen, Test- und Tracking-Kapazitäten auszubauen und man dadurch eine große Handlungsfähigkeit gewonnen habe.

Das Argument sollte jedoch nicht im Sinne eines undifferenziert verstandenen Subsidiaritätsprinzips dahingehend verallgemeinert werden, dass möglichst alle Entscheidungen auf der untersten Ebene getroffen werden sollten. Vielmehr setzt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips voraus, dass man weiß, welche Entscheidung welche Reichweite hat und daher auf einer höheren oder niedrigeren Ebene getroffen werden sollte. Die Corona-App etwa konnte schlicht nur zentral für ganz Deutschland entwickelt werden. Ähnlich gelagert sind Probleme des Datenschutzes oder etwa der Einführung von Lern- und Kommunikations-Apps in Schulen, die in der Regel besser zentral als dezentral organisiert werden sollten. Gerade die hohe zeitliche und regionale Dynamik des Infektionsgeschehens legt jedoch eine stark dezentralisierte Regulierung der Infektionsschutzmaßnahmen nahe, wie sie in Deutschland von Anfang an umgesetzt wurde.

**ABSCHLIEßENDE
ÜBERLEGUNGEN**

Im Ergebnis wird deutlich, dass zwar eine gewisse Unübersichtlichkeit und Zersplitterung des rechtlichen Regelwerks von den Bürgerinnen und Bürgern ein hohes Maß an Informationsverarbeitung erfordert; auch bietet der politische Wettbewerb als unerwünschter Nebeneffekt politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern mit Wahlambition Anreize für strategische Kommunikation. In der Phase des Corona-Lockdowns wurde im Frühjahr 2020 jedoch letztlich eine effiziente Balance zwischen zentralen, multilateral verhandelten und koordinierten sowie individuellen, dezentral getroffenen Entscheidungen gefunden.

Der deutsche Föderalismus war nie radikal dualistisch, sondern immer kooperativ und am normativen Leitprinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse orientiert, sodass auch in Krisenzeiten keine große Gefahr einer Rechtszersplitterung bestand. Die Routinen der Koordination wurden intensiviert, und auf diese Weise konnten in wesentlichen Punkten einheitliche Regelungen innerhalb kürzester Zeit implementiert werden. Entgegen der landläufigen Kritik am Föderalismus hat sich dieser gerade in der Krise als effizient und leistungsfähig erwiesen. Zwar wurde auf eine übergreifende Zentralisierung verzichtet, die die Reform des IfSG ermöglicht hätte, aber dieses Risiko gilt es auch für die Zukunft zu kontrollieren, um die freiheitssichernden, rationalitäts- und wohlfahrtssteigernden Vorteile der föderalen Machtteilung zu erhalten.

NATHALIE BEHNKE

ist Professorin und Leiterin des Arbeitsbereichs „Öffentliche Verwaltung, Public Policy“ am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt.

nathalie.behnke@tu-darmstadt.de

ZUM GESELLSCHAFTLICHEN UMGANG MIT DER CORONA-PANDEMIE

Ergebnisse der Mannheimer Corona-Studie

Annelies G. Blom

Als Ende Februar 2020 deutlich wurde, dass die Corona-Pandemie auch Deutschland nicht verschonen würde, überschlugen sich alsbald die Ereignisse. Während Bundesgesundheitsminister Jens Spahn am 12. Februar noch geäußert hatte, es sei „noch nicht absehbar, ob sich aus einer regional begrenzten Epidemie in China eine weltweite Pandemie entwickelt oder nicht“,⁰¹ wurde am 28. Februar ein gemeinsamer Krisenstab des Bundesgesundheitsministeriums (BMG) und Bundesinnenministeriums (BMI) eingesetzt, der sich ab dem 3. März zweimal pro Woche traf.⁰² Ab dem 16. März wurden von der Bundesregierung und den Regierungschefinnen und -chefs der Bundesländer gemeinsam sukzessive weitreichende Entscheidungen getroffen, die tief in die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger eingriffen und weiterhin eingreifen.⁰³ Großveranstaltungen wurden verboten, öffentliche Einrichtungen wie Kindertagesstätten, Schulen und Universitäten geschlossen, Auflagen für beziehungsweise Schließungen von Bars, Restaurants, Geschäften, Sportstätten sowie anderen Betrieben angeordnet und sogar die Grenzen zu den Nachbarländern innerhalb der EU geschlossen. Deutschland befand sich im Ausnahmezustand.

Das galt auch für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Entscheidungsträgerinnen und -träger in Wirtschaft und Politik benötigten dringend wissenschaftliche Erkenntnisse – und zwar nicht nach jahrelanger, sorgfältiger Forschung und Diskussion, sondern unmittelbar. Dies betraf primär die Virologie und Epidemiologie, deren Erkenntnisse die medizinische Bekämpfung des Virus voranbringen und die Verbreitung des Sars-CoV-2-Erregers eindämmen sollten. Aber auch die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften standen schlagartig im Zentrum der Aufmerksamkeit. Welche Konsequenzen würden die getroffenen Maßnahmen kurz- und langfristig für die

Menschen und das Zusammenleben in Deutschland haben?

Belastbare Erkenntnisse in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften beruhen oft auf statistischen Auswertungen amtlicher oder wissenschaftlicher Datenerhebungen, deren Verfahren in der Regel nicht für einen kurzfristigen Einsatz genutzt werden können. In der amtlichen Statistik hapert es dabei an der Geschwindigkeit der Meldeverfahren, während wissenschaftliche Datenerhebungen oft auf Umfragen der allgemeinen Bevölkerung beruhen, die über einen mehrmonatigen Zeitraum mittels persönlich-mündlicher Interviews in Haushalten vor Ort geführt werden.⁰⁴ Darüber hinaus hat der finanzielle Druck in der Datenindustrie in den vergangenen zwei Jahrzehnten zu einer Zerteilung in der Umfragelandschaft geführt: Schnelle Datenerhebungen basieren heute meist auf nicht-zufälligen Stichproben aus höchst selektiven, kommerziellen Pools von Online-Befragten, die die Bevölkerung nicht akkurat abbilden, während Datenerhebungen, die Rückschlüsse auf die Allgemeinheit erlauben, meist längere Erhebungszeiträume veranschlagen.⁰⁵ Neben zeitnahen und akkuraten Daten waren außerdem Vergleichswerte zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ausgangslage vor der Corona-Krise notwendig: Nur so lässt sich feststellen, was die Ausnahme und was die Regel ist. Zudem wurden regelmäßige, beizeiten gar tägliche Updates der Lage benötigt, um beispielsweise die Auswirkungen und die gesellschaftliche Akzeptanz eingeführter Maßnahmen genau verfolgen zu können.

In dieser Situation entschied sich am 15. März ein Team an der Universität Mannheim, eine tägliche Datenerhebung zur Frage, wie die Corona-Krise das Leben der Menschen in Deutschland beeinflusste, ins Leben zu rufen.⁰⁶ Die Erkenntnisse dieser Mannheimer Corona-Studie (MCS)

wurden prominent medial aufgegriffen⁰⁷ und unter anderem im Krisenstab des BMG und des BMI sowie vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) genutzt.⁰⁸

ÜBERSICHT ZUR METHODIK

Die Grundlage der MCS bildet das German Internet Panel (GIP), eine langjährige, online durchgeführte wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Befragung, die auf einer Zufallsstichprobe der allgemeinen Erwachsenenbevölkerung in Deutschland basiert.⁰⁹ Für die MCS wurde die Stichprobe des GIP in sieben zufällige Substichproben unterteilt, die jeweils einem spezifischen Wochentag zugeordnet wurden.

An jedem Wochentag erhielt eine dieser Substichproben per E-Mail eine Einladung zur Tagesstudie. Die angeschriebenen Teilnehmerinnen und Teilnehmer hatten dann 48 Stunden Zeit, sich zu beteiligen. Nach einer Woche wurde dies mit denselben Personen wiederholt. Jede Woche wurden so etwa 3600 Personen befragt. Die Studienteilnehmerinnen und -teilnehmer waren 18 bis 83 Jahre alt. Die Studieninhalte der MCS deckten zentrale Fragestellungen in den Bereichen Wirtschaft, Politik, Gesellschaft sowie Gesund-

heit und Gesundheitsverhalten ab. Die erhobenen Daten wurden in einem mehrstufigen Verfahren detailliert gewichtet.¹⁰ Diese Methodik erlaubte der MCS, auf den Tag genau gesellschaftliche Entwicklungen in Deutschland auszuwerten und zu beobachten. Um die interessierte Öffentlichkeit sowie Entscheidungsträgerinnen und -träger zeitnah über die sich verändernden Gegebenheiten zu informieren, erstellte das Team der MCS jeden Werktag einen Tagesbericht mit einer Fortschreibung der Auswertungen, der online frei zur Verfügung gestellt wurde.¹¹

Im Folgenden werden zentrale Ergebnisse der Studie zu den gesellschaftlichen Entwicklungen während der frühen Phase der Corona-Krise in Deutschland erläutert. Die Erkenntnisse über Häufigkeit persönlicher Treffen, Akzeptanz verschiedener Corona-Maßnahmen und Abwägung des wirtschaftlichen Schadens gegen den gesellschaftlichen Nutzen implementierter Maßnahmen reichen von Mitte März 2020 bis in die Wochen der Lockerungen und das Abflauen der Pandemie in Deutschland Anfang Juli. Die entsprechenden Daten wurden vom 20. März bis zum 10. Juli, also über 16 Wochen hinweg, in unveränderter Weise bei denselben Personen erhoben, sodass sie individuelle Verhaltens- und Einstellungsänderungen widerspiegeln.

01 Zit. nach Bundesministerium für Gesundheit, Coronavirus SARS-CoV-2: Chronik der bisherigen Maßnahmen, 12.2.2020, www.bundesgesundheitsministerium.de/coronavirus/chronik-coronavirus.html.

02 Vgl. dass. Krisenstab des BMI und BMG beschließt Maßnahmen zur Gesundheitsicherheit gegen Corona-Infektionen, Pressemitteilung, 28.2.2020, www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/2020/1-quartal/krisenstab-bmg-bmi.html.

03 Vgl. Bundesregierung, Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer angesichts der Corona-Epidemie in Deutschland, Pressemitteilung, 16.3.2020, www.bundesregierung.de/-1730934.

04 Vgl. Anne Bohlender/Martin Rathje/Axel Glemser, SOEP-Core – 2018: Report of Survey Methodology and Fieldwork, SOEP Survey Papers Series B – Survey Reports (Methodenberichte), S. 824.

05 Vgl. Carina Cornesse et al., A Review of Conceptual Approaches and Empirical Evidence on Probability and Nonprobability Sample Survey Research, in: *Journal of Survey Statistics and Methodology* 1/2020, S. 4–36.

06 Vgl. Annelies G. Blom et al., High-Frequency and High-Quality Survey Data Collection: The Mannheim Corona Study, in: *Survey Research Methods* 2/2020, S. 171–178. Mit großem Dank an alle mitwirkenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (Carina Cornesse, Marina Fikel, Sabine Friedel, Sebastian Juhl, Ulrich Krieger, Roni Lehrer, Katja Möhring, Elias Naumann,

Maximiliane Reifenscheid, Tobias Rettig und Alexander Wenz) und studentischen Hilfskräfte (Nourhan Elsayed, Lisa Jäckel, Julia Kozilek, Elena Madiac, Sabrina Seidl, Marie-Lou Sohnius, Katja Sonntag und Lisa Wellinghoff) für ihren großartigen Einsatz, sowie an den Sonderforschungsbereich 884 „Politische Ökonomie von Reformen“ (Projekt: 139943784) der Deutschen Forschungsgemeinschaft und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Projekt: FIS. 00.00185.20) für finanzielle und ideelle Unterstützung.

07 Für einen Überblick siehe www.uni-mannheim.de/gip/presse/das-gip-in-den-medien.

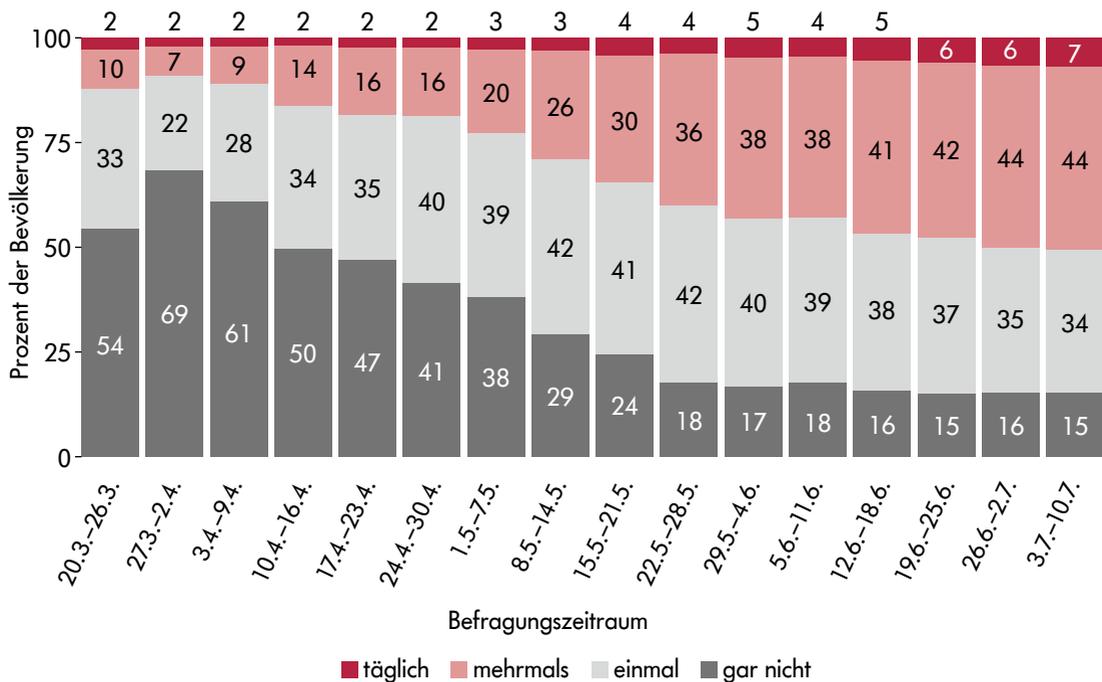
08 Vgl. Universität Mannheim, Krisenstab und Bundesministerien greifen auf Ergebnisse der Mannheimer Corona-Studie zurück, Pressemitteilung, 16.4.2020, www.uni-mannheim.de/newsroom/presse/pressemitteilungen/2020/april/corona-studie-teil-4.

09 Vgl. Annelies G. Blom/Christina Gathmann/Ulrich Krieger, Setting Up an Online Panel Representative of the General Population: The German Internet Panel, in: *Field Methods* 4/2020, S. 391–408.

10 Vgl. Blom et al. (Anm. 6). Zur Gewichtung wurden folgende Merkmale hinzugezogen: Berufstätigkeit und beruflicher Sektor, Alter, Geschlecht, Familienstand und höchster Schulabschluss, Haushaltsgröße und Bundesland.

11 Vgl. Annelies G. Blom et al., Die Mannheimer Corona-Studie: Das Leben in Deutschland im Ausnahmezustand. Bericht zur Lage vom 20. März bis 9. Juli 2020, 10.7.2020, www.uni-mannheim.de/media/Einrichtungen/gip/Corona_Studie/10-07-2020_Mannheimer_Corona-Studie_-_Bericht_zur_Lage_in_den_Tagen_20_Mrz-09_Jul_2020.pdf.

Abbildung 1: Häufigkeit von Treffen mit Freunden, Verwandten oder privat mit Arbeitskolleginnen und -kollegen in den sieben Tagen vor dem Befragungstag



An den Tagen vom 20. bis zum 26. März gaben 54 Prozent der Befragten an, sich an den sieben Tagen vor dem jeweiligen Befragungstag „gar nicht“ mit Freunden Verwandten oder privat mit Arbeitskolleginnen oder -kollegen getroffen zu haben. 33 Prozent gaben „einmal“, 10 Prozent „mehrmals“ und 2 Prozent „täglich“ an.

Quelle: Mannheimer Corona-Studie, 20. März bis 10. Juli 2020, eigene Analysen

HÄUFIGKEIT PERSÖNLICHER TREFFEN

Noch vor der Einführung von verbindlichen Vorschriften wurde die Bevölkerung von Politikerinnen und Politikern gebeten, persönliche Kontakte möglichst einzustellen, um die Verbreitung des Virus weitestgehend einzudämmen. In unterschiedlicher Geschwindigkeit wurden in den Bundesländern daraufhin Maßnahmen wie die Schließung von sozialen Begegnungsstätten und das Verbot von Zusammenkünften mit verschiedenen Teilnehmerzahlen implementiert.¹²

Zur Messung der Häufigkeit persönlicher Treffen griff die MCS auf Fragen zur Ermittlung von Sozialkontakten zurück, die in vielen Studien in der Vergangenheit bereits genutzt wurden und somit auch längerfristige Vergleiche erlauben. In der ersten Teilnahmewoche bekamen alle Befragten zwei Fragen gestellt, „Wie oft haben

Sie sich in der Woche vom 2. bis 8. März, also in der Woche, bevor die ersten Corona-Maßnahmen in Kraft traten, mit Freunden, Verwandten oder privat mit Arbeitskollegen getroffen?“; „Und wie oft haben Sie sich in den vergangenen 7 Tagen mit Freunden, Verwandten oder privat mit Arbeitskollegen getroffen?“ Ab der zweiten Befragungswoche wurde ausschließlich die letzte Frage gestellt.

Auf diese Weise lässt sich die Entwicklung der persönlichen Kontakte im Vergleich zu der Situation kurz vor dem großflächigen Ausbruch der Corona-Pandemie in Deutschland und den damit verbundenen Eindämmungsmaßnahmen nachvollziehen: Vor der Pandemie trafen sich innerhalb einer Woche 15 Prozent der Bevölkerung gar nicht, 31 Prozent einmal, 42 Prozent mehrmals und 12 Prozent täglich mit Freunden, Verwandten oder privat mit Arbeitskolleginnen und -kollegen. Der Höhepunkt der sozialen Einschränkung wurde in der Woche vom 27. März bis zum 2. April erreicht (Abbildung 1). Ab Ostern nahmen die persönlichen Sozialkontakte

¹² Siehe auch den Beitrag von Nathalie Behnke in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

wieder sukzessive zu, bis sie Ende Mai wieder in etwa das Vor-Corona-Niveau erreichten und dann konstant blieben.

Die Menschen in Deutschland haben also stark reagiert – zunächst freiwillig auf die empfohlenen und dann auch gezwungenermaßen auf die verordneten Einschränkungen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Diskussionen zu den Lockerungen der Maßnahmen,¹³ die Osterzeit und dann auch tatsächliche Lockerungen Stück für Stück auf das Verhalten der Menschen ausgewirkt haben. Im Juli 2020 kehrte man, mit entsprechenden Abstandsregeln und der Maskenpflicht, bei der Häufigkeit persönlicher Treffen wieder zu einer Normalsituation zurück, wie man sie aus Zeiten vor der Corona-Pandemie kannte.

In einem MCS-Schwerpunktbericht zum Thema „Social Distancing“ werden die Zusammenhänge der sozialen Einschränkungen genauer beleuchtet. Dabei stellen die Autorinnen und Autoren fest, dass über 70 Prozent der Bevölkerung die Häufigkeit ihrer privaten Begegnungen zwischenzeitlich reduziert haben. Die Einschränkungen wurden von allen betrachteten Bevölkerungsgruppen mitgetragen. Insbesondere aber reduzierten Personen, die sich stark vom Virus bedroht fühlen, und Menschen, die in Bayern leben, ihre privaten Begegnungen. Personen, die alleine in einem Haushalt wohnen, hatten im gesamten Zeitraum mehr Sozialkontakte zu Menschen außerhalb ihres Haushalts als diejenigen, die mit anderen zusammenleben.¹⁴

AKZEPTANZ VERSCHIEDENER CORONA-MAßNAHMEN

Im Rahmen der MCS wurde auch die gesellschaftliche Akzeptanz verschiedener Maßnahmen, die bereits zum Anfang der Corona-Krise weltweit als Möglichkeit zur Eindämmung der Pandemie zur Diskussion standen, untersucht. Es wurde also sowohl die Zustimmung zu Maßnahmen erfragt, die noch nicht, nicht mehr oder nie in Deutschland implementiert wurden, als auch zu denen, die weiterhin voll oder teilweise in Kraft waren.

13 Siehe auch den Beitrag von Evelyn Moser in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

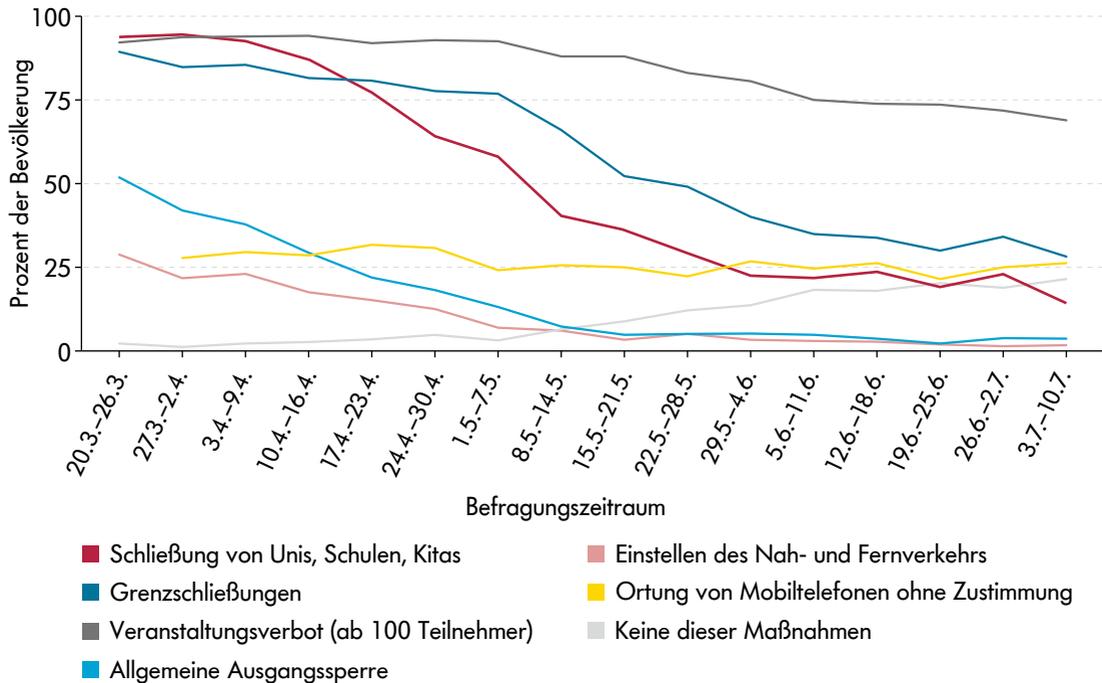
14 Vgl. Roni Lehrer et al., Die Mannheimer Corona-Studie: Die vier Phasen des Social Distancing in Deutschland, 27. 4. 2020, www.uni-mannheim.de/media/Einrichtungen/gip/Corona_Studie/Social_Distancing_Schwerpunktbericht_update.pdf.

Die Akzeptanz verschiedener Maßnahmen, etwa die Schließung öffentlicher Einrichtung und Landesgrenzen, wurde mit der Frage erhoben, „welche der folgenden Maßnahmen“ die Befragten „in der heutigen Situation für angemessen“ hielten. Mehrfachnennungen waren möglich, und die Befragten konnten außerdem angeben, wenn sie „keine dieser Maßnahmen in der heutigen Situation für angemessen“ hielten.

Zu Beginn der Corona-Krise fanden die Maßnahmen zur Schließung von Universitäten, Schulen und Kindergärten, zur Schließung der Landesgrenzen und zum Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmern überwältigende Unterstützung von über 90 Prozent (*Abbildung 2*). Danach brach die Akzeptanz der Schließung von Universitäten, Schulen und Kindergärten am schnellsten ein. Zum Ende der Osterferien Mitte April 2020 und den damit einhergehenden, teilweise heftigen Diskussionen in Politik und Medien, schwand die Zustimmung zu diesen Maßnahmen. Dieser Trend hielt auch über den gesamten Mai weiter an und stabilisierte sich ab Anfang Juni bei einer Zustimmungsrate von weniger als 25 Prozent. Auch die Akzeptanz der Grenzschließungen nahm im Zeitverlauf ab, brach aber erst Anfang Mai deutlich ein und stabilisierte sich ab Anfang Juni bei einer Zustimmungsrate von knapp über 25 Prozent. Der Verlauf der eingeschätzten Angemessenheit eines Verbots von Veranstaltungen mit mehr als 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmern zeichnet da ein ganz anderes Bild. Zu keinem Zeitpunkt war ein klarer Einbruch der Zustimmung zu verzeichnen, auch Anfang Juli befürworteten noch rund drei Viertel der Menschen in Deutschland diese Maßnahme.

Die weiteren erfragten Maßnahmen, etwa eine allgemeine Ausgangssperre, die Einstellung des Nah- und Fernverkehrs oder die Ortung der Mobiltelefone infizierter Personen ohne Zustimmung der Beteiligten, wurden in Deutschland in dieser Form nie eingeführt. Sie fanden auch bereits zu Beginn der MCS deutlich weniger Zustimmung. Von diesen Maßnahmen fand Ende März die allgemeine Ausgangssperre, wie sie beispielsweise in verschiedenen Regionen Italiens und Spaniens verordnet wurde, den größten Anklang. Rund die Hälfte der Bevölkerung hielt diese Maßnahme in der damaligen Situation für angemessen. Diese Zustimmung nahm allerdings bis Mitte Mai schnell und stetig ab. Die Einstellung des Nah- und Fernverkehrs wurde Ende März immerhin von gut einem Viertel

Abbildung 2: Zustimmung zu diskutierten oder in Deutschland umgesetzten Corona-Maßnahmen



Das Konfidenzintervall beträgt 95 Prozent.

Quelle: Mannheimer Corona-Studie, 20. März bis 10. Juli 2020, eigene Analysen

der Bevölkerung befürwortet, doch auch die Angemessenheit einer solchen Maßnahme wurde zunehmend skeptisch betrachtet, bis sie Mitte Mai ebenfalls keinerlei Unterstützung mehr bekam. Interessant ist der Verlauf für die Ortung von Mobiltelefonen. Diese Maßnahme wurde in manchen asiatischen Ländern sehr effektiv zur Eindämmung der Pandemie eingesetzt und fand im liberaleren Deutschland trotz Datenschutzbedenken Ende März immerhin die Zustimmung von 30 Prozent der Erwachsenenbevölkerung. Interessant ist dabei, dass sich die Akzeptanz kaum veränderte und Anfang Juli weiterhin von fast einem Viertel der Menschen befürwortet wurde, Mobiltelefone auch ohne Zustimmung der Beteiligten zur Nachverfolgung der Infektionsketten zu orten.

Das Bild der Akzeptanz verschiedener Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie in Deutschland ist also bunt gemischt. Im Allgemeinen wurden Maßnahmen Ende März und zum Höhepunkt der Infektionszahlen noch für deutlich angemessener gehalten als Anfang Juli, also zu einer Zeit sehr niedriger Verbreitung des neuartigen Corona-Virus. Allerdings ist auch zu sehen, dass die verschiedenen Maßnahmen zu ganz unter-

schiedlichen Zeitpunkten an Zustimmung verloren. Ohne einen definitiven kausalen Zusammenhang feststellen zu wollen, lässt die Betrachtung der politischen Diskussionen zur Zeit der Zustimmungseinbrüche vermuten, dass diese politischen Debatten nicht ganz unabhängig vom Meinungsbild gesehen werden können. Tiefergehende Analysen werden hierzu in den nächsten Monaten und Jahren gewiss weitere Erkenntnisse bringen.

ABWÄGUNG DES WIRTSCHAFTLICHEN SCHADENS UND GESELLSCHAFTLICHEN NUTZENS

Die Maßnahmen, die getroffen wurden, um die Corona-Pandemie einzudämmen, greifen tief in die deutsche Wirtschaft ein. Mit zunehmender Dauer der Pandemie drängt sich daher die Frage auf, wie lange die wirtschaftlichen Konsequenzen hinnehmbar sind, um das Virus zu bekämpfen. Dabei wird in den Medien bislang insbesondere die Meinung aus Politik und Wirtschaft wiedergegeben. Die einen warnen vor den möglichen Schäden der Maßnahmen und fordern Locke-

rungen,¹⁵ die anderen stellen die negativen Konsequenzen einer ungebremsten Ausbreitung des Virus für die Gesundheit der Gesellschaft in den Vordergrund.¹⁶ Mit der MCS lässt sich dieses Bild der Diskussion erweitern und herausfinden, wie die (allgemeine) Bevölkerung in Deutschland die Frage beantworten, ob der „wirtschaftliche Schaden, den die derzeitigen Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie anrichten, größer als ihr Nutzen für die Gesellschaft“ sei oder umgekehrt.

Während zu Anfang der umfassenden Maßnahmen Ende März beziehungsweise Anfang April lediglich 28 Prozent der Bevölkerung den wirtschaftlichen Schaden höher einschätzten als deren gesellschaftlichen Nutzen, stieg dieser Wert über die nächsten Wochen beständig, bis er Anfang Juni die 50-Prozent-Marke erreichte und seitdem dort in etwa verweilt. Interessant bei dieser Entwicklung ist vor allem, dass sie sich wohl nicht an der Schwere der Maßnahmen und deren tatsächlichen Eingriffen in die Wirtschaft orientiert: In den ersten vier Wochen der MCS waren die angeordneten Maßnahmen wohl am strengsten. Viele Betriebe, Geschäfte und Einrichtungen mussten entsprechend der Corona-Verordnungen im Lockdown die Türen schließen. Folglich war in diesem Zeitraum auch der Schaden für die Wirtschaft am größten. Allerdings waren zu dieser Zeit auch die Infektionszahlen hoch, ebenso wie die damit einhergehenden Sorgen und Ängste in der Bevölkerung. Womöglich schätzte die Bevölkerung zu diesem Zeitpunkt daher auch den gesellschaftlichen Nutzen der Maßnahmen als sehr hoch ein, weshalb dieser dann im Durchschnitt den wirtschaftlichen Schaden klar in den Schatten stellte. Mit Abnahme der Infektionszahlen nahmen in den darauffolgenden Wochen dann auch die Sorgen und Ängste der Menschen ab. Relativ zum gesellschaftlichen Nutzen gewann in diesen Wochen dann der wirtschaftliche Schaden wieder an Bedeutung.¹⁷

15 Vgl. z.B. Sebastian Matthes et al., *Wirtschaft fordert einen klaren Exit-Fahrplan von der Regierung*, 4.5.2020, www.handelsblatt.com/25797478.html.

16 Vgl. z.B. „Ruf nach weiteren Lockerungen halte ich für völlig falsch“. Interview mit Karl Lauterbach, 21.4.2020, www.deutschlandfunk.de/diskussion-ueber-corona-massnahmen-ruf-nach-weiteren.694.de.html?dram:article_id=475083.

17 Vgl. Elias Naumann et al., *Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zum Angstempfinden in der Bevölkerung*, 15.5.2020, www.uni-mannheim.de/media/Einrichtungen/gip/Corona_Studie/Schwerpunktbericht_Angstempfinden_Mannheimer_Corona_Studie.pdf.

WEITERE ERKENNTNISSE

Neben dem Einfluss und der gesellschaftlichen Akzeptanz der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie wurden im Rahmen der MCS auch weitere Aspekte des Umfangs mit der Pandemie analysiert. In einem Schwerpunktberichte der Studie wird beispielsweise aufgezeigt, wie die Bevölkerung die erweiterten Sonderbefugnisse der Bundesregierung zur Bekämpfung der Pandemie wahrnahm: Als sich die Corona-Krise Ende März zuspitzte, befürwortete eine Mehrheit der Menschen die Machtverschiebung zugunsten der Bundesregierung. Nachdem sich aber Bund und Länder am 22. März auf ein gemeinsames Vorgehen einigten und auch Bundestag und Bundesrat im Schnellverfahren entscheidende Gesetzespakete bewilligten, nahm diese Unterstützung der Sonderbefugnisse in der Bevölkerung Schritt für Schritt ab. Interessanterweise hing die Zustimmung zu erweiterten Exekutivrechten dabei nicht damit zusammen, wie zufrieden oder unzufrieden die Menschen jeweils mit der amtierenden Bundesregierung bereits vor der Pandemie waren. Stattdessen waren Menschen, die Pandemie als eine schwerwiegende Bedrohung für sich selbst wahrnahmen, eher bereit, der Bundesregierung weitreichende Befugnisse einzuräumen.¹⁸

Zudem wird die Entwicklung sozialer Ungleichheiten während der Corona-Krise in Deutschland untersucht. Mit Blick auf Geschlechterunterschiede unter Erwerbstätigen kommen die Autorinnen und Autoren dabei zu dem Schluss, dass vor der Pandemie mehr Männer (23 Prozent) als Frauen (16 Prozent) ab und an im Homeoffice arbeiteten und sich von den nicht im Homeoffice Arbeitenden mehr Frauen (39 Prozent) als Männer (31 Prozent) wünschten, auch von zu Hause arbeiten zu dürfen. Während des Corona-Lockdowns verringerten sich die geschlechtsspezifischen Unterschiede deutlich auf nur noch 3 Prozentpunkte. Daher lässt sich vermuten, dass die Geschlechterdifferenz in diesem Punkt, bei entsprechendem Willen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, in Teilen überwunden werden konnte. Darüber hinaus weist

18 Vgl. Sebastian Juhl et al., *Die Mannheimer Corona-Studie: Demokratische Kontrolle in der Corona-Krise*, 22.4.2020, www.uni-mannheim.de/media/Einrichtungen/gip/Corona_Studie/2020-04-22_Schwerpunktbericht_Befugnisse_der_Bundesregierung.pdf.

die Studie die Auswirkungen von Bildungsunterschieden für die Erwerbstätigkeit während der ersten Welle der Corona-Pandemie nach: Je niedriger der Bildungsabschluss, desto wahrscheinlicher ist es, dass eine Person in Kurzarbeit geschickt, mit oder ohne Lohn freigestellt oder seit der Corona-Krise arbeitslos wurde. Der Verlust der Arbeit war dabei für jemanden mit niedrigem oder mittlerem Bildungsabschluss doppelt so wahrscheinlich wie für Menschen mit höherem Bildungsabschluss. Des Weiteren können Vollzeitbeschäftigte mit höherem Bildungsabschluss viermal so häufig im Homeoffice arbeiten als Vollzeitbeschäftigte mit niedrigem Bildungsabschluss.¹⁹

AUSBLICK

In diesem Beitrag wurden drei zentrale Fragestellungen im Rahmen der eingeführten Maßnahmen zur Eindämmung des Virus untersucht. Die Analysen legen dar, dass die Bevölkerung im Großen und Ganzen die implementierten Maßnahmen als sinnvoll einschätzte. Verhaltensweisen wurden schnell und drastisch angepasst, wie beispielsweise die Entwicklung der persönlichen Kontakte im Zeitverlauf zeigt. Als sich die Lage jedoch entschärfte, wurden Maßnahmen zunehmend kritisch beäugt, ihr relativer Schaden für die Wirtschaft als höher eingestuft und die Möglichkeit, wieder mehr Sozialkontakte aufzunehmen, zügig aufgegriffen.

Interessant ist in diesem Kontext auch die Rolle der Streitgespräche in der Politik. Diese sind für eine Demokratie unverzichtbar. Allerdings zeigen die Ergebnisse zur rückläufigen Akzeptanz der Maßnahmen auch, dass, gerade in der hektischen Zeit zu Beginn der Corona-Krise, Zerstrittenheit zu zusätzlicher Unsicherheit in der Bevölkerung ob der auferlegten Einschränkungen führen konnte, was wiederum eine Ursache für die schwindende Unterstützung für einzelne Maßnahmen wie beispielsweise die anhaltenden Schulschließungen nach Ostern sein könnte.

19 Vgl. Katja Möhring et al., *Inequality in Employment During the Corona Lockdown: Evidence from Germany*, 10.7.2020, <https://uni-tuebingen.de/en/faculties/faculty-of-economics-and-social-sciences/subjects/departments-of-social-sciences/ifp/institute/people/comparative-public-policy-professor-seeleib-kaiser/journal-of-european-social-policy/jesp-european-social-policy-blog/newsfullview-jesp/article/inequality-in-employment-during-the-corona-lockdown-evidence-from-germany>.

20 Für zukünftige Veröffentlichungen siehe www.uni-mannheim.de/gip/corona-studie.

So vielfältig die Ergebnisse zu den gesellschaftlichen Implikationen der Corona-Krise auch waren, und so zentral diese auch für Entscheidungsträgerinnen und -träger in der Politik und Wirtschaft sein können, für die an der MCS beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler beginnt mit Ende der ersten Phase der Studie erst die wirkliche Forschungsarbeit. In den kommenden Monaten werden Ergebnisse in Bezug zu zeitlichen und räumlichen Daten zum Infektionsgeschehen gestellt, die Veränderung der Gesellschaft vor, während und nach der ersten Phase der Corona-Pandemie untersucht sowie Kausalzusammenhänge erforscht.²⁰

ANNELIES G. BLOM

ist Professorin für „Politikwissenschaft, Data Science“ an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim und leitet am Sonderforschungsbereich 884 „Politische Ökonomie von Reformen“ das German Internet Panel und die Mannheimer Corona-Studie.
blom@uni-mannheim.de

Kostenloses Probe-Abo

[das-parlament.de/abo/
probeabo](https://das-parlament.de/abo/probeabo)

Lassen Sie sich „Aus Politik und Zeitgeschichte“ als Beilage der Wochenzeitung „Das Parlament“ regelmäßig direkt nach Hause liefern: Das Abonnement kostet 25,80 Euro im Jahr; Lehrkräfte, Studierende, Auszubildende, Bundesfreiwillige und FSJ-Teilnehmende zahlen 13,80 Euro. Das Probeabonnement endet automatisch nach vier Ausgaben.

RÜCKZUG DES POLITISCHEN?

Beobachtungen zur politischen Soziologie der Corona-Pandemie

Evelyn Moser

Die Corona-Pandemie setzt die Politik unter Zugzwang: Sie bedroht global und massenhaft Menschenleben. Damit gefährdet sie liberale Demokratien in einigen ihrer obersten Ziele, dem Wohlergehen ihrer Bürger*innen und Schutz menschlichen Lebens, die gemeinsam die Grundlage individueller Freiheit und Entfaltungsmöglichkeiten bilden. Das Ausmaß der Herausforderung spiegelt sich in der Radikalität der politischen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie wider. Auch in demokratischen Staaten wurden individuelle Freiheitsrechte abrupt außer Kraft gesetzt, tief in das Privatleben der Bürger*innen eingegriffen und drastische Einschränkungen in allen Gesellschaftsbereichen vorgenommen.

Dass derartige massive Interventionen weder an der Gesellschaft noch an der Demokratie selbst spurlos vorübergehen werden, ist anzunehmen,⁰¹ und es mehren sich nachdenkliche, kritische und auch verärgerte Stimmen, die die Pandemie nicht nur als Herausforderung, sondern auch als Bedrohung demokratischer Ordnung betrachten. Die Debatten kreisen um zwei Argumente: Bedenken richten sich erstens auf die Beobachtung, dass bei der Gestaltung der Pandemiepolitik vielerorts demokratische Verfahren umgangen oder auf ein Minimum reduziert wurden. Zweitens wird ein (weiterer) globaler Reputationsverlust demokratischer Ordnung und ein Prestigegewinn autokratischer Regime befürchtet. Beide Argumente sind berechtigt.

Der vorliegende Beitrag ergänzt sie um eine dritte Beobachtung und blickt dazu über die formalpolitischen Institutionen hinaus auf das Wechselverhältnis von Politik und Gesellschaft. Speziell das Beispiel der deutschen Krisenpolitik zeigt, dass ein demokratischer Staat zwar zu einer erfolgreichen Pandemiebekämpfung fähig ist, die liberale Demokratie dabei jedoch in verschiedener Hinsicht über ihre eigenen Prinzipien stolpert. Diese

Feststellung schmälert nicht die Erfolge, stimmt aber nachdenklich mit Blick auf die Nachhaltigkeit des Vorgehens. So betrachtet, ist das Verständnis der demokratischen Stolpersteine, die im Zuge der Pandemiepolitik sichtbar werden, ein wichtiger Schritt, um Demokratien für künftige, ähnlich gelagerte Probleme zu wappnen.

ÜBERWÄLTIGENDE EXPERTISE

In Reaktion auf erste Corona-Fälle in Nordrhein-Westfalen und Bayern im Februar 2020 beziehungsweise auf die Erkenntnis, dass eine massenhafte Verbreitung des Virus (auch) in Deutschland ein wahrscheinliches Szenario war, schien die Politik auf einmal omnipräsent. Ununterbrochen und auf allen politischen Ebenen fielen Entscheidungen mit kollektiver Bindungswirkung, die tief in den individuellen Alltag eingriffen und das öffentliche Leben über Wochen nahezu stilllegten: Die Regierungen von Bund, Ländern und Gemeinden erließen Kontaktverbote, beschlossen Quarantänen, beschränkten individuelle Freiheiten und Partizipationsmöglichkeiten, hierarchisierten ganze Gesellschaftsbereiche nach dem Kriterium der „Systemrelevanz“ und vieles andere mehr. Formal getroffen, öffentlich verkündet und mit Sanktionen versehen, wurden diese Entscheidungen von demokratisch legitimierten Institutionen, den Parlamenten und Regierungen. Ihr sachlicher Gehalt, so schien es, folgte allerdings nahezu ungebrochen der zu Handlungsempfehlungen kondensierten Expertise des Robert Koch-Instituts, einer medizinisch-gesundheitswissenschaftlichen Forschungseinrichtung des Bundes, und einer Handvoll weiterer Akteur*innen aus der medizinischen Forschung wie dem Virologen Christian Drosten. Und mehr noch: Was diese öffentlich äußerten, hatte in seiner Rezeption und Wirkung auf Öffentlichkeit und Politik nicht formal, wohl

aber faktisch beinahe Gesetzeskraft. Ob zur Effektivität von Gesichtsmasken, zur Dauer von Kontaktverboten oder zur Notwendigkeit digitaler Überwachung – was relevante Forschungsinstitute als Standpunkt mitteilten, setzte die politischen Entscheidungsträger*innen direkt unter Zugzwang und wurde von den Massenmedien meist so berichtet und kommentiert, als habe es bereits formale Bindungswirkung. Ignorieren, kritisches Diskutieren oder gar Zuwiderhandeln war gleichsam undenkbar. Und sobald eine Regulierungsentscheidung gefallen war, ließ sich medizinische Expertise als Letztkriterium ins Feld führen und der Verweis auf „die Virologen“ wurde zur Routinelegitimation.

Angesichts der überwältigenden Problemlage folgten die demokratischen Institutionen wissenschaftlicher Expertise und deren Organisationen. Dies geschah mehrheitlich mit Zustimmung der Öffentlichkeit und politikintern meist konsensual. Das Einvernehmen von Regierung und Opposition, das Lob oder zumindest das zurückhaltende Schweigen letzterer angesichts radikaler Maßnahmen waren weitere bemerkenswerte Momente der Pandemiepolitik. In der Tat wirkte die schnelle und konfliktfreie Einigung auf – in der Außendarstellung – alternativlose Vernunftlösungen angesichts der diffusen Bedrohung durch das Virus beruhigend. Ausdruck demokratischer Leistungsfähigkeit ist sie nicht zwingend. Vielmehr steht sie – ungeachtet aller Erfolge – für die (Selbst-)Stilllegung demokratischer Politik, deren Kern gerade in der offenen Debatte um alternative Handlungsoptionen und im Streit um Gemeinwohlkonzepte besteht. Das Politische, so formulierte die Politikwissenschaftlerin Chantal Mouffe, ist die permanente Auseinandersetzung unter Gegnern, der Raum vielfältiger, divergierender Positionen mit Blick auf das Gemeinsame, die um stets kontingente Entscheidungen ringen.⁰² Für die Philosophin Hannah Arendt hieß politisches Denken, die Dinge aus einer Vielzahl von Perspektiven zu betrachten, von denen nicht bereits im Vorhinein eine als die dominierende feststeht.⁰³ Das Politische verschwindet, sobald

Pluralismus mittels universeller Vernunftkriterien in Homogenität überführt wird und Entscheidungen als letztgültig einrasten. Was dann bleibt, sind allein kollektiv verbindliche Regeln.

Zweifellos findet diese Idealform der „reinen“ politischen Auseinandersetzung auch im Normalbetrieb moderner Demokratien nicht immer statt. In dem Maße, wie moderne Politik niemals Selbstzweck ist, sondern instrumentell beobachtet und an ihrer Leistungsfähigkeit sowie dem Bereithalten von Lösungen für gesellschaftliche Probleme gemessen und beurteilt wird,⁰⁴ spielen Fremdexpertise und vor allem wissenschaftliches Wissen zwingend eine Rolle. Entsprechend gibt es auch im demokratischen Normalbetrieb diverse Handlungsfelder, auf denen Fremdexpertise klar dominiert und die Politik sich radikal selbst beschränkt. Die Geldpolitik durch Notenbanken, Wettbewerbspolitik, aber auch Bereiche der Gesundheitspolitik wie die Medikamentenzulassung funktionieren nach diesem Schema und erlauben einen Umgang mit komplexen Themen und Problemlagen, der rein politisch nicht in vergleichbarer Sachorientierung und Qualität zu bewältigen wäre. In Demokratien geschieht diese Auslagerung von Kompetenzen jedoch stets unter der Bedingung sachlich klar definierter Zuständigkeitsbereiche und Entscheidungsmandate. Deren Grenzen werden in aller Regel penibel überwacht.

Der Kontrast zum Politikverzicht im Kontext der Corona-Pandemie ist unübersehbar: Mit Verweis auf Fremdexpertise griff die Politik umfassend in die Gesellschaft ein, anstatt einer sachlichen Begrenzung erfolgte lediglich eine Begrenzung in der Zeitdimension, etwa durch die Bezugnahme auf das Infektionsschutzgesetz und den Ausnahmecharakter der Lage. Deren Einhaltung lässt sich gesetzlich rahmen und juristisch überwachen, bleibt aber ein Verweis auf die per se ungewisse Zukunft, die zwar beteuert, aber gegenwärtig nicht eingelöst werden kann.

Das „Hochfahren“ der meisten Gesellschaftsbereiche begann in Deutschland Ende April 2020 mit Lockerungen der Ausgangsbeschränkungen, der Einführung der Maskenpflicht, der schrittweisen Wiederaufnahme des Schulbetriebs und der Öffnung des Einzelhandels. Obgleich die ersten Schritte vom erhobenen Zeigefinger der Regierung(en) und besorgten Warnungen vor

01 Vgl. z.B. Rudolf Stichweh, *Simplifikation des Sozialen*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 7.4.2020, S. 9.

02 Vgl. Chantal Mouffe, *Agonistik. Die Welt politisch denken*, Berlin 2016, S. 29.

03 Vgl. z.B. Hannah Arendt, *Zwischen Vergangenheit und Zukunft*, München 2016 [1961], S. 342.

04 Vgl. dies., *Vita activa oder vom tätigen Leben*, München 2019 [1960], S. 291 f.

Leichtsinn und verfrühtem Optimismus deutlich begleitet wurden, schien die Politik der Alternativlosigkeit nun in mehrfacher Hinsicht zügig in eine Politik vielfältiger Alternativen überzugehen. Die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen vom Bund auf die Länder führte zu einer schwer überschaubaren Regulierungsvielfalt, die Positionen der Politiker*innen drifteten auseinander und mündeten in teilweise überraschenden Meinungscoalitionen. Nachdem die wissenschaftliche Corona-Expertise über Wochen in den Massenmedien faktisch nur einstimmig vorkam, wurden Vielfalt und vor allem Konflikt plötzlich beinahe zelebriert: Der weiterhin oft zitierte Christian Drosten erhielt mit Hendrik Streeck und Alexander Kekulé Widersacher, die „Bild“-Zeitung mischte sich in die Diskussion um den Preprint einer wissenschaftlichen Studie ein,⁰⁵ und generell schien sich – überspitzt formuliert – jede politische Maßnahmenvariante mit der passenden Expertise stützen zu lassen.

Der Kontrast der Lockerungspolitik zum Lockdown könnte damit einerseits kaum stärker sein. Andererseits offenbart sich bei genauem Hinsehen eine überraschende, tieferliegende Parallele. Auch der Modus des „Hochfahrens“ der Gesellschaft umfasst einen Rückzug – oder eine bestenfalls verhaltene Präsenz – des Politischen. Der Umgang mit der Pandemie und ihren Risiken wird nicht mehr der Expertise eines anderen Funktionssystems unterstellt. Stattdessen obliegt das Risikomanagement nun dem Verhalten und den individuellen Entscheidungen der Bürger*innen. Die umfassende Inklusivität der Pandemie, die den *demos* deckungsgleich mit dem Kollektiv der (potenziell) Betroffenen werden lässt, spiegelt sich so in der Bewältigungsstrategie wider: Jede*r Einzelne wird fortan unmittelbar für das gemeinsame Ziel in die Pflicht genommen und trägt für Erfolg oder Scheitern gleichermaßen Verantwortung. Dabei verschwinden die Expert*innen nicht, ihr letztes Wort reduziert sich aber auf eine Maßzahl – die Anzahl derjenigen Personen, an die ein mit dem neuartigen Corona-Virus infizierter Mensch dieses überträgt –, die zugleich die Grenze der Individualisierung markiert. Wird der Schwellenwert von 1,0 überschritten, kippt die Pandemiepolitik und begibt sich zurück unter die Fittiche virologischer Expertise.

STOLPERSTEINE LIBERALER DEMOKRATIE

Zweifellos sprechen überzeugende sachliche Gründe dafür, die Pandemie mittels Isolation und physischer Absonderung einzuhegen. Auch in der Bevölkerung scheint dies in der Phase des Lockdowns im Frühjahr 2020 umfassend zu verfangen: Verschärfte Hygieneregeln wurden schnell zur Alltagsroutine, und auch ohne formale Ausgangssperre blieben die meisten zu Hause. Das gegenseitige Abstandhalten in der Öffentlichkeit erfolgt(e) beinahe intuitiv. Die Sensibilität für die unmittelbaren Folgen des eigenen Verhaltens für Dritte und die Bereitschaft zur Rücksichtnahme gegenüber Schwächeren und Hilfsbedürftigen sind gesellschaftsweit so hoch und selbstverständlich wie selten – vielleicht wie überhaupt nie zuvor. Und bei alledem bestärkt man sich gegenseitig im Durchhalten. Das alles ist eine gleichermaßen unerwartete wie positive Entwicklung.

Blickt man jedoch über das staatliche Institutionengefüge und die politischen Entscheidungsprozesse hinaus auf die Politik in ihrem gesellschaftlichen Kontext, dann wird deutlich, dass all dies nicht ohne Reibung geschieht. Und diese Reibung resultiert nicht (nur) aus dem Offensichtlichen, wie der Einschränkung bürgerlicher Freiheitsrechte oder der scheinbar erwachenden Untertanenmentalität der Deutschen⁰⁶ – auch wenn all dies zweifellos Wachsamkeit erfordert. Reibung entsteht vielmehr dadurch, dass die Pandemiepolitik auf Bedingungen beruht und Effekte zeitigt, die dem Wesen liberaler Demokratie fremd sind, sodass die Demokratie letztlich über ihre eigenen Prinzipien stolpert. Dies lässt sich anhand von drei Beobachtungen darstellen.

Privatheit als Bürgertugend

Artikulierte durch die Politik setzt sich die Gesellschaft mit der Pandemiebewältigung ein umfassendes Ziel, für das jede*r ausnahmslos und entschieden zur Mitwirkung aufgerufen ist. Diese Mitwirkung besteht in Disziplin und Gehorsam bei der Befolgung von Verhaltensregeln zur Vermeidung (physischer) sozialer Kontakte und – während des Lockdowns – der Beschränkung des Daseins auf das Private, das eigene Zuhause, wo plötzlich – digital unterstützt – alles stattfinden sollte: Arbeit,

⁰⁵ Vgl. u. a. Silvia Stöber, Wie „Bild“ auf Drosten losgeht, 26.5.2020, www.tagesschau.de/corona-drosten-bild-101.html.

⁰⁶ Vgl. z. B. René Schlott, Um jeden Preis?, 17.3.2020, www.sueddeutsche.de/1.4846867.

Schule, Studium, selbst die Teilnahme an Kultur- oder Sportveranstaltungen. Und in der Tat wurde das Zuhausebleiben, die radikale Reduktion sozialer Kontakte, der angemahnte (räumliche) Rückzug ins Private nicht nur vollzogen. Unterstützt von hashtagtauglichen Mantras wie „stay at home“ oder „flatten the curve“ steigerte sich das Zuhausebleiben speziell zu Beginn des Lockdowns in eine Art Überbietungslogik. „Anti-Corona“-Symbole sorgen auch noch seit Beginn der Lockerungen sichtbar für gemeinschaftlichen Zusammenhalt. In den Sozialen Medien lässt sich das individuelle „richtige“ Verhalten (netz-)publikumswirksam demonstrieren. Und Anregungen, wie sich die Zeit zu Hause kreativ nutzen und unterhaltsam vertreiben lässt, gibt es online ohnedies zuhause.

Das Private, dies betonte Arendt,⁰⁷ zeichnet sich durch die Abwesenheit anderer und die interne Ungleichheit der Mitglieder aus. Es ist ein Schutzraum, der durch den Ausschluss anderer Intimität ermöglicht. Eine Politik, die scheinbar selbstverständlich ins Private hineinreguliert, engt diesen Schutzraum ein und bricht ihn zugleich auf. Eigentlich Privates – Verwandtschaftsbesuche, Geburtstagsfeste, selbst Beerdigungen – erscheint auf einmal kollektiv relevant und erhält unweigerlich eine politische Dimension. Hinzu kommt, dass das Private ursprünglich, im Kontext der antiken griechischen *polis*, einen Zustand der Beraubung (Deprivation) markiert. Das Sein im Privaten impliziert die Nicht-Existenz als öffentliche und politische Person und damit den Ausschluss von der Beteiligung an der Gemeinwohlgestaltung.

Diese strikte Sphärentrennung ist sicher nicht direkt auf die Moderne übertragbar, doch speziell der Deprivationsgedanke erscheint unter Pandemiebedingungen durchaus naheliegend: Plötzlich absorbiert allein die zeitaufwendige Alltagsbewältigung die Bürger*innen von allem Öffentlichen, und nicht selten wird dies begleitet vom beinahe blinden Vertrauen in eine starke politische Führung, die eigenes Nachdenken scheinbar überflüssig macht und bestimmte öffentliche Debatten mindestens zeitweise für unpassend erklärt. Plötzlich gibt es die konkrete Erwartung bürgerlicher Tugend, also der Bereitschaft, private Interessen dem Gemeinwohl unterzuordnen – und diese Bürgertugend bemisst sich daran, wie sehr Disziplin gelingt und wie radikal das Zuhausebleiben umgesetzt wird.

⁰⁷ Vgl. Arendt (Anm. 4), S. 38 ff.

Solidarische Denunziation

Der Kern der Pandemiepolitik, räumliche Absonderung respektive die Vermeidung physischer Ko-Präsenz – etwas unscharf als „social distancing“ in die Alltagssprache übernommen – und die zunächst beinahe vollständige und auch gegenwärtig noch weitreichende Stilllegung des öffentlichen Lebens mussten nicht nur beschlossen, sondern auch vermittelt werden – und dies so, dass die politisch geforderten Spielregeln freiwillig akzeptiert und befolgt werden. Ein Schlüsselbegriff der Publikumsadressierung war und ist „Solidarität“: mit den anderen, mit den sogenannten Risikogruppen und mit all jenen, die bei der Bekämpfung des Virus an vorderster Front stehen. Ergänzt wird der politische Aufruf zur Solidarität durch Appelle an die individuelle Vernunft und Verantwortung; gerahmt wurde er speziell zu Beginn des Lockdowns durch eine Erziehungsrhetorik, die mit Verschärfung drohte, falls die erwünschten Verhaltensweisen ausbleiben, nach dem Motto „Wir versuchen es im Guten, können aber auch anders“.

Unbestritten ist Solidarität, das Gefühl von Zusammengehörigkeit und die Bereitschaft zu wechselseitiger Unterstützung und Rücksichtnahme, ein unverzichtbares Prinzip jedes harmonischen Miteinanders. Je solidarischer sich Menschen zueinander verhalten, umso besser. Dabei ist Solidarität niemals universell, sondern bezieht sich stets auf eine Gemeinschaft, die zwischen Mitgliedern und Ausgeschlossenen unterscheidet. Kein „wir“ kommt ohne die exkludierten „anderen“ aus.⁰⁸ Das aber bedeutet: Auch Solidarität ist begrenzt, selektiv und in aller Regel an Bedingungen geknüpft. Werden diese verletzt, wird sie entzogen.

Das Funktionieren moderner Gesellschaften schließt Solidarität unter den Mitgliedern nicht aus, setzt sie aber auch nicht zwingend voraus. Ebenso wenig ist Solidarität ein Grundprinzip liberaler Demokratie. Zwar braucht es auf der Inputseite, der Herrschaft durch das Volk, ein Mindestmaß an kollektiver Identität und erwarteter Solidarität, um das Vertrauen in den Wahlakt und die Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen zu sichern.⁰⁹ Auf der sogenannten Outputseite, bei der es um die Bearbeitung kollektiv relevanter Probleme geht und die bei der Bewertung der Leistungsfähigkeit liberaler Demokratie im Vor-

⁰⁸ Vgl. Chantal Mouffe, *The Democratic Paradox*, London 2000.

⁰⁹ Vgl. Fritz W. Scharpf, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt/M. 1999, S. 16 ff.

dergrund steht, spielt Solidarität keine entscheidende Rolle. Ein abgrenzbares Kollektiv ist aus praktischen Gründen erforderlich, aber ein ausgeprägtes Gemeinschaftsempfinden ist – so zynisch das klingt – mit Blick auf die Herrschaft für das Volk überflüssig. Entsprechend sparsam sind in liberalen Demokratien die normativen Erwartungen an die Bürger*innen.

Erklärt die Politik selbst Solidarität buchstäblich über Nacht nicht nur zum höchsten gesellschaftlichen Prinzip, sondern instrumentalisiert sie zudem für die Vermittlung und Durchsetzung einschneidender Regulierungsmaßnahmen, entsteht unweigerlich Reibung. Sie wird deutlich, wenn die Allgegenwart von Verhaltensempfehlungen und Vorschriften im öffentlichen Raum und die ihnen anhaftende kollektive Dimension – „Schütze dich und andere!“ – es naheliegend und beinahe unausweichlich machen, sich selbst und andere permanent auf Konformität und Abweichung hin zu beobachten. Jede Abweichungsbeobachtung lässt sich nun als Handeln interpretieren: im günstigsten Fall als Gedankenlosigkeit, in weniger wohlwollender Interpretation als bewusste Gefährdung Dritter, und in jedem Fall als zu missbilligender Mangel an Solidarität. Das prompte Sanktionieren unerwünschter Verhaltensweisen wird zur Routine – durch Blicke, Gesten, dezente Kommentare oder unverblümtes Zurechtweisen. Jede Sanktion scheint legitim, denn wer sich den Regeln widersetzt, riskiert nicht nur die eigene Gesundheit, sondern auch das Wohlergehen der anderen.

Und plötzlich gibt es innere Feinde – all jene, von denen man sich abgrenzt, weil sie das gemeinschaftliche Ziel der Pandemiebekämpfung vermeintlich gezielt unterlaufen. Sogenannte Corona-Partys waren vor allem in der Anfangszeit der Pandemie das Feindbild schlechthin, und all jenen, die sich darüber hinaus nicht ordnungsgemäß verhalten, werden Vernunft und Verantwortungsfähigkeit gleichermaßen abgesprochen. Zum anderen – und besonders beängstigend – wird die Denunziation zum sich verbreitenden Mittel gegen jene, die gegen Regeln verstoßen, und erfährt dabei eine erschreckende moralische Aufwertung. Insofern Solidarität politisch eingefordert und an Gehorsam und Regelbefolgung gekoppelt wird, motiviert sie nicht nur zur Einhaltung von Abstandsregeln und dem Tragen eines Mundschutzes. Sie schafft zugleich Anhaltspunkte, um Denunziation zur Handlung im Sinne des Gemeinwohls umzudeuten und Exklusion als solidarischen Akt erscheinen zu lassen.

Demokratische Dissident*innen

Nicht nur im Alltag etablieren sich im Fahrwasser der Corona-Maßnahmen neue Sanktions- und Exklusionsmuster gegenüber jenen, die sich nicht erwartungskonform verhalten. Auch die Politik haddert auf zuvor ungekannte Weise mit Abweichung und Widerspruch. In dem Maße, wie das Politische sich selbst beschränkte und Fremdexpertise respektive den daraus abgeleiteten Vernunftlösungen wich, setzte kollektiv bindendes Entscheiden auf Wahrheit statt auf Meinung.¹⁰ Damit nahm die Politik sich selbst die Möglichkeit zur Auseinandersetzung mit Gegner*innen – jenen, die abweichende, aber grundsätzlich als legitim erachtete Positionen vertreten. Übrig blieb stattdessen die binäre Unterscheidung zwischen jenen, die die Regierungsentscheidungen unterstützten, und dem widerständigen Rest, der den Rationalitätsanforderungen nicht entsprach. Bestimmte Debatten galten als „unangebracht“, offener Widerspruch als „unvernünftig“ und Bundeskanzlerin Angela Merkel erfand den Begriff der „Öffnungsdiskussionsorgien“. Plötzlich gab es Dissident*innen – eine Rolle, die üblicherweise mit autoritären Regimen assoziiert wird, nun aber von den Kritiker*innen des Lockdowns aufgegriffen und mit der Selbstpositionierung als Widerstands- und Freiheitskämpfende gefüllt wurde. Wie sehr diese Rolle der freiheitlich-demokratischen Logik zuwiderläuft, zeigt sich darin, dass die trotzige Position des „Das-wird-man-wohl-noch-sagen-dürfen“ hierzulande zuletzt jene einnahmen, die mit einer offenen, liberalen Gesellschaftsordnung hadern. Unter Corona-Bedingungen wurde sie zur Position derjenigen, die die offene Debatte einforderten – und war paradoxerweise zugleich Ausdruck einer Kluft, die jeder konstruktiven politischen Auseinandersetzung im Wege steht.

In radikaler Form war dieser Zustand ein vorübergehender – zu kurz, um die Demokratie nachhaltig ins Stolpern zu bringen, aber lang genug für einen holprigen Ausweg. Deutlich wurde dies nicht zuletzt im Umgang mit den Protesten nach dem Einsetzen der Lockerungsmaßnahmen Ende April. Zweifellos trat dabei auch ein verworrenes Konglomerat aus Rechtspopulist*innen und Verschwörungstheoretiker*innen in Erscheinung, welche die Pandemie als Instrument der Regierung zur Umsetzung biopolitischer Allmachtsfantasien betrachten und vor einer Gesundheitsdikta-

¹⁰ Siehe dazu die Überlegungen in Arendt (Anm. 3), Kapitel 12.

tur warnen – Positionen, deren Berücksichtigung für jede ernsthafte politische Debatte fatal wäre. In derselben Schublade fanden sich aber auch schnell sachkundige und oft konstruktive Appelle, die Besorgnis angesichts der radikalen Einschränkung von Freiheitsrechten ausdrückten und Alternativen zur aktuellen Pandemiepolitik skizzierten.¹¹ Durch die umfassende Beschränkung des Politischen legte sich die Politik selbst auf ein Beobachtungsschema fest, das den Blick auf Abweichungen und Kritik einengte und so Reflexions- und Handlungsmöglichkeiten beschränkte.

FAZIT

Die Corona-Pandemie führt nicht in eine Gesundheitsdiktatur. Eine solche Behauptung verhöhnt nicht nur die Opfer jedes totalitären Regimes, sondern verkennt auch einen wichtigen Unterschied. Totalitarismen ordnen bei der Verfolgung ihrer gesellschaftlichen Ziele das Individuum in menschenverachtender Weise dem Kollektiv unter. Die Pandemiepolitik westlicher Demokratien hingegen erklärt gerade das Individuum, den Schutz jedes einzelnen Menschenlebens, radikal zur höchsten Priorität. Damit einher geht nicht nur ein umfassender Ideologieverzicht, sondern vor allem die Unterordnung des Kollektivs gegenüber jedem Einzelnen seiner Mitglieder – auch um den Preis der Reduktion individueller Freiheitsräume. Und dennoch formte die unter Pandemiegesichtspunkten bislang relativ erfolgreiche deutsche Politik unwillkürlich und erstaunlich schnell einen *demos*, der zu den Prämissen einer liberaldemokratischen Ordnung in vielerlei Hinsicht nicht so recht passt. Gehorsam und Disziplin als höchste Bürgertugenden, eine durchregulierte Öffentlichkeit, der Rückzug ins Private, innerer Zusammenhalt durch die Unterscheidung zwischen guten und schlechten Bürger*innen, legitimes Denunziantentum sowie das Zurückweisen von Debatten mit dem Verweis auf ihre Unangebrachtheit ähneln teils mehr den Gesellschaften in autokratischen Regimen als einem vitalen demokratischen Kollektiv. Hinter alldem steht sicher nicht eine undemokratische Gesinnung der Regierenden. Entscheidend ist etwas anderes: Ein gesellschaftsweites Ziel, auf das alle eingeschworen werden und

das in kollektiver Anstrengung durch die Mitwirkung aller erreicht werden soll, mag in Autokratien oftmals stabilisierend wirken. In einer pluralistischen, demokratischen Ordnung sorgt es für Irritationen. Es erfordert eine Art von Bürgerverhalten, ein Maß an Homogenität und einen Grad an Unterordnung und Vertrauen in eine starke Führung, die einer liberalen Demokratie mittelfristig das Wasser abgraben.

Wer stolpert, fällt nicht zwingend. Und angesichts der genannten Widersprüchlichkeiten sind eher die bisher beeindruckenden Erfolge vieler Demokratien bei der Pandemiebekämpfung erstaunlich als die Beobachtung, dass demokratische Ordnungen angesichts dieses Kraftakts ins Stolpern geraten. Im Hinblick darauf, dass die Corona-Pandemie noch nicht abschließend bewältigt ist, dass eine zweite Welle droht, dass sich zukünftig andere Krankheiten massenhaft verbreiten könnten und dass die Weltgesellschaft mit vergleichbaren Herausforderungen konfrontiert sein wird – darunter der in vielerlei Hinsicht ähnlich gelagerte Klimawandel –, spricht vieles dafür, die aktuellen Stolpersteine nicht unbesehen aus dem Weg zu räumen. Vielmehr geben sie Anlass zur Reflexion, und die hier erörterten Beobachtungen legen dafür drei Ansatzpunkte nahe: *erstens* die Vermutung, dass auch liberale Demokratien bei der Umsetzung von Problemlösungen nicht ohne Gemeinsinn auskommen. Für diesen ist jedoch eine Form zu suchen, die mit der Komplexität der modernen Gesellschaft vereinbar ist und auf totale politische Integration auf Kosten individueller Freiräume verzichtet. *Zweitens* die Beobachtung, dass normative Erwartungen an die Bürger*innen auch in liberalen Demokratien durchaus legitim und wichtig sind. Sie höhlen sich jedoch selbst aus, wenn sie zur Durchsetzung von Regulierungsmaßnahmen instrumentalisiert werden. Und *drittens* die Herausforderung, bei der Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme die Kluft zu überbrücken, die unweigerlich aus der Berücksichtigung von Expertise in kollektiv bindenden Entscheidungsprozessen und der offenen, politischen Auseinandersetzung folgt.

EVELYN MOSER

ist promovierte Soziologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Demokratieforschung am Forum Internationale Wissenschaft der Universität Bonn.

emoser@uni-bonn.de

¹¹ Vgl. z.B. den Debattenbeitrag von Alexander Kekulé et al., Raus aus dem Lockdown – so rasch wie möglich, 24. 4. 2020, www.spiegel.de/a-00000000-0002-0001-0000-000170604448.

INTERVIEW

„LASST DIE LEHRKRÄFTE IN RUHE, ABER NICHT DIE SCHULEN“

Ein Gespräch mit dem Erziehungswissenschaftler Aladin El-Mafaalani über Bildung in Zeiten der Corona-Pandemie

Die Corona-Krise wird oft mit einem Brennglas verglichen, das bestehende Probleme verschärft und verdeutlicht. Trifft das auch auf das Thema Bildungsungleichheit zu?

Aladin El-Mafaalani – Das ist zumindest ganz stark anzunehmen. Noch kann man das nicht umfassend empirisch belegen. Aus der jahrzehntelangen Forschung zu Bildungsungleichheit wissen wir jedoch, dass die Ungleichheit kaum bis gar nicht in der Schule selbst entsteht, sondern mehr mit der Familie, dem häuslichen Umfeld, dem Milieu zu tun hat. Der Schule und den Bildungsinstitutionen kann man vorwerfen, dass sie die Ungleichheit, die in unserer Gesellschaft strukturell verankert ist, nicht zufriedenstellend ausgleichen. Aber während der Schulschließungen haben die Faktoren, die Ungleichheit erzeugen, einen noch größeren Raum.

Da hilft auch die Fernlehre nicht. Die funktionierte in der einen oder anderen Schule recht gut, wobei wir selbst dort wahrscheinlich feststellen werden, dass sie nicht so gut funktioniert wie die Präsenzlehre. An den meisten Schulen passierte aber praktisch gar nichts und schon gar nicht ungleichheitssensibel. Gleichzeitig glaube ich aber, dass alle Kinder in

ihrer Lern- und Kompetenzentwicklung eine tiefere Kurve haben werden als vor und nach Corona. Die Schere geht wahrscheinlich auseinander, während sie sich nach unten neigt.

Woran liegt das, und wovon ist gelungenes Lernen zu Hause abhängig?

– Ich sehe mindestens drei wichtige Punkte. Erstens haben wir keinen Hinweis, dass es irgendwelche Konzepte gibt, bei denen Fernlehre gleichwertig mit Präsenzunterricht sein kann, vorausgesetzt, dass eine Lehrkraft eine Klasse mit 25 bis 30 Kindern unterrichtet. Natürlich gibt es Konzepte von Fernlehre mit einer 1:1- oder höchstens 1:5-Betreuung, die anständig funktionieren. Aber dafür fehlen uns einige Millionen Lehrkräfte. Zweitens haben relativ wichtige wissenschaftliche Akteure, meist Psychologen, die Digitalisierung im Bildungsbereich regelrecht verteufelt – neben der allgemeinen Zurückhaltung in Deutschland im Hinblick auf Digitalisierung war das sicher auch ein Grund dafür, dass wir auf den Einsatz digitaler Mittel in der Präsenzlehre bisher weitgehend verzichtet haben. Hätten Kinder und Lehrkräfte vor dem Shutdown schon Erfahrung mit der

gemeinsamen Nutzung digitaler Mittel in der Schule gemacht, wäre es ungleich leichter gewesen, das dann auch in die Fernlehre zu übertragen.

Der dritte Punkt ist eine grundsätzliche Sache: Selbst die Lehrkräfte, die sich auf längeren Fernunterricht eingestellt haben, hatten das Problem, dass sie über die Kinder faktisch nichts wussten. Sie wussten nicht, was überhaupt zu Hause für Arbeitsvoraussetzungen vorliegen, ob die Familien einen Laptop, einen Drucker, ob die Kinder ein eigenes Zimmer, einen Schreibtisch haben und so weiter.

Wir haben vorher faktisch keine systematische Kommunikation mit den Eltern betrieben. Das heißt, wir haben in der Breite Wochen gebraucht – die Ausnahmen sind eher Leuchttürme –, bis die Lehrkräfte eine Idee von den Voraussetzungen bei den Kindern zu Hause während des Shutdowns hatten. Das ist dann tatsächlich wie ein Brennglas. Denn es ist immer, nicht nur in der Corona-Krise, sinnvoll zu wissen, wie die Kinder eigentlich aufwachsen und wie die Rahmenbedingungen zu Hause sind – insbesondere, wenn man die Bildungschancen für Benachteiligte verbessern möchte.

Welche Gruppen sind mit Blick auf die Corona-Krise besonders von Bildungsbenachteiligung betroffen?

– Vermuten muss man, dass es alle benachteiligten Gruppen sind, die sich also gemessen am Bildungsniveau der Eltern und der Schichtzugehörigkeit in prekären Lebenslagen befinden, und zudem alle, die ohnehin Probleme haben, dem Unterricht zu folgen. Zusätzlich auch Kinder, die in Familien aufwachsen, die von Suchterkrankungen oder psychischen Erkrankungen oder auch Behinderungen betroffen sind, Familien, in denen Gewalt eine große Rolle spielt und in denen die Kinder zunehmend auf sich gestellt sind. Während eines Shutdowns geht es nicht mehr nur um die feinen Unterschiede, sondern um wirklich massive ungleiche Familien- und Lebensverhältnisse.

Abseits von Corona: Wie ist Schule generell aufgestellt für Kinder aus armen Familien oder aus sozial benachteiligten Verhältnissen?

– Es hat viele gute Entwicklungen in den vergangenen Jahrzehnten gegeben, aber man muss wissen, dass die Problematik von Kindern, die heute in prekären Verhältnissen aufwachsen, eine grundlegend andere ist als noch vor 30 Jahren. Das Problem ist, dass wir es in den untersten benachteiligten Milieus heute häufig mit Resignation zu tun haben. Die Kinder wachsen nicht nur in ökonomisch prekären Lagen auf, sondern dazu auch noch in einem Milieu, in dem die Erwachsenen häufig keine Hoffnung auf eine bessere Zu-

kunft haben. Die Eltern – und damit auch die Kinder und Jugendlichen – bringen immer weniger von dem mit, was in der Schule erwartet wird. Deshalb stimmt beides: Die Schulen haben sich deutlich besser auf benachteiligte Kinder eingestellt, aber die Prekarität, in der diese aufwachsen, hat sich verschärft, weshalb die Schulen dann doch überfordert sind. Und ich würde wirklich von Überforderung sprechen. Denn circa 20 Prozent der Kinder in Deutschland leben in Armut, aber die allermeisten Kinder wachsen in soliden und gesicherten Verhältnissen auf und zudem ganz überwiegend so behütet, gewaltfrei und anerkennungsreich, wie es noch nie der Fall war. Die beiden Extreme, also immer stärker auseinanderklaffende Kindheiten, muss die Institution Schule bewältigen.

Außerdem sollte man sich durchaus fragen, warum Milieus resigniert haben und sich apathische Strukturen etablieren konnten. Das hat nicht nur mit dem Schulsystem zu tun und kann auch nicht nur im Schulsystem bearbeitet werden, aber für Kinder aus diesen Milieus sind die Bildungsinstitutionen die einzige Chance.

Können digitale Tools helfen, um dem Auseinanderklaffen der Bildungsschere entgegenzuwirken?

– Dafür gibt es gute Indizien. Beispielsweise gibt es schon Berichte von Projekten aus anderen Ländern, wo die Kinder Feedbacks von digitalen Medien total gut finden, weil sie das Gefühl haben, das ist fairer, als wenn das eine Lehrkraft macht. Aus habitustheoretischer Per-

spektive hat das eine hochgradige Plausibilität. Ein Roboter oder ein Algorithmus können wahrscheinlich deutlich eher Talente entdecken als eine Lehrkraft. Das hat viele Gründe, zum Beispiel, dass Lehrkräfte häufig bestimmte Potenziale und Talente bei Kindern nicht erkennen, weil es sich je nach Milieu, nach sozialer Herkunft des Kindes anders ausdrückt. Lehrkräfte kommen in der überwiegenden Zahl selbst aus einem bildungsbürgerlichen Milieu. Wenn sich Kinder entsprechend so verhalten wie die eigenen Kinder, führt das wechselseitig zu einer ganz anderen Resonanz. Ich habe die Redewendung geprägt, dass Armut das Talent für Lehrkräfte verdeckt. Die Aufgabe wäre es also, Talent zu entdecken. Man bräuchte folglich Forschergeist. Und ähnlich wie weite Teile der empirischen Forschung ohne digitale Unterstützungssysteme überhaupt nicht mehr möglich sind, können digitale Mittel auch Lehrkräften helfen, Potenziale zu erkennen.

Es gibt beispielsweise ein Projekt, in dem ein Algorithmus im Mathematikunterricht erkennt, was die Kinder bei einer Aufgabe nicht können. Ohne dass das Kind in irgendeiner Form beschämt wird, sagt er dem Kind, dass es offenbar diese Regel, die vor zwei Jahren in der Schule behandelt wurde, nicht mehr beherrscht, und gibt ihm Übungen für diese Regel. Und wenn es diese Regel erklärt bekommen und dann ein, zweimal angewendet hat, kommt die alte Aufgabe zurück. Dann schaut man erneut, ob das Kind diese Auf-

gabe lösen kann. Meistens ja – und wenn nicht, wird noch eine andere Regel identifiziert, die es nicht beherrscht. Dafür haben Lehrkräfte keine Zeit und die meisten auch nicht die Kompetenz. Auf der anderen Seite können solche digitalen Hilfen auch systematisch erkennen und speichern, was die Kinder beherrschen. Digitalisierung kann also helfen bei der individuellen Diagnose von Defiziten und Potenzialen und bei der individuellen Förderung derselben. Und das hilft den Kindern und der Lehrkraft. Das ist allerdings weitgehend eine Begleitung der Arbeit der Lehrkräfte und kein Ersatz.

Was Lehrkräfte richtig gut können, ist ein Klassenunterricht, in dem man 20 bis 30 ganz junge Menschen in eine Richtung lenkt. Eine hochanspruchsvolle Aufgabe, die sie so gut wie niemand anderes machen. Aber Diagnostik und individuelle Förderung sind eine große Schwäche. Jetzt kann man sagen, dann müssen wir das ändern, die Lehrkräfte fortbilden und so weiter. Man kann aber auch sagen, hier liegt in den digitalen Mitteln ein riesengroßes Potenzial.

Es geht also darum, wie man digitale und analoge Formen des Lernens in der Schule ineinander verschränkt, auch und insbesondere damit für soziale und kommunikative Prozesse, die nicht digitalisiert werden können, mehr Raum bleibt. Selbst bei einem Fach wie Mathe muss man sich unterhalten, diskutieren und reflektieren – die meisten Menschen eignen sich erst über Kommunikation und Emotion Inhalte oder Fähigkeiten an.

In den vergangenen Monaten wurde vieles an der Schule und an den Lehrkräften kritisiert. Sind die Erwartungen an Lehrende zu hoch?

– Ja, sie sind viel zu hoch. Im Augenblick erwarten wir von den Lehrkräften, dass sie für alles Experten sind. Für Gewaltprävention, für Rassismus, für Antisemitismus, für religiösen Fundamentalismus, für digitales Mobbing – egal, was gerade aktuell gesellschaftlich passiert, das sollen Lehrkräfte dann auffangen, und das in einem auf Kante genähten Schulsystem. Das funktioniert nicht. Internationale Studien zeigen, dass es kaum ein anderes Schulsystem gibt, das so stark wie das deutsche von Lehrkräften als professionellen Akteuren geprägt ist.

Deswegen wäre mein Hauptansatzpunkt, die Lehrkräfte in Ruhe zu lassen, aber nicht die Schulen. Nach dem quantitativen Ausbau des Ganztags sollten wir ihn stattdessen auch qualitativ mit multiprofessionellen Teams verbessern.

Aus wem sollten diese Teams bestehen?

– Das sollte je nach Ort, Schulumilieu und Stadtteil relativ flexibel gehandhabt werden. Auf jeden Fall geht es um Soziale Arbeit und Psychologie, aber auch Handwerk, Sport, Kunst und Kultur müssen dabei sein und im Prinzip alles, was für Kindheiten und zum Ausgleich von ungleichen Lebenschancen wichtig ist. Dazu gehört für mich auch, dass Kinder in der Schule ein Musikinstrument erlernen und ästhetische Erfahrungen in umfassender Weise machen, aber

eben auch, dass es um Gesundheit geht. Zum Beispiel, indem man systematisch mit medizinischem Personal kooperiert. Diese Fachkräfte könnten zum Beispiel die Vorsorgeuntersuchungen, die U-Untersuchungen, übernehmen, damit es nicht mehr von den Eltern abhängt, ob sie gemacht werden oder nicht. Das alles kostet gar nicht so viel Geld, denn das meiste Personal ist schon da. So geht etwa der vielfältigen Vereinslandschaft und den Musikschulen in Deutschland der Nachwuchs aus, weil die Kinder mittelmäßig betreut in Ganztagschulen sitzen. Hier geht es in erster Linie um Umorganisation. Erst in zweiter Linie auch um Geld.

Was wünschen Sie sich von der Bildungspolitik für das Schuljahr 2020/21?

– Beim letzten Shutdown wurden die Schulen als erstes geschlossen, beim nächsten sollten die Schulen als letztes schließen. Ich wünsche mir, dass man verschiedene Szenarien zur Entwicklung von Corona durchspielt, und in jedem Szenario ist das Mindestziel, dass jedes Kind jeden Tag mehrere Stunden zur Schule geht. Wichtig ist auch, dass man sich um Berufsschülerinnen und Berufsschüler kümmert, die dadurch, dass ihre Ausbildungsbetriebe sowie zukünftige mögliche Arbeitgeber von Insolvenz bedroht sind, sowohl von der Bildungskrise als auch von der Wirtschaftskrise unmittelbar betroffen sind.

Außerdem wünsche ich mir, dass kein Aktionismus im Hinblick auf die Digitalisierung stattfindet. Denn es ist

überhaupt nicht trivial, digitale Medien einzusetzen, mit denen erstens die Kinder wirklich gut oder sogar noch besser lernen, die zweitens von den Lehrkräften akzeptiert, genutzt und gut eingebaut werden und die drittens den gesamten (regionalen) Kontext berücksichtigen, etwa die Internetversorgung vor Ort. Das muss unbedingt in Kooperation mit den Schulen und den Lehrerverbänden stattfinden und wissenschaftlich evaluiert werden.

Wir hatten historisch gesehen selten die Situation, dass das, was armen Kindern helfen würde, eigentlich von allen Ak-

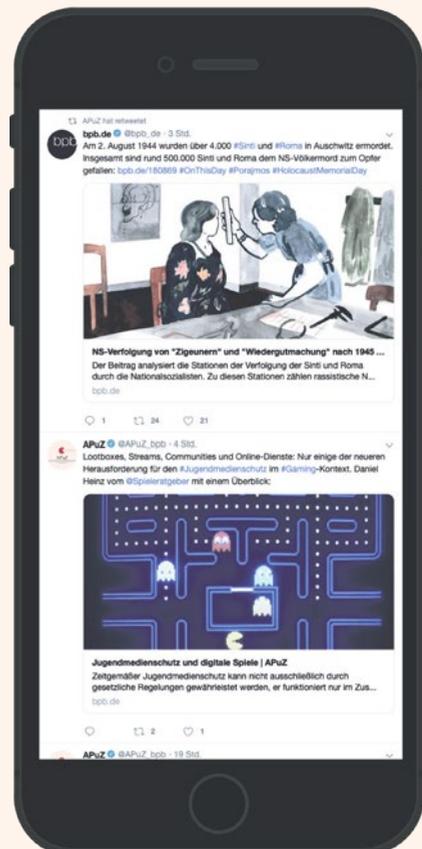
teuren in der Mehrheit befürwortet wird. Denn richtig gute Ganztagschulen wären gut im Hinblick auf die Entlastung von Lehrkräften, für die Arbeitsmarkt- und Karrierechancen von Müttern und Vätern, für den Erhalt der deutschen Vereinslandschaft und des Kunst- und Kulturbereichs und vieles mehr. Deshalb sollten Schulen umfassend erweitert werden.

Das Interview wurde in leicht längerer Fassung zuerst auf www.bpb.de/coronavirus veröffentlicht. Das Interview führte Lea Schrenk am 2. Juli 2020.

ALADIN EL-MAFAALANI ist Inhaber des Lehrstuhls für Erziehung und Bildung in der Migrationsgesellschaft an der Universität Osnabrück. aladin.el-mafaalani@uni-osnabrueck.de

Immer informiert.

Bestellen Sie unseren APuZ-Newsletter oder folgen Sie uns bei Twitter!



CORONA-ANGST UND DIE GESCHICHTE DER BUNDESREPUBLIK

Frank Biess

Die Katastrophe kam nicht völlig überraschend. Sie war in der für den modernen Staat charakteristischen Präventionsplanung bereits imaginiert. In einem Bericht zur Risikoanalyse für den Bevölkerungsschutz entwickelte die Bundesregierung unter Federführung des Robert Koch-Instituts und weiterer Bundesbehörden wie dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe Ende 2012 folgendes Szenario: Durch eine zoonotische Übertragung von Tieren auf Menschen auf einem Wildtiermarkt wird ein neuartiges Corona-Virus von zwei Reisenden aus China nach Deutschland eingeschleppt. Eine der Personen betreut einen Messestand in einer norddeutschen Großstadt, die andere nimmt nach einem Auslandssemester ihr Studium in einer süddeutschen Universitätsstadt wieder auf. Das Virus verbreitet sich schnell und verursacht Fieber, trockenen Husten, Atemnot sowie durch Röntgenaufnahmen sichtbare Veränderungen in der Lunge. Die Inkubationszeit beträgt in der Regel drei bis fünf, in manchen Fällen bis zu 14 Tage. Während jüngere Patientinnen und Patienten die Infektion oft schon nach einer Woche überwinden, beträgt die Letalität bei über 65-Jährigen fast 50 Prozent. Nachdem zehn Personen an dem Virus verstorben sind, beschließt die Bundesregierung die Einleitung antiepidemischer Maßnahmen wie Schulschließungen und Quarantänemaßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz. Begünstigt durch Mutation des Virus, durch die auch bereits infizierte Personen ihre Immunität verlieren, breitet sich dieses in drei Wellen aus. Insgesamt infizieren sich 78 Millionen Menschen in Deutschland, die Letalität beträgt etwa zehn Prozent. Das Gesundheitssystem wird überlastet, es sterben mindestens 7,5 Millionen Menschen an den direkten Folgen des Virus. Ein Impfstoff ist erst nach drei Jahren verfügbar.⁰¹

Dies war die Entwicklung, die es Anfang 2020 beim Ausbruch einer tatsächlichen, durch ein Corona-Virus verursachten Pandemie zu verhindern galt. Ob die zur Bekämpfung des Virus notwendi-

gen Maßnahmen in der Bundesrepublik „nicht oder nur sehr spät“ eingeleitet wurden, wie die Philosophen Nikil Mukerji und Adriano Mannino in einer der ersten Analysen der Pandemie kritisierten,⁰² muss dahingestellt bleiben. Festzuhalten bleibt, dass das 2012 entwickelte Szenario nicht Wirklichkeit wurde. Dies lag auch an der deutlich geringeren, unter ein Prozent liegenden Letalität von Sars-CoV-2. Aber auch im internationalen Vergleich schnitt die Bundesrepublik bei der Bekämpfung des Virus – zumindest bisher – relativ gut ab.

Dieser Aufsatz zielt darauf, die historische Spezifik der Corona-Krise genauer zu bestimmen und gleichzeitig den relativen Erfolg der Bundesrepublik in der Pandemiebekämpfung zu erklären. Dies geschieht durch die Verortung der Corona-Krise in zwei unterschiedlichen historischen Kontexten: der längeren Angstgeschichte der Bundesrepublik seit 1945 sowie den Globalisierungskrisen seit der Jahrtausendwende. Da die Corona-Krise noch nicht beendet und die Zukunft offen ist, müssen historische Wertungen notgedrungen provisorisch bleiben.

HISTORISCH GEWACHSENE KRISENKOMPETENZ

Spätestens ab Mitte März 2020 war sich die Bundesregierung der Ernsthaftigkeit der Krise bewusst. Am 18. März beschwor Bundeskanzlerin Angela Merkel in einer ihrer wenigen Fernsehansprachen die historische Einzigartigkeit der Situation. „Seit der Deutschen Einheit, nein, seit dem Zweiten Weltkrieg“ habe die Bundesrepublik keiner ähnlichen „Herausforderung“ gegenübergestanden, bei der „es so sehr auf unser gemeinsames solidarisches Handeln“ ankomme.⁰³ Die Fernsehansprache markierte einen Wendepunkt in der offiziellen Reaktion auf die Ausbreitung des neuartigen Corona-Virus. Nur wenige Tage später, am 22. März, erließ die Bundesregierung eine umfassende Kontaktsterr für das gesamte Bun-

desgebiet. Es kam zu einem weitgehenden Erliegen des öffentlichen Lebens.

Die von Angela Merkel, aber auch in der Berichterstattung propagierte These der Corona-Krise als historisch einzigartig war für die Legitimation der ergriffenen Maßnahmen notwendig. Eine weiter gefasste historische Tiefenschärfe erlaubt es jedoch, besser zu erkennen, was genau „neu“ an der Krise war und ist. Das Virus traf nicht auf eine heile „Welt von Gestern“, wie sie ohnehin nur in der nostalgischen Rückschau erscheinen kann, sondern auf eine Gesellschaft mit einer ausgesprochenen Krisenerfahrung.⁰⁴ Die Geschichte der Bundesrepublik ist geprägt von einer Abfolge existenzieller Krisen und daraus entstehenden Angstzyklen – von den Gründungskrisen des Anfangs, der Wirtschaftskrisen der 1970er Jahre, der Konfrontation mit Links- und (oft vergessen) Rechtsextremismus, der Vereinigungskrise nach 1990 bis hin zur Finanz-, Euro- und sogenannten Flüchtlingskrise in jüngerer Zeit.⁰⁵ Die Corona-Krise steht in der Kontinuität dieser Krisen, ihre bisher relativ erfolgreiche Bewältigung war auch ein Produkt dieser historisch verankerten Krisenkompetenz.

Die Bekämpfung der Pandemie basierte auf einer bemerkenswert hohen Zustimmung der Bevölkerung zu den massiven Einschränkungen der Grundrechte. So erklärten am 27. März 2020 beispielsweise 75 Prozent der Bundesbürgerinnen und -bürger, dass die staatlichen Einschränkungen „genau richtig“ seien, 20 Prozent gingen sie nicht weit genug, nur vier Prozent hielten sie für übertrieben.⁰⁶ Noch Anfang Juni 2020 waren 84 Prozent der Deutschen der Meinung, Bundeskanzlerin Merkel mache ihre Arbeit „eher gut“.⁰⁷ In einer Gesellschaft, in der noch kurz vor der Corona-Krise eine immer größere Fragmentierung beklagt und

die Formierung handlungsfähiger politischer Mehrheiten zunehmend schwierig wurde, war das Ausmaß dieses gesellschaftlichen Konsensus durchaus bemerkenswert. Es war auch vor dem Hintergrund der bundesrepublikanischen Geschichte keineswegs selbstverständlich. Denn in der Vergangenheit erschien der bundesdeutsche Staat vielen Bundesbürgerinnen und -bürgern entweder als zu schwach oder aber als zu stark und potenziell autoritär. Kritische Stimmen sahen in den Corona-Einschränkungen eine autoritäre Politik der Angst und bewerteten die zivilgesellschaftliche Kooperation als Indiz einer latenten Autorität- oder Staatshörigkeit in der deutschen Gesellschaft.⁰⁸ Das der Bundesregierung entgegengebrachte Vertrauen war aber auch die emotionale Kehrseite der Angst vor dem Virus: In der Pandemie konstituierte sich die bundesdeutsche Gesellschaft als Angstgemeinschaft.

Diese intensive emotionale Reaktion war in einem historisch spezifischen Gefühlsregime begründet. Dies zeigt sich im Vergleich mit vergangenen Gesundheitskrisen. An der „Asiatischen Grippe“ 1957/58 und der „Hongkong Grippe“ von 1968 bis 1970 starben in Deutschland nach Schätzungen jeweils zwischen 20 000 und 30 000 Menschen, weltweit eine bis zwei Millionen Menschen.⁰⁹ Dennoch verliefen beide Pandemien ohne größere öffentliche Aufmerksamkeit, ganz im Gegensatz zur derzeitigen Corona-Pandemie. Die vergangenen Grippe-Pandemien standen im Zeichen eines Emotionsregimes, das geprägt war von dem Bemühen, eine Panik zu vermeiden: Es dominierte die „Angst vor der Angst.“ Seit den 1970er Jahren kam es jedoch zu einer deutlichen kulturellen Aufwertung der Angst. Sowohl die normative Bewertung der Angst als einer grundsätzlich funktionalen Emotion wie auch die emotionale Praxis, Angst in privaten und öffentlichen Zusammenhängen offen auszudrücken, nahm deutlich zu. Die Umwelt- und Friedensbewegung der 1970er und 1980er Jahre beruhte auf einem positiven Angstverständnis, das diesem Gefühl

01 Vgl. Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 17/12051, 3. 1. 2013, insb. S. 55–87.

02 Nikil Mukerji/Adriano Mannino, Covid-19: Was in der Krise zählt. Über Philosophie in Echtzeit, Ditzingen 2020, S. 41.

03 Fernsehansprache von Angela Merkel, 18. 3. 2020, www.bundeskanzlerin.de/-1732134.

04 Vgl. Stefan Zweig, Die Welt von Gestern. Erinnerungen eines Europäers, Frankfurt/M. 2010 [1942].

05 Vgl. hierzu Frank Biess, Die Republik der Angst. Eine andere Geschichte der Bundesrepublik, Reinbek 2019.

06 Vgl. Corona: Drei Viertel finden Maßnahmen richtig, 27. 3. 2020, www.zdf.de/politik/politbarometer/corona-krise-grosse--massnahmen-regierung-100.html.

07 Siehe <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/675140/umfrage/bewertung-der-arbeit-von-angela-merkel-als-bundeskanzlerin>.

08 Vgl. z.B. René Schlott, Um jeden Preis?, 17. 3. 2020, www.sueddeutsche.de/1.4846867; „Die Bestrafungstaktik ist bedenklich“. Interview mit Juli Zeh, 5. 4. 2020, www.sueddeutsche.de/1.4867094.

09 Vgl. Bettina Hitzer, Angst, Panik? Eine vergleichende Gefühls-geschichte von Grippe und Krebs in der Bundesrepublik, in: Malte Thießen (Hrsg.), Infiziertes Europa? Seuchen im langen 20. Jahrhundert, München 2014, S. 137–156; Hartmut Berghoff, Hingenommen und Vergessen. Die „Asiatische“ Grippeepidemie 1957/58, digitaler Vortrag, 27. 5. 2020, www.youtube.com/watch?v=xoJcdTvrHTc&list=PLgoiCMgV-zrcnrYsoaxxD10d8h4Mgg2F&index=8&t=0s.

eine zentrale Rolle bei der Perzeption gesellschaftlicher Missstände wie der Umweltverschmutzung oder auch dem Wettrüsten beimaß. In der Corona-Krise manifestierte sich diese etablierte Sichtweise, die der Angst eine durchaus nützliche Funktion bei der Eindämmung der Pandemie zuwies. Die Merksche Ermahnung, die Gefahr ernst zu nehmen, erwies sich in der Krise als deutlich hilfreicher, als der Appell an Mut und Männlichkeit angesichts des Virus, wie er von Rechtspopulisten wie dem US-Präsidenten Donald Trump oder Brasiliens Staatsoberhaupt Jair Bolsonaro artikuliert wurde. Die Denunziation der Angst ist nach wie vor insbesondere in der politischen Rechten zu Hause. Das zeigt auch die Beschimpfung von Thüringens Ministerpräsident Bodo Ramelow durch den AfD-Rechtsaußen Björn Höcke als „Ministerpräsident[en] der Angst.“¹⁰

Ein weiterer kultureller Kontext erklärt die unterschiedlichen Reaktionen auf vergangene Grippe-Pandemien und das Corona-Virus: das gewandelte Verhältnis zum vorzeitigen Tod. Die Grippe-Pandemien trafen auf eine Gesellschaft des Nachkrieges, die noch im Bann des massenhaften gewaltsamen Todes während des Zweiten Weltkrieges stand. Die durchschnittliche Lebenserwartung lag Ende der 1950er Jahre noch unter 70 Jahren, die Kindersterblichkeit war relativ hoch – auf 1000 Geburten starben 1955 noch knapp über 45 Kinder in den ersten fünf Jahren, 2019 nur noch vier.¹¹ Der vorzeitige Tod eines Familienmitgliedes war somit noch Teil eines Erfahrungsraumes der deutschen Gesellschaft, die in die Kriegszeit zurückreichte. Leid und Trauer konnten in der Nachkriegsgesellschaft nur schwer artikuliert werden, existenzielle Verlusterfahrungen lagen jenseits des Sagbaren. Diese Gefühle erschienen allenfalls als Teil einer schicksalhaften Welt, der man hilflos ausgeliefert war. Diese Erinnerung an die NS-Zeit als von außen oktroyiertem Schicksal war natürlich zutiefst apologetisch. Sie zementierte den

deutschen Opfermythos und minimierte die eigene Verantwortlichkeit. Aber die Erinnerung an die eigene Viktimisierung hatte auch eine vorausschauende Funktion: Sie prägte die Wahrnehmung von Krisensituationen in der Gegenwart und die Imagination möglicher Katastrophen in der Zukunft.

Ganz im Gegensatz dazu traf die Corona-Pandemie auf eine Gesellschaft, für die der vorzeitige Tod generell unakzeptabel war. Im Zuge des medizinischen Fortschritts und steigender Lebenserwartung, aber auch angesichts der fehlenden Erfahrung von Massentod im historischen Bewusstsein, wird jedem einzelnen Mitglied der Gesellschaft das Recht auf ein erfülltes Leben und einen natürlichen Tod zugestanden. Dies ist zu Recht als einer der großen Verdienste der Moderne gewürdigt worden.¹² Die in Frankreich oder auch den USA schnell mobilisierte Kriegsrhetorik im Kampf gegen das Virus lehnte beispielsweise Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier explizit ab.¹³ Tatsächlich funktioniert historische Erinnerung nun in geradezu gegenteiliger Richtung. So bewirkte eine kritische Erinnerung an die NS-Zeit, einschließlich der Erinnerung an die sogenannten Euthanasieprogramme, dass die Rede vom „lebensunwerten Leben“ in Deutschland, mehr noch als anderswo, als Skandal gilt.¹⁴ Vielmehr schien ein grundsätzlicher Konsens darüber zu existieren, dass die sogenannten Risikogruppen, also vor allem ältere Menschen, trotz hoher gesamtgesellschaftlicher Kosten zu schützen seien. So fragte der Philosoph Jürgen Habermas, ob nicht der „Kerngehalt des Lebensschutzes vielleicht aufgrund des individualistischen Charakters unserer Rechtsordnung einen Sperrklinneneffekt [habe], den andere Grundrechte nicht“ hätten. Er ging von einer „unbedingte[n] Schutzverpflichtung des Staates“ aus, die sich auch „auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowie auf die Bewegungs- und Handlungsfreiheit dieser Person selbst“ beziehe.¹⁵ Auch wenn diese Position

10 Zit. nach Thüringer Landtag, Plenarprotokoll 7/11, 8.5.2020, S. 693, www.thueringer-landtag.de/uploads/tx_tltcalendar/protocols/zzDruckfassung11.pdf.

11 Vgl. Statistisches Bundesamt, Lebenserwartung von Männern und Frauen in Deutschland, 2020, www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Sterbefaelle-Lebenserwartung/_inhalt.html; United Nations Inter-agency Group for Child Mortality Estimation, Germany. Under-five Mortality Rate, 2019, <https://childmortality.org/data/Germany>; Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart–Mainz 1959, S. 54, www.digizeitschriften.de/dms/toc/?PID=PPN514402342_1959. Vgl. auch Berghoff (Anm. 9).

12 Vgl. Elisabeth von Thadden, Vom guten Recht zu überleben, 9.4.2020, www.zeit.de/2020/16/corona-pandemie-statistik-covid-19-todesfaelle.

13 Vgl. Bundespräsidentialamt, Fernsehansprache des Bundespräsidenten zur Corona-Pandemie, 11.4.2020, www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2020/04/200411-TV-Ansprache-Corona-Ostern.html.

14 Vgl. Shimon Stein/Moshe Zimmermann, Vor steilen Abhängen, 25.4.2020, www.tagesspiegel.de/25773700.html.

15 Jürgen Habermas/Klaus Günther, „Kein Grundrecht gilt grenzenlos“, 9.5.2020, www.zeit.de/2020/20/grundrechte-lebensschutz-freiheit-juergen-habermas-klaus-guenther.

im öffentlichen Diskurs nicht unwidersprochen blieb,¹⁶ so verwies sie doch auf eine historisch gewachsene Hochachtung des individuellen Lebens, die in der Nachkriegskultur der Bundesrepublik noch nicht im gleichen Maße verankert war.

Schließlich unterscheidet sich die Gegenwartskultur von der frühen Bundesrepublik auch durch eine voranschreitende Individualisierung. Die Pandemie traf auf eine Gesellschaft, in der spätestens seit den 1990er Jahren die individuelle Selbstentfaltung zu einer wichtigen kulturellen Norm geworden war. Gerade in der neuen Mittelklasse der urbanen, gebildeten Schichten nahm das Streben nach Selbstverwirklichung eine besondere Bedeutung ein. In einer „Gesellschaft der Singularitäten“ definierte sich das „spätmoderne Subjekt“ über das „Individuelle, Besondere, Nichtaustauschbare“.¹⁷ Die Pandemie konterkarierte diese Sehnsucht nach dem Singulären. Das Virus attackiert den Menschen als Gattungswesen. Die betroffenen Gesellschaften streben genau das Gegenteil des Singulären an, nämlich die sogenannte Herdenimmunität. Um es pointiert zu sagen: Die Pandemie reduziert uns von dem singulären Individuum, als dass wir uns qua Lebensweise definieren, zu einem reinen Gattungswesen in Analogie zur Schafherde. Das sichtbarste äußere Merkmal der Pandemie – das Tragen einer Maske – verhüllt genau jenen Teil unseres Körpers, der wie kein anderer für unsere Individualität steht: das Gesicht.

MODERNE UNSICHERHEITEN

Die Corona-Angst war und ist eine dezidiert moderne Angst. Ähnlich wie Radioaktivität ist das Virus (ohne Elektronenmikroskop) weder sichtbar noch anderweitig sinnlich wahrnehmbar. Die Gefahr bedarf somit der Vermittlung durch Experten und Expertinnen. Die Krise wurde zur Stunde der Virologen und Virologinnen. Deren Wissenstand im Hinblick auf Ursprung, Übertra-

gungswege und Gefährlichkeit des Virus entwickelte sich dynamisch und hat bis heute zu keiner endgültigen Sicherheit geführt, reichte aber deutlich weiter als dies während der Grippe-Pandemien der Nachkriegszeit der Fall war. Dennoch stellte sich auch in der Corona-Pandemie das klassische Problem der Risikogesellschaft: Gerade, weil gesellschaftliche Risiken nur noch über Expertinnen und Experten wahrgenommen werden, werden sie Teil des gesellschaftlichen Diskurses und verlieren ihre Monopolstellung. Unterschiedliche politische Positionen werden mit jeweils konfligierenden wissenschaftlichen Positionen begründet und abgesichert. Die politische Diskussion wird auch zur Diskussion um die Geltungsansprüche konträrer wissenschaftlicher Einschätzung, wie dies beispielsweise im Konflikt um die Atomenergie der Fall war. Es kommt zur „Feudalisierung der Erkenntnispraxis“.¹⁸ Die breite Verunsicherung resultierte nicht nur aus dem Expertendissens beispielsweise hinsichtlich des Maskentragens oder der Notwendigkeit von Schulschließungen. Expertinnen und Experten sahen sich auch mit der Aufgabe konfrontiert, die Reichweite ihrer Expertise zu definieren. So bemühte sich Christian Drosten von der Berliner Charité beispielsweise dezidiert, die eigene virologische Expertise abzugrenzen von genuin politischen Entscheidungen. Darüber hinaus waren die Virologinnen und Virologen insbesondere in den Sozialen Medien mit einer Art von „Gegenexpertise“ konfrontiert, die die gesamte Realität der Pandemie in Frage stellte. Trotz wissenschaftlicher und gesellschaftlicher Unsicherheit offenbarte die Pandemie jedoch auch die Grenzen der Manipulierbarkeit von Wahrheit. Die biologische Realität des Virus wurde zu einer „Tatsachenwahrheit“, die der „Mensch nicht ändern kann“.¹⁹ Die eskalierenden Infektionszahlen in den USA, in Brasilien und in Russland, wo rechtspopulistische Regierungen die Pandemie herunterspielen oder gar leugnen, belegen diese Feststellung eindrucksvoll.

Wenngleich die etablierte Gefühls- und Angstkultur der Bundesrepublik vielfältige Anknüpfungspunkte für die spezifische Corona-Angst bot, blieb die politische Bedeutung und poten-

¹⁶ Vgl. z.B. Wolfgang Schäuble stellt Lebensschutz als oberstes Ziel infrage, 26. 4. 2020, www.zeit.de/politik/deutschland/2020-04/corona-krise-wolfgang-schaeuble-schutzmassnahmen. Ähnlich, aber deutlich undifferenzierter argumentierte Boris Palmer, vgl. „Wir retten möglicherweise Menschen, die in einem halben Jahr sowieso tot wären“, 28. 4. 2020, www.tages-spiegel.de/25782926.html.

¹⁷ Andreas Reckwitz, *Die Gesellschaft der Singularitäten*, Berlin 2017; ders., *Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*, Berlin 2019, S. 215.

¹⁸ Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M. 1986, S. 274.

¹⁹ Hannah Arendt, *Wahrheit und Lüge in der Politik. Zwei Essays*, München 2013, S. 92.

CORONA-ANGST ALS GLOBALISIERUNGSANGST

zielle Funktion dieser Angst zunächst ambivalent. Einerseits führte sie zum Anwachsen von Angst eindämmenden Emotionen, also vor allem Vertrauen in staatliche Handlungs- und Problemlösungskapazität und gesellschaftliche Solidarität. Andererseits begann der anfängliche Vertrauensvorsprung gegenüber den staatlichen Maßnahmen Anfang Mai 2020 zu bröckeln. Allerdings scheinen sich die kurzfristig aufflackernden Coronademonstration nicht in eine nachhaltige Protestbewegung zu verstetigen. Rechtspopulistische Bewegungen scheiterten, anders als während der sogenannten Flüchtlingskrise 2015, mit dem Versuch, ein wachsendes Unzufriedenheitspotenzial zu mobilisieren und politisch zu binden.

Darüber hinaus stand die Angst vor den wirtschaftlichen Auswirkungen der epidemiologischen Maßnahmen zunehmend in Konkurrenz zur Angst vor dem Virus. Diese emotionale Dynamik konkurrierender Ängste war immer schon Teil der Geschichte der Bundesrepublik. Im Kalten Krieg neutralisierte die Angst vor dem Kommunismus die Angst vor einem neuen Krieg, eine Dialektik linker und rechter Ängste prägte lange die innenpolitische Auseinandersetzung. Allerdings entsprach die im öffentlichen Diskurs oft behauptete Unvereinbarkeit konkurrierender Ängste nicht den Tatsachen: Im Mai 2020 zeigte eine gemeinsame Studie des Ifo-Instituts und des Helmholtz-Zentrums für Infektionsforschung, dass eine effektive Bekämpfung des Virus auch wirtschaftlich sinnvoll ist. Studien zu den Erfahrungen unterschiedlicher Städte während der Spanischen Grippe kamen zu einem ähnlichen Ergebnis.²⁰

Sowohl bei der Bekämpfung des Virus wie bei der Analyse der historischen Bedeutung der Pandemie ist eine rein nationale Perspektive allerdings unzureichend. Die Pandemie war vielmehr auch Teil einer verstärkten und beschleunigten Krisenhaftigkeit der Globalisierung seit der Jahrtausendwende, die Corona-Angst war mithin auch eine Globalisierungsangst.

Globalisierungsängste zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass sie die in der Geschichte der Bundesrepublik wichtige Unterscheidung von „inneren“ und „äußeren“ Ängsten überwinden. Anders als den Atom- oder Umweltängsten fehlt ihnen ein konkreter Ort, sie sind entterritorialisiert. Im jährlich neu erstellten Angstindex der R&V Versicherung nehmen solche entterritorialisierten Ängste seit 2011 die Spitzenposition in Deutschland ein. Ängste vor „Kosten für Steuerzahler durch EU-Schuldenkrise“ (2011 bis 2015), „Terrorismus“ (2016/17), einer „gefährlichere[n] Welt durch Trump-Politik“ (2018) oder einer „Überforderung durch Flüchtlinge“ (2019) hatten alleamt ihren Ursprung in einer zunehmenden Vernetzung der Welt.²¹ Diese Ortlosigkeit bestimmte auch die Corona-Angst. Das Virus kam von außen, veränderte aber massiv das innere Leben der Gesellschaften. Es war potenziell allgegenwärtig in der Welt, drohte aber durch das Einatmen – und damit durch unser lebensnotwendiges Verhältnis zur Welt²² – in unseren Körper einzudringen und diesen von innen zu vernichten. Gerade die Unmöglichkeit, das Virus zu lokalisieren, war ein Grund für die wachsende Popularität von Verschwörungstheorien. Denn diese behaupteten, den Ursprungsort wie auch die Verantwortlichen für die Pandemie identifizieren zu können: Bill Gates, das Wuhan-Labor, die Pharmaindustrie.

Neue Infektionskrankheiten bilden die perfekte Metapher für die unsichtbaren und ortlosen Gefahren der Globalisierung. Bereits die Aids-Pandemie der 1980er Jahre unterlief den weitverbreiteten epidemiologischen Optimismus der Zeit nach 1945, demzufolge sich die tödlichen Krankheitsursachen von natürlichen auf menschengemachte verschoben hätten.²³ Immunologische Erfolge wie die Polio-Schutzimpfung oder die Ausrottung der Pocken nährten die Vorstellung einer Stabilität der

20 Vgl. Florian Dorn et al., Das gemeinsame Interesse von Gesundheit und Wirtschaft: Eine Szenarienrechnung zur Eindämmung der Corona-Pandemie, 12.5.2020, www.ifo.de/DocDL/sd-2020-digital-06-ifo-helmholtz-wirtschaft-gesundheit-corona_1.pdf. Zur Spanischen Grippe vgl. Emily Badger/Quoc-trung Bui, Cities That Went All in on Social Distancing in 1918 Emerged Stronger for It, 3.4.2020, www.nytimes.com/interactive/2020/04/03/upshot/coronavirus-cities-social-distancing-better-employment.html.

21 Vgl. R+V Allgemeine Versicherung, Die Top-Ängste der vergangenen 15 Jahre, 2019, www.ruv.de/static-files/ruvde/downloads/presse/aengste-der-deutschen/grafiken/StaticFiles_Auto/ruv-top-aengste-15-jahre.jpg.

22 Vgl. Hartmut Rosa zit. nach Helene Endres et al., Das Krisengefühl, 10.4.2020, www.spiegel.de/kultur/a-00000000-0002-0001-0000-000170435631.

23 Vgl. Jörg Vögele, Vom epidemiologischen Übergang zur emotionalen Epidemiologie. Zugänge zur Seuchengeschichte, in: Thießen (Anm. 9), S. 29–49.

mikrobischen Welt. Neue Krankheitserreger seien nicht zu erwarten, existierende Viren würden zunehmend weniger virulent werden. Aids enthüllte diese Vorstellungen als trügerisch. Denn das HI-Virus war ein neues, bisher unbekanntes Virus, gegen das es weder Therapie noch Impfschutz gab. Allerdings wurde die öffentliche Wirkung von Aids dadurch abgeschwächt, dass die Krankheit lange als spezifische „Homosexuellen-Seuche“ denunziert wurde. Selbst als das Übergreifen auch auf Heterosexuelle zunehmend bekannt wurde, haftete der Krankheit dennoch der moralische Makel sexueller Promiskuität an.²⁴

Die neu auftauchenden Epidemien und Pandemien seit der Jahrtausendwende haben den epidemiologischen Optimismus des späten 20. Jahrhunderts beendet. Sie transformierten die Krisenhaftigkeit der Globalisierung in sinnlich erfahrbare Körperängste. Mit anderen Worten, die Sars-Pandemie ab 2002, die sogenannte Schweinegrippe ab 2009 oder die Ebola-Epidemie ab 2014 evozierten die Gefahr, die Risiken der Globalisierung am eigenen Körper zu erfahren. In diesen Bedrohungen verband sich das – wenn auch nur vage – Unbehagen an der Globalisierung mit der Angst um die Integrität des eigenen Körpers. Zwar gelang es in diesen Fällen, die Krankheiten relativ schnell lokal zu begrenzen oder sie erwiesen sich, wie im Fall der „Schweinegrippe“, als weniger gefährlich als zunächst vermutet, auch aufgrund von bestehenden Immunitäten bei der älteren Bevölkerung.²⁵ Doch insbesondere in der rechtspopulistischen Imagination vermischte sich die Bedrohung durch grenzüberschreitende Viren mit der durch unregulierte „Migrantenströme“.

Vor diesem Hintergrund offenbart sich in der Corona-Krise auch eine „zivilisatorische Kränkung“.²⁶ Im Gegensatz zu vergangenen Pandemien war es nämlich nicht mehr möglich, die Ausbreitung des Virus als Phänomen in einer räumlich und mental weit entfernten und vermeintlich unterentwickelten Welt in Asien oder Afrika zu verorten. Vielmehr wurde der indus-

trielle Westen, also Europa und Nordamerika, schnell zum Epizentrum der Corona-Pandemie. Darin manifestierte sich auch eine globale Aufmerksamkeitsstruktur, die generell den Westen betreffende Ereignisse privilegiert. So war beispielsweise die Ebola-Epidemie 2014 erst dann in den Blickpunkt öffentlicher Aufmerksamkeit gerückt, als Amerikanerinnen und Amerikaner in den USA mit dem Virus diagnostiziert wurden.²⁷

In weit größerem Maße als die vorangegangenen Globalisierungskrisen wirkte sich die Corona-Pandemie auf das Alltagsleben und das subjektive Empfinden der Menschen aus. Die Pandemie repräsentierte ein kaum zu übertreffendes Beispiel für jene „Unverfügbarkeiten“, die laut dem Soziologen Hartmut Rosa für das spätmoderne Subjekt zunehmend schwerer zu ertragen sind.²⁸ Während das sukzessive Verfügbarmachen der Welt zur Grunderfahrung der Moderne gehört, zwingt uns das Virus zum Zurückweichen. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie wie Quarantäne, Schulschließungen, das Herunterfahren des öffentlichen Lebens oder Verbote von Massenansammlungen schränken unseren Weltzugang radikal ein, sie sind rein defensiv und rekurrieren auf Modelle, die schon die Bekämpfung der Pest in der Frühen Neuzeit oder die Epidemiologie des 19. Jahrhunderts prägten.

Im Vergleich mit anderen Globalisierungskrisen unterschieden sich auch die betroffenen Gruppen. Während die Klima-Angst vor allem von der jüngeren Generation, die um ihre Zukunft fürchtet, artikuliert wurde, betrifft die Corona-Angst vor allem ältere Menschen.²⁹ Und anders als die Klima-Angst als Angst „ohne Ereignis“,³⁰ deren Ursprung gerade in unserer alltäglichen Lebensweise liegt, war die Corona-Krise ein einschneidendes Ereignis, dass gerade diese Alltäglichkeit massiv veränderte. Natürlich akzentuierte die Krise bestehende soziale Unterschiede. Das Virus wirkte keinesfalls demokratisierend. Soziale Distanzierung war und ist immer auch ein Mittelklasseprivileg, die Opferzahlen unter sozial Schwachen und Minderheiten sind um ein Vielfaches höher. Dennoch: Mehr als die vergangenen Krisen, die in vielerlei Hinsicht Eli-

24 Vgl. Frank M. Snowden, *Epidemics and Society. From the Black Death to the Present*, New Haven 2019, S. 458. Zur Entwicklung der Aids-Pandemie vgl. Peter Baldwin, *Disease and Democracy. The Industrialized World Faces Aids*, Berkeley 2007.

25 Vgl. Snowden (Anm. 24), S. 459–490. Zu den Gründen für die Fehleinschätzung der Schweinegrippe von 2009 vgl. Bei der Schweinegrippe kam alles anders. Podcast mit Christian Drosten, 19.5.2020, www.ndr.de/audio684806.html.

26 Mark Siemons, *Die zivilisatorische Kränkung. Corona und der Westen*, 29.3.2020, www.faz.net/-16700907.html.

27 Vgl. Snowden (Anm. 24), S. 490.

28 Vgl. hier und im Folgenden Hartmut Rosa, *Unverfügbarkeit*, Wien 2018.

29 Vgl. Ivan Krastev, *Ist heute schon morgen? Wie die Pandemie Europa veränderte*, Berlin 2020, S. 43.

30 Eva Horn, *Zukunft als Katastrophe*, Frankfurt/M. 2014, S. 111.

ten- und Medienphänomene waren – wessen Alltag veränderte sich wirklich einschneidend durch die Flüchtlinge? – transformierte das Virus unsere elementare Erfahrung des In-der-Welt-Seins.

AUSBLICK

Es ist diese subjektive Erfahrung der Corona-Krise, in der möglicherweise ihre Langzeitwirkung begründet liegt. Selten schlug die Krisenhaftigkeit der Globalisierung so massiv auf die Alltagserfahrung der Menschen durch. Zu Beginn der Pandemie offenbarte sich beispielsweise die Abhängigkeit von globalen Lieferketten im Hinblick auf plötzlich essenzielle Güter wie Masken, Schutzkleidung oder Beatmungsgeräte. Historisch bietet sich hier die Analogie zur Erfahrung der ersten Globalisierungskrise nach dem Ersten Weltkrieg an. So führte auch die durch die britische Seeblockade provozierte Hungersnot während des Ersten Weltkrieges in Deutschland zu einer neuen Sehnsucht nach Autarkie und „Lebensraum im Osten“. Die Erfahrung der Spanischen Grippe stärkte womöglich ebenso die Tendenzen zur Deglobalisierung in der Zwischenkriegszeit.³¹ Auch während der Corona-Krise ließ sich bisher eine neue Wertschätzung des Nationalen beobachten. Dies lag nicht nur an den vielen Grenzsicherungen, sondern manifestierte sich auch in nationalen Statistiken der Fall- und Todeszahlen, die – trotz der Unzuverlässigkeit der Daten – die jeweiligen Stärken und Schwächen nationaler Bewältigungsstrategien reflektieren. Andererseits unterstrich die Corona-Krise jedoch auch die Notwendigkeit internationaler Solidarität und Koordination in der Pandemie-Bekämpfung, gerade angesichts der zunehmenden Vernetzung der Welt.

Schließlich wirft die Corona-Pandemie und die damit zusammenhängende Angstwelle auch die Frage nach dem Status des Ereignisses in der globalen Moderne auf.³² Denn unsere Erwartungen für die Zukunft werden nicht nur durch vergangene Erfahrungen geprägt, sondern auch durch auf einschneidenden Ereignissen basierenden Zukunftspeditionen. Es mag sein, dass die Resis-

tenz gesellschaftlicher Strukturen letztlich über den durch das Ereignis provozierten Veränderungsdruck triumphieren wird.³³ Dennoch sollte in einer globalen Medienlandschaft das einem Ereignis innewohnende Veränderungspotenzial nicht unterschätzt werden – die durch den Tod des Afroamerikaners George Floyd bei einem Polizeieinsatz ausgelösten Proteste in den USA und in Europa sind dafür das beste Beispiel. Globale Ereignisse wie die Corona-Pandemie unterlaufen selbstzufriedene Fortschrittsnarrative und lassen die Ungewissheit der Welt erscheinen. In der Bundesrepublik war diese Kontingenzwahrnehmung lange eine negative – sie bestand aus einem dezidierten Krisen- und Katastrophenbewusstsein, dass auf die Gewalterfahrung der ersten Hälfte des Jahrhunderts zurückging. Doch die dem Ereignis inhärente Kontingenzerfahrung ermöglicht auch die Zukunftsprojektion einer grundsätzlichen Veränderbarkeit der Welt. Immerhin provozierte die Corona-Krise Reaktionsmuster, die in den vorangegangenen Krisen noch explizit ausgeschlossen waren: die temporäre Aussetzung von Grundrechten, wie sie auch in Zeiten der Bedrohung durch den Terrorismus von liberalen Staaten dezidiert abgelehnt wurden; massive Konjunkturprogramme unter Inkaufnahme hoher Staatsverschuldung, einschließlich einer Europäisierung von Schulden, die in der Euro- und Finanzkrise kaum denkbar gewesen wären; umfassende Grenzsicherungen, die in der sogenannten Flüchtlingskrise aus gutem Grund unmöglich erschienen.³⁴

Wie immer man im Einzelnen diese Maßnahmen bewerten mag, in der Krise offenbaren sich neue Möglichkeitsräume der Politik, die auch für die Zukunft bedeutsam sein könnten. Aus dem Gefühl, einer potenziell allgegenwärtigen und unsichtbaren Gefahr ausgeliefert zu sein, erwuchs somit paradoxerweise ein neues Bewusstsein politischer Handlungsfähigkeit. Die Krise wurde im eigentlichen Sinn des Wortes zu einer Entscheidungssituation. Die bisher relativ erfolgreiche Bewältigung der Pandemie in der Bundesrepublik scheint weitgehend Konsens zu sein, auch wenn ein abschließendes Urteil angesichts wieder steigender Infektionszahlen hier noch nicht möglich ist. Die Diskussion über ihre langfristigen Folgen hier und anderswo hat dagegen gerade erst begonnen.

FRANK BIESS

ist Professor für Europäische Geschichte an der University of California, San Diego.

fbiess@ucsd.edu

³¹ Vgl. Laura Spinney, *Pale Rider. The Spanish Flu of 1918 and How It Changed the World*, London 2017.

³² Vgl. Michael Geyer, *Die Welt als Ereignis*, in: *Mittelweg* 36 2/2020, S. 81–103.

³³ Vgl. „Ausnahmestandard“. Interview mit Armin Nassehi, 27.3.2020, www.spiegel.de/kultur/a-00000000-0002-0001-0000-000170213716.

³⁴ Vgl. Krastev (Anm. 29).

WETTBEWERB DER SYSTEME

Die Corona-Pandemie als Herausforderung für Demokratie und europäische Integration

Philipp Ther

Die Covid-19-Pandemie begann als Herausforderung für eine postmoderne Diktatur. Als Ende 2019 in der chinesischen Provinz Hubei die ersten Krankheitsfälle infolge einer bis dahin unbekanntem Viruserkrankung auftraten, erinnerte die Reaktion der chinesischen Regierung an die Haltung der Sowjetunion nach dem Atomunfall von Tschernobyl. Das Regime unterdrückte die Nachrichten über den Krankheitsausbruch und machte einen Arzt, der als einer der Ersten auf die Gefahren des neuartigen Corona-Virus hinwies, mundtot.⁰¹ Als sich der Ernst der Lage nicht mehr bestreiten ließ, sperrte die Regierung Stadtviertel, Großstädte und ganze Provinzen ab. China griff so stark in das Privatleben seiner Bürger ein wie zuletzt während der Kulturrevolution unter Mao. Die Machthaber kontrollierten die Ausgangssperren mit ihrem orwellischen Überwachungsstaat, den sie in den vergangenen Jahren mit Handy-Apps und Artificial-Intelligence-Instrumenten wie der Gesichtserkennung aufgebaut hatten, wohlgerichtet auf Basis amerikanischer Technologien.

GLOBALER SYSTEMWETTBEWERB

Inzwischen ist der Umgang mit der Pandemie zu einem globalen Systemwettbewerb mutiert. Jeden Tag melden die Medien und internationale Organisationen, wie sich die Pandemie in verschiedenen Staaten entwickelt, welches Land die meisten neuen Infektionen, Todesfälle und Genesungen verzeichnet. Die Datenbasis ist zwar ungleich und nicht überall vertrauenswürdig, aber der globale Wettbewerb liegt in der Logik der Quantifizierung der Welt seit den 1990er Jahren. Das haben als erstes die chinesischen Kommunisten begriffen, die den Rückgang der Infektions- und Opferzahlen im In- und Ausland als Erfolg ihres Landes und des „weisen Führers“ Xi Jinping anpreisen.

Die Regierung der USA ist aus innen- und außenpolitischen Gründen voll in diesen Wettbewerb eingestiegen. US-Präsident Donald Trump, der zuvor einen Handelskrieg mit China begonnen hatte, bezeichnete den Covid-19-Erreger als „chinesisches Virus“, um von der Gefahr für die USA und dann vom eigenen Versagen abzulenken. Doch mit der Mär, das Virus sei absichtlich in einem Labor in Wuhan erzeugt worden, hat Trump wieder einmal überzogen und seine Glaubwürdigkeit auch in diesem Bereich verspielt. Sein Slogan „America First“ bekommt angesichts der Opferzahlen bei den Ansteckungen und Todesfällen durch Covid-19 eine traurige Bedeutung.

Das liegt jedoch nicht allein am überforderten Präsidenten der USA, der das Virus sträflich unterschätzte. Die unter Präsident Ronald Reagan in den 1980er Jahren geförderte Privatisierung des Gesundheitssystems führte zu einer Fokussierung auf Gewinne anstatt auf eine gute Grundversorgung. Die USA geben im Verhältnis zum BIP fast sechs Prozent mehr für ihr Gesundheitssystem aus als vergleichbar wohlhabende westeuropäische Länder, doch 45 Millionen US-Bürger sind nicht krankenversichert, noch mehr können sich den Besuch eines Arztes wegen der Zuzahlungen kaum leisten.⁰² Die tiefe Spaltung zwischen Arm und Reich und das Fehlen einer allgemeinen Krankenversicherung haben während der Pandemie auf die USA zurückgeschlagen. Besonders betroffen sind Afroamerikaner, sie sind gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung mehr als zweieinhalb mal häufiger an der Viruserkrankung verstorben als Weiße.⁰³ Barack Obama hatte als einziger US-Präsident in den vergangenen fünf Jahrzehnten den Willen und die nötige Überzeugungskraft, das überbeuerte und sozial selektive Gesundheitssystem zu reformieren. Doch die „Obama-Care“ war nur ein Teilerfolg und hat die Grundversorgung kaum verbessert.

Ein weiteres Problem beim Umgang mit der Pandemie in den USA war das mehrfache Hin- und Herschwenken zwischen Lockdown und Öffnung sowie die Weigerung republikanischer Gouverneure, dem Rat von Gesundheitsexperten zu folgen. Selbst angesichts einer großen Gefahr schielte die Politik ständig auf Meinungsumfragen und Social-Media-Analysen. Es gehört zum Wesen von Demokratien, dass sie an Volkes Meinung orientiert sind, doch die gleichzeitige Abfrage und Manipulation von Debatten in den Sozialen Medien haben den zeitlichen und inhaltlichen Horizont der Politik weiter verkürzt. Die demoskopischen Demokratien des Internet-Zeitalters haben offenbar ein großes Problem bei der Verarbeitung von Informationen, die die der Soziologe Manuel Castells Mitte der 1990er Jahre als Insigne und Chance des „Information Age“ erfasste.⁰⁴ Stattdessen dienen das Internet und vor allem die sozialen Medien heute primär der Desinformation, auf die von Castells als Chance betrachtete Globalisierung folgt nun ein Zeitalter der Deglobalisierung.⁰⁵

Die gleichzeitige Katastrophe in Großbritannien, das in Europa die meisten Todesopfer hinnehmen musste und relativ zur Bevölkerungsgröße noch schlechter dasteht als die USA, belegt einmal mehr das Versagen rechtspopulistischer Governance und bestätigt die Faustregel, dass alles noch viel schlimmer kommt als erwartet, wenn Rechtspopulisten an die Macht gelangen. Dass es so weit kommen konnte, hängt allerdings auch mit dem Mehrheitswahlrecht und der dadurch begünstigten politischen Polarisierung zusammen.

Dagegen hatten die rechtspopulistischen Regierungschefs im östlichen Europa während der Pandemie eine andere und vorteilhaftere Ausgangsposition. Länder wie Ungarn und Polen liegen an der Peripherie der Weltwirtschaft und

fungieren innerhalb der EU vor allem als Zulieferer von Wertschöpfungsketten. Die Reisekontakte nach China, in die USA und die Zentren Europas waren geringer, daher hatten die Regierungen mehr Zeit, auf die Pandemie zu reagieren. Bei ihrem radikalen Lockdown spielte die Einsicht eine Rolle, dass die schlecht ausgebauten und ausgestatteten Gesundheitssysteme einer Ansteckungswelle noch weniger gewachsen sind als in Italien und Spanien. Insofern war das strenge Vorgehen auch der Not geschuldet. Das wollten die ungarische und die polnische Regierung selbstverständlich nicht einräumen. Die Schließung der Grenzen – hier agierten die beiden Länder als Vorreiter in Europa – war von Hetze gegen Ausländer, Migranten und in Ungarn auch gegen den aus einer jüdischen Familie stammenden Investor George Soros begleitet. Die Rhetorik weist somit Parallelen zu Trump auf, im Gegensatz zum US-Präsidenten können die rechtspopulistischen Regierungschefs in Ostmitteleuropa jedoch auf den bisher relativ milden Verlauf der Pandemie verweisen.

Die stärker regulierten sozialen Marktwirtschaften und liberalen Demokratien in Europa, allen voran die Bundesrepublik, haben die Pandemie bislang ebenfalls relativ gut bewältigt. Dabei gehörte eine Portion Glück dazu. Deutschland konnte die Ausbreitung der Pandemie in Italien beobachten und sich entsprechend vorbereiten. In Südkorea, Taiwan und Japan half der zeitliche Vorsprung ebenfalls, rechtzeitige Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Diese unterscheiden sich jedoch aufgrund kultureller Vorprägungen. Das technikaffine Südkorea setzte ähnlich wie China auf Handy-Apps, gegen die es in den individualistischer geprägten europäischen Gesellschaften Europas Bedenken wegen des Eingriffs in die Privatsphäre gab, sodass die Regierungen dort mehr auf das Verantwortungsbewusstsein ihrer Bürger und entsprechende Verhaltensänderungen setzten.

Auch die USA zählen bekanntlich zu den Gesellschaften, in denen der Freiheit des Individuums große Bedeutung beigemessen wird, doch sie waren seit jeher stärker auf sich selbst bezogen. Das liegt an der schieren Größe der Vereinigten Staaten und ihrer geografischen Lage, fast wie auf einem eigenen Kontinent. Die mangelnde Lernfähigkeit während der Pandemie hängt mit mentalen Vorprägungen zusammen, die sich im Laufe des 20. Jahrhunderts verstärkt haben. Ein Land,

01 Vgl. Friederike Böge, Er schlug als Erster Alarm, 3.2.2020, www.faz.net/-16613471.html.

02 Vgl. Philipp Ther, Das andere Ende der Geschichte. Über die Große Transformation, Berlin 2019, S. 43–72.

03 Vgl. American Public Media Research Lab, The Color of Coronavirus: COVID-19 Deaths by Race and Ethnicity in the U.S., 8.7.2020, www.apmresearchlab.org/covid/deaths-by-race.

04 Vgl. Manuel Castells, The Rise of the Network Society, Malden–Oxford 1996.

05 Die Universität Wien und die University of Chicago werden am 12. und 13. November 2020 eine Konferenz über „Deglobalization“ veranstalten.

das zwei Weltkriege gewonnen hat, lange Zeit als Modell für viele Staaten und Gesellschaften der Welt diente und sich nach 1989 als Sieger des Kalten Krieges fühlte, ist offenbar weniger aufnahmefähig für fremde Impulse und Vorbilder als die aufholende Großmacht China und die EU-Staaten. Der „America-First“-Nationalismus von Donald Trump trägt zu einer weiteren Abgrenzung bei, die EU gilt bei vielen Republikanern als dekadenter Sozialstaatskontinent, und China wird mehr emotionale Ablehnung als echtes Interesse entgegengebracht.

Das Schlagwort vom „Systemwettbewerb“ könnte ähnlich wie das Denken in Blöcken und Einflussphären während des Kalten Krieges dazu verführen, interne Unterschiede zu unterschätzen. Innerhalb der EU schlugen sich nicht nur einzelne Länder sehr verschieden durch die Krise, sondern auch bestimmte Regionen. In Italien beispielsweise verzeichnete Venetien wesentlich weniger Todesfälle als die benachbarte Lombardei. Das lag an den unterschiedlichen Gesundheitssystemen, die in Italien föderal organisiert sind. Die Lombardei setzte stärker auf Ärztezentren und Krankenhäuser, die dann teilweise selbst zu Inkubationszentren wurden. Dagegen gibt es in Venetien eine gut ausgebaute Versorgung mit Hausärzten, die schnell reagierten, Verdachtsfälle nicht mehr in die Praxis ließen, zu Hause behandelten und dort isolierten. Etwas abstrakter betrachtet funktionierte das dezentrale System mit seinem Schwerpunkt auf lokale Ressourcen besser. In dieselbe Richtung deuten die hohen Opferzahlen in Frankreich, einem stark zentralisierten System. In Spanien und Großbritannien spielten auch die Sparmaßnahmen nach der Finanz- und Währungskrise von 2008/09 eine Rolle, wobei es schwierig ist, deren langfristige Auswirkungen genau zu bemessen und mit anderen Faktoren abzugleichen.

Trotz dieser Varianten im Umgang mit der Pandemie kann man zwei Pole ausmachen, die sich derzeit dezidiert als solche positionieren: China und die USA. Wie dieser Systemwettbewerb ausgeht, lässt sich erst mit mehr zeitlichem Abstand sagen. Außerdem fehlt noch eine Trophäe in diesem Wettbewerb: ein Impfstoff. Bei dessen Entwicklung verfügen Länder wie China, die schon früher mit anderen Sars-Viren, der Obergruppe des Covid-19-Erregers, konfrontiert waren, über einen Vorsprung. Im August 2020 gab Russland überraschend die Meldung heraus,

einen Impfstoff entwickelt zu haben, wobei Präsident Wladimir Putin hinter der Fassade der Sputnik-Rhetorik eigentlich nur bekannt gab, dass sein Land in die Phase eines Massentests eintreten würde. Über die Wirksamkeit dieses Impfstoffs weiß man noch nichts, aber die damit verbundene PR zielte klar auf den Systemwettbewerb im Umgang mit Covid-19. Wir wissen außerdem nicht, ob es eine staatliche Forschungseinrichtung sein wird, die der Entwicklung eines Impfstoffs die Pionierrolle übernehmen wird, oder ein multinationaler Konzern. Im Moment sieht es danach aus, als würden Konzerne unabhängig von ihrem Standort jenem Land den Zuschlag zur ersten Belieferung mit einem Impfstoff geben, das ihnen die höchste Forschungsförderung oder den besten Kaufpreis anbietet.⁰⁶ Das wäre dann eine Art Meistbieterverfahren, das zum globalisierten Kapitalismus passt, der sich nach 1989 entwickelt hat.

Hat Europa eine Chance, wie im Kalten Krieg als der heimliche Sieger aus der Konkurrenz zwischen zwei Großmächten hervorzugehen? Die Covid-19-Statistiken, die in den internationalen Vergleichen bezeichnenderweise für die einzelnen Mitgliedsländer, nicht für die EU als Gesamtes geführt werden, sprechen nicht dafür. Eine Wende, auch in der Außen- und Selbstwahrnehmung, wäre wohl nur möglich, wenn eine europäische Forschungsinstitution einen Impfstoff entwickeln und sich dann als Weltenretter präsentieren könnte.

RISIKEN FÜR DIE LIBERALE DEMOKRATIE

Bis es so weit kommt, wird die Weltwirtschaft die tiefste Rezession seit den 1930er Jahren durchlaufen.⁰⁷ Wie welches Land aus der Krise kommt, ist ein zweites und länger relevantes Element des globalen Systemwettbewerbs. China hat nach vier Jahrzehnten hohen Wachstums erstmals eine tiefe Rezession durchgemacht, im

⁰⁶ Vgl. Christian Schubert, Sanofi: Die Amerikaner bekommen den Impfstoff von uns zuerst, 13.5.2020, www.faz.net/-16768601.html.

⁰⁷ Der Internationale Währungsfonds (IWF) prognostizierte im Juni 2020 ein globales Minuswachstum von 4,9 Prozent. Vgl. IWF, A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery, World Economic Outlook Update, Juni 2020, www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020.

ersten Quartal 2020 schrumpfte das BIP um 6,8 Prozent.⁰⁸ Der in den Diskursen über die Pandemie häufig bemühte Vergleich mit einer kriegsartigen Situation und einem dann nötigen „Wiederaufbau“ verweist indes auf eine Stärke, die kommunistische Kommandowirtschaften in der Vergangenheit in beiden Kontexten gezeigt haben. Beim Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg lagen ihre Wachstumsraten zeitweilig höher als in Westeuropa. Erst ab Ende der 1960er Jahre gerieten die Ostblockstaaten ins Hintertreffen.⁰⁹

Nun ist China keine kommunistische Planwirtschaft mehr, und die Nachfrage lässt sich nicht mehr so steuern wie vor dem Beginn der Wirtschaftsreformen 1979. Dennoch könnten sich der Dirigismus und die helfende Hand des Staates in der Schwerindustrie und anderen Branchen, bei denen die Regierung direkt mitmischt, sowie bei der Kreditvergabe der Banken als Vorteil erweisen. Auch die Abkehr von der Orientierung auf globale Exporte könnte in einem System mit teilweiser staatlicher Lenkung leichter gelingen als in einer rein marktwirtschaftlich organisierten Exportwirtschaft wie die der Bundesrepublik Deutschland.

In den USA hingegen rächt sich in der Pandemie das weitgehende Fehlen eines Sozialstaates. Ein Land, das schon Probleme hatte, Gegenmaßnahmen gegen die Pandemie zu organisieren, wird noch größere Schwierigkeiten haben, die zeitweise über 45 Millionen zusätzlichen Arbeitslosen zu versorgen und Hunderttausende strauchelnde Betriebe zu stützen.¹⁰ Unter US-Präsident Franklin D. Roosevelt in den 1930er Jahren führte die Regierung die Wirtschaft mit großen Bauprogrammen und Investitionen aus der Rezession. Doch der libertäre und der rechtspopulistische Flügel der Republikaner haben seit den 1980er Jahren gegen das „Big Government“ polemisiert. Sie hätten den Staat

im Prinzip am liebsten auf die Justiz und eine starke Polizeipräsenz reduziert, in länger republikanisch regierten Bundesstaaten haben sie das weitgehend umgesetzt. Wird eine derart reduzierte Verwaltung imstande sein, ein Aufbauprogramm zu organisieren und zu koordinieren? Und wem wird dann geholfen? Die Armut der Unterschichten hat seit den Sozialreformen Mitte der 1990er Jahre zugenommen, die Mittelklasse steht ebenfalls schon länger unter Druck und nun vor einem weiteren sozialen Abstieg.¹¹

Mit einer Zunahme sozialer Spannungen muss auch die EU rechnen. Die Entlassungen infolge der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie treffen vor allem arbeits- und kontaktintensive Berufe zum Beispiel in der Gastronomie. Menschen mit einem geringen Einkommen sind häufiger von der Pandemie und von Arbeitslosigkeit betroffen als gut bezahlte und hoch qualifizierte Arbeitnehmer, die auf Homeoffice umstellen können. Letztere profitieren eher von den staatlichen Stützungs- und Rettungsprogrammen für große Konzerne. Daher hat wie während der Finanzkrise von 2009 eine Umverteilung von unten nach oben begonnen.

Das derzeitige Comeback des staatlichen Interventionismus in der gesamten westlichen Welt bedeutet das Ende des neoliberalen Rückzugs des Staates aus der Wirtschaft. Umso drängender wird die Frage, in wessen Händen die Macht im Staate liegt. Sollte das im Juli 2020 beschlossene Corona-Krisenprogramm der EU¹² ohne verschärfte Aufsicht umgesetzt werden, ist in Ungarn zu erwarten, dass die Gelder erneut in den Taschen von Unternehmern landen, die der Fidesz-Partei sowie ihrem Vorsitzenden und ungarischen Regierungschef Viktor Orbán nahestehen.¹³ Unabhängige Gerichte, die die Ausgaben kontrollieren könnten, existieren nicht mehr, freie Medien nur noch in kleinen Nischen, die parlamentarische Kontrolle ist faktisch ausgeschaltet. In Polen gibt es keine so offensichtliche Korruption und noch Meinungspluralismus, aber auch dort benachteiligt die Regierung Unternehmen, die der Opposition nahestehen und

08 Vgl. Dana Heide, Chinas Wirtschaft bricht ein – Coronavirus beendet jahrzehntelanges Wachstum, 17.4.2020, www.handelsblatt.com/25748974.html.

09 Vgl. Ivan Berend, *Central and Eastern Europe, 1944–1993. Detour from the Periphery to the Periphery*, Cambridge 2009.

10 Mehr als 45 Millionen US-Bürger haben seit Beginn der Corona-Pandemie Arbeitslosengeld beantragt, 20,5 Millionen erhielten es nach Stand vom Juni 2020. Vgl. Eli Rosenberg, 1.5 Million Workers Filed for Unemployment Insurance last Week, 18.6.2020, www.washingtonpost.com/business/2020/06/18/unemployment-claims-coronavirus.

11 Vgl. Kevin M. Kruse/Julian E. Zelizer, *Fault Lines: A History of the United States Since 1974*, New York 2019.

12 Vgl. Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, COVID-19: Reaktion der EU auf die wirtschaftlichen Folgen, 24.7.2020, www.consilium.europa.eu/de/policies/coronavirus/covid-19-economy.

13 Vgl. Bálint Magyar, *Post-Communist Mafia State. The Case of Hungary*, Budapest 2016, S. 73–105.

bringt die Justiz immer mehr unter ihre Kontrolle. Wie sich die politische Stimmung verändert, wenn die Wirtschaftskrise voll durchschlägt, bleibt abzuwarten. In Polen wird der Regierung das Geld fehlen, um weiterhin kostspielige Sozialprogramme zu finanzieren, den Garanten ihrer bisherigen Beliebtheit. Doch nach Stand der Dinge hat Covid-19 die autoritären und rechtsnationalistischen Parteien und Politiker in Ostmitteleuropa gestärkt.

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE EU

Für die EU ist der Verfall der Demokratie und die Aufhebung der Gewaltenteilung in manchen ihrer Mitgliedsländer eine existenzielle Herausforderung, welche durch die Pandemie eine neue Dringlichkeit erreicht hat. Die Koexistenz von liberalen Demokratien sowie antilegalistischen und rechtsnationalistischen Regimes bedroht den Stand der europäischen Integration, von einem weiteren Zusammenwachsen ganz zu schweigen, das jetzt zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise nötig wäre.

Bereits die bisherigen Transferzahlungen der EU haben Orbán und Fidesz massiv gestärkt. Als vor zwei Jahren die Central European University (CEU) auch aufgrund ihrer kritischen Haltung zur Regierung ihren Standort in Ungarn aufgeben musste – immerhin handelt es sich dabei auch um ein mittelgroßes Unternehmen – konnten sich die EU und die Europäische Volkspartei (EVP) zu keinen Sanktionen durchringen, wobei ohnehin infrage steht, ob sich eine antilegalistische Regierungspartei von einem Rechtsstaatsverfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrags wirklich beeindrucken ließe. Inzwischen ist die Gelegenheit dazu ohnehin vertan, weil Orbán durch seine Verbündeten in Warschau und seit der Regierungsbildung vom März 2020 in Slowenien faktisch eine Vetomacht aufgebaut haben. In Slowenien hatten Orbán nahestehende Unternehmer massiv in eine Boulevardzeitung und einen Fernsehsender investiert und auf diese Weise das Meinungsklima für den erwünschten Rechtsruck verstärkt.¹⁴

Dass die EVP die Fidesz bislang gewähren lässt und sich lediglich zu einer Suspendierung durchringen konnte, hängt zum einen mit einem Machtkalkül zusammen: Das christlich-kon-

servative Parteienbündnis möchte seine relative Mehrheit im europäischen Parlament wahren. Die mangelnde Abgrenzung liegt zum anderen an den fließenden Übergängen zwischen Konservativen und Rechtspopulisten. Wo die Österreichische Volkspartei mit ihrem Vorsitzenden und Bundeskanzler Sebastian Kurz hier steht, wurde im vergangenen Frühjahr einmal mehr deutlich. Als Orbán die Corona-Pandemie im März 2020 zum Erlass eines Notstandsgesetzes nutzte, das nochmals einen großen Schritt auf dem Weg in ein autoritäres System bedeutete, kam von der Regierung in Wien kein Wort der Kritik, sondern nur der Hinweis, man werde Gespräche führen und dabei die Sorgen deponieren. Die EU und ihr mächtigstes Parteienbündnis sind bei der Schwächung der Gewaltenteilung, des Rechtsstaats und der Demokratie ein Teil des Problems und nicht dessen Lösung, worauf die liberale Opposition in Ungarn gehofft hatte.¹⁵

Entscheidend ist daher, wie sich die deutsche Regierung verhält, und ob sie die Ratspräsidentschaft dazu nutzt, bei den Corona-Hilfsprogrammen auf Rechtsstaatlichkeit zu beharren. So feierte Orbán das Corona-Krisenprogramm und das Fehlen eines klaren Sanktionsmechanismus bei Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit als großen Erfolg „gegen“ Brüssel. Umso mehr wird es jetzt auf die Verfahren ankommen, sobald die Vergabe der Gelder ansteht. Auch hier hat Deutschland als größter Nettozahler der EU eine große Machtposition und sollte diese entsprechend nutzen, damit die Gelder im Rahmen der Hilfsprogramme nicht wieder in die bekannten Kanäle fließen. Im vergangenen Jahrzehnt haben sich enge Weggefährten Orbáns enorm bereichert, sein Jugendfreund Lőrinc Mészáros ist zum reichsten Mann Ungarns aufgestiegen.¹⁶

Außerdem ist die deutsche Wirtschaft gefordert. BMW verkündete 2018 seine Entscheidung, als dritter großer deutscher Autokonzern in Ungarn eine Fabrik zu errichten, just zu jener Zeit, als die CEU Ungarn verlassen musste. Offenbar gehen die deutschen Konzerne davon aus, dass der in diesem und anderen Fällen verletzte Investorenschutz für sie noch gilt. Das Beharren auf

¹⁴ Vgl. Tamas Kaszas, Orbán will Einfluss im Ausland ausweiten, 14. 2. 2020, <https://orf.at/stories/3154324>.

¹⁵ Vgl. János Mátyás Kovács/Balázs Trencsényi (Hrsg.), *Brave New Hungary: Mapping the „System of National Cooperation“*, Lexington 2019.

¹⁶ Vgl. ebd. Zu den einzelnen Profiteuren und als Systemanalyse vgl. Magyar (Anm. 13).

Rechtsstaatlichkeit wäre außerdem wichtig, um einen etwaigen Missbrauch von EU-Hilfsgeldern durch die italienische Mafia zu verhindern.¹⁷

Dass Italien angesichts der hohen Verschuldung und einem geschätzten Rückgang des BIP um 12,8 Prozent im laufenden Jahr Hilfe benötigt,¹⁸ steht außer Frage. Durch die schwere Rezession wird sich das Verhältnis zwischen Staatsschulden und BIP nochmals verschlechtern, wahrscheinlich wie nach der globalen Finanzkrise von 2009 um mehr als 30 Prozent.¹⁹ Eine Schuldenlast in Höhe von bald 170 Prozent des BIP entspräche dem Stand Griechenlands vor der Euro-Krise, bringt das Risiko steigender Zinsen mit sich und könnte mittelfristig zu einer Zahlungsunfähigkeit und dem Ende der Eurozone führen. Eine unmittelbare Folge der prekären Haushaltslage ist schon jetzt, dass Rom nicht mit Stützungsprogrammen für die Wirtschaft gegensteuern kann wie Berlin. Erfolgt der „Wiederaufbau“ unter ungleichen Ausgangsbedingungen, würde das die italienische Wirtschaft weiter schwächen.

Obendrein gibt es eine politische Dimension. Nur mit einem großzügigen Unterstützungspaket wird sich der während der Pandemie entstandene Eindruck korrigieren lassen, in der Krise von den europäischen Partnern im Stich gelassen worden zu sein. Während die Bundesrepublik einen Lieferstopp von medizinischer Schutzausrüstung verhängte und Österreich die symbolträchtige Grenze am Brenner schloss, inszenierten China und Russland zum damaligen Höhepunkt der Corona-Pandemie medienwirksam die Lieferung von Hilfsgütern. Die Debatte um die „Corona-Bonds“, in der die EU im Frühjahr 2020 in

eine Nord-Süd-Konfrontation wie während der Euro-Krise zurückfiel, hat die Stimmung nochmals verschlechtert. Die selbstmitleidige Saga vom armen, alleingelassenen Italien stimmt so selbstverständlich nicht. Sie unterschlägt unter anderem die Rolle der Europäischen Zentralbank beim Ankauf italienischer Staatsanleihen. Aber es handelt sich um ein mächtiges Narrativ, das die radikale Rechte bei den nächsten Wahlen in Italien für sich nutzen wird.

Werden das EU-Ausgabenprogramm in Höhe von 750 Milliarden Euro wirklich wirken?²⁰ Dem steht die inhaltliche Leere und Konzeptlosigkeit neoliberaler Politik entgegen, die lange auf finanzpolitische Maßnahmen als Wachstumstreiber gesetzt hat. Wenn die EU gemeinsam die tiefe Wirtschaftskrise bewältigen will, sollte sie sich nicht allein auf Investitionsanreize und eine finanzielle Hebelwirkung verlassen wie im nach 2014 schrittweise umgesetzten „Juncker-Plan“,²¹ sondern selbst Investitionen veranlassen. Doch ein „Green New Deal“ ist von Brüssel aus mit gut 30 000 EU-Beamten, was nicht einmal einem Drittel des Personalstands im öffentlichen Dienst des Landes Berlin entspricht,²² schwer umsetzbar. Die Kluft zwischen den Erwartungen an die EU-Kommission und ihren tatsächlichen Möglichkeiten ist während der Pandemie nochmals gewachsen. Daher sollten die Mitgliedsstaaten auch bilateral aktiv werden – zum Beispiel Deutschland beim Ausbau erneuerbarer Energien oder digitaler Infrastrukturen in Italien – und sich bei der europäischen Solidarität nicht allein auf Brüssel verlassen. Das läge zudem in der Logik der (allerdings bedauernden) Verlagerung der Macht von der EU-Kommission zum Europäischen Rat beziehungsweise den Mitgliedsstaaten, die sich seit der Euro-Krise beobachten lässt. Eine unbestreitbare Aufgabe der Kommission läge darin, mögliche Erfolge so zu kommunizieren, dass sie die Menschen der EU anrechnen. Der Systemwettbewerb in und nach der Pandemie ist ein großes Experiment mit offenem Ausgang.

17 Vgl. Yvonne Staat, *Der Rest des neuen Europas*, 14.3.2013, www.faz.net/-12108597.html.

18 Vgl. IWF (Anm. 7).

19 Die Zahlen zur Verschuldung beruhen auf einem Forschungsbericht der Denkfabrik The European House – Ambrosetti in Anhang 6. Die Langversion ist dort auf Anfrage erhältlich. Eine Kurzversion wurde von Federico Fubini veröffentlicht. Vgl. Federico Fubini, *Cernobbio, il livello record del debito: l'Italia come ai tempi di guerra*, 5.4.2019, https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/19_aprile_05/livello-record-debito-come-tempi-guerra-df2f9b6a-57da-11e9-9553-f00a7f633280.shtml.

20 Vgl. Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union (Anm. 12).

21 Vgl. dies., *Investitionsoffensive für Europa*, 16.6.2020, www.consilium.europa.eu/de/policies/investment-plan.

22 Vgl. Statistikstelle Personal bei der Senatsverwaltung für Finanzen (Hrsg.), *Personalbestand des unmittelbaren Landesdienstes Berlin*, Januar 2019, S. 13, www.berlin.de/sen/finanzen/personal/personalstatistik/artikel.13543.php.

PHILIPP THER

ist Professor für Geschichte Ostmitteleuropas an der Universität Wien und Direktor des Research Center for the History of Transformations (RECET). philipp.ther@univie.ac.at

Unterwegs und überall.

APuZ als E-Book oder PDF herunterladen
und in über 500 Ausgaben lesen, suchen, markieren ...

bpb.de/
shop/apuz



Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



APuZ

Nächste Ausgabe

38/2020, 14. September 2020

PARLAMENTARISMUS

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 14. August 2020

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel (verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Frederik Schetter (Volontär)
Anne Seibring
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,
Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.

Im Ausland zzgl. Versandkosten.

FAZIT Communication GmbH

c/o InTime Media Services GmbH

fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz