

## Neue Verhältnisse Was Corona mit der Gesellschaft macht



Themen: Pandemie und Demokratie; Zivilgesellschaft; Digitalisierung; soziale Ungleichheit; Narrative und Diskurse; Rolle der Wissenschaft in der Krise



Die Pandemie traf alle unvorbereitet. Schnell wurde deutlich, wie massiv Corona in die Verhältnisse eingreift. Das betrifft die Gesellschaft, die Wirtschaft, die internationale Ordnung und nicht zuletzt die Wissenschaft. Ein Heft voller Fragen und erster Antworten.

# Inhalt

## Titelfoto:

*Auf den Heidelberger Neckarwiesen wird der neue Umgang nicht dem Zufall oder der individuellen Vernunft überlassen. Und auch allgemein gilt: Abstände werden neu vermessen, physisch, politisch, sozial. Noch ist nicht abzusehen, welche gesellschaftlichen Folgen die Corona-Krise haben wird.*

[Foto: Uwe Ansapach / dpa picture alliance]

## Editorial

- 7 Soziale Distanzierung  
Jutta Allmendinger

## Titelthema

- 8 Wenn die Exekutive viral geht  
Demokratie, Rechtsstaat und Legitimität in Zeiten von Corona  
Sascha Kneip
- 11 Gegen die Selbstverzweigung  
Digitalisierung kann die Corona-Krise zur Stunde des Parlaments machen  
Wolfgang Schroeder, Bernhard Weßels
- 14 Arbeit am Exit als Staatspflicht  
Regierungen müssen ihre Bürger vor dem Verlust der Freiheit schützen  
Mattias Kumm
- 17 Die Renaissance nationaler Grenzen  
Anhaltende Abschottung ist juristisch fraglich  
Dieter Gosewinkel
- 20 Der Lockdown der Demokratie  
Im Schatten der Pandemie baut Viktor Orbán den ungarischen Staat um  
Kriszta Kovács
- 24 Bonus für die stärkste politische Kraft  
Bei den Kommunalwahlen in Bayern profitiert die CSU von der Pandemie  
Arndt Leininger, Max Schaub
- 27 Wer hilft den Helfern?  
Die Zivilgesellschaft in der Corona-Krise  
Edgar Grande, Swen Hutter
- 30 Krisen-Experiment  
Wie der Hackathon #WirVsVirus neue Formen demokratischer Beteiligung erprobt  
Sebastian Berg, Veza Clute-Simon, Rebecca-Lea Korinek, Niklas Rakowski, Thorsten Thiel

- 33 Was von Corona-Apps übrig bleibt  
Eine Infrastruktur-Perspektive  
Jeanette Hofmann
- 36 Die Spur von Corona  
Alle Tracing-Apps bergen Datenschutzrisiken  
Rainer Rehak
- 39 Das Virus ist nicht demokratisch  
Soziale Ungleichheit prägt den Verlauf der Infektion  
Jan Paul Heisig, Christian König
- 42 Der Teufelskreis von Infektion und Ungleichheit  
Corona hat soziale Ursachen und Folgen  
Jan Paul Heisig, Jianghong Li
- 45 Zurück in alte Rollen  
Corona bedroht die Geschlechtergerechtigkeit  
Jutta Allmendinger
- 48 Die größte News Story  
Wie Corona den Journalismus ändert  
Marco Bertolaso
- 51 Welches Leben soll gerettet werden?  
Moralische Dilemmata in Zeiten von Corona  
Marc Helbling, Rahsaan Maxwell, Simon Munzert, Richard Traunmüller
- 53 Neue Viren, alte Stiftungen  
Globale Gesundheit und Philanthropie  
Álvaro Morcillo Laiz
- 56 Die Krise nutzen  
Es ist Zeit für eine Arbeitsversicherung  
Günther Schmid, Wolfgang Schroeder
- 60 Lieferschock, Nachfragekrise, Technologiewandel  
Die Pandemie kann die europäische Autoindustrie nachhaltig verändern  
John Humphrey, Grzegorz Lechowski

- 63 **Zu wenig Zeit, zu wenig Platz**  
In der Krise viele Hindernisse für  
Weiterbildung  
*Sascha Dos Santos, Martin Ehlert,  
Carla Hornberg, Felix Scholl, Heike  
Solga*
- 66 **Was Menschen dazu bringt,  
auch strenge Regeln zu befolgen**  
Die Pandemie zeigt Grenzen der  
Nudging-Theorie auf  
*Rián Derrig*
- 69 **Bowl Alone!**  
Sozialkapital spielt eine wichtige  
Rolle für die Akzeptanz von Social  
Distancing  
*Jonas Wiedner, Markus Konrad,  
Ruud Koopmans, James Laurence*
- 73 **Zeit der Narrative**  
In der Corona-Krise entstehen aus  
bekannten Motiven neue Geschichten  
*Silvio Suckow*
- 76 **#WirVsVirus**  
Wie wir die Coronavirus-Pandemie  
erzählen  
*Johanna Hase*
- 79 **Das gesellschaftliche Immunsystem  
stärken**  
Elemente eines positiven Risiko-  
wissens  
*Frederic Jage-Bowler*
- 82 **Epidemie und Modellierung**  
Das Mathematische ist politisch  
*Florian Eyert*

- 86 **Wissenschaft und Politik als  
Haftungsgemeinschaft**  
Lehren aus der Corona-Krise  
*Andreas Knie, Dagmar Simon*
- 89 **Komplexe Fragen brauchen  
komplexe Antworten**  
Die Corona-Pandemie ruft zur  
Überschreitung disziplinärer  
Grenzen auf  
*Hendrik Woiwode*

---

### Aus der aktuellen Forschung

- 92 **Wie Gewalt Volkswirtschaften  
bedroht**  
Von den ökonomischen Kosten des  
Terrorismus  
*Daniel Meierrieks*
- 95 **Bessere Arbeitsbedingungen  
weltweit**  
Das neue Berliner Vergaberecht  
stärkt soziale Verantwortung für  
Lieferketten  
*Helena Gräf, Gale Raj-Reichert*

---

### Aus dem WZB

- 98 **Nachruf auf Sir Peter Jonas**  
100 **Vorgestellt**  
102 **Personen**  
104 **Nachlese**

---

### Zu guter Letzt

- 106 **Singvogel im Lockdown**  
Schreiben ist – auch – Bewegung  
*Katarina Pollner*

WZB-Mitteilungen  
ISSN 0174-3120

Heft 168, Juni 2020

## Herausgeberin

Die Präsidentin des Wissenschaftszentrums  
Berlin für Sozialforschung  
Professorin Dr. h. c. Jutta Allmendinger Ph.D.

10785 Berlin  
Reichpietschufer 50

Telefon 030-25 491-0  
Telefax 030-25 49 16 84

Internet: [www.wzb.eu](http://www.wzb.eu)

Die WZB-Mitteilungen erscheinen viermal im  
Jahr (März, Juni, September, Dezember)  
Bezug gemäß § 63, Abs. 3, Satz 2 BHO  
unentgeltlich

## Redaktion

Dr. Harald Wilkoszewski (Leitung)  
Gabriele Kammerer  
Claudia Roth  
Kerstin Schneider

## Korrektur

Martina Sander-Blanc

## Dokumentation

Lisa Heck

## Übersetzungen

Gabriele Kammerer (S. 60-62; S. 66-68)  
Jasmin Rauch / Peter Schwarz (S. 20-23)

Texte in Absprache mit  
der Redaktion  
frei zum Nachdruck

Auflage  
8.900

Abonnements: [presse@wzb.eu](mailto:presse@wzb.eu)

Foto S. 5: David Ausserhofer

## Gestaltung

Kognito Gestaltung, Berlin

## Satz und Druck

Bonifatius GmbH, Druck · Buch · Verlag,  
Paderborn



Im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) betreiben rund 190 deutsche und ausländische Wissenschaftler problemorientierte Grundlagenforschung. Soziologen, Politologen, Ökonomen, Rechtswissenschaftler und Historiker erforschen Entwicklungstendenzen, Anpassungsprobleme und Innovationschancen moderner Gesellschaften. Gefragt wird vor allem nach den Problemlösungskapazitäten gesellschaftlicher und staatlicher Institutionen. Von besonderem Gewicht sind Fragen der Transnationalisierung und Globalisierung. Die Forschungsfelder des WZB sind:

- Arbeit und Arbeitsmarkt
- Bildung und Ausbildung
- Sozialstaat und soziale Ungleichheit
- Geschlecht und Familie
- Industrielle Beziehungen und Globalisierung
- Wettbewerb, Staat und Corporate Governance
- Innovation, Wissen(schaft) und Kultur
- Mobilität und Verkehr
- Migration, Integration und interkulturelle Konflikte
- Demokratie
- Zivilgesellschaft
- Internationale Beziehungen
- Governance und Recht

Gegründet wurde das WZB 1969 auf Initiative von Bundestagsabgeordneten der CDU/CSU und SPD. Es ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft.







# Soziale Distanzierung

Ende Februar war die Pandemie längst da und doch noch weit weg. Ich erinnere mich gut, wie ich zuerst in einer Skihütte über das Virus sprach. „Ach, das trägt jetzt die Nummer 19? Da hat man ja bereits viel Erfahrung, das bekommt man schnell in den Griff.“ Dann kam die Quarantäne. Das Erste, was ich über das neue Geschehen schrieb, handelte von der Begrifflichkeit. Social Distancing fand ich voll daneben. Körperlicher Abstand müsste es heißen. Aufgrund beispiellos vieler und langer Telefonate, aufgrund plötzlich auftauchender netter Grußformeln selbst in kurzen Whatsapp-Nachrichten dachte ich, dass die soziale Nähe sogar zunehmen könnte. Trotz oder gar wegen physischer Ferne?

Im Juni stelle ich nun ernüchtert fest, dass die Begrifflichkeit falsch gewählt und doch treffend richtig ist. Nomen est omen. Die Kontakte zu Freunden, guten Bekannten oder Kolleginnen und Kollegen, mit denen ich eng zusammenarbeite, haben in den drei Monaten zwar nicht gelitten. Neue Menschen habe ich aber kaum kennengelernt. Es fehlten die Unterhaltungen im Zug, im Taxi, in der Kneipe, die Gespräche mit unseren Kolleginnen aus der Poststelle, an der Pforte, mit Gästen von allüberall. Meine sozialen Kreise haben sich weiter geschlossen, haben sich entfernt von den anderen Kreisen am WZB und darüber hinaus. Das ist bitter.

Zusammen müssen wir aufpassen, dass das Virus uns nicht trennt. Nicht am WZB und nicht außerhalb. Wir müssen Routinen wieder aufnehmen, uns sehen, über das Klein-Klein des Lebens reden. Über vermeintliche Nichtigkeiten, die in keiner Telefon- oder Videoschalt eine Platz finden. Und doch so viel sagen über die Unsicherheit befristeter Arbeit gerade in diesen Zeiten, über die Sorgen um Kinder und Eltern, über die Angst vor der Zukunft. Nur so können wir einer sozialen Distanz entgegenwirken, über berufliche Tätigkeiten, Geschlecht, Alter und wissenschaftliche Disziplinen hinweg.

Jutta Allmendinger

# Wenn die Exekutive viral geht Demokratie, Rechtsstaat und Legitimität in Zeiten von Corona

Sascha Kneip

**Summary:** During the coronavirus epidemic, federal and state executives treated „their own“ citizens like underage children, despite the fact that it is the governments' own actions that need checking. Growing resistance to this state of affairs reveals liberal democracy's underlying problem of legitimacy.

**Kurz gefasst:** Die Exekutiven von Bund und Ländern haben in der Corona-Epidemie „ihre“ Bürgerinnen und Bürger lange wie unmündige Kinder behandelt, obwohl doch eigentlich sie diejenigen sind, deren Handlungen demokratisch kontrolliert werden müssten. Dies trifft zunehmend auf Widerstand und offenbart ein tiefer liegendes Legitimitätsproblem der liberalen Demokratie.

Demokratie unterscheidet sich von der Autokratie unter anderem dadurch, dass die Bevölkerung die Herrschenden kontrolliert und nicht umgekehrt. Die Legitimität des demokratischen Staates speist sich aus der freiwilligen Zustimmung seiner Bürgerinnen und Bürger; diese treten ihre Grund- und Bürgerrechte in einem liberaldemokratischen Gemeinwesen nicht an den Staat ab, sondern sie beauftragen ihn lediglich mit dem Schutz dieser Grundrechte. In der Corona-Krise hat sich diese Rollenverteilung grundlegend verändert, was nun, nach vielen Wochen des akzeptierten Lockdowns, mehr und mehr auf Akzeptanzprobleme stößt. Kennzeichnend war zu Beginn der Krise die Rhetorik der staatlichen Repräsentanten. So wie man unmündigen Kindern bei Uneinsichtigkeit mitunter Fernsehentzug androht, um sie zu vernünftigem Handeln zu bewegen, drohte die Exekutive dem Souverän bei unbotmäßigem Verhalten mit der (temporären) Suspendierung seiner Grundrechte. „Wir werden uns das Verhalten der Bevölkerung an diesem Wochenende anschauen“, formulierte etwa Kanzleramtsminister Helge Braun im März jovial.

Nun sind Grundrechtseinschränkungen auch in liberalen Demokratien möglich und für ein gedeihliches Zusammenleben mitunter unerlässlich, sie sind aber nur unter spezifischen Bedingungen zulässig. Zum einen stehen sie unter Gesetzesvorbehalt: Grundrechte dürfen prinzipiell nur aufgrund eines parlamentarischen Gesetzes eingeschränkt werden, nicht aber etwa durch exekutive Anordnung ohne gesetzliche Grundlage. Zum anderen müssen Grundrechtseinschränkungen verhältnismäßig sein, das heißt, die infrage stehenden Maßnahmen müssen einen legitimen Zweck verfolgen, zur Erreichung dieses Zwecks geeignet sein, sie müssen erforderlich sein (es darf kein milderes verfügbares Mittel geben) und sie müssen angemessen sein – die mit der Maßnahme verknüpften Nachteile dürfen also nicht außer Verhältnis zu den Vorteilen stehen. Dass die Anti-Corona-Maßnahmen einen legitimen Zweck verfolgen – nämlich die Bevölkerung vor Krankheit und im schlimmsten Fall vor dem Tod zu bewahren – wird wohl nicht bestritten werden können. Aber Beispiele wie Schweden zeigen, dass auch mildere Maßnahmen möglich gewesen wären.

Hat aber der demokratische Staat nicht die Pflicht, Menschenleben zu schützen und das Recht auf Leben jedes Einzelnen zu verteidigen (sogenannte „Schutzpflicht des Staates“) – zur Not unter Inkaufnahme massiver Grundrechtseingriffe? Dazu ist zunächst zu sagen, dass das „Recht auf Leben“ aus Artikel 2 Absatz 2 GG ein subjektives Abwehrrecht gegen staatliches Handeln ist. In der derzeitigen Situation ist es aber nicht der Staat, der die Gesundheit oder das Leben der Bürger gefährdet, sondern ein Virus. Aus der Schutzpflicht folgt also zunächst nur, dass der Staat, soweit ihm das möglich ist, Risiken für das Leben seiner Bürger bekämpfen soll. So dient beispielsweise das durch den Staat sanktionierte Strafrecht nicht nur der direkten Bestrafung und Resozialisierung des Straftäters, sondern es soll auch das Leben potenzieller Opfer schützen. Allerdings enthebt das den Staat nicht von Gesetzesbindung und Verhältnismäßigkeit. Wenn weder der motorisierte Verkehr (3.000 Tote in Deutschland pro Jahr) noch das Rauchen (120.000) verboten beziehungsweise unter Strafe gestellt werden, dann heißt das nicht, dass der Staat seine Schutzpflicht nicht ernst nimmt; es heißt nur, dass er grundrechtliche Einschränkungen in diesen Bereichen sorgfältig abwägt. Dass eine solche sorgfältige Abwägung im vorliegenden Fall stattgefunden hat, muss wohl bezweifelt werden. Bund und Länder haben



zentrale liberale Grundrechte in einer noch nie dagewesenen Art und Weise eingeschränkt oder faktisch ausgesetzt. Massiv beschränkt oder temporär suspendiert wurden beispielsweise die personalen Freiheitsrechte aus Artikel 2 GG, die Lehrfreiheit (Art. 5 GG), die Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit (Art. 8 GG), das Recht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG), das Recht auf Berufsausübung (Art. 12 GG), durch die erfolgten Grenzschießungen faktisch das Asylrecht (Art. 16a GG) und – durch das Verbot gemeinsamer Gottesdienste – sogar das Recht auf Religionsfreiheit (Art. 4 GG), das eigentlich nicht einmal durch Gesetze eingeschränkt werden darf (sondern nur durch gleichrangige verfassungsrechtliche Werte). Gehen also angesichts tatsächlicher oder befürchteter Bedrohungslagen die Grundlagen von Demokratie und Rechtsstaat in die Brüche?

Tatsächlich neigen viele Demokratien in Krisenzeiten – seien diese terroristischer Natur wie in den post-9/11-Jahren oder pandemischer wie heute – dazu, die eigenen normativen Grundlagen, zentrale Institutionen oder seit Langem eingespielte Verfahren zugunsten einer vermeintlich größeren Sicherheit infrage zu stellen. So hatten nicht wenige Demokratien nach den terroristischen Anschlägen des 11. September 2001 ihre Sicherheitsgesetze derart verschärft, dass von manchen Freiheitsrechten seinerzeit nur noch ihre Hülle bestehen blieb (man denke nur an das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis oder das Recht auf die Unverletzlichkeit der Wohnung). Allerdings: Auch in den 2000er-Jahren haben keineswegs alle Demokratien den Weg der Freiheitsbeschränkung beschritten. Manche Länder – vor allem die nordischen, aber etwa auch die Niederlande – reagieren auf die terroristische Bedrohungslage ausgesprochen liberal und moderat. Zum anderen zeigt die Forschung, dass Freiheitsbeschränkungen in liberalen Demokratien meist nicht von Dauer sind. Zwar verhindert auch ein starker Rechtsstaat mit starken und unabhängigen Gerichten in der Hochzeit der Krise Freiheitseinschränkungen nicht. Allerdings hilft er dabei, die Freiheitsrechte zumindest in großen Teilen wiederherzustellen, wenn die tatsächliche oder vermeintliche Krisensituation wieder vorüber ist. Genau dies sehen wir jetzt. Nach anfänglichem Zögern und pandemiebedingter Schockstarre haben die Verwaltungsgerichte und das Bundesverfassungsgericht damit begonnen, unverhältnismäßige Grundrechtseinschränkungen vermehrt wieder aufzuheben. Mittlerweile sind mehr als 1.000 Klagen vor deutschen Verwaltungsgerichten gegen die Corona-Beschränkungen erhoben worden, deren Erfolgssausichten mit der Dauer der Grundrechtseinschränkungen steigen dürften.

Allerdings beunruhigt den liberalen Geist in diesen Tagen nicht nur das Handeln der Exekutive oder zögerliches Einschreiten der Judikative. Was ebenso alarmierend wirkt, sind die Einstellungen und Handlungen des demokratischen Souveräns, also der Bevölkerung selbst. Wie groß angesichts eines zwar für alle gefährlichen, aber letztlich nur für einen Bruchteil der Betroffenen tödlichen Virus die Bereitschaft ist, Freiheitseinschränkungen hinzunehmen, überraschte zu Beginn der Pandemie auch den kundigen Beobachter – übertraf sie die Bereitschaft bei vergleichbaren terroristischen Bedrohungslagen doch bei Weitem. Ausweislich des Politbarometers der Forschungsgruppe Wahlen hielten Ende März 75 Prozent der Befragten die Eindämmungsmaßnahmen für richtig. Das Kontaktverbot von mehr als zwei Personen in der Öffentlichkeit unterstützten demnach sogar 95 Prozent. Zum Vergleich: Dass die Rettung von Flüchtlingen aus Seenot im Mittelmeer grundsätzlich nicht juristisch verfolgt werden sollte, fanden im Juli 2019 laut ARD-DeutschlandTrend nur 73 Prozent der befragten Deutschen richtig. Und während in der Seenotrettungsfrage die Anhängerinnen und Anhänger der unterschiedlichen Parteien deutlich unterschiedliche Einschätzungen bekundeten, lassen sich in der Corona-Krise nahezu keine Unterschiede zwischen den Parteianhängern ausmachen. Im Angesicht der Krise kennt der Deutsche offenbar keine Parteien mehr. Was heißt es aber für die liberale Demokratie, wenn ihre normativen Grundlagen auf der einen Seite und das Agieren ihrer zentralen Repräsentanten auf der anderen Seite – mit nahezu einstimmiger Unterstützung der Bevölkerung – so sehr auseinanderfallen?

Die Legitimität einer liberalen Demokratie kann dann als voll ausgeprägt gelten, wenn ihre normativen Grundlagen, ihre Prinzipien und Verfahren und die sie unterfütternden Grund- und Bürgerrechte von den Bürgerinnen und Bürgern



Sascha Kneip arbeitet als Wissenschaftler in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung unter anderem zu den Themen Demokratietheorien sowie Rechts- und Verfassungspolitik. *(Foto: Me Chuthai)*

[sascha.kneip@wzb.eu](mailto:sascha.kneip@wzb.eu)

wie den handelnden Repräsentanten unterstützt und geteilt werden, wenn also, vereinfacht gesagt, die geltende demokratische Rechts- und Verfassungsordnung hinreichenden Legitimitätsglauben in Politik und Bevölkerung generieren kann. Ist das nicht der Fall, befindet sich die Demokratie in einer Legitimitätskrise. Nichts anderes erleben wir derzeit. Der Legitimitätsglaube der Bürger, das Handeln der demokratischen Repräsentanten und die normativen Grundprinzipien der Demokratie stehen nicht mehr im Gleichgewicht. Haperte es „bis Corona“ vor allem an der empirischen Unterstützung der Bürger für das Handeln ihrer Repräsentanten, verschiebt sich das Problem nun hin zu einem Ungleichgewicht zwischen normativer Ordnung auf der einen und dem politischen Handeln und der zum Ausdruck gebrachten Unterstützung hierfür auf der anderen Seite. Auch wenn man das Handeln der Exekutive für verständlich, notgedrungen oder einfach unausweichlich hält, wird man nicht umhinkommen, seine rechtliche Legitimität in Zweifel ziehen zu müssen. Umgekehrt wird man aber auch die übergroße Zustimmung der Bevölkerung zu den Maßnahmen nicht einfach als fehlgeleitete Einstellungsmuster abtun können. Zwar kann der Souverän irren (was er nach Ansicht des Verfassers in dieser Frage auch tut), gleichwohl muss die Demokratieforschung nüchtern zur Kenntnis nehmen, dass liberale Normen und Werte in Zeiten gefühlter oder tatsächlicher Bedrohungen weniger Rückhalt in der Bevölkerung finden.

Angesichts der großen Unsicherheit, der sich alle Beteiligten nach wie vor gegenübersehen, sind die oben geschilderten Einschätzungen und Reaktionen so verständlich wie nachvollziehbar. Und natürlich dürfen in einer liberalen Demokratie Bürgerinnen und Bürger, die Angst um ihre Gesundheit haben oder gar um ihr Leben fürchten, auch grundrechtseinschränkende Maßnahmen des geschilderten Umfangs unterstützen und gutheißen – auch wenn diese rechtsstaatlich wie demokratietheoretisch wenig legitim anmuten. Gleichwohl kann dies alles nicht darüber hinwegtäuschen, dass wir es hier mit einem tiefgreifenden Legitimitätskonflikt innerhalb der liberalen Demokratie zu tun haben – einem Konflikt zwischen einer Exekutive, die sich auf ihre Einschätzungsprärogative in Zeiten der Unsicherheit beruft, die sich von Experten, so gut es geht, beraten lässt und die eine übergroße Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger hinter sich weiß, und der objektiven Einschätzung, dass es den infrage stehenden Maßnahmen zumindest in Teilen an Rechtskonformität und Verfassungsmäßigkeit mangelt.

Wie kann die Demokratie diesem Legitimitätskonflikt zwischen eigenen liberalen Grundlagen und Ansprüchen und den (tendenziell illiberalen) Krisenreaktionen vonseiten der Politik und der Gesellschaft entkommen? Die derzeit stattfindenden „Hygienesymposien“ versprengter Verschwörungstheoretikerinnen und -theoretiker scheinen hier jedenfalls ebenso wenig eine Lösung zu bieten, wie sie ein Problem für die liberale Demokratie darstellen. Nein, auflösen lässt sich das Legitimitätsproblem letztlich nur durch einen demokratischen Dialog von Politik, Öffentlichkeit und Rechtsstaat. Schon jetzt sehen wir, wie die politisch Verantwortlichen beginnen, ihr eigenes Handeln in der Krise zu hinterfragen; wie die Medien nach anfänglicher Schockstarre Alternativen diskutieren und politisches Handeln kritisch hinterfragen; und wie Gerichte allzu willkürliche und unverhältnismäßige Maßnahmen der Exekutive aufzuheben beginnen – zumindest bis zur nächsten Pandemiewelle.

Für die Demokratie ist es überlebenswichtig, dass ihre normativen Grundlagen mit dem Handeln der Exekutive und den Einstellungen ihrer Bürger in Einklang stehen. Hierfür zu sorgen, ist die Aufgabe des demokratischen Rechtsstaats und seiner deliberativen Verfahren und Entscheidungsarenen. Was uns droht, wenn dies nicht passiert, zeigen im Extremen gerade unsere Nachbarländer Ungarn und Polen. Wo sich die Exekutive systematisch der Kontrolle durch die Justiz entledigt, wo Grundrechte massiv und dauerhaft eingeschränkt werden und wo nun unter Ausnutzung eines faktischen gesundheitspolitischen Ausnahmezustands auch die Legislative dauerhaft suspendiert wird, kann Demokratie nicht gedeihen. Von solchen Zuständen ist die Bundesrepublik weit entfernt. Gleichwohl sollten diese Fälle auch für uns ein Warnsignal sein.

*Summary:* The coronavirus crisis affects parliamentary work. Just as in normal times, measures taken under extraordinary circumstances require legitimization by political mandate holders. Instead of enforcing parliamentary down-sizing, the technical and legal framework for a virtual legislature must be created.

*Kurz gefasst:* Auch die Arbeit in Parlamenten ist von der Corona-Krise betroffen. Doch ebenso wie im Normalfall bedürfen Maßnahmen in Ausnahmesituationen der Legitimation durch politische Mandatsträger\*innen. Anstatt einer erzwungenen Verkleinerung der Legislative müssen die technischen und rechtlichen Voraussetzungen für ein virtuelles Arbeitsparlament geschaffen werden.

# Gegen die Selbstverzweigung Digitalisierung kann die Corona-Krise zur Stunde des Parlaments machen

*Bernhard Weßels und Wolfgang Schroeder*

Die Corona-Krise hat das Land in eine gesundheitliche Notsituation gebracht, die tiefgreifende Herausforderungen an das politische System gestellt hat. Lösungsvorschläge zum Umgang mit diesen Herausforderungen bergen die Gefahr, die Rechte von Parteien und Parlamenten zu beschneiden. Aber gerade auf sie kommt es nach wie vor an, um die Verhältnismäßigkeit und zeitliche Konditionierung von Maßnahmen in einer epidemiologischen Notsituation auf demokratische Weise zu legitimieren. Vor allem zu Beginn der Krise waren jene Stimmen nicht zu überhören, die einer exekutiven Agenda das Wort redeten: Neben den strikten Maßnahmen für das gesellschaftliche Leben sollte auch die legislative Gewalt eingeschränkt werden.

Der Verfassungsjurist Christoph Möllers wies in einem Interview vom 25. März darauf hin, dass Bundestag und Landesparlamente „jetzt nicht Strukturen schaffen [sollten], mit denen sie sich selbst ersetzen – etwa einen Notausschuss, der die Aufgaben des Parlaments übernimmt“. *Der Spiegel* sprach von einer Gefahr der „Selbstverzweigung“ der Abgeordneten. Genau das, wovon Möllers warnte – ein Notausschuss des Bundestags –, wurde am 29. März 2020 von Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble erneut in die Debatte eingebracht: Nach Berichten schwebte ihm ein Notparlament vor, das analog zur grundgesetzlichen Notstandslage im Verteidigungsfall aus 48 Repräsentanten aus Bundestag und Bundesrat bestehen soll. Dafür wäre eine Verfassungsänderung nötig gewesen. Dagegen empfahl Möllers den Abgeordneten, die Corona-Krise als technisches Problem zu begreifen, um dafür zu sorgen, handlungsfähig zu bleiben.

Am 25. März billigte der Bundestag eine bis zum 30. September 2020 gültige Änderung der Geschäftsordnung, mit der das Parlament bereits dann beschlussfähig ist, wenn mehr als ein Viertel seiner Mitglieder im Sitzungssaal anwesend sind – davor musste mehr als die Hälfte anwesend sein. Für die Ausschüsse gilt seitdem eine entsprechende Regelung.

Aber reicht diese Regelung aus, um eine umfassende Handlungsfähigkeit des Parlaments zu sichern und der These von der „Stunde der Exekutive“ die Maxime der „Stunde der Legislative“ entgegenzustellen? Denn die in einer solchen Krisensituation geforderten gesellschaftlichen Einschränkungen mit all ihren Konsequenzen für Freiheits- und Partizipationsrechte müssen so demokratisch eingebettet werden, dass der Notstand nicht zur Alltäglichkeit wird und Reichweite und Zeithorizonte klar abgesteckt sind. Die Parteien sind weiter notwendig, um an der Willensbildung des Volkes mitzuwirken, und die Abgeordneten sind dazu verpflichtet, zu deliberieren und zu entscheiden.



Bernhard Weßels ist kommissarischer Direktor der Abteilung Demokratie und Demokratisierung und Professor am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. (Foto: David Ausserhofer)

[bernhard.wessels@wzb.eu](mailto:bernhard.wessels@wzb.eu)

Wie könnte also die Einbettung der Notsituation in eine demokratische Entscheidungsarena aussehen? Werfen wir einen Blick in die New York Stock Exchange (NYSE), deren Broker Milliarden bewegen, das Parkett leer lassen und den Handel vom Homeoffice bewältigen. Warum ist dies für Bundestags- und Landtagsabgeordnete nicht möglich? Sicherlich spielen die Sicherheitsstandards eine Rolle. Aber wenn es eine Börse hinbekommt, wo es um hohe Transaktionsrisiken geht, dann sollte es der Politik auch gelingen. Die NYSE-Broker bewältigen sowohl Informationsvielfalt als auch kostenträchtige Entscheidungen, ohne auf dem Parkett zu sein. Der Bundestag hat mit der neuen Geschäftsordnung eine Regelung in Kraft gesetzt, die gleichzeitig „Verzweigung“ und Digitalisierung erlaubt. Als Arbeitsparlament bewältigt der Bundestag einen großen Teil des politischen Abwägens und Verhandelns in den Ausschüssen. Für sie ist die Beschlussfähigkeit – und damit Beschlussempfehlungen für das Plenum – dann gegeben, wenn mehr als ein Viertel der Ausschussmitglieder an der Sitzung teilnehmen, „oder über elektronische Kommunikationsmittel zugeschaltet sind“. Und: Bei öffentlichen Ausschussberatungen und Anhörungen kann der Öffentlichkeit der Zugang ausschließlich durch elektronische Übermittlungswege gewährt werden.

Warum dann nicht konsequent auf Digitalisierung setzen, anstatt einen politischen Notstand zu kreieren, der dann zur „Verzweigung“ der Politik führt und für die Gesellschaft zur Bedrohung werden könnte? Es wäre geboten, eine technische Infrastruktur zu schaffen, in der es den Abgeordneten möglich wird, in Ausschüssen und im Plenum nach den gewohnten und nicht nach Notstandsregeln zu operieren, und dabei zwar nicht die physische, wohl aber die virtuelle Anwesenheit aufrechtzuerhalten. Wie die *Saarbrücker Zeitung* am 26. März berichtet, streckte selbst der Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble zur Einhaltung des Kontaktverbots den Arm aus und bat um „Abstand“, als ein Abgeordneter auf ihn zukam. Was wäre für Abstandsregeln besser geeignet als der elektronische Kontakt?

Politik braucht in Zeiten der Normalität den persönlichen Kontakt, die Anwesenheit und damit die repräsentative physische Identifikation. Durch die Routinen der Politik werden Vertrauen und Verlässlichkeit aufgebaut, die in Zeiten der Not als kulturelles Kapital genutzt werden können. So schafft Politik selbst die Ressourcen, um die Deliberation auch in Zeiten einer Pandemie zu ermöglichen. Es geht um die Selbstbestimmung unserer freien Abgeordneten und um die Selbstbestimmung der Gesellschaft. Die Öffentlichkeit könnte eingeschaltet bleiben und virtuell stattfindende Plenumsdebatten genauso beobachten wie solche, die tatsächlich im Plenum stattfinden. Für öffentliche Ausschusssitzungen und öffentliche Anhörungen müsste es keine „Kann“-Bestimmung, sondern eine „Soll“-Bestimmung sein, die den Zugang über elektronische Übermittlungswege gewährleistet.

Im Zeitalter der Digitalisierung und der Klimakrise würde eine Digitalisierung der parlamentarischen Praxis in mancherlei Beziehung helfen: In einer Ausnahmesituation, um nicht Notstand zu sagen, könnte parlamentarische Deliberation auf einer breiteren Basis stattfinden als jetzt gerade. Entscheidungen müssten nicht von einer Minderheit der Parlamentarier, die das Parlament repräsentieren, getroffen werden, sondern könnten auf der gleichen breiten Basis stehen wie im Normalfall. Das ist kein Plädoyer für virtuelle Parlamentssitzungen als Regel, wohl aber das Plädoyer, wohlbegründete Ausnahmen zuzulassen. Solche Ausnahmen könnten über den Corona-Ausnahmezustand hinausreichen, etwa wenn eine Beteiligung von einer Abgeordneten oder einem Abgeordneten an einer Debatte, Sitzung oder Abstimmung als wichtig angesehen wird, es aber eines unnötigen Aufwands bedürfte, das mit physischer Anwesenheit zu realisieren. Durch eine bessere Einbettung der Legislative in eine responsive digitale Infrastruktur könnte die Arbeit der Abgeordneten weitergehend unterstützt werden. Vor allem wenn es darum geht, deliberative Verfahren aus dem legislativen Raum stärker für zivilgesellschaftliche Akteure zu öffnen. So könnten durch die Erfahrungen in der Corona-Krise Fortschritte in der Entwicklung einer digitalen Infrastruktur dazu beitragen, die Selbstbestimmung der Abgeordneten zu fördern, Zeitbudgets zu schonen, um schließlich die „Präsenz“ – einschließlich der virtuellen – im parlamentarischen Geschäft zu erhöhen.

In Zeiten der Krise die Digitalisierung zur „Selbstverzweigung“ zu nutzen, ist der falsche Weg. Es muss genau in die entgegengesetzte Richtung gehen: Digitalisierung als Mittel, in der Krise handlungsfähig zu bleiben, und als Instrument, parlamentarische Kompetenz und Selbstbestimmung nachhaltig zu verstärken. Die Fraktionen im Bundestag sehen dies wohl auch so, jedenfalls sind sie auf Schäubles Angebot einer Verfassungsänderung bislang nicht eingegangen.

Im Europäischen Parlament ist übrigens das digitale Zusatzangebot schon längst Praxis: Sechs Ausschüsse nutzen bereits seit 2014 den elektronischen Weg als normalen Modus Operandi. Das Konzept heißt E-Parlament und vereint die Grundsätze der Mobilität, Konnektivität und Interoperabilität für den gesamten Gesetzgebungszyklus, so der ehemalige Generaldirektor für Innovation und technologischen Support der Europäischen Union, Giancarlo Vilella, in seinem Buch „E-Democracy“. Warum sollte das in Deutschland nicht gehen?

Der Präsident des Deutschen Bundestags Schäuble stellt sich augenscheinlich auch diese Frage. Er bot den Fraktionschefs an, die Möglichkeit virtueller Plenarsitzungen zu erörtern. Augenscheinlich hat auch das Innenministerium bereits Mitte März empfohlen, die Durchführung von Sitzungen und Abstimmungen im Ausnahmefall in Online-Verfahren zu ermöglichen. Allerdings sind die Bedenken aus juristischer Perspektive groß. Die Gutachten, die Schäuble in Auftrag gegeben hat, kommen zu dem Schluss, dass ein Wechsel zu Online-Verfahren nicht ohne Änderung des Grundgesetzes möglich ist. Warum ist das Grundgesetz gegenüber der Digitalisierung so konservativ? Das hat weniger mit Inflexibilität zu tun als mit dem Umstand, dass Demokratie auch im Parlament gelebt werden muss. Die öffentliche Rede ist etwas anderes als eine – möglicherweise vorher aufgezeichnete – Online-Rede. Auch eine Stimmabgabe in kollektiver Sichtbarkeit ist etwas anderes als eine im stillen Kämmerlein. Aber es bleibt ein Zielkonflikt in Zeiten von Corona bestehen: Beschlussfähigkeit mit einer kleinen Zahl Abgeordneter oder umfassende parlamentarische Präsenz, wenn auch nur virtuell. Es sollte die physische Anwesenheit die Regel bleiben, aber die virtuelle als Ausnahme geregelt werden.

#### **Literatur**

Vilella, Giancarlo: *E-Democracy. On Participation in the Digital Age*. Baden-Baden: Nomos 2019.



Wolfgang Schroeder ist Fellow in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung des WZB. Als Professor an der Universität Kassel leitet er das Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“. [Foto: David Ausserhofer]

–



# Arbeit am Exit als Staatspflicht Regierungen müssen ihre Bürger vor dem Verlust der Freiheit schützen

Mattias Kumm

**Summary:** The coronavirus measures imposed by the German federal government are justifiable under constitutional law: The state's duty to protect may in certain situations require a curtailment of fundamental rights. The primary burden of containment must, however, not be borne by citizens. The executive branch will need to take massive precautions – for example, by promoting infrastructure and research – in order to make life with the virus as compatible with freedom as possible as quickly as possible.

**Kurz gefasst:** Die Anti-Corona-Maßnahmen der Bundesregierung sind verfassungsrechtlich zu rechtfertigen: Die staatliche Schutzpflicht kann in bestimmten Situationen die Einschränkung von Grundrechten erfordern. Die Hauptlast bei der Eindämmung der Pandemie dürfen aber nicht die Bürger tragen. Die Exekutive muss massive Anstrengungen unternehmen – zum Beispiel durch die Förderung von Infrastruktur und Forschung –, um das Leben mit dem Virus möglichst schnell möglichst freiheitskompatibel zu gestalten.

Die Entscheidung, der Corona-Pandemie mit einem weitgehenden Lockdown zu begegnen, schränkte Grundrechte in einem in der Nachkriegszeit nie dagewesenen Umfang ein. Verfassungsrechtlich war diese Entscheidung grundsätzlich zulässig – bei aller berechtigten Kritik an Formalitäten und auch an einigen Maßnahmen im Einzelnen. Mehr noch, hätten die Bundes- und Landesregierungen einen Kurs verfolgt, der auf die Beschränkung von Grundrechten verzichtet und der Pandemie freien Lauf gelassen hätte, um schnellstmöglich weitreichende Immunität und damit ein Ende der Pandemie bei möglichst geringem wirtschaftlichem Schaden zu erreichen, wäre das womöglich verfassungswidrig gewesen. Auf der Basis der zum Entscheidungszeitpunkt vorliegenden Datenlage hätte der Staat womöglich seine Schutzpflicht gegenüber dem Recht auf Leben und körperlicher Unversehrtheit seiner Bürgerinnen und Bürger verletzt. Eine Fundamentalkritik des eingeschlagenen Kurses auf verfassungsrechtlicher Grundlage ist folglich verfehlt: Jedenfalls die Grundrichtung des eingeschlagenen Weges scheint verfassungsrechtlich sogar geboten. Das soll der folgenden Kritik als Prämisse vorausgeschickt sein. Es geht mir nicht um die Kritik der Maßnahmen der Regierung. Vielmehr will ich eine grundsätzliche verfassungsrechtlich bis jetzt nicht im Vordergrund stehende dynamische Dimension des Grundrechtsschutzes hervorheben und einen für die Rechtfertigung von Regierungshandeln in Krisenzeiten angemessenen Rahmen entwickeln. Gefährlichen obrigkeitstaatlichen Tendenzen soll damit entgegengewirkt werden.

Meine These lautet: Massive Grundrechtseingriffe der Exekutive in außergewöhnlichen Situationen finden in der Verfassung nicht nur negativ allgemein anerkannte materiellrechtliche Grenzen (die Eingriffe müssen insbesondere verhältnismäßig sein). Die Exekutive ist auch positiv verpflichtet, alles zu tun, was erforderlich und verhältnismäßig ist, um die bestehende Situation möglichst zeitnah so zu verändern, dass die außergewöhnlichen Maßnahmen nicht mehr oder nicht mehr in gleicher Intensität erforderlich sind und verantwortbar aufgehoben werden können. Das hat wichtige Konsequenzen für die Art und Weise, wie Diskussionen über die Lockerung der Corona-Maßnahmen geführt werden sollten und nach welchen Maßstäben die Arbeit der Regierung/en sinnvollerweise beurteilt wird.

Es gibt keine absolute verfassungsrechtliche Grenze für die mögliche Dauer der vorgenommenen Freiheitseinschränkungen. Natürlich bedürfen länger andauernde massive Beschränkungen außerordentlich gewichtiger Gründe, um verhältnismäßig zu sein. Es sind aber durchaus tragische Umstände denkbar, in denen auch massive Einschränkungen wie die gegenwärtig in der Bundesrepublik in allen Ländern verhängten über viele Monate hinweg zu rechtfertigen wären. Allerdings verlangt die krisenbedingte Verhängung von massiv freiheitseinschränkenden Maßnahmen eine ebenso massive Mobilisierung des Staates, der im Rahmen seiner Möglichkeiten die Voraussetzungen für eine möglichst zeitnahe verantwortbare Lockerung dieser Freiheitseinschränkungen schaffen muss.

Hier fällt eine eigentümliche strukturelle Verzerrung öffentlicher Rechtfertigungsdiskurse um die Frage der Lockerung der Maßnahmen auf. In der öffentlichen Diskussion – insbesondere in regierungsamtlichen Verlautbarungen – geht es um empirische Daten: Es sei gelungen, durch die erheblichen freiheitseinschränkenden Maßnahmen die Reproduktionsrate des Virus auf etwa 1 zu



reduzieren. Es gebe zurzeit noch Kapazitäten von 10.000 Intensivbetten für Corona-Patienten. Das disziplinierte Wohlverhalten der Bürger vorausgesetzt, gebe es jetzt eine Grundlage für die vorsichtige Lockerung der Maßnahmen, aber natürlich müsse man vorsichtig sein. Es ist aber eine obrigkeitsstaatliche Engführung der Diskussion, die zeitliche Abstimmung und Reichweite der Lockerungen ausschließlich als Funktion regeltreuen bürgerlichen Wohlverhaltens und empirisch festzustellenden Entwicklungen von relevanten Variablen zu beschreiben. In einer solchen Welt erscheinen Regierungen als vorsichtig abwägende Richter, die verantwortungsvoll, immer wieder das Wohlverhalten der Bevölkerung beschwörend, Freiheiten und deren Einschränkungen neu justieren. Die Exekutive tritt so nur als das Verhalten der Bürger regelnder Verordnungsgeber in Erscheinung. Ein solches Verständnis zeichnet ein viel zu passives Bild von der Rolle der Exekutive in einer Krisensituation. Was vollkommen fehlt, ist die Verantwortung der Regierungen, selbst Bedingungen herbeizuführen, die es nicht mehr erforderlich machen, das Leben und die Gesundheit durch massive Freiheitseinschränkungen zu schützen.

Konkret hieße das, dass eine Regierungserklärung nach vier Wochen Lockdown nicht nur eine epidemiologische Entwicklung skizziert, das Wohlverhalten der Bevölkerung lobt und vorsichtig staatsmännisch versucht, Erwartungen zu dämpfen, dabei aber vorsichtige Lockerungen verspricht. Ein zentrales Element einer solchen Erklärung hätte vielmehr sein müssen, Rechenschaft darüber abzulegen, was die Regierungen während der Zeit getan haben, um Voraussetzungen für schnellere und weitere Lockerungen zu schaffen.

Ein paar Beispiele für Bereiche, in denen die Regierungen eine Schutzpflicht haben, will ich im Folgenden nennen.

Da für die Stabilisierung der Reproduktionsrate bei zunehmender Wiederherstellung des öffentlichen Lebens zur Verfügung stehende Tests, Tracing-Apps und Mundschutz eine wichtige Rolle spielen: Was tut die Regierung, um sicherzustellen, dass die relevante medizinisch-technologische Infrastruktur in möglichst kurzer Zeit bereitsteht? Warum wird das Pflegepersonal in Altersheimen und Krankenhäusern noch nicht flächendeckend regelmäßig getestet? Wie kann es sein, dass es nicht gelungen ist, innerhalb eines Monats wenigstens die flächendeckende Bereitstellung von Schutzmasken zu gewährleisten, um eine Gesichtsmaskenpflicht in öffentlich zugänglichen geschlossenen Räumen einführen zu können? Dass das während einer globalen Pandemie nicht auf dem üblichen Beschaffungswege funktioniert, liegt nahe.

Da trotz geringer gegenwärtiger Auslastung höhere Krankenhauskapazitäten größeren Spielraum für Freiheitslockerungen bedeuten: Wenn es vor der Corona-Krise 28.000 Intensivbetten in Deutschland gab und zurzeit nur etwa 4.000 dieser Betten von Corona-Patienten belegt sind, warum stehen dann nur 10.000 Betten zur Verfügung? Wie viele der 10.000 vom Gesundheitsminister ursprünglich zusätzlich in Aussicht gestellten Intensivbetten stehen inzwischen zur Verfügung? Ist im Übrigen für die Ausrüstung und das notwendige Personal gesorgt? Was genau ist hier geleistet worden, was ist schon passiert, und wann soll das passieren, was noch nicht geschehen ist?

Grundlage für eine möglichst gezielte, freiheitsschonende Bekämpfung der Pandemie unter angemessener Berücksichtigung der Gefährdung von Leben und körperlicher Unversehrtheit ist ein möglichst gutes Verständnis der epidemiologischen Zusammenhänge. Auch hier spielen öffentliche Institutionen nicht nur eine passive, wissenschaftliche Ergebnisse rezipierende Rolle. Es ist unvermeidlich, dass das Regierungshandeln in diesem Bereich durch hohe Unsicherheiten geprägt ist. Viele für die Bekämpfung von Covid-19 höchst relevante Variablen sind noch nicht wissenschaftlich belastbar identifiziert. Das betrifft zum Beispiel die Übertragungswege. Welche Rolle spielen Kinder hier? Welche Rolle spielen asymptomatische Infizierte, spielen Aerosole eine wichtige Rolle oder nur Tröpfchen? Welche Form der Flächenübertragung findet statt? Besseres Wissen würde es hier erlauben, gezielte Verhinderungsmaßnahmen zu ergreifen und weniger effektive Maßnahmen zu lockern. Besseres Wissen über Sterblichkeitsraten und Dunkelziffern würde ebenfalls gezieltere Maßnahmen möglich



Mattias Kumm ist geschäftsführender Leiter des Center for Global Constitutionalism; zudem hat er am WZB die Forschungsprofessur Global Public Law inne. Er forscht zu Demokratie, Menschenrechten und Marktregulierung. (Foto: David Ausserhofer)

[mattias.kumm@wzb.eu](mailto:mattias.kumm@wzb.eu)

machen. Je geringer die Letalität und je höher die Dunkelziffer der Infizierten, desto plausibler ist es, die Kapazitäten der Intensivbetreuung massiv auszubauen, um eine kontrollierte Beschleunigung des gemeinschaftlichen Immunisierungsvorgangs vorzunehmen. Je höher hingegen die Letalität und je geringer die Dunkelziffer der Infizierten, desto mehr muss es das Ziel öffentlichen Handelns sein, die Infektionen insgesamt zu minimieren, bis ein Medikament beziehungsweise ein Impfstoff zur Verfügung steht.

Politisch Verantwortliche werten in all diesen Fragen nicht nur wissenschaftliche Ergebnisse aus und legen sie der Rechtfertigung ihrer Politik zugrunde. Sie sind vielmehr in der Verantwortung, eine aktive Rolle zu spielen: Welche Anstrengungen unternehmen die Regierung und das Robert-Koch-Institut – idealerweise in Abstimmung und Kooperation mit europäischen und globalen Partnern –, um durch breiter angelegte Tests von repräsentativen Populationen Klarheit zu gewinnen? Was wird getan, um Forschungsk Kooperation – innerhalb und außerhalb Deutschlands – sicherzustellen und so kontraproduktiven Wettbewerb zu verhindern, bei dem wichtige Teilergebnisse nicht allgemein zur Verfügung gestellt werden? Was wird getan, um sicherzustellen, dass die Prüfung und Zulassung eines neuen Impfstoffs möglichst schnell, aber zuverlässig erfolgen kann? Was wird vorbeugend getan, um sicherzustellen, dass ein gefundener Impfstoff schnell in entsprechendem Umfang produziert und verteilt werden kann?

Auf diese und ähnliche Fragen haben die Bundes- und Landesregierungen zum Teil sehr gute, zum Teil jedenfalls vertretbare Antworten, auch wenn es – wie kann es anders sein – genügend Ansatz zur Kritik gibt. Der Punkt ist nicht, dass die, die uns regieren, schlecht regieren, weil sie diese Fragen nicht ernst nehmen. Aber es sieht doch so aus, als ob die getroffenen außergewöhnlichen Maßnahmen vor allem solche sind, die Freiheiten der Bürger einschränken oder die durch diese Freiheitsbeschränkungen bewirkten wirtschaftlichen Nachteile durch öffentliche Ressourcen zu kompensieren versuchen. In beiden Fällen haben letztlich die Bürger die Last zu tragen. Weniger erkennbar ist, dass die Exekutive selbst eine der außergewöhnlichen Lage entsprechende Anstrengung unternommen hätte, um ein verantwortliches Leben mit dem Virus möglichst freiheitskompatibel zu gestalten. Die Regierung muss alles daransetzen, das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Bevölkerung nicht unverhältnismäßig zu belasten. Wenn sie aber ihre Bürger wie unmündige Kinder behandelt und sich darauf beschränkt, Wohlverhalten und Solidarität anzumahnen oder unter Androhung von Bußgeld oder anderen Strafen einzufordern, wird sie ihrer freiheitlichen Schutzverantwortung nicht gerecht. Der Verweis auf schwierige Abwägungen reicht nicht aus. Ein mündiger Bürger in einer liberalen Demokratie tut gut daran, nicht nur quengelnd zu fragen, wann Mutti endlich wieder die Zügel locker lässt. Er sollte fragen, ob die Exekutive alles in ihrer Macht Stehende getan hat, beziehungsweise, was genau sie tut und tun wird, um ein Leben mit dem Virus so zu gestalten, dass ein Höchstmaß an individuellen Freiheiten garantiert ist.

# Die Renaissance nationaler Grenzen

## Anhaltende Abschottung ist juristisch fraglich

Dieter Gosewinkel

„Viren haben keinen Pass“, erklärte am 12. März 2020 der französische Staatspräsident Macron in einer großen Fernsehansprache. Im Blick hatte er vor allem die Maßnahmen Deutschlands, das tags zuvor die französische Region „Grand Est“ zum „Risikogebiet“ erklärt hatte. Personen, die aus dem Osten Frankreichs die Grenze überschritten, galten damit als Risikomigranten, die auf deutschem Boden einschränkenden Maßnahmen unterzogen werden konnten. Vier Tage später führte die deutsche Bundespolizei an weiteren Grenzen scharfe Einreisebeschränkungen ein – ohne vorherige Konsultation der französischen Regierung, wie es von französischer Seite hieß. Am 17. März, verhängte die französische Regierung eine Ausgangssperre („confinement“), die fortlaufend verschärft wurde. Nach Frankreich wie nach Deutschland durften Ausländer fortan nur noch aus „triftigen Gründen“ einreisen.

In den folgenden Wochen durchlief Frankreich wie fast ganz Europa einen schmerzlichen Prozess der pandemischen Infektion. Das Land schottete sich ab, nur Waren konnten ungehindert passieren, aber auch das nicht mehr selbstverständlich. So begann der französische Landwirtschaftsminister bevorzugt für den Konsum von Käse und Wein aus Bordeaux zu werben.

Binnen dreier Wochen hatte eine Pandemie die Idee eines in Offenheit vereinten Europa auf den Kopf gestellt. Die beiden politisch führenden europäischen Staaten, Deutschland und Frankreich, schotteten sich durch Grenzbeschränkungen in einem Maße gegeneinander ab wie seit der Nachkriegszeit nicht mehr.

Die Rückkehr zu den Grenzen ist das Zeichen der Zeit. Von „Renationalisierung“ ist die Rede in der Wissenschaft und immer wieder auch in der Politik. Aber dieses Wort beschreibt nur einen Ausschnitt der Entwicklung. In Europa vollzog sich in kürzester Zeit eine Rückwende zu Begriffen und Positionen, die im 19. Jahrhundert theoretisch und institutionell geprägt wurden: von der Supranationalität zur Nation; von der offenen Freihandelszone zum wirtschaftlichen Interventionsstaat; vom demokratischen Parlamentarismus zum Primat der Exekutive. All diesen Verschiebungen ist eines gemeinsam: Sie bilden sich in Begriffen des Rechts ab und werden mit dem Recht durchgesetzt.

Indes, so lautet die These, ist es eben das Recht, das nicht nur die Kehre zum 19. Jahrhundert ermöglicht, sondern auch die Rückwende zum parlamentarischen Verfassungsstaat des 21. Jahrhunderts erzwingt.

Binnen vier Monaten hatten laut Weltgesundheitsorganisation WHO 194 Staaten der Welt ihre nationalen Grenzen ganz oder weitgehend geschlossen. Erste Lockerungen, zumal in Europa, zeichneten sich erst ab Mitte Mai ab. Grundsätzlich wurden nur eigene, in sehr eng begrenzten Ausnahmefällen auch fremde Staatsangehörige mit „triftigen Gründen“ zur Einreise zugelassen. Dies galt auch zwischen den allermeisten EU-Mitgliedsstaaten. Die Hoffnung der EU-Kommission, durch die Schließung der EU-Außengrenzen die europäischen Binnengrenzen zügig wieder zu öffnen, hatte sich nicht erfüllt. Unter dem Druck der Pandemie Mitte März schloss ein Großteil der Mitgliedsstaaten die eigenen Grenzen, ohne sich an die im Schengener Grenzkodex enthaltenen Pflichten zur rechtzeitigen Benachrichtigung der Europäischen Kommission und der übrigen Mitgliedsstaaten zu halten. Die Personenfreizügigkeit war damit so weit einge-

**Summary:** With the outbreak of the coronavirus crisis, nearly all states imposed strict border controls as well as closures, which are under discussion globally. Border controls within the EU infringe on the basic right to free movement for Union citizens. Their enduring enforcement – even while alternative and largely regional containment measures are becoming available – renders them less justifiable in legal terms. A legal framework for national border control needs to be established in court.

**Kurz gefasst:** Mit dem Ausbruch der Corona-Krise führten fast alle Staaten der Welt scharfe nationale Grenzbeschränkungen bis hin zu Grenzschließungen ein, die in einer global geführten Debatte diskutiert werden. Die Grenzbeschränkungen innerhalb der EU verstoßen gegen das rechtliche Grundprinzip der Freizügigkeit von Unionsbürgern. Sie lassen sich umso weniger juristisch rechtfertigen, je länger sie andauern und differenziertere, vor allem regionale Beschränkungsmöglichkeiten zur Virusbekämpfung zur Verfügung stehen. Die rechtlichen Schranken der nationalen Grenzbeschränkungen können und sollten gerichtlich geklärt werden.



Dieter Gosewinkel ist Leiter des Center for Global Constitutionalism. Seine Forschungsthemen sind die Geschichte von Staatsbürgerschaft und Zivilgesellschaft sowie die Verfassungsgeschichte und Intellectual History Europas. 2019 war er Alfred-Grosser-Gastprofessor, Sciences Po, in Paris. [Foto: Ch. Delory]

[dieter.gosewinkel@wzb.eu](mailto:dieter.gosewinkel@wzb.eu)

schränkt wie noch nie seit Schaffung der europäischen Gemeinschaft. Eine der vier Grundfreiheiten des europäischen Vertragsrechts war suspendiert. „Den Grenzen geht es gerade sehr gut“, diagnostizierte die in ihrem Heimatland in der Ausgangssperre lebende polnische Nobelpreisträgerin Olga Tokarczuk. Der Container Nationalstaat wurde geschlossen, weil sich die Regierungen der Staaten davon schnelle Vorteile erhofften: vor allem den eigenen Bürgern das Gefühl von Halt und Kontrolle angesichts der global entgrenzten Gefahr zu vermitteln.

Die Krise legte damit idealtypisch die Grundelemente des Nationalstaats frei: Ein Staat, der sein Gebiet und sein Volk selbst bestimmt und schützt; dessen Gewalt jeder anderen, äußeren politischen Gewalt vorgeht und deshalb Vertrauen vermittelt. Dieser Rückzug verband sich mit dem Bestreben, den Staat gegen Fremde und Fremdes zu schützen, ja zu immunisieren. Die Wahrnehmung von Einwandernden als potenziellen Seuchenträgern ist ein historisches Abwehrmuster, das technische Systeme der Grenzkontrolle und ein umfassendes rechtliches Regelwerk der Selektion und Fernhaltung von „Eindringlingen“ hervorbringt. So gab es denn auch im März und April eine Welle von Verordnungen und Verfügungen in den europäischen Staaten, die rechtliche Grenzregime bekräftigten und neue errichteten.

Mit der Dauer der Krise wurde allerdings deutlich, dass sich Gefahrenzonen nicht mit nationalen Grenzziehungen deckten. Im Gegenteil zeigte sich, dass innerhalb der nationalstaatlichen Grenzen einzelne Regionen (wie zum Beispiel die Lombardei, Frankreichs Osten, Bayern und der Kreis Heinsberg) die virulentesten Krisengebiete darstellten. Umgekehrt sind Grenzregionen zwischen den Staaten vielfach gerade nicht besonders gefährdet. Vielmehr kappt ihre Schließung über Generationen gewachsene ökonomische und kulturelle Verbindungen und zerstört politisches Vertrauen. Das zeigen gemeinsame Reaktionen von Politikern aus östlichen französischen Departements, dem Saarland und Nordrhein-Westfalen. Daten des Robert Koch-Instituts aus der Phase um die Grenzschließungen Mitte März deuten darauf hin, dass das Virus mindestens so sehr durch die Rückkehr eigener wie durch den Grenzübertritt ausländischer Staatsangehöriger eingeschleppt wurde.

Eine globale Debatte, geführt von Naturwissenschaftlern, Ökonomen und Sozialwissenschaftlern, ist im Gange. Sie dreht sich um die Frage, inwieweit jenseits der Schließung nationaler Grenzen differenziertere Maßnahmen die Ausbreitung des Virus mindestens ebenso wirksam, wenn nicht wirksamer einzudämmen vermögen. Es gibt Anzeichen, die dafür sprechen. Rechtfertigten also die Gewinne an gesundheitlicher Vorsorge die tiefen grenzpolizeilichen Eingriffe in die Freiheit der Bürger? Hier erweist das Recht der Gegenwart die ganze Ambivalenz seiner Bedeutung: Es stellt nicht nur tradierte Formen staatlicher, polizeilicher Gefahrenabwehr aus dem 19. Jahrhundert bereit. Es begründet und ermöglicht umgekehrt auch die wirksame juristische Kontrolle und Aufhebung dieser Maßnahmen im Dienste der Freiheit des Einzelnen. Das Recht der EU und das nationale Recht geben Handhabe, um Art, Ausmaß und Dauer der Grenzkontrollmaßnahmen zu überprüfen. Rechtliche Grundlagen sind das im Verfassungsrecht der EU verankerte fundamentale Recht der Unionsbürger auf Freizügigkeit (Art. 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) sowie das Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Grundgesetz), das auch Ausländern, zumal auch Unionsbürgern, zusteht. Diese Grundfreiheiten erlauben durchaus Beschränkungen zum Zwecke der Gesundheitsvorsorge und Seuchenbekämpfung. Aber diese stoßen ihrerseits an Schranken. So gilt insbesondere das grundlegende Diskriminierungsverbot, dass man gegenüber dem EU-Ausland und EU-Ausländern nicht strengere Regelungen anwenden darf als gegenüber eigenen Staatsangehörigen. Zudem ist das sowohl vom Europäischen Gerichtshof als auch vom Bundesverfassungsgericht eingeforderte Prinzip der Verhältnismäßigkeit einzuhalten. Dies bedeutet zum Beispiel, dass völlige Grenzschließungen, sofern sich das Virus bereits im Land verbreitet hat, rechtswidrig sind. Auch kann die Bundespolizei Grenzkontrollen nicht nach Gutdünken durchführen, sondern muss ihre Entscheidungen nachvollziehbar begründen und das EU-Recht beachten, das den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet. Mit fortschreitender Pandemie verändert sich das Wissen um die Art und Geschwindigkeit seiner Ausbreitung im sozialen

und physischen Raum. Es sprechen plausible Gründe dafür, dass differenzierte flexible Freizügigkeitsbeschränkungen für bestimmte, vom Virus signifikant befallene oder bedrohte Regionen innerhalb der Nationalstaaten (zu Beispiel in Touristengebieten und urbanen Ballungsräumen) geeigneter zu dessen Eindämmung sind als pauschal praktizierte, scharfe Restriktionen an den nationalen Grenzen. Diese sind dann zunehmend weniger erforderlich zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Gesundheit in einem Land. Angesichts dessen rechtfertigen anhaltende Grenzrestriktionen immer weniger die dadurch ausgelösten Gefährdungen grenzüberschreitend bestehender wirtschaftlicher Existenzen und Produktionsketten sowie familiärer und kultureller Beziehungen. Der Zweck der kollektiven Gesundheitsvorsorge steht dann nicht mehr in einem rechtlich rechtfertigbaren Verhältnis zur Beschränkung individueller Freizügigkeit. Dann könnten sich nationale Grenzsicherungen als das erweisen, was sie überwiegend waren: ein historischer Rückgriff auf das vertraute Operationsbesteck des nationalen Lazaretts. Die wirksame Bekämpfung dieses äußerst gefährlichen, global aktiven Virus verlangt aber andere, neue Instrumente. Die spontane Solidarität deutscher Kliniken mit überforderten, schwer notleidenden italienischen und französischen Hospitälern wies die Richtung.

Die Krise sei die „Stunde der Exekutive“, so hört man allenthalben – der „nationalen“ Exekutive, so könnte man hinzufügen. Das ist empirisch nicht unzutreffend, blickt man auf die rechtlichen Instrumente, die im Krisenfall der Exekutivgewalt zum schnellen und entschiedenen Handeln zur Verfügung stehen. Und doch enthält der Satz weniger als die halbe Wahrheit. In ihm schwingt, in Deutschland zumal, eine Art von Vertrauen mit, das an politische Einstellungen einer früheren Epoche anknüpft: den Glauben an die Obrigkeit, verstärkt noch durch die Sehnsucht nach dem Charisma einer Führungsgestalt, die unbestritten Autorität verkörpert, sei sie monarchisch oder anderweitig „unmittelbar“ legitimiert, zum Beispiel durch Akklamation oder Meinungsbefragung. Der liberale Verfassungsstaat des 21. Jahrhunderts hingegen setzt eine andere Art von Vertrauen voraus: das Vertrauen in die ununterbrochene wechselseitige Kontrolle der Gewalten und damit in das institutionalisierte Misstrauen. Die nationalen Gewalten sind zudem an supranationales Recht gebunden. In einer parlamentarischen Republik bleibt auch in der Krise das Parlament das demokratische Leitungsorgan. Und schließlich unterliegt alles Exekutivhandeln ausnahmslos der Bindung an die Verfassung sowie der Kontrolle durch die Gerichte. Exekutive und Nation ziehen in der Krise Vertrauen auf sich. Aber sie stehen als Organisationsformen staatlicher Gewalt und politischer Ordnung nicht jenseits, sondern innerhalb der Verfassungsordnung und sind an deren Grenzen gebunden.

Aber das Recht bedarf der Durchsetzung. Die EU-Kommission, die an sich berufen ist, über die Freizügigkeit zu wachen, hielt sich seit Beginn der Krise auffallend zurück. Sie mahnt nur an, innereuropäische Grenzöffnungen in einem „abgestuften und koordinierten Verfahren“ wiederherzustellen. Noch hat kein Unionsbürger die nationalen Grenzkontrollen vor Gericht angefochten. Eine erfolgreiche Klage würde eine prinzipielle Klärung für die Zukunft herbeiführen: im Hinblick auf das Recht auf Freizügigkeit und auf künftige Grenzsicherungen. Denn auch wenn gegenwärtig Grenzlockerungen einsetzen – im Fall einer zweiten Welle der Pandemie käme es, wie die jüngste Erfahrung zeigt, erneut zum Rückzug auf die nationalen Grenzen.

## Literatur

- Gosewinkel, Dieter: *Schutz und Freiheit? Staatsbürgerschaft in Europa im 20. und 21. Jahrhundert*. Berlin: suhrkamp 2016.
- Kraemer, Moritz U. G. et al.: „The Effect of Human Mobility and Control Measures on the COVID-19 Epidemic in China“. In: *Science*, 2020, Jg. 368, H. 6490, S. 493–497. DOI: 10.1126/science.abb4218.
- Linka, Kevin/Peirlinck, Mathias/Sahli Costabal, Francis/Kuhl, Ellen: „Outbreak Dynamics of COVID-19 in Europe and the Effect of Travel Restrictions“. In: *Computer Methods in Biomechanics and Biomedical Engineering*, online am 5. Mai 2020. DOI: 10.1080/10255842.2020.1759560.
- Thym, Daniel: „Grenzkontrollen wegen Coronavirus: Wer noch reisen darf, und warum“. In: *Legal Tribune Online*, 16.3.2020. Online: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/corona-grenzkontrollen-keine-schliessung-triftige-gruende-wer-noch-reisen-darf/> (Stand 04.06.2020).
- Tokarczuk, Olga: „Jetzt kommen neue Zeiten“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.03.2020, Nr. 77, S. 9.
- Worsnop, Catherine Z./Lee, Kelley/Grépin, Karen A./Kamradt-Scott, Adam: „Global Coordination on Cross-border Travel and Travel Measures Crucial to COVID-19 Response“. *Comment. In: The Lancet*, Jg. 395, H. 10237, S. 1593–1595. DOI: 10.1016/S0140-6736(20)31032-1.

**Summary:** When taking action against the coronavirus, it might be justified to restrict some of our fundamental rights and rationalize the functioning of the democratic institutions. Still, as the example of the Weimar Republic suggests, we should be suspicious of all acts that are passed in moments of crisis. By considering the similarities and differences between Weimar 1933 and Hungary 2020, this article draws some general conclusions about the vulnerability of liberal democracies to being exploited by executives during a time of crisis.

**Kurz gefasst:** Zur Eindämmung des Coronavirus mag eine Beschränkung unserer Grundrechte und eine Rationalisierung des Betriebs demokratischer Institutionen gerechtfertigt sein. Dennoch sollten wir, wie das Beispiel der Weimarer Republik nahelegt, misstrauisch gegenüber allen Gesetzen sein, die in einer Krise erlassen werden. Unter Betrachtung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Weimar 1933 und Ungarn 2020 zieht der Artikel allgemeine Rückschlüsse auf die Anfälligkeit liberaler Demokratien, in Krisenzeiten von Machthabern ausgenutzt zu werden.

# Der Lockdown der Demokratie Im Schatten der Pandemie baut Viktor Orbán den ungarischen Staat um

Kriszta Kovács

Am 23. März 1933 verabschiedete der Deutsche Reichstag wegen der durch den Reichstagsbrand ausgelösten Krise der Republik ein Gesetz, das Hitler ermächtigte, unabhängig von Parlament und Reichspräsident Verordnungen zu erlassen. Dieses „Ermächtigungsgesetz“ beruhte auf Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung.

Genau 87 Jahre später, am 23. März 2020, debattierte das ungarische Parlament über ein Gesetz, das so ähnlich weitreichend war, dass manche in Ungarn von einem „Ermächtigungsgesetz“ sprachen. Die Bedrohung der öffentlichen Gesundheit durch das neuartige Coronavirus diente der Regierung als Vorwand dafür, ein „Gesetz zur Abwehr des Coronavirus“ gemäß Artikel 48-54 der ungarischen Verfassung einzubringen. Das Gesetz ermächtigt die Regierung von Ministerpräsident Viktor Orbán, ohne die Zustimmung des Parlaments Verordnungen zu erlassen.

Kalendarisch ist das vielleicht nur ein merkwürdiger Zufall. Strukturell jedoch muss man feststellen, dass Ministerpräsident Viktor Orbán nicht zum ersten Mal eine Krise zum Ausbau seiner Macht nutzt. Nach seiner Rückkehr in das Amt des Ministerpräsidenten im Jahr 2010 (er hatte bereits von 1998 bis 2002 die ungarische Regierung angeführt) nutzte Viktor Orbán unzählige vorgebliche Krisen, um seine Machtposition zu stärken.

So wurde zum Beispiel 2011 mit qualifizierter Mehrheit eine neue Verfassung verabschiedet, zu deren Begründung die Folgen der weltweiten Finanzkrise von 2008 und die hohen Staatsschulden herangezogen wurden. Die Regierungsmehrheit konnte ihrer Krisenpolitik zu Verfassungsrang verhelfen: Die neue Verfassung sah eine Schuldenbremse vor und entzog dem Verfassungsgericht die Kompetenz zur Überprüfung von Finanzgesetzen. Diese Maßnahmen sind noch immer in Kraft. Die Verfassung von 2011, gelegentlich auch „Krisenmanagement-Verfassung“ genannt, enthält detaillierte Vorschriften zum Umgang von Behörden mit Notlagen. Artikel 48-54 sehen weitreichende Notstandskompetenzen im Falle einer drohenden Kriegsgefahr, eines bewaffneten Angriffs von außen und bei Natur- oder Industriekatastrophen vor.

Die Aufzählung notstandsfähiger Gefahrenlagen ist abschließend und erlaubt die Aufhebung von Grundrechten außerhalb der genannten Umstände nicht. Als



einige Jahre später, im Jahr 2015, die Zahl von Asylsuchenden in Ungarn rapide anstieg, sah Orbán eine weitere Chance, seine Macht zu erweitern. Die Massmigration gehörte zwar nicht zu den ausdrücklich genannten notstandsfähigen Gefahrenlagen. Als Orbáns Regierung 2016 einen „nationalen Notstand aufgrund von Massmigration“ ausrief (Verordnung 41/2016), bezog sie sich aber stattdessen auf Artikel 15 Absatz 1 der Verfassung, der alles zum Kompetenzbereich der Regierung erklärt, „was die Verfassung oder andere Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich in den Aufgaben- und Kompetenzbereich eines anderen Organs verweisen“. Damit hatte die Regierung noch mehr Kompetenzen an sich gezogen.

Obwohl die Grenze zu Serbien hermetisch abgeriegelt ist und kein einziger Migrant ungarisches Staatsgebiet betreten kann, ist dieser „Migrationsnotstand“ bis zum heutigen Tage in Kraft, weil die Regierung ihn alle sechs Monate verlängert – zuletzt am 5. März 2020. Sechs Tage später, am 11. März 2020, erklärte die Regierung Orbán eine „Gefahrenlage aufgrund der Corona-Pandemie“ und stützte dies wiederum auf Artikel 15 Absatz 1 der Verfassung (die Verordnung 40/2020 verweist auch auf Artikel 53, der eine Pandemie als Gefahrenlage jedoch genauso wenig nennt wie Masseneinwanderung).

Die Notstandsverordnung sah ihren automatischen Ablauf nach 15 Tagen vor, sofern das Parlament nicht für eine Verlängerung stimmte. Vor Ablauf dieser Frist legte Orbáns Regierung das „Gesetz zur Abwehr des Coronavirus“ vor. Zur Begründung wurde angeführt, dass die Regierung ohne die Notstandsverordnung nicht angemessen auf die Krise reagieren könne, das Parlament wurde zu schnellem Handeln gedrängt.

Die Opposition stimmte geschlossen gegen eine Verabschiedung des Gesetzesentwurfs im Schnellverfahren. Die Notstandsverordnung lief also am 26. März aus, ohne dass das Gesetz hätte in Kraft treten können. In den Tagen ohne Notstandsverordnung oder -gesetz ordnete die Regierung gemeinsam mit dem Leiter des Nationalen Amtes für Gesundheit neue Ausgangsbeschränkungen an (Verordnung 71/2020, Entscheidung vom 26.3.2020). Die Regierung Orbán zeigte damit, dass sie durchaus zu Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Covid-19 in der Lage ist, ohne dem Ministerpräsidenten unbefristete und umfangreiche Notstandskompetenzen einzuräumen. Doch das änderte nichts. Aufgrund der qualifizierten Mehrheit der Regierungspartei im Parlament konnte am 30. März das informell sogenannte Ermächtigungsgesetz verabschiedet werden.

Das neu verabschiedete Gesetz enthält keine Ablaufklausel – anders als das deutsche Ermächtigungsgesetz von 1933, das zunächst für vier Jahre galt (es sollte allerdings vom Reichstag dreimal verlängert werden). Obwohl das ungarische Parlament noch tagt, ermächtigt das Gesetz die Regierung während der Krise zu außerordentlichen Maßnahmen. So kann sie gesetzliche Bestimmungen ohne die Zustimmung des Parlaments aussetzen oder aufheben. Demnach entscheidet der Ministerpräsident – und der Ministerpräsident allein –, welche Maßnahmen die Krise erfordert und wann sie endet. Seit dem 1. April hat Orbáns Regierung mehr als 30 Verordnungen auf der Grundlage des Corona-Abwehr-Gesetzes erlassen: einige zur Bewältigung der Pandemie, andere mit dem Ziel, die fragmentierte Opposition zu schwächen.

Das Gesetz schränkt die verfassungsrechtlichen Mechanismen zur Kontrolle der Exekutivgewalt erheblich ein. Es unterbindet angekündigte Wahlen sowie alle künftigen Nachwahlen und Referenden bis zum Ende der Krise. Es stellt die Behinderung behördlich angeordneter Quarantänebestimmungen genauso unter Strafe wie die Veröffentlichung falscher oder verzerrter Informationen, die den „erfolgreichen Schutz“ der Bevölkerung beeinträchtigen. Beide Straftatbestände sind so weit gefasst, dass sie gegen Regierungskritiker gerichtet werden können, und sie verbleiben auch nach der Pandemie als ein Bestandteil des Rechtssystems.

Am 15. März wurde unter Bezugnahme auf die von Covid-19 ausgehende Gefahr eine „außerordentliche gerichtliche Pause“ verhängt. Am 31. März wurde eine



Kriszta Kovács arbeitet als Wissenschaftlerin in der Abteilung Global Public Law unter anderem zu den Themen Konstitutionalismus sowie Verfassungsrecht und Verfassungspolitik. (Foto: David Ausserhofer)

[kriszta.kovacs@wzb.eu](mailto:kriszta.kovacs@wzb.eu)

Regierungsverordnung verkündet, die Richtern bis zum Ende der „Gefahrenlage“ weitreichendes Ermessen beim Aufschieben von Gerichtsverhandlungen und dem Ausschluss der Öffentlichkeit einräumt (Verordnung 74/2020). Die einzige nicht exekutive staatliche Institution, die weiterhin aktiv ist, ist das Verfassungsgericht.

Das Verfassungsgericht ist jedoch als Kontrollinstanz der Exekutive faktisch blockiert. Denn Fälle gelangen ausschließlich über Fachgerichte zum Verfassungsgericht. Diese sind jedoch während der Krise schwer behindert, sodass dieser Weg versperrt bleibt. Für bestimmte Amtsträger (zum Beispiel den Generalstaatsanwalt, den Ombudsmann, die Regierung) besteht die Möglichkeit, eine gerichtliche Kontrolle einzuleiten. Es scheint aber unwahrscheinlich, dass die Regierung eine gerichtliche Überprüfung ihrer eigenen Maßnahmen erbittet, und besagte Amtsträger wurden von Orbáns Regierung eigens ausgewählt.

Ein Mechanismus ermöglicht es einem Viertel der Mitglieder des Parlaments, Maßnahmen dem Verfassungsgericht zur Kontrolle vorzulegen. In der Realität würde sich die Anrufung des Gerichts durch die Opposition allerdings als wenig fruchtbar erweisen, da das Verfassungsgericht mit regierungsnahen Richtern besetzt ist.

Oft heißt es, dass außergewöhnliche Situationen außergewöhnliche Maßnahmen erfordern. Tatsächlich mag zur Eindämmung des Coronavirus eine Beschränkung von Grundrechten (wie zum Beispiel der Versammlungs- oder Bewegungsfreiheit) im Verhältnis zu der Gefahr gerechtfertigt sein. Es mag ebenfalls gerechtfertigt sein, den Betrieb demokratischer Institutionen zu rationalisieren, zum Beispiel durch Beschränkungen des öffentlichen Zugangs zu Gerichtsgebäuden. Es ist sogar denkbar, dass der Betrieb öffentlicher Institutionen vorübergehend ausgesetzt und die Gewaltenteilung für eine angemessene Krisenbewältigung zugunsten der Exekutive modifiziert wird. Dennoch legt das Beispiel der Weimarer Republik eindrücklich nahe, dass gegenüber allen Gesetzen, die in einer Krise erlassen werden, großes Misstrauen angesagt ist.

Die Generalsekretärin des Europarats, der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments, das OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte und die Hohe Kommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen – sie alle haben Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen des ungarischen „Ermächtigungsgesetzes“ geäußert. Viktor Orbán hat dem entgegengehalten: Wer Ungarn nicht helfen wolle, sich auf eigenem Staatsgebiet zu verteidigen, solle es wenigstens nicht davon abhalten. „Wir sind im Krieg, und das Land operiert unter einem militärischen Plan.“

Um den Eindruck eines dauerhaften Krisenzustands aufrechtzuerhalten, in dem gesetzliche Normen suspendiert werden können, setzt Viktor Orbán immer wieder auf eine scharfe Abgrenzung zwischen politischem Freund und Feind. Die Regierung sah sich veranlasst, „Krieg“ gegen die Finanzkrise, gegen „illegale Migration“, gegen „Terroristen“ und zuletzt gegen den „unsichtbaren und unbekannten Feind“ Covid-19 zu führen.

Ungarns Coronavirus-Operationsstab besteht aus weitaus mehr Militärkommandeuren in Uniform als Gesundheitsexperten. In Krankenhäusern herrscht eine verstärkte Militärpräsenz: Offiziere sind an medizinischen Entscheidungen beteiligt. Das Militär hat Kontrollteams zu über 100 der wichtigsten strategischen Unternehmen des Landes entsandt, um „den Betrieb von Schlüsselunternehmen in den Bereichen Telekommunikation, Verkehr und Gesundheitsversorgung“ zu überwachen. Militärische Taskforces für die Kontrolle weiterer 80 Unternehmen sind in Planung. Zudem erfolgte bereits die staatliche Übernahme eines börsennotierten Verpackungsherstellers. Hierbei handelt es sich nicht um eine Verstaatlichung mit Kompensationszahlungen, das Unternehmen befindet sich schlicht unter staatlich dirigierter Führung. Wer sich in häuslicher Quarantäne befindet, ist behördlich verpflichtet, ein rotes Zeichen („rote Karte“) an seiner Tür zu befestigen. So sollen andere gewarnt werden, dass sich in der Wohnung eine potenziell infizierte Person unter Beobachtung der Seuchenschutzbehörde befindet. Den Ungarn sind solche Zeichen an Türen nicht fremd.

Selbst der rechtspopulistische slowakische Ministerpräsident Igor Matovič verurteilte die Vorschrift und verglich die rot markierten Häuser des Jahres 2020 mit den durch gelbe Sterne markierten Häusern in Budapest während des Zweiten Weltkriegs: Der gelbe Stern kennzeichnete Wohnhäuser von Juden.

In Budapest stehen die Menschen Schlange, um Waffen zu kaufen – aus Angst, die Regierung könnte auf dem Höhepunkt der Pandemie die Kontrolle über Recht und Ordnung verlieren. Trotz seiner inzwischen teilweise diktatorischen Befugnisse erweist sich Orbán also als unfähig, die ungarische Bevölkerung zu beruhigen oder gar zu stärken. Vielmehr scheint das Land am Rande eines Hobbes'schen „bellum omnium contra omnes“ zu stehen – eines Krieges aller gegen alle.

Natürlich weiß niemand, was die Zukunft bereithält. Aus den Ähnlichkeiten mit Weimar-Deutschland könnte man schließen, dass Ungarn eine Diktatur wird. Aber es gibt auch entscheidende Unterschiede, nicht nur in den sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Auch rechtlich ist die Lage eine andere: Die Weimarer Republik war durch ein semipräsidentielles System geprägt, während Ungarn derzeit ein parlamentarisches System hat. Viel wichtiger als dieser rechtliche Unterschied allerdings ist die internationale Situation, besonders Ungarns Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU). Laut den vom Europäischen Rat festgelegten Beitrittskriterien zählen zu den Voraussetzungen für die Mitgliedschaft „institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten“. Bislang hielt die EU weiter an der Mitgliedschaft Ungarns fest, obwohl Ungarns Ministerpräsident sich diktatorische Vollmachten beschaffte. Wir können nur hoffen, dass Orbáns jüngste Machtausweitung die Europäische Kommission dazu bringt, die ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel zu ergreifen. Die jüngsten Ereignisse in Ungarn zeigen jedenfalls, wie leicht ein gerissener Autokrat ein im Wesen liberales demokratisches System untergraben und von innen zerstören kann.

#### **Literatur**

Kovács, Kriszta: „Democracy in Lockdown“. In: *Social Research: An International Quarterly*, 2020, Jg. 87, H. 2.

Kovács, Kriszta: „State of Exception: Springtime for the Schmittian Thoughts?“. In: *Diritto e Questioni Pubbliche*, 2017, Jg. 17, H. 2, S. 163–182.

Scheppele, Kim Lane: „Orban's Emergency“. In: *VerfassungsBlog*, 29.03.2020. Online: <https://verfassungsblog.de/orbans-emergency/> (Stand 11.05.2020).

# Bonus für die stärkste politische Kraft Bei den Kommunalwahlen in Bayern profitiert die CSU von der Pandemie

Arndt Leininger und Max Schaub

**Summary:** What consequences does the coronavirus crisis have for democracy? An analysis of local elections held in Bavaria on March 15, 2020, shows that the pandemic influenced the voting behavior of citizens from an early stage. Voters voted for the political force they expected to be best suited to help them through the crisis. The CSU did better in all regions more affected by Covid-19. The tendency of voters to further strengthen the dominant political power is potentially problematic for the functioning of democratic oversight in times of crisis.

**Kurz gefasst:** Welche Folgen hat die Corona-Krise für die Demokratie? Die Analyse der Kommunalwahlen in Bayern am 15. März 2020 zeigt, dass die Pandemie bereits in diesem Frühstadium das Wahlverhalten der Bürger\*innen beeinflusst hat. Die Wähler\*innen haben der politischen Kraft ihre Stimme gegeben, von der sie erwarteten, dass sie ihnen am besten durch die Krise helfen kann: Die CSU schnitt in allen von Covid-19 stärker betroffenen Gebieten besser ab. Diese Tendenz, in der Krise die stärkste politische Kraft zu unterstützen, ist potenziell problematisch für das Funktionieren demokratischer Kontrolle in Krisenzeiten.

Welchen Einfluss hat die Ausbreitung des Coronavirus auf Politik und Demokratie? Um ein erstes Verständnis für die Auswirkungen auf Politik und Wahlen zu entwickeln, haben wir die jüngsten Kommunalwahlen in Bayern am 15. März 2020 untersucht. Obwohl die Corona-Krise gerade erst begonnen hatte, zeigt unsere Analyse, dass die Pandemie bereits in diesem Frühstadium das Wahlverhalten der Bürger\*innen beeinflusst hat.

Zehn Millionen Menschen in Bayern waren aufgefordert, ihre lokalen Repräsentant\*innen zu wählen. Dazu gehören die Vertretungen der Landkreise und kreisfreien Städte, Landräte und Landrätinnen sowie Bürgermeister\*innen. In unserer Analyse vergleichen wir die Wahlergebnisse von Gebieten, die schon von der Ausbreitung des Virus betroffen waren, mit denen, die bis zu diesem Zeitpunkt verschont geblieben waren. Bei den Corona-Infektionszahlen gab es starke regionale Unterschiede. Der Ausbruch in Bayern speiste sich aus verschiedenen Quellen: Zu den ersten Fällen gehörten Geschäftsleute, Urlauber\*innen sowie Einzelpersonen, die Verwandte in anderen bereits stark vom Virus betroffenen Gebieten Deutschlands (etwa im Kreis Heinsberg in Nordrhein-Westfalen) besucht hatten. In der Folge breitete sich das Virus sowohl in ländlichen als auch in städtisch geprägten Teilen des Landes aus. Das Fehlen eines erkennbaren Musters in der Verbreitung der Krankheit erlaubt es uns, die Auswirkung der Pandemie auf die Wahl in Bayern kausal zu interpretieren.

Die meisten politikwissenschaftlichen Theorien sehen Krisen als Momente, die Amtsinhaber\*innen und generell die Exekutive stärken. Andere argumentieren, dass Regierungen für die negativen Auswirkungen von Krisen verantwortlich gemacht und bei Wahlen abgestraft werden. Auch wir konzentrieren unsere Analyse auf die Regierungspartei CSU. Die bayerische Schwesterpartei der CDU hat seit ihrer Gründung 1945 fast alle Landesregierungen angeführt und regiert in 95 von 96 Landkreisen und Städten Bayerns. Ihre beherrschende Stellung ist jedoch in den letzten Jahren durch Herausforderer sowohl von der politischen Linken als auch von der politischen Rechten unter Druck geraten. Dies spiegelte sich im Ergebnis der diesjährigen Kommunalwahlen wider: Insgesamt verlor die CSU landesweit 5,1 Prozentpunkte im Vergleich zur letzten Wahl 2014. Doch welcher Effekt der Covid-19-Krise versteckt sich hinter diesen Zahlen? Musste die CSU unter dem Druck der sich ausbreitenden Infektionen Stimmen abgeben? Oder konnte sie im Gegenteil aufgrund der Krise ihre Verluste vielleicht sogar eindämmen?

Unsere Ergebnisse sind eindeutig: Die Krise kam der CSU und ihren Kandidat\*innen zugute. Wir schätzen: Pro 3 bekannte Fälle bei 100.000 Einwohnern lag der Stimmenanteil der CSU etwa bei den Kreistagswahlen im Schnitt um etwa 4 Prozentpunkte höher. Die positiven Auswirkungen der Krise auf die CSU und ihre Kandidat\*innen zeigten sich auch bei der Wahl der Bürgermeister\*innen von rund 2.000 Gemeinden. Unsere Schätzungen ergeben, dass CSU-Kandidat\*innen in von der Corona-Krise direkt betroffenen Gemeinden eine 17 Prozent höhere Wahrscheinlichkeit hatten, ins Amt gewählt zu werden, als in nicht betroffenen Gemeinden. Für die SPD und die Grünen konnten wir keinen statistischen Effekt nachweisen – sehr wohl aber für CSU (Zugewinne) und AfD (Verluste). Angesichts ähnlicher Wahlbeteiligung wie in der vorhergegangenen Wahl legt dies den Schluss nahe, dass die pandemiebedingten Gewinne der CSU vor allem auf Kosten der AfD gingen.

Wie lassen sich diese Ergebnisse erklären? Die Frage, wie Katastrophen sich auf politisches Verhalten auswirken, wird von Politikwissenschaftler\*innen kontrovers diskutiert. Zum einen hat sich gezeigt, dass Bedrohungen von außen dazu führen, dass Wähler\*innen dazu tendieren, sich hinter den Amtsinhaber\*innen zu versammeln. Dies würde eine höhere Wahlunterstützung für die dominante Partei implizieren, was unseren Befunden zu entsprechen scheint. Ein solcher „rally ‘round the flag“-Effekt müsste dann auch für die Amtsinhaber\*innen, Bürgermeister\*innen sowie Landräte und Landrätinnen anderer Parteien gelten, die von der Krise profitieren müssten, unabhängig davon, ob sie der CSU oder einer anderen Partei angehören. Wir stellen jedoch fest, dass ausschließlich die Bürgermeister\*innen der CSU profitieren.

Eine andere Schule der politikwissenschaftlichen Literatur argumentiert, dass durch die Krise negative Gefühle wie Angst hervorgerufen werden, was wiederum zu ausgrenzenden Haltungen und Unterstützung für rechte Parteien führen kann. Dieses Argument wird durch unsere Daten allerdings nicht gestützt: Die AfD verlor in den von der Ausbreitung des Virus stärker betroffenen Gebieten Stimmen, anstatt durch die Krise gestärkt zu werden. Der theoretische Ansatz, der argumentiert, Wähler\*innen wendeten sich in Folge einer Katastrophe gegen die Regierung, weil sie die damit einhergehenden Probleme intuitiv mit den machthabenden Politiker\*innen assoziieren, greift offensichtlich auch nicht. Denn dann hätte die CSU in stärker betroffenen Gebieten Stimmen verlieren müssen, was eindeutig nicht der Fall ist.

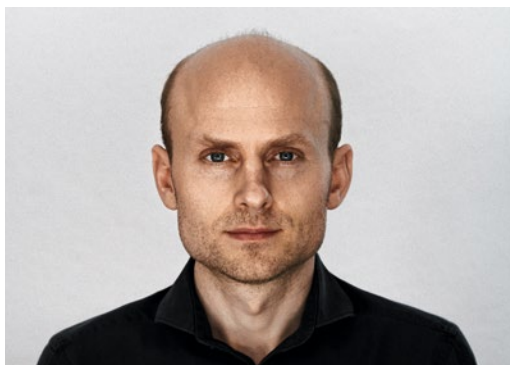
Haben die Wähler\*innen die Wahl vielleicht genutzt, um die Leistung der CSU während der Krise positiv zu bewerten? Immerhin hat sich Ministerpräsident Markus Söder als entscheidungsfreudiger Krisenmanager inszeniert und stark an Popularität gewonnen. Ist es möglich, dass die zur CSU gehörenden Lokalpolitiker\*innen hiervon profitiert haben? Obwohl wir diese Möglichkeit nicht völlig ausschließen können, glauben wir nicht, dass dieses Argument in unserem Fall zutrifft. Die Wahlen fanden ganz am Anfang der Pandemie statt – noch bevor Söders Zustimmungswerte in die Höhe schnellten. Die Wähler konnten zu diesem frühen Zeitpunkt die Leistung ihrer Lokalpolitiker\*innen in der Corona-Krise kaum bewerten. Nichtsdestotrotz unterziehen wir diese Idee einem weiteren Test. Wir prüfen, ob die Stärke des Pro-CSU-Effekts variiert, je nachdem, ob ein Landkreis besonders gut auf die Krise vorbereitet war oder ob die Lokalpolitik schnell reagiert hat. Für diesen Test vergleichen wir Landkreise, in denen die Zahl der Krankenhausbetten in den letzten Jahren reduziert wurde, mit solchen, in denen neue Betten geschaffen wurden, sowie Landkreise, die schon früh Corona-Testzentren eingerichtet hatten, mit solchen, die diese erst nach der Wahl geschaffen haben. Keiner dieser Faktoren scheint jedoch einen Unterschied zu machen. Unabhängig vom Stand der Vorbereitung und der getroffenen Gegenmaßnahmen schnitten die CSU-Kandidat\*innen in allen betroffenen Gebieten ungefähr gleich gut ab.

Zur Erklärung unserer Resultate greifen wir auf einen theoretischen Ansatz zurück, der von Politikwissenschaftler\*innen oft als wenig plausibel empfunden wird. Es geht um die Idee, dass die Wähler bei ihrer Stimmabgabe strategisch-vorausschauend entscheiden und nicht evaluativ-zurückschauend. Die Wähler\*innen unterstützen die politische Kraft, von der sie erwarten, dass sie ihnen am besten durch die Krise helfen kann. Sie versuchen, so unser Argument, ihre lokalen (Regierungs-)Vertreter\*innen mit dieser politischen Kraft in Einklang zu bringen. Ihre Entscheidung basiert nicht zuletzt auf dem Glauben, dass sie auf diese Weise bevorzugt Zugang zu möglichen Unterstützungsmaßnahmen erhalten. Da die dominante politische Kraft in Bayern die CSU ist, prognostiziert dieser Mechanismus höhere Stimmenanteile für die CSU und ihren Kandidaten – genau wie beobachtet. Darüber hinaus spielt es für das Argument keine Rolle, ob Personen, die sich zur Wahl stellen, schon Amtsinhaber\*innen sind oder nicht: Wichtig ist nur, dass sie der dominierenden Partei, der CSU, angehören. Die Tatsache, dass der CSU angehörende Bürgermeister\*innen sowie Landräte und Landrätinnen nicht mehr profitierten als Kandidat\*innen der CSU, die kein Amt bekleideten, spricht also für den Mechanismus. Für diesen Mechanismus spricht auch, dass Amtsinhaber\*innen, die nicht der CSU angehören, tendenziell Verluste verkräften mussten.



Arndt Leininger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin. Seine Forschungsgebiete umfassen die vergleichende Politikwissenschaft und angewandte quantitative Methoden. (Foto: privat)

[arndt.leininger@fu-berlin.de](mailto:arndt.leininger@fu-berlin.de)



**Max Schaub** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Migration, Integration und Transnationalisierung. Sein Forschungsinteresse gilt der Wechselwirkung zwischen Armut, Gewalt und Migration sowie deren Einfluss auf politische Partizipation.

(Foto: Anjula Schaub)

[max.schaub@wzb.eu](mailto:max.schaub@wzb.eu)

Auch wenn die Ergebnisse für unseren Erklärungsansatz sprechen, gibt es gute Gründe skeptisch zu bleiben. So können wir nicht auf Umfragedaten zurückgreifen, die uns in die Lage versetzen würden zu verstehen, warum genau sich Wähler\*innen wie entschieden haben. Mehr Klarheit soll ein Survey-Experiment bringen, das es ermöglicht, den genauen Mechanismus zu ermitteln. Herausstellen möchten wir auch, dass wir Wahlverhalten ganz zu Beginn der Pandemie untersucht haben. Mit dem Fortschreiten der Krise könnten sich auch die Reaktionen der Bürger\*innen verändern. Zum Beispiel ist es möglich, dass sich unter dem Eindruck höherer Opferzahlen oder einer sich verschärfenden Wirtschaftskrise die Wähler\*innen doch noch der AfD zuwenden. Dennoch erlaubt unser Papier einen Blick auf das Abstimmungsverhalten zu Beginn einer globalen Pandemie und unterstreicht die Bedeutung strategischer Überlegungen von Wähler\*innen.

Wir glauben, dass sich der hier beschriebene Effekt auch auf andere Situationen langsam ablaufender Krisen übertragen lässt. In solchen Zeiten ist der Anreiz für Wähler\*innen besonders groß, die stärkste politische Kraft zu unterstützen. Falls diese Annahme zutrifft, liegt hierin durchaus eine Bedrohung für die Demokratie. Der kurzsichtige Blick auf die Krise hat zur Folge, dass die Wähler\*innen politischen Akteuren ein Mandat erteilen, das weit über die Dauer der Krise hinausreicht. Und er bedeutet auch, dass Politiker\*innen und Parteien, die sich bereits in einer starken Position befinden, an Stärke gewinnen – zum Nachteil kleinerer Fraktionen und des parteipolitischen Pluralismus im Allgemeinen. Diese gewonnene Stärke kann zum Missbrauch einladen. Während diese Bedrohung im Falle Deutschlands sicherlich begrenzt ist, haben amtierende Politiker\*innen in anderen Ländern den Ausbruch des Virus zum Anlass genommen, ihre Macht erheblich auszuweiten. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass Wahlen, die in Krisenzeiten abgehalten werden, wenig dazu beitragen können, diesen Entwicklungen entgegenzuwirken.

#### **Literatur**

*Der Beitrag beruht auf einem Working Paper, in dem detaillierte Zahlen und Analysen zu finden sind: Leininger, Arndt/Schaub Max: „Voting at the Dawn of a Global Pandemic.“ In: SocArXiv, 12. April 2020 (Vorabdruck). Online: <https://doi.org/10.31235/osf.io/a32r7> (Stand 22.05.2020).*



# Wer hilft den Helfern? Die Zivilgesellschaft in der Corona-Krise

Edgar Grande und Swen Hutter

Katastrophen und Krisen führen zu Notlagen und bringen neue Formen der Hilfsbedürftigkeit hervor. In solchen Notsituationen ist nicht nur der Staat gefordert, darin zeigen sich immer auch die spontane Hilfsbereitschaft und die Solidarität der Bürgerinnen und Bürger. Diese Solidarität lässt sich nicht politisch anordnen, sie beruht auf dem sozialen Kapital einer Gesellschaft, den Beziehungsnetzwerken, in die die Menschen eingebunden sind, und dem Vertrauen, das sie ihren Mitbürger\*innen und den öffentlichen Institutionen entgegenbringen. Wie bei früheren Krisen spielt auch in der gegenwärtigen Corona-Krise die Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle: Sie vernetzt die Bürger\*innen, sie stärkt solidarisches Verhalten, sie unterstützt Hilfsbedürftige bei der Bewältigung von Notlagen, sie artikuliert aber auch Kritik und macht auf Missstände aufmerksam.

In den letzten großen Krisen in Europa – der Eurokrise und der Flüchtlingskrise – zeigten sich die große Bedeutung des sozialen Kapitals und die Stärke der Zivilgesellschaft besonders deutlich. Engagement und solidarisches Handeln nahmen damals ebenso zu wie verschiedene Formen des politischen Protests. Der Herbst 2015 gilt zu Recht als „Sternstunde“ der Zivilgesellschaft in Deutschland. Seinerzeit engagierten sich Millionen von Bürger\*innen, viele von ihnen zum ersten Mal, unzählige Helfer\*innen-Initiativen für Geflüchtete wurden gegründet, und auch etablierte Vereine und Wohlfahrtsorganisationen engagierten sich. Gleichzeitig kam es zu einer Spirale der Mobilisierung und Gegenmobilisierung auf den Straßen und Plätzen, mit neuen Bündnissen wie „Unteilbar“ und „Pulse of Europe“ auf der einen und fremdenfeindlichen Initiativen wie Pegida auf der anderen Seite. Die Finanz- und Eurokrise führte in den besonders stark betroffenen Ländern Südeuropas zu vergleichbaren politischen Dynamiken. Auch dort kam es zu einer starken Solidaritätswelle von unten. Beispiele dafür sind das Erstarken der Kooperativen in Italien sowie von lokalen Handelsnetzwerken, sozialen Medizinentren und Apotheken in Griechenland. Wiederum kam es aber nicht nur zur Aktivierung, sondern auch zur Politisierung der Zivilgesellschaft. In Südeuropa demonstrierten Hunderttausende, vor allem Junge und prekär Beschäftigte, für ein Ende der Austeritätspolitik und eine Erneuerung der Demokratie.

Können wir also erwarten, dass auch die Corona-Krise zu einem Aktivierungsschub in der Zivilgesellschaft führt? Und wie wirkt sich diese Aktivierung auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt aus? Wird er gestärkt, oder erzeugt die Krise neue soziale und politische Spaltungen? Auf den ersten Blick gleicht die aktuelle Situation früheren Krisen: Auch die Corona-Pandemie verstärkt soziale Ungleichheiten. Weder die gesundheitlichen Risiken noch die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie sind gleich zwischen den Menschen verteilt. Dadurch wurde nicht nur der Wohlfahrtsstaat herausgefordert. Wie in der Flüchtlingskrise sehen wir mannigfaltige Formen des solidarischen Engagements und der spontanen gegenseitigen Hilfe. Ein Beispiel für viele ist der Verein Münchner Freiwillige, der zu Beginn der Corona-Pandemie eine Hotline zur Spontanhilfe eingerichtet hatte, um ältere Menschen und all jene, die zu einer Risikogruppe gehören, zu unterstützen. Freiwillige Helfer\*innen konnten sich online melden. Die Resonanz auf dieses Angebot war überwältigend. In wenigen Tagen registrierten sich nahezu 1.000 Menschen, die spontan jemanden unterstützen wollten. Das Beispiel zeigt auch, wie wichtig in Krisensituationen bereits bestehendes soziales Kapital ist. Denn hervorgegangen ist der Verein aus der Flüchtlingshilfe am Münchener Hauptbahnhof im Herbst 2015. Die neue Initiative nutzte nicht nur die Erfahrungen,

**Summary:** The consequences of the corona pandemic on civil society have been ambiguous. On the one hand, citizens have been activated and new forms of spontaneous support and solidarity have arisen; on the other hand, the shutdown has significantly restricted possibilities for civic engagement. To avoid permanent weakening of engagement, civil society needs targeted government support.

**Kurz gefasst:** Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Zivilgesellschaft sind ambivalent. Einerseits wurden die Bürgerinnen und Bürger aktiviert, und neue Formen der spontanen Unterstützung und Solidarität sind entstanden; andererseits wurden die Möglichkeiten des bürgerschaftlichen Engagements durch den Shutdown erheblich eingeschränkt. Um eine dauerhafte Schwächung des Engagements zu vermeiden, braucht die Zivilgesellschaft gezielte staatliche Unterstützung.



Edgar Grande ist Gründungsdirektor des Zentrums für Zivilgesellschaftsforschung am WZB. Seine Forschungsthemen umfassen vor allem die Zivilgesellschaft, politische Konflikte und soziale Bewegungen.  
(Foto: David Ausserhofer)

[edgar.grande@wzb.eu](mailto:edgar.grande@wzb.eu)

die seinerzeit gemacht wurden, sie reaktivierte auch die damals aufgebaute zivilgesellschaftliche Infrastruktur.

Ein genauer Blick auf die derzeitige Situation in Deutschland und in Studien zu den Auswirkungen von Naturkatastrophen auf das soziale Kapital einer Gesellschaft zeigt allerdings nicht nur die Stärke der Zivilgesellschaft in der Corona-Krise, sondern auch ihre Grenzen. Denn aufgrund der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie ist nicht nur die Wirtschaft zum Stillstand gekommen, sondern auch weite Teile der Zivilgesellschaft. Exemplarisch zeigt sich dies an den Tafeln, lokalen Hilfsorganisationen zur Verteilung von Lebensmitteln an Bedürftige. Trotz steigender Nachfrage war im April 2020 fast die Hälfte der Tafeln bundesweit geschlossen. Der Vorsitzende des Dachverbands Tafel Deutschland e. V., Jochen Brühl, äußerte die Sorge, dass sich dies auch langfristig auf das freiwillige Engagement in den Tafeln auswirkt. Er befürchtet, dass viele Ehrenamtliche nach der Pandemie ihre Tätigkeit nicht wieder aufnehmen werden, weil ein großer Teil aufgrund seines Alters zur Risikogruppe zählt. Ein weiteres Beispiel sind die freiwilligen Hilfsangebote für Geflüchtete. Die ehrenamtlichen Helfer\*innen, die seit Jahren eine wichtige Säule der Betreuung in Flüchtlingsunterkünften bilden, dürfen – von wenigen Ausnahmen abgesehen – die Unterkünfte nicht mehr betreten. Nach Angaben des Asylbeauftragten der Erzdiözese München, Rainer Boeck, wurde in diesem Bereich das ehrenamtliche Engagement zunächst „fast bis auf null heruntergefahren“. Hilfsangebote und Unterstützungsleistungen für Geflüchtete konnten nur noch online erbracht werden – sofern diese über die erforderliche technische Ausstattung verfügten.

Die Beschränkungen des öffentlichen Lebens, die zur Bekämpfung der Corona-Pandemie eingeführt wurden, haben daher drastisch vor Augen geführt, dass der Zugang zum öffentlichen Raum und die Möglichkeit des gemeinsamen Handelns vor Ort für das bürgerschaftliche Engagement unverzichtbar sind. Die Corona-Krise hat die Bürgerinnen und Bürger nicht nur aktiviert, sie hat die Möglichkeiten des bürgerschaftlichen Engagements auch erheblich eingeschränkt – und es ist zu befürchten, dass einige dieser Beschränkungen noch längere Zeit weiter bestehen werden.

Die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina kam in ihrer Stellungnahme vom 13. April 2020 zum Ergebnis: „Die aktuellen Maßnahmen zur Verlangsamung der Ansteckungen führen [...] zu einer empfindlichen Schwächung der Zivilgesellschaft. [...] Die Aktivitäten der Vereine – von den Sport- und Kulturvereinen über Freundes- und Fördervereine bis zu den Basisorganisationen des politischen und kirchlichen Lebens – sind größtenteils eingestellt. Große Bereiche der organisierten Zivilgesellschaft existieren aktuell lediglich in digital geknüpften Netzwerken in geschrumpfter Form.“ Aber solche digitalen Angebote und Aktivitäten sind offensichtlich nur Notbehelfe, und es ist sehr fraglich, ob sie über längere Zeit hinweg ein hinreichender Ersatz für gemeinsame Aktivitäten sein können. Vor diesem Hintergrund schlägt die Leopoldina vor, den öffentlichen Raum schrittweise für zivilgesellschaftliches Engagement wieder zu öffnen – „sobald irgend möglich“.

Aber wird das ausreichen? Wird sich die Zivilgesellschaft von diesem Shutdown so ohne Weiteres wieder erholen? Die Ergebnisse der vorliegenden empirischen Studien zu den Auswirkungen von Naturkatastrophen (Erdbeben und Flutkatastrophen) auf das soziale Kapital einer Gesellschaft können bei der Beantwortung dieser Fragen helfen. Am Beispiel der gesellschaftlichen Folgen von Hurricane Katrina, der im Jahr 2004 im Süden der USA große Schäden verursachte, wurde das unter anderem von Lili Wang und Nazife Emel Ganapati erforscht. Drei Befunde dieser empirischen Untersuchung sind mit Blick auf die aktuelle Situation der Zivilgesellschaft in der Corona-Krise besonders aufschlussreich. Erstens: Katastrophen schwächen kurzfristig das soziale Kapital einer Gesellschaft. Sie zerstören soziale Beziehungsnetzwerke, sie behindern die Aktivitäten von Vereinen, Projekten und Initiativen; und sie schwächen die freiwilligen Zusammenschlüsse der Bürgerinnen und Bürger finanziell und personell. Zweitens: Nach einer Katastrophe wächst das soziale Kapital wieder – aber es wächst langsamer als zuvor, sodass die Gefahr besteht, dass es dauerhaft geschwächt wird. Wie kann das verhindert werden? Hier ist nun der dritte Befund der Studie interes-

sant. Die Autorinnen haben nicht nur die Entwicklung des sozialen Kapitals vor und nach der Katastrophe untersucht, sie haben auch betroffene Regionen in mehreren US-Bundesstaaten miteinander verglichen. Der Vergleich zeigt, dass staatliche Unterstützung nach der Katastrophe für die weitere Entwicklung der Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle spielt. Das soziale Kapital erholte sich dort besonders schnell, wo die Zivilgesellschaft gezielt vom Staat durch Hilfsprogramme unterstützt wurde.

Auch wenn sich diese Forschungsergebnisse nicht ohne Weiteres auf die aktuelle Situation in Deutschland übertragen lassen, so legen sie doch den Schluss nahe, dass wir nicht nur Rettungsprogramme für die Wirtschaft benötigen, sondern dringend auch koordinierte Programme des Bundes und der Länder zur gezielten Unterstützung der Zivilgesellschaft. Die ersten Rettungspakete und Hilfsprogramme von Bund und Ländern waren nicht unmittelbar an Non-Profit-Organisationen und zivilgesellschaftliche Strukturen gerichtet; sie machen gezielte Programme zur Unterstützung der Zivilgesellschaft nicht überflüssig. Solche Programme sollten allerdings der Vielfalt bürgerschaftlichen Engagements in all ihren Formen, in Vereinen, Initiativen und zivilgesellschaftlichen Projekten, gerecht werden. Denn die Entwicklung der Zivilgesellschaft in Deutschland war in den vergangenen Jahren nicht nur durch die Zunahme des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements gekennzeichnet, sie war auch geprägt von einem Wandel seiner Organisationsformen. Feste, dauerhafte Bindungen an Vereine und Verbände haben an Bedeutung verloren, während sich eine Vielfalt neuer und flexiblerer Formen des Engagements entwickelt hat. Die Helfer\*innen-Initiativen, die im Zuge der Flüchtlingskrise entstanden sind, stehen beispielhaft dafür.

In der Corona-Krise hat sich einmal mehr gezeigt: Der Staat braucht die Zivilgesellschaft, und die Zivilgesellschaft braucht den Staat. So wichtig ihre Eigenständigkeit ist: Vom Umfang und der Wirksamkeit der staatlichen Unterstützung für die Zivilgesellschaft wird ganz entscheidend abhängen, wie das neue Gesicht unserer Gesellschaft nach der Corona-Krise aussehen wird.

#### **Literatur**

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: *Engagement in der Flüchtlingshilfe: Ergebnisbericht einer Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach*. Berlin 2018.

Della Porta, Donatella (Hg.): *Solidarity Mobilizations in the Refugee Crisis*. London: Palgrave 2018.

Hoben, Anna: „Helfen hilft“. In: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 66, 19.03.2020, R1.

Hutter, Swen/Kriesi, Hanspeter (Hg.): *European Party Politics in Times of Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press 2019.

Kastner, Bernd: „Wir wollen weiter beistehen“. In: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 69, 23.03.2020, R3.

Schiffauer, Werner/Eilert, Anne/Rudloff, Marlene (Hg.): *So schaffen wir das – eine Zivilgesellschaft im Aufbruch: 90 wegweisende Projekte mit Geflüchteten*. Bielefeld: transcript Verlag 2017.

Wang, Lili/Ganapati, Nazife Emel: „Disasters and Social Capital: Exploring the Impact of Hurricane Katrina on Gulf Coast Counties“. In: *Social Science Quarterly*, Jg. 99, S. 296–312.



Swen Hutter ist stellvertretender Direktor des Zentrums für Zivilgesellschaftsforschung am WZB und Lichtenberg-Professor für politische Soziologie an der Freien Universität Berlin. [Foto: David Ausserhofer]

[swen.hutter@wzb.eu](mailto:swen.hutter@wzb.eu)

# Krisen-Experiment Wie der Hackathon #WirVsVirus neue Formen demokratischer Beteiligung erprobt

Sebastian Berg, Veza Clute-Simon, Rebecca-Lea Korinek, Niklas Rakowski und Thorsten Thiel

**Summary:** The initiative #WirVsVirus can be seen as a form of experimental crisis politics, which gave rise to participatory – and digitally mediated – „crisis communities“. The hackathon, initiated by the civic-tech scene and supported by the German government, demonstrates how the Corona pandemic opens up options for democratisation and creates new possibilities for the institutionalization of participatory civil society solutions at the interface of society and state.

**Kurz gefasst:** Die Initiative #WirVsVirus ist eine Form experimenteller Krisenpolitik, die es ermöglicht, partizipativ – und digital vermittelt – „Krisengemeinschaften“ zu bilden. Der von der Civic-Tech-Szene initiierte und von der Bundesregierung geförderte Hackathon zeigt, wie sich in der Corona-Pandemie auch Demokratisierungsoptionen eröffnen. So ergeben sich neue Möglichkeiten der Institutionalisierung beteiligungsöffener zivilgesellschaftlicher Lösungen an der Schnittstelle von Gesellschaft und Staat.

Krisen sind Momente großer politischer Ungewissheit. In ihnen werden zentrale Routinen und Institutionen gesellschaftlichen und politischen Handelns radikal infrage gestellt. Der akute Entscheidungsdruck läuft in vielerlei Hinsicht der Demokratie und ihren kompromissorientierten Verfahren zuwider. Zugleich sind es oft die Demokratien, die den Möglichkeitsraum der Krise zu nutzen verstehen, da sie gesellschaftliche Impulse aufnehmen und so aus Krisensituationen lernen können.

In diesem Beitrag stellen wir eine zivilgesellschaftliche Reaktion auf die Corona-Pandemie vor und fragen, inwiefern auch diese soziopolitische Krise Demokratisierungsoptionen befördert. Hierfür ziehen wir die pragmatistische Theorie der Krise heran, die Brian Milstein 2015 formuliert hat. Er formuliert zwei Voraussetzungen für die emanzipative Bewältigung von Krisen: Erstens muss eine gesellschaftliche Verständigung über den zentralen Gegenstand der Krise stattfinden, sich durch das Artikulieren und Teilen von Krisenerfahrungen eine Krisengemeinschaft bilden (sozioepistemische Dimension); zweitens setzt das kollektive Ausloten von Lösungsansätzen einen Prozess zur Wiedererlangung gesellschaftlicher Handlungsfähigkeit in Gang (normative Dimension).

Der hier analysierten Initiative #WirVsVirus ist es nach unserer Einschätzung mit einigem Erfolg gelungen, einen Impuls für eine emanzipative Krisenbewältigung zu setzen. Der potenzielle Lerneffekt der aktuellen Krise ist demnach eine zumindest teilweise Rekonfiguration des Verhältnisses von Gesellschaft und staatlicher Verwaltung. Die Initiative hat dafür politisches Handeln nicht völlig neu entworfen. Vielmehr kommen in der Civic-Tech-Szene bereits vormals angelegte Organisationsrepertoires und Handlungsrouninen zur Geltung, die durch die Spezifika der Corona-Krise verstärkt werden – etwa durch die erzwungene physische Distanzierung und die Routinisierung digitaler Kommunikations- und Koordinationsformen. Civic Tech ist jener Teil der Zivilgesellschaft, der in Projekten und Organisationen mit digitalen Technologien auf gesellschaftliche Problemlagen reagieren will. Zwar kommen auch Praktiken aus der kommerziellen Software-Entwicklung zum Einsatz, die Anwendungen sind aber gemeinwohlorientiert. Etablierte Civic-Tech-Praktiken zeichnen sich durch experimentelles und schnelles Agieren aus. In der Krise öffnen sich auch staatliche Institutionen neuen Handlungslogiken, in diesem Fall den Organisationsrepertoires und Verfahren der Civic-Tech-Szene.

Die Initiative #WirVsVirus war ursprünglich ein Hackathon, der durch acht Organisationen aus dem deutschsprachigen Civic-Tech-Umfeld initiiert wurde. Sie riefen zu einem digitalen Hackathon auf, in dem Bürger\*innen gemeinsam mit Entwickler\*innen und der öffentlichen Hand nach soziotechnischen Innovationen zur Bewältigung der durch das Coronavirus hervorgerufenen gesellschaftlichen Herausforderungen suchen sollten. Das Vorhaben wurde durch das Bundeskanzleramt aufgegriffen und am Ende von der ganzen Bundesregierung getragen, was den prominenten Untertitel „Der Hackathon der Bundesregierung“ erklärt. Gerade einmal zwei Tage nach dem Aufruf, am Wochenende vom 20. bis 22. März, wurde der Hackathon mit über 28.000 aktiven Teilnehmer\*innen und unter großem medialem Interesse durchgeführt. Neben epidemiologischen Problemstellungen ging es um zentrale gesellschaftliche Effekte der Pandemie und deren Bekämpfung, etwa die wirtschaftlichen Schwierigkeiten



kleiner Unternehmen oder die besonderen Bedarfe wohnungsloser Menschen während der Krise. Der Hackathon wurde dabei explizit als „digitaler Beteiligungsprozess“ deklariert, sein Resultat sind mehr als 1.500 „Lösungen“.

Im Blick auf die Teilnehmer\*innenzahl und die vollständig digitale Durchführung war #WirVsVirus ein Novum. Aber weder seine Form noch die technische Umsetzung waren etwas grundsätzlich Neues. Vielmehr schöpfte er aus dem breiten Repertoire der Civic-Tech-Szene und konnte auch deshalb so schnell umgesetzt werden, weil auf ein bestehendes Netzwerk in der Szene, zu staatlichen Handlungsträgern sowie zu reichweitenstarken Multiplikatoren ebenso zurückgegriffen werden konnte wie auf Erfahrungen mit vergleichbaren, wenn auch kleineren Veranstaltungen wie Hackathons oder sogenannten „Action Challenges“.

Der erste Schritt der Krisenbearbeitung ist das öffentliche Herstellen einer Übereinkunft darüber, was das Krisenhafte einer Situation überhaupt ausmacht. Hier gilt es, aus der geteilten Wahrnehmung einer abstrakten Gefährdung und mittels öffentlicher Auseinandersetzung herauszuarbeiten, wo bestehende Strukturen und Institutionen unzureichend und überfordert sind oder sogar zur Krisensituation beitragen. Dieser Prozess, der Krisengemeinschaft(en) überhaupt erst konstituiert, war beim #WirVsVirus-Hackathon durch eine große Offenheit gekennzeichnet: So konnten in der Woche vor dem Hackathon alle Interessierten Vorschläge für spezifische Problemstellungen einsenden. Der Aufruf zur Beteiligung war mit dem Adressatenkreis „Problemlöser\*innen“ breit gehalten; teilnehmen konnte, wer „Zeit, Lust & Internetzugang“ hatte. Dies bezog gesellschaftliche Gruppen, individuelle Bürger\*innen, Wissenschaftler\*innen, Unternehmen, aber auch Akteure der öffentlichen Hand, vor allem Bundesministerien, mit ein. Die über 1.900 eingereichten Vorschläge wurden von den Initiator\*innen zu 48 Herausforderungen zusammengefasst, denen sich die Teilnehmer\*innen zuordnen sollten. Auf Slack – einem Webdienst zur Organisation von Arbeitsgruppen – bildeten sich Teams, wobei sich die meisten Teilnehmenden vorher nicht untereinander kannten. Die ad hoc konstituierten Mikro-Krisengemeinschaften fanden sich auf der Basis von Interessen und Kompetenzen zusammen. Dass auch eine so spontan organisierte und von außen anarchisch wirkende Organisationsform erprobte Strukturen braucht, zeigt die Tatsache, dass knapp 3.000 freiwillige Moderator\*innen diese Teamfindung unterstützten.

Andere große Krisenereignisse der vergangenen Jahrzehnte wie die Finanzkrise wurden oftmals als dramatischer Moment der Zuspitzung auf wenige Handelnde erfahren; erst im weiteren Verlauf der Krise formierten sich gesellschaftliche Akteure wie Occupy. Die Mikro-Krisengemeinschaften des #WirVsVirus-Hackathon bildeten sich dagegen schon sehr früh im Krisengeschehen. So wird der Hackathon von den Teilnehmenden oft als ermächtigendes Moment beschrieben, in dem zudem die digitale Koordinationsfähigkeit zum ersten Mal in dieser Reichweite demonstriert wird. Den Teilnehmenden zufolge besteht das kreative Element des Hackathons nicht zuletzt darin, dysfunktionale öffentliche Routinen aufzudecken und durch neue Verfahren und Angebote zu ersetzen. Das Sich-Finden der Teams transformiert die Perspektiven der zuvor oft stark durch die eigene gesellschaftliche Position gebundenen und in der akuten Pandemie weitgehend isolierten Individuen in eine gemeinsame Perspektive. Bürger\*innen sind als aktiv gestaltende und problemlösende Akteur\*innen dazu aufgerufen, der Krise durch gemeinsames Handeln zu begegnen. Adriana Groh, Leiterin von Code for Germany, einem Programm der Open Knowledge Foundation Deutschland, und eine der Initiatorinnen von #WirVsVirus, stellt in einem Expertinneninterview mit unserer Forschungsgruppe heraus, dass die Schaffung dieses Wir-Gefühls entscheidend war. Schon die Entscheidung für das Label, #WirVsVirus, habe dieses Gemeinschaftsgefühl im Blick gehabt: „Wenn man einen gemeinsamen Feind hat – das Virus. ‚Wir gegen das Virus‘, das bringt dann erstmal schnell alle an Bord, [es] ist nicht zu technisch und hat auch noch nicht zu viel inhaltliche Message, sondern es ist erstmal nur die Aussage ‚Wir können gemeinsam was machen‘ gegen diese Corona-Krise“.

Auch wenn die Form des Hackathons inzwischen eingespielten Mustern folgt, erfordert sein Gegenstand, eine globale Pandemie und die gesellschaftlichen



Thorsten Thiel, Niklas Rakowski, Veza Clute-Simon, Rebecca-Lea Korinek und Sebastian Berg (von links oben nach unten) sind Mitglieder der Forschungsgruppen Demokratie und Digitalisierung am Weizenbaum-Institut für die vernetzte Gesellschaft und Politik der Digitalisierung am WZB. (Foto: Screenshot)

[rebecca-lea.korinek@wzb.eu](mailto:rebecca-lea.korinek@wzb.eu)

Folgen ihrer Bekämpfung, große Kreativität und Anpassungsfähigkeit. Sobald sich die Mikro-Krisengemeinschaften in den virtuellen Teams zusammengefunden hatten, arbeiteten diese 48 Stunden konzentriert an Lösungen für die jeweils gewählte Problemstellung. Digitale Tools ermöglichten während dieser Phase den Teilnehmenden nicht nur gemeinsames Nachdenken und Diskussion, sondern auch unmittelbares Experimentieren: In vielen der Projekte wurde im Trial-and-Error-Modus die schrittweise Entwicklung des ersten Prototyps einer Lösung unternommen. In einer Situation der physischen Isolation bot das digitale Hackathon-Format also eine soziotechnische Infrastruktur, die kollektives Handeln möglich machte. Genau hierin sieht Adriana Groh die wesentliche Leistung des Formats. Gerade in der ersten Phase des Lockdowns hätten sich viele Menschen „ins Passive versetzt gefühlt“, wohingegen der Hackathon die Möglichkeit bot, „schnell Lösungen zu finden und in die Umsetzung zu bringen“.

Ein Beispiel für ein Ergebnis des Prozesses ist der Chatbot UDO – eine textbasierte App, die Unternehmen bei dem komplizierten Prozess der Beantragung von Kurzarbeitergeld nutzen können. UDO verdeutlicht, dass bürokratische Prozesse und die Überforderungen von Institutionen in der Krisensituation durch einen inklusiven und partizipatorischen Prozess angegangen werden können. Der Modus der offen-experimentellen Gemeinschaftsproduktion erlaubt, etablierte Verfahrensweisen aufzubrechen und alternative Problemlösungsmodi unmittelbar zu erproben. Im Falle des UDO-Chatbots mit Erfolg: Bereits zwei Wochen nach Ende des Hackathons wurde er auf den Seiten der Bundesagentur für Arbeit eingesetzt. Insgesamt wurden über 30 Projekte in das mit 1,6 Millionen Euro von der Bundesregierung geförderte Umsetzungsprogramm aufgenommen.

Einen weiteren Unterschied zwischen dem hier vorgestellten Verfahren und konventionelleren Weisen der Prozessoptimierung stellt seine Gemeinwohlorientierung dar: Nicht nur, dass der Prozess der Problemidentifikation so inklusiv wie möglich gestaltet wird, gewährleistet sein muss außerdem auch, dass die im Umsetzungsprogramm geförderten Lösungen als Open Source zugänglich sind. Im Umgang mit dem Bewertungsverfahren für die Projekte zeigten sich zudem selbstreflexive Lerneffekte: So war zunächst geplant, der Juryentscheidung eine öffentliche Abstimmung vorzuschalten; nach der Kritik, dass dies Projekte mit hoher medialer Reichweite belohne, wurde von einem solchen Public-Voting-Mechanismus wieder abgesehen.

Mit dem #WirVsVirus-Hackathon hat das demokratische System ein Moment experimenteller Beteiligungsverfahren erlebt, in dem sich Einsichten über Bedürfnisse gewinnen und Optionen unmittelbar durchspielen ließen. Darin unterscheidet es sich an vielen Stellen von klassischen Koordinationsformen, vor allem von den hierarchischen politisch-administrativen Prozeduren der Bearbeitung politischer Herausforderungen, aber auch den kommerziellen Verfahren der Prozessoptimierung. Zentrale Eigenschaften wie die experimentelle Offenheit, die hohe Umsetzungsgeschwindigkeit, offene Standards und Zugänge oder der inklusive Anspruch in der Problemformulierung haben das Potenzial, das Verhältnis von Institutionen der repräsentativen Demokratie und der Verwaltung zur Öffentlichkeit beteiligungsorientiert zu rekonfigurieren.

Gleichwohl hat die demokratisierende Wirkung solcher Formate klare Grenzen. Der Zugang zu ihnen ist durch Expertise, sozioökonomischen Status, Sprache und weitere Ressourcen beschränkt. Es ist festzuhalten, dass vor allem Kriterien, Normen und Handlungsroutrinen aus der Civic-Tech-Gemeinschaft Eingang finden und diese Formate stark prägen. Auch ist die Nachhaltigkeit des hier vorgestellten Impulses für eine kollektiv-emanzipative Krisenbewältigung keineswegs gesichert. Und doch sind gerade in einer Situation der krisenbedingten Ohnmachtserfahrung die im Hackathon erprobten Formen und Verfahren des Handelns dazu geeignet, mittels technologisch vermittelter (Demokratie-)Innovationen eine Gemeinschaft aktiv erfahrbar und handlungsfähig zu machen. Der Erfolg von #WirVsVirus kann einen nicht zu unterschätzenden Effekt auf die Bereitschaft haben, repräsentative Demokratie neu zu denken und ihre etablierten Institutionen stärker an offen-kollaborativen und experimentellen Organisations- und Arbeitsweisen auszurichten.

## Literatur

Baack, Stefan/Djeffal, Christian/Jarke, Juliane/Send, Hendrik: „Civic Tech: ein Beispiel für Bürgerzentrierung und Bürgerbeteiligung als Leitbild der Verwaltungsdigitalisierung“. In: Tanja Klenk/Frank Nullmeier/Götttrik Wewer (Hg.): *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Wiesbaden: Springer VS 2020, S. 1–9.

Groh, Adriana: „#WirVsVirus: Welche Rolle spielt die digitale Zivilgesellschaft in der Krise? Tech for Good? Echt jetzt?! Oder jetzt erst recht?!“. In: *Algorithmenethik*, 13. Mai 2020. Online: <https://algorithmenethik.de/2020/05/13/wirvsvirus/> (Stand 14.05.2020).

Milstein, Brian: „Thinking Politically about Crisis: A Pragmatist Perspective“. In: *European Journal of Political Theory*, 2015, Jg. 14, H. 2, S. 141–160.



# Was von Corona-Apps übrig bleibt Eine Infrastruktur-Perspektive

Jeanette Hofmann

Lehrveranstaltungen, Yogakurse, Parlamentssitzungen, selbst Kaffeepausen oder Abendessen finden in Zeiten von Corona als digitaler Stream statt. Die Kommunikationsdienste, die das soziale Leben aus dem Homeoffice heraus aufrechterhalten, bewirken einen digitalen Integrationsschub. Hinter die Erfahrungen eines digitalen Alltags werden wir nicht wieder zurückfallen. Das Spektrum gesellschaftlicher Kommunikations- und Organisationsmöglichkeiten hat sich dauerhaft erweitert. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht sind zwei Aspekte dieses Digitalisierungsschubs bemerkenswert. Erstens: Was im Rückblick wie eine bloße Ausdehnung des Digitalen aussehen mag, stellt sich in der Gegenwart als ein mit Unsicherheiten behafteter, ergebnisoffener und umstrittener Prozess dar. Welchen Verlauf die Digitalisierung des gesellschaftlichen Lebens im Einzelnen nimmt, ist eben nicht naturgegeben, sondern beruht auf Entscheidungen, die auch anders ausfallen könnten. Zweitens begründen und legitimieren sich viele dieser Entscheidungen zwar mit der aktuellen Ausnahmesituation, man kann aber davon ausgehen, dass sie langfristige, unumkehrbare Auswirkungen haben werden.

Beide Aspekte lassen sich sehr gut am Beispiel der Entwicklung sogenannter Corona-Apps untersuchen. Die intensiven öffentlichen Diskussionen im Frühjahr 2020 in Wissenschaft und Politik über unterschiedliche Methoden digitaler Kontaktverfolgung vermitteln einen Ausdruck von den Zielkonflikten, die im Zuge von Digitalisierungsprozessen beigelegt werden müssen. Sie demonstrieren aber auch die wohl notgedrungene Kurzsichtigkeit, die diese Auseinandersetzungen prägen. Digitalisierung in der Krise unterliegt einem erheblichen Handlungsdruck, schließlich wird eine effektive Tracing-App kurzfristig und nicht erst in einigen Monaten benötigt.

Interessante Anhaltspunkte für das sozialwissenschaftliche Befassen mit dem digitalen Infektionsschutz durch Apps bietet die Infrastrukturforschung. Unter Infrastrukturen versteht man den Unterbau oder auch die materielle Vorleistung für Organisations- und Transportformen aller Art. Obwohl Infrastrukturen eine wesentliche Rolle für die Stabilität gesellschaftlicher Zusammenhänge spielen, verschmelzen sie im Normalbetrieb so nahtlos mit den Alltagsroutinen der Bürger\*innen, dass sie kaum wahrgenommen werden. Der Historiker Dirk van Laak hat Infrastrukturen sehr treffend als „scheinbar sachliche Medien des Gemeinwohls“ beschrieben, die sich „zwischen Herrschaft und Alltag geschoben“ haben und daher als „Teil von beidem“ anzusehen sind. Ein zentraler Befund der Infrastrukturforschung ist, dass neue Verfahren wie die Corona-Apps nicht einfach wieder verschwinden, wenn das Problem, für das sie geschaffen wurden, gelöst ist. Sie verstetigen sich vielmehr, indem sie sich unter anderem neue Anwendungsfelder erschließen und sich an andere Infrastrukturen anheften. Sie entwickeln also ein Eigenleben, und zugleich schleift sich ihre Ambivalenz ab.

Die Entstehung von Infrastrukturen durchläuft mehrere Phasen. Den Anfang bilden lokale Initiativen und Experimente, die auf konkrete Probleme Bezug nehmen. So entstand als Reaktion auf die um sich greifende Pandemie im März 2020 eine Vielzahl digitaler Apps, die auf unterschiedliche Weise den Infektionsschutz stärken sollten. In Taiwan, Hongkong und Polen etwa werden Corona-Apps zur Überwachung von Quarantäne-Anordnungen eingesetzt. Der Schwerpunkt der rund 100 chinesischen Apps liegt dagegen auf der Zugangskontrolle zum öffentlichen Raum: Das Haus verlassen oder den Supermarkt betreten dürfen nur diejenigen, für die ein undurchschaubarer Algorithmus aus allen verfügba-

**Summary:** Corona Apps are new digital tools developed to support the manual tracing of Covid-19 infections. The public debate about various approaches to contact tracing reveals the present political trade-offs hidden in technical design decisions. While the central model reflects the epidemiological need for data on infections, the decentral option prioritizes protecting personal data. Studied from an infrastructure perspective, however, corona apps may acquire additional functions and develop a life of their own.

**Kurz gefasst:** Corona-Apps sind neue digitale Instrumente zur Unterstützung der manuellen Kontaktverfolgung von Covid-19-Infektionen. Die öffentliche Diskussion über verschiedene Ansätze zur Kontaktverfolgung zeigt die aktuellen politischen Zielkonflikte, die sich hinter technischen Designentscheidungen verbergen. Während das zentrale Modell den epidemiologischen Bedarf nach Infektionsdaten reflektiert, liegt die Priorität des dezentralen Modells auf dem Schutz personenbezogener Daten. Aus einer Infrastrukturperspektive betrachtet, könnten Corona Apps längerfristig ein Eigenleben entwickeln, indem sie sich zusätzliche Funktionen aneignen.

ren Bewegungs-, Kreditkarten- und Gesundheitsdaten einen niedrigen Risikofaktor errechnet. Südkorea erstellt öffentliche Landkarten aus den personenbezogenen Daten der Infizierten für die Allgemeinheit. Singapur schließlich gilt als Pionier der digitalen Kontaktverfolgung, die zum Vorbild für die europäischen Aktivitäten wurde. Die Kontaktverfolgung ist ein bewährtes Mittel des Infektionsschutzes. Ihre Wirksamkeit hängt davon ab, dass neue Infektionen zumindest mit der gleichen Geschwindigkeit wie die Ausbreitung der Krankheit ermittelt werden. Das Coronavirus erweist sich in dieser Hinsicht als besonders widerpenstig, weil seine Übertragung über die Luft erfolgt, sich also einander Unbekannte anstecken können. Hinzu kommt, dass Infizierte besonders ansteckend sind, noch bevor sich erste Symptome einstellen. Werden Kontakte digital verfolgt, können auch Infektionsketten entdeckt werden, die sich nicht durch Gespräche rekonstruieren lassen. Tracing-Apps sollen eine Art geteiltes Gedächtnis öffentlicher Begegnungen erzeugen, indem Smartphones anonyme temporäre Kennungen oder IDs untereinander austauschen, wenn sie sich über einen bestimmten Zeitraum in räumlicher Nähe zueinander befinden. Dazu dient die Funktechnik Bluetooth Low Energy, die den Abstand zwischen Endgeräten (wenn auch nicht immer verlässlich) messen kann. Wird jemand positiv getestet, soll das Gesundheitsamt einen Code zur Verfügung stellen, der an die Smartphones von Kontaktpersonen weitergeleitet werden kann. Große Unterschiede bestehen allerdings in der Art und Weise, wie die Informationen zwischen amtlichen Stellen und App-Nutzer\*innen verteilt werden. Im Unterschied zum Singapurmodell strebt die paneuropäische Initiative PEPP-PT (Pan-European Privacy-Preserving Proximity Tracing) eine datensparsame Lösung an, die die Privatsphäre der Bürger\*innen respektiert.

Zur Infrastruktur werden lokale Projekte, wenn sie – und das ist die zweite Phase – einen Prozess der Vereinheitlichung und Standardisierung durchlaufen. Eine der vielen Varianten muss sich als allgemein akzeptiertes Modell durchsetzen, an dem sich dann alle weiteren Ausbaumaßnahmen orientieren. Die paneuropäische Initiative wurde von Wissenschaftler\*innen und Unternehmen Ende März 2020 gegründet, um einen solchen Standard für nationale Tracing-Apps zu entwickeln. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht ist die Standardisierung von Infrastrukturen eine besonders interessante Phase, weil sie Aushandlungsprozesse und nicht selten auch Machtkämpfe zwischen unterschiedlichen Prioritäten und Gütekriterien mit sich bringt. Während Auseinandersetzungen über das Design von Infrastrukturen meistens in Expert\*innengremien und in Fachterminologie unter Ausschluss der Öffentlichkeit ausgetragen werden, hat die Lagerbildung über Corona-Apps weithin sichtbar in den öffentlichen Medien stattgefunden. In Blogbeiträgen, Tweets und Interviews debattierten die Kontrahent\*innen mehrere Wochen lang über die spezifischen Risiken von zentralen und dezentralen Verfahren. Solche Kontroversen um technische, politische und ethische Richtungsentscheidungen bieten wertvolle Einblicke in die Beschaffenheit wie auch die Entwicklungsoptionen von Infrastrukturen. Die beiden Verfahren unterscheiden sich im Hinblick auf die „Vertrauensmodelle“, die der digitalen Kontaktverfolgung zugrunde liegen. Wer eine Tracing-App auf seinem Telefon installiert, soll sich darauf verlassen können, dass die eigenen Daten nicht in unbefugte Hände fallen. Das zentrale Modell der Kontaktverfolgung vertraut einer nationalen Organisation, etwa dem Robert-Koch-Institut, auf deren Computern alle Informationen über die Kontakte der Infizierten zusammenfließen. Das zentrale System gibt die temporären IDs aus, durch die sich die Endgeräte der Nutzer\*innen wechselseitig registrieren, und es benachrichtigt diese auch im Falle einer möglichen Infizierung. Die Zusammenführung all dieser Informationen in einer Datenbank erlaubt es den Gesundheitsbehörden im Prinzip, umfangreiche Kontaktnetzwerke zu erstellen. Solche sozialen Grafen lassen sich für die epidemiologische Forschung nutzen, theoretisch aber natürlich auch für andere Überwachungszwecke. Und eben darauf konzentriert sich die Kritik am zentralen Modell: Die Nutzer\*innen sollen rechtsstaatlichen Institutionen und Verfahren vertrauen, obwohl es in den vergangenen Jahren mehrfach Beispiele für Datenleaks und „mission creep“, also die schleichende gesetzliche Ausdehnung von ursprünglich eng begrenzten Nutzungszwecken gegeben hat.

Das dezentrale Modell misstraut der Zusammenführung von Datensätzen – daher findet die Kontaktverfolgung überwiegend auf direktem Wege zwischen den

Smartphones statt. Die Telefone erzeugen die erforderlichen IDs selbst und speichern alle empfangenen Kontaktdaten auf dem Gerät. Lediglich amtlich bestätigte Infektionen werden in der Form eines anonymen TAN zusammen mit den temporären IDs der App-Nutzer\*innen auf eine Art Schwarzes Brett hochgeladen. Andere Nutzer\*innen können über dieses Schwarze Brett einen Abgleich mit ihren eigenen Kontaktdaten vornehmen, ohne dass ihre Identität offengelegt wird. Dieses Modell ist nicht ohne Risiken, wie die Kritiker\*innen betonen. Auch hier besteht die Gefahr, dass der Datenaustausch zwischen Telefonen durch Beteiligte oder Dritte abgefangen und manipuliert wird. Aus epidemiologischer Sicht schwerer wiegt, dass sich das dezentrale Modell auf die Regeltreue und das Verantwortungsbewusstsein der Nutzer\*innen verlassen muss. Es gibt keine Instanz, die sicherstellen kann, dass eine Infektionsmeldung tatsächlich weitergegeben und dass in vorgeschriebener Weise mit Selbstquarantäne und Tests reagiert wird. Weiterreichender Grundrechtsschutz in Form von Datenschutz und individueller Autonomie gehen also mit weniger Durchgriffsmöglichkeiten für die Behörden einher.

Wenn die technischen Standards gesetzt sind, beginnt die dritte Phase: die der Normalisierung. Die Funktionen der Infrastruktur treten in den Vordergrund, die einstigen Konflikte geraten nach und nach in Vergessenheit. Im Mai 2020 ist freilich völlig ungewiss, ob Corona-Apps dieses Stadium der Normalisierung erreichen werden. Unklar ist nicht nur, ob die digitale Kontaktverfolgung die erhoffte Wirkung erzielen kann, sondern auch, ob sich in Deutschland die erforderliche Zahl von Menschen finden wird, die eine solche App installieren und nutzen. Bisherige Erfahrungen aus Österreich und Island zeigen, dass die Akzeptanz in Europa erheblich variiert. Dennoch ist es lohnenswert, über die Folgen von Corona-Apps aus einer Infrastrukturperspektive nachzudenken. Diese legt nämlich den Schluss nahe, dass die digitale Kontaktverfolgung zumindest in ihren Grundprinzipien auch nach der Überwindung der Pandemie erhalten bleiben wird – und das unabhängig davon, ob sie in der gegenwärtigen Situation erfolgreich ist oder nicht.

Infrastrukturen neigen zur Verstetigung und zur Expansion. Ein wichtiger Grund hierfür liegt in den kollektiven Handlungsmöglichkeiten, die sie eröffnen, und den praktischen Erfahrungen, die sich mit diesen verbinden. Infrastrukturen dehnen den Raum des gesellschaftlich Plan- und Regelbaren aus. Sie nähren die Erwartung einer grundsätzlichen Kontrollierbarkeit auch von Ereignissen oder Prozessen, die zuvor als unverfügbare Zufälle akzeptiert wurden. Die Schlüsselerfahrung technischer Kontrolle, die sich wahrscheinlich nicht wieder aus der Welt schaffen lässt, liegt im Konzept der Distanzvermessung: Die Erfassung des räumlichen Abstands zwischen allen Menschen weltweit, die mit einem Smartphone ausgerüstet sind, birgt das Potenzial einer neuen Metrik. Die digitale Distanzvermessung lässt sich als im Entstehen begriffenes Kontrollinstrument verstehen, das noch auf der Suche nach seiner Nützlichkeit ist. Einsatzmöglichkeiten lassen sich im Zusammenspiel mit anderen digitalen Infrastrukturen, etwa im Bereich der Influenzabekämpfung, der Polizeiarbeit, aber vielleicht auch bei der Zugangskontrolle zu Veranstaltungen vorstellen. Voraussetzung für die Verstetigung und Normalisierung der digitalen Distanzvermessung sind Anpassungsmaßnahmen bei bereits etablierten Infrastrukturen, darunter die Betriebssysteme von Apple und Google, die hierfür gegenwärtig modifiziert werden. Infrastrukturen beziehen ihre Stabilität somit immer auch aus wechselseitigen Integrationsleistungen.

Die postcoronale Gesellschaft wird auf eine Zeit des beschleunigten Strukturwandels zurückblicken. Die Erfahrung der eigenen Verletzlichkeit mobilisiert enorme wissenschaftliche, technische und politische Ressourcen zur Kontrolle der Pandemie und deren Verbreitungswege. Ähnliches wird über die Bekämpfung von Pest und Cholera berichtet, die nachhaltige Modernisierungsschübe in Wirtschaft und Gesellschaft ausgelöst hat. Die Infrastrukturperspektive beleuchtet in diesem Zusammenhang die langfristigen Folgen von Maßnahmen, die unter Ausnahmebedingungen ergriffen werden. Auch Kontrolltechnologien wie die digitale Kontaktverfolgung durchlaufen einen Prozess der Normalisierung zwischen Herrschaft und Alltag, an deren Ende sie die ihnen innewohnende Zwiespältigkeit abgestreift haben werden.



**Jeanette Hofmann** ist Leiterin der Forschungsgruppe Politik der Digitalisierung und Principal Investigator der Forschungsgruppen Demokratie und Digitalisierung sowie Quantifizierung und gesellschaftliche Regulierung am Weizenbaum-Institut für die vernetzte Gesellschaft. Als Professorin für Internetpolitik lehrt sie an der Freien Universität Berlin. (Foto: David Ausserhofer)

[jeanette.hofmann@wzb.eu](mailto:jeanette.hofmann@wzb.eu)

#### Literatur

Brack, Samuel/Hofmann, Jeanette/Reichert, Leonie/Scheuermann, Björn: Die Corona-App Ihres Vertrauens. Gastbeitrag für *Netzpolitik.org*, 28.04.2020. Online: <https://netzpolitik.org/2020/die-corona-app-ihres-vertrauens/> (Stand 19.05.2020)

Hofmann, Jeanette: „Digitale Kommunikationsinfrastrukturen“. In: Tanja Klenk/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hg.): *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Wiesbaden: Springer VS (im Erscheinen).

Laak, Dirk van: „Infra-Strukturgeschichte“. In: *Geschichte und Gesellschaft*, 2001, Jg. 27, S. 367–393.

# Die Spur von Corona Alle Tracing-Apps bergen Datenschutzrisiken

Rainer Rehak\*

**Summary:** The development and use of tracing apps to limit the spread of Covid-19 infections is associated with high hopes in the fight against the pandemic. It is also linked to the fear of massive infringements of fundamental rights. Conducting a data protection impact assessment, a structured risk analysis that identifies and evaluates possible consequences of data processing for fundamental rights in advance also considering measures to minimize these risks, fundamental rights infringements can be discussed in detail.

**Kurz gefasst:** Mit dem Einsatz von Apps für die Verfolgung von Covid-19-Infektionen werden einerseits große Hoffnungen bei der Pandemiebekämpfung verbunden, andererseits massive Grundrechtsgefährdungen befürchtet. Anhand einer Datenschutz-Folgenabschätzung – einer strukturierten Risikoanalyse, die mögliche grundrechtsrelevante Folgen der Datenverarbeitung im Voraus identifiziert und bewertet sowie Maßnahmen zur Minimierung dieser Risiken beschreibt – kann Letzteres differenziert diskutiert werden.

Viele Hoffnungen ruhen derzeit auf den sogenannten Corona-Tracing-Apps. Diese sollen automatisiert die epidemiologisch relevanten Kontakttereignisse von Nutzer\*innen aufzeichnen, um im Infektionsfall zeitnah und rückwirkend die Kontaktpersonen der Infizierten zu warnen. Bislang wird diese Rückverfolgung der Kontakte von Mitarbeiter\*innen der Gesundheitsämter telefonisch durchgeführt. Seit Mitte Juni ist nun auch in Deutschland eine solche App im Einsatz.

Auch wenn die Tauglichkeit einer solchen App für diesen Zweck sowohl epidemiologisch als auch technisch umstritten ist, soll es an dieser Stelle nicht um das Ob, sondern um das Wie einer solchen Anwendung gehen. Denn erst bei der Betrachtung der konkreten technischen Umsetzung lassen sich individuelle und gesellschaftliche Konsequenzen analysieren.

Ein geeignetes Mittel dafür ist eine Datenschutz-Folgenabschätzung, wie sie die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) in Artikel 35 für bestimmte Fälle auch vorschreibt, wenn voraussichtlich hohe Risiken für die Grundrechte und -freiheiten von Personen entstehen. Datenschutz und seine Verankerung in der Gesetzgebung garantieren die Grundrechte und Grundfreiheiten im digitalen Zeitalter. Er bezieht sich nicht nur auf individuelle, sondern auch auf kollektive Rechte. Datenschutz hält die funktionelle Differenzierung moderner Gesellschaften aufrecht, indem er strukturelle Machtasymmetrien problematisiert und somit gesellschaftliche Grundfunktionen absichert. Im Unterschied zu Fragen der IT-Sicherheit geht es dem Datenschutz weniger um externe Angriffe auf Systeme und Daten, sondern um Grundrechtseinschränkungen durch die Datenverarbeitung selbst. Im Fokus steht deshalb nicht die „Privatheit“ der einzelnen Person, sondern alle individuellen und strukturellen Auswirkungen einer Datenverarbeitung auf die Grundrechte. Eine Datenschutzanalyse geht somit prinzipiell von der verarbeitenden Organisation als der primären Risikoquelle aus, um den Blick von dort schließlich auch auf Plattformen, Dienstleister\*innen, Nutzer\*innen und externe Dritte zu richten.

Für das methodische Vorgehen im Rahmen einer Datenschutz-Folgenabschätzung (im folgenden DSFA) gibt es unterschiedliche Ansätze. In Deutschland wird dafür von der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder das „Standard-Datenschutzmodell“ empfohlen, an dem auch wir uns orientieren. Dieses verlangt zunächst eine Schwellwertanalyse, um zu klären, inwiefern eine DSFA für ein gegebenes Datenverarbeitungssystem nicht nur gesellschaftlich wünschenswert, sondern auch datenschutzrechtlich gefordert ist. Weil mit den Contact-Tracing-Apps sowohl eine neuartige Technologie sowie in großem Umfang personenbezogene und im Infektionsfall sogar medizinische Daten verarbeitet werden, ist dies hier ohne Zweifel der Fall. Trotzdem hat bis Ende Mai keine verantwortliche Stelle eine DSFA für eine der in Deutschland diskutierten Apps vorgelegt. Um die gebotene Aufmerksamkeit auf dieses Thema zu legen, haben wir, eine Gruppe von Wissenschaftler\*innen und Datenschützer\*innen, im April eine Muster-DSFA zur Corona-App erarbeitet und in die öffentliche Diskussion eingebracht. Sie wurde europaweit von diversen Datenschutz-Expert\*innen, -Aufsichtsbehörden und der Zivilgesellschaft aufgenommen.

Aus Gründen der Minimierung des Grundrechtseingriffs und zur Vereinfachung der Analyse gehen wir in unserer DSFA von einem eng umrissenen Zweck für die Datenverarbeitung aus: die Warnung von Personen, die mit Infizierten Kon-

*\*in Zusammenarbeit mit Kirsten Bock, Christian Ricardo Kühne, Rainer Mühlhoff, Měto R. Ost und Jörg Pohle*

takt hatten. Die Grundfunktionalität einer solchen App wird im Idealfall umgesetzt, indem Smartphones mit der installierten App via Bluetooth regelmäßig pseudonyme Funksignale versenden und von anderen empfangen, sogenannte temporäre Kennungen. Diese Daten ermöglichen eine Kontaktnachverfolgung. Aus Dauer und Nähe der Kontakte soll ein Ansteckungsrisiko berechnet werden. Ortsinformationen, also zum Beispiel der GPS-Standort, werden durch dieses System nicht erhoben.

Dennoch gibt es verschiedene Ausgestaltungen des Systems. Ein wichtiger Diskussionspunkt war, ob die Berechnungen des individuellen Ansteckungsrisikos lokal auf den Mobiltelefonen der Nutzer\*innen oder auf zentralen Servern stattfinden würden. Damit hängt auch die Frage zusammen, wie genau die relevanten Kontaktpersonen gewarnt werden. In der zentralen Architektur werden im Fall eines positiven Tests alle Kontaktereignisse von der App der infizierten Person auf einen Server hochgeladen. Dieser Server berechnet das Ansteckungsrisiko für alle Kontakte dieser Person und informiert diese dann aktiv. Der Server hat in dieser Variante Kenntnis der Infizierten, ihrer Kontakte und des Zusammenhangs zwischen den Kontakten, des sogenannten sozialen Grafen.

Die dezentrale Architektur dagegen sieht vor, dass bei einem positiven Test einer Nutzerin, eines Nutzers nur die von ihrer App in den vergangenen 14 Tagen ausgesendeten Funksignale als Datensatz auf den Server geladen werden, niemals aber die empfangenen. Die Apps aller anderen Nutzer\*innen laden regelmäßig die Datensätze aller infizierten Nutzer\*innen vom Server herunter und berechnen lokal auf den Smartphones, ob sie diese zuvor empfangen haben und somit ein Risiko der Ansteckung vorliegt. Der Server kennt in dieser Variante nur die temporären Funksignale der Infizierten, er kann weder ihre Kontakthistorie noch das Kontaktnetzwerk der Nutzer\*innen nachvollziehen. Aus diesem Grunde ist die dezentrale Variante deutlich datenschutzfreundlicher.

Unsere DSFA betrachtet nur diesen dezentralen, grundrechtsschonenderen Ansatz, der inzwischen von Ländern wie etwa Österreich, Schweiz, Estland und seit Ende April auch von Deutschland verfolgt wird. Im ersten Schritt definieren wir den Zweck des Datenverarbeitungsverfahrens, in diesem Falle ausschließlich das Erkennen und Unterbrechen von Infektionsketten. Im zweiten Schritt gilt es, den Kontext der Verarbeitung deutlich zu machen. Dies umfasst neben dem allgemeinen gesellschaftlichen und politischen Hintergrund des App-Einsatzes sowie der technischen Umstände explizit auch die verschiedenen Akteure und ihre Interessen, um später eine fundierte Analyse von Risiken zu erstellen. Drittens müssen Annahmen und Anwendungsfälle für die Verarbeitung erarbeitet werden, um daran anschließend die Verarbeitungstätigkeit im Detail zu beschreiben. Dabei ist zu beachten, dass das Verfahren nicht nur die App, sondern auch die dazugehörigen Serversysteme sowie die verwendeten Smartphone-Funktionen von Apple und Google umfasst. Viertens wird dann auf dieser Basis die rechtliche Situation erarbeitet.

All diese Vorarbeiten kombinierend werden Schwachstellen, Gefahren und Risiken der Datenverarbeitung entwickelt. Damit sind Risiken bezüglich der Grundrechte der Betroffenen gemeint, und zwar aller Grundrechte. Auf die Risikoanalyse aufbauend werden dann Schutzmaßnahmen für die Rechte der Betroffenen bestimmt und zuletzt Empfehlungen für die Verantwortlichen gegeben. Risiken, für die keine Schutzmaßnahmen existieren, können ein Verarbeitungsverbot bedeuten.

## Ausgewählte Erkenntnisse

(1) Die häufig beteuerte Freiwilligkeit der App-Nutzung könnte sich in der Praxis als Illusion herausstellen. Wie bereits politisch diskutiert wird, könnte die Nutzung als Bedingung für die individuelle Lockerung der Ausgangsbeschränkungen gelten. Das Vorzeigen der App könnte weiterhin als Zugangsbedingung für öffentliche oder private Gebäude, Räume oder Veranstaltungen dienen. Eine solche Verwendungsweise ist nicht durch den Zweck des Systems gedeckt, könnte aber durch Dritte (zum Beispiel Arbeitgeber oder private Veranstalter) dafür





**Rainer Rehak** ist Doktorand in der Forschungsgruppe Quantifizierung und gesellschaftliche Regulierung des Weizenbaum-Instituts für die vernetzte Gesellschaft und forscht zu systemischer IT-Sicherheit. Er studierte Informatik und Philosophie in Berlin und Hongkong. Seine Forschungsinteressen sind Datenschutz, IT-Sicherheit, staatliches Hacking, kritische Informatik sowie Technikzuschreibungen, etwa bei KI-Systemen. (Foto: privat)

[rainer.rehak@wzb.eu](mailto:rainer.rehak@wzb.eu)

## Literatur

*Konferenz der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder: Das Standard-Datenschutzmodell – Eine Methode zur Datenschutzberatung und –prüfung auf der Basis einheitlicher Gewährleistungsziele, Version 2.0b. 2020. Online: <https://www.datenschutz-mv.de/datenschutz/datenschutzmodell/> (Stand 30.04.2020).*

*Podlech, Adalbert: „Die Trennung von politischer, technischer und fachlicher Verantwortung in EDV-unterstützten Informationssystemen“. In: Wilhelm Steinmüller (Hg.): Informationsrecht und Informationspolitik. München: Oldenbourg Verlag 1976, S. 207–216.*

*Pohle, Jörg: Datenschutz und Technikgestaltung: Geschichte und Theorie des Datenschutzes aus informatischer Sicht und Folgerungen für die Technikgestaltung. Dissertation. Mathematisch-Naturwissenschaftliche Fakultät: Humboldt-Universität zu Berlin 2018. Online: <https://edoc.hu-berlin.de/handle/18452/19886> (Stand 09.06.2020).*

*Rost, Martin: „Zur Soziologie des Datenschutzes“. In: DuD – Datenschutz und Datensicherheit, 2013, 37. Jg., H. 2, S. 85–91. Online: [https://www.maro.roki.de/pub/privacy/2013-02\\_DuD-SozDesDS.html](https://www.maro.roki.de/pub/privacy/2013-02_DuD-SozDesDS.html) (Stand 30.04.2020).*

missbraucht werden. Dieses Szenario würde eine implizite Nötigung zur Nutzung der App bedeuten und zu einer erheblichen Ungleichbehandlung der Nicht-Nutzer\*innen führen; die ohnehin vorhandene digitale Schere zwischen Smartphone-Besitzer\*innen und -Nicht-Besitzer\*innen würde sich auf weitere Lebensbereiche ausweiten. Zudem könnte der eigentliche Zweck der App unterlaufen werden, wenn Nutzer\*innen aus Angst vor Nachteilen ihr Smartphone absichtlich nicht bei sich führen oder abwechselnd verschiedene Geräte nutzen. Nur durch eine flankierende Gesetzgebung, die diese und andere Zweckentfremdungen effektiv unterbindet, ist dieses Risiko abzumildern. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass die informierte Einwilligung kein geeigneter rechtlicher Rahmen für eine freiwillige App-Nutzung ist. Denn die informierte Einwilligung verlagert das Risiko der (Grundrechts-)Folgen sowie die Abwägung zwischen Nutzen und Folgen auf die Betroffenen. Dabei wäre es wichtig, gerade diese Abwägung zum Gegenstand demokratischer Aushandlung zu machen. Als Rechtsgrundlage wäre deshalb ein Gesetz erforderlich, in dem die (demokratisch legitimierte und kontrollierte) Gesetzgebung die Verarbeitung festlegt und auch deren Grenzen definiert.

(2) Ohne die Möglichkeit, die Daten und Ergebnisse anfechten zu können, ist der Grundrechtsschutz gefährdet: Es besteht ein hohes Risiko fälschlich registrierter Risikokontakte (Wände, Masken oder Laborfehler), die zu Unrecht auferlegte Selbst-Quarantäne zur Folge hätten. Um dem zu begegnen, bedarf es rechtlicher Möglichkeiten zur konkreten Einflussnahme, etwa das Zurückrufen falscher Infektionsmeldungen oder die Löschung falsch registrierter Kontaktereignisse.

(3) Alle bislang besprochenen Varianten eines Corona-App-Systems verarbeiten personenbezogene Gesundheitsdaten. Nur durch das Zusammenspiel organisatorischer, rechtlicher und technischer Maßnahmen kann der Personenbezug wirksam und irreversibel von den hochgeladenen Daten abgetrennt werden. Dieses Anonymisierungsverfahren kann diverse Formen annehmen, muss jedoch kontinuierlich datenschutzrechtlich durch die zuständigen Aufsichtsbehörden prüfbar sein. Organisatorisch müssen die Verantwortlichen in strategischer und die Betreiber in operativer Hinsicht eine Mischstruktur etablieren. Die Verantwortlichen – etwa das Robert Koch-Institut – könnten beispielsweise zwei unterschiedliche Betreiber auswählen: einer betreibt die Eingangsknoten im Netzwerk und trennt die Metadaten ab, darunter die IP-Adressen, der andere betreibt den eigentlichen Server. Auf der Ebene der Betreiber\*innen muss etwa die informationelle Gewaltenteilung innerhalb der Organisation sichergestellt werden. Rechtlich müssen die Betreiber unabhängig sein, keine eigenen Interessen an den Daten haben und vor Pflichten zur Herausgabe von Daten geschützt sein, auch gegenüber staatlichen Sicherheitsorganen.

(4) Die Rolle der Plattformanbieter Apple (iOS) und Google (Android) ist kritisch zu begleiten. Eine Bluetooth-basierte Corona-Tracing-App ist aus technischen Gründen auf die Kooperation der Plattformanbieter angewiesen. Diese Machtposition haben die Plattformanbieter in den vergangenen Wochen genutzt, um gegen zahlreiche Regierungen eine dezentrale und somit datenschutzfreundlichere Architektur zu erzwingen. Damit ist das Datenschutzrisiko, das von den Plattformbetreibern selbst ausgeht, in der öffentlichen Diskussion weitestgehend aus dem Blick geraten. Die DSFA zeigt, dass es durchaus realistisch ist, dass Google und Apple an die Kontaktinformationen gelangen und daraus Informationen über Infektionsfälle und -risiken ableiten können.

Schließlich verlangt die nötige Transparenz bei der Umsetzung aller Datenschutz-Grundsätze eine quelloffene Entwicklung von Server und App nebst allen ihren Komponenten, beispielsweise als freie Software. Die Erkenntnisse unserer Risikoanalyse zeigen jedoch, dass eine Fokussierung auf die Technik die durchaus größeren gesellschaftlichen Implikationen des gesamten Verfahrens verschleiern kann. Nur Datenschutz-Folgenabschätzungen können Derartiges offenlegen. Sie sollten in diesem, aber auch in anderen, ähnlich folgenreichen Datenverarbeitungsprojekten veröffentlicht werden, damit sie nicht nur von Datenschutzbehörden eingesehen, sondern auch mit den Bürgerinnen und Bürgern breit diskutiert werden können.



# Das Virus ist nicht demokratisch Soziale Ungleichheit prägt den Verlauf der Infektion

Jan Paul Heisig und Christian König

Einer der berühmtesten Sätze des Soziologen Ulrich Beck lautet, dass Not hierarchisch, Smog aber demokratisch sei. Becks These war, dass viele (Umwelt-) Risiken in modernen Gesellschaften gleichmäßiger über verschiedene Bevölkerungsschichten verteilt seien, als dies früher der Fall war. Für den Smog beziehungsweise die Luftverschmutzung insgesamt lässt sich seine These allerdings empirisch widerlegen (mehr dazu unten); und auch beim neuen Coronavirus, das an sich nicht zwischen Menschen unterscheidet, müssen wir davon ausgehen, dass die individuellen gesundheitlichen Folgen stark vom sozialen Status abhängen. Dabei konzentrieren wir uns im Folgenden vor allem auf die körperliche Gesundheit der Menschen, genauer: auf das Infektionsrisiko und auf die Wahrscheinlichkeit schwerer oder tödlicher Krankheitsverläufe. Es steht außer Frage, dass die Folgen der Pandemie weit über die Erkrankungen selbst hinausgehen: Die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, der sozialen Kontakte und der wirtschaftlichen Aktivitäten dürften vielfältige Auswirkungen auf die körperliche und vor allem psychische Gesundheit haben, etwa durch zunehmende häusliche Gewalt, Vereinsamung, wirtschaftliche Unsicherheit oder Angst vor der Krankheit. Auch bei diesen indirekten Folgen ist mit erheblichen sozialen Ungleichheiten zu rechnen (vergleiche dazu den Beitrag von Jianghong Li und Jan Paul Heisig in diesem Heft).

Wenn wir über soziale Ungleichheiten in den unmittelbaren Gesundheitsfolgen der Corona-Pandemie sprechen, sollten wir zunächst auf das Infektionsrisiko schauen – die Infektion steht am Anfang jedes Krankheitsverlaufs. Zu Recht ist darauf hingewiesen worden, dass Beschäftigte in den sogenannten systemrelevanten Berufen und Sektoren mehrheitlich mittleren und niedrigen Einkommensgruppen angehören und am Arbeitsplatz häufig einem erhöhten Infektionsrisiko ausgesetzt sind. Sie arbeiten in der Pflege, in Krankenhäusern, in Supermärkten, im Streifendienst und haben dabei Kontakt zu vielen verschiedenen Personen – im Krankenhaus zudem zu vielen Infizierten.

Soziale Ungleichheiten zeigen sich auch bei der Schwere des Krankheitsverlaufs und beim Sterberisiko. Neben dem Alter sind Vorerkrankungen wie Übergewicht, Bluthochdruck, Herz-Kreislauf- und Atemwegserkrankungen wichtige Risikofaktoren, und diese sind in Deutschland wie in allen anderen reichen Volkswirtschaften sozial ungleich verteilt. Dahinter steht eine Vielzahl von Einflussfaktoren, auch wenn es nicht immer leicht ist, ihren jeweiligen Beitrag genau zu bestimmen. Zweifellos spielt das Gesundheitsverhalten eine wichtige Rolle. So rauchen Personen mit niedrigem sozialem Status häufiger, was das Risiko schwerer Verläufe von Covid-19 erhöht und die höhere Sterblichkeitsrate bei Männern zumindest zum Teil erklärt. Es wäre aber vorschnell, hier die Verantwortung vor allem bei den Individuen zu suchen. Das Gesundheitsverhalten wird nicht nur durch individuelle Entscheidungen bestimmt, sondern hängt auch von strukturellen und genetischen Faktoren ab. Außerdem gibt es weitere Ursachen für die soziale Ungleichverteilung von Vorerkrankungen, wie zum Beispiel Ungleichheiten in den Arbeitsbedingungen oder in der Qualität der medizinischen Versorgung.

Lassen sich die sozialstatusbedingten gesundheitlichen Risiken einer Corona-Infektion messen? Aus Deutschland gibt es hierzu bisher kaum belastbare Zahlen, da die Berichterstattung etwa des Robert-Koch-Instituts keine Informa-

**Abstract:** Recent international data indicate that the immediate health-related consequences (risk of infection, disease severity, and mortality) vary by social status, reflecting social and ethnic inequalities in the prevalence of key risk factors. The example of exposure to toxins at the place of residence suggests that similar patterns can be expected for Germany. Districts with low average purchasing power and high shares of inhabitants with migration background are more likely to be located close to facilities with high levels of toxic emissions. Social inequalities in health thus become particularly virulent during the pandemic and should receive serious consideration in any mitigation efforts.

**Zusammenfassung:** Aktuelle internationale Daten deuten darauf hin, dass die direkten gesundheitlichen Auswirkungen der Pandemie (Infektionsrisiko, Schwere des Krankheitsverlaufs und Sterberisiko) vom sozialen Status abhängen, was auf sozioökonomisch und ethnisch ungleich verteilte Risikofaktoren zurückgeführt werden kann. Dass auch in Deutschland ähnliche Muster erwartbar sind, zeigt das Beispiel der Schadstoffbelastung am Wohnort. Ortsteile mit niedriger Kaufkraft und hohem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund befinden sich häufiger in der Nähe von Anlagen mit hohem Schadstoffausstoß. Die soziale Ungleichverteilung gesundheitlicher Risiken tritt in der Pandemie besonders deutlich zutage und sollte bei ihrer Bekämpfung berücksichtigt werden.

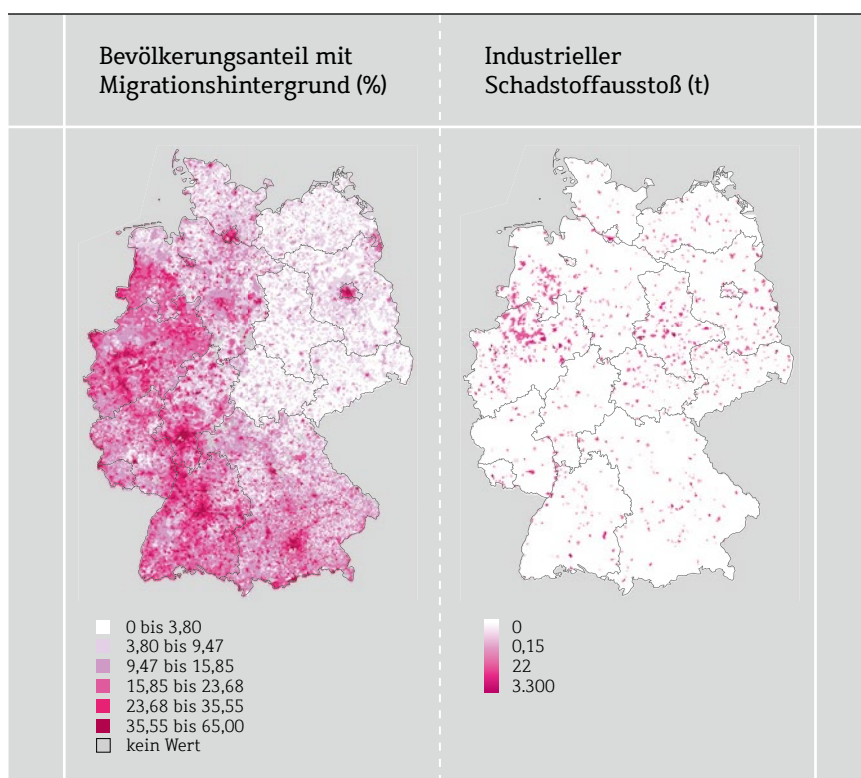


Jan Paul Heisig ist Leiter der Forschungsgruppe Gesundheit und soziale Ungleichheit. Seine Arbeitsschwerpunkte sind soziale Ungleichheiten in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Arbeitsmarkt sowie statistische Methoden. (Foto: David Ausserhofer)

jan.heisig@wzb.eu

tionen über den sozialen Status oder die Herkunft von Infizierten und Verstorbenen enthält. Die Befunde aus anderen Ländern sind jedoch alarmierend. In Großbritannien lag der Anteil von Schwarzen, Menschen asiatischer Herkunft und Angehörigen anderer ethnischer Minderheiten an den kritisch Erkrankten Ende April bei 34 Prozent und war damit mehr als doppelt so hoch wie der Bevölkerungsanteil dieser Gruppen. In den 38 US-Bundesstaaten, für die entsprechende Daten vorliegen, betrug der Anteil von Afroamerikaner\*innen an den durch Covid-19 Verstorbenen Anfang Mai 27 Prozent – bei einem Bevölkerungsanteil von 13 Prozent. Belastbare Aussagen zu den Ursachen dieser dramatischen Unterschiede sind (noch) nicht möglich. Mit ziemlicher Sicherheit sind sie aber zu einem guten Teil auf sozioökonomische und ethnische Ungleichheiten in den bereits genannten Risikofaktoren zurückzuführen. Auch Ungleichbehandlung und Diskriminierung in der Gesundheitsversorgung könnten eine Rolle spielen.

Diese Befunde können nicht einfach auf Deutschland übertragen werden. Die Unterschiede zu Großbritannien und besonders zu den USA sind groß, zum Beispiel im Gesundheitssystem, im Arbeitnehmer\*innenschutz (es gibt in den USA keinen gesetzlichen Anspruch auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall) oder beim Niveau der Einkommensungleichheit. Dennoch müssen wir auch in Deutschland mit sozialen und ethnischen Ungleichheiten beim Sterberisiko rechnen, denn auch hierzulande leiden sozial schwächere Gruppen häufiger an entsprechenden Vorerkrankungen. Wie die konkreten Risikofaktoren mit weniger greifbaren langfristigen Belastungen zusammenhängen, wird am Beispiel eines Faktors deutlich, mit dem wir uns in der WZB-Forschungsgruppe Gesundheit und soziale Ungleichheit intensiv auseinandersetzen: der Umweltqualität am Wohnort.



Quelle: ©WZB

Eigene für diesen Beitrag durchgeführte Berechnungen auf Grundlage bundesweiter Geodaten des Datenforschungsunternehmens infas 360 und des Europäischen Schadstoffregisters zeigen, dass die Umweltqualität am Wohnort in Deutschland stark mit der sozioökonomischen und ethnischen Zusammensetzung von Nachbarschaften und Ortsteilen korreliert. So befinden sich Ortsteile mit einer durchschnittlichen Kaufkraft von maximal 17.000 Euro pro Kopf und Jahr – das kaufkraftschwächste Viertel aller Ortsteile – mehr als dreimal so häufig in räumlicher Nähe zu Industrieanlagen, Kraftwerken und anderen Ein-

richtungen mit gesundheitsschädlichen Emissionen wie Ortsteile, in denen die Kaufkraft pro Kopf und Jahr durchschnittlich 31.000 Euro beträgt (kaufkraftstärkstes Viertel). Ein ähnliches Bild zeigt sich beim Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund. Auch befinden sich Ortsteile mit einem sehr hohem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund (oberstes Viertel) mehr als zweieinhalb Mal so oft in unmittelbarer Nähe zu Anlagen mit schädlichem Emissionsniveau wie Ortsteile mit einem sehr niedrigen Anteil (unterstes Viertel).

Zwar ist der Anteil von Ortsteilen, die sich in unmittelbarer Nähe zu den im Schadstoffregister verzeichneten Anlagen befinden, insgesamt sehr gering: Er beträgt 3,44 Prozent unter den Ortsteilen mit sehr hohem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund und unter den Ortsteilen mit sehr niedrigem Anteil 1,33 Prozent. Da es sich hier jedoch überwiegend um dicht besiedelte Ortsteile in Städten handelt, ist die Anzahl der betroffenen Haushalte deutlich höher, als diese Werte zunächst vermuten lassen. Insgesamt befinden sich unseren Daten zufolge 1.239 von 67.206 Ortsteilen in unmittelbarer Nähe massiver Emissionsherde (also rund 1,8 Prozent). Betrachten wir hingegen den Anteil der Haushalte, für die dies gilt, so sind knapp 3,6 Millionen von insgesamt gut 40 Millionen betroffen, was immerhin rund 8,9 Prozent entspricht. Es ist ferner davon auszugehen, dass ähnliche Muster auch für den Straßenverkehr und andere Emissionsquellen zu beobachten sind. Obgleich uns keine direkten feinsträumigen Messdaten zu verkehrsbedingten Emissionen vorliegen, können wir in unseren Daten sehen, dass Ortsteile mit einem hohen Anteil an Straßenverkehrsflächen oft einen hohen Anteil von Migrant\*innen erster und zweiter Generation und eine niedrige durchschnittliche Kaufkraft aufweisen.

Dass die beschriebenen Ungleichheiten in der Schadstoffexposition unter den gegenwärtigen Bedingungen gravierende Folgen haben könnten, zeigt eine aktuelle Studie aus den USA. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Anzahl der Covid-19-Sterbefälle auf County-Ebene mit zunehmender Feinstaubbelastung stark ansteigt. Zwar beruht dieses Resultat auf einer Momentaufnahme in einem frühen Stadium der Pandemie, und es wurden nicht alle plausiblen Alternativerklärungen geprüft. Gleichwohl veranschaulichen diese Ergebnisse, wie strukturell verankerte Ungleichheiten die individuellen gesundheitlichen Folgen von Corona beeinflussen können. Bei der unmittelbaren Bewältigung der Pandemie sollte dieser Aspekt eine zentrale Rolle spielen. Längerfristig ist zu hoffen, dass der Zusammenhang von sozialer und gesundheitlicher Ungleichheit als das angegangen wird, was er ist: ein großes Gerechtigkeitsproblem.

### Literatur

*Intensive Care National Audit & Research Centre: ICNARC Report on COVID-19 in Critical Care. 01.05.2020. Online: <https://www.icnarc.org/Our-Audit/Audits/Cmp/Reports> (Stand: 28.05.2020).*

*Mackenbach, Johan P.: Health Inequalities. Persistence and Change in European Welfare States. Oxford/New York: Oxford University Press 2019.*

*Platt, Lucinda/Warwick, Ross: The IFS Deaton Review. Are Some Ethnic Groups More Vulnerable to COVID-19 than Others? Institute for Fiscal Studies. 05.2020. Online: <https://www.ifs.org.uk/inequality/chapter/are-some-ethnic-groups-more-vulnerable-to-covid-19-than-others/> (Stand: 28.05.2020).*

*Wu, Xiao/Nethery, Rachel C./Sabath, Benjamin M./Braun, Danielle/Dominici, Francesca: Exposure to Air Pollution and COVID-19 Mortality in the United States: A Nationwide Cross-Sectional Study. 2020. Online: <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.04.05.20054502v1> (Stand: 28.05.2020).*



**Christian König** ist Politik- und Wirtschaftswissenschaftler mit den Schwerpunkten Politikevaluation, Umwelt- und Ressourcenökonomie und Gesundheit. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Gesundheit und soziale Ungleichheit. (Foto: Martina Sander)

[christian.koenig@wzb.eu](mailto:christian.koenig@wzb.eu)

# Der Teufelskreis von Infektion und Ungleichheit Corona hat soziale Ursachen und Folgen

Jianghong Li und Jan Paul Heisig

**Summary:** The repercussions of the pandemic and of the containment measures extend far beyond the immediate health impacts among those who contract the virus. They include potentially far-ranging effects on mental health, family relations and educational trajectories. Disadvantaged groups tend to be disproportionately affected, but social inequalities can also affect the overall trajectory of the pandemic and thereby eventually hurt privileged groups as well. This is illustrated by the case of Singapore where outbreaks among deprived migrant workers have sparked a second wave that might prove difficult to contain.

**Kurz gefasst:** Die Auswirkungen der Pandemie und der Maßnahmen zu ihrer Eindämmung gehen über die direkten gesundheitlichen Folgen für Infizierte hinaus. Konsequenzen für die psychische Gesundheit, für Familienbeziehungen und für die Bildungsverläufe von Kindern und Jugendlichen sind zu befürchten. Benachteiligte Gruppen sind besonders gefährdet, aber soziale Ungleichheiten können auch den Verlauf der Pandemie insgesamt beeinflussen und so letztlich auf privilegierte Bevölkerungsteile zurückwirken. Deutlich wird dies am Beispiel Singapurs, wo Ausbrüche in migrantisch geprägten Armenvierteln zu einer zweiten Welle geführt haben, die sich als schwer kontrollierbar erweisen könnte.

Immer neue empirische Daten weisen darauf hin, dass sozial schwache Gruppen am stärksten durch das neuartige Coronavirus gefährdet sind. So zeigen Daten aus Großbritannien und den USA, dass Angehörige ethnischer Minderheiten sich mit höherer Wahrscheinlichkeit infizieren, einen schwereren Krankheitsverlauf erleiden und ein höheres Sterberisiko haben. Ende April waren 34 Prozent der Covid-19-Erkrankten im Vereinigten Königreich schwarz, asiatisch oder gehörten einer anderen Minderheit an – mehr als doppelt so viele, wie es ihrem Anteil an der Bevölkerung (14 Prozent) entspräche. Wie Jan Paul Heisig und Christian König in dieser Ausgabe der *WZB-Mitteilungen* argumentieren, lassen sich diese Ungleichheiten in den unmittelbaren gesundheitlichen Folgen der Pandemie auf verschiedene Faktoren zurückführen. Dazu gehören der für benachteiligte Gruppen besonders in den neoliberalen USA eingeschränkte Zugang zu Vorsorgeuntersuchungen und medizinischen Behandlungen sowie häufiger bestehende Vorerkrankungen. Auch sind ethnische Minderheiten dem Infektionsgeschehen stärker ausgesetzt, da sie häufiger in systemrelevanten Arbeitsfeldern mit engem Kontakt zu anderen Menschen beschäftigt sind, etwa im Gesundheits- oder Transportwesen und in Supermärkten.

Doch die Auswirkungen der Pandemie gehen weit über das Infektionsrisiko und die direkten gesundheitlichen Folgen für Infizierte hinaus. Auch die Maßnahmen zur Eindämmung der Infektionsraten haben schwerwiegende Folgen – für das soziale Leben der Menschen, für ihre psychische und körperliche Gesundheit, für ihre wirtschaftliche Situation und für ihre Bildung. Auch diese weitreichenden sekundären Effekte verschärfen soziale Ungleichheiten.

In einem auf 49 Studien basierenden Überblicksartikel zeigten der Sozialforscher Kristian Heggebo und seine Kolleg\*innen kürzlich, dass gesundheitliche Ungleichheiten während der globalen Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008 in den meisten europäischen Ländern angestiegen sind. Sofern dieses Muster darauf zurückzuführen ist, dass vulnerable Gruppen wie Personen mit niedriger Bildung von der letzten Wirtschaftskrise besonders hart getroffen wurden, lassen sich ähnliche Tendenzen auch für die aktuelle Krise erwarten. Die oftmals prekär beschäftigten Mitglieder marginalisierter Gruppen – neben Personen mit niedriger Bildung auch Migrant\*innen und Geflüchtete oder Menschen mit Behinderungen – dürften besonders stark von Arbeitsplatzverlusten und Einkommenseinbußen in Folge der Pandemie betroffen sein. Hinzu kommt, dass benachteiligte Gruppen häufig keine oder nur begrenzte Rücklagen haben, mit denen sie finanziell schwierige Zeiten überbrücken könnten. Auch staatliche Sozialleistungen sind gerade für Beschäftigte im Niedriglohnsektor und für Teilzeitbeschäftigte oder irregulär Beschäftigte mit Minijobs und Zeitarbeitsverträgen oft nur eingeschränkt verfügbar. Es bleibt abzuwarten, ob die jüngsten Sozialschutzpakete der Bundesregierung effektiv genug sind, um die Auswirkungen auf die sozial Schwachen langfristig abzumildern. Denn die Konjunkturflaute könnte sehr lange andauern.

Insbesondere für die psychische Gesundheit sind gravierende Sekundäreffekte der Pandemie zu erwarten. Eine Studie der britischen Psychologin Samantha Brooks und ihrer Kolleg\*innen zu den psychologischen Auswirkungen früherer Pandemien und Quarantänemaßnahmen zeigt, dass wirtschaftliche Verluste, Ansteckungsängste, unzulängliche Informationen, Quarantänezeiten, Frustration,



Langeweile und Stigmatisierung zu langfristigen psychischen Störungen führen können – bis hin zu Depressionen und posttraumatischen Belastungsstörungen. Auch diese mittelbaren Auswirkungen der Pandemie auf das psychische Wohlbefinden dürften sozial sehr ungleich verteilt sein. So haben die US-amerikanischen Psychiaterinnen Betty Pfefferbaum und Carol North kürzlich darauf hingewiesen, dass die Risikogruppen der Alten, Pflegebedürftigen, Immungeschwächten und Vorerkrankten, aber auch Drogen-, Medikamenten- und Alkoholabhängige sowie Gruppen, die auf engem Raum (zum Beispiel in sozialen Einrichtungen und Gefängnissen) zusammenleben, ein erhöhtes Risiko für gravierende psychische Folgeerkrankungen wie Angststörungen oder Depressionen haben.

Finanzielle Probleme und Sorgen können zudem Ehen und Familienbeziehungen belasten, elterlichen Stress verstärken, im schlimmsten Fall häusliche Gewalt auslösen oder häusliche Missbrauchssituationen verstärken. Hierzu gibt es aufgrund der hohen Dunkelziffer wenig belastbare Daten. Dennoch liefern Berichte unter anderem der *New York Times*, der *Times* und des *Guardian* zahlreiche Anhaltspunkte für einen erheblichen pandemiebedingten Anstieg häuslicher Gewalt gegen Frauen und Kinder beispielsweise in den USA, in Großbritannien, Frankreich, Italien und China. UN-Generalsekretär António Guterres rief daher kürzlich die Regierungen weltweit zum Kampf gegen die zunehmende häusliche Gewalt auf.

Schließlich droht die Corona-Pandemie auch die Bildungsungleichheit zu verschärfen. Ein gutes Beispiel dafür ist die häusliche Beschulung, in der Eltern teilweise die Funktion von Lehrkräften übernehmen müssen. Das bedeutet für alle Eltern Stress, besonders aber in benachteiligten Familien. Kinder aus sozial schwachen Familien geraten stärker in Rückstand in Bezug auf den Lernstoff, weil sie keinen oder unzureichenden Zugriff auf Rechner und Internet haben, weil sie sich in beengten Wohnverhältnissen nicht konzentrieren können oder weil sie weniger Unterstützung von ihren Eltern erhalten.

Gibt es neben diesen zahlreichen negativen Folgen auch mögliche positive Effekte der Corona-Pandemie? Sie sind zumindest vorstellbar. So kann das Homeoffice Angestellten den Stress langer Arbeitswege ersparen, ihre Berufs- und Familienarbeit flexibilisieren und ihnen mehr Zeit für Sport, Mahlzeiten und Familienaktivitäten geben. Da unsere Studien zeigen, dass ein Zusammenhang zwischen langen Arbeitswegen und -zeiten und unflexiblen Arbeitsstrukturen einerseits und verstärktem elterlichem Stress und der Tendenz zu Verhaltensauffälligkeiten und Übergewicht von Kindern andererseits besteht, könnte sich der Lockdown positiv auf das Wohlergehen von Familien und Kindern auswirken. Solche positiven Effekte des Homeoffice dürften aber vor allem in Mittel- und Oberschichtsfamilien mit älteren Kindern auftreten. Sind die Kinder jung und ist der Betreuungsaufwand dementsprechend groß, sind die Wohnverhältnisse beengt oder haben die Eltern mit wirtschaftlichen Ängsten, gesundheitlichen Sorgen oder Beziehungsproblemen zu kämpfen, kann sich die zusätzliche gemeinsame Zeit schnell mehr als Fluch denn als Segen darstellen.

Bis zu diesem Punkt haben wir uns auf Zusammenhänge zwischen sozialen Ungleichheiten und den individuellen Auswirkungen der Pandemie konzentriert; Ungleichheit kann aber auch als ein gesellschaftliches Phänomen aufgefasst werden, das die Schwere der Pandemie insgesamt beeinflussen kann. Studien zu Grippe-Epidemien haben gezeigt, dass Armut und Ungleichheit die Ansteckungs- und Mortalitätsraten für die gesamte Bevölkerung steigern können. Woraan das liegt, wurde im Zuge der aktuellen Pandemie zuletzt am Beispiel Singapur deutlich, einem der reichsten Länder der Welt: Nach der anfänglich sehr erfolgreichen Eindämmung der Epidemie kam es dort zu einer zweiten Welle mit Tausenden Neuinfektionen. Diese ging von Stadtvierteln aus, in denen vor allem Wanderarbeiter\*innen leben. Beengte Wohnverhältnisse, die schlechte hygienische Ausstattung der Wohnkomplexe, mangelnde Informationen, begrenzte Sprachkenntnisse oder fehlender Internetzugang sind nur einige der möglichen Gründe, warum die Quarantänenvorschriften nicht oder nur wenig befolgt wurden.

Jan Paul Heisig ist Leiter der Forschungsgruppe Gesundheit und soziale Ungleichheit. Siehe auch den vorangehenden Beitrag.

[jan.heisig@wzb.eu](mailto:jan.heisig@wzb.eu)



Jianghong Li ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe der Präsidentin. Sie erforscht soziale, wirtschaftliche und kulturelle Determinanten der Gesundheit und Entwicklung von Kindern.  
(Foto: David Ausserhofer)

[jianghong.li@wzb.eu](mailto:jianghong.li@wzb.eu)

Auch in den USA waren Bezirke mit niedrigem Durchschnittseinkommen, hohem Migrant\*innenanteil und beengten Wohnverhältnissen, wie etwa Chelsea bei Boston, Massachusetts, Epizentren des Infektionsgeschehens. Auch Fleischfabriken erwiesen sich immer wieder als Brutstätten des Virus, wahrscheinlich aufgrund der beengten räumlichen Verhältnisse und des geringen Arbeitslohns, der wie das fehlende Angebot an Lohnfortzahlung dafür sorgte, dass Arbeiter im Krankheitsfall nicht zu Hause blieben. Zu allem Überfluss boten einige Fabrikbetreiber ihren Angestellten sogar eine „Anwesenheitsprämie“, die ihrerseits dazu beitrug, dass Arbeiter trotz Krankheitssymptomen zur Arbeit gingen. Aber wir müssen gar nicht über den Atlantik schauen, um den Beitrag schlechter Arbeitsbedingungen und mangelnder Kontrolle für die Ausbreitung des Virus zu erkennen: Auch in Deutschland gehörten fleischverarbeitende Betriebe in den letzten Wochen zu den größten Infektionsherden.

Selbst wenn es weiterer empirischer Daten bedarf, um die in diesem Beitrag skizzierten sekundären Effekte der Pandemie genauer zu prüfen und zu beschreiben: Es kann kaum ein Zweifel daran bestehen, dass es sich beim Zusammenhang von Infektionsgeschehen und sozialer Ungleichheit um einen Teufelskreis handelt – beide Seiten bedingen und verstärken einander. Es ist ein Teufelskreis, der auf die berühmte These von Richard Wilkinson und Kate Pickett verweist: Wenn die Schere zwischen Arm und Reich zu weit auseinandergeht, bedroht das nicht nur die Benachteiligten, Unterprivilegierten und Unterversorgten. Langfristig können übermäßige soziale Ungleichheiten den Wohlstand und die Gesundheit fast aller gesellschaftlichen Gruppen bedrohen und der Gesellschaft insgesamt schaden. Die Corona-Pandemie droht uns dies schmerzhaft vor Augen zu führen. Der Kampf gegen Ungleichheit sollte daher ein zentraler Teil nationaler und globaler Strategien zur Bekämpfung dieser und zukünftiger Pandemien sein.

#### **Literatur**

Brooks, Samantha K./Webster, Rebecca K./Smith, Louise E. et al.: „The Psychological Impact of Quarantine and How to Reduce It: Rapid Review of the Evidence“. In: *Lancet*, 2020, Jg. 395, S. 912–920. DOI: 10.1016/S0140-6736(20)30460-8.

Heggebo, Kristian/Tøge, Anne Grete/Dahl, Espen/Berg, John Erik: „Socioeconomic Inequalities in Health during the Great Recession: A Scoping Review of the Research Literature“. In: *Scandinavian Journal of Public Health*, 2019, Jg. 47, H. 6, S. 635–654.

Li, Jianghong/Pollmann-Schult, Matthias: „Fathers' Commute to Work and Children's Social and Emotional Well-being in Germany“. In: *Journal of Family and Economic Issues*, 2016, Jg. 37, 488–501. DOI: 10.1007/s10834-015-9467-y.

Li, Jianghong/Kaiser, Till/Pollmann-Schult, Matthias/Strazdins, Lyndall: „Long Work Hours of Mothers and Fathers Are Linked to Increased Risk for Overweight and Obesity among Preschool Children: Longitudinal Evidence from Germany“. In: *Journal of Epidemiology and Community Health*, 2019, Jg. 73, S. 723–729. DOI: 10.1136/jech-2018-211132.

Pfefferbaum, Betty/North Carol S.: „Mental Health and the Covid-19 Pandemic“. In: *The New England Journal of Medicine*, 13. April 2020. DOI: 10.1056/NEJMp2008017.

DiGiovanni, Cleto/Conley, Jerome/Chiu, Daniel/Zaborski, Jason: „Factors Influencing Compliance with Quarantine in Toronto during the 2003 SARS Outbreak“. In: *Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice, and Science*, Jg. 2, H. 4. DOI: 10.1089/bsp.2004.2.265.



# Zurück in alte Rollen Corona bedroht die Geschlechtergerechtigkeit

Jutta Allmendinger

In Krisenzeiten rücken die Menschen zusammen. Angesichts drohender Gefahren von außen verlieren Unstimmigkeiten, Auseinandersetzungen und Aushandlungsprozesse schnell an Bedeutung. Gleichzeitig schwindet die Kraft, Neues anzugehen und erobertes Terrain zu verteidigen. Langfristige, wichtige Ziele geraten aus dem Blick. Die Menschen rutschen zurück in alte Gewohnheiten, in überlieferte und immer wieder fortgeschriebene Routinen. Doch Krisen wirken auch wie ein Brennglas, durch das wir auf festsitzende Erwartungshaltungen, Rollenklischees und vermeintlich überkommene Gepflogenheiten schauen können. Wenn wir aus dem, was wir dann sehen, Taten folgen lassen, haben Krisen durchaus auch etwas Gutes.

Die in den vergangenen Wochen unabhängig voneinander erhobenen Daten des WZB (siehe Kasten), des Sozio-oekonomischen Panels SOEP und der Mannheimer Corona-Studie zeigen eine Realität unter dem Brennglas: die Lebenssituation vieler Familien mit kleinen Kindern in Deutschland. Und fördern eine Rollenverteilung zwischen Müttern und Vätern zutage, die der unserer Eltern und Großeltern entspricht und die wir nicht mehr für möglich gehalten hätten. Zumindest all jene von uns, die geduldig und optimistisch nach vorne geblickt haben, voller Vertrauen in die Kraft eines neuen, egalitären Rollenverständnisses und in die Umsetzung des in allen Befragungen geäußerten Strebens junger Menschen – Frauen wie Männern – nach Gleichberechtigung.

Was ist passiert? Mütter, die sich nach der Geburt ihrer Kinder in meist jahrzehntelanger Teilzeit ihrer Erwerbsarbeit widmen, ziehen sich aus dem Arbeitsmarkt zurück. Über 20 Prozent von ihnen reduzieren ihre Arbeitszeit, die ohnehin schon kürzer als die der Männer ist. Gleichzeitig erhöht sich die Zeit, die sie für die Betreuung der Kinder aufwenden, für die Hausarbeit oder die Pflege von Familienangehörigen. All das ist zunächst kein Alarmzeichen. Es ist eine unvermeidbare Reaktion auf die in Corona-Zeiten geschlossenen Kitas, Schulen, Sportvereine und die ausbleibenden Einladungen von Freundinnen und Freunden ihrer Kinder. Infrastrukturen brechen weg, die Kinder brauchen Aufmerksamkeit und Anregung. Alarmierend ist aber die Tatsache, dass weit überwiegend Mütter diesen Rückzug aus dem Arbeitsmarkt vornehmen, sich um Kinder und Küche kümmern. Väter treten deutlich seltener zurück, bleiben bei ihrem Arbeitsleben auch dann, wenn sie im Homeoffice arbeiten oder in Kurzarbeit sind. Ein Beispiel aus der Wissenschaft zeigt, wie folgenreich diese Ungleichheit sein kann: Während Forscher seit dem Beginn der Pandemie deutlich mehr Studien zur Veröffentlichung bei wichtigen Fachzeitschriften einreichen, ist ein solcher Anstieg bei Forscherinnen nicht zu verzeichnen. Sie geraten daher ins Hintertreffen – denn Veröffentlichungen sind die Währung für beruflichen Erfolg in der Forschung.

Wir erleben eine entsetzliche Retraditionalisierung. Die Aufgabenverteilung zwischen Männern und Frauen ist wie in alten Zeiten: eine Rolle zurück. Sie ist entsetzlich – sie entsetzt uns –, weil Frauen heute ganz andere Vorstellungen von ihrem Leben haben als früher. Sie möchten das verwirklichen, was sie gelernt haben; sie wissen, dass finanzielle Unabhängigkeit von den Partnern und Partnerinnen auch Freiheit bedeutet – eine Existenzgrundlage allemal. Sie möchten ein Stück eigenes Leben, eigene Lebenszusammenhänge, eigene Erfahrungen. Zeit für sich. Und so zeigen ihre Antworten in unseren Umfragen auch wenig überraschend, dass sie nicht mit wehenden Fahnen und Freude, die Last der Erwerbsarbeit abgeschüttelt zu haben, wieder in ihre Wohnungen zurückgekehrt sind. Im Gegenteil: Ihre Zufriedenheit knickt massiv ein, die Zufriedenheit

---

**Summary:** The closure of childcare facilities and schools to prevent the further spread of Corona infections have put an extra burden on the daily lives of parents, in particular mothers and single parents. Old gender roles and stereotypes are on the rise again: While most men still pursue their jobs, it is women who take care of the household and childcare – at the cost of reducing work hours or even giving up their jobs. A backlash into a re-traditionalisation in our society can only be prevented by introducing smart policy measures such as gender budgeting.

---

**Kurz gefasst:** Kita- und Schulschließungen zur Eindämmung von Corona-Infektionen haben vor allem den Alltag von Eltern und insbesondere von Müttern und Alleinerziehenden erschwert. Alte Rollenmuster breiten sich aus: Während Männer größtenteils weiter ihrer Erwerbsarbeit nachgehen, sind es vor allem die Frauen, die Haushalt und Kinderbetreuung schultern müssen und dafür ihre Arbeit reduzieren oder sogar ganz aufgeben. Nur ein aktives Umsteuern mit politischen Ansätzen wie dem Gender Budgeting können eine drohende Retraditionalisierung abwenden.

mit ihrer Erwerbsarbeit, mit ihrer Familiensituation, mit ihrem Leben. Retraditionalisierung ist daher ein fast noch verharmlosendes Wort. Es ist zu schmusig, zu nett. Es geht um den Verlust der Selbstbestimmtheit von Frauen, von Respekt, von Rechten.

Blicken wir zurück. Die parlamentarischen Beratungen im Jahr 1984 über die Lage der Frauen in unserer Gesellschaft sind gut dokumentiert: Sicherung der Gleichbehandlung, Beseitigung der Diskriminierung, Verbesserung der Chancengleichheit von Mädchen. Herausgegeben vom Deutschen Bundestag unter dem Titel 1/1984. Alles liegt auf dem Tisch. Die riesigen Unterschiede in den Erwerbsquoten, in den Arbeitszeiten, in der Dauer der familienbedingten Erwerbsunterbrechungen, im Stundenlohn zwischen Männer- und Frauentätigkeiten, im Stundenlohn für dieselbe Arbeit, in den Erwerbsquoten, in der Zeit, die für Kinder, Hausarbeit und Betreuung von Familienmitgliedern aufgewendet wird.

Die der damaligen Berichterstattung zugrunde liegenden Daten sind nun über 30 Jahre alt. Wir können sehen, was aus den Erwerbsbiografien dieser Frauen geworden ist. Das griffigste Maß ist noch immer die Altersrente, denn sie registriert ordentlich jede einzelne Stunde in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung über den gesamten Lebensverlauf. „Altersrenten spiegeln die Lebensleistung“, wie es der im April verstorbene Norbert Blüm formulierte. Unterstellen wir ihm, dass er hier nicht an Frauen gedacht hat. Bis zum Jahr 2015 lag die von den Ehemännern abgeleitete Witwenrente, sie beträgt 60 Prozent der Altersrente der Männer, höher als die selbst erwirtschafteten Altersrenten der Frauen. Mit anderen Worten: Bis vor Kurzem lohnte sich der Ehe Markt für Frauen deutlich mehr als der Arbeitsmarkt. Erst in den vergangenen vier Jahren hat sich das leicht geändert. Geändert haben sich auch die Erwerbsquoten. Früher waren viel weniger Frauen als heute erwerbstätig, dann aber in Vollzeit. Heute liegt die Erwerbsquote von Frauen höher, allerdings arbeiten die Frauen meist in Teilzeit – mit allen Nachteilen für die Karriere.

Auch die institutionelle Rahmung von Erwerbsverläufen hat sich zwischenzeitlich geändert. Es gibt das Recht auf einen Krippenplatz. Es gibt Schulen, in denen die Kinder bis 16 Uhr betreut werden, unterrichtet wäre allerdings das falsche Wort. Es gibt mehr Geld für Familien und Anreize für Väter, die Kinderbetreuung zumindest für zwei Monate zu übernehmen. Aber die meisten institutionellen Flankierungen haben sich gehalten. Das Ehegattensplitting ist in Zement gegossen. Die Mitversicherung in der Krankenkasse ebenso. Nur wenige Frauen besetzen Führungspositionen. Sind sie in Kommissionen, so als fleißige Lieschen, den Vorsitz bekommen meist Männer. Insbesondere aber hat sich die Vorstellung gehalten, dass sich Frauen ändern müssen. Sie sollen wie Männer werden. Hohe Arbeitszeiten, wenige Unterbrechungen, permanente Präsenz.

Doch die großen Unterschiede könnten auch ganz anders behoben werden. Männerbiografien könnten sich jenen von Frauen annähern. Bezahlte und unbezahlte Arbeit würden beide zu gleichen Teilen übernehmen. Man träte sich bei einer 32-Stunden-Woche. Der Wirtschaft würde das guttun: Kein Verlust an Arbeitsvolumen, kein Verzicht auf die gut gebildeten Frauen, hohe Gewinne in der Lebensqualität, für die Zivilgesellschaft, Zeit für sich und den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Die Ansätze liegen seit fast vier Jahrzehnten auf dem Tisch. Gleicher Lohn für vergleichbare Arbeit, höhere Tarifierung von Frauentätigkeiten, mehr Elternmonate für die Väter, weg mit den Karotten, die Frauen niedrige Verdienste aufgrund von Steuereinsparungen nahelegen. Anfangsquotierungen, die helfen, bis alle Männer verstanden haben, dass auch Frauen viel zu leisten vermögen.

Vor Kurzem habe ich zwei Anrufe bekommen, die mich überrascht und gefreut haben. Die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina setzt in Zukunft keine Kommission mit weniger als 30 Prozent Frauen ein. Die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften beruft mehr Frauen. Was in der Wissenschaft geht, muss auch in der Politik möglich sein. Mehr Vätermomente in der Betreuung von Kindern. Mehr Anreize für Teilzeit bei Vätern. Weg mit dem Ehe-

gattensplitting. Eine höhere Tarifierung für Tätigkeiten, die meist von Frauen ausgeübt werden. Der lange Weg aus der Krise, er verlangt nach einer systematischen Überprüfung aller konjunkturellen Hilfsprogramme: Helfen sie Frauen wie Männern gleichermaßen? Wir brauchen dringend ein solches Gender Budgeting, ein geschlechtergerechtes Haushalten. Nur dann haben wir aus der Not dieser Tage gelernt, die so ungleich verteilt ist zwischen Männern und Frauen. Und so entwürdigend für jene, die die meiste Arbeit für die Gesellschaft und die Gemeinschaft erbringen.

Dieser Beitrag ist zuerst am 12. Mai 2020 bei *ZEIT ONLINE* und im Online-Blog des WZB zu Corona ([www.wzb.eu/corona](http://www.wzb.eu/corona)) erschienen.



Jutta Allmendinger ist Präsidentin des WZB und Professorin für Bildungssoziologie und Arbeitsmarktforschung an der Humboldt-Universität zu Berlin. (Foto: David Ausserhofer)

[jutta.allmendinger@wzb.eu](mailto:jutta.allmendinger@wzb.eu)

---

## Daten zum Alltag in der Pandemie

Als eines der ersten Institute hat das WZB begonnen, Daten über den Alltag der deutschen Bevölkerung in Zeiten von Corona zu sammeln. Mit der Online-Umfrage [www.corona-alltag.de](http://www.corona-alltag.de) untersucht ein Team um die WZB-Forscherinnen Lena Hipp und Mareike Bünning, welche konkreten Auswirkungen die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie auf die Arbeitssituation und das Familienleben der Menschen in Deutschland haben: Wie wirken sich Geschäftsschließungen, die Stilllegung von Produktion und das Schließen von Kitas und Schulen auf Menschen unterschiedlichen Alters, Geschlechts und unterschiedlicher Herkunft aus? Wie geht es den Familien? Wie verändern sich Arbeitssituation und Einkommen? Worüber machen sich Menschen am meisten Sorgen, und wie variieren diese Sorgen zwischen den Bevölkerungsgruppen? Es gibt bereits mehrere Wellen der Datenerhebung mit insgesamt über 14.000 Teilnehmenden. Eine ausführliche Darstellung der ersten Analyseergebnisse ist zu finden unter [www.ergebnisse.corona-alltag.de](http://www.ergebnisse.corona-alltag.de).

# Die größte News Story Wie Corona den Journalismus ändert

Marco Bertolaso

**Summary:** The coronavirus crisis is not just the largest single news item of the century, it also has far-reaching implications for journalism. Reliable information is both heavily sought after and highly appreciated. In Germany, the media is being recognized as "systemically important". Yet a lack of funding and freedom of press pose major threats. They are accompanied by logistical and organizational challenges, which publishers and broadcasters need to address.

**Kurz gefasst:** Die Coronakrise ist nicht nur die größte Nachrichtenlage des Jahrhunderts, sie hat auch weitreichende Folgen für den Journalismus selbst. Verlässliche Informationen werden gebraucht und geschätzt wie lange nicht mehr. In Deutschland ist Journalismus als „systemrelevant“ anerkannt. Auf der anderen Seite stehen Gefahren etwa für die Finanzierung der Medien und für die Pressefreiheit. All das wird begleitet von gewaltigen logistischen und organisatorischen Herausforderungen, denen sich auch Verlage, Sender und Medienschaffende stellen müssen.

Die Corona-Pandemie ist die größte News Story, die unser Jahrhundert bisher gesehen hat. Es gibt dramatischere Ereignisse wie den Syrienkrieg, die allerdings nur einen Teil der Welt betreffen. Es gibt bedeutende globale Entwicklungen wie die digitale Transformation oder die Erderwärmung. Sie wiederum wirken langsam und über Jahre hinweg. Corona ist da ganz anders. Die Pandemie ist in kürzester Zeit zu einer weltumspannenden Bedrohung und damit zu einem globalen Thema geworden, mit „Breaking News“ am laufenden Band: China riegelte eine Elf-Millionen-Stadt ab, etwas später verhängte Indien schon eine Ausgangssperre für mehr als eine Milliarde Menschen. Von Bergamo bis New York mussten Soldaten bei der Bestattung der Toten helfen. An den Ostertagen war das öffentliche Leben auf der ganzen Welt eingeschränkt oder gar zum Stillstand gekommen. Europa und Nordamerika waren komplett im Bann der Pandemie. Nun werden weitere Regionen zum Zentrum der Pandemie, Afrika befürchtet das Schlimmste. Aber Corona ist nicht nur ein globales Thema, sondern dominiert auch regional und lokal: von Schulen über Sporteinrichtungen bis hin zu Vereinen und Familien – alle Bereiche von Gesellschaft und Leben sind betroffen. Für den Informationsjournalismus bringt diese außergewöhnliche Nachrichtenlage Gefahren und Chancen zugleich.

Wie andere gesellschaftliche Teilbereiche zeigt sich der Informationsjournalismus bei näherer Betrachtung als komplexe Organisation. Nachrichtenredaktionen sind auf externe Strukturen und Ressourcen angewiesen: Finanzierung, Korrespondentennetze, Produktionsmittel, Infrastruktur zur Verbreitung der Inhalte. Größere Nachrichtenredaktionen gehen arbeitsteilig vor. Themensetzung, Recherche, Produktion Präsentation, digitale Verbreitung und Nutzerdialog liegen nicht in einer Hand. Trotzdem sind Nachrichtenredaktionen zugleich in ständiger gemeinschaftlicher Kommunikation über Inhalte, Arbeitsschritte und Prioritäten. Die besten Redaktionen passen ihre Abläufe sich verändernden Lagen in Sekunden an. Dazu gehören planbare Herausforderungen wie ein Wahlabend und plötzliche Herausforderungen wie Anschläge, Rücktritte oder Flugzeugabstürze. Die Redaktionen bauen deshalb stark auf Erfahrung und eingeübte Binnenroutinen. Diese hat Corona nun auf den Kopf gestellt.

## Corona strukturiert die Redaktionen um

Ein Webangebot und der redaktionelle Teil der gedruckten Zeitung können bei entsprechenden technischen Gegebenheiten in allseitiger Heimarbeit zusammengestellt werden. Radio- und Fernsehsendungen sind aber noch immer an eine Studio- und Sendebetriebslandschaft gebunden, selbst wenn man bei der Bild- und Tonqualität einzelner Zulieferungen zu Rabatten bereit ist. Im Redaktionsgroßraum der Deutschlandfunk-Nachrichten arbeiten üblicherweise an die zehn Kolleginnen und Kollegen, nun sind es maximal vier gleichzeitig und mit großer Distanz zueinander. Für die anderen gibt es Ausweicharbeitsplätze im Funkhaus und vor allem die Option Heimarbeit.

Von heute auf morgen haben wir damit eine neue Netzwerkorganisation schaffen müssen. Wir konnten nicht sachlogisch danach vorgehen, welche arbeitsteilige Rolle eher von zu Hause ausgeübt werden kann. Denn Heimarbeit ist ein Muss für diejenigen, die zu einer der Risikogruppen zählen. Die neue Organisationsform ist revolutionär über unsere Redaktion gekommen. Es gab keine Evolution im Sinne eines Aufbaus technischer Voraussetzungen oder verschiedener Testphasen und Schulungen.

Meine Kolleginnen und Kollegen können daheim nicht auf eine vom Arbeitgeber überlassene und gewartete Infrastruktur zurückgreifen. Vielmehr stellen sie wie Millionen anderer Menschen ihre private Infrastruktur zur Verfügung, die meist nicht auf die berufliche Volllast ausgelegt ist. Bei Menschen in Partnerschaft kann es zu Ressourcenkonflikten kommen: Wer darf wann an den PC, wer bekommt das WLAN, wer betreut die Kinder?

In der Zwischenbilanz können wir dennoch sagen: Unter schwierigsten Umständen und mit einer gewaltigen Nachrichtenlage funktioniert der Betrieb nach wie vor gut. Wir sehen, dass der Spielraum für Heimarbeit größer ist, als wir dachten. Doch wir ringen mit Zeit- und Qualitätsverlust durch naturgemäß unzureichende technische Bedingungen. Wir leiden an Reibungsverlusten in der für uns so wichtigen Kommunikation. „Skype“ und Chatplattformen sind wunderbar – sie ersetzen aber das redaktionelle Dauergespräch nicht. Meine Prognose für die Nach-Corona-Zeit ist, dass wir einige Elemente der standortunabhängigen Arbeit behalten, sie aber stark professionalisieren müssen.

## Die Gefahren

Für einige Medien ist die größte Nachrichtengeschichte des Jahrhunderts existenzbedrohend. Wer seinen Journalismus mit Werbung finanziert, der bangt mit jedem wankenden Unternehmen. Wer von Abonnentinnen und Abonnenten lebt, sieht deren Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit mit großer Sorge. Deutschland steht dank der finanziellen Interventionsmöglichkeiten einer zumindest im Ganzen wohlhabenden Gesellschaft noch gut da. In anderen Ländern, angefangen bei den USA, ist die Gefahr groß, dass Corona für manche Zeitungen, Radiostationen oder unabhängige Netzprojekte das Aus bedeutet. In vielen Staaten gerät zudem die Pressefreiheit weiter unter Druck. Krisen sind ein gern genutzter Vorwand, um unbequeme Stimmen verstummen zu lassen. Die Organisation „Reporter ohne Grenzen“ hat im April geschildert, wie Behörden in China und im Iran, den beiden frühen Hotspots des Virus, gegen Medien vorgegangen sind, um das Ausmaß der Epidemie zu vertuschen. In Ungarn können Berichterstatter\*innen, die „Falschinformationen“ oder „Panik“ verbreiten, zumindest einstweilen mit fünf Jahren Haft bestraft werden. Die Liste ähnlicher Fälle ist lang. Einige Regimes betreiben auch beim Thema Corona internationale Desinformations- und Propagandakampagnen. Diese „Infodemie“, wie die Weltgesundheitsorganisation WHO sie nennt, gefährdet und erschwert journalistische Arbeit.

Über den Widerstreit, in dem sich Pandemiebekämpfung und Freiheitsrechte befinden, wird auch in Deutschland diskutiert. Gingen und gehen die Einschränkungen zu weit, mussten sie tatsächlich im Eilverfahren beschlossen werden? Sollen wir neuen Ortungs-Apps Tür und Tor öffnen? Mit solchen Fragen beschäftigt sich der Journalismus ausführlich – und er kennt verwandte Probleme: Wenn die Krise die Stunde der Exekutive ist, müssen wir verhindern, dass Nachrichten nur aus Regierungsdurchsagen bestehen. Wenn sich fast alle einig sind, dürfen wir die Informationssendungen nicht zu patriotischen Antiseuchenbeschwörungen verkommen lassen. Wenn es scheinbar nur noch ein Thema gibt, müssen wir um Aufmerksamkeit für andere wichtige Themen werben, auch wenn Corona im Zweifel besser geklickt wird.

Das gilt nicht zuletzt für die Aufrechterhaltung einer umfassenden Auslandsberichterstattung. Wir müssen weiter achtgeben, was in den vielen Diktaturen dieser Welt geschieht. Wir müssen nicht nur melden, sondern verständlich machen, warum viele Menschen in Italien derzeit mit der EU und insbesondere mit Deutschland hadern. Wir müssen Erschütterungen und erste Veränderungen der Globalisierung beobachten und vermitteln.

## Die Chancen

Nachrichten waren lange nicht so nachgefragt wie jetzt. Wenn es ernst wird, besinnen sich viele Menschen darauf, wie wichtig verlässliche Information ist. Lebenswichtig sogar, wenn es um die Infektionsgefahr und den Zustand unseres



Marco Bertolaso war als Journalist in Residence Gastwissenschaftler des Informations- und Kommunikationsreferats. Der promovierte Zeithistoriker ist Nachrichtenchef des Deutschlandfunks und hat sich hier stark mit der digitalen Transformation des Informationsjournalismus beschäftigt sowie mit der Bedeutung klassischer Massenmedien für Demokratie und Rechtsstaat. (Foto: privat)

[bertolaso@web.de](mailto:bertolaso@web.de)

Gesundheitssystems geht, um Verhaltensregeln oder die Suche nach Impfstoffen und Medikamenten. Wir alle wollen wissen, wann wir wieder zu einer gewissen Normalität zurückkehren können. Wir wollen erfahren, wann wir Verwandte und Freunde wieder umarmen dürfen und wann die Schulen und Kitas wieder durchgängig öffnen. Wir sind besorgt, wie die Dinge für unsere Wirtschaft und den Arbeitsmarkt stehen.

Öffentlich-rechtliche Angebote erfahren so nach Jahren der Angriffe aus neoliberaler und populistischer Richtung neue Wertschätzung. Der Lokaljournalismus ist vielerorts eine bedrohte Art. Jetzt wissen alle, wofür er gut ist. Das gilt auch für den Wissenschaftsjournalismus, obwohl die vergangenen Jahre von Kürzungen bei Fachredaktionen verschiedenster Art geprägt waren. Unsere Arbeit ist offiziell als „systemrelevant“ anerkannt. Systemrelevant, das waren einst die Banken oder Automobilhersteller. Jetzt sind es Ärztinnen und Pfleger, Verkäufer und Kassiererinnen, aber eben auch ein wenig wir Journalisten und Journalistinnen.

Allenthalben besteht die Hoffnung, dass Erfahrungen aus der Corona-Phase nicht zu schnell vergessen sein werden. Mein Wunsch für den Nachrichtenbereich ist ein kritischerer Blick auf die Globalisierung und auf die überzogene Ökonomisierung vieler Gesellschaftsbereiche. Mein Wunsch ist mehr Offenheit für die Belange der Menschen, für die wir gerade abends Beifall klatschen. Das wäre auch der richtige Weg, um die neue Anerkennung für den Informationsjournalismus über Corona hinaus lebendig zu halten.



# Welches Leben soll gerettet werden? Moralische Dilemmata in Zeiten von Corona

Marc Helbling, Rahsaan Maxwell, Simon Munzert und Richard Traummüller

Die Coronakrise hat unsere Gesellschaft mit voller Wucht vor die Frage gestellt, ob das Leben eines Menschen wertvoller ist als das eines anderen. Bisher wissen wir aber sehr wenig, wie die Bevölkerung darüber denkt, nach welchen Prinzipien Leben gerettet werden sollen. Das wichtigste Ziel der in die Grundrechte eingreifenden Einschränkungsmaßnahmen in der Coronakrise ist es, eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden und somit die Sterberate möglichst niedrig zu halten. Dies soll vor allem älteren Patienten und solchen mit Vorerkrankungen helfen, die besonders gefährdet durch die Pandemie sind. Wie hochbrisant solche Maßnahmen sind, und wie unterschiedlich sie getroffen werden können, zeigt die Kontroverse um die Aussage von Tübingens Oberbürgermeister Boris Palmer. Er erklärte in einem Interview, dass man mit dem Lockdown „möglicherweise Menschen (rette), die in einem halben Jahr sowieso tot wären“. Er versuchte, diesen Satz später zu rechtfertigen, indem er auf die Gefahr verwies, die drohende Wirtschaftskrise könne zum Tod von Millionen von Kindern in unterentwickelten Ländern führen.

Sollte die Anzahl infizierter Personen mit schweren Symptomen stark ansteigen, besteht die Gefahr, dass nicht allen Patienten umgehend geholfen werden kann. Wie Bilder aus italienischen Krankenhäusern gezeigt haben, können solche Fälle tatsächlich eintreten. Völlig erschöpftes medizinisches Personal sah sich gezwungen zu entscheiden, wer in die Intensivstation aufgenommen wird und wer nicht. Man spricht dabei von Triage – ein Begriff, der sonst in der Kriegs- und Katastrophenmedizin verwendet wird. Solche Situationen verlangen schwierige moralische Entscheidungen, die niemand fällen möchte, die uns aber durch die Coronakrise aufgezwungen wurden.

Ähnliche Situationen wie in Italien gab es auch in Spanien und Frankreich, und es ist nicht auszuschließen, dass Krankenhäuser in weiteren Ländern vor solche fundamentale Dilemmata gestellt werden, auch wenn sich vielerorts die Lage zu entspannen scheint. Deutschland hat es bisher geschafft, genügend Betten für Schwererkrankte zur Verfügung zu stellen. Dennoch hat die Angst vor einer Triage die öffentliche Debatte um die Notwendigkeit der verordneten Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Virus stark geprägt.

Am 25. März 2020 veröffentlichte die Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin zusammen mit weiteren medizinischen Fachgesellschaften klinisch-ethische Empfehlungen, wie über die Zuteilung von Notfall- und intensivmedizinischen Ressourcen im Kontext der Covid-19-Pandemie entschieden werden soll. Es wurden Vorgaben aufgestellt, die einem utilitaristischen Prinzip folgen und festlegen, dass zuerst den Patienten mit den größten Chancen auf eine Genesung geholfen werden soll. Konkret heißt dies, dass sehr alte Personen und solche mit schweren Vorerkrankungen geringere Chancen haben, an ein Beatmungsgerät angeschlossen zu werden.

Eine breitere öffentliche Diskussion um die aufgestellten Richtlinien hat bisher nicht stattgefunden. Wir haben uns deshalb gefragt, nach welchen Kriterien Menschen in Deutschland entscheiden würden, wer in die Intensivstation aufgenommen werden soll. Würden sie den empfohlenen utilitaristischen Prinzipien folgen oder nach anderen Kriterien entscheiden? Um eine Antwort auf diese Frage zu finden, führen wir seit Mitte April über mehrere Wellen eine repräsentative Umfrage in Deutschland durch. Bisher wurden fast 3.000 Personen befragt. Uns scheint die direkte Frage danach, ob ein rein utilitaristischer Ansatz bevorzugt wird und der Grundsatz der Nichtdiskriminierung leitend sein sollte,

**Summary:** Public debates about the necessity of the enacted measures to contain the corona virus is among others informed by the fear that hospitals might be overburdened and that not all patients might be helped. In an ongoing survey across different waves we like to find out according to which criteria people in Germany would select patients if not enough intensive care units would be available. So far the findings show that the chances of survival of a person play the most important role, but that people also discriminate against certain groups.

**Kurzgefasst:** Die öffentliche Debatte um die Notwendigkeit der verordneten Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Coronavirus ist u.a. durch die Angst geprägt, dass Krankenhäuser überlastet werden und womöglich nicht allen Patienten geholfen werden kann. In einer laufenden Umfrage über mehrere Wellen möchten wir herausfinden, nach welchen Kriterien Menschen in Deutschland Patienten auswählen würden, sollten die Plätze auf den Intensivstationen knapp werden. Bisher zeigt sich, dass die Überlebenschancen einer Person die wichtigste Rolle spielen, dass jedoch auch nach gewissen Merkmalen diskriminiert wird.



**Marc Helbling** ist Professor für Politische Soziologie an der Universität Bamberg und Fellow der Abteilung Migration, Integration, Transnationalisierung am WZB. Der Politikwissenschaftler forscht zu Immigrations- und Staatsbürgerschaftspolitik, zu Islamophobie und Nationalismus. (Foto: David Ausserhofer)

[marc.helbling@wzb.eu](mailto:marc.helbling@wzb.eu)

**Rahsaan Maxwell** ist außerordentlicher Professor in der Abteilung für Politikwissenschaft an der Universität von North Carolina, Chapel Hill. Die zentrale Frage für seine Forschung ist, wie nationale Grenzen funktionieren.

[rahsaan@email.unc.edu](mailto:rahsaan@email.unc.edu)

**Simon Munzert** ist Assistant Professor of Data Science and Public Policy an der Hertie School und Mitglied des Hertie School Data Science Lab. Seine Forschungsinteressen liegen bei den Themen Meinungsbildung im digitalen Zeitalter, öffentliche Meinung und die Nutzung von Online-Daten in der Sozialforschung.

[munzert@hertie-school.org](mailto:munzert@hertie-school.org)

**Richard Traunmüller** ist Professor für Empirische Demokratieforschung an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim und dem Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt (FGZ) angeschlossen.

[traunmueller@uni-mannheim.de](mailto:traunmueller@uni-mannheim.de)

## Literatur

*Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (2020). Entscheidungen über die Zuteilung von Ressourcen in der Notfall- und der Intensivmedizin im Kontext der COVID-19-Pandemie. Klinisch-ethische Empfehlungen. URL: <https://www.divi.de/empfehlungen/publikationen/covid-19/1540-covid-19-ethik-empfehlung-v2/file> (Abgerufen am 8.5.2020).*

*Yascha Mounk (2020). The Extraordinary Decisions Facing Italian Doctors. The Atlantic. URL: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/who-gets-hospital-bed/607807/> (Abgerufen am 19.5.2020).*

nicht sinnvoll. Die Gefahr sozial erwünschter Antworten wäre zu groß. Zudem wirken solche Fragen zu abstrakt, um sich in die konkrete Situation hineinversetzen zu können. Aus diesem Grund bitten wir die Teilnehmer zu entscheiden, welchen von zwei fiktiven Patienten sie zuerst in die Intensivstation aufnehmen würden, wenn es nicht möglich sein würde, allen umgehend zu helfen. Die Profile der Patienten werden per Zufallsverfahren zugeteilt und unterscheiden sich neben den Überlebenschancen in Bezug auf Alter, Geschlecht, Beruf, Kinder, Staatsbürgerschaft und mögliche Vorstrafen.

Die Auswertung der ersten drei von dreizehn Wellen zeigt, dass es eine große Rolle spielt, wie hoch die Überlebenschancen eines Patienten sind. Solche, die mit einer relativ hohen Wahrscheinlichkeit die Viruserkrankung überleben werden, werden gegenüber Patienten bevorzugt, bei denen die Chancen eher niedrig sind. Dies unterstreicht die breite Unterstützung des Prinzips, das bereits von vielen Ärztevereinigungen und Ethikkommissionen vertreten wird. Daneben gibt es aber auch eine Reihe von weiteren Faktoren, die für die Entscheidung eine Rolle spielen. So werden Patienten mit Kindern, ohne Vorstrafen und mit deutscher Staatsbürgerschaft sowie auch Frauen bevorzugt.

Verschiedene Studien in anderen Kontexten haben gezeigt, dass das medizinische Personal gerade in Stresssituation nicht immer vorurteilsfrei Entscheide fällt. Dennoch können unsere Ergebnisse kaum etwas über die Situation in Krankenhäusern aussagen, da wir nicht das medizinische Personal untersuchen, in der Realität Pflegern und Ärzten nicht alle der aufgeführten Patientenbeschreibungen bekannt sind und Richtlinien u.a. gerade deshalb aufgestellt werden, um diskriminierende Entscheidungen zu vermeiden. Vielmehr hilft uns die Studie, Präferenzen in der breiten Bevölkerung zu ermitteln. Vorurteile gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen wurden bereits in anderen Zusammenhängen wie dem Arbeits- oder Wohnungsmarkt aufgezeigt. Die aktuelle Krise erlaubt uns, mögliche diskriminierende Einstellungen in einem neuen Bereich – und einem Extremszenario – zu untersuchen, in dem ethische Fragen schon immer eine sehr große Rolle gespielt haben.

Unsere Studie wird in weiteren Umfragewellen bis Ende Sommer wiederholt, um zu verfolgen, ob sich die Einstellungen mit dem Verlauf der Coronakrise verändern. Zudem sind Replikationen in Italien, Polen, Brasilien und den USA geplant. Dies wird uns erlauben zu beobachten, ob sich die Präferenzen über Länder und Kontinente hinweg verändern und vor allem, ob es eine Rolle spielt, wie stark ein Land von der Coronakrise betroffen und tatsächlich gezwungen ist, eine Triage von Patienten vorzunehmen. Zudem interessiert uns, ob sich die Präferenzen über bestimmte Bevölkerungsgruppen hinweg verändern. Sind utilitaristische Faktoren und das Prinzip der Überlebenschancen für alle gleich wichtig? Oder könnte es sein, dass die Befragten Patienten bevorzugen, die ähnliche Charakteristika aufweisen wie sie selbst? Geben also z.B. jüngere Befragte den Jungen Vorrang und Frauen Patientinnen?

Die finalen Ergebnisse werden uns hoffentlich helfen, einen Beitrag zu den wichtigen Fragen zu leisten, wie eine Gesellschaft Menschen in Not helfen möchte und zu welchen diskriminierenden Entscheidungen für oder gegen ein Menschenleben es eventuell kommen könnte, die nach Möglichkeit verhindert werden sollen. In Großbritannien wurde bereits diskutiert, ob Corona-Erkrankte, die im Gesundheitsbereich arbeiten, bevorzugt behandelt werden sollen, damit sie möglichst schnell wieder anderen helfen können. Ob solche Kriterien angewandt werden sollen und evtl. zu Widerstand führen, kann auch davon abhängen, welche Präferenzen in der Bevölkerung vorherrschen. In unserer Studie zeigt sich bisher, dass die Befragten Patienten, die in einem systemrelevanten Beruf arbeiten, keinen Vorzug geben. Solche Ergebnisse werden uns erlauben, mehr darüber zu erfahren wie die Bevölkerung über den Wert menschlichen Lebens denkt.

# Neue Viren, alte Stiftungen Globale Gesundheit und Philanthropie

Álvaro Morcillo Laiz

Mitte April 2020 verkündete Donald Trump, dass die USA ihren halbjährlichen Beitrag von 500 Millionen US-Dollar an die Weltgesundheitsorganisation (WHO) nicht zahlen werden. Kurz darauf teilte die Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung mit, dass sie einen Teil dieser Summe an die WHO – deren größter privater Beitragszahler sie ohnehin schon ist – übernehmen wird. Seit dem Jahr 2000 haben die Gates bereits mehr als eine Milliarde US-Dollar an die WHO gespendet, um ein gigantisches Programm gegen Kinderlähmung sowie weitere Programme gegen Malaria und HIV zu fördern. Förderungen wurden auch gewährt für sexuelle und reproduktive Gesundheit und den verstärkten Einsatz von Technologie in der Gesundheitsvorsorge. Seit Anfang 2020 hat die Gates-Stiftung der WHO bereits 250 Millionen US-Dollar für die Bekämpfung von Covid-19 zugesagt.

Dieses starke Engagement der Gates-Stiftung für die WHO hat viel Erstaunen ausgelöst. Es mag zunächst verwundern, dass ein privater Akteur die Beitragszahlungen eines Staates an eine internationale Organisation übernimmt. Schaut man jedoch genauer hin, ist das nicht überraschend und schon gar nicht neu. Seit der Zwischenkriegszeit finanzieren philanthropische Stiftungen internationale Organisationen, auch im Gesundheitssektor. Die weltweite Bekämpfung von Epidemien ist ein klassischer Bereich der internationalen Gesundheitspolitik und von Stiftungen stark beeinflusst.

Der Politikbereich der Gesundheit bietet unumstrittene, breit akzeptierte Ziele. Dass sich hier Erfolge gut feststellen und messen lassen, scheint für Stiftungen unerlässlich zu sein. Denn die Folgen ihrer Maßnahmen müssen berechenbar sein, damit die Stiftungen nicht in unerwartete Polemiken geraten – was die Grundsätze, vor allem ihre Steuervorteile, gefährden könnte. Diese und andere organisationsinterne Gründe sprechen deshalb dafür, dass Stiftungen mit einem riesigen Vermögen wie dem der Gates eigentlich nur in einer begrenzten Zahl von Politikbereichen tätig werden können. Globale Gesundheit ist neben Bildung, Forschung und Entwicklungszusammenarbeit ein solcher Bereich. Die Grundsätze des Stiftungswesens, die damit einhergehende beschränkte Wahl von Politikbereichen sowie die Kritik an den Stiftungen, auch an ihren Gesundheitsprogrammen, sind über die Zeit bemerkenswert konstant geblieben.

Im Gesundheitsbereich ist der berühmteste Vorläufer der Gates-Stiftung die International Health Division (IHD) der Rockefeller-Stiftung. Zwischen 1913 und 1951 war die IHD in bis zu 80 Ländern tätig. Sie bekämpfte Krankheiten – allen voran Tuberkulose, Gelbfieber und Malaria – und baute ein weltberühmtes Labor in der heutigen Rockefeller-Universität auf. Die von ihr finanzierten Forschungen führten zum Beispiel zur Impfung gegen Gelbfieber. Die IHD ist so eng mit der Geschichte der globalen Gesundheit verwoben, dass sie gemeinsam mit verbündeten Organisationen wie dem Pan-American Sanitary Bureau zum Modell für die nach dem Zweiten Weltkrieg gegründete WHO wurde. Das weltweite Programm der WHO zur Auslöschung von Malaria (1955) hat eng mit der IHD zusammengearbeitet. Einige führende Mitarbeiter der IHD wechselten zur WHO, was den Eindruck der Kontinuität zwischen der IHD und der WHO verstärkt. Die Gründung der WHO untergrub aber die Arbeit der IHD mehr und mehr und trug schließlich zu ihrem Niedergang 1951 bei.

Mit einem Problem, das auch der Gates-Stiftung gut bekannt ist, hatte die IHD schon zu ihrer Zeit Erfahrungen gesammelt: der schwierigen Entscheidung, ob das Ziel die Kontrolle oder die Auslöschung einer Krankheit sein sollte. Letzteres verlangt eine Bündelung von Ressourcen, die im Verhältnis zu den verbleiben-

**Summary:** During the coronavirus crisis, the Gates Foundation became more heavily invested in the World Health Organization (WHO) than ever before. American private foundations look back on a hundred-year history of involvement in the field of global health, but their motivations remain remarkably unchanged. Partly due to the fact that they do not account for their actions, private foundations continue to draw criticism. For this reason, the WHO needs to be funded by democratic governments, which can be held accountable.

**Kurz gefasst:** In der Corona-Krise engagiert sich die Gates-Stiftung bei der Weltgesundheitsorganisation (WHO) noch mehr als zuvor. Das Engagement der amerikanischen philanthropischen Stiftungen im Bereich globaler Gesundheit hat eine hundertjährige Geschichte und Gründe, die erstaunlich unverändert sind. Ähnlich stabil ist die Kritik an ihrem Einfluss, auch weil sie keine Rechenschaft über ihr Tun ablegen. Angesichts dessen sollte die WHO eher von demokratisch-verantwortlichen Regierungen finanziert werden.

den Patienten überproportional erscheint. Entsprechend stark wurde die Gates-Stiftung für die Gelder, die sie in die Auslöschung der Kinderlähmung gesteckt hatte, kritisiert. Auch wurde der Stiftung vorgeworfen, auf die WHO und viele Regierungen Druck auszuüben, die gleichen Prioritäten zu setzen.

Warum ist Gesundheit überhaupt ein beliebter Tätigkeitsbereich der größten philanthropischen Stiftungen? Ist es nur deswegen, weil die Rettung von Menschenleben unumstritten als gut und edel gilt und somit die Grundsätze des Stiftungswesens durch unnötige Polemiken nicht gefährdet? Oder steckt mehr dahinter? Tatsächlich scheinen auch interne Gründe großen Einfluss auf das Engagement in der globalen Gesundheit zu haben. So müssen Programme im Idealfall weltweit mit nur wenigen Variationen vor Ort umsetzbar sein, damit sie sich vom Hauptsitz der Stiftung aus leiten oder zumindest überprüfen lassen. Zum anderen muss ihr Erfolg messbar sein, möglichst in Zahlen. Drittens müssen Programme auf vergleichbar billigen Technologien basieren, die sich die Stiftung an den verschiedenen Orten leisten kann. Experten setzen Technologien zur Verarbeitung von Informationen ein, die die Folgen der Förderentscheidungen berechenbarer machen. Ein Beispiel wären neue Indikatoren, die höhere Erfolgsquoten nach einer Behandlung ausweisen und Nebenfolgen ausblenden.

Den Bedürfnissen der Stiftungen, insbesondere aber der Gates-Stiftung, scheint die Medizin eher zu entsprechen als die Prävention. Prävention schließt die sozialen Aspekte von Gesundheit wie Einkommen, Wohnen und sanitäre Infrastruktur mit ein, während medizinische Eingriffe auf Technologie setzen, um Krankheiten zu heilen. Die IHD der Rockefeller-Stiftung hat zu ihrer Zeit beide Strategien verfolgt, die Gates-Stiftung hatte von Anfang an eine auffallende Tendenz zu medizinischen Zugängen. Anders als bei der Prävention lassen sich hier Erfolge schnell feststellen und außerdem in Zahlen messen. Diese Überlegungen spielen möglicherweise auch eine Rolle bei der Entscheidung, welche Krankheiten das Geld und die Aufmerksamkeit der Stiftungen erhalten. Sie können mindestens zum Teil erklären, warum die Gates-Stiftung infektiöse Krankheiten wie Malaria und AIDS bekämpft und nicht Diarrhöe und chronische Krankheiten, die die Menschen in ärmeren Ländern am meisten belasten.

Oft versuchen Stiftungen, die Kluft zwischen dem technologischen Status quo in den Metropolen und dem, was Gesundheitsversorger in ärmeren Ländern tatsächlich anbieten, auszunutzen. Daher baute die Rockefeller-Stiftung ihre Gesundheitspolitik rund um den „Export“ einfacher Technologien auf: Latrinen und Stationen zum Händewaschen, um die Hakenwurmkrankheit zu bekämpfen, Abwassersysteme und das Insektizid DDT gegen Malaria, zuerst vom Nordosten bis in den Süden der USA und dann auf dem ganzen Globus. Während Behandlungen und Medikamente heute komplexer sind, steckt auch hinter den Gesundheitsprogrammen der Gates-Stiftung die alte Idee, einfache Technologien zu exportieren. Den Großteil ihrer Ausgaben im Gesundheitsbereich setzt die Stiftung dafür ein, Impfstoffe und Medikamente, die im Globalen Norden ausreichend verfügbar sind, in Entwicklungsländern, allen voran in Afrika, leichter zugänglich zu machen. Innovation wird selten von Stiftungen finanziert. Stattdessen zahlen Stiftungen meistens für die Anpassung von Grundwissen aus dem Zentrum an die Bedürfnisse der Peripherie. Während der ersten Monate dieses Jahres hörte man viel über die finanziellen Zuwendungen der Gates-Stiftung an den Covid-19 Therapeutics Accelerator. Diese und andere Initiativen mit oft wichtig klingenden Namen laufen im Endeffekt auf die Bereitstellung älterer Behandlungsmethoden wie antiviraler Medikamente und Impfungen hinaus. Auch wenn Covid-19 ein neues Virus ist, wird hier keine neue Behandlungsform zum Einsatz kommen, sondern eine Impfung. Eigentlich keine „Rocket Science“, sagen manche Beobachter, die das gigantische Vermögen und die Einflussnahme ohne Rechenschaft begründen könnte.

Die Gates- und andere Stiftungen betonen dennoch häufig ihre Verwendung innovativer Technologien. Sie wirken dabei gern wie die unangefochtene Reserve großer Tech-Giganten. Nachdem sich die Gates-Stiftung maßgeblich an der Gründung eines globalen Gesundheitsinformationssystems der WHO, des Health Metrics Networks, beteiligt hatte, spendete sie 2017 279 Millionen US-Dollar an das Institute for Health Metrics and Evaluation in Seattle, an dem 300 Mitarbei-



ter eine neue „health metrics science“ entwickeln. Dabei geht es nicht unbedingt um Wissenschaft, sondern um Geldausgaben für Gesundheit und die Messung von Krankheit und Heilung. Diese Maßstäbe werden auch dafür verwendet, den Erfolg der von der Gates-Stiftung finanzierten Projekte zu messen. Interessanterweise waren moderne Verarbeitungsmethoden von Informationen auch ein Kennzeichen früherer Philanthropen, die einst die von Frederick W. Taylor entwickelte wissenschaftliche Betriebsführung von ihren Firmen mitbrachten. Die Aufbereitung von Gesundheitsstatistiken wurde von den Rockefeller schon zu Zeiten der League of Nations, Health Organization, finanziert. Das Sammeln von Informationen über Politikfelder und über ihre Partner verlieh Stiftungen ein Mittel, sich gegenüber Dritten durchzusetzen. Dieser Drang nach Information ist auch bei der Gates-Stiftung sehr ausgeprägt, wie die für das Institute for Health Metrics and Evaluation eingesetzten Geld- und Personalmittel zeigen. Der Gates-Stiftung können die von ihr aufbereiteten Informationen dazu dienen, Debatten über Gesundheit nach ihren Prioritäten zu strukturieren.

Zur Betonung von Medizin statt von Prävention sowie dem Hang zu Zahlen und Technologien passt auch ein anderes Kennzeichen der Stiftungen: der Experte, dessen akademische Zertifikate ihn kaum anfechtbar machen. In der IHD hatten Pädagog\*innen, die sich für Prävention stark machten, zumindest in ihren ersten Jahrzehnten großen Einfluss, bevor später Mediziner\*innen die Führungsrolle übernahmen. Im Global Health-Programm der Gates-Stiftung werden solche Stellen von Expert\*innen mit einem sogenannten STEM-Abschluss (science, technology, engineering, mathematics) besetzt.

Aber amerikanische Stiftungen wie die der Gates werden seit hundert Jahren auch unabhängig von ihren Tätigkeiten kritisiert. Der Tenor hat sich nur leicht geändert, weil die Grundsätze des Stiftungswesens in den USA enorm stabil geblieben sind. Das betrifft den gesellschaftsrechtlichen Rahmen, die Steuervorteile, die minimale Rechenschaftspflicht und die Zusammensetzung der Stiftungsvorstände. Vor 1910 wurden Stiftungen ohne ein konkretes Ziel sogar als illegal und heute oft als unsittlich angesehen. Ein Zweck für die Stiftung und deren Vermögen werden nicht vorgesehen; sie werden auf Dauer gegründet. Dazu kommt, dass die Stiftungen ihr Vermögen durch un versteuertes Einkommen der Geberfamilie einspeisen. Vor dem Hintergrund zunehmender Ungleichheit haben die Gates und andere Tech-Unternehmer\*innen in den vergangenen zwanzig Jahren enorme Summen in deren Stiftungen geparkt. Ein weiterer Hauptkritikpunkt ist das Fehlen von Transparenz und Rechenschaftspflicht. Im Gegensatz zu der Rockefeller- und Ford-Stiftung, die in den meisten Fällen Zugang zu internen Dokumenten, die älter als zehn Jahre sind, gewähren, erlaubt die Gates-Stiftung nur Einblick in Jahresberichte, Steuererklärungen und ähnliche Formulare. Das sei im Vergleich zum Einfluss der Stiftung in der globalen Gesundheit nicht viel, argumentieren Kritiker\*innen. Außerdem kann man daraus zu den Beweggründen und den internen Abläufen nichts entnehmen. Die Informationspolitik der Gates-Stiftung steht auf jeden Fall in Kontrast zu dem, was sie an Informationen über die Gesundheit von Menschen weltweit sammelt.

Aber auch wenn mehr Informationen über die Stiftung einsehbar wären, bliebe der Vorstand weiterhin juristisch unangreifbar. Philanthropische Stiftungen werden in den USA von einem Vorstand gesteuert, der in vieler Hinsicht unumschränkt agiert, obwohl das Stiftungsvermögen aus Geldern stammt, die im US-Staatshaushalt fehlen. Ein kleiner, sehr homogener Vorstand – Bill und Melinda Gates beziehungsweise Multimillionär Warren Buffet – unterscheidet die Gates-Stiftung von anderen großen Stiftungen. Seit den 1970er-Jahren sind die Vorstände der Rockefeller-, Ford- oder Macarthur-Stiftung sehr heterogen (anders übrigens als bei der Thyssen- oder der Bertelsmann-Stiftung). Selbst der freundlichste Beobachter der Gates-Stiftung muss sich mit Blick auf den homogenen Vorstand und angesichts ihres Engagements für die Gesundheit der Menschen in Afrika fragen: Darf ein Stiftungsvorstand, der weder die Gesellschaft, aus der ihr Geld kommt, noch die Gesellschaften, für die er sich einsetzt, repräsentiert und außerdem niemandem Rechenschaft gibt, festlegen, was globale Gesundheit heißt? Wäre es nicht besser, wenn demokratisch gewählte Regierungen die WHO ausreichend finanzierten?



Álvaro Morcillo Laiz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Global Governance und Associate Professor am Department for International Studies am Center for Teaching and Research in Economics (CIDE) in Mexico City. (Foto: Martina Sander)

[Alvaro.morcillo@wzb.eu](mailto:Alvaro.morcillo@wzb.eu)

#### Literatur

Birn, Anne–Emanuelle: *Philanthrocapitalism, Past and Present: „The Rockefeller Foundation, the Gates Foundation, and the Setting(s) of the International/Global Health Agenda“*. In: *Hypothesis*, 2014, Jg. 12, H. 1, S. 1–27.

Reich, Rob/Cordelli, Chiara/Bernholz, Lucy (Hg.): *Philanthropy in Democratic Societies: History, Institutions, Values*. Chicago: The University of Chicago Press 2016.

# Die Krise nutzen Es ist Zeit für eine Arbeitsversicherung

Günther Schmid und Wolfgang Schroeder

**Summary:** So far, the government's „Bazooka“ measures kept the COVID-19 crisis relatively well under control. But does it offer a perspective for the future? Already now the course for a basic reform of unemployment insurance could be set. The perspective of employment insurance opens new principles of protecting transition risks during the life course: breathing employment insurance, mixed and flexible financing of contributions and taxes, more personal sovereignty and enshrining European elements into the management of social risks.

**Kurz gefasst:** Bislang hatte die „Bazooka“ der Regierungsmaßnahmen die COVID-19-Krise vergleichsweise gut im Griff. Doch bietet sie eine Zukunftsperspektive? Schon jetzt könnten die Weichen für eine grundlegende Reform der Arbeitslosenversicherung gestellt werden. Die Perspektive einer Arbeitsversicherung eröffnet neue Prinzipien für den Sozialschutz von Übergangsrisiken im Lebensverlauf: eine atmende Arbeitsversicherung, gemischte und flexible Finanzierung von Beiträgen und Steuern, mehr persönliche Autonomie und Verankerung europäischer Elemente im sozialen Risikomanagement.

Die Corona-Krise trifft auch Deutschland mit voller Wucht. Noch scheinen Wirtschaft und Arbeitsmarkt für eine Krise gut aufgestellt zu sein. Die „Bazooka“, die die zuständigen Minister in Stellung brachten, wird die Lage kurzfristig mildern. Doch bietet sie auch eine Zukunftsperspektive? Die Maßnahmen beziehen sich auf die Zeit der Krise. Die Folgen dieser Krise werden aber längerfristig wirken und den Strukturwandel beschleunigen. So kann es nicht nur darum gehen, die Verlierer zu alimentieren und die Krise abzupuffern; Ziel muss sein, in der Krise die Weichen für die Zeit danach zu stellen.

Es ist schon jetzt offensichtlich, dass in der pandemischen Risikogesellschaft andere Berufe systemrelevant sind als in der auf Wachstum und Arbeitsteilung getrimmten Industriegesellschaft. Die Beschäftigten in den personennahen Dienstleistungen (Gesundheit, Erziehung, Bildung, Pflege, Versorgung und Entsorgung) waren schon in den letzten Jahrzehnten der schlagende Beweis dafür, dass uns die Arbeit nicht ausgeht. Jetzt, in der pandemischen Krise, wird uns das noch deutlicher bewusst. Vor allem, dass die Angehörigen dieser Berufe unter Wert bezahlt werden und ihre Dienste unter teils unwürdigen Arbeitsbedingungen erledigen müssen. Nun rächt sich auch, dass der Staat in Nachahmung der neoliberalen Personalpolitik privater, vor allem transnationaler Unternehmen in diesen Beschäftigungsbereichen mehr gespart als investiert hat. Personelle Kapazitätsreserven sind jedoch erforderlich, um für die wachsenden Unsicherheiten der global vernetzten Umwelt – einschließlich des Klimawandels – gewappnet zu sein. Schließlich offenbaren sich auch beschäftigungspolitische Kurzsichtigkeit und ein Mangel an internationaler Solidarität: Mithilfe aufwendiger Reisediplomatie werden Fachkräfte in den Nachbarstaaten (etwa im Pflege- und Gesundheitsbereich) abgeworben. Besser wären massive Anreize, sodass Arbeitgeber in Ausbildung und Weiterbildung selbst investieren oder Arbeitnehmer für Bildungsanstrengungen mit anständiger Bezahlung und Aufstiegschancen honoriert werden. Bund, Länder, Kommunen und die Tarifpartner sollten einen Struktur- und Wertewandel fördern. Voraussetzung dafür ist eine schlagkräftigere Selbstorganisation der Betroffenen, wenn beispielsweise die Pflegekräfte nicht von den „Launen“ des Staates und der Arbeitgeber abhängig sein wollen. Auf der Basis einer stärkeren Organisationsmacht dieser Gruppen kann auch eine konzertierte Aktion für systemrelevante Berufe zu belastbaren Ergebnissen kommen. Denn so kann ihre symbolische Anerkennung, die gegenwärtig mancherorts abends durch Applaus vom Balkon gewährt wird, durch eine nachhaltige finanzielle Aufwertung ergänzt werden. Dies würde letztlich bedeuten, Beschäftigte in personenbezogenen Dienstleistungen – und das sind in der Mehrzahl Frauen – den traditionellen männlichen Berufen der Industriegesellschaft gleichzustellen.

Durch die Corona-Krise sind schon lange bestehende Probleme offengelegt und nur langsam voranschreitende Veränderungen beschleunigt worden. Die Digitalisierung wird einen gewaltigen und nachhaltigen Schub erleben. Analoge Tätigkeiten werden weiter abnehmen. Mehr und mehr Menschen werden außerdem im Laufe ihres Erwerbslebens unterschiedliche Tätigkeiten und Berufe wahrnehmen. Doch wie lassen sich diese Übergänge so organisieren, dass individuelle und gesellschaftliche Kosten begrenzt werden? Die Arbeitslosenversicherung deckt nur das Lohnrisiko bei Arbeitslosigkeit, nicht die Einkommensrisiken bei Wechseln zwischen Arbeitsplätzen, Arbeitszeiten oder Berufen im individuellen Erwerbsverlauf.

Die Corona-Krise betrifft Beschäftigte in vielen Bereichen, auch und besonders im Niedriglohnsektor sowie die kreativen Selbstständigen. Das Kurzarbeitergeld



hat sich in der Rezession der Jahre 2008/9 bewährt. Damals wurden damit übrigens etwa 1,4 Millionen Beschäftigte gefördert; Ende April 2020 lagen bereits 10,3 Millionen Anmeldungen vor. Viele Länder um uns herum sehen darin ein nachahmenswertes Modell und gehen in vielen Fällen mittlerweile sogar über das Förderniveau des deutschen Kurzarbeitergelds (80 Prozent und mehr des letzten Bruttolohns) hinaus. Die Bundesregierung hat das Instrument des Kurzarbeitergelds im Eilverfahren ausgeweitet, um eine Situation wie in den USA zu vermeiden, wo die Arbeitslosenquote innerhalb eines Monats von 4,4 Prozent auf 14,7 Prozent gewachsen ist. Zudem stellt sich die Frage, wie die Zeit der Kurzarbeit besser für Qualifizierung und Weiterbildung genutzt werden kann. Angesichts der momentan eingeschränkten Mobilität ist das wohl vorzugsweise digital vorstellbar. Der frei gewählte und nur einen Teil der Arbeitszeit umfassende Weg ins Homeoffice ist eine organisations- und arbeitspolitische Herausforderung, die deutlich über die Krise hinausweist. Homeoffice muss gestaltet werden, um positiv zu einer neuen Arbeitswelt beitragen zu können.

Weiter auf der Agenda steht das Problem: Wie können Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnsektor, die der Arbeitgeber nicht weiter aufstocken kann, so abgesichert werden, dass die Beschäftigten nicht in die Grundsicherung fallen? Schon die anfängliche Entscheidung, neben kleineren Erleichterungen die Höhe des Kurzarbeitergelds beim Stand der Gesetzeslage zu belassen (60 oder 67 Prozent Ersatz des Lohnausfalls), deutete darauf hin, dass „nur auf Sicht“ gefahren wird. Auch der am 22. April erfolgte Beschluss der Koalition, das Kurzarbeitergeld nach fünf beziehungsweise sieben Monaten um jeweils 10 Prozentpunkte (also maximal auf 87 Prozent) zu erhöhen, zeigt, dass die Regierung derzeit nicht in der Lage ist, aus dem Korsett der alten Versicherungslogik auszubrechen. Ebenso haben sich die Hoffnungen, dass durch die Tarifparteien ein erhöhtes Kurzarbeitergeld verantwortet wird, nur zum Teil erfüllt. In einzelnen Branchen wie der Metall-, Elektro- und der Chemischen Industrie bestehen solche Aufwertungsvereinbarungen. Dagegen fehlen sie in den Bereichen, wo der Anteil der Geringverdienenden und der Frauen sehr hoch ist.

Was wäre nötig, um über das Krisenmanagement hinauszudenken und die Weichen schon jetzt für die Zukunft zu stellen? Wir plädieren für einen Perspektivwechsel: Die Arbeitslosenversicherung muss weiterentwickelt werden zu einer Arbeitsversicherung, die nicht nur Arbeitslose, sondern auch Erwerbstätige unterstützt. Sicher ist jetzt keine Zeit für grundlegende Gesetzesreformen, aber der Wandel kann in die Wege geleitet werden. Wir sehen vier Grundprinzipien für eine zukunftsfähige Sicherung der Übergangsrisiken im Erwerbsverlauf: Nötig sind erstens eine atmende Arbeitsversicherung – großzügig in schlechten, restriktiv in guten Zeiten, zweitens eine gemischte und flexible Finanzierung von Beiträgen und Steuern, drittens mehr persönliche Autonomie in der Risikoversorge und viertens transnationale, also europäische Elemente der Absicherung.

Eine atmende Versicherung könnte folgendermaßen aussehen: Das Kurzarbeitergeld für Geringverdiener würde befristet auf wenigstens 100 Prozent Lohnersatz erhöht, um den Abfall in die Armut zu vermeiden und die effektive Konsumnachfrage zu stärken. Bei einer Kombination mit Weiterbildung könnte die Leistung darüber hinausgehen. Das brächte einen Motivationsschub, eine neue Wirksamkeit und damit letztlich eine Nachhaltigkeit, wie sie kaum besser herzustellen wäre, um Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Wo immer möglich, sollte Kurzarbeit mit Qualifizierung verknüpft werden, denn der Fachkräftemangel wird sich nach der Krise verschärfen. Vor allem deswegen, weil der beschleunigte Strukturwandel (beispielsweise digitale Unterrichtsmethoden) und höhere Umweltschutzauflagen (beispielsweise grüne Technologien) eine Umrüstung der Produktions- und Dienstleistungsstruktur erfordern. Beim Arbeitslosengeld I ist anzuerkennen, dass die Regierung dem Prinzip der atmen- den Versicherung schon gefolgt ist: Am 22. April wurde die maximale Bezugsdauer bis Ende des Jahres immerhin um drei Monate verlängert, um den Abfall in die Grundsicherung zu vermeiden. Das wird allerdings für viele, deren Bezugsrecht schon in diesen Monaten ausläuft, nicht ausreichen, sodass hier eine Verlängerung – möglichst verknüpft mit Qualifizierungszeiten – weiterhin angebracht wäre. Für Geringverdiener sollte das Arbeitslosengeld I befristet auf



Günther Schmid ist Professor a. D. für Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin und war bis 2008 Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am WZB. Mit der ChildFund Stiftung unterstützt er Kinder in Ostafrika. (Foto: David Ausserhofer)

[gues@guentherschmid.de](mailto:gues@guentherschmid.de)



**Wolfgang Schroeder** ist Fellow in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung des WZB. Als Professor an der Universität Kassel leitet er das Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“. (Foto: David Ausserhofer)

[wolfgang.schroeder@wzb.eu](mailto:wolfgang.schroeder@wzb.eu)

100 Prozent aufgestockt werden, um einen angemessenen Lebensunterhalt in einer Zeit zu gewährleisten, in der die Suche nach einem neuen Arbeitsverhältnis hoffnungslos, wenn nicht sogar – durch konkurrenzbedingten Lohndruck – schädlich ist. Aus demselben Grund sind in einer solchen Zeit Sanktionsdrohungen bei der Grundsicherung (Arbeitslosengeld II) wenig sinnvoll; es ist deshalb erfreulich, dass die Bundesregierung den Zugang zu dieser Grundsicherung erheblich erleichterte.

Aus dem Prinzip einer gemischten und flexiblen Finanzierung folgt, dass die Zusatzleistungen über Steuern und Kredite statt über Beitragszahlungen finanziert werden. Diesem Prinzip ist die Regierung auch teilweise nachgekommen, vor allem durch Unterstützungsmaßnahmen, die über den Rahmen der Arbeitslosenversicherung hinausgehen (zum Beispiel Lohnfortzahlung nach Infektionsschutzgesetz oder diverse Boni für systemrelevante Berufe). Es besteht aber die Gefahr, dass sich die derzeit komfortable Lage der Bundesagentur für Arbeit (BA) schnell in das Gegenteil verkehrt, wenn sie ihre Rücklagen in Höhe von 26 Milliarden Euro nur für unmittelbare Notmaßnahmen aufzehren muss, anstatt sie viel stärker als bisher für Arbeitsförderung und Qualifizierung einzusetzen. Deshalb wäre für die Zusatzausgaben ein Bundeszuschuss vorab sinnvoll; ansonsten ist schon jetzt abzusehen, dass die Beitragssätze an die BA nach der Krise wieder stark ansteigen, die Kosten der Krise also vor allem auf Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zurückfallen.

Zum Prinzip größerer Autonomie gehört zunächst ein einklagbares Recht auf Weiterbildung. Der Qualifikationsbedarf ist generell schwer zu prognostizieren, entscheidend sind Einschätzungen und Wünsche der Individuen. Dazu gehören intensive Beratungen, die auch Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen einschließen sollten. Viele Beschäftigte werden sich im Laufe der Krise oder unmittelbar danach noch intensiver fragen: Ist meine jetzige Beschäftigung oder mein jetziger Beruf das Richtige? Soll ich jetzt nicht die Chance ergreifen, eine Berufsausbildung nachzuholen oder gar meinen Beruf zu wechseln? Kurzarbeit in großem Umfang ist sicher sinnvoll, um Arbeitsplätze zu erhalten oder qualifizierte Beschäftigte nicht zu verlieren. Auf keinen Fall aber darf die Veränderungsbereitschaft von Individuen abgewürgt werden. Denn langfristig schafft eine individuelle Risikobereitschaft auch Mobilitätsketten, die der Anpassungsfähigkeit des gesamten Arbeitsmarkts und der Gesellschaft zugutekommen.

Dazu müssen Ressourcen planbar zur Verfügung stehen – jetzt, im Krisenfall, durch einen Sonderfonds; in Zukunft am besten durch einen Nationalen Bildungsfonds mit individuellen Ziehungsrechten. Bei der Umsetzung von Weiterbildung schließlich müssen die unterschiedlichen Ausgangslagen der Beschäftigten berücksichtigt werden: Geringverdiener sowie kleine Arbeitgeber brauchen größere Unterstützung als Gut- und Bestverdienende oder große Arbeitgeber, denen auch Sparleistungen oder Rücklagen zur Risikovorsorge zuzumuten sind. In der jetzigen Krisenlage mit massenhafter Kurzarbeit sollten Geringverdiener auch mit Sachleistungen zur Ausrüstung ihres Homeoffice unterstützt werden.

Der Perspektivwechsel zur Arbeitsversicherung verweist auch auf weitere Bedarfe von Souveränitätsgewinnen, etwa Lohnersatz bei häuslicher Pflege, denn auch pflegende Angehörige (zurzeit noch meist Frauen) sind „systemrelevant“. Schließlich ist nicht auszuschließen, dass diese Krise zu einem Schub segensreicher Arbeitszeitverkürzung führt, weil Produktivitätspotenziale (zum Beispiel über Homeoffice) besser genutzt werden, oder weil die erzwungenen Mobilitätsbeschränkungen wieder einmal aufzeigten, dass Massenkonsum oder Fernreisen nicht „systemrelevant“ für Lebensqualität sind.

Es ist zu begrüßen, dass der deutsche Finanzminister die Initiativen für eine europäische Arbeitslosenrückversicherung unterstützt, um sich gegen eine weitere Nationalisierung des Corona-Krisenmanagements zu stemmen. Dagegen kommt Brüssel nur langsam in Fahrt. Zwar hat Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen angekündigt, sie wolle sich für eine europäische Arbeitslosenrückversicherung einsetzen, Schritte in diese Richtung sind aber noch nicht erfolgt. Eine Rückversicherung würde unter anderem Mindeststandards

zur Harmonisierung der extrem diversen nationalen Arbeitslosenversicherungen voraussetzen. Darüber hinaus ist der Europäische Sozialfonds (ESF) in den bisherigen Verhandlungen des mittelfristigen Haushalts (2021–2027) arg gezaust worden; nun besteht noch weniger Spielraum für beschäftigungswirksame Maßnahmen aus diesem Fonds.

Immerhin hat die Europäische Kommission jetzt die Kurzarbeit zu einem zentralen Bestandteil ihrer Rettungsaktion gemacht. Über SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency), ein Darlehensprogramm von 100 Milliarden Euro, sollen die Mitgliedstaaten von dem guten Kreditrating der Europäischen Union (EU) und niedrigen Fremdfinanzierungskosten profitieren können; die Darlehen sollen darüber hinaus durch ein System freiwilliger Garantien der Mitgliedstaaten abgesichert werden. Die Kommission will entsprechend Kredite auf den Finanzmärkten aufnehmen. Die EU könnte dieses Instrument als Paradigma geschützter Flexibilität bei ihren Empfehlungen, Richtlinien und Förderprogrammen dauerhaft in ihren Kanon aufnehmen, anstatt wie bisher vorrangig auf externe Flexibilität (etwa regionale Mobilität oder befristete Arbeitsverträge) zu setzen. Wenn Deutschland im Juli die Präsidentschaft des Rats übernimmt, sollte die Regierung versuchen, das Blatt in diese Richtung zu wenden. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, den ESF zu einem Europäischen Beschäftigungs- und Sozialfonds auszubauen, um die Prinzipien der Arbeitsversicherung europaweit zu festigen. Vordringlich ist dabei, die kommunalen und regionalen Kapazitäten für Sozialschutz in denjenigen Mitgliedstaaten zu stärken, deren Wirtschaftskraft gegenüber den finanziell bessergestellten Mitgliedstaaten noch Nachholbedarf hat. Denn eines ist gewiss: Die pandemische Risikogesellschaft erfordert einen neuen Sozialvertrag; und dieser kann nicht nur auf dem Prinzip des Nationalstaats beruhen.

#### **Literatur**

*Schmid, Günther: Übergänge am Arbeitsmarkt: Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern. Berlin/Baden–Baden: edition sigma/nomos 2011.*

*Schmid, Günther: Europa in Arbeit: Plädoyer für eine neue Vollbeschäftigung durch inklusives Wachstum. Frankfurt/New York: Campus 2018.*

*Schroeder, Wolfgang: Interessenvertretung in der Altenpflege. Zwischen Staatszentrierung und Selbstorganisation. Wiesbaden: Springer VS 2018.*

# Lieferschock, Nachfragekrise, Technologiewandel Die Pandemie kann die europäische Autoindustrie nachhaltig verändern

John Humphrey und Grzegorz Lechowski

**Summary:** The COVID-19 pandemic will likely lead to some significant shifts in the global industrial economy. The extensive lockdown measures and the resulting demand collapse in Europe may trigger structural transformations in the region's automotive sector. We may expect an unequal impact of the crisis on smaller firms involved in complex automotive supply chains, a further reshaping of the geographical footprint of car production in Europe, and a more direct involvement of national governments in the processes of sectoral governance.

**Kurz gefasst:** Die Covid-19-Pandemie wird voraussichtlich bedeutende Verschiebungen in der globalen Industriewirtschaft nach sich ziehen. Die radikalen Lockdown-Maßnahmen und die daraus folgende Nachfragekrise in Europa werden zu strukturellen Veränderungen im Automobilsektor führen. Vorauszusehen sind unter anderem: ungleiche Auswirkungen der Krise auf kleinere Firmen, die in komplexe Zulieferketten eingebunden sind; eine weitere Veränderung des geografischen Fußabdrucks der europäischen Autoindustrie; und eine direktere Einflussnahme nationaler Regierungen auf die Governance-Prozesse in der Branche.

Immer klarer zeigt sich, dass die Corona-Pandemie die globalisierte Industrieproduktion wesentlich verändern wird. Schon als der Lockdown in China die Lieferung verschiedener Komponenten in westliche Standorte beeinträchtigte, wurde deutlich, dass die Pandemie den langfristigen Trend, Produktionstätigkeiten in ostasiatische Niedriglohn-Länder auszulagern, stoppen oder gar umkehren könnte. Seit die Seuche aber den Westen erreicht hat, wird die Industrieproduktion in den entwickelten Ländern durch ganz andere Mechanismen als nur die globalen Lieferengpässe ausgebremst. Und zu den aktuell am schwersten betroffenen Branchen gehört die Autoindustrie – ein Sektor, der durch die globale Finanzkrise vor gerade einmal einem Jahrzehnt schwer gelitten hat und der jetzt durch den Übergang zur Elektromobilität herausgefordert wird. Wie wird die Pandemie den weiteren Wandel der Automobilindustrie in Europa beeinflussen? Und was können wir dabei aus den Transformationsprozessen lernen, die der Krise 2008 folgten?

Im Januar und Februar 2020, als Covid-19 anfang, sich in China zu verbreiten, betrachteten dies viele als eine eher regionale Angelegenheit. Aber als die Lockdowns in Ost-Asien zu Einbrüchen der Industrieproduktion und des Exports führten, sahen sich zahlreiche westliche Firmen, die Komponenten aus China nutzen, mit einem plötzlichen Versorgungsengpass konfrontiert. Hart getroffen wurde unter anderem die Elektronikindustrie, deren Fertigungsbasis von Niedriglohnarbeit in China und deren transnationale Lieferketten von knapp kalkulierten Lagerbeständen abhängen. Sogar für die führenden Weltkonzerne des Sektors kam die Störung zu schnell, als dass sie rechtzeitig nach alternativen Lieferungsquellen hätten suchen können. Und diese Erfahrung wird jetzt dauerhafte Folgen für die globale Organisationsstruktur der Elektronikindustrie haben. Manche Konzerne versuchen bereits, ihre Wertschöpfungsketten geografisch neu auszurichten. Ersten Anzeichen nach könnte die Corona-Krise den Trend beschleunigen, die Produktion elektronischer Güter über China hinaus auf andere asiatische und globale Niedriglohnstandorte auszudehnen – etwa nach Indien, Vietnam oder Mexiko.

Im Vergleich zu den ersten Monaten ist aber der Einfluss der Pandemie auf transnationale Industrien schon viel komplexer geworden. Seit etwa März 2020 schlagen die härtesten gesundheitlichen und sozialen Folgen auch direkt auf zentrale westliche Industrieländer durch. Und in vielen Fertigungssektoren in Europa schränkt jetzt nicht in erster Linie das Versagen der globalen Lieferketten die Arbeit und Produktion ein, sondern vor allem die Lockdown-Maßnahmen der eigenen Regierungen. Diese führten zur Schließung von Fabriken, zur Schädigung regionaler und lokaler Produktionsnetzwerke und zu einem dramatischen Einbruch der heimischen Nachfrage. Auf dem Automarkt in Deutschland zum Beispiel fielen die monatlichen Verkäufe um 61 Prozent im April 2020 (im Vergleich zum April 2019), während in Frankreich, Großbritannien und Italien die Rückgänge sogar noch größer waren – 72, 97 beziehungsweise 98 Prozent (nach „Automotive News Europe“). Hinzu kommt, dass seit etwa Anfang Mai die Hoffnung auf einen V-förmigen Krisenverlauf – also eine schnelle Erholung nach dem tiefen Einbruch – von der Erkenntnis verdrängt wird, dass die Folgen der Pandemie doch dauerhaft sein werden. Trotz der schrittweisen Aufhebung von Lockdown-Maßnahmen wird sich die Nachfrage in den westlichen Industrieländern nur langsam erholen. Für die Autoindustrie warnen Analysten, der glo-

bale Output könne im Lauf des Jahres um ganze 20 Prozent fallen – und unter den Schlüsselmärkten und -industriestandorten werde lediglich China weniger leiden und sich schneller erholen.

Solange kein Ende der Pandemie in Sicht ist, bleibt es riskant, Aussagen über die exakten Auswirkungen für bestimmte Industrien zu machen. Ein paar konkretere Hypothesen zu den wichtigsten Transformationsdynamiken, die aus einem dauerhaften Nachfrageeinbruch im europäischen Automobilsektor entstehen können, lassen sich aber vorsichtig zum Beispiel aus den Beobachtungen zu den Folgen der globalen Finanzkrise von 2008 ableiten. So kann man erstens erwarten, dass sich der wirtschaftliche Schock sehr unterschiedlich auf die verschiedenen Arten von Firmen, die zu komplexen Produktionsnetzwerken des Auto-sektors gehören, auswirken wird. Ähnliches wurde zum Beispiel in Frankreich nach 2008 beobachtet – wie unter anderem eine neue Analyse von Tommaso Pardi zeigt. Betroffen wären in erster Linie die kleineren Produzenten in den unteren Schichten der Lieferpyramide, die wegen ihrer schwachen Marktposition oftmals in ungleiche Verhältnisse mit größeren Firmen eingebunden sind. Da ihre eigenen finanziellen Ressourcen sowie ihre Kreditwürdigkeit meistens gering sind, können viele von ihnen pleitegehen, bevor sich die Nachfrage erholt – und viele andere können ihre Innovationsausgaben langfristig auf Eis legen. Ein solcher finanzieller Druck auf die kleinen Firmen mag auch strukturelle Verschiebungen am Boden der Zuliefererpyramide nach sich ziehen – wie etwa Konsolidierungsprozesse, ausländische Übernahmen oder einen Einstieg von Finanzinvestoren. Dabei ist aber zu bemerken, dass die etwas größeren und eher global aufgestellten Zulieferer – und vor allem jene, die nicht von einem bestimmten Autobauer abhängen – über deutlich größere Handlungsspielräume angesichts der Krise verfügen werden. Diese Firmen könnten beispielsweise versuchen, die fallenden Umsätze in Europa auszugleichen, indem sie geografisch differenziertere, etwa auf die Schwellenmärkte orientierte Lieferstrategien entwickeln.

Zweitens können wir deutliche Auswirkungen der Corona-Krise auf den geografischen Fußabdruck der Automobilproduktion in Europa erwarten. Nach der Krise von 2008 wurde viel darüber geredet, dass Teile der Fertigung, und damit viele Industriejobs, zurück in die Hochlohn-Länder geholt werden sollten – und der Zusammenbruch globaler Lieferketten zu Beginn der Corona-Pandemie hatte ähnliche Erwartungen geweckt. Empirische Daten zeigen aber, dass in der Vergangenheit der Umfang der Rückverlagerungen eigentlich gering war. Obwohl die Geschwindigkeit des Offshoring in Europa zwischen 2010 und 2016 tatsächlich gefallen ist (und zwar auf die Hälfte des Niveaus von 2003 bis 2006), hat sich die Tendenz, die Fertigung in die Niedriglohn-Länder zu verlagern, nicht umgekehrt. Und wie eine Analyse des Eurofound 2016 festgestellt hat, fand im Fall der Automobilindustrie nach 2008 eine weitere Welle der Verlagerung von Produktionstätigkeiten sowohl durch westliche Autohersteller als auch durch Zulieferer statt, die sich vermehrt auf Niedriglohn-Standorte in Ländern wie Tschechien, Polen oder, in jüngster Zeit, Rumänien konzentrierten. Eigentlich kann dieser Trend aber nicht überraschen, denn die Krise von 2008 hat in der europäischen Autoindustrie einen riesigen Druck aufgebaut, Produktionskosten zu verringern und fallende Gewinne zu retten. Und während es noch zu früh ist zu sagen, wie sich die Corona-Pandemie genau auf die Autoindustrie auswirken wird, können wir wegen des erneut steigenden Kostendrucks auch jetzt von einer ähnlichen Dynamik in Europa ausgehen.

Eine dritte wahrscheinliche Folge der Pandemie für die europäische Autoindustrie schließlich ist, dass nationale Regierungen in kommenden Jahren voraussichtlich einen direkteren Einfluss auf die sektoralen Governance-Prozesse nehmen werden. Wie die Erfahrung der Krise von 2008 gezeigt hat, hat die Automobilbranche in den westlichen Kernindustrieländern sehr gute Chancen, großzügige staatliche Zuschüsse zu erhalten. In Europa mag dies unter anderem daher kommen, dass der Sektor als ein großer Arbeitgeber von großer gesellschaftlicher Relevanz ist – allein in Deutschland arbeitet fast eine Million Menschen direkt bei den Autoherstellern und Zulieferern – und zudem seine Interessen bisher politisch sehr effektiv durchsetzen konnte. Bereits die ersten Monate der Corona-Krise scheinen diese Annahme bestätigt zu haben. Im April



John Humphrey ist Honorar-Gastprofessor für Strategie und Marketing an der University of Sussex Business School. (Foto: IDS ([ids.ac.uk](http://ids.ac.uk)))

[j.humphrey@ids.ac.uk](mailto:j.humphrey@ids.ac.uk)





Grzegorz Lechowski ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Globalisierung, Arbeit und Produktion. In seiner Forschung befasst er sich mit den Themen Wirtschaftssoziologie, Industrielle Organisation und Governance sowie mit transnationalen Innovations- und Produktionssystemen.

(Foto: Sana Ahmad)

[grzegorz.lechowski@wzb.eu](mailto:grzegorz.lechowski@wzb.eu)

2020 hatte zum Beispiel die deutsche Regierung entschieden, einem in Schwierigkeit geratenen Traditionszulieferer eine Kreditbürgschaft in Höhe von 330 Millionen Euro zu gewähren. Im weiteren Verlauf der Krise wird es aber sicherlich intensive Diskussionen darüber geben, unter welchen Bedingungen die Regierungen in Europa die Autoindustrie unterstützen sollen. Eine der zentralen Fragen kann dabei sein, wie angesichts der anhaltenden Krise möglichst viele Arbeitsplätze national abgesichert werden können. Nach 2008 sagte zum Beispiel die französische Regierung der Autoindustrie Subventionen in Milliardenhöhe zu – unter der Bedingung, Entlassungen zu vermeiden und die Produktion im Inland zu halten. Im Nachhinein betrachtet ist dabei klar, dass die Maßnahmen der Regierung die Verlagerungsprozesse langfristig nicht verhindern konnten. Über die Beschäftigungsfragen hinaus wird es sicherlich Kontroversen auch darüber geben, ob – und wenn ja, auf welche Weise – staatliche Hilfen den Wandel zur Elektromobilität stimulieren sollten. Der zentrale Unterschied zur Situation der Autoindustrie von 2008 ist, dass die Corona-Pandemie zu einer Zeit kommt, in der die Branche einen völlig neuen und potenziell viel umweltfreundlicheren technologischen Pfad betritt – einen Pfad, auf dem die etablierten europäischen Hersteller nicht gerade vorne liegen. Die globalen Wertschöpfungsketten der E-Autos werden nun einmal deutlich von ostasiatischen Firmen, und unter ihnen von vielen chinesischen, dominiert. In diesem Zusammenhang würde die Entscheidung, die staatliche Unterstützung auf Elektro-Autos zu konzentrieren, sicherlich ein Risiko für die regionale Autobranche mit sich bringen. Mittel- bis langfristig könnte diese Entscheidung aber ein weiterer wichtiger Impuls für technologische Aufrüstung und eine globale Neu-Positionierung der europäischen Automobilindustrie sein.

#### Literatur

Clift, Ben/Woll, Cornelia: „Economic Patriotism: Reinventing Control over Open Markets“. In: *Journal of European Public Policy*, 2012, Jg. 19, H. 3, S. 307–323.

Eurofound: *ERM Annual Report 2016: Globalisation Slowdown? Recent Evidence of Offshoring and Reshoring in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2016.

Krzywdzinski, Martin: „Die Rolle von Niedriglohnperipherien in den globalen Wertschöpfungsketten der Automobilindustrie“. In: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 2018, Jg. 48, H. 193, S. 523–544.

Meckling, Jonas/Nahm, Jonas: „When Do States Disrupt Industries? Electric Cars and the Politics of Innovation“. In: *Review of International Political Economy*, 2018, Jg. 25, H. 4, S. 505–529.

Pardi, Tommaso: „Searching for Industrial Policy: The Long Decline of the French Automotive Industry“. In: Alex V. Covarrubias/S. M. Ramírez Perez (Hg.): *New Frontiers of the Automobile Industry*. Wiesbaden: Springer 2020, S. 113–135.

Van Biesebroeck, Johannes/Sturgeon, Timothy J.: „Effects of the 2008–09 Crisis on the Automotive Industry in Developing Countries: A Global Value Chain Perspective“. In: Olivier Cattaneo/Gary Gereffi/Cornelia Staritz (Hg.): *Global Value Chains in a Postcrisis World: A Development Perspective*. Washington, DC: World Bank Publications 2010, S. 206–244.

# Zu wenig Zeit, zu wenig Platz In der Krise viele Hindernisse für Weiterbildung

Sascha Dos Santos, Martin Ehlert, Carla Hornberg, Felix Scholl und Heike Solga

Wie wahrscheinlich ist es, dass die gegenwärtige Krise – ausgelöst durch die COVID-19 Pandemie und die erforderlichen Maßnahmen zu deren Eindämmung – für Weiterbildung genutzt wird? In Deutschland stieg schon kurz nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/9 die Teilnahme an Weiterbildung wieder – anders als in den europäischen Nachbarländern, die teilweise langfristig Rückgänge verzeichneten. Ein Beispiel dafür: In einem früheren Forschungsprojekt konnten wir feststellen, dass der von uns untersuchte Hafenbetrieb die damals von der Bundesagentur für Arbeit bereitgestellte Förderung von Kurzarbeit für eine groß angelegte Qualifizierungsoffensive nutzte, die selbst gering qualifizierte Beschäftigte erreicht hat.

Und wie sieht es in der jetzigen Krise aus? Positiv ist, dass die sogenannte Corona-Krise in unserer Gesellschaft vielfältige Lernprozesse angestoßen hat: Beschäftigte lernen, im Homeoffice produktiv zu sein und sich über Videokonferenzen zu vernetzen; Eltern lernen, wie sie ihre Kinder zu Hause unterrichten können, und wir alle lernen täglich etwas über Viren, Pandemien und Krankenhauskapazitäten. Doch wirken sich diese Lernprozesse auch auf die berufliche Weiterbildung und das lebenslange Lernen aus? Motiviert das Lernen der Kinder und Jugendlichen zu Hause auch Eltern, sich weiterzubilden? Führt Kurzarbeit zu mehr Lernaktivitäten von Beschäftigten? Mehr Weiterbildung wäre vor dem Hintergrund des technologischen Wandels und der damit einhergehenden wachsenden Bedeutung von wissensintensiven Tätigkeiten wichtig für individuelle Karrieren sowie den Wirtschaftsstandort Deutschland. Drei wichtige Faktoren, die das Weiterbildungsverhalten beeinflussen, sind in der aktuellen Krise allerdings anders als während der Finanzkrise: der Nutzen von Weiterbildung für Betriebe, die zeitlichen Kapazitäten sowie die Ressourcen und Rahmenbedingungen für die Beschäftigten. Die im Folgenden diskutierten Unterschiede bei diesen Faktoren machen schnell deutlich: Krise ist nicht gleich Krise!

Ein erster wichtiger Unterschied zur Finanzkrise ist aktuell die größere Unsicherheit der Betriebe über den Nutzen von Weiterbildungsinvestitionen. Bei der Kosten-Nutzen-Abwägung ergeben sich Unsicherheiten, ob der antizipierte Nutzen von Bildungsinvestitionen, wie beispielsweise Produktivitätsgewinne, auch eintreten wird. Theoretisch ist daher anzunehmen, dass die berufliche Weiterbildung in Zeiten wirtschaftlicher Rezession rückläufig ist, da das Ausmaß an Unsicherheit über die Erträge von Weiterbildungsmaßnahmen sowohl für Betriebe als auch Beschäftigte steigt. Dies trat allerdings in Deutschland während der Finanzkrise nicht ein. Das Land hat sich damals sehr schnell von dem wirtschaftlichen Schock erholt und bereits im Folgejahr wieder einen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (BIP) verzeichnen können. Die Unsicherheit war also von kurzer Dauer und die Betriebe fassten bald wieder Vertrauen, dass sich die Weiterbildungsinvestitionen auch auszahlen werden.

In der Corona-Krise ist eine Investition der Betriebe in Weiterbildung sehr viel unwahrscheinlicher, da die Unsicherheit sehr viel größer ist. Die wirtschaftliche Zukunft ist für viele Betriebe schwer einschätzbar, da der Verlauf der Pandemie ungewiss und es nicht vorhersehbar ist, welchen Erfolg die vielschichtigen Bemühungen zu ihrer Eindämmung haben. Welche Betriebe werden kurz- und längerfristig überhaupt noch Weiterbildungsangebote bereitstellen können? In wen soll investiert werden, wenn nicht klar ist, wer zum Jahresende noch beschäftigt sein wird? Und welche Kompetenzen sollen gefördert werden, wenn sich die Absatzmärkte angesichts veränderter Produktions- und Ausgabemuster verändern? Aktuelle Zahlen lassen schon jetzt keinen Zweifel daran aufkom-

**Summary:** In contrast to the global financial and economic crisis of 2008/09, the corona crisis could lead to a long-term reduction and increasing inequality in participation in further training. Reasons for such a development are increased economic insecurity, reduced time capacities due to care work, and the lack of resources for the effective use of digital learning opportunities. Greater financial support for continuing education, improved access to digital continuing education programs, and supportive family policy measures are therefore necessary, among other things.

**Kurz gefasst:** Anders als die globale Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09 könnte die Corona-Krise dazu führen, dass sich Beschäftigte langfristig seltener weiterbilden und Ungleichheiten in der Weiterbildungsteilnahme zunehmen. Ursachen dafür sind die erhöhte wirtschaftliche Unsicherheit, verringerte zeitliche Kapazitäten durch Betreuungsarbeit sowie das Fehlen individueller Ressourcen zur effektiven Nutzung digitaler Lernangebote. Eine stärkere finanzielle Förderung von Weiterbildung, ein verbesserter Zugang zu digitalen Weiterbildungsangeboten sowie unterstützende familienpolitische Maßnahmen sind daher unter anderem erforderlich.



Sascha Dos Santos ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Rahmen des Horizont 2020 Projekts TECHNICALITY in der Abteilung Ausbildung und Arbeitsmarkt. *[Foto: Martina Sander]*

[sascha.dos-santos@wzb.eu](mailto:sascha.dos-santos@wzb.eu)



Martin Ehlert ist Leiter der Forschungsgruppe Nationales Bildungspanel: Berufsbildung und lebenslanges Lernen und Themenbereichsleiter des Promotionskollegs „Gute Arbeit“. Ansätze zur Gestaltung der Arbeitswelt von morgen. *[Foto: David Ausserhofer]*

[martin.ehlert@wzb.eu](mailto:martin.ehlert@wzb.eu)

men, dass sich diese Rahmenbedingungen für Weiterbildungsaktivitäten verschlechtern: So stand laut dem Deutschen Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA) bereits einen Monat nach Beginn der COVID-19-Maßnahmen in Deutschland rund ein Drittel der Hotel- und Gastronomiebetriebe vor der Insolvenz. Zwischen 4 und 6 Millionen Erwerbstätige befanden sich nach Schätzungen der Hans-Böckler-Stiftung und der Mannheimer Corona-Studie bereits Mitte April in Kurzarbeit. Im Krisenjahr 2009 waren es zu Spitzenzeiten gerade einmal 1,4 Millionen. Während sich das produzierende Gewerbe und Großunternehmen vermutlich schneller von der Krise erholen werden, wird für den Dienstleistungssektor und kleinere Betriebe ein nachhaltiger wirtschaftlicher Ausfall erwartet.

Ein weiteres Novum im Vergleich zur Finanzkrise sind veränderte zeitliche Kapazitäten für die Weiterbildungsteilnahme, da Schulen und Kitas geschlossen sind. Viele Eltern kümmern sich seit Wochen um ihre Kinder und geraten deshalb in Zeitröte. Die schrittweise Wiedereröffnung von Schulen ab Mai und gegebenenfalls der Kitas zu einem späteren Zeitpunkt schaffen hier nur etwas Abhilfe, da es zumindest bis zu den Sommerferien wahrscheinlich keinen Normalbetrieb geben wird. Auch Großeltern können aufgrund ihrer eigenen Gefährdung kaum für die Betreuung einspringen. Somit dürfte die Ungleichheit im Hinblick auf die für Weiterbildung verfügbare Zeit zwischen Haushalten mit Kindern und ohne zunehmen.

Wie die Haushaltszusammensetzung Ungleichheiten in den zeitlichen Kapazitäten beeinflusst, hängt auch von der aktuellen Beschäftigungs- und Wohnsituation ab. Prinzipiell sollten Personen, die in Kurzarbeit oder im Homeoffice sind, aufgrund reduzierter Arbeits- und/oder Anreisezeiten mehr Zeit zur Verfügung haben. Beschäftigte in den sogenannten systemrelevanten Berufen müssen hingegen zurzeit sogar zum Teil Überstunden machen und haben daher weniger Zeit für Weiterbildung. Allerdings muss auch die familiäre Wohnsituation berücksichtigt werden. Zwar sollte die Arbeit zumindest aus räumlicher Sicht mit der Kinderbetreuung leichter vereinbar sein, doch die räumliche Nähe zu anderen Haushaltsmitgliedern kann eine Belastung darstellen. Der alltägliche Lärmpegel kann es erschweren, die nötige Konzentration für Weiterbildung aufzubringen. Damit geht einher, dass die aktuelle Krise zu geringerer Weiterbildungsbeteiligung von Frauen in Haushalten mit Kindern führen könnte. Sie haben schon vor der Corona-Krise meist mehr Betreuungsarbeit als die Männer übernommen. Zurzeit mehren sich Hinweise, dass sich die Ungleichverteilung von Erwerbs- und Haushaltsarbeit zwischen den Geschlechtern noch verschärft, selbst wenn beide Eltern zu Hause sind. So zeigen erste Befunde aus der WZB-Umfrage „corona-alltag.de“, dass insbesondere Mütter eine geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, im üblichen Stundenumfang zu arbeiten. Zeit für Weiterbildung bleibt dann erst recht nicht.

Auch die individuellen Ressourcen und institutionellen Rahmenbedingungen deuten auf geringere Weiterbildungsteilnahme in der aktuellen Krise hin. Da auch in nächster Zeit keine Präsenzveranstaltungen stattfinden können und viele Beschäftigte von Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit betroffen sind oder im Homeoffice arbeiten, fallen traditionelle Angebote und der Arbeitsplatz als Ort des beruflichen Lernens vielfach weg. Dies wird teilweise durch digitale Lernaktivitäten kompensiert werden, die entweder durch Weiterbildungsträger oder Betriebe angeleitet oder aus eigener Initiative erfolgen – doch reicht das aus? Voraussetzung für die digitale Weiterbildung ist eine entsprechende technische Ausstattung der Haushalte sowie grundlegende Kompetenzen im Umgang mit Computern, Software-Programmen und Informationsangeboten im Internet. Hier gibt es große Unterschiede. Während in den jüngeren Altersgruppen nahezu jeder Haushalt über einen Internet- und einen Computerzugang verfügt, sind es laut Statistischem Bundesamt bei den Haushalten, in denen die Haupterwerbsperson zwischen 55 und 64 Jahre alt ist, nur 91,5 Prozent. Hinsichtlich der Fähigkeiten, diese IT-Ausstattung auch gut bedienen und Angebote nutzen zu können, zeigen Daten der PIAAC-Studie (Programme for the International Assessment of Adult Competencies), dass etwa 16 Prozent der Erwerbstätigen in Deutschland nicht einmal über die grundlegendsten Kompetenzen für technologiebasiertes Problemlösen verfügen, die etwa nötig sind, um einen Computer zu bedienen. In



der Altersgruppe über 55 Jahre liegt dieser Anteil sogar bei über 30 Prozent. Außerdem muss ausreichend Platz vorhanden sein, wenn das eigene Zuhause zum Ort des konzentrierten Lernens werden soll. Dies könnte zusammen mit dem erwähnten Faktor Zeit gerade für Haushalte mit Kindern eine Doppelbelastung darstellen, denn sie verfügen im Schnitt über die Hälfte weniger Wohnraum pro Person als Alleinstehende. Auch Geringverdiener haben häufig kleinere Wohnungen. Schließlich benötigen Beschäftigte ein ausreichendes Maß an Eigeninitiative und Informationen über geeignete Weiterbildungsangebote. Für diejenigen, die es nicht mehr gewohnt sind, eigenständig zu lernen – und dabei handelt es sich häufiger um gering Qualifizierte und Ältere –, dürfte dies eine besondere Herausforderung darstellen. Wie sieht es mit der Angebotsseite aus? Digitale Weiterbildungsangebote waren zumindest vor der Krise in Deutschland nur gering ausgebaut. Laut Daten des Adult Education Survey fanden nur 20 Prozent der Weiterbildungskurse im Jahr 2018 zumindest teilweise online statt.

Anders als in der Finanzkrise ist daher in der Corona-Krise wohl nicht mit einer schnellen Erholung, sondern eher mit einer längerfristigen Verringerung der Weiterbildungsbeteiligung zu rechnen. Dies könnte insbesondere Beschäftigte von kleinen Betrieben, Frauen mit Kindern, Ältere und gering Qualifizierte treffen. Potenziell werden dadurch bestehende Ungleichheiten verschärft. Das sind Faktoren, die berücksichtigt werden müssen, damit staatliche oder betriebliche Instrumente zur Unterstützung der Weiterbildungsbeteiligung wirken.

Um die Unsicherheiten während der Corona-Krise abzufedern, gibt es verschiedene Möglichkeiten: Der Staat sollte Unternehmen vor allem dabei unterstützen, vorhandene Belegschaften ohne Entlassungen zu erhalten und bei Bedarf zukunftssträchtige Umstrukturierungen zu ermöglichen. Ein darauf aufbauendes Weiterbildungsangebot kann Betrieben wie Beschäftigten auch über die Krise hinaus eine wirtschaftliche Perspektive verschaffen. Betriebe sollten ferner ihren Beschäftigten mit Beratung und Anleitung für Weiterbildungsaktivitäten zur Seite stehen. Um das digitale Weiterbildungsangebot zu erweitern, wäre eine staatliche Förderung und Bereitstellung eines für alle Beschäftigungsgruppen inklusiven Onlineangebots an Kursen wichtig. Dies sollte auch eine stärkere finanzielle Förderung der Weiterbildungsteilnahme umfassen, wie sie beispielsweise im Konzept der Arbeitsversicherung vorgesehen ist, die von Günther Schmid und Wolfgang Schroeder vorgeschlagen wird (s. auch ihren Beitrag in diesem Heft).

Schließlich sollten familienpolitische Maßnahmen, die die besondere jetzige Situation adressieren, die Weiterbildungsbeteiligung stärken. Eine Ausweitung der Kindertagesbetreuungen auf die 1,8 Millionen Alleinerziehenden (darunter 1,5 Millionen Frauen), wie es das Land Berlin vorgemacht hat, wäre hilfreich, unter anderem, um sie in die Lage zu versetzen, überhaupt Zeit und Nerven für Weiterbildung aufbringen zu können.

### Literatur

Bünning, Mareike/Hipp, Lena/Munnes, Stefan: *Erwerbsarbeit in Zeiten von Corona*. Berlin: WZB 2020.

Dieckhoff, Martina: „Continuing Training in Times of Economic Crisis“. In: Duncan Gallie (Hg.): *Economic Crisis, Quality of Work, and Social Integration*. Oxford: Oxford University Press 2013, S. 88–114.

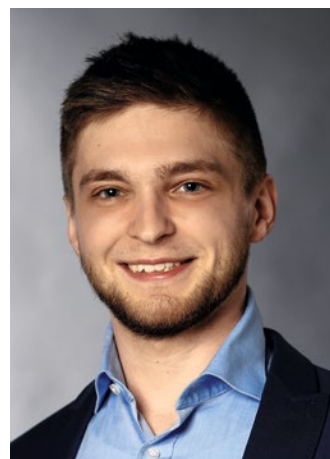
Schmid, Günther/Schroeder, Wolfgang: *Die COVID-19-Krise nutzen: Es ist Zeit für eine Arbeitsversicherung*. 2020. Online: (<https://wzb.eu/de/forschung/corona-und-die-folgen/die-covid-19-krise-nutzen-es-ist-zeit-fuer-eine-arbeitsversicherung>) (Stand 20.05.2020).

Wotschack, Philip/Solga, Heike: *Voraussetzungen einer guten betrieblichen Weiterbildungspraxis. Ergebnisse aus zehn Fallstudien in „Best-Practice“-Betrieben*. WZB Discussion Paper SP I 2013–503. Berlin: WZB 2013.



Carla Hornberg ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Ausbildung und Arbeitsmarkt und arbeitet im WZB im Horizont 2020 Projekt TECHNEQUALITY (Foto: Martina Sander)

[carla.hornberg@wzb.eu](mailto:carla.hornberg@wzb.eu)



Felix Scholl ist studentische Hilfskraft der Abteilung Ausbildung und Arbeitsmarkt im Projekt „Technological Inequality – Understanding the Relation between Recent Technological Innovations and Social Inequalities (TECHNEQUALITY)“. (Foto: privat)

[felix.scholl@wzb.eu](mailto:felix.scholl@wzb.eu)



Heike Solga ist Direktorin der Abteilung Ausbildung und Arbeitsmarkt am WZB und Professorin für Soziologie mit dem Schwerpunkt Arbeit, Arbeitsmarkt und Beschäftigung an der Freien Universität Berlin. (Foto: David Ausserhofer)

[heike.solga@wzb.eu](mailto:heike.solga@wzb.eu)

**Summary:** Some governments have responded to the COVID-19 pandemic by developing policies based on ideas from behavioral psychology, especially „nudge theory“. Arguments made by behavioral scientists advising the UK government, who warned the population would „fatigue“ of, and subsequently ignore restrictions, demonstrate two important limitations of nudging – its libertarian opposition to state intervention; and its lack of a theory of psychological interiority.

**Kurz gefasst:** Verschiedene Regierungen haben bei ihren Reaktionen auf die Corona-Pandemie auf Einsichten der Verhaltenspsychologie zurückgegriffen, insbesondere auf die Nudging-Theorie. In den Argumenten von Verhaltenswissenschaftlern, die die britische Regierung berieten und davor warnten, die Bevölkerung könne der Einschränkungen überdrüssig werden und sie deshalb ignorieren, zeigen sich zwei deutliche Grenzen dieses Ansatzes: Die Nudging-Theorie lehnt staatliche Eingriffe aus einer liberalen Grundüberzeugung heraus ab, und sie hat keine Theorie der psychologischen Innenschau.

# Was Menschen dazu bringt, auch strenge Regeln zu befolgen Die Pandemie zeigt Grenzen der Nudging-Theorie auf

Ríán Derrig

Einige Regierungen haben offen erklärt, dass sie sich bei ihren Maßnahmen gegen die Ausbreitung der Covid-19-Pandemie an der Verhaltenswissenschaft, insbesondere an der durch den Harvard-Juristen Cass Sunstein und den Chicagoer Verhaltensökonom Richard Thaler entwickelten „Nudging-Theorie“, orientiert haben. Viele Politik-Empfehlungen, die auf Nudging beruhen, sind so harmlos wie vernünftig: zum Beispiel die, Desinfektionsgeräte in öffentlichen Gebäuden gut zugänglich und bunt ausgeschildert aufzustellen, um zur Nutzung anzuregen. Oder Menschen sollten beim Händewaschen „Happy Birthday“ singen, weil sie es dann lange genug tun; Tücher sollten in Reichweite ausgelegt werden, um Menschen im Büro davon abzuhalten, sich mit der bloßen Hand ins Gesicht zu fassen. Und so weiter.

Andere Empfehlungen beriefen sich auf Annahmen aus der Nudging-Theorie über die Beziehungen zwischen Individuen, Gesetz und Staat. Das vielleicht bekannteste Beispiel stammt aus Großbritannien: Im März empfahl David Halpern – Chef des „Behavioural Insights Team“ (kurz „Nudge Unit“), das dem Kabinett zugeordnet ist, und Mitglied der Wissenschaftlichen Beratungsgruppe für Notfälle, die die Pandemie-Strategie der britischen Regierung ausarbeitet – eine Ausbreitung des Virus zuzulassen, um eine „Herdenimmunität“ zu erlangen. Sein Argument war, dass die Menschen mit der Zeit ermüden würden und den staatlich verhängten Eindämmungsmaßnahmen weniger folgen würden. Eine Bevölkerung könne nur für eine sehr begrenzte Zeit dazu gebracht werden, gesetzlich verhängten Maßnahmen zu folgen, was den Wert einer solchen Politik verringert. Viele andere Verhaltenswissenschaftler\*innen hinterfragten diese Annahme. Auch die britische Regierung verließ diese Position bald und führte strenge Auflagen für Bewegung und Kontakte ein.

Ich will hier nicht in die Diskussion darüber einsteigen, ob die Menschen sich so verhalten, wie Halpern es vorhersagt, oder ob seine Kritiker Recht haben. Ich will vielmehr untersuchen, was wir aus der Berufung auf das Konzept der Ermüdung über Nudging oder umfassender über die Verhaltenspsychologie lernen können. Die Grundannahmen der Verhaltenspsychologie werden aktuell in der Politik weithin genutzt. Ich denke, dass ihre Anwendung auf unsere gegenwärtige Situation der Pandemie ein besonders helles Licht darauf wirft, welche Aus-



sagen die Verhaltenspsychologie über das Verhältnis von Individuen zum Staat und zu Gesetzen macht.

Der Gedanke, dass Menschen staatlicher Beschränkungen allmählich überdrüssig werden und sich dann weniger daran halten, beruht auf dem Verständnis menschlicher Motivation, das Sunstein und Thaler 2008 in ihrem sehr einflussreichen Buch „Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness“ (auf Deutsch 2009: „Nudge. Wie man kluge Entscheidungen anstößt“) formulierten. Sie beschrieben Nudging als eine Abwandlung des Modells der Motivation, das bis dahin in der Ökonomie vorherrschte. Dieses Modell postulierte, dass Menschen immer versuchen, ihren erwarteten Nutzen zu maximieren, indem sie rational bei allen Entscheidungen Kosten und Nutzen abwägen – und dass sie dabei ziemlich erfolgreich sind. Sunstein und Thaler folgten dabei Ansätzen der Verhaltenspsychologie, vor allem der Prospect Theory (der „Neuen Erwartungstheorie“) von Daniel Kahneman und Amos Tversky, in deren Zentrum derselbe Versuch stand, jenes ökonomische Modell der menschlichen Natur zu korrigieren, das ihrer Meinung nach in den Sozialwissenschaften der 1970er-Jahre dominierte.

Sunstein und Thaler ziehen in ihrem Buch die Forschung von Kahneman und Tversky heran, und sie legen Beispiele vor, die zeigen, dass eine radikal individualistische und ökonomistische Theorie darüber, wie Menschen Entscheidungen treffen, nicht in jedem Fall zutrifft. Sie stellen Abweichungen von der utilitaristischen Motivationstheorie dar, die aus der Befolgung von Traditionen, von sozialem Druck oder dem Bestreben, den Status quo zu erhalten, kommen können. Diese Abweichungen werden als faszinierende Phänomene dargestellt, als Abkehr von einem ökonomischen Modell des sozialen Lebens, das aber als starkes Ideal bestehen bleibt.

Was die beiden schuldig bleiben, ist eine Theorie dafür, woher diese unterschiedlichen Arten der Motivation stammen könnten. Die Verhaltenspsychologie und das Nudging als ihr Zweig bieten also keine Theorie der psychologischen Innenschau an. Im Gegenteil, sie hält das Innere für unerforschlich – unser Verständnis von menschlicher Motivation, von Präferenzen oder Entscheidungen muss also auf beobachtbaren und idealerweise messbaren Anzeichen in unserem Tun, unseren Äußerungen oder unseren Körpern beruhen. Kahneman und Tversky, Sunstein und Thaler relativieren mit ihrer Verhaltenspsychologie also die radikal ökonomistische Erklärung der menschlichen Motivation. Sie nutzen diese aber immer noch als Hintergrundfolie und identifizieren Abweichungen von der ökonomischen Rationalität, die ihrerseits ziemlich vorhersagbar und daher generell korrigierbar sind.

Sunstein und Thaler gehen davon aus, dass Menschen durch rationales Kosten-Nutzen-Denken ihre Interessen am besten verfolgen können. Sie wollen Interventionen entwickeln, die sie von diesen Kurzschlüssen, diesen Momenten von Gedankenlosigkeit und versagender Selbst-Kontrolle abhalten und sie zurück zur rationalen Analyse der erwarteten Nützlichkeit „stupsen“ – das ist die Übersetzung von „nudge“. Das Ergebnis nannten Sunstein und Thaler „libertären Paternalismus“: eine stark liberal geprägte politische Theorie, die auf der Freiheit der Wahl beruht, mit einigen Korrekturen, was die Vielfalt der Motivationen betrifft, die Individuen dazu bringen könnten, von der rein rationalen Analyse ihrer Wahlmöglichkeiten abzuweichen.

Wer sich in der gegenwärtigen Situation der Bedrohung durch die sich ausbreitende Pandemie für politische Entscheidungen auf Grundgedanken des Nudging beruft, wird an Grenzen dieser Theorie stoßen. Ich sehe zwei Stellen, an denen die Art, wie die Nudging-Theorie die Beziehungen zwischen Individuen, Gesetzen und Staat beschreibt, der aktuellen Notstandssituation nicht gerecht werden kann.

Erstens ist der staatlich verordnete Lockdown ein Eingriff, der entschieden weiter reicht, als das Nudging es vorsieht. Als eine Spielart des Liberalismus will Nudging staatliche Eingriffe zunächst möglichst kleinhalten. Nach Sunstein und Thaler gestalten die Entscheidungsarchitekten in der Politik die Kontexte, in de-



Rián Derrig ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Global Constitutionalism im WZB. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Geschichte und Theorie des Konstitutionalismus sowie der Rechtswissenschaft in der Zeit zwischen den Kriegen. (Foto: Martina Sander)

[rian.derrig@wzb.eu](mailto:rian.derrig@wzb.eu)

nen Individuen Entscheidungen treffen, aber sie achten immer das Recht dieser Individuen, selbst zu wählen. Vielen mag dies in einer Zeit als attraktives Projekt erschienen sein, als es Mode war, den Staat kleinzuhalten und die Märkte und den privaten Sektor auszudehnen – Sunstein und Thaler bezeichneten ihre politische Vision als „Dritten Weg“. In einer Besprechung neuerer Arbeiten von Cass Sunstein hat der Yale-Historiker und Jurist Samuel Moyn den politischen Ansatz dahinter herausgearbeitet und kritisiert, dass Sunsteins Fokus auf selbstauferlegte Hindernisse, die individuellen Bedürfnissen im Weg stehen, strukturelle Unterdrückung und Machtverhältnisse ausblendet.

Die Problematik dieser Politik minimaler Regierungsintervention war also schon länger sichtbar, aber jetzt, wo die Covid-19-Pandemie dringend staatliche Planung und Ausgaben braucht, ist sie es umso mehr. Sicher ist es wichtig, dass Menschen Desinfektionsmittel benutzen und ihre Hände gründlich waschen, oder dass sie sich nur mit Tüchern ins Gesicht fassen, und jeder Hinweis, wie man diese Praktiken fördern kann, ist hochwillkommen. Aber Nudging ist ein Entwurf öffentlicher Politik, der von der Anlage her gegen die Art von Eingriffen durch den Staat arbeitet, die in einer Pandemie nottun.

Zweitens hat Nudging das Problem, dass es keine Erklärung für das psychologische Innenleben bietet, also dafür, wie Motivationen entstehen. Wenn wir die verschiedenen Grade von Verstärkung betrachten, die in einer liberalen politischen Ordnung zulässig sein mögen, dann hängt der Erfolg eines staatlich verfügbaren Lockdowns von der Selbstkontrolle der Einzelnen ab. Wenn die Nudging-Theorie nun behauptet, dass ein zentraler Bestandteil individueller Entscheidungsfindung die Abwesenheit von Selbstkontrolle sei, dann ist es wenig überraschend, dass aus dieser Perspektive ein Lockdown scheitern muss, weil Menschen der Beschränkungen, die sie befolgen sollen, schnell überdrüssig werden. Der Mangel an Selbstkontrolle, Gedankenlosigkeit oder mentale Kurzschlüsse können menschliche Motivation nicht zureichend begründen.

Die Theorie des Nudging kann zwar beschreiben, dass Tradition, sozialer Druck oder Solidarität Menschen motiviert, bestimmte Dinge zu tun oder zu lassen. Sie kann aber nicht erklären, warum diese Phänomene Menschen motivieren. Ohne eine solche Erklärung können wir nur darüber spekulieren, wie und wann man sich auf Tradition, sozialen Druck oder Solidarität verlassen kann, um kollektive Ziele zu erreichen. Auf diese Schwächen der Nudging-Theorie wurde schon früher hingewiesen, aber genau in einer Krisensituation wie der jetzigen Pandemie, wenn uns komplexe und widerstreitende Motive bewegen – die Solidarität in einer Gemeinschaft, die Sorge um Nahestehende und zugleich der soziale Druck, Auflagen zu befolgen oder zu ignorieren –, ist es zentral, dass unserer Politik ein tiefes Verständnis dessen zugrunde liegt, warum diese Motive entstehen und wie sie uns antreiben.

#### **Literatur**

Kahneman, Daniel: *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux 2011.

Moyn, Samuel: „The Nudgeocrat: Navigating Freedom with Cass Sunstein“. In: *The Nation*, Jg. 3, June 2019.

Thaler Richard H./Sunstein, Cass R. *Nudge: Wie man kluge Entscheidungen anstößt*. Berlin: Econ 2009.

# Bowl Alone! Sozialkapital spielt eine wichtige Rolle für die Akzeptanz von Social Distancing

*Jonas Wiedner, Markus Konrad, Ruud Koopmans und James Laurence*

Entgegen der ab Mai lauter gewordenen Kritik an der deutschen Pandemiepolitik handelt es sich bei den Anti-Corona-Maßnahmen von Bund und Ländern nicht einfach um von oben verordnete Zwangsbestimmungen. Ausgangsbeschränkungen, wie sie am 22. März in Kraft traten, ließen sich schlicht nicht gegen den Willen der Bevölkerung durchsetzen. Schon die Szenen bei den sogenannten Hygienesdemos machen deutlich: Wenn sich nur ein relativ geringer Teil der Bevölkerung entschließt, den Aufforderungen zum Abstandhalten nicht nachzukommen, wird es für den Staat schwer, Regeln verbindlich durchzusetzen. Zumindest im Kontext eines demokratischen Rechtsstaats ist Seuchenschutz daher auf die Mitwirkung eines Großteils der Bürger angewiesen. Social Distancing, solange es de facto auf Freiwilligkeit beruht, steht vor dem Problem der Koordinierung individuellen Handelns zum Nutzen aller. Aber durch welche Mechanismen werden Menschen motiviert, ihre Mobilität tatsächlich einzuschränken?

Aus der Perspektive der Sozialkapitalforschung lassen sich für diese Frage grundsätzlich zwei Modelle unterscheiden. Das erste Modell betrachtet Social Distancing als ein Kollektivgut, das dem klassischen Free-Rider-Problem ausgesetzt ist. Demnach steht Social Distancing vor der Herausforderung, dass die Kosten des Daheimbleibens, etwa in Form reduzierten Sozialkontakts oder wirtschaftlicher Unsicherheit, individuell wahrgenommen werden, die Erfolge der Strategie aber nicht. Solange sie selbst gesund bleiben, ist es für Einzelne schlicht nicht möglich, kollektive Phänomene wie Infektionszahlen oder Reproduktionsraten auf das eigene Handeln, im Positiven wie im Negativen, zurückzuführen. Dies ist die viel zitierte Tragik des Seuchenschutzes: Sobald er erfolgreich ist, wirkt er übertrieben. Wenn sich die Mehrheit an die Vorgaben hält, ist andererseits das Risiko einer eigenen Ansteckung gering. Daraus entsteht das Free-Rider- oder Trittbrettfahrer-Problem: Für das eigene Wohlergehen ist es am bequemsten, wenn sich andere an die Regeln halten, man selbst aber nicht. Wenn alle zu Hause bleiben, kann man selbst gefahrlos U-Bahn fahren. Handelt jedoch jede und jeder nach dieser Maxime, ist die U-Bahn schnell voll und das Virus kann sich ausbreiten. Die Lösung ähnlicher Probleme besteht häufig darin, dass durch Sozialkapital, etwa in Form dichter Beziehungsnetzwerke, soziale Kontrolle entsteht. Dort, wo das Sozialkapital hoch ist, werden Trittbrettfahrer erkannt und diszipliniert. Über den Umweg der sozialen Kontrolle in dichten Netzwerken kann es also, so das Modell, gelingen, egoistische Isolationsverweigerung zu begrenzen.

Das zweite Modell betont die mehrdeutige Rolle des Vertrauens in Mitmenschen. In den Sozialwissenschaften wird Vertrauen üblicherweise eine förderliche Rolle bei der Lösung von Kollektivgüterproblemen zugeschrieben: Erst Vertrauen ermöglicht altruistisches Handeln und damit die Entstehung von Kooperation. In einer Pandemiesituation kann dies anders sein. In seinem Klassiker „Bowling Alone“ analysiert der US-amerikanische Politikwissenschaftler Robert Putnam den Niedergang des Gemeinsinns in Amerika. Eine zunehmende Individualisierung und der Verfall zivilgesellschaftlicher Organisationen – symbolisiert durch das titelgebende einsame Kegelspiel – untergrabe Vertrauen und damit die Möglichkeit, kollektive Güter bereitzustellen. Menschen zögen sich auf sich selbst zurück. Die Ironie der aktuellen Pandemiesituation liegt darin, dass es gerade dieser Rückzug ist, der das Gemeingut in Form niedriger Infektionsraten för-

---

**Summary:** Anonymous trace data from Google Maps can be used to analyze behavioral changes during the Coronavirus lockdown. Data from Berlin collected between early April and early May contradict the hypothesis that social distancing is primarily an instance of the classic collective goods problem. To the contrary, first results show that neighborhood features which typically predict higher stocks of social capital are associated with less social distancing.

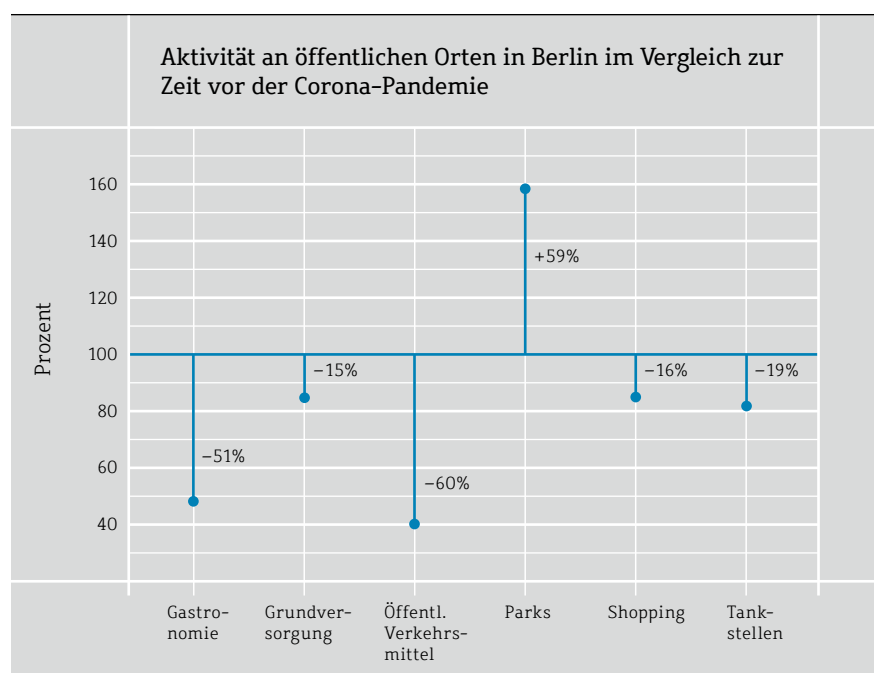
---

**Kurz gefasst:** Mit Nutzerdaten, die bei der Verwendung von Google Maps anfallen, lassen sich Verhaltensänderungen während der Kontaktbeschränkungen zur Eindämmung des Coronavirus analysieren. Daten für Berlin aus dem Zeitraum von Anfang April bis Anfang Mai widersprechen der These, bei Social Distancing handle es sich vor allem um ein klassisches Kollektivgutproblem. Stattdessen zeigen erste Ergebnisse, dass sozialräumliche Faktoren, die typischerweise mit umfassenderem Sozialkapital in Verbindung stehen, mit weniger Social Distancing einhergehen.

dert. Gemeinnützig ist, ließe sich formulieren, wer allein kegelt. In Gegenwart eines unsichtbaren Pathogens kann Vertrauen in Mitmenschen nämlich auch Leichtsinns gleichkommen. Denn das Kollektivgut Social Distancing besteht nicht nur aus dem Zu-Hause-Bleiben. Die andere Komponente ist das Verhalten in der Öffentlichkeit. Hält man sich an die vorgegebenen Abstandsregeln? Befolgt man die empfohlenen Hygieneregeln? Vertrauen auf die Hygiene und Rücksichtnahme der Mitmenschen lässt das Verlassen der eigenen Wohnung weniger riskant erscheinen. Wer den Nachbarn misstraut, bleibt dagegen zu Hause. Diese Perspektive legt eine im Vergleich zum Trittbrettfahrer-Modell umgekehrte Schlussfolgerung nahe: Wo viel Sozialkapital vorliegt, ist das Vertrauen darauf, dass sich die Menschen in der Öffentlichkeit an die Abstands- und Hygieneregeln halten höher – man kennt sich ja.

Welche dieser zwei gegensätzlichen Perspektiven ist eher geeignet, um das Verhalten von Menschen während der Corona-Krise zu beschreiben? Einen ersten Hinweis können Daten einer neuen Studie liefern, die wir am WZB zwischen Mitte April und Anfang Mai in Berlin durchgeführt haben. Dazu haben wir Suchanfragen an Google Maps geschickt für verschiedene Arten von Orten, zum Beispiel „Supermarkt in Berlin“ oder „Fast Food in Berlin“. Für einige der gefundenen Orte in den Suchergebnissen bietet Google eine Angabe der üblichen Stoßzeiten sowie der aktuellen Betriebsamkeit vor Ort. Da die üblichen Aktivitätswerte ein gemittelter Wert über einen langen Zeitraum sind, sind sie ein guter Indikator der Aktivitätsmuster dieser Orte vor der Corona-Krise. Dieser lässt sich ins Verhältnis zum aktuellen Wert setzen und ergibt somit ein Maß des Social Distancings an diesem Ort. Diese Daten wurden automatisiert zu verschiedenen Zeitpunkten abgerufen.

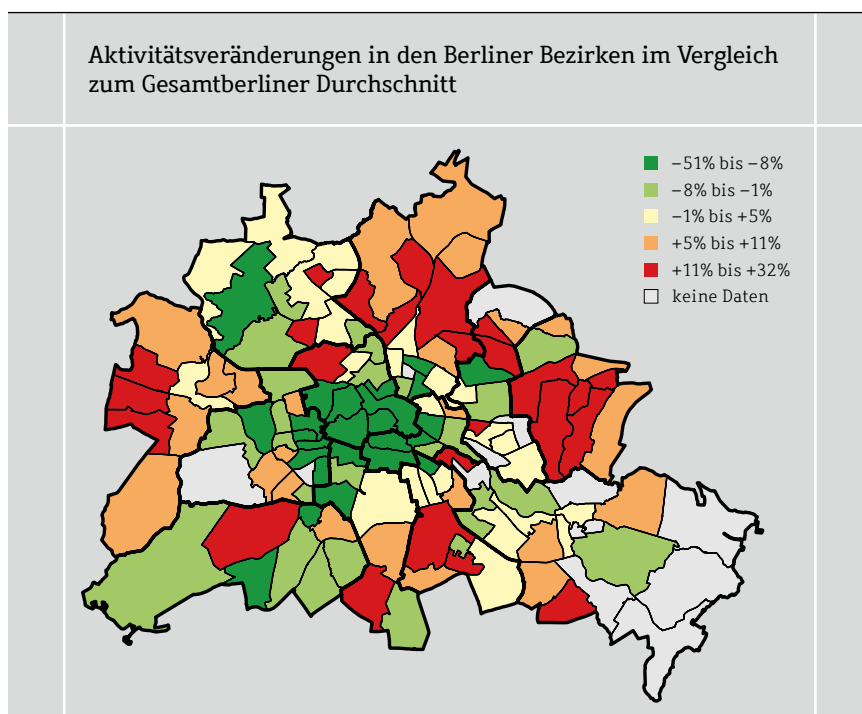
Welche Schlüsse lassen sich aus den Daten ziehen? Zunächst haben wir starke Belege dafür gefunden, dass die Berlinerinnen und Berliner ihre Mobilität deutlich eingeschränkt haben. Unsere Daten passen damit in das Bild vergleichbarer Untersuchungen etwa des Robert Koch-Instituts. Grafik 1 zeigt den Median des errechneten Rückgangs von Aktivität an Berliner Orten über sechs verschiedene Kategorien. Mit der Ausnahme von Parks lassen sich für alle Arten von Orten deutliche Besucherrückgänge feststellen. Dabei ist zu beachten, dass diese Werte den wahren Rückgang noch unterschlagen: Wurden Orte wie Fast-Food-Restaurants, Cafés oder Geschäfte, die nicht der Grundversorgung dienen, von Amts wegen geschlossen, tauchen sie auch nicht in unseren Daten auf. Grafik 1 zeigt in jedem Fall, dass das Free-Rider-Problem zumindest in Teilen gelöst werden konnte.



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten aus der Google Places API zwischen 03.04.2020 und 07.05.2020

Um Hinweise darauf zu erhalten, welches der beiden oben vorgestellten Modelle eher in der Lage ist, einen Erklärungsbeitrag für diese Tatsache zu liefern, müssen wir uns eines indirekten Ansatzes bedienen. Für einen strengen Theorietest fehlen uns Informationen über die Motive von Individuen. Gleichwohl können wir die beobachtete Aktivität an öffentlichen Orten mit Eigenschaften ihrer sozialräumlichen Umgebung in Verbindung setzen. Diese Eigenschaften sind gut erforscht und für viele Indikatoren ist bekannt, ob sie mit mehr oder weniger Sozialkapital auf Ebene der Nachbarschaft in Verbindung stehen. So lassen sich erste Hinweise finden, ob eher der Effekt sozialer Kontrolle oder der Rückzug in die eigene Wohnung angesichts der Unsicherheit über das Verhalten der Nachbarn eine Rolle spielen.

Zunächst nehmen wir aber die räumliche Dimension von Social Distancing in Berlin selbst in den Blick. Grafik 2 zeigt den Rückgang von Aktivität in Berliner Nachbarschaften relativ zum stadtweiten Trend. Die Karte zeigt deutlich, dass vor allem die innerstädtischen Geschäftszentren um die Friedrichstraße, den Alexanderplatz, die City West, aber auch in Kreuzberg weniger frequentiert werden. Dies spiegelt die Tatsache wieder, dass sich in diesen Stadtteilen viele Geschäfte, Büros und Lokale befinden, die auch von nicht Ansässigen besucht werden, unter den Corona-Maßnahmen jedoch geschlossen oder wenig nachgefragt waren. Außerhalb des Innenstadtbereichs ist auf den ersten Blick kein eindeutiges Muster zu erkennen. Eher vorstädtische Stadtteile zeigen sowohl eher starke (in Köpenick) als eher schwache (in Marienfelde) Aktivitätsrückgänge. Ein Ost-West-Unterschied ist nicht zu sehen. Diese Muster widersprechen der aus der Free-Rider-Perspektive entspringenden Vorstellung, dass sich Social Distancing, überspitzt gesagt, in so anonymen wie anomischen Innenstadtdistrikten nicht durchsetzen lässt. Dies ist nicht der Fall. Auch in so gutbürgerlichen Stadtteilen wie Friedenau (Charlottenburg-Wilmersdorf) oder Heinersdorf (Pankow) lässt sich eine relativ hohe Aktivität feststellen.



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten aus der Google Places API zwischen 03.04.2020 und 07.05.2020

Einen deutlicheren Hinweis auf die Rolle von Sozialkapital gibt Grafik 3, die die Aktivitätswerte an öffentlichen Orten mit den Eigenschaften ihrer unmittelbaren stadträumlichen Umgebung in Verbindung setzt. Um Verzerrungen zu vermeiden, haben wir für diese Analyse die innerstädtischen Geschäftszentren in Mitte sowie rund um den Breitscheidplatz und den Bahnhof Zoo ausgeschlossen. Es zeigt sich, dass Aktivität besonders dort fällt, wo einerseits viele Neuzugezogene, die weniger als fünf Jahre an ihrem aktuellen Wohnort gemeldet sind, le-



Jonas Wiedner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Migration, Integration, Transnationalisierung. Dort forscht er zur wohnungsbezogenen Mobilität ethnischer Minderheiten in Deutschland. Daneben interessiert er sich für Fragen der sozialen Mobilität und der Arbeitsmarktforschung, vor allem in Bezug auf Menschen mit Migrationshintergrund. (Foto: Martina Sander)

[jonas.wiedner@wzb.eu](mailto:jonas.wiedner@wzb.eu)



Markus Konrad ist als Data Scientist in der IT-Abteilung des WZB zuständig für Datenaufbereitung, -analyse und -visualisierung. Der Schwerpunkt seiner Arbeit liegt auf Data Mining, quantitativer Textanalyse und Analyse von Geodaten. Er schreibt über seine Arbeit im Data Science Blog. (Foto: Martina Sander)

[markus.konrad@wzb.eu](mailto:markus.konrad@wzb.eu)





Ruud Koopmans ist Direktor der Abteilung Migration, Integration, Transnationalisierung, Professor für Soziologie und Migrationsforschung an der Humboldt-Universität zu Berlin und Gastprofessor für Politische Wissenschaften an der Universität Amsterdam. (Foto: David Ausserhofer)

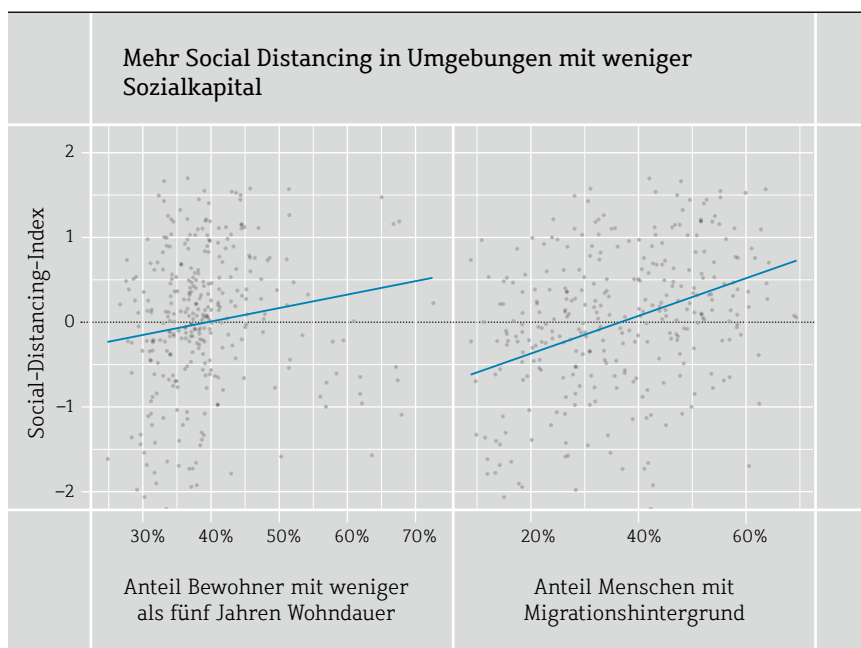
ruud.koopmans@wzb.eu



James Laurence ist Forschungsstipendiat am Cathie Marsh Institute for Social Research der University of Manchester. Während seines Aufenthalts am WZB als Gast der Forschungsabteilung Migration, Integration und Transnationalisierung untersuchte er, wie sich der soziale Zusammenhalt verändert, in Bezug auf die sich wandelnden Muster ethnischer Vielfalt und Immigration in Deutschland und im Vereinigten Königreich. (Foto: Nuffield College, University of Oxford)

james.laurence@manchester.ac.uk

ben und andererseits mehr Menschen mit Migrationshintergrund wohnen, also in ethnisch diverseren Stadtgebieten. Beides sind Maße, die mit vergleichsweise niedrigem Sozialkapital in Verbindung gebracht werden, weil sie der Entstehung von engen sozialen Netzwerken, Vertrauen und Koordinierung kollektiven Handelns entgegenstehen können. Bedingungsfaktoren von Sozialkapital gehen in Berlin also mit „weniger“ Social Distancing im Sinne des „Zu-Hause-Bleibens“ einher. Obwohl unsere Daten nur Korrelation, aber keine Kausalität belegen können, deutet dieses Muster doch an, dass dem Mechanismus sozialer Kontrolle weniger Bedeutung zukommt als der Perspektive, die mangelndes Vertrauen als Grund für sozialen Rückzug in den Mittelpunkt stellt. Auch wenn diese Befunde in komplexeren statistischen Modellen bisher bestätigt werden konnten, braucht es weitere Analysen, um Alternativerklärungen für diese Muster auszuschließen.



Ist also, um auf die Ausgangsfrage zurückzukommen, Furcht vor der eigenen Ansteckung in einem anonymen Großstadtkontext eine Triebfeder hinter der weitgehenden Mobilitätsreduktion in Berlin, die wir im März und April beobachten konnten? Auch wenn eine abschließende Antwort darauf noch nicht möglich ist, sind unsere Befunde zumindest mit dieser These vereinbar. In Zeiten, in denen Isolation Gemeinssinn ausdrückt, könnte sich also ein ungewöhnliches Phänomen zeigen: Sozialkapital, das Handeln im kollektiven Interesse nicht befördert, sondern untergräbt.

#### Literatur

Dinesen, Peter Thisted/Schaeffer, Merlin/Mannemar Sønderskov, Kim: „Ethnic Diversity and Social Trust: A Narrative and Meta-Analytical Review“. *Annual Review of Political Science*, 2020, Jg. 23, H. 1, S. 441–65. Online: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052918-020708> (Stand 02.06.2020).

Putnam, Robert D.: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. 1. Touchstone Edition. New York, NY: Simon & Schuster 2001.

Robert Koch-Institut/Humboldt Universität zu Berlin: „Covid-19 Mobility Project“. 2020. Online: <https://www.covid-19-mobility.org/> (Stand 02.06.2020).

# Zeit der Narrative In der Corona-Krise entstehen aus bekannten Motiven neue Geschichten

Silvio Suckow

Der März und der April 2020 sind vollkommen unerwartet verlaufen. Die Bedrohung durch das Corona-Virus hat zu einer globalen Krise geführt. Diese Krise wird nicht nur die realen Verhältnisse verändern, sondern auch die Interpretationen und Deutungen. Die Pandemie erzeugt ihre eigenen Narrative. Im Normalfall stützen Individuen einen Großteil ihres Handelns auf unhinterfragte Erwartungen darüber, wie Mitmenschen und gesellschaftliche Institutionen sich verhalten. In der Wirtschafts- und Finanzwelt sind diese Erwartungen für Investitionsentscheidungen maßgeblich, und bei vielen sozialen Institutionen spielt Erwartungsstabilität – also Vertrauen – eine gewichtige Rolle. Prinzipiell sind Erwartungen auf die realitätsnahe Zukunft, auf das Noch-nicht-Erreichte, aber Erreichbare ausgerichtet. Sie können Systeme in stabilen Bahnen halten – so stellt beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland die stärkste Fraktion eines Parlaments üblicherweise die oder den Regierungsvorsitzende/n. Erwartungen können aber auch für Dynamik sorgen, nämlich wenn sie enttäuscht werden. Die neue Realität muss dann durch Deutungen kollektiv eingehegt, mit bisherigen Vorstellungen kompatibel gemacht werden.

Auch wenn Erwartungen nicht immer sichtbar sind oder verbalisiert werden, sind sie oft handlungsleitend. Dabei sind sie in Narrative eingebunden. Die „soziale Marktwirtschaft“ etwa lässt gemeinschaftliche Hilfe für bedrohte individuelle Existenzen erwarten und ist so zur Grundlage vieler sozialstaatlicher Argumente geworden. Auch das Bild der „blühenden Landschaften“ verband die Freude und auch die Verunsicherung vieler DDR-Bürger\*innen auf eine gelingende Zukunft – Helmut Kohl als „Einheitskanzler“ gewann mit diesem Bild die Wahl. Narrative können also gerade in Krisen und Umbrüchen kollektive Erwartungen generieren, die danach als gemeinschaftliche Legitimationsressource konstitutiv für eine Gesellschaft bleiben oder aber in Frustration umschlagen.

Immer ringen verschiedene Interessenslagen und diverse politische Spektren um die Deutungshoheit. Daher kommt kaum ein Narrativ ohne ein Gegen-Narrativ aus, das eine alternative Geschichte erzählt. Das zeigt das Beispiel der unterschiedlichen Beschreibungen der Rolle der Treuhandanstalt: Wurde „der Osten verkauft“ oder „privatisiert“? Diese Geschichten und unsere soziale Position zu und in diesen Narrativen beeinflussen auch heute noch unsere Urteile. Jüngst hat Steffen Mau mit dem Buch über seinen Heimatort „Lütten Klein“ gezeigt, wie die Kosten, Mühen und Erfolge des Beitritts der DDR zur BRD zwischen Ost- und Westdeutschen auch 30 Jahre später sehr unterschiedlich beurteilt werden. Vielleicht liegt das auch daran, dass für viele Ostdeutsche dieser „Alles-schien-möglich“-Moment zwangsläufig mit Enttäuschungen einhergehen musste, während sich für viele Westdeutsche die Erwartungen und der Alltag nicht wesentlich veränderten.

Mit der Corona-Krise könnte die Bundesrepublik, gemeinsam mit Europa und der Welt, vor dem ersten geteilten „Alles-ist-möglich“-Moment stehen. Wird nun alles anders? Und wie wird es? Behalten die Untergangsprophet\*innen Recht, und das gehamsterte Klopapier wird wertvoller als der Euro, oder brechen wir auf in eine neue, digitalisierte Welt mit weniger CO<sub>2</sub>-Ausstoß und Entschleunigung? Oder müssen sich letztlich nur die Narrative ändern, damit auch danach alles so bleiben kann, wie es war? Diese Deutungsarbeit ist fundamental, nötig und hat längst begonnen.

---

**Summary:** Crises are times in which history is written. Narratives formed here must draw on familiar and catchy motifs that are closely linked to functions of systems such as economy or medicine. At the same time, they are intended to generate confidence for an uncertain future. The images created now therefore condense past, present and future. In this way, they can create collective expectations that will guide action for a long time to come. Whether an overarching master narrative will be formed, however, remains open.

---

**Kurz gefasst:** Krisen und Umbrüche sind Zeiten, in denen Geschichte geschrieben wird. Dabei greifen neu gebildete Narrative auf bekannte und eingängige Motive zurück, die eng mit Funktionssystemen wie Wirtschaft oder Medizin verknüpft sind. Gleichzeitig sollen sie für eine ungewisse Zukunft Zuversicht erzeugen. Die jetzt entstehenden Bilder verdichten daher Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Hierdurch können sie kollektive Erwartungen schaffen, die für lange Zeit handlungsleitend werden. Ob sich ein übergreifendes Master-Narrativ bilden wird, ist allerdings offen.

In den Medien läuft eine Interpretationsmaschinerie, die derzeit viele Angebote unterbreitet, um die Veränderungen begreiflich zu machen. Die Rhetorik der Interpreten zur Krise – seien es Politiker\*innen, Journalist\*innen oder Wissenschaftler\*innen – bewegt sich dabei zwischen einer gewissen Demut vor der Natur, Anspielungen auf Krieg oder Kampf und Bezügen auf den Zusammenhalt der jeweiligen (meist nationalstaatlichen) Gemeinschaft.

Weniger bekannt ist bisher noch, wie die Krise bei der Mehrheit der Gesellschaft(-en) wahrgenommen wird: Wie deuten die Menschen die Krise, wie wollen sie zurück zur Normalität, und welche Ausnahmen sollen zur Regel werden? All dies kann sich nur mit der Zeit klären. Sozialwissenschaftliche und psychologische Forschung kann diese Klärung dann rückwirkend aufdecken. Die Narrative weisen aber auf die Wissenslücke, die die offene und ungewisse Zukunft darstellt.

Und da die Ausdeutung noch im Gange ist, wird sie auch mit weiterem Fortgang noch mutieren, und zwar in verschiedenen Regionen der Welt durchaus unterschiedlich bis gegensätzlich. Und doch lassen sich erste Themen und Motive identifizieren, die für die Narrative dominant werden könnten. Diese Motive aus Gesundheit, Wirtschaft, Sozialsystem und Politik sind nicht neu. Doch in der Krise treten manche Konfliktlinien deutlicher hervor.

Im und aus dem Gesundheitssystem werden Motive des Schutzes und der Resilienz in Ausnahmefällen dominant. Das Vorhandensein von Reserveressourcen personeller und materieller Natur sowie das Wissen darüber durch Zentralregister, aber auch die Erhebung und Sammlung von Daten – eHealth – werden wichtiger. Sie gelten als unabdingbar für die bessere Krisenbewältigung und -prävention sowie für eine Lockerung der Maßnahmen. Es wird aber wahrscheinlich auch in der – irgendwann – folgenden Bewertung der Corona-Krise zu Vergleichen kommen: Wenn dies alles zur Vermeidung von Pandemie-Toten getan wird, warum wird nicht mehr getan für die Vermeidung von Grippe- oder Verkehrstoten?

Wie auch im medizinischen Sektor lassen sich im wirtschaftlichen Bereich die Entwicklungen und Prognosen oft mit fieberkurvenartigen Zahlenreihen für die Öffentlichkeit nachverfolgen. Und doch wird an den teils sehr unterschiedlichen Schätzungen und Zukunftsszenarien deutlich, dass die wirtschaftliche Bewältigung dieser Krise nicht berechenbar ist. In vielen Branchen haben sich Entwicklungen verschärft, die sich bereits vor der Corona-Krise andeuteten. Die Stichworte sind hier „Einzelhandelssterben“, Digitalisierung der „Customer Relations“, aber auch „heimische“ Produktion durch (teil-) automatisierte Fabriken in Europa als Reindustrialisierung durch „Industrie 4.0“. Entscheidend wird auch hier der Blick nach vorn sein: Wofür werden Bürgschaften, Kredite und Konjunkturprogramme aufgewendet? Es deutet sich an, dass die Förderung zukunftsfähiger Bereiche Vorrang erhalten wird, da diese durch disruptive Innovationen und daraus folgende Erträge die getätigten Investitionen zu rechtfertigen versprechen. Wer sich selbst also als nachhaltig verkaufen kann, wird Chancen haben, von dieser Geschichte zu profitieren. Selbst für die deutsche Automobilindustrie könnten Änderungen, die für die nächsten Jahre geplant waren, schneller und härter eintreffen als erwartet.

Nationalstaatliche Regierungen versuchen in der Corona-Krise, die beiden Systeme Gesundheit und Ökonomie zu stabilisieren, um Überlastungen zu vermeiden und Belastungen abzufedern. In Deutschland ist die Anwendung kommunikativer Macht zu beobachten: Eine Kanzlerin erklärt im Duett mit Expert\*innen die Einschränkungen der Grundrechte und Überwachungsmaßnahmen auf wissenschaftlicher Basis. Erst die Überzeugung eines großen Teils der Gemeinschaft machen die effektiven Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Ausbreitung des Virus ohne übertriebenen Zwang möglich. Es ist eine Macht, die auf dem Vertrauen in die Wissenschaft und die Regierung aufbaut. Erst die nachvollziehbaren Gründe der Expert\*innengemeinschaft aus Virologie und Public Health machen das entschiedene Handeln der Regierungen in einem freiheitlich-demokratischen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland möglich. Dieser „Stabilitätspakt“ gibt Anstoß zum Nachdenken, ob nicht beispielsweise in der Klimapo-

litik ähnlich entschiedenes Handeln möglich wäre, denn auch dort wären gute Gründe der Expert\*innengemeinschaft gegeben – auch wenn die Bedrohung abstrakter ist. Fragen der Stabilität stellen sich auch hinsichtlich der Europäischen Union und des Euros. Deshalb werden vielleicht auch wirtschaftspolitische Instrumente, wie sie in der Modern Monetary Theory ausgearbeitet wurden, einen Praxistest erhalten. So würden beispielsweise das „Helikoptergeld“ als temporäres bedingungsloses Grundeinkommen oder eine stärkere Aktivität der Europäischen Zentralbank beim Kauf von Staatsanleihen auch kommunikativ als Stabilitätsakt vermittelt werden müssen.

Die sozialen Systeme des Alltags und der Arbeitswelt konnten auf die Schutzmaßnahmen zur Eindämmung der Virusverbreitung nur reagieren. Dabei treten nun schon vorhandene Ungleichheiten durch die Pandemie verstärkt hervor und werden auf teils tragische Weise sichtbar. Ärmere Menschen sind nicht nur von stärkeren Krankheitsverläufen und dem Tod durch Covid-19 bedroht, sie haben auch oft nicht das Privileg, Körperkontakt bei der Arbeit zu vermeiden oder gleich ganz im Homeoffice zu arbeiten. Besonders frappierend fällt auf, dass viele als systemrelevant deklarierte Berufe nicht entsprechend honoriert werden. Auch die Spaltung zwischen denen, die von Home-Schooling mehr oder weniger stark beeinträchtigt sind, oder denen, die digital mehr oder weniger versiert sind, droht sich zu verschärfen. Nicht nur hier, sondern auch im finanziellen Bereich werden im Durchschnitt die oberen Milieus der Gesellschaft der Krise eher trotzen können. Eine Vertiefung der Spaltung der Gesellschaft durch die Corona-Krise ist mehr als wahrscheinlich. Trotzdem könnten auf Grund der gefühlten geteilten Betroffenheit Werte wie Zusammenhalt, Solidarität und Dankbarkeit zumindest gegenüber den Berufen der Anderen zunehmen. Denn für die meisten, die diesen Text lesen, gilt wahrscheinlich: Die Andere bringt die Pakete. Der Andere pflegt Verwandte im Heim. Und die Andere schiebt Überstunden im Lebensmittelhandel.

Zusammenfassend lässt sich für Deutschland sagen, dass sich aus vier Bereichen Elemente zur Deutung der Corona-Krise abzeichnen: aus dem medizinischen Bereich Motive der Prävention, aus dem wirtschaftlichen Bereich Motive der Beschleunigung, aus dem politischen System Motive der Stabilität und aus dem sozialen System Motive der unbegründeten Ungleichheit. Die daraus gewonnen Narrative bedienen die grundlegenden und bewährten Funktionslogiken der jeweiligen Bereiche. Ein neu entstehendes Narrativ muss gemeinsame Erfahrungen einbeziehen und überzeugende Lösungen für eine ungewisse Zukunft anbieten. Ob sich zur weiteren Komplexitätsreduktion sogar ein übergreifendes Master-Narrativ (der französische Philosoph Jean-François Lyotard spricht von „méta récit“) bilden wird, ist fraglich. Dafür müssten die unterschiedlichen Motive in ein eingängiges und zuversichtliches Bild integriert werden, das mehr Strahlkraft besitzt als ein weiteres „Wir schaffen das!“ oder die fantasielose „Neue Normalität“ des österreichischen Bundeskanzlers Sebastian Kurz. Denn eine glaubhafte Geschichte ergibt sich nicht nur aus vernünftigem Krisenmanagement, sondern auch aus dem Mut, ins Nichts zu zaubern.

### Literatur

Allmendinger, Jutta/Wetzel, Jan: *Die Vertrauensfrage. Wie wir neuen Zusammenhalt in der Gesellschaft aufbauen.* Berlin: Dudenverlag 2020.

Beckert, Jens: *Imagined Futures. Fictional Expectations and Capitalist Dynamics.* Cambridge: Harvard University Press 2016.

Lyotard, Jean-François (herausgegeben von Peter Engelmann): *Das postmoderne Wissen. Ein Bericht.* Wien: Passagen Verlag 2012.

Mau, Steffen: *Lütten Klein. Leben in der ostdeutschen Transformationsgesellschaft.* Berlin: Suhrkamp 2019



Silvio Suckow ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe der Präsidentin. Er untersucht im Projekt „Interdisziplinarität und Forschungskreativität: Neue Verwertungswege“ das Spannungsverhältnis zwischen Interdisziplinarität und disziplinären Strukturen. [Foto: David Ausserhofer]

+++++

**Summary:** Humans are storytellers. The coronavirus pandemic, too, becomes understandable through the story of the flattening curve, in which the main character tends to be a national – rather than a European or global – “We”. Many anti-pandemic measures taken by nation states can be understood as resting on this particular perspective of a national narrator, and can be questioned on these grounds, as well.

**Kurz gefasst:** Menschen brauchen Geschichten. Auch die Coronavirus-Pandemie machen wir uns durch die allseits bekannte Erzählung von der flachen Kurve verständlich, in der ein national verfasstes „Wir“ – anstelle eines europäischen oder gar globalen „Wir“ – die Hauptfigur ist. Vor dem Hintergrund dieser Erzählperspektive können staatliche Pandemiemaßnahmen besser verstanden, aber auch hinterfragt werden.

# #WirVsVirus Wie wir die Coronavirus-Pandemie erzählen

Johanna Hase

Menschen müssen Geschichten erzählen. Von Kindesbeinen an lernen wir, vergangene und zukünftige Ereignisse in eine sinnvolle Struktur mit Anfang, Mitte und Ende zu bringen. Auf diese Weise verstehen wir das Verstreichen von Zeit und ordnen unsere Erfahrungen und Erwartungen. Dies tun wir individuell – im Kleinen, wenn wir uns beim Abendessen über den vergangenen Tag austauschen, oder im Großen, wenn wir uns mit einer möglichst ansprechenden Geschichte unseres Selbst neuen Bekanntschaften präsentieren. Auch kollektiv nutzen wir Geschichten. Auf abstrakter Ebene wird unsere soziale Welt wesentlich durch Erzählungen geformt, die uns vermitteln, wie sich unsere Gesellschaften gebildet haben, wie sie sich organisieren und weiterentwickeln sollen, wer dazugehört und wer nicht. Etwas konkreter werden politische Maßnahmen oft als kritischer Wendepunkt in der Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme erzählt.

Das Coronavirus hat uns auch in dieser Hinsicht kalt erwischt: Wir haben kein bewährtes Skript für diese Situation, wir kennen keinen Standardplot für eine Pandemie. Im Frühjahr 2020 wirkt jedes Zukunftsszenario zweifelhaft. Trotzdem scheint eine Erzählung den gesellschaftlichen Diskurs quasi weltweit zu dominieren. Ihr Aufbau und Zusammenspiel mit den Maßnahmen zur Eindämmung des Virus sollen im Folgenden kurz beleuchtet werden.

Die vorherrschende Erzählung kann wie folgt zusammengefasst werden: Am Anfang war alles gut. Dann breitet sich das Coronavirus aus. Schützende Maßnahmen dämmen es aber so ein, dass das Gesundheitssystem nicht überfordert wird und die Pandemie langsam abflaut. So wird schließlich alles wieder gut. In einer bedrohlichen Alternativerzählung bleiben die schützenden Maßnahmen aus, die Kapazität des Gesundheitssystems reicht nicht aus, und es kommt zu katastrophalen Zuständen besonders in Krankenhäusern, bevor die Pandemie abflaut. Beide Geschichten beruhen auf einem einfachen Plot, der auch in unseren Alltagserzählungen vorherrscht: Ein Gleichgewicht wird ins Wanken gebracht und schließlich wiederhergestellt.

Die Hauptfigur dieser Erzählung sind zweifelsohne „Wir“: #WirBleibenZuhause, zum Beispiel, erscheint auf der Google-Startseite, wird seit Wochen getweetet und auf Plakaten aus den Fenstern gehängt. „Wir“ sind die glücklichen Held\*innen mit sauberen Händen und wenigen physischen Kontakten, die die Krise bewältigen, ohne das Gesundheitssystem zu überlasten – oder die in der Alternativerzählung tragisch an der Aufgabe scheitern. Dieses „Wir“ kann verschieden gefasst werden. Der Generaldirektor der Weltgesundheitsorganisation (WHO), Tedros Adhanom Ghebreyesus, nutzt beispielweise ein globales „Wir“ für seine Coronavirus-Erzählung. Die Europäische Kommission versucht, die Europäische



Union (EU) als ein einheitlich oder zumindest abgestimmt handelndes „Wir“ in der Krise darzustellen. In den meisten Versionen der Erzählung jedoch ist das „Wir“ ein nationales, in Deutschland also ein deutsches „Wir“. Wie es Kanzlerin Merkel in ihrer Fernsehansprache vom 18. März ausdrückte, geht es vor allem darum, „das Virus auf seinem Weg durch Deutschland zu verlangsamen“. Zwar fügte sie in der Regierungserklärung vom 27. April ein „und Europa“ hinzu und betonte, Europa sei eine „Schicksalsgemeinschaft“. Trotzdem bleibt die Aufnahme von Patient\*innen aus anderen europäischen Staaten eine Hilfeleistung von „uns“ an „sie“ und keine Handlung eines gemeinsamen „Wir“. Das oberste Ziel bleibt weiterhin, die furchtbaren Zustände in „Krankenhäusern in einigen Ländern“ – in anderen Worten: „italienische Verhältnisse“ – bei „uns“ zu vermeiden.

Wie jede gute Geschichte bietet auch die Coronavirus-Erzählung Antagonisten. Die Bundesregierung stellt in ihrem Hackathon #WirVsVirus, einem großen Programmierwettbewerb, dem „Wir“ das „Virus“ gegenüber. Das Coronavirus als solches funktioniert allerdings nicht besonders gut als Figur in einer Erzählung. Zwar können auch Tiere, Maschinen oder phantastische Wesen Figuren in Erzählungen sein, ihnen werden aber dann oft menschliche Eigenschaften zugeschrieben, um sie der Zuhörerschaft vorstellbar zu machen. Donald Trumps Charakterisierung des Virus als „fremd“ und „chinesische Grippe“ sind solche Zuschreibungsversuche – auch wenn sich das Virus natürlich nicht als einer Nationalität zugehörig ausweisen kann. Einfacher macht es sich der ungarische Premier Viktor Orbán, der direkt Migrant\*innen zum Antagonisten erklärte: Sie würden das Virus nach Ungarn bringen und verbreiten. Ähnlich funktionieren chinesische Berichte, die den Ausbruch des Virus als ein Komplott der USA darstellen. In diesen Erzählungen ist das Virus keine eigenständige Figur mehr, sondern ein Instrument. Ein weiterer möglicher Antagonist ist die Gruppe Menschen, die sich nicht an die Regeln zur Einschränkung physischer zwischenmenschlicher Kontakte hält. In der Erzählung untergraben sie „unsere“ Versuche, das Virus zu bekämpfen, und provozieren so eine Katastrophe.

Diese so einfache und darum einleuchtende Erzählung blendet allerdings einige Figuren aus. Während auf der einen Seite Menschen in systemrelevanten Berufen und in Risikogruppen leicht als besonders heldenhafte oder schützenswerte Teile von „uns“ eingeordnet werden können (Merkel sagte über letztere in ihrer Regierungsansprache: „Sie sind Deutschland genau wie wir, ihre Kinder und Enkel“) fehlen auf der anderen Seite jene Menschen, die nicht Teil des „Wir“ sein können, weil es für sie unmöglich ist, zu Hause zu bleiben, Abstand zu halten und regelmäßig die Hände zu waschen. In der Tat klingen diese Appelle für Menschen, die in prekären Umständen mit mangelnder bis unwürdiger hygienischer und medizinischer Versorgung leben – zum Beispiel Geflüchtete in überfüllten Camps oder obdachlose Menschen –, fast zynisch. Ihre Figuren, so scheint es, werden in die vorherrschende Coronavirus-Erzählung häufig gar nicht erst eingebunden.

Erzählungen dienen nicht nur dem Verständnis unserer sozialen Welt, sondern leiten auch unser Handeln. So wird die Coronavirus-Erzählung wirkmächtig: Auf individueller Ebene werden Menschen eher versuchen, ihre Rolle in der Erzählung zu erfüllen, wenn sie sich mit der Hauptfigur des „Wir“ identifizieren. Sie werden sich die Hände waschen, Abstand halten, Menschen in Risikogruppen helfen und so tatsächlich zum Verlangsamen der Pandemie beitragen. Kanzlerin Merkel machte den Appellcharakter in ihrer Fernsehansprache überdeutlich: „Ich glaube fest daran, dass wir diese Aufgabe bestehen, wenn wirklich alle Bürgerinnen und Bürger sie als IHRE Aufgabe begreifen.“

Auf kollektiver Ebene hat die nationale Verfassung der Hauptfigur „Wir“ eine Reihe von Regierungsmaßnahmen in der Krise begünstigt. Grenzkontrollen selbst innerhalb des Schengenraums und die zwischenzeitlichen Exportverbote von medizinischem Material auch ins europäische Ausland hätten nicht in eine Erzählung mit einem europäisch oder gar global gefassten „Wir“ gepasst. Die Rückholaktion des Auswärtigen Amtes, die primär für deutsche Staatsbürger\*innen und nicht gleich für alle Bewohner\*innen Deutschlands galt, wäre unverständlich, gehörten in Deutschland lebende Migrant\*innen in dieser Krise klar zum „Wir“. Und auch die anhaltende Uneinigkeit über die Abfederung der



Johanna Hase ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe International Citizenship Law und mit der Berlin Graduate School for Global and Trans-regional Studies affiliert. In ihrer Dissertation erforscht sie, wie sich politische Gemeinschaften auf verschiedenen Regierungsebenen durch Bürgerschaftserzählungen konstruieren, und wie sich diese Erzählungen im Kontext von Migration und Mobilität wandeln. (Foto: David Ausserhofer)

[johanna.hase@wzb.eu](mailto:johanna.hase@wzb.eu)

erwartbaren Wirtschaftskrise innerhalb des europäischen Binnenmarkts und die Vergemeinschaftung von Schulden wird dadurch begünstigt, dass „Wir“ diese Krise zunächst als die Bürger\*innen einzelner Mitgliedsstaaten und nicht der Europäischen Union hören und erzählen.

Nun ist es weder überraschend noch per se schädlich, dass die Coronavirus-Krise aus einer nationalen Perspektive erzählt wird. Die EU oder die WHO haben wenig direkte Entscheidungsmacht im Pandemie-Management. Sie können deswegen im Unterschied zu Nationalstaaten ihre inter- und supranationalen Erzählungen nicht gleichermaßen durch wirksame Maßnahmen untermauern. Selbst die deutsche Coronavirus-Erzählung leidet durch das Knirschen im föderalen Gebälk der Bundesrepublik. Es steht auch außer Zweifel, dass viele nationalstaatliche Maßnahmen lebensrettend sind. Trotzdem kann die nationale Erzählperspektive, auf der sie beruhen, auch problematisch werden. So sind einige Maßnahmen, zum Beispiel Grenzkontrollen im Schengenraum, durchaus umstritten. In jedem Fall ist aber anzunehmen, dass auch Deutschland anders und vor allem schneller gehandelt hätte, wenn ein europäisches oder gar ein globales „Wir“ von Anfang an die Hauptfigur in Coronavirus-Erzählungen gewesen wäre, wenn also die Ereignisse in China und Italien der deutschen Zuhörerschaft als „uns“ direkt betreffend erzählt worden wären. Man kann spekulieren, ob dann zumindest einige schützende Maßnahmen letztendlich gar nicht notwendig geworden wären.

Auch im weiteren Verlauf der Coronavirus-Pandemie werden Geschichten erzählt werden müssen. Es wird dabei auch weiterhin die Perspektive eines „Wir“ geben. Wie die Erzählungen konkret aussehen und wie das „Wir“ dabei verfasst ist, ist dabei nicht abschließend festgelegt. Wenn wir anerkennen, dass unser Verstehen und unser Handeln besonders in der Unsicherheit der Krise auch auf (mehr oder weniger evidenz-basierten) Erzählungen beruht, werden wir die dominante Erzählung bewusst hinterfragen und sie gegebenenfalls verändern können.

#### **Literatur**

Bruner, Jerome S.: *Acts of Meaning*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press 1983.

Hruschka, Constantin: *In der Pandemie stirbt die europäische Solidarität*. Verfassungsblog, 18.03.2020. Online://[verfassungsblog.de/in-der-pandemie-stirbt-die-europaeische-solidaritaet/](http://verfassungsblog.de/in-der-pandemie-stirbt-die-europaeische-solidaritaet/) (Stand 07.05.2020).

Koschorke, Albrecht: *Fact and Fiction. Elements of a General Theory of Narrative*. Berlin/Boston: De Gruyter 2018.

Weixler, Antonius: „Bausteine des Erzählens“. In: Matías Martínez (Hg.) *Erzählen. Ein Interdisziplinäres Handbuch*. Stuttgart: J.B. Metzler 2017, S. 7–23.

# Das gesellschaftliche Immunsystem stärken Elemente eines positiven Risikowissens

Frederic Jage-Bowler

Die Corona-Krise, so scheint es, hat keinen Vorläufer und kein Vorbild. Gesundheitsminister Jens Spahn sprach Anfang März von einem „unbekannten Virus“, das Deutschland noch dazu unvorbereitet treffe: „Wir werden die Pandemie-Pläne in Zukunft viel öfter üben müssen.“ Schon kognitiv sind Menschen überfordert: Es ist schwer, sich die exponentielle Verbreitung des Virus vorzustellen. Gab es tatsächlich keine Vorbereitung auf den jetzigen Ausnahmezustand? Was bestimmte Aspekte einer Pandemie betrifft, so lernen Menschen womöglich aus Fiktionen – hier wären Steven Soderberghs Spielfilm „Contagion“ aus dem Jahr 2011 oder Dean Koontz’ Roman „Die Augen der Dunkelheit“ von 1981 zu nennen. Fraglich ist allerdings, was genau aus ihnen zu lernen ist, außer vielleicht, dass Killerviren mit Vorliebe in chinesischen Großstädten laufen lernen. Also vielleicht besser Schlüsse ziehen aus historischen Fällen, wie der berüchtigten „Spanischen Grippe“ von 1918/19? Aus diesem Beispiel lässt sich folgern, wie wirksam ein unterschiedlich hartes Durchgreifen bei der Eindämmung sein kann. Allerdings scheinen die Resultate nur epidemiologische Modelle zu bestätigen, statt neue Erkenntnisse zu liefern.

Wichtig ist doch aber die Frage, was genau Gesellschaften in Ausnahmezuständen widerstandsfähig macht. Aus fiktionalen Werken oder aus geschichtlichen Fällen lässt sich kaum lernen, welche Mechanismen, Routinen und Wissensformen in der Pandemie gesellschaftliche Resilienz versprechen. Mechanismen, Routinen und Wissen begreife ich als Bausteine eines gesellschaftlichen Immunsystems. Mechanismen und Routinen sind unter dem Begriffspaar Funktion und Institution verhältnismäßig gut erforscht. Ich beschränke mich hier hauptsächlich auf soziales, in der Alltagsbewältigung abrufbares Risikowissen.

Mir geht es um ein positives Risikowissen, das soziale Prozesse entlastet, statt sie zusätzlich zu belasten. Klar unterschieden werden muss es vom negativen Risikowissen eines Ulrich Beck. In der Risikogesellschaft, schrieb Beck, „können sich die Dinge des täglichen Lebens sozusagen über Nacht in ‚trojanische Pferde‘ verwandeln, aus denen die Gefahren und mit ihnen die Risikoexperten stürzen und im Streit miteinander verkünden, wovor man sich zu fürchten hat und wovor nicht“. Risikowissen sei tückisch: Je größer das Wissen, desto stärker wirke die Verunsicherung. Ein Dilemma mit tragischen Dimensionen: Ersehnte Sicherheit mutiert zur Gefahr, umgekehrt führt Unwissenheit wenigstens zu Eindeutigkeit; die „anthropologische Sicherheit der Moderne“ wird zu „Treibsand“.

Durch diese ausschließlich negative Bewertung des Risikos als Gegenpol zur ersehnten Sicherheit gerät positives Risikowissen aus dem Blick. Diese positiven Aspekte aber bilden das, was man mit Niklas Luhmann als „Prozess gesellschaftlicher Immunisierung“ beschreiben könnte. Gesellschaftliche Immunsysteme sind Luhmann zufolge Vorrichtungen, die es fertigbringen, aus Widersprüchen und Störungen zu lernen. Sie dienen der „Selbstreproduktion unter sich ändernden Bedingungen“. Differenzierte Gesellschaften bilden demnach bei der Begegnung mit unvorhersehbaren Ereignissen eine Art Antikörper aus. Diese können verloren geglaubte Erwartungssicherheit wiederherstellen. Für den gelernten Juristen Luhmann galt dies insbesondere für das Recht: Es hielte Wissen und Verfahren zur Bewältigung von Unvorhersehbarem bereit. Etwas Ähnliches lässt sich, meine ich, auch von Risikowissen sagen.

---

**Summary:** Risk-related knowledge plays a major role in creating resilience during crises. It forms part of a social immune system which is capable of learning from mistakes and restoring expectational certainty. Risk discourses, such as last year’s media controversy about exhaust emission thresholds or the current coronavirus pandemic bundle and alter risk-related social knowledge, thereby contributing to societal resilience.

---

**Kurz gefasst:** Risikowissen spielt für die gesellschaftliche Widerstandsfähigkeit in Krisen eine zentrale Rolle. Es ist Teil eines gesellschaftlichen Immunsystems, das aus Fehlern lernt und Erwartungssicherheit herstellt. Risikodiskurse wie die mediale Diskussion um Abgasgrenzwerte im letzten Jahr oder die derzeitige Coronakrise bündeln und verändern soziales Wissen vom Risiko und tragen somit zur Bildung von Resilienz bei.

Dieses Wissen ist kein bloßes Erfahrungs- und auch kein technisches Anwendungswissen, zumindest nicht in erster Linie. Eher lässt es sich als ein Begegnungswissen beschreiben: Es leitet das Erkennen und den Umgang mit Risiken, stellt Formen und Verfahren bereit, verändert die Beziehung zwischen den Teilsystemen.

Der Begründer der wissenssoziologischen Diskursforschung, Reiner Keller, hat den Begriff des Risikodiskurses geprägt. Ein Risikodiskurs ist demnach ein Feld, auf dem sich gesellschaftliches Risikowissen bildet, bündelt und verändert. Um sich Zutritt zu diesen Feldern zu verschaffen, ziehen Wissenschaftler\*innen Medienquellen, wissenschaftliche Texte, Gutachten oder Gesetzestexte heran. Keller unterscheidet idealtypisch zwischen Gefahren- und Kontrolldiskursen. Diese sind nicht als unterschiedliche Einheiten, sondern als zwei Pole eines Feldes zu betrachten. Das Verhältnis zwischen Gefahren und Kontrolle ist tagesaktuellen und politischen Aushandlungsprozessen unterworfen. Überdies sind Gefahren und deren Kontrolle aufeinander angewiesen und stabilisieren sich gegenseitig. Wie bei der erfolgreichen Immunabwehr in einem Körper bilden Risiken und deren Absicherung also einen einheitlichen Prozess. Risikodiskurse schließen in der Regel an vorhergehende Kommunikationen an. So knüpft beispielsweise die mediale Berichterstattung zum Coronavirus an Diskurse der Gesundheitspolitik oder der Globalisierung, aber auch des Klimawandels an. Ob Risikodiskurse erfolgreich Erwartungssicherheit herstellen können, hängt davon ab, ob sie an bestehende (Risiko-)Diskurse anschließen können. Am Beispiel eines konkreten Falls, dem Streit über Abgasgrenzwerte, möchte ich versuchen nachzuvollziehen, wie gesellschaftliche Resilienzbildung gelingen kann.

Im November 2018 verklagte die Deutsche Umwelthilfe mehrere deutsche Städte, weil in ihnen Abgasgrenzwerte überschritten worden seien. In der Folge kam es zu gerichtlich verordneten Fahrverboten. Die Medien begleiteten den Prozess mit einer Debatte über Bedeutung und Risiko bestimmter Abgaspartikel (vor allem Feinstaub und Stickstoffverbindungen, NOx) sowie über Bedeutung und Sinn solcher Grenzwerte. Im Kontext des Skandals um manipulierte Abgaswerte in der Autoindustrie gerieten letztlich nicht nur einzelne Städte, sondern auch das Bundesverkehrsministerium und die Autobranche unter Druck.

Die Corona-Krise und der Abgas-Streit sind in ihrem Ausmaß natürlich nicht vergleichbar. Die Gefahren durch das Abgasprodukt Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) ähneln aber auf gewisse Weise der Bedrohung durch das Coronavirus: Beide sind unscheinbare Risiken – Risiken, von denen Ulrich Beck sagt, sie würden zunehmend zu „blinden Passagieren“ des Alltagslebens. Dass beide Fälle mit dem menschlichen Organ der Lunge zu tun haben, mag ein anekdotischer Zufall sein. Die beide Male große Resonanz in den Massenmedien aber ist eine charakteristische Gemeinsamkeit. Meine Untersuchung relevanter Dokumente, also von Medienberichten, Kommentarspalten und Fernsehsendungen, zeigt, dass es in diesem Diskurs nicht nur um Klassifizierungen geht: Was ist das Ausmaß des Risikos? Wer ist Gefährdeter, wer Opfer? Welche Lösungen stehen bereit? Vielmehr stehen Fragen zur Diskussion, die darauf abzielen, wie die Gesellschaft als Ganzes konkrete Risikolagen meistern kann: Wie funktioniert informationelle Transparenz, gerade im Blick auf Expertenwissen? Welche Kosten ist eine Gesellschaft in Risikolagen bereit zu tragen? Wie begegnen wir unserer Umwelt?

Eine erste Erkenntnis aus der Debatte um den Grenzwert ist, dass die Risikobewertung transparent erfolgen muss. Dies zeigt sich insbesondere in der Episode um den Lungenarzt Dieter Köhler, der zeigen wollte, dass von erhöhten Stickstoffdioxid-Werten in der Luft keine große gesundheitliche Gefahr ausgehe. Erst nachdem er diese These mehrere Wochen lang in den Medien verbreitet hatte, konnten ihm schwerwiegende methodische Mängel nachgewiesen werden. Der Wissenschaftsjournalist Ulrich Schnabel schrieb damals, die Debatte „dürfte in die Lehrbücher eingehen – als Beispiel dafür, was bei einem öffentlichen Streit aus Sicht der Wissenschaft alles schiefgehen kann“. Seit dem Skandal um Dieter Köhler dürfte die Arbeit von Wissenschaftsredaktionen und unabhängigen Beobachtungsinstanzen wie dem Science Media Center innerhalb des Mediensystems deutlich mehr Anerkennung gefunden haben. Das eindringlichste Beispiel für einen systemischen Immuneffekt ist sicherlich der NDR-Podcast zum Corona-Virus mit dem Virologen Christian Drosten.

Aktuelle Umfrageergebnisse bescheinigen der Bundesregierung, dass ihr die Bevölkerung ein hohes Vertrauen entgegenbringt. Das scheint ihrer Strategie informationeller Transparenz in Bezug auf naturwissenschaftliche Expertise recht zu geben. In zukünftigen Krisensituationen wird diese Transparenz wohl erneut Berücksichtigung finden. Allerdings steht zu befürchten, dass Transparenz allein – zumal rein wissenschaftlicher Art – als Mittel gesellschaftlicher Immunabwehr nicht hinreichend ist.

Der Grenzwertdiskurs führte zweitens vor, dass Transparenz nicht einspurig, im Sinne der schlichten Verbreitung wissenschaftlicher Expertise erreichbar ist, sondern dass es Formen der Popularisierung braucht, die Wissen auf unterschiedliche Weise transportiert, übersetzt und diskutiert. Der Grenzwertdiskurs lieferte hier eine Vielzahl von Beispielen. So verwendete die Wochenzeitung *Die Zeit* beispielsweise ständig aktualisierte Deutschlandkarten, die Fahrverbote oder Stickstoffdioxid-Konzentrationen über mehrere Jahre zurückverfolgen ließen. TV-Sendungen riefen ihre Zuschauer\*innen dazu auf, selbst NO<sub>2</sub>-Werte in ihrer Nachbarschaft zu messen. Asthmatiker\*innen wurden als besonders Betroffene erkannt und befragt. In den Kommentarspalten ließen sich Diskussionen beobachten, in denen User\*innen populäre epidemiologische Modellrechnungen mit ökonomischen verglichen und beide miteinander in Bezug setzen. Ähnliche Momente kreativer Popularisierung von Spezialwissen begegnen uns in der Corona-Berichterstattung wieder.

Ein weiteres zentrales Moment ist die Thematisierung des vorzeitigen Sterbens. Die Europäische Umweltagentur rechnete vor, dass Feinstaub und Stickstoffdioxid allein innerhalb Deutschlands zu Zehntausenden vorzeitigen Todesfällen geführt haben. Dies war einer der Grundpfeiler der dann insbesondere von der Deutschen Umwelthilfe aufgegriffenen Debatte. Die Berechnung, welcher Tod vorzeitig, welcher vermeidbar und welcher (staatlich) zu verhindern sei – zu Corona-Zeiten als eine der Schlüsselfragen nicht nur der Medizinethik, sondern auch der Politik entdeckt – wurde und wird gesellschaftlich intensiv diskutiert. Auf noch abstrakterer Ebene zeichneten sich in den schwierigen Auseinandersetzungen um Abgas, Erkrankung und Mobilität schließlich die Konturen eines veränderten Umweltbewusstseins ab. „Die Umwelt“ und ihre Risiken dürfen, davon zeugen viele gesellschaftliche Risikolagen der letzten Jahre – Stickoxide und Insektensterben genauso wie globale Migration oder der Klimawandel –, nicht nur als externe Realität gesehen werden, sondern müssen als konstitutive Elemente unserer Welt begriffen werden. Tatsächlich werden immer weniger Ereignisse als „Naturkatastrophen“ beschrieben, in klarer Abgrenzung zur Welt der Menschen.

Risikodiskurse bilden integrale Bestandteile gesellschaftlicher Immunabwehr, die – ähnlich wie der Vorsorgestaat oder das Recht – den Umgang mit Risikolagen erleichtert. Wissen mag manchmal für gesteigerte Unsicherheit sorgen, aber grundsätzlich macht es Gesellschaften in Ausnahmezuständen widerstandsfähiger. Es bildet, bündelt und verändert sich innerhalb bestimmter Diskurse. Mögen diese noch so marginal sein, sie bestimmen doch mit, wie ein Gemeinwesen auf Risikolagen reagiert.

#### **Literatur**

Beck, Ulrich: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1986.

Beck, Ulrich: *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2007.

Keller, Reiner: *Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms*. 2. aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS-Verlag 2008.

Luhmann, Niklas: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1984.

Luhmann, Niklas: *Soziologie des Risikos*. Berlin/New York: de Gruyter 1991.



Frederic Jage-Bowler ist studentische Hilfskraft des Informations- und Kommunikationsreferats am WZB. Er studiert im Masterstudiengang Soziologie – Europäische Gesellschaften an der Freien Universität Berlin und schreibt als freier Journalist unter anderem für die taz und den Tagesspiegel. (Foto: privat)

[frederic.jage-bowler@wzb.eu](mailto:frederic.jage-bowler@wzb.eu)



**Summary:** Mathematical models of the Covid-19 epidemic promise to provide resources for political decision makers. Acknowledging both the assumptions made in the various modeling approaches as well as their societal functions beyond precise prediction illuminates the complex relation between science and politics. Pointing out the political character of models opens the view for a more active participation of the social sciences both in developing them and in studying them in context.

**Kurz gefasst:** Mathematische Modelle der Covid-19-Epidemie versprechen, als Ressourcen für politische Entscheidungsträger:innen zu dienen. Ein Blick auf die je spezifischen Grenzen der verschiedenen Ansätze und auf ihre gesellschaftlichen Funktionen jenseits präziser Vorhersagen macht das komplexe Verhältnis von Wissenschaft und Politik deutlich. Die Hervorhebung des politischen Charakters von Modellen eröffnet Perspektiven für eine stärkere Beteiligung der Sozialwissenschaften sowohl an ihrer Entwicklung als auch an der Untersuchung ihrer Folgen.

# Epidemie und Modellierung Das Mathematische ist politisch

Florian Eyert

Die beiden Kurven gehören zur Ikonografie der Corona-Krise: Eine, steil ansteigend, zeigt den Verlauf der Infektionszahlen ohne Gegenmaßnahmen, eine andere, weniger steil ansteigende, die Zahlen mit Maßnahmen. Für politische Akteure wie für Bürger:innen verspricht diese vereinfachte Darstellung einer komplexen Bedrohung ein Gefühl von Bewältigbarkeit und Orientierung. Sie mündet in einen unmissverständlichen Imperativ: „flatten the curve“. An dieser Doppelgrafik wird greifbar, welche Bedeutung mathematische Modelle für die Abwägung politischer Maßnahmen wie Kontaktbeschränkungen oder die Planung von Ressourcen wie Krankenhausbetten oder Beatmungsmaschinen in der aktuellen Krise haben. Die britische Regierung zum Beispiel hatte im März eine Kehrtwende vollzogen, nachdem das Imperial College London eine Studie veröffentlicht hatte. Sie revidierte ihre Strategie der „Herdenimmunität“ drastisch und setzte fortan auf Schulschließungen und Social Distancing. Doch Computermodelle sind immer auch radikale Vereinfachungen einer komplexen Wirklichkeit. Entscheidungen in der Modellierungslogik können Auswirkungen auf die Regulierungslogik haben. Eine wissenschafts- und techniksoziologische Perspektive auf die verschiedenen Modelle der Epidemie verspricht daher auch Einsichten in den politischen Umgang mit ihr.

Bei epidemiologischen Modellen lassen sich mindestens drei Ansätze unterscheiden. Eine erste Methode liegt in der schlichten Extrapolation. Dieser Ansatz besteht im Wesentlichen darin, eine mathematische Kurve entweder an den vergangenen Verlauf ähnlicher Epidemien oder aber an frühere Verläufe derselben Krankheit in anderen Ländern anzupassen, um so Vorhersagen zu treffen. Auf diese Weise operiert etwa das Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME) der University of Washington, um Krankenhausbelegungen und Todesfälle zu prognostizieren. Neben diesem statistischen Ansatz gibt es zwei Varianten sogenannter mechanistischer Modelle, in denen substanzielle Eigenschaften des Verbreitungsprozesses modelliert werden. Klassisch sind Differenzialgleichungsmodelle gemäß dem SIR-Paradigma: Hier werden als *susceptible*, *infectious* und *recovered* klassifizierte Bevölkerungsanteile über die Zeit hinweg zueinander in Bezug gesetzt, wie dies Forschende der Pennsylvania University oder des Robert Koch-Instituts getan haben. Die Grundlage hierfür bilden angenommene Parameter wie Ansteckungswahrscheinlichkeit, Krankheitsdauer und Letalität. Ausbauen lassen sie sich etwa durch zusätzliche Kategorisierungen wie infizierte, aber noch nicht ansteckende Individuen oder durch Differenzierungen demografischer Gruppen. Einen Schritt weiter geht ein drittes Paradigma, das individuen- oder agentenbasiert angelegt ist. Modelle bilden hier nicht nur

Aggregatparameter wie Infektionsraten ab, sondern können auch Eigenschaften und Verhalten einzelner Personen spezifizieren und diese dann in ihren Interaktionen simulieren. Hier werden neben heterogeneren Bevölkerungen in der Regel auch realistischere Netzwerkstrukturen angenommen, die über eine zufällige Durchmischung der Individuen hinausgehen. Einschlägig ist etwa das bereits erwähnte Modell des Imperial College. Im Gegensatz zu statistischen erlauben es mechanistische Modelle, bestimmte Parameter wie etwa die Kontakthäufigkeit hypothetisch zu verändern und die Implikationen zu erkunden. Bei agentenbasierten Modellen können sogar bestimmte politische Maßnahmen, wie Quarantänen im Krankheitsfall, explizit modelliert und selektiv an- oder ausgeschaltet werden. Diese Quasi-Experimente können Handlungsempfehlungen für die Politik liefern.

Präzise Vorhersagen hat in den vergangenen Wochen keines dieser Modelle geliefert. Neil Ferguson beispielsweise, Leitautor der Studie des Imperial College, geriet im März medial unter Druck, als er die Modellvorhersage von bis zu 510.000 Toten in Großbritannien in einer Anhörung vor dem Parlament auf 20.000 korrigierte. Derartige Schwankungen und Ungenauigkeiten sind allerdings nicht den Wissenschaftler:innen als Fehler anzulasten. Ihre Gründe liegen vielmehr in der prinzipiellen Nichtabgeschlossenheit wissenschaftlicher Ergebnisse, in der Neuartigkeit des Virus sowie in der Komplexität menschlichen Verhaltens. Gemeinsam ist darüber hinaus allen Modellen, dass sie mit der Realität interagieren: Sofern sie einen Einfluss auf staatliches oder individuelles Handeln haben, ist es wahrscheinlich, dass sie die durch sie beschriebenen Variablen in der Welt verändern.

Außerdem haben alle drei Ansätze ihre jeweiligen Grenzen: Im Falle statistischer Modelle ist vor allem unklar, inwieweit sich die Datenmuster zwischen verschiedenen Ländern oder gar Epidemien übertragen lassen, gerade in historisch einzigartigen Situationen. Häufig wurden beispielsweise Daten aus China oder Italien verwendet, wobei Unterschiede in geografischen, demografischen und politischen Gegebenheiten und im individuellen Verhalten unbeachtet bleiben. Dass rein statistische Modelle dazu neigen, der Vergangenheit und dem Messbaren zu viel Gewicht zu geben, kann auch aus anderen Gründen problematisch sein. So ist aus der jüngeren Forschung bekannt, dass datenbasierte Systeme die Tendenz haben, soziale Ungleichheiten zu verstärken. Im Fall von Corona etwa könnte in bestimmten Regionen oder Bevölkerungsgruppen der Zugang zu Tests eingeschränkt sein, was zur Vorhersage geringerer Fallzahlen und infolgedessen zur Bereitstellung von weniger Ressourcen führen würde.

Mechanistische Modelle sind in ihren Annahmen transparenter, bringen aber andere Probleme mit sich. Zentral ist beispielsweise die Reproduktionszahl  $R$ , die angibt, wie viele Individuen im Durchschnitt durch eine infizierte Person angesteckt werden. Diese Zahl beruht angesichts der Neuheit von SARS-CoV-2 auf empirischen Schätzungen, die wiederum auf vorhandenen Daten basieren. In dem Maße, in dem verfügbare Statistiken eine Verzerrung aufweisen, etwa durch eine hohe Dunkelziffer, wird diese Zahl trügerisch. Aufgrund des exponentiellen Wachstums können Abweichungen hier aber einen großen Unterschied machen. Beim Denken in Aggregatraten fällt außerdem weg, was gegenwärtig die hauptsächliche Zielscheibe politischer Regulierungsversuche ist: das Verhalten Einzelner. Differenzialgleichungsmodelle gehen von dem aus, was der Astronom und Statistiker Adolphe Quetelet, der im 19. Jahrhundert das wissenschaftliche Projekt der Gesellschaftsvermessung prägte, den „homme moyen“ nannte. Auch wenn sie mit verschiedenen Kategorien und daher mit verschiedenen „mittleren Menschen“ arbeiten, bleibt die abweichende Mehrheit unberücksichtigt. Ein eklatanter Mangel besteht weiter darin, dass sie die soziologischen Konsequenzen der verschiedenen Interventionen unbeobachtet lassen und so die komplexen Dynamiken der Wechselwirkung zwischen einschränkenden Maßnahmen und sozialen Normen nicht berücksichtigen.

Auch agentenbasierte Modelle, die individuelles Verhalten in seiner Heterogenität reflektieren können, kommen um eine massive Reduktion der biologischen, psychologischen und sozialen Realität nicht herum. Welche Eigenschaften in die Agenten hinein modelliert werden, hängt dabei nicht zuletzt von Professionss-



Florian Eyert ist Doktorand am Weizenbaum-Institut für die vernetzte Gesellschaft in der Forschungsgruppe 18 „Quantifizierung und gesellschaftliche Regulierung“. In seiner Dissertation befasst er sich mit der Digitalisierung von Governance-Prozessen und insbesondere mit der Rolle von Computermodellen in politischen Entscheidungen. (Foto: Thu-Ha Nguyen)

[florian.eyert@wzb.eu](mailto:florian.eyert@wzb.eu)

tandards und Lebensrealität der Modellierer:innen ab. Berücksichtigen sie beispielsweise den Einfluss von Care-Arbeit auf komplexe Infektionsketten? Wird modelliert, wie sich Milieuzugehörigkeit und prekäre Arbeitsverhältnisse auf den Umgang mit politischen Maßnahmen auswirken? In Modellen, die verschiedene Szenarien miteinander vergleichen, findet außerdem immer eine Auswahl der Szenarien statt, die als politische Optionen in Betracht gezogen werden. Derzeit ist beispielsweise kein Modell bekannt, das den Epidemieverlauf unter den Bedingungen familienfreundlicher Lockdown-Maßnahmen untersucht hätte.

Alle drei Modelltypen zeigen eine Nähe zum Paradigma der Sozialphysik des Adolphe Quetelet, die gegenwärtig ein datengetriebenes Revival erlebt. Darin werden gesellschaftliche Prozesse auf eine naturwissenschaftliche und somit objektivierende Weise beschrieben, die sie berechenbar und dadurch politisch les- und gestaltbar machen soll. Der gesellschaftlichen Komplexität kann dabei allerdings nur begrenzt Rechnung getragen werden, sodass verlässliche Vorhersagen der Zukunft jenseits des Möglichen bleiben. Zeigt sich an der aktuellen Modellierung der Krise also eine allgemeinere Krise der Modellierung? Das Gegenteil scheint der Fall zu sein, denn neben präziser Vorhersage erfüllen Modelle in der Politik eine Reihe anderer Funktionen. So kann es darum gehen, allgemeine Dynamiken zu verstehen, Prozesse beratend zu explizieren, grobe Tendenzen politischer Entscheidungen abzuschätzen, Tradeoffs zu identifizieren, komplexe Zusammenhänge verständlich darzustellen, Kommunikationsräume zu eröffnen und Entscheidungen zu legitimieren. Modelle sind mit Stans van Egmond und Ragna Zeiss als „performative boundary objects“ zu verstehen, also als Gegenstände, die der Kommunikation zwischen verschiedenen Realitäts-sphären – etwa zwischen Wissenschaft und Politik – dienen und diese Sphären dabei aktiv verändern.

In der gegenwärtigen Krise wird oft von einer „Expertenherrschaft“ gesprochen. Doch wer die Grenzen und die Funktionen verschiedener wissenschaftlicher Modelle genauer betrachtet, muss feststellen, dass das Verhältnis von wissenschaftlicher Expertise und politischer Entscheidungsfindung hochkomplex ist. Zum einen rückt in den Blick, dass alle skizzierten Modelle Entscheidungen darüber erfordern, was wie repräsentiert wird. Als Formen der quantitativen Gesellschaftsbeschreibung beinhalten sie so selbst eine Politik der Sichtbarkeit und Relevanzzuschreibung. Zum anderen erscheint die Unhintergebarkeit des Politischen im staatlichen Handeln in klarerem Licht. Die Wissenschaft kann politisches Handeln zwar beraten und mögliche Konsequenzen beschreiben, sie kann die Politik aber nicht von der radikalen Kontingenz ihrer Entscheidungen entlasten, die eben das Politische ausmacht. Die sozialphysikalische Erschließung der Gesellschaft kann also Funktionen der Entpolitisierung erfüllen, findet aber ihre Grenze in der Verantwortung der Politik. Dass die Politik die Wissenschaft selektiv und nach politischen Maßstäben beobachtet, zeigt sich derzeit besonders in den USA. Dort zeichnet sich eine schon von Klimamodellen bekannte Konfliktlinie ab, in der meist republikanische Politiker:innen wissenschaftlichen Modellen die Glaubwürdigkeit absprechen. Zugleich beruft sich Präsident Trump jüngst auf die zuvor ignorierten Prognosen des IMHE, deren fallende Fallzahlschätzungen er als Zeichen des Erfolgs seiner Maßnahmen deutet. Dass wissenschaftliche Politikberatung durch Computermodelle oft dezentral von akademischen Institutionen unternommen und dann selektiv von der Politik nachgefragt wird, stärkt die strukturellen Bedingungen solcher strategischen Selektivität.

In der Corona-Krise erleben wir in besonderem Maße die aus der wissenschaftlichen Politikberatung bekannten Spannungen, die entstehen, wenn Expert:innen und Politiker:innen mit begrenzten Sichtfeldern und nach ihren jeweiligen, weiterhin stabilen Handlungslogiken operieren. Welche Folgen lassen sich für den Umgang mit Epidemien ziehen? Demokratietheoretisch scheint es geboten, über Formen gesellschaftlicher Einbettung nachzudenken, die die Politik mathematischer Modelle verhandelbar machen. Hierzu bedarf es einer Reflexion der Wissenskulturen, die den Modellierungen zugrunde liegen. Während im Augenblick vor allem Epidemiolog:innen und Physiker:innen im Vordergrund stehen, könnten die Sozialwissenschaften in interdisziplinärer Kooperation die sozialstrukturellen Dimensionen und soziologischen Dynamiken epidemischer

Entwicklungen stärker in den Mittelpunkt rücken und so die politischen Konsequenzen von Modellentscheidungen einer Auseinandersetzung zugänglich machen.

Auch außerhalb der akademischen Welt wäre eine breitere gesellschaftliche Debatte um Modelle wünschenswert. Voraussetzung hierfür ist die offene und transparente Kommunikation über ihre Annahmen und Begrenzungen. Während schon jetzt technisch-mediale Interfaces – wie die viel beachtete Modellvisualisierung der Washington Post oder die Webseite CovidSIM.eu – mit Formen der Interaktion experimentieren, sind auch weitergehende Projekte der partizipativen Modellierung denkbar, in denen Mitglieder der Zivilgesellschaft Perspektiven beisteuern. Darüber hinaus ist eine gesellschaftliche Debatte über die Erwünschtheit verschiedener Modelltypen in der Politik von zentraler Bedeutung. Hier muss es unter anderem darum gehen, welche Form der Granularität empirischer Datenerhebung, etwa durch die derzeit diskutierten Corona-Tracing-Apps, mit gesellschaftlichen Ansprüchen an Datenschutz vereinbar ist.

Wenn wissenschaftliche Modelle zu Bezugspunkten staatlichen Handelns werden, gilt es ihre Annahmen zu hinterfragen – nicht um mit antiwissenschaftlicher Attitüde ihre Vergeblichkeit zu postulieren, sondern um in Anerkennung ihres politischen Charakters ihre Nützlichkeit für den öffentlichen Umgang mit der Krisensituation voll auszuschöpfen. Die Forschung zur Rolle von Modellen in der Politik ist in den letzten Jahren zu dem Ergebnis gekommen, dass diese vor allem dann erfolgreich sind, wenn sie in stabilen Kontexten operieren. Es erleichtert die Kommunikation zwischen den Sphären, wenn die Wissenschaft hinter der Modellierung etabliert ist und das jeweilige Politikfeld konsolidiert. Hierzu müssen verschiedene Fachperspektiven und politische Standpunkte eingebunden und die wechselseitigen Bezüge zwischen den Bereichen reflektiert werden. Für die Zukunft wäre in diesem Sinne eine konstruktive, interdisziplinäre und gesellschaftlich inklusive Debatte um die Rolle mathematischer Modelle in der Politik zu begrüßen.

#### **Literatur**

Aykut, Stefan/Demortain, David/Benbouzid, Bilel: *The Politics of Anticipatory Expertise: Plurality and Contestation of Futures Knowledge in Governance*. In: *Science & Technology Studies*, 2019, Jg. 32, H. 4, S. 2–12.

Brockmann, Dirk/Helbing, Dirk: *The Hidden Geometry of Complex, Network-Driven Contagion Phenomena*. In: *Science*, 2013, Jg. 342, H. 6164, S. 1337–1342.

Egmond, Stans van/Zeiss, Ragna: *Modeling for Policy. Science-based Models as Performative Boundary Objects for Dutch Policy Making*. In: *Science Studies*, 2010, Jg. 23, H. 1, S. 58–78.

Eyert, Florian: *Agent-based Modeling und Politikberatung*. In: Tanja Klenk/Frank Nullmeier/Götttrik Wewer (Hg.): *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Wiesbaden: Springer VS 2020, S. 1–12.

Ferguson, Neil M. et al.: *Report 9: Impact of Non-pharmaceutical Interventions (NPIs) to Reduce COVID-19 Mortality and Healthcare Demand*. 16 März 2020. Online: <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf> (Stand 20.05.2020).

# Wissenschaft und Politik als Haftungs- gemeinschaft Lehren aus der Corona-Krise

Andreas Knie und Dagmar Simon

**Summary:** The corona crisis is an interesting case for scientific policy advice: Politicians listen to science, in this case to epidemiologists – quite differently from the climate debate. Even if the contexts of the climate and corona crisis are very different, we can learn something about the influence of science from this. A professionally closed expert community is no guarantee for influence on the political process. In order to increase the impact of scientific results on society, it is proposed to extend the essentially proven peer review to an extended group of peers, the addressees of science, and to enter into a kind of liability community with them in the evaluation process.

**Kurz gefasst:** Die Corona-Krise ist ein interessanter Fall für die wissenschaftliche Politikberatung: Die Politik hört auf die Wissenschaft, in dem Fall auf die Epidemiolog\*innen, ganz anders als in der Klimadebatte. Auch wenn die Kontexte der Klima- und der Corona-Krise sehr unterschiedlich sind, lässt sich daraus etwas über den gesellschaftlichen Einfluss der Wissenschaft lernen. Eine fachlich geschlossene Community ist kein Garant für Einfluss auf den politischen Prozess. Um den Impact von wissenschaftlichen Ergebnissen für die Gesellschaft zu erhöhen, wird vorgeschlagen, das im Kern bewährte Peer-Review auf eine erweiterte Gruppe von Peers auszuweiten: Mit den Adressat\*innen der Wissenschaft muss im Bewertungsprozess eine Art Haftungsgemeinschaft eingegangen werden.

Klimaforscherinnen und -forscher kritisieren seit Jahren, dass ihre auf empirischen Daten aufbauenden und in internationalen Fachkreisen einhellig geteilten Erkenntnisse über die Auswirkungen des Klimawandels und die notwendigen Gegenmaßnahmen nicht die erforderliche Beachtung in der Politik erlangen. In der Corona-Krise zeigt sich plötzlich ein anderes Bild: Hier glaubt die Politik offenkundig Aussagen einzelner Virologen und übernimmt diese schnell und pragmatisch als Orientierung für das eigene politische Handeln. Nie habe er eine so direkte Lenkungswirkung von wissenschaftlicher Expertise auf politische Entscheidungen erlebt, formuliert es der SPD-Bundestagsabgeordnete und Gesundheitsexperte Karl Lauterbach in einem Interview mit der *ZEIT*.

In der Forschungsgruppe Wissenschaftspolitik am WZB, die Ende 2019 ausgelassen ist, haben wir uns über viele Jahre hinweg mit der Wirkung von Forschung beschäftigt. Die gegenwärtige Situation bietet uns die Möglichkeit, einige Erkenntnisse unserer Arbeit zusammenzufassen und zu erläutern. Warum zum Beispiel wird Wissenschaft in der Corona-Krise so anders wahrgenommen als in der Klimadebatte? Sicherlich sind die Kontexte sehr verschieden. Die täglich steigenden Ansteckungs- und Todeszahlen werden in den öffentlichen Medien deutlich dramatischer kommuniziert als die immer noch vergleichsweise abstrakten Folgen des Klimawandels. Zwar sind ganze Inselgruppen bereits jetzt unmittelbar in ihren Lebensgrundlagen bedroht und Naturkatastrophen finden auch in den Medien ihren Widerhall, aber die kausale Verknüpfung zwischen wissenschaftlicher Erkenntnis und gesellschaftlichen Folgewirkungen lässt sich hier nicht so direkt herstellen wie bei einer Viruserkrankung. Auch die zeitliche Dimension ist eine andere: Bei der Eindämmung der Epidemie geht es um Wochen, und jeder Tag ist kostbar, die klimatischen Veränderungen haben sich über Jahrzehnte entfaltet und wirken langfristiger.

Der Grad des Konsensus der Fachgemeinschaften und die damit hergestellte Robustheit der Erkenntnisse alleine ist sicher keine Garantie für einen hohen gesellschaftlichen Impact wissenschaftlichen Wissens. Diese Feststellung sägt allerdings an einer der Grundlagen des (deutschen) Wissenschaftssystems: Die Bewertung wissenschaftlichen Wissens war bislang immer alleine den Peers, also den Fachkolleg\*innen, und deren epistemischer Autorität vorbehalten. Die Politik finanziert das Wissenschaftssystem und bedient sich gerne der Ergebnisse von Begutachtungen von Peers für Förderentscheidungen, vor allem von quantitativen Messungen, die Qualitätskriterien bestimmt die Wissenschaft aber immer selbst. Alleine das Peer-to-Peer-Verfahren definiert, was richtig und falsch, was gute und weniger gute Wissenschaft ist, welche Aufsätze erscheinen und welche Karrieren funktionieren.

Der aktuelle Erfolg der Virologen als Instanz der Politikberatung ruft bei anderen wissenschaftlichen Disziplinen die Frage auf, wieso sie mit ihren Analysen weniger oder gar nicht gehört werden und in Politik und Gesellschaft wenig Resonanz erfahren. Eine Erklärung dafür könnte in der Wissenschaft selbst liegen. Die akademische Wissenschaft versteht sich immer noch in großen Teilen als eine von der Gesellschaft getrennte Produktionsanstalt. Wissenstransfer ist dementsprechend eine große Herausforderung – es müssen Brücken vom Elfenbeinturm in die raue Wirklichkeit gebaut werden, um eine gesellschaftliche Nützlichkeit behaupten zu können. Schon vor der gegenwärtigen Krise hat die Wissenschaftspolitik mehr tatsächliche Nachweise über diesen Impact und seinen quantitativen Umfang gefordert. In den vergangenen Jahren wurden dazu teils etwas hilflose Evaluationsverfahren eingeführt, die den Einfluss der Wis-



senschaft als wirtschaftlichen Ertrag in Gestalt von Patenten oder Lizenzen messen sollten. Das Feld ist mittlerweile um publikumswirksame Veranstaltungen und um Publikationen, die mehr als nur eine Handvoll Wissenschaftler\*innen interessieren, erweitert worden. All diese Aktivitäten sind als Verwertungs- oder Transferphasen Teil der Antragsstellung für Forschungsprojekte geworden.

Der Messung von Impact liegt also immer noch überwiegend ein lineares Modell zugrunde: Wissenschaft schreitet von der Grundlagenforschung zum Produkt, und es zählt, was „hinten herauskommt“. Die Wissenschafts- und Innovationsforschung ist da weiter: Mittlerweile wissen wir, dass Neues durch einen dialektischen Prozess zwischen Analyse und Synthese entsteht, in dem Nutzer\*innen oder Verwender\*innen frühzeitig eine Rolle spielen. Impact ist Teil des Prozesses, viele Interaktionen finden mit nicht wissenschaftlichen Akteuren statt.

Doch in der Wissenschaft gilt immer noch: Es können so viele dieser Aktivitäten gezählt werden, wie man will, am Ende wird wissenschaftliche Reputation ausschließlich durch Artikel erworben, die von den akademischen Peers bewertet wurden. Es können noch so viele Zeitschriftenartikel oder Öffentlichkeitsaktivitäten entstanden sein, entscheidend für die wissenschaftliche Karriere ist und bleibt das Peer-Review. Daher sind die Wissenschaftsbetreibenden primär auf die Regeln des eigenen Diskurses eingeschworen, Akteure außerhalb des Systems erhalten keine Lizenz zur Bewertung. Auftritte in Talkshows oder Radiosendungen, Radiointerviews oder das Schreiben eigener Zeitungsartikel wird als nette, aber folgenlose Randerscheinung betrachtet.

Das Vertrauen in das Peer-Review-System ist nach wie vor unangefochten, wenn auch mit kritischen Begleittönen: Oftmals werde doch eher konservativ geurteilt, bereits etablierte Forschungsfelder würden bevorzugt, zudem spiele die Reputation der Antragssteller\*innen eine große Rolle, und interdisziplinäre Forschungsvorhaben würden nicht adäquat beurteilt.

Empirisch angelegte international vergleichende Studien zum Peer-Review in der Forschungsförderung haben gezeigt, dass die Praktiken der Begutachtung von der jeweiligen disziplinären beziehungsweise interdisziplinären Konstellation und dem nationalen forschungspolitischen Kontext abhängig sind. Außerdem unterscheiden sich Rollenverständnisse, disziplinäre Qualitäts- und (Wert-) Vorstellungen etwa von „Fairness“ in Auswahlverfahren. In anderen Ländern und Disziplinen vergleichenden Studien zeigt sich, dass in Auswahlprozessen die „customary rules“, also Gewohnheitsregeln, ein bedeutender Bestandteil der jeweiligen epistemischen Kultur sind und Wertungen sich nicht primär an sogenannten objektiven Indikatoren orientieren. Bei der Begutachtung von Forschung spielen neben den kognitiven Aspekten natürlich auch soziale Aspekte eine wichtige Rolle. Viel diskutiert werden Einseitigkeiten und Fehlentwicklungen von Peer-Review wie etwa die Neigung von Gutachter\*innen, besonders solche Forschungsanträge positiv zu bewerten, die einer gemeinsamen Denkschule entstammen und deren Verfasser\*innen eine hohe wissenschaftliche Reputation genießen. Auf diese Weise werden sowohl bereits etablierte Forschungsrichtungen als auch soziale Netzwerke gestützt. Deren Bezeichnung als „old boys' network“ macht auf die Gefahr aufmerksam, dass Frauen und Nachwuchswissenschaftler\*innen in manchen Peer-Review-Verfahren systematisch ausgegrenzt werden und neue Ideen daher oftmals geringe Förderchancen haben. Nicht zuletzt aus diesem Grund haben sich renommierte Förderinstitutionen in In- und Ausland entschlossen, Peer-Review durch ein teilrandomisiertes Verfahren zu ergänzen, das heißt, nach einer ersten wissenschaftlichen Qualitätsprüfung wird ein Teil der zu fördernden Forschungsprojekte durch Losverfahren entschieden. Die VolkswagenStiftung nimmt dabei in Deutschland eine Pionierrolle ein, aber auch der Schweizerische Nationalfonds oder der österreichische Wissenschaftsfonds FWF experimentieren in einzelnen Förderlinien mit Losentscheiden.

Trotz aller Bedenken scheint es zum Peer-Review keine grundsätzliche Alternative zu geben. Aber nicht zuletzt die Corona-Krise zeigt, dass gesellschaftlicher Einfluss eben nicht aus dem geschlossenen System der klassischen Wissenschaft abzuleiten ist. Nicht allein die wissenschaftliche Qualität entscheidet über



Andreas Knie ist Co-Leiter der Forschungsgruppe Digitale Mobilität und gesellschaftliche Differenzierung am WZB und Professor für Soziologie an der Technischen Universität Berlin. (Foto: David Ausserhofer)

[andreas.knie@wzb.eu](mailto:andreas.knie@wzb.eu)



Dagmar Simon ist Gast der Forschungsgruppe Digitale Mobilität und gesellschaftliche Differenzierung und Geschäftsführerin von EVACONSULT – Evaluierung, Forschung, Beratung. [Foto: David Ausserhofer]

dagmar.simon@wzb.eu

## Literatur

Donovan, Claire: „State of the Art in Assessing Research Impact“. In: *Research Evaluation*, 2011, Jg. 20, H. 3, S. 175–179. Online: <https://doi.org/10.3152/095820211X13118583635918> (Stand 05.05.2020).

Knie, Andreas/Simon, Dagmar: „Innovation, Excellence and Reputation: The Persistence of the German Science System“. In: Dagmar Simon/Stefan Kuhlmann/Julia Stamm/Weert Canzler (Hg): *Handbook on Science and Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2019, S. 267–283.

Wouters, Paul: „Globalization and the Rise of Rankings“. In: Dagmar Simon/Stefan Kuhlmann/Julia Stamm/Weert Canzler (Hg): *Handbook on Science and Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2019, S. 466–487.

den politischen Erfolg. Diesem Irrglauben hängen die naturwissenschaftlich dominierten Klimawissenschaften an, wenn sie immer wieder beklagen, dass die Ergebnisse wissenschaftlicher Arbeit, vielfach bewiesen und Konsens in der Wissenschaftsgemeinde, nicht einfach umgesetzt werden. Jetzt endlich, in der Corona-Krise, scheinen Teile der wissenschaftlichen Community ihre Wagnisburg zu verlassen. Sie bieten der Politik eine Art Haftungsgemeinschaft an: Wir wissen auch nicht genau, was passiert, aber wenn ihr unseren Hinweisen folgt, übernehmen wir mit euch gemeinsam vor der Öffentlichkeit die Verantwortung.

Wenn für die Wirksamkeit also mehr zählt als Zahlen, Daten, Fakten, produziert und validiert in geschlossenen Fachgemeinschaften, dann liegt es nahe, das im Kern bewährte Peer-Review-Verfahren ebenfalls zu erweitern. Was die Corona-Krise für die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Politik gezeigt hat, könnte als eine strategische Linie für die gesamte Wissenschaftspolitik dienen. Peer-Review ist innerhalb der Wissenschaft so erfolgreich, weil prinzipiell unter Gleichen in gemeinsamer Verantwortung verhandelt wird. Dieses Prinzip sollte auf eine erweiterte Gruppe von Peers ausgedehnt werden. Forschungsvorhaben kommen in der Regel nicht ohne Adressaten außerhalb der Wissenschaft aus, die zu erwartende Ergebnisse aufgreifen. Das gilt nicht nur für die Virologie im Zeichen akuter Krisen, es gilt auch für große Teile der Grundlagenforschung. Wir schlagen vor, dass Wissenschaftler\*innen zukünftig potenzielle Verwertungsoptionen beschreiben und Personen festlegen, die in diesem Anwendungsfeld eine legitimierte Position einnehmen, beispielsweise in der Verwaltung oder der Wirtschaft oder als gewähltes Mitglied der Zivilgesellschaft. Diese erweiterten Peers ergänzen zukünftig die Fachkolleg\*innen und entscheiden darüber, ob und in welcher Weise die Forschung über Wirksamkeit verfügt. Es gibt dabei nur eine Spielregel: die formale Anerkennung aller, unter Gleichen in genau dieser Frage zu arbeiten und zu entscheiden. Da diese Anerkennungskultur nicht über Nacht und in Zeiten akuter Krisen entsteht, muss sie zunächst formal vollzogen und bei Missachtung sanktioniert werden. Es ist durchaus zu unterstellen, dass prinzipiell alle einigungswillig sind. Entstehen wird sicherlich zunächst eine Art asymmetrischer Diskurs. Die Soziologin muss einem Vertreter des Rentenverbands erklären, was ihre Ziele sind und was dies für Auswirkungen hat. Impact entsteht erst, wenn in diesem Fall der Vertreter der Zivilgesellschaft das Anliegen der Forscherin verstanden und akzeptiert hat – genau so, wie die Gesundheitsministerin den Virologen versteht und ihm glaubt.

In diesem Austausch erkennen sich Wissenschaftler\*innen und Nicht-Wissenschaftler\*innen gegenseitig an. Die in der akuten Krise entwickelten Partnerschaften können dabei als Vorbild dienen: Politik und Wissenschaft analysieren gemeinsam, ziehen daraus Lehren und stellen sich auch gemeinsam der Verantwortung. Natürlich erfolgt dies mit unterschiedlichen Ressourcen und Interessen, aber mit ausreichend Abhängigkeiten, die die Wissenschaften motivieren, sich neu zu erklären und festzulegen. Umgekehrt wird das Verständnis für wissenschaftliche Zwänge mutmaßlich höher. Möglicherweise könnte es auch so etwas wie taktische Bündnisse geben: Gib du mir hier nach, dann akzeptiere ich dort etwas. Entscheidend wird die Organisation einer gemeinsamen Haftungsgemeinschaft sein, mit der die Debatten aus der Engführung der akademischen Diskurse herausgelöst werden können. So würde bereits bei Antragstellung eine erste Validierungsinstanz eingebaut, für die Wissenschaft entsteht so die Aussicht auf höhere soziale Robustheit.

Auch wenn die Kontexte der Klima- und der Corona-Krise sehr unterschiedlich sind, so können wir daraus etwas über den gesellschaftlichen Einfluss der Wissenschaft lernen. Eine fachlich geschlossene Community ist kein Garant für Einfluss auf den politischen Prozess – im Gegenteil. Der Wissenschaftshistoriker Caspar Hirschi etwa erklärte jüngst in einem Interview mit dem *Tagesspiegel*, der Dissens unter den Expert\*innen und seine öffentliche Artikulation sei für die wissenschaftliche und demokratische Diskussionskultur höchst wertvoll. Die Öffnung und die Anbahnung von Partnerschaften scheinen also mehr Optionen zu bieten. Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen müssen sich gemeinsam mit politischen Entscheider\*innen für ihre Aussage in Haftung nehmen lassen: Alles gewinnt, alles verliert.

# Komplexe Fragen brauchen komplexe Antworten Die Corona-Pandemie ruft zur Überschreitung disziplinärer Grenzen auf

Hendrik Woiwode

Wissenschaftlerinnen sehen sich angesichts der Gefahr für Gesundheit und Leben durch das neuartige Corona-Virus mit hohen Ansprüchen der Öffentlichkeit konfrontiert. Sie arbeiten unter Hochdruck an der Entwicklung eines Impfstoffs und klären eine alarmierte Bevölkerung über zahlreiche Aspekte der Pandemie auf, von Details des Krankheitsverlaufs bis hin zur Sinnhaftigkeit grundrechtseinschränkender Eindämmungs-Maßnahmen. Ihre fachwissenschaftliche Expertise macht insbesondere Virologinnen zu einer allgegenwärtigen Beratungs- und Legitimationsinstanz politischer Handlungen.

Wissenschaft und Politik sind derzeit so stark verzahnt wie selten, wissenschaftliche Expertise ist in den Medien dauerpräsent. Dabei stehen auch Funktion und Rolle der Wissenschaft zur Debatte. Immer wieder erklären Wissenschaftlerinnen, was Wissenschaft leisten kann und was nicht, sie erläutern Forschungsergebnisse und fachwissenschaftliche Diskurse. Nicht selten werden sie mit nicht einzuhaltenden Erwartungen konfrontiert und müssen Grenzen aufzeigen – Grenzen des Tempos, aber auch Grenzen der eigenen Kompetenzen. Christian Drosten etwa, der Chefvirologe der Charité, dessen allgemeinverständliche Ausführungen komplexer wissenschaftlicher Sachverhalte ihm in den letzten Wochen größte Bekanntheit verschafften, verwies bei diversen Fragen auf Gegenstandsbereiche nicht medizinischer Disziplinen. Er hob hervor, dass er in ein Fachgebiet eingebettet ist, innerhalb dessen er mit spezifischen Konzepten und Forschungsmethoden bestimmte Fragen beantworten, aber sicher nicht alle Aspekte der Corona-Krise erläutern kann.

Die interne Differenzierung der Wissenschaft in Disziplinen und Fachgebiete und die professionelle Selbstkontrolle durch fachkollegiale Begutachtungsverfahren, sogenannte „Peer-Reviews“, sichern die Leistungsfähigkeit des Wissenschaftssystems. Durch diese Grundpfeiler wird es seinem Auftrag gerecht, verlässliches Wissen bereitzustellen. Gerade in Zeiten wissenschaftlicher Ungewissheit steigt die Gefahr von Desinformationen. In krisenrelevanten Fachgebieten erbrachte Peer-Review-Forschung und durch Peer-Review-Forschung ausgewiesene Wissenschaftlerinnen sind hier vertrauenswürdige Orientierungshilfen. Sie helfen Klinikerinnen, politischen Entscheidungsträgerinnen, Journalistinnen und der Öffentlichkeit zu beurteilen, welchen Stimmen und welchen Ergebnissen sie vertrauen können.

Die Pandemie unterstreicht jedoch auch die Grenzen disziplinärer Forschung. Die Lösung zahlreicher Probleme, die mit dem sich ausbreitenden Virus verbunden sind, erfordert interdisziplinäre Forschung – Forschung also, die Daten, Techniken, Konzepte und Theorien aus zwei oder mehr Disziplinen integriert. Ein interdisziplinäres Feld ist beispielsweise die Versorgungsforschung. Sie untersucht, wie das Zusammenspiel von wirtschaftlichen, sozialen und individuellen Faktoren Gesundheit und Patientenwohl beeinflusst. Im Grenzbereich von Public-Health-Forschung, klinischer Forschung und Ökonomie lösen ihre Vertreterinnen Probleme, die den Rahmen der einzelnen Disziplinen sprengen. Sie liefern praxisorientiertes Wissen, dessen Relevanz durch die Corona-Pandemie doppelt und dreifach unterstrichen wird.

---

**Summary:** The coronavirus pandemic calls for research integrating expertise from two or more disciplines. Yet promoting interdisciplinary research faces many challenges. The market for scientific reputation and success tends to favor mono- or multidisciplinary research at best. Young researchers struggle particularly with balancing interdisciplinary intention and monodisciplinary demand. Introducing interdisciplinary criteria into peer review procedures and research evaluations, establishing multidimensional evaluative standards within assessments of cumulative dissertations and habilitations, as well as structural changes can help remove some of the obstacles interdisciplinary research currently faces.

---

**Kurz gefasst:** Die Corona-Pandemie erfordert Forschung, die Wissensbestände aus zwei oder mehr Disziplinen integriert. Die Förderung interdisziplinärer Forschung aber verläuft hürdenreich. Der wissenschaftliche Reputations- und Karrieremarkt begünstigt eher mono- oder höchstens multidisziplinäre Forschung. Gerade Nachwuchswissenschaftlerinnen erleben eine starke Spannung zwischen interdisziplinärer Motivation und monodisziplinären Anforderungen. Maßnahmen wie das Einbeziehen interdisziplinärer Kriterien in Peer-Review-Verfahren und Forschungsevaluationen, die Etablierung mehrdimensionaler Wertmaßstäbe bei der Begutachtung kumulativer Dissertationen und Habilitationen und nicht zuletzt strukturelle Umgestaltungen können helfen, die Hürden interdisziplinärer Forschung zu überwinden.

Interdisziplinäre Forschung gilt seit mehreren Jahrzehnten als der Modus der Wissensproduktion, der sich besonders für die Lösung sogenannter „Grand Challenges“ eignet – komplexer globaler Herausforderungen wie Klimawandel oder eben Pandemien. Während monodisziplinäre Forschung eher in die Tiefe geht, robustes Wissen liefert und hochspezifische Diskurse bereichert, zeichnet sich interdisziplinäre Forschung eher dadurch aus, dass sie Impulse von außerhalb der Wissenschaft aufgreift, anwendungsorientiert und praxisnah arbeitet. Um den Mehrwert interdisziplinärer Forschung zu nutzen, stellen Forschungsförderer in zunehmendem Maße Ressourcen für Organisationen und Projekte bereit, die entlang fachübergreifender Problemfelder statt durch disziplinäre Grenzen strukturiert sind. Eine große Menge einflussreicher Forschung ist in diesen Strukturen entstanden.

Studien zeigen jedoch, dass die Förderung interdisziplinärer Forschung häufig hürdenreich verläuft. Interdisziplinäre Missionen allein versprechen noch lange keine interdisziplinäre Forschung. Unterschiedliche Disziplinen existieren häufig eher nebeneinander, es kommt zu keiner tatsächlichen Verbindung der verschiedenen Wissensbestände. Wie kommt es dazu?

Wissenschaftlerinnen, die in fachübergreifenden Strukturen arbeiten, nehmen hohe kognitive Kosten auf sich, während sie Sprachen, Theorien und Methoden unterschiedlicher Disziplinen integrieren, um zur Lösung drängender Probleme beizutragen. Leider zeigen sie sich häufig ernüchtert. Gerade hochproduktive Nachwuchswissenschaftlerinnen erleben eine starke Spannung zwischen interdisziplinärer Motivation und monodisziplinären Anforderungen des wissenschaftlichen Markts. Sie müssen akzeptieren, dass akademische Karrierepfade und Veröffentlichungen in anerkannten Fachzeitschriften vorwiegend auf disziplinären Gütekriterien basieren. Ihre Forschung wird gleichsam diszipliniert – zugunsten der fachwissenschaftlichen Reputation. Wissenschaftlerinnen antizipieren Begutachtungskriterien und passen ihre Forschung entsprechend an, um wissenschaftliche Reputation zu erlangen. Studien illustrieren, dass als interdisziplinär bezeichnete Projekte und Forschungszentren aufgrund der monodisziplinären Tiefenstruktur des wissenschaftlichen Reputations- und Karrieremarkts häufig einen multidisziplinären Charakter haben. Sie zeichnen sich also eher durch eine Koexistenz als durch eine Integration disziplinärer Wissensbestände aus – gerade diese Integration jedoch könnte hochrelevante Forschungsergebnisse hervorbringen.

Die größten Hindernisse für echte Interdisziplinarität liegen in übergeordneten Strukturen. In der Organisation von Forschungszentren und -projekten wird interdisziplinäre Arbeit zwar häufig intensiv gefördert. Das Prinzip, dass Karrieren immer noch primär auf monodisziplinär ausgerichteten Leistungen basieren, wird dadurch aber nicht beeinflusst. Auch die betreuenden Wissenschaftlerinnen haben dieser Struktur des wissenschaftlichen Markts meist wenig entgegenzusetzen.

Wie aber lassen sich die Hürden interdisziplinärer Forschung überwinden? Wie kann die oft euphorische Beschreibung dessen, was fächerüberschreitende Forschung leisten kann, in der tatsächlichen Arbeit in Fakultäten und Laboren umgesetzt werden?

Ein zentraler Reformparameter sind Begutachtungsprozesse. Verschiedene Maßnahmen werden hier diskutiert: das Einbeziehen interdisziplinärer Kriterien in Peer-Review-Verfahren und Mittelvergabeprozesse, die Berücksichtigung der Hürden interdisziplinärer Forschung und ihres spezifischen Outputs in Forschungsevaluationen, die Etablierung mehrdimensionaler Wertmaßstäbe bei der Begutachtung kumulativer Dissertationen und Habilitationen (hier zählen oft ausschließlich Publikationen in hochrangigen Fachzeitschriften, die meist disziplinär geprägt sind) oder Betreuungsvereinbarungen, die Nachwuchswissenschaftlerinnen Ergebnisoffenheit garantieren. Bei all diesen Stichworten wird deutlich, dass es einer verbindlichen Definition von Gütekriterien interdisziplinärer Forschung bedarf. Nicht zuletzt werden die Institutionalisierung alternativer Karrierepfade, die Entfristung des akademischen Mittelbaus oder die Überwindung des Lehrstuhlprinzips als effektive Mittel betrachtet. Ein Blick in die

Vereinigten Staaten zeigt, dass eine stärkere Vernetzung von Wissenschaftsorganisationen mit außerwissenschaftlichen Akteuren Abhilfe schafft. Wissenschaftlerinnen, die in interdisziplinären Organisationen mit institutionalisiertem Kontakt zu wissenschaftsexternen Stakeholdern arbeiten, betonen, dass die alters- und karrierestufenunabhängige Option einer Anstellung außerhalb der Wissenschaft ihre Risikobereitschaft steigert.

Die komplexen Herausforderungen der Corona-Pandemie unterstreichen die Notwendigkeit interdisziplinärer Forschung. Wenn die Wissenschaft der Öffentlichkeit auch auf jene Fragen Antworten liefern kann, die nicht im medizinischen Bereich liegen, kann es gelingen, die Pandemie nachhaltig zu bewältigen. Das würde das Vertrauen in die Vielfalt der Wissenschaften steigern. Neben der Förderung medizinischer Forschung sollte daher auch die Optimierung der Rahmenbedingungen interdisziplinärer Forschung allen in der Steuerung des Wissenschaftssystems tätigen Akteuren ein zentrales Anliegen sein.

### Literatur

Biancani, Susan/Dahlander, Linus/McFarland, Daniel A./Smith, Sanne: „Superstars in the Making? The Broad Effects of Interdisciplinary Centers.“ In: *Research Policy*, 2018, Jg. 47, H. 3, S. 543–57.

Boardman, Craig/Bozeman, Barry: „Role Strain in University Research Centers.“ In: *The Journal of Higher Education*, 2007, Jg. 78, H. 4, S. 430–63.

Kaplan, Sarah/Milde, Jonathan/Schwartz Cowan, Ruth: „Symbiont Practices in Boundary Spanning: Bridging the Cognitive and Political Divides in Interdisciplinary Research.“ In: *Academy of Management Journal*, 2017, Jg. 60, H. 4, S. 1387–414.

Rhoten, Diana/Parker, Andrew: „Education. Risks and Rewards of an Interdisciplinary Research Path.“ In: *Science* 2004, Jg. 306, H. 5704, S. 2046.

Woiwode, Hendrik/Froese, Anna: „Two Hearts Beating in a Research Centers' Chest: How Scholars in Interdisciplinary Research Settings Cope with Monodisciplinary Deep Structures.“ In: *Studies in Higher Education*, 2020. DOI: 10.1080/03075079.2020.1716321.



Hendrik Woiwode ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe der Präsidentin und in der Forschungsgruppe Digitale Mobilität und gesellschaftliche Differenzierung. Seine Themen umfassen Innovation, Wissen(schaft) und Kultur, Organisation, Governance. (Foto: privat)

[hendrik.woiwode@wzb.eu](mailto:hendrik.woiwode@wzb.eu)



# Wie Gewalt Volkswirtschaften bedroht

## Von den ökonomischen Kosten des Terrorismus

Daniel Meierrieks

**Summary:** According to an economic perspective, terrorists are rational actors who consider the costs and benefits of their actions and opt for violence when it maximizes utility. This rational calculus explains why terrorists aim at causing economic damage. At the same time, tools of economic analysis can be used to identify those sectors within an economy and those states within the community of states that are especially vulnerable to terrorism. While an economic perspective on terrorism may appear cool and distant at first, it is nevertheless useful to map out political answers to the terrorist threat.

**Kurz gefasst:** Aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive handeln Terroristen rational, wiegen also Nutzen und Kosten ihres Handelns gegeneinander ab und greifen zu Gewalt, wenn diese den größten Nutzen verspricht. Dieses rationale Kalkül erklärt, warum Terroristen wirtschaftliche Schäden verursachen wollen. Zugleich helfen Werkzeuge der ökonomischen Analyse zu verstehen, welche wirtschaftlichen Sektoren innerhalb eines Landes und welche Staaten innerhalb der Staatengemeinschaft besonders verwundbar durch Terrorismus sind. Wenngleich sie im ersten Moment auch kühl oder distanziert erscheint, hilft eine ökonomische Perspektive dadurch, wirksame politische Antworten auf die terroristische Bedrohung zu finden.

Terrorismus wird oft aus politischer Perspektive betrachtet. Doch wie schädlich ist der Terror für die wirtschaftliche Entwicklung? Welche Staaten sind besonders gefährdet? Die ökonomische Perspektive, die hier eingenommen werden soll, mag im ersten Moment zu kühl oder distanziert erscheinen. Doch sie kann sehr nützlich sein, um diese Fragen zu beantworten. Die ökonomische Sichtweise hilft nachzuvollziehen, wie das terroristische Kalkül entsteht, wie es sich zusammensetzt und warum ökonomische Ziele (das heißt die Verursachung von ökonomischen Kosten) für Terroristen durchaus attraktiv sind. Die ökonomische Analyse ist auch dabei behilflich, zu verstehen, wie Terrorismus direkt und indirekt Kosten verursachen kann und welche wirtschaftlichen Sektoren innerhalb eines Landes und welche Staaten innerhalb der Staatengemeinschaft besonders verwundbar sind.

Doch worüber sprechen wir überhaupt, wenn wir von Terrorismus sprechen? Hierzu findet sich eine geläufige Definition bei den Wirtschafts- und Politikwissenschaften: Der Begriff Terrorismus bezieht sich auf vorsätzliche Gewaltakte und Einschüchterungsversuche, die durch nicht staatliche Akteure begangen werden. Sie zielen darauf ab, eine Bevölkerung oder Regierung zu veranlassen, auf bestimmte politisch-ideologisch motivierte Ziele der ausführenden Organisationen einzugehen, die in der Regel die politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes nachhaltig zu verändern oder zerstören suchen. Durch diese Definition grenzt sich der Terrorismus unter anderem von Amokläufen oder Gewalt durch organisierte Kriminalität ab, da letzteren die politische Motivation fehlt.

Terroristen wenden also Gewalt an, um bestimmte politische Ziele zu erreichen. Dies deutet darauf hin, dass Terroristen rational handeln, also den (erwarteten) Nutzen und die (erwarteten) Kosten ihres Handelns gegeneinander abwägen. Sie greifen zu Gewalt, wenn diese den größten Nutzen verspricht, um politische Forderungen durchzusetzen. Dieser Nutzen könnte aus ihrer Perspektive ungleich höher sein als Gewaltlosigkeit, zum Beispiel in autokratischen Systemen, wenn Möglichkeiten friedlicher politischer Partizipation und Einflussnahme nur eingeschränkt zur Verfügung stehen. Dieses rationale terroristische Kalkül bildet die Grundlage der ökonomischen Analyse des Terrorismus. Es hilft zu verstehen, welche gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Umstände besonders häufig Terrorismus hervorbringen können. Das Kalkül erklärt zugleich, warum Terroristen die Wirtschaft schädigen wollen. Denn in dem Maße, in dem Terrorismus negative ökonomische Effekte erzeugt, verbessert sich die Verhandlungsposition der Terroristen; es wird also wahrscheinlicher, dass sich ihre politischen Ziele durchsetzen lassen. So wird es durch die Gefahr der ökonomischen Destabilisierung durch Terrorismus zum Beispiel für die Regierung des angegriffenen Landes wichtig, auf (einen Teil der) terroristischen Forderungen einzugehen, um nicht weitere negative ökonomische Effekte durch den Terrorismus erleiden zu müssen, da wiederum diese Kosten des Terrorismus die Chancen der Regierung, im Amt bleiben zu können, ungünstig beeinflussen können.

Wie genau kommt nun die ökonomische Destabilisierung durch den Terrorismus zustande? Zum einen hat der Terrorismus einen direkten Effekt auf den Kapitalstock der angegriffenen Volkswirtschaft, der physisches Kapital (Maschi-

nen, Fahrzeuge, Fabriken etc.) und Humankapital (also die Erwerbstätigen selbst) umfasst. Zum Beispiel können durch einen Anschlag Infrastruktur (physisches Kapital) und Menschenleben (Humankapital) Schaden zugefügt werden. Ein kleinerer Input (Kapitalstock) resultiert dann unmittelbar in einem reduzierten Output, also in einem schwächeren Wirtschaftswachstum.

Ungleich schwerer wiegen jedoch die indirekten Effekte des Terrorismus auf das Wirtschaftsleben, die sich durch die Reaktion anderer Marktteilnehmer auf den Terrorismus ergeben. Erstens kann Terrorismus zu Störungen in Liefer- und Versorgungsketten führen. Zum Beispiel kann die staatliche Kontrolle des Warenverkehrs (als Reaktion des Staates auf eine terroristische Bedrohung) zunehmen, was wiederum Produktionsabläufe verteuert. Zweitens kann es in Folge von Terrorismus zur Umleitung von ökonomischen Ressourcen (zum Beispiel Investitionen) in andere Wirtschaftszweige kommen, in welchen diese Ressourcen dann jedoch weniger effizient eingesetzt werden können. Terrorismus kann dazu führen, dass Investitionen in besonders gefährdete Bereiche wie Tourismus unterbleiben. Diese Investitionen wären, wenn es keine Terroranschläge gegeben hätte, effizient (also wohlfahrtsmaximierend) gewesen, sodass sich ihre Umleitung in andere Wirtschaftszweige nun wohlfahrtsmindernd auswirkt. Drittens führt die gesteigerte Unsicherheit durch Terrorismus zu einem sich ändernden Konsum- und Sparverhalten, das sich wiederum ungünstig auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken kann. Die Forschung legt nahe, dass Tourist\*innen von Terrorismus betroffene Länder meiden, um dieser Bedrohung zu entgehen. Speziell für Länder, in denen der Tourismus von großer wirtschaftlicher Bedeutung ist (Ägypten, Tunesien etc.), kann sich der wirtschaftliche Verlust, der sich aus diesen Entscheidungen der Marktteilnehmer\*innen ergibt, beträchtlich sein. Zugleich erklärt dieser Zusammenhang auch, warum (rational handelnde) Terroristen häufig touristische Ziele (Hotels, Strände, Sehenswürdigkeiten etc.) für Anschläge auswählen. Zuletzt kann Terrorismus auch eine Kapitalflucht bewirken. Das heißt, sowohl physisches Kapital (zum Beispiel Investitionen) als auch Menschen, also Humankapital in der Sprache der Ökonom\*innen, können durch Terrorismus dazu veranlasst werden, ein Land zu verlassen. Dies wirkt sich wiederum ungünstig auf den Kapitalstock dieses Landes aus und reduziert den zukünftigen Output, was gleichbedeutend mit wirtschaftlichem Schaden durch Terrorismus ist.

Die empirische Evidenz zeichnet ein durchaus komplexes Bild hinsichtlich der tatsächlichen ökonomischen Kosten des Terrorismus. Zum einen scheinen die Folgen des Terrorismus in der Regel eher kurzfristiger Natur und in ihrem Ausmaß überschaubar und lokal zu sein. Selbst die katastrophalen Anschläge vom 11. September 2001 in den USA – sie waren in der Geschichte des Terrorismus bezogen auf ihr Ausmaß ohnehin ein singuläres Ereignis – wirkten sich nur auf wenige Wirtschaftsbereiche wie Tourismus, Flugverkehr, Versicherungen und Finanzmärkte ungünstig aus. Zudem waren die Effekte stark lokal vor allem auf New York konzentriert und konnten überdies schnell überwunden werden, sodass eine allgemeine wirtschaftliche Erholung schon nach wenigen Monaten einsetzte. Zum anderen deuten die wirtschaftlichen Konsequenzen nach den Anschlägen vom 11. September 2001 darauf hin, dass manche Volkswirtschaften durch Terrorismus verwundbarer sein können als andere. Gerade die starke wirtschaftliche Diversifikation der USA sowie die schnelle und umfassende staatliche Reaktion der amerikanischen Regierung (zum Beispiel durch eine expansive Fiskal- und Geldpolitik) erlaubte es, die negativen Effekte von 9/11 abzufedern. Daraus ergibt sich zugleich, dass Länder, die weniger gut aufgestellt sind, ungleich anfälliger sind. Hier deutet die existierende Literatur zu den ökonomischen Folgen von Terrorismus darauf hin, dass Länder besonders verwundbar sind, wenn sie (1) wenig diversifiziert sind (also besonders auf einen Wirtschaftszweig wie den Tourismus angewiesen sind) sowie (2) über nur schwache Institutionen (zum Beispiel eine nicht unabhängige Notenbank) und Regierungen verfügen und (3) zudem fortgesetzten und ausgeprägten terroristischen Angriffen ausgesetzt sind.

Was bedeutet dies also für mögliche wirtschaftliche Kosten des Terrorismus für Deutschland und Europa? Grundsätzlich ist die Gefahr, dass Terrorismus die europäische Wirtschaft nachhaltig zu schädigen vermag, als sehr gering einzu-



**Daniel Meierrieks** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Migration, Integration, Transnationalisierung. Er befasst sich unter anderem mit Entwicklungsökonomik, Terrorismus und politischer Gewalt sowie Migration. (Foto: Martina Sander)

[daniel.meierrieks@wzb.eu](mailto:daniel.meierrieks@wzb.eu)

schätzen. Zum einen sind die europäischen Volkswirtschaften, ähnlich wie die USA, diversifiziert und die Institutionen der europäischen Staaten stark genug, um einen negativen makroökonomischen Schock durch Terrorismus abfedern zu können. Zum anderen ist die terroristische Aktivität laut Angaben der Global Terrorism Database innerhalb der Europäischen Union, wenngleich in den letzten Jahren ansteigend, auf einem im Vergleich zum Rest der Welt niedrigen Niveau. Dies bedeutet aber nicht, dass die Staaten der EU völlig immun gegen die ökonomischen Schäden durch Terrorismus sind. So haben langanhaltende terroristische Konflikte im Baskenland und in Nordirland für die betroffenen Regionen und Staaten durchaus negative Effekte (zum Beispiel auf Arbeitslosigkeit oder Wirtschaftswachstum) gezeigt. Zudem wirkt sich der Terrorismus gerade auch aufgrund seiner (durch die Terroristen gewollten) psychologischen Wirkung überproportional ungünstig auf die Lebenszufriedenheit europäischer Bürger und den politischen Diskurs in betroffenen Staaten aus.

Zuletzt soll darauf hingewiesen werden, dass die Staaten außerhalb der EU, insbesondere in Subsahara-Afrika, dem Mittleren Osten und Teilen Zentral- und Südasiens, ungleich verwundbarer gegenüber den ökonomischen Effekten von Terrorismus sind. Zum einen ist Terrorismus in diesen Ländern ein häufiger auftretendes und damit wirkungsmächtigeres Phänomen. Zum anderen sind diese Länder häufig weniger ökonomisch diversifiziert und verfügen über verhältnismäßig schwache staatliche Institutionen, sind also weniger gut in der Lage, negative makroökonomische Schocks durch Terrorismus zu kompensieren. In diesen Staaten droht somit unter Umständen ein Teufelskreis von Terrorismus und wirtschaftlicher sowie staatlicher Schwäche.

In diesem Aufsatz habe ich für eine ökonomische Sichtweise auf das Phänomen Terrorismus plädiert und entsprechend argumentiert. Durch Berücksichtigung des in der öffentlichen Auseinandersetzung oft vernachlässigten ökonomischen Kalküls von Terroristen lässt sich beispielsweise die Wahl von Anschlagzielen in gewissem Maße vorhersagen. Hierdurch hilft eine ökonomische Sichtweise auf das Phänomen Terrorismus bei der Formulierung politischer Antworten auf die terroristische Bedrohung, zum Beispiel hinsichtlich des Schutzes besonders gefährdeter Wirtschaftszweige. Damit ist diese Perspektive hilfreicher als eine Sichtweise, die Terrorismus als ausschließliche und „blinde“ Folge von Irrationalität, Fanatismus oder gar psychischen Störungen ansieht.

#### **Literatur**

Araña, Jorge E./León, Carmelo J.: „The Impact of Terrorism on Tourism Demand“. In: *Annals of Tourism Research*, 2008, Jg. 35, H. 2, S. 299–315.

Enders, Walter/Sandler, Todd: *The Political Economy of Terrorism*. Cambridge: Cambridge University Press 2011.

Gaibullov, Khusrav/Sandler, Todd: „What We Have Learned about Terrorism since 9/11“. *Journal of Economic Literature*, 2019, Jg. 57, H. 2, S. 275–328.

Krieger, Tim/Meierrieks, Daniel: „The Economic Consequences of Terrorism for the European Union“. In: Raphael Bossong (Hg.): *Terrorismus als Herausforderung der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos-Verlag 2019, S. 87–108.

Meierrieks, Daniel/Gries, Thomas: „Causality between Terrorism and Economic Growth“. In: *Journal of Peace Research*, 2013, Jg. 50, H. 1, S. 91–104.

# Bessere Arbeitsbedingungen weltweit

## Das neue Berliner Vergaberecht stärkt soziale Verantwortung für Lieferketten

Helena Gräf und Gale Raj-Reichert

Die Mehrheit der Güter, die wir konsumieren, wird im Globalen Süden produziert. Lange Lieferketten liegen zwischen ihrer Herstellung und dem Erwerb durch Privatleute oder die öffentliche Hand. Die Fabrikarbeiterinnen und -arbeiter am anderen Ende dieser globalen Lieferketten arbeiten oftmals unter schlechten Bedingungen. Durch die Corona-Krise und den damit einhergehenden Abschwung der Weltwirtschaft sind ihre Arbeitsplätze gefährdet. Manche Fabriken erhöhen allerdings derzeit ihre Produktion, um aktuelle Regierungsaufträge für persönliche Schutzausrüstungen zu erfüllen – in Malaysia etwa werden unter Zwangsarbeit Gummihandschuhe hergestellt. Regierungen weltweit stehen vor der Herausforderung, diese Arbeitnehmenden besser zu schützen. Ein wichtiges Governance-Instrument ist das sozial verantwortliche öffentliche Beschaffungswesen: Regierungen legen beim Einkauf von Waren und Dienstleistungen von Unternehmen soziale Kriterien zugrunde. Im Jahr 2014 verabschiedete die Europäische Union Richtlinien zum öffentlichen Beschaffungswesen, die Regierungen dazu verpflichten, die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) bei der Auftragsvergabe einzubeziehen. Zudem können nationale und subnationale Regelungen darüber hinausgehende Sozialstandards auf freiwilliger Basis festlegen. In diesem Beitrag beleuchten wir ein lokales Beispiel: Wir fragen, wie sich im Land Berlin und seinen Bezirken die Novellierung des Ausschreibungs- und Vergabegesetzes im April 2020 auf die sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung auswirkt. Zeigt sich Verbesserungspotenzial für die Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten?

Deutschland hat in der EU mit rund 500 Milliarden Euro den größten öffentlichen Beschaffungsmarkt. Über 50 Prozent aller öffentlichen Beschaffungen in Deutschland werden von Kommunen getätigt. Die Stadt Berlin gibt allein bis zu 5 Milliarden Euro pro Jahr für den Einkauf von Waren und Dienstleistungen aus – etwa 60 Prozent davon gehen auf die zwölf Bezirke zurück. Berlin kauft jährlich etwa 80.000 Computer und lässt monatlich ca. 500.000 Bananen für Schulen kaufen – Produkte globaler Lieferketten. Folglich verfügt Berlin über eine beträchtliche Nachfragemacht, um Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten zu beeinflussen. Allerdings ist diese Nachfragemacht der Regierungen nur dann wirksam, wenn sie gleichzeitig über wirksame regulatorische Kapazitäten in Form von Gesetzgebung, Monitoring und Durchsetzung verfügen.

Unserer Forschung zufolge ist eine der zentralen Herausforderungen der regulatorischen Kapazitäten der sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung eine hohe Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden, die vor neuen und zusätzlichen Verantwortlichkeiten bei der Bewertung, Umsetzung und Durchsetzung von Sozialstandards stehen. Hierfür fehlt es ihnen oft an Wissen, Erfahrung oder Ausbildung. In vielen Behörden gibt es schlicht kein Personal für diesen Bereich – die finanziellen Ressourcen sind begrenzt, die Prioritäten liegen anders. Um diese Lücke teilweise zu schließen, stellt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Mittel für Koordinationsstellen zur Verfügung. Diese werden von der „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“ im Rahmen ihres Programms „Koordination kommunaler Entwicklungspolitik“ vergeben – ein Programm, das fairen Handel und faire Beschaffung fördern soll. Derzeit gibt es in fünf Berliner Bezirken solche Koordinationsstellen sowie eine im Senat. Jedoch kann deren Befristung (auf bis zu vier Jahre) bei langfristigen

**Summary:** Workers in factories of global supply chains in the global South producing goods governments purchase often face poor working conditions. A governance tool to improve the situation is socially responsible public procurement. We assess this potential vis-à-vis the newly revised public procurement law in Berlin. While challenges include limited knowledge, resources and fragmented purchasing, there are opportunities for ensuring social criteria in procurement contracts of goods at risk of violating international labour standards and for fair trade, and through pooled procurement.

**Kurz gefasst:** Arbeitskräfte im Globalen Süden, die durch internationale Lieferketten in die Produktion von Gütern eingebunden sind, die im Norden bestellt werden, sind oft schlechten Arbeitsbedingungen ausgeliefert. Regierungen können diese Situation verbessern, indem sie den Regeln der sozial verantwortlichen Beschaffung folgen. Das Beispiel des novellierten Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes zeigt die Möglichkeiten und Grenzen dieses Instruments. Zu den Herausforderungen gehören begrenztes Wissen, knappe personelle Ressourcen und fragmentierte Vergabe. Chancen liegen in Vergabeverträgen, die auf die Einhaltung internationaler Standards und von Fair-Trade-Richtlinien achten, und in gebündelter Beschaffung.



Gale Raj-Reichert ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Globalisierung, Arbeit und Produktion. Sie leitet das DFG-geförderte Projekt "Labour Governance in global production networks: Assessing labour standards in a new generation of public procurement legislation and trade agreements linked to market access into the European Union".  
(Foto: Silke Mayer)

[gale.raj-reichert@wzb.eu](mailto:gale.raj-reichert@wzb.eu)

Planungen und Programmen zu Schwierigkeiten führen. Auch können die Prioritäten dieser Koordinationsstellen auf andere Nachhaltigkeitsthemen wie zum Beispiel „Zero Waste“ gelegt werden. Außerdem sind die Koordinationsstellen oft in Referaten für Entwicklungszusammenarbeit angesiedelt und nicht etwa in Beschaffungsbehörden. Dies kann zu einer begrenzten Einflussnahme auf die Beschaffungspraxis führen. Dennoch können diese Koordinationsstellen dazu beitragen, Wissen zu erweitern, Bewusstsein zu schärfen und Aktivitäten der sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung in Berlin auszuweiten. Dies zeigt sich etwa bei Pilotprojekten wie „Natursteine ohne Kinderarbeit“ oder bei Musterausschreibungen für Schulessen aus fairem Handel (Reis, Bananen und Ananas).

Eine weitere Herausforderung ist es, die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen bei vergebenen Beschaffungsaufträgen zu überwachen. Das novellierte Berliner Vergabegesetz sieht zwar strenge Sanktionen für Vertragsverletzungen vor – neben Vertragsstrafe und -kündigung nun auch Schadensersatz, Preisminderung und Vertragsrücktritt – sowie den Ausschluss von Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum. Allerdings ist die Fähigkeit, ihre Einhaltung zu überwachen, eingeschränkt, da die circa 2.000 öffentlichen Auftraggeber in Berlin lediglich durch eine kleine Kontrollgruppe unterstützt werden. Diese zentrale Kontrollgruppe ist derzeit mit weniger als zehn Mitarbeitenden besetzt. Die tatsächliche Überwachung der Verträge erfolgt stichprobenartig sowie als Reaktion auf Berichterstattungen Dritter. Abschließend mangelt es an Richtlinien und realer sowie wahrgenommener Rechtssicherheit über die freiwillige Festlegung von Sozialstandards, die über die Mindestanforderungen der ILO-Kernarbeitsnormen hinausgehen.

Dennoch bietet das novellierte Berliner Gesetz aus regulatorischer Perspektive neue Möglichkeiten, die sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung zu stärken. Im Einklang mit den EU-Richtlinien wiederholt es als Mindestanforderung, dass Inhaber öffentlicher Aufträge und ihre Unterauftragnehmer die ILO-Kernarbeitsnormen in globalen Lieferketten einhalten müssen. Eine erste Möglichkeit bietet eine Liste von Produkten und Produktgruppen, bei denen aufgrund ihrer überwiegenden Produktionsstandorte von einem Verstoß gegen die ILO-Kernarbeitsnormen ausgegangen werden muss. Diese Liste wird nun zukünftig durch eine Verwaltungsvorschrift des Senats festgelegt und soll so mehr Rechtssicherheit sowie eine flexiblere Anpassung an Veränderungen auf globalen Märkten ermöglichen. Dies sollte Änderungen aufgrund neuer Entdeckungen über Verstöße gegen die ILO-Kernarbeitsnormen in Produktionsstandorten umfassen. Für die gelisteten Produkte müssen Unternehmen in der Lage sein, die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen nachzuweisen, zum Beispiel durch Gütezeichen. Gütezeichen müssen objektiv nachprüfbar, nicht diskriminierend, für alle Unternehmen zugänglich sowie von einer dritten Partei ohne maßgeblichen Einfluss des bietenden Unternehmens erstellt worden sein. Somit können die Anforderungen an die Industrie klar definiert und die Unternehmen dazu bewegt werden, angemessene Arbeitsbedingungen in ihren globalen Lieferketten zu gewährleisten. Vergabestellen können, wenn sie eine Ausschreibung vorbereiten, mit potenziellen Bietern in Austausch treten („Marktdialog“), um die ILO-Kernarbeitsnormen sowie weitere Nachhaltigkeitskriterien zu diskutieren.

Allerdings bringen diese Produktliste und die Gütezeichen einige Probleme mit sich. So können Schwierigkeiten beim Erbringen der Nachweise dazu führen, dass Produkte wieder von der Liste gestrichen werden, auch wenn ihre Produktion durchaus mit problematischen Arbeitsbedingungen verbunden ist. Zum anderen existieren nicht für alle Produkte, bei denen die Gefahr eines Verstoßes gegen Sozialstandards besteht, entsprechende Gütezeichen. So wurden zum Beispiel 2012 elektronische Produkte oder Bauteile von der Produktliste gestrichen, weil damals keine entsprechenden Gütezeichen die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen nachweisen konnten. Darüber hinaus variieren Gütezeichen in Qualität und Glaubwürdigkeit – ausführlich zeigen das die Arbeiten von Gale Raj-Reichert. Es gibt jedoch andere Ansätze, die Einhaltung von Sozialstandards zu überprüfen. Die Nichtregierungsorganisation „Electronics Watch“ gewährleistet beispielsweise ein von Arbeitnehmenden selbst durchgeführtes



Monitoring in Fabriken im Globalen Süden. Gegenwärtig debattiert der Senat darüber, ob alternative Nachweisformen wie etwa Multi-Stakeholder-Initiativen für die Produktliste zugelassen werden. Eine solche Erweiterung der Nachweisformen könnte die Liste mit Risikoprodukten, die vor der Bestellung überprüft werden müssen, erweitern.

Die zweite Möglichkeit zur Stärkung der sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung ist die freiwillige Festlegung von sozialen Kriterien mit höheren Standards als denen der ILO-Kernarbeitsnormen durch die Vergabestellen, insbesondere in Bezug auf Kriterien des fairen Handels. Ein Standard für fairen Handel ist das Fair-Trade-Siegel, das Bedingungen für höhere Preise und Löhne beziehungsweise Einkommen für Beschäftigte im Globalen Süden enthält. Nachdem bereits mehrere Bezirke zertifiziert wurden, wurde Berlin 2018 „Fair-trade-Stadt“. Berlin ist damit verpflichtet, vermehrt fair gehandelte Produkte zu kaufen. Das Beispiel zeigt, dass eine progressive Politik zu einer stärkeren sozialen Verantwortung auch auf unteren Regierungsebenen führen kann. Solche Initiativen können langfristig in der gesamten Stadt institutionalisiert werden.

Welche Grenzen und Möglichkeiten für sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung hat nun Berlin als Nachfragemacht? Erstens gelten die Regulierungen des novellierten Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes nur für öffentliche Aufträge ab einem bestimmten Schwellenwert (50.000 Euro für Bauleistungen; 10.000 Euro für Liefer- und Dienstleistungen). Unterhalb der Schwelle müssen die Vergabebehörden bei öffentlichen Aufträgen freiwillig soziale Bedingungen anwenden. So kommt den Bezirken, die oftmals in kleineren Mengen beschaffen, eine wichtige Rolle zu. Sie können jene lokalen Unternehmen durch Beschaffungsaufträge unterstützen, die einen Wettbewerb auf Grundlage der Einhaltung von Sozialstandards begünstigen. Eine zweite Limitierung liegt in der Härtefallklausel, die öffentliche Auftraggeber anwenden können, wenn es keine Bieter gibt, die die ILO-Kernarbeitsnormen einhalten können. Drittens verringert die fragmentierte Einkaufspraktik des Senats und der Bezirke deren Nachfragemacht. Um diese Limitierung zu überwinden, kann ein gebündelter und koordinierter Einkauf auf Bezirks- oder auch Bezirks- und Landesebene ein stärkeres Signal an den Markt senden und das Verhalten der Unternehmen so beeinflussen, dass angemessene Arbeitsbedingungen gewährleistet werden. So beschafft Berlin zum Beispiel faire Fußballer in Sammelbestellverfahren und Polizeiuniformen gemeinsam mit dem Land Brandenburg. Ein kommunales IT-Unternehmen kauft zentral Elektronik ein. Einen ähnlichen Effekt können Musterausschreibungen erzielen, die Sozialstandards berücksichtigen und Vergabestellen für ihre eigenen Ausschreibungen zur Verfügung stehen.

Es zeigt sich, dass eine autonome, lokale und progressive Politik in der Mitgestaltung der Einkaufspraktiken wichtig für eine sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung ist. Bezirke können schnell und kreativ auf lokale politische Interessen reagieren, zum Beispiel mit Pilotprojekten. Diese Erfahrungen können mit anderen Bezirken und der Stadtverwaltung geteilt werden. Dahinter steht die Idee des „neuen Kommunalismus“: Räume des politischen Experiments für progressive Politik hängen von einer aktiven Zivilgesellschaft und der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Gestaltung der Kommunalpolitik ab. Einige Verbesserungen im Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz sind auf das zivilgesellschaftliche FAIRgabe-Bündnis aus entwicklungs- und umweltpolitischen Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Verbänden zurückzuführen. Das Bündnis wird sich weiterhin engagieren, indem es zum Beispiel einen konkreten Aktionsplan mit klaren Zielen und Zeitvorgaben vorantreibt. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind auch von wesentlicher Bedeutung, wenn es darum geht, Arbeitnehmerrechtsverletzungen in globalen Lieferketten zu überwachen, glaubwürdige sowie legitime Berichterstattung durch Dritte zu gewährleisten und die Einhaltung von Sozialstandards nachzuweisen. Bei der Ausarbeitung eines langfristigen Plans zur Erholung von der Corona-Krise müssen Regierungen sicherstellen, dass dieser nachhaltig und verantwortungsvoll gestaltet wird. Sozial verantwortliche öffentliche Beschaffung ist ein zentraler Bestandteil dieser Vision.



Helena Gräf studiert im Masterstudiengang Political Economy of European Integration an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin. Sie ist studentische Hilfskraft am WZB im genannten DFG-Projekt zur Labour Governance. (Foto: privat)

[helena.graef@wzb.eu](mailto:helena.graef@wzb.eu)

#### Literatur

Müngersdorff, Maximilian/Stoffel, Tim: *Strategies to Strengthen Socially Responsible Public Procurement Practices in German Municipalities. Discussion Paper 8/2020*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik 2020.

Raj-Reichert, Gale: „The Electronic Industry Code of Conduct: Private Governance in a Competitive and Contested Global Production Network“. In: *Competition and Change*, 2011, Jg. 15, H. 3, S. 221–238.

Raj-Reichert, Gale: „Exposing Forced Labour in Malaysian Electronics: The Role of a Social Auditor in Labour Governance within a Global Production Network“. In: *Journal of Economic Geography*, 2020, Jg. 20, H. 3, S. 653–678.

# Toodle pip

## Erinnerungen an Sir Peter Jonas

von Steffen Huck und Jutta Allmendinger



Sir Peter Jonas

[Foto: David Ausserhofer]

Nach seinen 14 Jahren in München, in denen er die Bayerische Staatsoper mit einer ihm völlig eigenen kompromisslosen Kombination aus deutscher Ernsthaftigkeit und englischem Unterhaltungswillen zum aufregendsten Opernhaus des Planeten gemacht hatte, hatte Peter Jonas die freie Wahl. Die Metropolitan Opera wollte ihn, die Salzburger Festspiele wollten ihn. Er aber wollte mehr Zeit für das Wandern mit seiner Frau Barbara, für mehr Lektüre und, vor allem, für viel mehr Fernsehen. Bald nach seinem Abschied mit den Meistersingern im Sommer 2006 sollten sich die Sozialwissenschaften unter seine Interessen mischen. Er stürzte sich auf sie mit demselben Enthusiasmus wie auf alles, was ihn einmal zu kitzeln begonnen hatte. All jene, die das verwunderte, hatten übersehen, wie sehr seine Art des Musiktheaters dem Experimentallabor glich – hier wie da das Aufeinanderprallen von Charakteren und Interessen, das feine Zusammenspiel von Anreiz, Rede und Tat.

Auf halbem Weg zu seinem ersten interdisziplinären Social-Science-Workshop, den ich im Mai 2007 am University College London zum Thema „Rationality in Drama & Fiction“ veranstaltete, wäre das Unterfangen freilich fast beendet gewesen. Am liebsten wäre er wieder umgedreht, verriet er mir viele Jahre später, aber das Flugzeug war schon in der Luft, und außerdem hatte er sein Kommen einem gemeinsamen Freund versprochen. Sich in seiner Heimatstadt anders zu verlustieren, war mit seiner strengen Pflichtethik nicht vereinbar.

Zu sagen, dass ihm das Format des intimen, bunt zusammengewürfelten akademischen Workshops gelegen habe, wäre eine fulminante Untertreibung. Als immens genauer Zuhörer, brutal scharfer Analytiker und verführerisch charismatischer Redner war er wie ein Fisch im Wasser, und er wurde danach zum Co-Organisator einer Workshop-Serie, deren vierter Teil erstmals am WZB stattfand, wo uns Dorothea Kübler und Michael Hutter im Jahr 2011 als Gäste beherbergten – das Thema diesmal eines, dem er sich nicht nur durch Beobachtung, sondern auch durch Introspektion nähern konnte: die tiefsitzenden Unterschiede zwischen England und Deutschland, die sich in Gesellschaft, Wissenschaft und Kultur auf immer dieselbe Weise wiederholten.

Seine eigene Geschichte und Familie, der Vater deutscher Jude, dessen Eltern sich 1939 in Hamburg das Leben genommen hatten, seine Mutter aus libanesisch-schottischer Abstammung in Jamaika geboren, seine Kindheit in London, die Schuljahre auf dem Benediktinerinternat, die rund hundert Cousins und Cousinen ersten Grades, die ihm unendlich teure und viel zu früh verstorbene Schwester hatten ihn die tollste Buntheit, aber auch das dunkelste Schwarz des Lebens schon früh sehen lassen. Und das mag ein Teil der Erklärung dafür sein, dass niemand, den ich kenne, die Menschen so gut kannte wie Peter. Es brauchte oft nur kurze Begegnungen, die ihm Stärken und Schwächen verrieten, und es machte ihm die größte Freude, sich Geschenke für andere auszudenken. Seine Lust am Leben und gerade auch an den schönen Dingen, die es zu bieten hatte, an seiner Sammlung Alter Meister, an Wein und gutem Essen, am California in British Racing Green, wurden nur von seiner Großzügigkeit übertroffen, bei der man zu allerhand List greifen musste, wollte man einmal beim Abendessen die Rechnung selbst begleichen, und seiner Freude daran, aus anderen das Beste herauszuholen. Seinen Job als Intendant hatte er einmal mit den Worten be-

schrieben, das Einzige, was man tun könne, sei es, anderen den bestmöglichen Raum für ihre Arbeit zur Verfügung zu stellen.

Einher mit der Lust am Leben ging seine unbändige Neugier, und die richtete sich kulturell ab 2006 vor allem auf das 1999 in Tom Fontanas „Oz“ pionierte neue Format der horizontalen Fernsehserie, dem unsere letzten beiden gemeinsamen Workshops am WZB und unsere sich daran anschließende Reihe zu „TV, Economics and Society“ gewidmet waren. Mit größter Rigorosität schaute er sich Serien an, mindestens vier Stunden am Tag und oftmals länger, und so wurde er bald zum Serienexperten beim Münchner Filmfest, wo er 2017 Bryan Cranston den CineMerit Award verleihen durfte.

Das Gesicht Cranstons hatte schon lange auf einem seiner liebsten T-Shirts geprangt, denn kein Werk des 21. Jahrhunderts hatte es ihm so angetan wie Breaking Bad, mit dessen Schöpfer, Vince Gilligan, er 2013 am WZB über Moral und Markt diskutiert hatte. Nicht mehr die nächste Staffel einer ihm wichtigen Serie schauen zu können, war eine der wenigen Ängste, die Peter hatte, dessen Siege in seiner 45-jährigen Schlacht gegen den Krebs seine Ärzte immer wieder verblüfften.

Peter inspirierte und faszinierte. Er war stilsicher, eloquent und charismatisch, Tabubrecher und Perfektionist. Er beherrschte die Kunst der Verführung, und allzu gerne verführte er andere, Neues zu denken, und sich, wie er selbst, immer wieder auf neue Wege zu wagen.

**Steffen Huck** ist Direktor am WZB. Ihn verband eine langjährige Freundschaft mit Sir Peter Jonas.

---

Es gibt wenige solcher Begegnungen im Leben. Man trifft einen fremden Menschen und fühlt sich wie im Tiefschnee bei strahlender Sonne, wie auf einem Surfbrett im Meer, wie beim Fallen in ein frisch bezogenes Federbett. Meine Mutter hätte wohl gesagt: „Man fühlt sich wie eine Prinzessin.“ Aber das trifft es nicht. Zu viel Status, Hierarchie, Privilegien, Verpflichtungen. Nein, Sir Peter Jonas zu begegnen, machte glücklich, leicht und befreit.

Um die Bedeutung dieser Aussage ermessen zu können, das Ungeheuerliche, welches in ihr steckt, muss man wissen, mit wie viel Unsicherheit und Skrupeln ich unseren Treffen entgegenblickte. Immer wollte ich etwas von ihm, etwas, was mir groß und riesig erschien, vermessen und fast unverschämt. Ob er denn bereit wäre, als Kurator das WZB zu beraten und zu unterstützen? Ob er denn helfen könne bei einem Fest zum 50-jährigen Bestehen des WZB? Ich wollte von ihm viel Zeit, viel Aufmerksamkeit, viel Hilfe. Dabei war klar, dass vieles ohne ihn überhaupt nicht gelingen könnte. Ich fühlte mich belastet und abhängig, nicht leicht und frei.

Abakadabra. Bei jedem Gespräch gelang es ihm, die Rollen blitzschnell neu zu ordnen, nein: sie abzuschaffen. Eines der wichtigsten Handwerkszeuge meiner Disziplin, soziale Rollen, gab es plötzlich nicht mehr. Er bedankte sich für die Ehre solcher Anfragen, verwickelte mich ernsthaft in Gespräche, ob er dem WZB intellektuell und inhaltlich überhaupt gewachsen sei, ob ich keine Sorge hätte, dass er uns alle nur enttäuschen könnte. Er ließ mich mit Daniel Barenboim sprechen, wissend, dass ich fest damit gerechnet hatte, bestenfalls Mäuschen am Rande des Spielfelds großer Männer zu sein. Er machte sich nicht klein und mich nicht groß. Es fischte nicht nach Komplimenten. Er stellte Augenhöhe her, übersprang das Abmustern, Abwägen, Lavieren. Und war dabei immer verblüffend offen.

Dies ließ ihn aus unserer Zeit fallen. Er sprach detailreich über seine Krankheiten, ohne um Mitleid zu werben. Er sprach über Gorgeous Bodies, die sich zum 50sten des WZB von der Decke des Boulez Saals abseilen mögen, ohne einen Hauch von Sexismus. Er kam in Hemd und Flatterschal, ohne damit ein Statement zu setzen, sich distinguiert abzugrenzen. Er stand oft einfach da, groß, dünn und lachend. Ich wusste, dass er gerade von einer schrecklichen Chemo kam, ihm elend war, niemand wusste, wie viel Zeit ihm noch bleiben würde. Er ließ mich an seinem Leben teilhaben. Ja, das war es wohl. Teilhabe.

**Jutta Allmendinger** ist die Präsidentin des WZB und arbeitete eng mit Sir Peter Jonas zusammen, der dem WZB als Kurator und zuletzt als Honorary Fellow verbunden war.

---

# Vorgestellt

## Publikationen aus dem WZB

**Kunst und Kommerz** **Kristin Bothur** Am Beispiel des Feldes der Pop- und Rockmusik zeigt Kristin Bothur in ihrer Dissertation, wie neue Technologien die Entstehung und den Zusammenbruch von Märkten, Geschäftsmodellen und Einkommensquellen bedingen können. Sie führt vor, mit welchen Schwierigkeiten kreative Unternehmer\*innen konfrontiert sind. Gestützt auf zahlreiche Interviews mit Musiker\*innen zeichnet sie ein eher alarmierendes Bild und gibt Einblicke in die Arbeits- und Lebenswelt von Musikschaaffenden, die trotz beachtlicher Produktivität, Leistungs- und Lernbereitschaft, Flexibilität gegenüber ihren Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie hohem Kultur- und Sozialkapital um ihren Status als Musiker\*innen und Erwerbstätige bangen müssen. Kultur- und sozialpolitische Veränderungen tun not, um künstlerische Vielfalt auch weiter zu ermöglichen. *Kristin Bothur: Musikmärkte. Die Arbeitssituation und sozioökonomische Lage von Pop- und Rockmusiker\*innen in Deutschland.* Frankfurt/New York: Campus Verlag 2020.



*Tanzendes Publikum bei einem Konzert – ein Bild aus anderen Zeiten. In der Corona-Krise hat sich die wirtschaftliche Lage von Musikerinnen und Musikern drastisch verschlechtert. Dass die hart getroffene Branche schon davor prekäre Bedingungen bot, analysiert Kristin Bothur in ihrem Buch über Musikmärkte. (Foto: fcaldito/photocase.de)*

**Der neue Despotismus** **John Keane** Mit Sorge blickt John Keane auf die politische Entwicklung in vielen Staaten der Welt, denn Werte und Institutionen liberaler Demokratien seien zunehmend bedroht. Er warnt vor den Gefahren, die neue Formen des Despotismus bringen – eine Entwicklung, die mit Begriffen wie Diktatur, Autokratie oder Autoritarismus nur unzureichend erfasst werde. Neben einer historischen Einordnung des Begriffs beschreibt er, was den neuen Despotismus charakterisiert, den er in Russland, China, aber auch in Ländern Zentralasiens, im Nahen Osten bis hin nach Europa verortet. Viele dieser Staaten setzen auf eine brisante Kombination politischer Instrumente, indem sie neue Formen der umfassenden Kontrolle, der regionalen und globalen Zusammenarbeit und des Klientelismus entwickeln – und sich dabei oft einer demokratischen Rhetorik bedienen. *John Keane: The New Despotism.* Cambridge: Harvard University Press 2020.



## Einnahmen und Ausgaben **Robert Stüber, Nadine**

**Riedel** Stimmen Menschen die Höhe ihres Arbeitseinkommens mit ihren Konsumabsichten ab; verdienen sie also so viel, wie sie für Ausgaben brauchen? Im Jahr 2013 sorgte eine Studie für Aufsehen, die diesen Zusammenhang infrage stellte. Ein Experiment hatte ergeben, dass sich chinesische Studierende deutlich mehr Schokolade erarbeiteten, als sie im Nachhinein verzehrten. Robert Stüber und Nadine Riedel haben dieses Experiment mit Studierenden aus Deutschland wiederholt – und konnten die Ergebnisse nicht bestätigen. Denn der Anteil derer, die mehr Lohn anhäuferten, als sie konsumieren wollten, fiel erheblich geringer aus als in der Originalstudie. Die beiden Autoren vermuten, dass neben kulturellen Differenzen auch Unterschiede in der Tätigkeit und fehlende Klarheit über den erwarteten Nutzen des Konsums eine Rolle spielen. Robert Stüber/Nadine Riedel: „Overearning – Revisited“. In: *Journal of Economic Psychology*, 2019, Part A. DOI: 10.1016/j.joep.2018.12.009.

## Flucht vor der Korruption **Daniel Auer, Friederike Römer, Jasper Tjaden**

Ursachenbekämpfung verhindert Migration. Aber führt Korruption zu Abwanderung? Untersuchungen dieses Komplexes laufen Gefahr, von einfachen statistischen Zusammenhängen auf Ursache und Wirkung zu schließen. Basierend auf repräsentativen Daten aus 67 Ländern und mittels umfangreicher statistischer Tests bestimmen Daniel Auer, Friederike Römer und Jasper Tjaden einen belastbaren kausalen Effekt: Mehr Korruption führt demnach wenigstens zu einer gesteigerten Migrationsabsicht. Diese ist nicht allein strukturell bedingt, sie hängt ebenso von der individuellen Erfahrung und Wahrnehmung der Menschen ab. Daraus lässt sich eine Lehre für den richtigen Umgang mit globaler Migration ableiten: Wer Migration verhindern möchte, sollte grassierende Korruption dort bekämpfen, wo sie entsteht. Daniel Auer/Friederike Römer/Jasper Tjaden: „Corruption and the Desire to Leave Quasi-experimental Evidence on Corruption as a Driver of Emigration Intentions“. In: *IZA Journal of Development and Migration*, 2020, Band 11, H. 1. DOI: 10.2478/izajodm-2020-0007.

## Künftiges Einkommen und Studienwahl **Claudia Finger, Heike Solga, Martin Ehlert, Alessandra**

**Rusconi** Zwischen Männern und Frauen gibt es deutliche Einkommensunterschiede, selbst unter Akademiker\*innen. Hätte es einen Einfluss auf die Studienfachwahl, wenn Schüler\*innen zuvor Informationen über das zu erwartende Einkommen nach Studienabschluss erhielten? Wie empfänglich sind die Schüler\*innen dafür, und welche geschlechtsspezifischen Unterschiede kommen zum Tragen? Die Autor\*innen stellen fest, dass das Bereitstellen dieser Informationen an eine zufällig ausgewählte Gruppe von Oberstufenschüler\*innen allein die Entscheidungen von Schülern mit Hochschulambitionen beeinflusst: Informierte Schüler bewerben sich im Schnitt eher auf Fächer, die mit höheren Durchschnittseinkommen verbunden sind, als Schüler der Vergleichsgruppe. Für Schülerinnen ist dieser Effekt nicht zu beobachten. Claudia Finger/Heike Solga/Martin Ehlert/Alessandra Rusconi: „Gender Differences in the Choice of Field of Study and the Relevance of Income Information. Insights from a Field Experiment“. In: *Research in Social Stratification and Mobility*, 2020, Jg. 65, Februar. Online: <https://www.econstor.eu/handle/10419/209685/> (Stand 09.06.2020)

**Justiz im Übergang **Mariam Salehi**** In Tunesien haben nach dem Fall des Regimes von Machthaber Ben Ali internationale Expert\*innen gemeinsam mit tunesischen politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren ein Transitional-Justice-Gesetz entwickelt, also eine Art Übergangs-Justiz. Es galt, politische Menschenrechtsverletzungen und auch sozioökonomische Faktoren autoritärer Herrschaft aufzuarbeiten, um Gerechtigkeit und gesellschaftlichen Frieden zu schaffen. Die Autorin zeigt, wie Transitional Justice eingesetzt werden kann, um politische und institutionelle Veränderungen zu bewirken. Es ist ein komplexer Prozess, wie sie analysiert, denn unterschiedliche Interessen und Machtstrukturen machen es schwer, nachhaltige Veränderungen herbeizuführen. Mariam Salehi: „Designing Transitional Justice: Problems of Planning Political & Institutional Change in Volatile Political Contexts“. In: *Project on Middle East Political Science*, 2020. Online: <https://pomeps.org/designing-transitional-justice-problems-of-planning-political-institutional-change-in-volatile-political-contexts> (Stand 05.06.2020).



# Personen

sche Kommunikationsstrukturen auf die digitale Welt anwendbar sind.

## Berufungen

Dr. **Tine Hanrieder**, Leiterin der Forschungsgruppe Globale humanitäre Medizin, hat den Ruf als Assistant Professor für „Health and International Development“ am Department of International Development der London School of Economics angenommen.

Dr. **Christian Rauh**, stellvertretender Direktor der Abteilung Global Governance, wurde im Februar 2020 zum Mitglied des Editorial Board des *Journal of European Public Policy* ernannt.

## Ehrungen / Preise

**Luis Aue**, Forschungsstipendiat in der Forschungsgruppe Globale Humanitäre Medizin, erhielt ein Stipendium des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) für die Teilnahme am Jahreskongress 2020 der International Studies Association. Er erhielt außerdem ein WZB World Merit Fellowship für einen Forschungsaufenthalt in Genf.

## Promotionen

**Liv Bjerre**, ehemalige wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Emmy-Noether-Gruppe Einwanderungspolitik im Vergleich und Gastwissenschaftlerin des Forschungsschwerpunkts Migration und Diversität am WZB, hat im April ihre Dissertation zum Thema „Moves and Countermoves. The Effect of Immigration Policy on Asylum and Irregular Immigration“ an der Humboldt-Universität Berlin erfolgreich verteidigt. Sie ist als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Roskilde Universität in Dänemark beschäftigt.

**Sina Nordhoff** Nordhoff Ph.D. ehemalige Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Wissenschaftspolitik, hat an der Technischen Universität Delft, Niederlande, ihre Dissertation zum Thema „User Acceptance of Automated Vehicles in Public Transport“ erfolgreich verteidigt. Sina Nordhoff forscht derzeit zur Nutzerakzeptanz von bedingt-automatisierten Fahrzeugen im Rahmen des EU-Projekts L3Pilot am European Center for Information and Communication Technologies (EICT) in Berlin.

## Personalien

**Tamara Bogatzki** ist seit März 2020 Doktorandin im TRANSMIT-Projekt der Abteilung Migration, Integration, Transnationalisierung. Sie erforscht, wie sich die Interaktion von soziokulturellen Faktoren und Netzwerken auf die Migrationsentscheidung auswirkt.

**Joia Buning**, die als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Global Governance die wissenschaftliche Koordination des Z-Projekts der DFG-Forschungsgruppe Overlapping Spheres of Authority and Interface Conflicts in the Global Order sowie die Verknüpfung der Forschungsgruppe mit dem Cluster „Contestations of the Liberal Script“ übernommen hatte, wird ab April 2020 für den niederländischen diplomatischen Dienst arbeiten. Für die ersten zwei Jahre wird sie in Den Haag stationiert sein.

**Tobias Burst** ist seit März 2020 neuer wissenschaftlicher Mitarbeiter im Manifesto-Projekt unter Leitung von Bernhard Weßels, dem kommissarischen Direktor der Abteilung Demokratie und Demokratisierung. Tobias Burst beendete im Dezember 2019 sein Master-Studium in „Globale Politik: Strukturen & Grenzen“ an der Georg-August-Universität Göttingen.

Dr. **Martin Gegner** ist seit Mai 2020 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Digitale Mobilität und gesellschaftliche Differenzierung. Dort forscht er im Themenfeld Akzeptanz und Qualitätssicherung in dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projekt „Forschungscampus Mobility2Grid – Energiewende und Elektromobilität in vernetzten urbanen Arealen“. Daneben interessiert er sich für die Analyse der visuellen Kommunikati-

## Gäste

**Timo Daum** ist seit Februar 2020 Gaststipendiat der Forschungsgruppe Digitale Mobilität und gesellschaftliche Differenzierung. Er ist Universitätsdozent und Buchautor und publiziert zu Themen rund um den digitalen Kapitalismus. Sein Buch *Das Kapital sind wir*. Zur Kritik der digitalen Ökonomie wurde mit dem Preis „Das politische Buch 2018“ der Friedrich-Ebert-Stiftung ausgezeichnet.

Dr. **Clara Iglesias Keller** ist Gastwissenschaftlerin der Forschungsgruppe Politik der Digitalisierung. Sie promovierte an der Rio de Janeiro State University und hat einen LL.M. in Informationstechnologie und Medienrecht von der London School of Economics and Political Science. Zurzeit schreibt sie ein Buch über „Media Law in Brazil“, in dem sie sich mit der Frage befasst, wie traditionelle regulatori-

## Brückenprojekt „Meritokratieglau-be, motivierte Erwartungen und Zielverfolgung“

In Zeiten zunehmender gesellschaftlicher Polarisierung wird es wichtiger zu verstehen, woher Unterschiede in Einstellungen, Glaubensvorstellungen und Überzeugungen stammen. Einsichten in Ursachen und Auswirkungen unterschiedlicher Überzeugungen können dabei helfen, Zusammenhänge zwischen Präferenzen, Gerechtigkeitsvorstellungen und Entscheidungen besser zu verstehen. Dieses Verständnis ist notwendig, um Institutionen so zu gestalten, dass sie Präferenzen und Vorstellungen bestmöglich abbilden.

Das Brückenprojekt „Meritokratieglau-be, motivierte Erwartungen und Zielverfolgung“ unter-

sucht unter der Leitung von Dorothea Kübler, Heike Solga und Claudia Finger, wie individuelle Erfahrungen und Interessen Einfluss darauf nehmen, für wie legitim Auswahlverfahren bewertet werden. Am Beispiel von Bewerber\*innen zum Studiengang Medizin – dem prestigereichsten und exklusivsten Studienfach in Deutschland – stellen wir die folgenden Fragen: Welche Auswirkungen haben Erfolg und Misserfolg bei der Studienplatzbewerbung auf nachfolgende individuelle Entscheidungen wie beispielsweise eine erneute Bewerbung? Erzeugen Miss-/Erfolgserfahrungen „motiviert“ Erwartungen, zum Beispiel über die Effizienz des Auswahlverfahrens? Wie ausschlaggebend sind motivierte Erwartungen für andere individuelle Entscheidungen? Bestehen Unterschiede zwischen sozialen Gruppen, was ihre motivierten Erwartungen und den Zusammenhang von Bewerbungserfolg, Erwartungen und Bildungsentscheidungen betrifft?

onsstrategien von Akteuren im Verkehrssektor.

Professor **Dieter Gosewinkel**, Leiter des Center for Global Constitutionalism, konnte im März 2020 auf Einladung des Staatsrechtlers und Rechtsphilosophen Professor Olivier Jouanjan eine einmonatige Gastprofessur an der Université Paris II – Panthéon Assas antreten. Diese Einladung bekräftigt ein weiteres Mal die engen wissenschaftlichen Verbindungen, die das Center mit der französischen Rechts- und Sozialwissenschaft unterhält.

**Laura Pantzerhielm**, Gastwissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Governance for Global Health, ist seit Oktober 2019 am Institut für Politikwissenschaften an der Universität Dresden am Lehrstuhl von Anna Holzscheiter beschäftigt.

Dr. **Christian Rauh**, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Global Governance, übernimmt im Sommersemester 2020 die Vertretung der Professuren von Thomas Risse und Michael Zürn an der Freien Universität Berlin sowie vertretungsweise die Leitung der Abteilung Global Governance.

Das A.SK Postdoctoral Fellowship von Dr. **Mariam Salehi** wurde um ein halbes Jahr verlängert. Sie ist angebunden an die Abteilung Global Governance.

**Andrés Saravia**, Absolvent des Masters Internationale Beziehungen, ist seit Mai 2020 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Global Governance. Er ist – in Nachfolge von Joia Buning – für die wissenschaftliche und organisatorische Koordination der DFG-Forschergruppe Overlapping Spheres of Authority and Interface Conflicts in the Global Order zuständig sowie für deren Verknüpfung mit dem Exzellenzcluster „Contestations of the Liberal Script“.

**Mitja Sienknecht**, wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Global Governance, wechselte im Januar 2020 als wissenschaftliche Mitarbeiterin an die Universität Münster. Sie wird der Abteilung Global Governance weiterhin als Gastwissenschaftlerin verbunden sein.

**Julia Stier** ist Doktorandin im TRANSMIT-Projekt der Abteilung Migration, Integration, Transnationalisierung. Sie

forscht zu westafrikanischer Migration, besonders zu senegalesischen und gambischen Migrant\*innen in den Herkunfts- und Aufnahmeländern. Besonders interessiert sie sich einerseits dafür, wie das Leben der Migrant\*innen von deren Familien und Freundeskreisen im Herkunftsland gesehen wird, sowie andererseits die Migrant\*innen über die Lebenssituation im Aufnahmeland kommunizieren.

Dr. **Gerlinde Vogl** ist seit Mai 2020 wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Digitale Mobilität und gesellschaftliche Differenzierung. Im Rahmen ihres Aufenthalts am WZB beschäftigt sie sich mit der Frage, inwieweit die Förderung von orts- und zeitflexibler Arbeit einen positiven Beitrag zur Reduzierung berufsbedingter Mobilität leisten kann. Ihre Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind vor allem Mobilität in der Arbeit sowie die Erwerbssituation von Solo-Selbstständigen.

**Rebecca Wetter** ist Doktorandin im Brückenprojekt „Meritocratic Beliefs, Motivated Reasoning and Goal Dis-/engagement: University Admissions as Natural Experiment“

in der Abteilung Ausbildung und Arbeitsmarkt. Zuvor hat sie an der Freien Universität Berlin Soziologie studiert und als studentische Mitarbeiterin am WZB gearbeitet.

**Jonas Wiedner** ist seit März wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Migration, Integration, Transnationalisierung. Dort forscht er zur wohnungsbezogenen Mobilität ethnischer Minderheiten und zur Geografie ethnischer Institutionen. Daneben interessiert er sich für Fragen der sozialen Mobilität und der Arbeitsmarktforschung, vor allem im Bezug auf Menschen mit Migrationshintergrund.

Professor **Bernhard Weßels** ist seit dem 1. April kommissarischer Direktor der Abteilung Demokratie und Demokratisierung. Unter seiner Leitung werden verschiedene noch laufende Projekte der Abteilung zu Ende geführt, darunter die Langzeitprojekte Manifesto (MARPOR) und die German Longitudinal Election Study GLES.

Dr. **Barbara Wiskow** leitet seit April 2020 die Personalabteilung des WZB mit den Teams Personalservice sowie Reisekosten. Nach dem Studium der Volkswirtschaft und der Promotion an der Technischen Universität Berlin arbeitete sie ab 1998 in der Verwaltung und im Personalwesen verschiedener außeruniversitärer Forschungseinrichtungen.

Dr. **Karin Zimmermann** ist seit dem 15. April 2020 wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Digitale Mobilität und gesellschaftliche Differenzierung. Am Beispiel des Mobilitätssektors forscht sie zu Experimentierräumen als Methode des sozialwissenschaftlichen Wissenstransfers und als neuem Forschungstyp der aktiven Mitgestaltung zeitlich begrenzter Erprobungsfelder jenseits enger Organisationsgrenzen und starrer staatlicher Regulierungen.

## Thomas R. Palfrey ist neuer Forschungsprofessor am WZB

Der Ökonom **Thomas R. Palfrey** hat die neue Forschungsprofessur im Schwerpunkt Markt und Entscheidung Collective Decision Making am WZB übernommen. Sein besonderes Forschungsinteresse gilt der Spieltheorie und ihrer Anwendbarkeit in Wirtschaft, Politikwissenschaft und Politischer Ökonomie. Im Rahmen seiner Forschungsprofessur möchte er bis 2024 seine Studien zu Entscheidungsfindung und Spielverhalten auf Teams ausdehnen und prüfen, inwieweit die gängigen Annahmen der Wirtschaftstheorie für solche Gruppen zu treffen.

Thomas R. Palfrey ist Flintridge Foundation Professor für Ökonomie und Politische Wissenschaften am California Institute of Technology



Thomas R. Palfrey

(Foto: privat)

(Caltech) in Pasadena, USA. Zuvor hatte er Professuren an der Carnegie Mellon University und der Princeton University inne; als Gastprofessor war er auch an mehreren europäischen Universitäten tätig. Er ist Mitherausgeber namhafter ökonomischer Journals und Gründer beziehungsweise Mitbegründer mehrerer sozialwissenschaftlicher Forschungslabore. Herzlich willkommen am WZB!



# Nachlese Das WZB im Dialog: Medien, Podien und Begegnungen

Gabriele Kammerer, Kerstin Schneider und Harald Wilkoszewski

Auch die „Nachlese“ ist diesmal anders als gewohnt. Üblicherweise schöpfen wir hier aus dem reichen Fundus dessen, was am WZB passiert, aus Veranstaltungen, Gesprächen, Begegnungen. Jetzt, im Juni 2020, erwacht das Haus erst allmählich wieder aus einer Art Dornröschenschlaf. Die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben persönliche Begegnungen und Live-Podien weitgehend unmöglich gemacht. Austausch gab es freilich dennoch; Medien sowieso. Das WZB lebt – hier ein paar Einblicke.

## Corona und kein Ende

Sehr kurzfristig haben wir entschieden, das Juni-Heft der WZB-Mitteilungen dem Thema zu widmen, dem im März nicht zu entrinnen war: der Corona-Pandemie und ihren sich abzeichnenden Folgen. Beeindruckend, wie groß die Spannweite dessen ist, was aus den Einheiten des WZB dazu beigetragen wurde. Das Heft ist dicker geworden als normal, der Umfang hat sogar eine andere Bindung nötig gemacht. Mit diesem Print-Produkt treten wir einen Schritt zurück, bieten Analysen, Hypothesen, Vorausschau. Aktueller, teils tagesaktuell, hat sich das WZB mit einer eigenen Plattform in die Debatten eingebracht: Auf der Website [www.wzb.eu/de/forschung/corona-und-die-folgen](http://www.wzb.eu/de/forschung/corona-und-die-folgen) meldeten sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des WZB mit Blogbeiträgen zu Wort, täglich ab Ende März über die gesamte Zeit des Lockdown hinweg.

## Ausnahmezustand

Gerade hatten wir die Aufstockung des Bauteils E um zwei Stockwerke gefeiert und die Erweiterung des Sitzbereichs der Kantine. Platz für mehr Büros, aber auch für mehr Begegnung. Dann kam der Notbetrieb, in den das WZB zeitgleich mit den Berliner Universitäten übergang: Normalfall Homeoffice, Anwesenheit am Reichpietschufer nur für wenige und an einzelnen Tagen. Nur für einen waren diese Maßnahme und ihr Timing perfekt – das ist der Rasen im Innenhof, der durch die Bauarbeiten in arge Mitleidenschaft gezogen worden war. Die Trampelpfade aus der Bauzeit sind inzwischen beeindruckend dicht überwachsen, saftiges Grün empfängt die Rückkehrenden (was allerdings auch der neuen Sprinkler-Anlage zu verdanken ist). Inzwischen gilt ein „eingeschränkter Präsenzbetrieb“, mit weniger als der Hälfte der Beschäftigten im Haus. Manche gucken etwas viereckig, denn Bildschirmarbeit ist noch wichtiger ge-

worden als ohnehin schon. Videokonferenzen über Zoom und Co. haben Sitzungen und Besprechungen abgelöst. Es scheint zu funktionieren, Austausch findet statt, die Arbeit läuft. Und doch sind freudige Rufe zu hören in den Fluren des WZB, wenn wieder jemand die Kollegin nach Monaten trifft und über der dunkeltürkisfarbenen Maske erkennt, die der Arbeitgeber allen zur Verfügung stellt. Doch, lächeln, gar strahlen mit Maske funktioniert – man erkennt es an den Fältchen im Augenwinkel.

## Präsent ohne Präsenz

Wissenschaft im Notbetrieb: keine Gäste von außen, keine Vorträge, Veranstaltungen, Konferenzen. Schnell allerdings gab es verlässliche Alternativen – wie den virtuellen Austausch immer mittwochs im von [Jutta Allmendinger](#) und dem Münchner Soziologen Armin Nassehi angeregten digitalen Kolloquium zu den soziologischen Perspektiven der Corona-Krise. Oft lauschten mehrere hundert Zoom-Gäste den Forschungsergebnissen und Ausführungen zur Corona-Krise und diskutieren per Chat mit. Reizvoll: die interdisziplinäre Perspektive, bei der es um Körpererfahrungen genauso ging wie um den Shutdown der offenen Gesellschaft und die Folgen der Corona-Krise für die Wissenschaft, um nur einige Beispiele zu nennen. Nachzuhören lassen sich die Folgen als Podcasts auf dem Blog [coronasozilogie.blog.wzb.eu](http://coronasozilogie.blog.wzb.eu).

## Vorlese

Aufgeschoben ist nicht aufgehoben: Das September-Heft der WZB-Mitteilungen wird den ursprünglichen Plan für dieses Heft aufgreifen. Es versammelt Forschungsergebnisse und Perspektiven zu Afrika und Nord-Süd-Beziehungen.

## Gute Arbeit unter veränderten Bedingungen

Bereits seit 2016 – und damit lange bevor Corona unseren Arbeitsalltag durcheinanderbrachte – forscht das Promotionskolleg „Gute Arbeit“ zu den Bedingungen, unter denen Beschäftigte arbeiten. Ende April stand die Entscheidung fest: Das Kolleg geht ab Herbst 2020 in die zweite Runde. Der offizielle Bewilligungsbrief der Hans-Böckler-Stiftung wird noch für Juni erwartet. Die Stiftung wird zwölf Stipendiat\*innen fördern, die am WZB promovieren und von sechs Wissenschaftler\*innen aus



verschiedenen Forschungseinheiten betreut werden. Ihre Dissertationen sollen gute Arbeit unter den Bedingungen von Digitalisierung, Globalisierung, demografischen Veränderungen und Klimawandel untersuchen und Impulse für die Gestaltung der Arbeitswelt von morgen liefern.

## Gegen institutionalisierten Rassismus

Das WZB ist ein Ort der internationalen Zusammenarbeit und Begegnung und Teil einer weltweiten wissenschaftlichen Gemeinschaft. Den vielfältigen Demonstrationen gegen rassistisch motivierte Polizeigewalt in den USA stellte auch unsere Einrichtung eine Solidaritätsbekundung zur Seite. „Jede Form von Diskriminierung, etwa aufgrund von Hautfarbe, Geschlecht oder sexueller Orientierung, widerspricht den Werten des WZB“, erklärte Jutta Allmendinger in ihrer Stellungnahme.

## Anti-Fundamentalismus

„Die religiösen Ursachen von Unfreiheit, Stagnation und Gewalt“ (so der Untertitel) analysiert WZB-Direktor **Ruud Koopmans** in seinem im Frühjahr bei C.H.Beck auf Deutsch erschienenen Buch „Das verfallene Haus des Islam“. Wer nicht die Zeit hat, die knapp 300 Seiten zu lesen oder sich mit den Diskussionen zu befassen, die Ruud Koopmans mit seiner Kritik am fundamentalistischen Islam auslöst, sei auf eine kompakte, anregende Dreiviertelstunde Radio verwiesen. In der Reihe „Doppelkopf“ (auch hier ein interessanter Untertitel: „Gespräche mit Menschen, die etwas zu sagen haben“) im Hessischen Rundfunk sprach am 18. Mai die Journalistin Ingeborg Breuer mit dem Migrationsforscher über seine Analyse der islami-

schen Welt, über den Unterschied zwischen Islamkritik und Islamfeindlichkeit, über muslimische Reformansätze und über Koopmans' biografische Beziehungen zu seinem Feld.

## Mitlese

Heft 2, 2020 des Leviathan ist erschienen. Die „Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft“, wie sie im Untertitel heißt, ist eine Kooperation von NOMOS Verlag, Freier und Humboldt-Universität, der Hertie School und dem WZB (wo Redakteurin Claudia Czingon auch ihren Schreibtisch hat – jenseits der Pandemie). Über die Inhalte jeder Ausgabe können Sie sich neuerdings in Echtzeit informieren lassen: Abonnieren Sie den Leviathan-Newsletter, zu finden über die WZB-Website.

## Engagement digital

Ein umfassendes Bild der Gesellschaft will das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend nach eigenen Angaben bis zum Ende der Legislaturperiode zeichnen. Dazu wurden fünf Berichte in Auftrag gegeben: ein Alters-, ein Familien-, ein Kinder- und Jugend- und ein Gleichstellungsbericht – und als Auftakt ein (neuer) Engagementbericht. Die unabhängige Sachverständigenkommission, die diesen im Mai veröffentlichten Bericht erarbeitet hat, wurde geleitet von **Jeanette Hofmann**, Leiterin der Forschungsgruppe Politik der Digitalisierung am WZB. Der Bericht macht Mut: Gesellschaftliches Engagement nimmt nicht ab, es erweitert aber seine Formen. „Wie wertvoll und bereichernd digitales Engagement ist, sehen wir gerade in der gegenwärtigen Corona-Krise“, erklärte Familienministerin Franziska Giffey bei der Vorstellung des Berichts.



*Krisengewinner: der gut erholte WZB-Rasen. Markierungen wie auf den Neckarwiesen gibt es nicht, aber erste regelbewusste Mittagsgäste wurden schon gesehen. (Foto: Claudia Roth)*

# Singvogel im Lockdown Schreiben ist – auch – Bewegung

Katarina Pollner

Frühjahr 2020. Ich sitze in meiner Wohnung. Ich arbeite von zu Hause aus, drehe meine tägliche Runde auf dem Fahrrad und sitze wieder in der Wohnung. Meine Sportkurse fallen aus, Kneipen und Cafés sind geschlossen, unter die Leute komme ich per Telefon und Internet. Ich wohne allein, und selbst im Hinterhof ist es verdächtig ruhig. Es bleibt eine Menge Zeit zum Schreiben. Dennoch, ich schreibe wenig. Mein Hirn springt umher. Bei Facebook lese ich, Shakespeare, ein Zeitgenosse der Pest, habe im Lockdown mehrere Dramen verfasst. Dies ist nicht hilfreich.

Ich bin Schreibtrainerin und Autorin. Ich beschäftige mich mit Inspiration und Kreativität. Warum nutze ich nicht den Freiraum, den mir die Krise schenkt? Gerade jetzt sollte ich mich konzentrieren auf das, was wesentlich ist. Schreiben könnte mich erden, aber meine Gedanken fliegen davon.

Am besten gelingt Schreiben, wenn wir eins sind mit dem, was wir tun, und das Zeitgefühl verlieren. „Flow“ nannte der Psychologe Mihály Csíkszentmihályi diesen Zustand. Er sei häufig verbunden mit „mühevollen, risikoreichen, schwierigen Tätigkeiten, bei denen eine Person ihre Fähigkeiten ganz ausschöpfen muss und die etwas Neues oder eine Entdeckung beinhalten“. Flow sei ein „fast automatischer, unangestrebter, aber hoch konzentrierter Bewusstseinszustand“. Doch wie gelingt Flow, wenn ich mich nicht konzentrieren kann? Es ist wie mit der Henne und dem Ei.

Viele stellen sich Schreibende im Dachkammerlein, am Schreibtisch zwischen Papiertürmen oder am Cafétisch vor – meist sitzend und vielleicht beengt. Schreibende selbst klagen über Verspannungen, Rückenprobleme, schlimme Stühle, Sehnenscheidenentzündung und Gewichtszunahme. Bedeutet Schreiben nicht oft das Gegenteil von freier Bewegung?

Seit Langem gibt es den Ratschlag, sich körperlich zu bewegen, wenn der Schreibfluss ins Stocken gekommen ist – und sei es nur eine Runde um den Block zu gehen. Dementsprechend finden sich unzählige literarische Texte über das Spaziergehen. In ihrem Feature für

den Deutschlandfunk „Ich ist ein Wanderer. Über Schriftsteller, die gehen“ hat Gaby Hartel anregende Beispiele zusammengetragen (zu finden im Online-Archiv des Senders).

Studien weisen darauf hin, dass Bewegung unser Gehirn direkt beeinflusst. Sie unterstützt den Aufbau neuronaler Verbindungen; durch Bewegung fällt es zum Beispiel leichter, mathematische Zusammenhänge zu begreifen. Auch im Alter fördern vor allem komplexe, wechselnde und anspruchsvolle Bewegungsabläufe die Entwicklung und den Erhalt bestimmter Hirnfunktionen. Unser Gehirn entwickelt sich Zeit unseres Lebens weiter. Vereinfacht ausgedrückt werden selten genutzte Verbindungen eingespart oder ausgedünnt, oft genutzte Verbindungen ausgebaut (erinnert an die Deutsche Bahn). Wichtig scheint zu sein, dass (im Unterschied zum Bahnnetz) stetig neue Verbindungen hergestellt werden. Etwas Neues zu tun oder zu schaffen bahnt neue Wege im Gehirn. Dabei steht nicht der Erfolg im Mittelpunkt, sondern der Weg dahin. Sobald wir vertraute Gedanken und Bewegungen wiederholen, geht dieser Effekt verloren.

Tanzen hat anderen Bewegungsformen wie zum Beispiel dem Joggen voraus, dass es komplexe Anforderungen an die Koordination stellt. Wenn immer neue Bewegungen entwickelt werden, entstehen auch immer neue Verbindungen im Gehirn. Ich bin seit einigen Jahren Trainerin für *ENERGY DANCE®*. Während der Ausbildung übte ich, einen Bewegungsfluss zu improvisieren. Ich blockierte mich prompt durch Selbstkritik. Die zynischen inneren Stimmen waren mir vom Schreiben wohl vertraut. Wenn ich es schaffte, sie zum Schweigen zu bringen, stellte sich mitunter Flow ein. Tanzen und Schreiben schienen hier ähnlich zu funktionieren.

Um in Flow zu tanzen, muss man im Tanz aufgehen können. Das gelingt nur, wenn man sich nicht panisch eine Choreografie in Erinnerung zu rufen versucht oder mit komplizierten Schrittfolgen kämpft. In der Regel muss man dafür gut geübt und erfahren sein. Ich habe eine Technik erlernt (eben *ENERGY DANCE®*), die Menschen ohne Choreografie ins Tanzen führt.



Sie folgen meinem Bewegungsfluss wie einem Spiegelbild, ohne darüber nachzudenken. So kann ich Tanzen im Flow auch wenig bewegungserfahrenen Menschen ermöglichen.

Beim Tanzen kommt zur Bewegung die Musik, die mich trägt und Emotionen weckt. Ich nehme dabei meinen Körper und mein inneres Selbst wahr. Ich kann spüren und akzeptieren, was mich gerade ausmacht, berührt und beschäftigt. Hier ist für mich eine Brücke zum Schreiben: Selbstwahrnehmung, Fokussierung und die Öffnung für Gefühle, Imagination und Ideen.

Wenn Tanzen und Schreiben über den Flow miteinander verbunden sind, könnte der Bewegungsfluss die Worte ins Fließen bringen – und umgekehrt. Aus dieser Idee entwickelte ich eine Methode. Dabei wechseln sich Schreiben und Tanzen ab. Der Fluss der Worte geht über in die Bewegung des Körpers und wieder ins Schreiben. Ich nutze vor allem unzensiertes und spontanes Schreiben. Es gibt Begriffe dafür, von *Freewriting* über *Schreibdenken* bis zur *Écriture automatique* des Surrealismus. Die Techniken unterscheiden sich etwas, aber das Prinzip bleibt gleich. André Breton formulierte es im Surrealistischen Manifest (1924) so: „Versetzen Sie sich in den passivsten oder den rezeptivsten Zustand, dessen Sie fähig sind. Sehen Sie ganz ab von Ihrer Genialität, von Ihren Talenten und denen aller anderen ... Schreiben Sie schnell, ohne vorgefasstes Thema, schnell genug, um nichts zu behalten, oder um nicht versucht zu sein, zu überlegen. Der erste Satz wird ganz von allein kommen, denn es stimmt wirklich, dass in jedem Augenblick in unserem Bewusstsein ein unbekannter Satz existiert, der nur darauf wartet, ausgesprochen zu werden ... Verlassen Sie sich auf die Unerschöpflichkeit des Raunens.“

Die Bewegung und die Musik lassen die Gedanken freier strömen. Blockaden lösen sich. Erinnerungen und Emotionen kommen ins Spiel. Es können düstere Texte entstehen oder fröhliche, komische, absurde. Alles ist erlaubt. Zurück bleiben Textsetzlinge, aus denen etwas sprießen kann, was sonst nicht zum Vorschein gekommen wäre.

*Freewriting* lässt uns erfahren, dass Schreiben fließen kann, wenn wir uns dem Prozess überlassen. Wir sind weniger anfällig für Blockaden und beginnen, auf unsere Schreibfähigkeit zu vertrauen. Problematisch ist ein Schreibprozess, bei dem Schreiben und Überarbeiten nicht sauber getrennt sind. Wir schreiben dann ein Stück weit, fallen bei einer kurzen Störung – und sei es, weil wir nach einer Formulierung suchen – aus dem Fluss, schauen zurück auf das Geschriebene und zweifeln. Nicht jedes Innehalten ist eine Blockade, aber wenn wir die Schreibhaltung verlassen, müssen wir die

Schwelle zum Losschreiben erneut überwinden. Je öfter wir den Zyklus von Schreiben, Stocken, Herausfallen, Disziplinieren, Schreiben, Stocken usw. wiederholen, desto mühseliger wird es.

Viele Menschen sind ausgezeichnet in der Lage, Texte – auch die eigenen – zu sezieren und infrage zu stellen. Diese Haltung ist für das Schreiben jedoch nicht förderlich. Egal was wir schreiben, Schreiben ist kreativ. Wir fügen Wörter aneinander und schaffen etwas Neues, selbst wenn es ein dienstlicher Brief sein sollte. Kreativität wird in der Forschung als etwas beschrieben, was am besten gelingt, wenn wir eine spielerische Haltung einnehmen, auf unsere Fähigkeiten vertrauen und uns nicht um Perfektion kümmern.

Der Verhaltensforscher Konrad Lorenz berichtete, dass Singvogelmännchen besonders laut singen, wenn sie balzen oder andere Männchen einschüchtern wollen. Allerdings sangen sie dann auch besonders simpel. Sie wiederholten die immer gleichen Phrasen. Nur wenn sie alleine und ohne Leistungsdruck zwitscherten, zeigten sie ihr Können. „Es hat mich immer wieder geradezu erschüttert, dass der singende Vogel haargenau in jener biologischen Situation und in jener Stimmungslage seine künstlerische Höchstleistung erreicht, wie der Mensch, dann nämlich, wenn er in einer gewissen seelischen Gleichgewichtslage, vom Ernst des Lebens gleichsam abgerückt, in rein spielerischer Weise produziert.“

Ich weiß nicht, ob Vögel im menschlichen Sinne kreativ sind. Im Vogel, der alleine singt, erkenne ich mich jedoch wieder. Schreiben heißt, Wort an Wort zu fügen. Das benötigt meine volle Konzentration. Die Aufgabe besteht darin, den Prozess in Gang zu halten. Alles andere kann keine Rolle spielen. Der amerikanische Literaturwissenschaftler Peter Elbow hat als einer der Pioniere des Freewriting unzählige Menschen zum Schreiben gebracht. Er erklärt: „Es ist eine unnötige Belastung, nach Worten zu suchen und zugleich daran zu zweifeln, ob es die richtigen Worte sind.“

Also stelle ich Musik an und tanze. Ich richte den Blick auf das Wesentliche und bringe die Worte in Fluss. Das hilft gegen Verspannungen, Angst und Einsamkeit. Auch in Corona-Zeiten, in Selbstisolation, alleine in meinem Zimmer tanze ich und schreibe ich. Um es mit Breton zu sagen: Ich höre auf „die Unerschöpflichkeit des Raunens“.

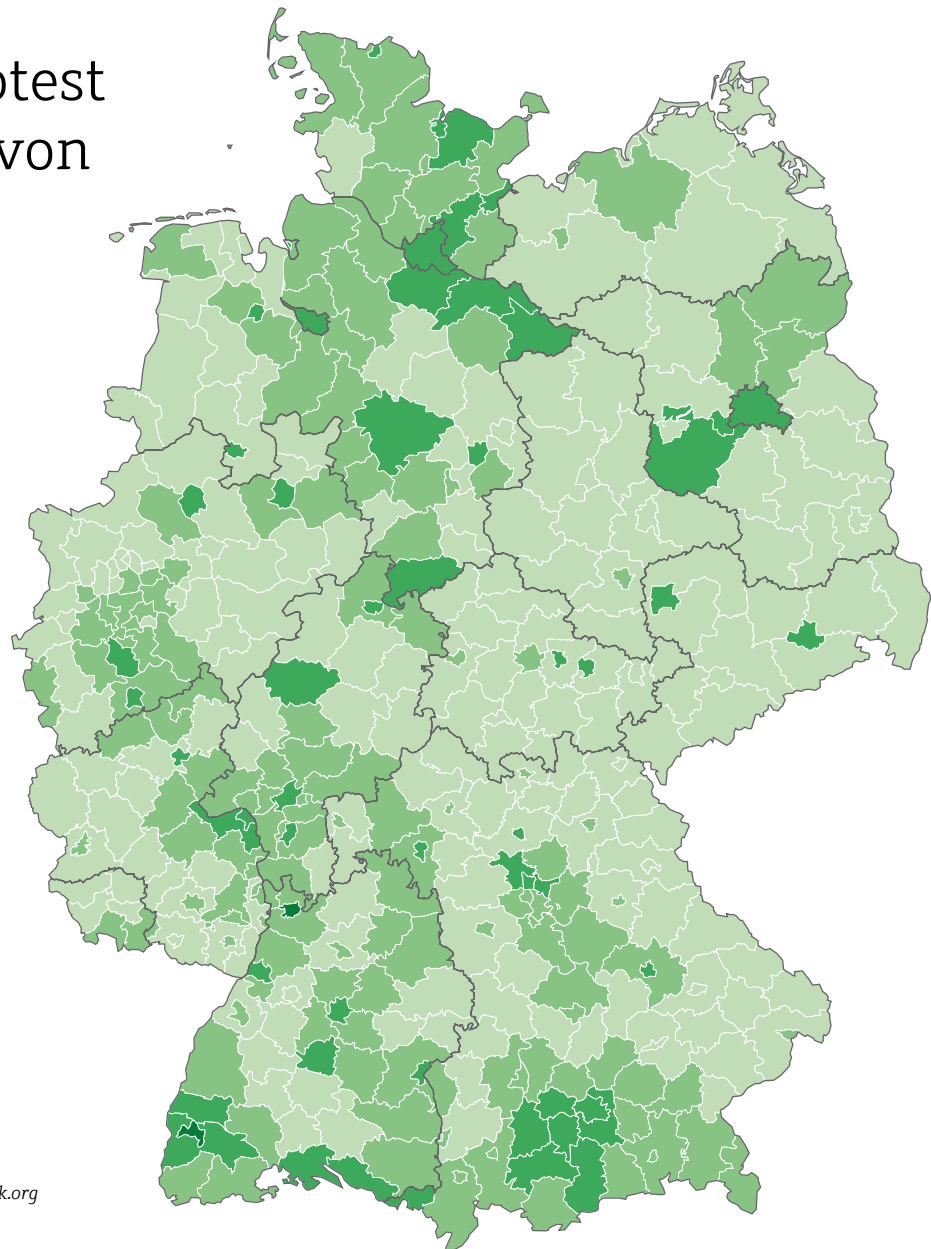
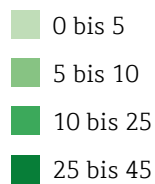


Katarina Pollner ist Gleichstellungsbeauftragte am WZB. Außerdem gibt die diplomierte Soziologin, Autorin und Schreibtrainerin Energy-Dance-Kurse in Berlin. (Foto: Ruth Froben)

[katarina.pollner@wzb.eu](mailto:katarina.pollner@wzb.eu)

# Klima-Protest in Zeiten von Corona

Teilnehmer\*innen  
am Netzstreik fürs  
Klima pro 10.000  
Einwohner\*innen



Quelle: eigene Berechnungen  
basierend auf [www.klima-streik.org](http://www.klima-streik.org)

Am ersten weltweiten Klimastreik der Fridays-for-Future-Bewegung im März 2019 nahmen rund 300.000 Menschen in 225 deutschen Städten teil. Ein Jahr später hat das Corona-Virus das öffentliche Leben in Deutschland zum Erliegen gebracht und damit auch den Klimaaktivist\*innen ihre zentrale Ressource entzogen: den öffentlichen Raum. Der Protest ist aber nicht verstummt, sondern hat sich neue Formen gesucht wie den #NetzstreikFürsKlima am 24. April 2020. Deutschlandweit registrierten sich fast 62.000 Menschen für sogenannte Mikro-Streiks, von den Organisatoren als grüne Punkte auf einer Webseite dargestellt. Doch wie grün war Deutschland an dem Tag wirklich? Wo konnte Fridays for Future besonders mobilisieren?

Die WZB-Forscher **Sophia Hunger** und **Swen Hutter** haben die Einträge der Webseite ausgewertet und mit regionalen Kennzahlen der Bevölkerung (zum Beispiel zu Alter, Geschlecht, Bildungsstand) sowie den Bundestagswahlergebnissen der Grünen von 2017 kombiniert. Ihre Deutschlandkarte zeigt, dass der Netzstreik besonders in Städten und dort erfolgreich war, wo junge und gut gebildete Menschen leben – mit Universitätsstädten wie Freiburg im Breisgau, Heidelberg, Tübingen, Darmstadt und Bamberg an der Spitze. Aber auch der Kreis Lüchow-Dannenberg, bekannt durch den Konflikt um das Atommülllager Gorleben, zählte an dem Tag zu den Epizentren. Am wenigsten Protestierende konnten in den neuen Bundesländern gewonnen werden. Die grünen Einfärbungen überraschen dabei kaum: Fridays for Future konnte vor allem dort mobilisieren, wo es schon zuvor ein starkes Potenzial gab. Es bleibe nun abzuwarten, wie lange sich eine Bewegung wie Fridays for Future ohne Großveranstaltungen Gehör verschaffen kann, schreiben die Forscher in einer Analyse – erschienen in der WZB-Reihe „Corona und die Folgen“ ([wzb.eu/corona](http://wzb.eu/corona)). Seit Ende März veröffentlichen hier Forscherinnen und Forscher ihre Gedanken und Hypothesen zu den Auswirkungen der Pandemie auf die Gesellschaft.