



AUTOR



Prof. Dr. Henning Vöpel
Direktor des Hamburgischen
WeltWirtschaftsinstituts
(HWWI).

CORONA

Die Corona-Falle: Wie träge Systeme uns in die Alternativlosigkeit manövrieren

Wie ist es um die Fähigkeit von Gesellschaften bestellt, mit großen Krisen umzugehen? Diese Frage stellt sich momentan akut in der Corona-Pandemie. Die Antwort fällt bestenfalls gemischt aus. Während die ersten Maßnahmen der Politik gleich am Anfang der Pandemie durchaus schnell und effektiv waren, mangelt es mittlerweile offenkundig an einer Anpassungsstrategie, die helfen könnte, die Dauer und die Kosten der Krise zu reduzieren. Viele Monate hat man verstreichen lassen, ohne für kritische Bereiche des gesellschaftlichen Lebens Lösungen zu entwickeln. Im Spätsommer wurden dann zusätzlich gravierende Fehler gemacht, wodurch die Kontrolle über die Pandemie wieder verloren ging. Dieser Befund ist deshalb so wichtig wie zugleich alarmierend, weil es in Zukunft öfter zu systemischen Krisen und unvorhersehbaren Ereignissen kommen könnte, darunter nicht nur Pandemien, sondern Extremwetterereignisse und damit

verbundene Risiken, aber auch politische Konflikte und ökonomische Krisen. Dadurch steigen die Anforderungen an die Handlungsfähigkeit von Entscheidungsträgern und Institutionen. Bloße „Whatever-it-takes“- oder Bazooka-Strategien in der Geld- und Fiskalpolitik, so richtig sie

in der Finanzkrise und in der Corona-Pandemie gewesen sind, werden in Zukunft nicht mehr helfen. Schon bald werden andere Antworten benötigt.

»Bloße Whatever-it-takes-Maßnahmen werden bald nicht mehr helfen.«

Die bislang unzureichende Geschwindigkeit in der Digitalisierung und beim Klimaschutz deuten zudem darauf hin, dass es uns nicht nur schwerfällt, in Krisen Ad-hoc-Lösungen zu entwickeln, sondern viel mehr noch, grundlegend umzusteuern, in größeren Transformationsprozessen oder gar Paradigmenwechseln zu denken. Der industriepolitische und technologische Übergang in eine digitale und klimaneutrale Wirtschaft hätte längst erfolgen müssen. Noch immer, auch nach mindestens zehn Jahren der intensiven Diskussion, befindet sich Deutschland auf den hinteren Rängen in der Digitalisierung. Und auch jetzt ist keine Initiative für den konsequenten Ausbau des Mobilfunknetzes bis an die letzte Milchkanne

oder gar ein europäisches Cloudsystem erkennbar, wohingegen China seine Investitionen in neue Technologien noch einmal erhöht hat. Inzwischen sind darüber die alten Arbeitsplätze massenweise bedroht, etwa in der deutschen Automobilindustrie mit samt ihrer Zulieferer, ohne dass in der Zwischenzeit neue geschaffen worden wären. Am gegenwärtigen Kapitalstock einer Volkswirtschaft hängen immer Einkommen und Beschäftigung. Wer aufhört, in neue Technologien und in Struktur-

»Der Strukturwandel droht nach Corona weiter verschleppt zu werden.«

Wirtschaften zu investieren, werden in Zukunft nicht mehr helfen. Schon bald werden andere Antworten benötigt.

wandel zu investieren, muss am Ende die alten Jobs retten, weil die neuen noch nicht da sind. Der aufgeschobene Strukturwandel wird so immer schwieriger durchsetzbar, weil Pfadabhängigkeiten sich verstärkt, Zielkonflikte verschärft und Handlungsmöglichkeiten reduziert haben. Nach der Corona-Pandemie könnten sich die Rahmen- und Ausgangsbedingungen für den notwendigen Wandel sogar noch einmal deutlich verschlechtern, wenn öffentliche und privatwirtschaftliche Investitionen mit Verweis auf die Schuldenlast zurückgefahren werden. Genau dies darf unter keinen Umständen passieren, denn das würde bedeuten, die Kosten der Krise bis weit in die Zukunft zu verlängern.

Woher kommt die mangelnde Lösungskompetenz und -fantasie in der Politik und in den Institutionen? Im Normalzustand lassen sich klar definierte Ziele verlässlich durch wiederholte Routinen und einfache Prozesse steuern. Anders sieht es im Falle von unbekanntem Phänomenen und unscharfen Zielen aus, die auf komplexen Zusammenhängen beruhen und robuste Entscheidungen erfordern, also solche, die auch unter unerwarteten veränderten Bedingungen noch funktionieren. In plötzlichen Ausnahme- und Krisensituationen spielen Agilität und Kreativität, Kooperation und Koordination eine entscheidende Rolle. In den vielfältigen Krisen der Gegenwart ist allerdings das Gegenteil zu beobachten: Die politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Handlungsspielräume werden kleiner, die Freiheitsgrade in den Entscheidungen geringer.

»Die ökonomischen und politischen Handlungsspielräume werden kleiner statt größer.«

Die Handlungsfähigkeit nimmt ab, wo der Handlungsbedarf steigt, und die Bereitschaft zu Kompromissen sinkt, wo mehr Kompromissfähigkeit nötig wäre. Die Institutionen selbst haben in dieses Dilemma geführt, denn sie sind unter vom Normalzustand abweichenden

Bedingungen immer weniger in der Lage, das zu tun, was sie tun sollen: Konflikte zu moderieren, unterschiedliche Interessen auszugleichen, Kooperation und Koordination zu ermöglichen und gemeinwohlorientierte Lösungen zu schaffen. Doch stattdessen erzeugen sie Widersprüche, Widerstände und Handlungszwänge. Die Überwindung gesellschaftlicher Zielkonflikte wird dadurch nicht einfacher, sondern schwieriger, Spaltung vertieft sich, wo Zielkonflikte abgebaut und Mehrheiten in der Mitte der Gesellschaft gefunden werden müssten.

Systeme und die sie repräsentierenden Institutionen sind fast nie darauf angelegt, zu lernen und sich selbst zu korrigieren, sondern darauf, möglichst fehlerfrei zu funktionieren. Sie begegnen neuen Phänomenen daher fast notwendig mit gewohnten Handlungsroutinen und Entscheidungslogiken. Dem Philosophen John Hardwig zufolge existieren überall etablierte Erkenntniszusammenhänge („epistemic dependance“). Welche Erkenntnisse gewonnen und welche Schlüsse daraus gezogen werden, geschieht immer in Abhängigkeit eines konkreten Umfelds und kognitiver Prägung. Gerade in komplexen Systemen und arbeitsteiligen Prozessen aber gibt es häufig nur eine kollektive Wahrnehmung („collective cognition“) der Umwelt, die sich qua Systemdesign nicht selbst reflektiert, sondern zunächst selbst bestätigen möchte („confirmation bias“), die Notwendigkeit zur Veränderung also oft negiert, vielleicht nicht einmal wahrnimmt oder wahrnehmen kann. Wenn sich Systeme nicht rechtzeitig korrigieren können, erzeugen sie immer größere Abhängigkeit und letztlich: Alternativlosigkeit. Alternativlose Entscheidungen müssen dann mit Zwang durchgesetzt werden, wodurch träge Systeme oft zugleich unfreier und totalitärer werden. Der Philosoph John Thrascher sieht denn auch die freie und pluralistische Gesellschaft gefährdet, wenn das, was er die öffentliche Vernunft („public reason“) nennt, nicht länger konflikt- und wider-

spruchsfrei durch gemeinsame Ziele repräsentiert wird. Wenn also heute von Klimaschutz als einer öffentlichen wirtschaftspolitischen „Mission“ die Rede ist, wie etwa bei der Ökonomin Mariana Mazzucato, dann setzt dies voraus, mögliche Zielkonflikte rechtzeitig zu adressieren, um Alternativlosigkeit und Zwang zu vermeiden. Man kann geradezu sagen, indem Zielkonflikte überwunden werden, entstehen zusätzliche politische Handlungsspielräume.

Resilienz bedeutet die jederzeitige Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit, im Sinne erweiterter Handlungsspielräume umfasst sie zugleich das Prinzip der Nachhaltigkeit. Sie besteht dabei aus absorbierenden, adaptiven und transformativen Kapazitäten. Absorbierende Kapazitäten verleihen einem System Stabilität, adaptive Kapazitäten erhöhen die Fähigkeit zur Anpassung und transformative Kapazitäten befähigen zum Wandel. In der Corona-Pandemie haben die absorbierenden Kapazitäten sehr gut funktioniert. Der Staat konnte aufgrund der fiskalpolitischen Spielräume die notwendigen Hilfen gewähren. Die adaptiven Kapazitäten waren schon weniger überzeugend. Das Homeoffice hat funktioniert, doch schon bei den Schulen und in den Kitas hat es trotz mehrmonatiger Vorlaufzeit kaum echte Anpassungen oder kreative Lösungen gegeben, auch die Auszahlungen der Transfers und Kredite verlief mehr als schleppend. Die Krise hat sich dadurch in wichtigen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens unnötig verlängert und damit die Kosten deutlich erhöht. Noch dramatischer machen sich geringe transformative Kapazitäten bemerkbar. Sie führen dazu, dass sich das System in kurzfristige Handlungszwänge und dadurch in immer stärkere Abhängigkeiten manövriert. Transformative Kapazitäten dagegen befördern eine Fähigkeit, die der Risikoforscher Nassim Nicholas Taleb als „Antifragilität“ bezeichnet, als Fähigkeit, in einer prinzipiell unsicheren und unverstandenen Welt gleichwohl zukunftsgerichtet entscheiden und handeln zu können.

Nicht nur die Corona-Pandemie, viel mehr noch zukünftige Ereignisse im Zusammenhang mit dem Klimawandel oder der Digitalisierung machen es erforderlich, eben jene transformativen Kapazitäten viel stärker zu entwickeln, denn sie befähigen dazu, mit unerwarteten Situationen konstruktiv umzugehen und rechtzeitig die Voraussetzungen für Strukturwandel zu schaffen. Dem Staat insgesamt kommt dabei eine große Bedeutung zu, indem er die großen gesellschaftlichen Zukunftsmissionen in einen öffentlichen Ordnungsrahmen überführt, Infrastrukturen und Institutionen schafft und dadurch Koordination leistet, damit dezentrale privatwirtschaftliche und unternehmerische Kräfte neue Lösungen suchen und entwickeln können. Es geht dabei jeweils um den systemischen Einstieg in eine Digital- oder Nachhaltigkeitsökonomie. Das bedeutet, dass Institutionen sich auf neue Ziele ausrichten und entsprechende Anreize und Instrumente entwickeln. Transformation gelingt nur dann, wenn neue Schnittstellen geschaffen werden, entlang derer agile und spontane Strukturen entstehen, die kreative Lösungen und kooperatives, aber auch abweichendes Handeln ermöglichen, denn nur auf diese Weise kann Veränderung entstehen. Doch der Status quo ist besitzstandwährend, an ihm hängen die ökonomischen und politischen Interessen der Gegenwart, die nach Rechtfertigung und Bestätigung suchen. So sind in den letzten Jahren größere Weichenstellungen sowohl in der Politik als auch in der Wirtschaft unterblieben, in vielen Zukunftsfeldern ist die deutsche und die europäische Wirtschaft unterinvestiert, strukturerhaltende Maßnahmen haben den Status-quo zementiert. Nun gibt es – nicht

»Die Institutionen müssen transformative Kapazitäten schaffen und Veränderung zulassen statt behindern.«

zuletzt Corona-bedingt – auf deutscher und europäischer Ebene viel Geld für große Projekte. Die Summen sind beeindruckend, die Namen der Programme ambitioniert (European Green Deal, Digital Strategy, Recovery and Resilience Facility), doch ob am Ende wirklich bahnbrechende Veränderung steht, darf angesichts der trägen Systeme bezweifelt werden. Kreativität und Vorstellungskraft sind die Sache des Staates nicht.

Und doch gibt es Hoffnung: Der Harvard-Evolutionspsychologe Joseph Henrich hat die Bedeutung der kulturellen Evolution für die psychologische und institutionelle Ent-

»Nach Corona müssen die industriepolitischen Weichenstellungen vorgenommen werden.«

wicklung von Gesellschaften aufgezeigt. Insbesondere die evolutionär entstandene kulturelle Fähigkeit zur Kooperation hat entscheidend zu wohlhabenden und fortschrittlichen Gesellschaften beigetragen. In diesem Sinne kann die Corona-Pandemie, so teuer sie am Ende gewesen

sein wird, am Ende tatsächlich einen Fortschritt in der kulturellen Evolution bedeuten, wenn es gelingt, die Erfahrung der Krise für die notwendigen Veränderungen zu nutzen.