

#GIDSstatement 2/2020

Stefan Bayer

Intervention statt Prävention als politisches Paradigma?

#GIDSstatement | Nr. 2 / 2020 | April 2020 | ISSN 2699-4372

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbiografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISSN 2699-4372

Dieser Beitrag steht unter der Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND 4.0 International (Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitung). Weitere Informationen zur Lizenz finden Sie unter:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>



#GIDSstatement wird vom German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS) herausgegeben.

Die Beiträge sind auf der Website des GIDS kostenfrei abrufbar: www.gids-hamburg.de

#GIDSstatement gibt die Meinung der AutorInnen wieder und stellt nicht zwangsläufig den Standpunkt des GIDS dar.

Zitiervorschlag:

Stefan Bayer, Intervention statt Prävention als politisches Paradigma?, #GIDSstatement 2/2020, Hamburg.

GIDS
German Institute for Defence and Strategic Studies
Führungsakademie der Bundeswehr
Manteuffelstraße 20 · 22587 Hamburg
Tel.: +49 (0)40 8667 6801
buero@gids-hamburg.de · www.gids-hamburg.de

Intervention statt Prävention als politisches Paradigma?

Das Corona-Virus hat das öffentliche Leben in Deutschland, Europa und der Welt derzeit fest im Griff. Individuelle und kollektive Freiheitsrechte werden weltweit in einem bislang unbekanntem Ausmaß eingeschränkt und die Bevölkerung hält sich – mit Ausnahmen – an diese in normalen Zeiten undenkbar politischen Vorgaben. Das Ziel scheint akzeptiert: Ein Abflachen der exponentiell ansteigenden Infektionszahlen soll nach Möglichkeit in den Grenzen der Krankenhauskapazitäten einzelner Länder gehalten werden („Flatten the Curve“). Inwieweit diese offenkundig nationale Antwort auf ein internationales Problem sinnvoll sein kann, soll zunächst dahingestellt sein – in der Ökonomie ist jedoch altbekannt, dass sich erhebliche Funktionalitätsprobleme ergeben, wenn internationale Phänomene rein national bearbeitet werden sollen.

Deutlich erkennt man aus einer wissenschaftlichen Perspektive aber eines: Mit wenigen Ausnahmen werden weltweit präventive Maßnahmen zur Eindämmung einer Verbreitung des Virus erst dann in nennenswertem und spürbarem Umfang ergriffen, wenn signifikante Auswirkungen von der Gesellschaft wahrgenommen werden. Ob dies noch als Prävention dramatischer Konsequenzen oder bereits als Anpassung an größere Veränderungen zu klassifizieren wäre, gilt es zu prüfen. In Deutschland etwa war eine Absage der großen Faschingsumzüge Ende Februar 2020 kein ernstzunehmender politischer Vorschlag, auch der Besuch und das Abhalten großer Sportveranstaltungen war bis Anfang März 2020 kein Thema. Ganz anders agierten Länder in Südostasien: Vermutlich aufgrund der Erfahrungen mit anderen SARS-Epidemien hat etwa Südkorea sehr frühzeitig und drastisch mit Hilfe von Schulschließungen, weitreichenden Reiseverboten, frühzeitigen Massentests o.ä. den Kampf gegen Corona aufgenommen und damit den Anstieg der Infizierten im Land effektiv und nachhaltig bekämpft (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage 2020: 16 f.).

Anfang April 2020 stellt sich die Situation in Deutschland und Europa ganz anders dar als Ende Februar: Etliche Sportarten haben ihren Wettbewerbsbetrieb eingestellt, in Deutschland besteht ein Kontaktverbot, das Menschenansammlungen von mehr als zwei Personen verbietet etc. Dies ist wohl vor allem psychologisch zu erklären. Seit Mitte März diskutieren viele Sondernachrichtensendungen hierzulande vor allem die drastischen Konsequenzen einer Corona-Infektion und das massenhafte Sterben in Südeuropa und den USA am (oder doch nur mit dem?) Corona-Virus. Es bleibt zu fragen, warum erst die direkte Konfrontation mit allerschlimmsten Konsequenzen die Politik dazu veranlasst, vorbeugende Maßnahmen gegen noch drastischere Folgen zu ergreifen – eine sehr pessimistische Analogie zum Klimawandel sei hier erlaubt (vgl. Bayer/Struck 2019a).

Klimaschutz scheitert

Klimapolitik ist grundsätzlich sehr einfach: Entweder versucht man, den Klimawandel zu vermeiden (Prävention) oder man muss mit den nicht vermiedenen Konsequenzen leben (Anpassung, ggf. Intervention bzw. operative Handlungsnotwendigkeiten). Beide Maßnahmen sind nicht unabhängig voneinander: je mehr schädliche Klimafolgen vermieden werden, desto weniger Anpassungsmaßnahmen müssen ergriffen werden und vice versa.

Ursachen für geringe Vermeidungserfolge werden in den beiden Papieren von Bayer/Struck (2019a und 2019b) diskutiert. Ökonomische Gründe für nur zaghafte präventive Maßnahmen sind nicht internalisierte externe Effekte (vgl. Bayer/Struck 2019a: 2), das Vorliegen der Grundkonstellation eines Gefangenendilemmas (vgl. Bayer/Struck 2019a: 2 f.) und die zeitlichen Verzögerungen zwischen Emission und Klimafolgen (vgl. Bayer/Struck 2019a: 3). Darüber hinaus muss/kann in ökonomischen Nutzen-Kosten-Kalkülen diskontiert werden, um damit die zukünftigen Erträge „kleinzurechnen“.

[Zudem...] verbleibt bei Vermeidungsmaßnahmen gegen das sich verändernde Klima aufgrund ihrer präventiven Natur eine erhebliche Unsicherheit bestehen. Man kann nicht exakt quantifizieren, wie hoch eine Investition in Maßnahmen dosiert sein und über welchen Zeitraum sie wirken muss, damit ein Klimaeffekt nicht oder nur zu einem bestimmten Grad auftritt. In diesem Zusammenhang kann man von einem Präventionsfluch sprechen: Erfolgreiche Prävention verhindert das Auftreten eines Worst Case – und da dieser nicht eingetreten ist, könnte man die Maßnahmen zu dessen Vermeidung in der Zukunft reduzieren. Wenn dann der zu verhindernde Umstand weiterhin vermieden wurde, können weitere Vorsorgemaßnahmen ausgesetzt werden usw. Präventionsfluch meint also, dass durch geringere Vorsorgemaßnahmen die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines größtmöglichen Schadens mit zunehmenden (vermeintlichen) Vermeidungserfolgen stetig steigt (Bayer/Struck 2019a: 4).

Analogie zur Corona-Problematik

Wie lassen sich die Überlegungen zum Scheitern von Klimaschutz auch auf die Corona-Pandemie übertragen? Die Ausbreitung der Seuche zu verlangsamen oder gar zu vermeiden, kann wegen fehlender Impfmöglichkeiten derzeit ausschließlich über eine weitreichende Kontaktbeschränkung erreicht werden. Je weniger direkter zwischenmenschlicher Kontakt stattfindet, desto geringer wird die Ansteckungs- und Verbreitungsgefahr. Externe Effekte liegen insofern auch bei Corona vor, indem Menschen – bewusst oder unbewusst – als Überträger des Virus fungieren, und zwar ohne dass Ländergrenzen dabei eine Rolle spielen. Zeitlich besteht im Vergleich zum Klimaschutz eine relativ kurze Verzögerung zwischen Infektion, Inkubation, Ausbruch und potentielltem Übertragen des Erregers – Experten gehen von etwa zwei Wochen aus (vgl. RKI 2020: Punkte 4/5). Der Verlauf einer lokal eingegrenzten Epidemie lässt sich wohl am

besten an den (wenig belastbaren) Infektions- und Genesungszahlen aus China nachzeichnen – ca. drei bis vier Monate nach manifestem Ausbruch in der Stadt Wuhan scheint sich die gesamte Situation langsam wieder zu normalisieren. Dies impliziert für Deutschland, dass wir eine ähnliche Spanne anlegen müssen, um wieder auf ein Leben wie vor dem Ausbruch des Virus zu hoffen. Volkswirtschaftliche Erträge der erfolgreichen Eindämmung der Corona-Verbreitung wären dann vermiedene volkswirtschaftliche Einbußen in dieser Zeit. In einer aktuellen Studie des Ifo-Institutes wird dies (in Abhängigkeit von verschiedenen Szenarien) auf eine Spanne von 354 bis 729 Mrd. Euro beziffert (vgl. Dorn et al. 2020: 7). Die staatlich induzierte gesundheitspolitisch notwendige Intervention gegen die weitere Verbreitung des Corona-Virus würde uns somit im Kalenderjahr 2020 zwischen zehn und zwanzig Prozent des deutschen Bruttoinlandsproduktes kosten (vgl. ebd.). Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beziffert diese Kosten etwas niedriger, aber auch die „fünf Weisen“ erwarten Einbußen des Bruttoinlandsproduktes von 2,8 Prozent in einem Basisszenario und sogar 5,4 Prozent in einem Risikoszenario (hochgerechnet für das Kalenderjahr 2020, vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage 2020: 34 ff.). Dies entspricht in absoluten Beträgen Werten von etwa 100 bis 190 Mrd. Euro (wohlgemerkt: die langfristigen Dynamiken und die sich sicherlich einstellenden Aufholprozesse nach Überwindung der Pandemie werden hier im Text nicht weiter berücksichtigt, wohl aber in den beiden Studien). Mit anderen Worten: Damit erhält Prävention und Krisenfrüherkennung einen monetären Referenzwert – bis zu diesem Betrag wären Ausgaben für (bzw. Einbußen durch Ergreifen von) Präventionsmaßnahmen bei der Krisenvermeidung volkswirtschaftlich effizient.

Wir konnten allerdings beobachten, dass eine nur abstrakte Bedrohung von Menschen in Deutschland und Europa nicht hinreichte, um massive präventive Maßnahmen gegen die Verbreitung des Virus – wie etwa in Südostasien – zu ergreifen. Vielleicht spielte das zweite Argument, nämlich die Grundkonstellation eines Gefangenendilemmas, auch bei Corona eine Rolle. Wenn nur in Deutschland eine massive Prävention politisch administriert worden wäre, wären zu Beginn der Corona-Pandemie diese Maßnahmen in Deutschland von der Bevölkerung sicherlich sofort mit ausländischen Maßnahmen verglichen worden. Die alleinige Vorreiterrolle Deutschlands (etwa durch die Absage der erwähnten Karnevals- und Faschingsfeierlichkeiten oder das Verbot von Skiurlauben in Risikogebieten) hätte wohl Unverständnis und den Vorwurf massiven Überregulierens induziert, möglicherweise sogar eine latente Politikverdrossenheit in eine offene transformiert. Trotz nur weniger wesentlicher Wahlen im Kalenderjahr 2020 könnte einer weiteren Reduktion des potentiellen Stimmenanteils der etablierten Volksparteien Vorschub geleistet werden. Dies lässt sich für alle anderen Länder in gleicher Weise feststellen – insofern reicht eine gute Absicht aus der Logik der Existenz der Grundkonstellation des Gefangenendilemmas keinesfalls aus, weil kein Land irgendetwas gegen die Verbreitung von Covid-19 unternimmt. Ein spezifisches, aber beliebiges Land würde nämlich darauf vertrauen, dass alle anderen Länder Maßnahmen gegen die weitere Verbreitung

des Virus ergreifen und man selbst von diesen Maßnahmen so profitiert, dass die Krankheit im eigenen Land keine signifikanten Schäden verursacht (diese Logik des Freifahrens könnte im derzeit kontrovers diskutierten schwedischen Ansatz tatsächlich ein Motiv des Handelns sein). Somit wird aus einer spieltheoretischen Perspektive eine dominante Strategie erkennbar, die das Ergreifen geringer oder gar keiner Vorsorgemaßnahmen gegen die Pandemie erklärt. Begünstigt wird dies nicht zuletzt durch die politische Dimension des Krisenmanagements (Intervention): Erst die Zuspitzung der Corona-Situation erfordert politische Handlungen. Folglich schließt eine politisch präferierte Interventionsstrategie meist eine ökonomisch effiziente (präventive) Lösung aus.

Und das dritte Argument der Unsicherheit gilt unmittelbar – wenn wir Glück haben und uns auf funktionierende (deutsche) Strukturen verlassen, dann können wir hierzulande möglicherweise mit deutlich weniger drastischen Maßnahmen als unsere europäischen Nachbarländer auskommen, was zu einer Akzeptanzsteigerung unserer Politik beitragen würde. Derzeit erwarten wir eine große Zahl von Corona-Infektionen, die intensivmedizinischer Behandlungen bedürfen. Die dafür erforderlichen Kapazitäten werden – Stand Anfang April 2020 – jetzt noch nicht unmittelbar für die Behandlung in Deutschland lebender Infizierter benötigt, trotzdem stellen wir sie nur in sehr geringem Ausmaß für europäische Nachbarn zur Verfügung (einzelne französische und italienische Infizierte werden in Deutschland behandelt). Hier scheint nationale Intervention im Vergleich zu internationaler (nachvollziehbar) zu dominieren, obgleich bei dem erkennbar zyklischen und regional disparaten Verlauf der Pandemie dadurch Intensivkapazitäten anderer Länder für Deutschland in der Zukunft, wenn hier der Höhepunkt der Infektionswelle erreicht werden wird, zur Verfügung stehen könnten.

Ein Unsicherheitsaspekt in der konkreten Situation bezieht sich auch auf den in der Politik oft antagonistisch geführten Diskurs zwischen den beiden Polen Gesundheitsschutz und ökonomische Entwicklung: In der Bundesrepublik tendieren wir oftmals dazu, dem Gesundheitsschutz den absoluten Vorrang einzuräumen und diesen auch „koste es, was es wolle“ umzusetzen. Das wird in der Corona-Pandemie nicht mehr aufrechterhalten werden können: Erste Elemente einer Triage sind bereits mit der Verschiebung elektiver Eingriffe zur Sicherung ausreichender Krankenhauskapazitäten vorgenommen worden. In Italien wird noch weiter triagiert – die Entscheidung, welche Patienten beatmet werden, muss das Klinikpersonal ad hoc treffen. Faktisch fordern wir trotz der politisch verdrängten Diskussionen um die gesellschaftliche Akzeptanz einer ökonomischen Bewertung menschlichen Lebens, diese pragmatisch ein: Wer wird versorgt, wer in Intensivstationen aufgenommen? Weitere ökonomische Überlegungen könnten bei der Überwindung sich abzeichnender Knappheitsprobleme helfen – das ist eine der Stärken unserer Disziplin! Und am effektivsten und konstruktivsten führt man diese fundamentalen Diskussionen nicht in Stresssituationen wie derzeit, sondern im Vorfeld (Vorsorge); also fordert rationale Wissenschaft erneut mehr Prävention, um in Krisen- oder Inter-

ventionssituationen nicht ad hoc und ohne Regelbasierung entscheiden und handeln zu müssen.

Ein Kernproblem für die politische Steuerung schließt sich an diese Überlegungen an: Das Vorhalten von Notfallmaßnahmen kann nur in dem Ausmaß gerechtfertigt werden, um die allerschlimmsten (und am wenigsten wahrscheinlichen) Konsequenzen ad hoc zu bearbeiten. Größere Schadensereignisse verlangen daher, bei bestehenden (niedrigen) Kapazitäten erhebliche Schäden in Kauf zu nehmen: So stellen das Ringen etwa um zusätzliche Intensivbetten, die Frage ihrer Finanzierung sowie subsidiäre Hilfeleistungen auch seitens der Bundeswehr Maßnahmen dar, die das just-in-time-Gesundheitswesen an die derzeit erforderlichen operativen Handlungsnotwendigkeiten zur Steigerung bestehender Interventionsleistungen anzupassen versucht. Prävention in essentiellen Bereichen scheint deutlich weniger ausgeprägt und wird politisch nicht erwünscht – ökonomisch werden Optionswerte der Aufrechterhaltung eines funktionierenden Gesundheitssystems auch in Stresssituationen schlicht nicht adäquat berücksichtigt. Hier müssten Preissignale politisch gesetzt werden, um die bestehenden Externalitäten bei den Verbrauchern (stärker) im Bewusstsein zu verankern.

Schlussfolgerungen

Präventiven Gesundheitsschutz auch gegenüber neuartigen Gesundheitsgefahren zu gewährleisten, zeigt in der derzeitigen Corona-Pandemie erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten. Es bleibt derzeit nur, sich an die neuartigen Gefahren anzupassen und Ressourcen dafür aufzuwenden, weil frühzeitige radikale Maßnahmen unterlassen wurden. Der Charakter und die Dimension von Politik ändern sich dadurch dramatisch: Zielen Vermeidungsoptionen wegen der beschriebenen Externalitäten immer auf eine weltweite Skala ab, konzentrieren sich Anpassungsmaßnahmen (oder Interventionen) eher auf Nationalstaaten und/oder regionale Wirkverbünde; faktisch kann damit ein Trend zu einer Renationalisierung bei der Anpassung an neue und bislang unbekannte Gesundheitsbedrohungen beobachtet werden – Nationalstaaten kümmern sich in erster Linie um sich selbst.

Wie auch beim Klimaschutz stellt sich als Kardinalfrage die Dimensionierung von Präventionsmaßnahmen: Ohne die Berücksichtigung eines ökonomischen Wertes von Menschenleben lässt sich keine effiziente Prävention leisten. Da diese in der Notfallversorgung pragmatisch vorgenommen wird, müssen wir nach Überwindung der schlimmsten Auswirkungen der Pandemie auch in Deutschland intensiver darüber diskutieren, wie ein Abwägen zwischen Gesundheitsschutz und ökonomischer Entwicklung konstruktiv gelingen kann und wie politische Vorgaben für die affektiv belasteten Entscheidungsträger abgeleitet werden können.

Wenn schon bei den relativ kurzen Zeit- und Wirkungsverzögerungen der Corona-Infektionen präventive Maßnahmen aus einer ökonomischen Logik heraus nicht funktionieren können und sich zusätzlich politische Hand-

lungsfähigkeiten am ehesten in der Bewältigung von Krisen unter Beweis stellen lassen, kann nur interveniert werden. Klimaschutz und weltweiter präventiver Gesundheitsschutz stellen dann aber keine politisch beabsichtigten Kategorien dar. Das derzeit relativ hohe Ansehen einer „handlungsfähigen Politik“ kann bewusst oder unbewusst durch ökonomisch nachvollziehbare Nicht-Prävention induziert und ggf. verstärkt werden. Politisch strebt man dann an, bei größeren Schadensereignissen intervenieren zu können bzw. absolute Worst-Case-Szenarien zu vermeiden. Auf den großen verbleibenden Rest möglicher Konsequenzen müssen sich die Menschen wohl individuell vorbereiten oder sich daran anpassen.

Die interventionistische politische Bearbeitung der Corona-Pandemie fast überall auf der Welt lässt für den Klimaschutz Schlimmes befürchten: Wenn wir die beschriebenen und begründeten Fehler in der Prävention der Pandemie begehen, dann müssen wir bei längeren Zeitverzögerungen zwischen Ursache und Wirkung wie beim Klimaschutz davon ausgehen, dass dieser ohne politische Verhaltensänderungen zum Scheitern verurteilt sein wird.

Literaturverzeichnis

- Bayer, Stefan (2011), Leben wir auf Kosten zukünftiger Generationen? – Diskontierung aus Nachhaltigkeitsperspektive, in: Studierendeninitiative Greening the University e. V. (Hg.), Wissenschaft für nachhaltige Entwicklung! Multiperspektivische Beiträge zu einer verantwortungsbewussten Wissenschaft, Marburg: Metropolis, S. 325–344.
- Bayer, Stefan/Struck, Simon (2019a), Strategische Ausrichtung von Streitkräften im Klimawandel (#GIDSresearch 1/2019), https://gids-hamburg.de/wp-content/uploads/2020/02/Research1-2019_Bayer_Struck_deutsch.pdf, zuletzt aufgerufen am 03.04.2020.
- Bayer, Stefan/Struck, Simon (2019b), Klimaschutzpolitik vor dem Scheitern (#GIDSstatement 4/2019), https://gids-hamburg.de/wp-content/uploads/2020/02/GIDSstatement2019_04.pdf, zuletzt aufgerufen am 03.04.2020.
- Dorn, Florian/Fuest, Clemens/Götttert, Marcell/Krolage, Carla/Lautenbacher, Stefan/Link, Sebastian/Peichl, Andreas/Reif, Magnus/Sauer, Stefan/Stöckli, Marc/Wohlrabe, Klaus/Wollmershäuser, Timo (2020), Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland: Eine Szenarienrechnung (ifo Schnelldienst, 2020, 73, Nr. 04), <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-04-fuest-et-al-volkswirtschaftliche-kosten-corona-2020-04-15.pdf>, zuletzt aufgerufen am 03.04.2020.
- IPCC (2016), Klimaänderung 2014. Synthesebericht. Beitrag der Arbeitsgruppe I, II und III zum Fünften Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (IPCC). Unter Mitarbeit von Rajendra K. Pachauri und Leo Meyer, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/IPCC-AR5_SYR_barrierefrei.pdf, zuletzt aufgerufen am 03.04.2020.
- Robert Koch Institut (2020), SARS-CoV-2 Steckbrief zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19), https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html, zuletzt aufgerufen am 01.04.2020.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), Sondergutachten 2020. Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/sg2020/SG2020_Gesamtausgabe.pdf, zuletzt aufgerufen am 31.03.2020.