

Die Uhr tickt

Corona-Pandemie:

Chance für einen Probelauf zum Nationalen Sicherheitsrat

Von Christina Moritz

Wäre es nicht die Wirklichkeit, hielte man das Drehbuch für überzogen. Ein Virus breitet sich weltweit aus, mutiert zu hochansteckenden Varianten und kann selbst mit zusätzlichen Einschränkungen des öffentlichen Lebens einstweilen nicht gestoppt werden. Infektionsraten und Opferzahlen steigen exponentiell. Ohne einen wirksamen Impfstoff droht die Pandemie außer Kontrolle zu geraten. Wie einer Katastrophen-Thriller-Dramaturgie entliehen, wechseln sich Hoffnung stiftende und verstörende Bilder aus Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen ab. Intensivstationen, Gesundheitsämter und Personal arbeiten trotz Unterstützung durch die Bundeswehr an und über der Belastungsgrenze. Politische Entscheider erkranken selbst und mangelnde Vorsicht – im Großen wie im Kleinen – verschlimmert die Situation. Die weitgehend auf Medieninformationen angewiesene Bevölkerung ist verunsichert. Besonders betroffene Nachbarstaaten reagieren mit Notfallzulassungen gleich mehrerer Impfstoffe. Und kaum haben Impfkampagnen auch in Deutschland begonnen, wird gemeldet, die Impfdosen seien zwar bereits vor Monaten, aber in zu geringer Zahl geordert worden. Abhilfe sollen zusätzliche Impfstoff-Produktionsstätten im eigenen Lande schaffen, wie sie die Bundesregierung ab Februar 2021 in Aussicht gestellt hat. Zu allem Überfluss ist die Faktenlage in der bislang kritischsten Phase nicht klar. So werden Stimmen von Experten, die schon früh andere als die offiziellen Statistiken errechneten, unverändert nicht gehört. Gesundheitsämter, die gerade auf dem Höhepunkt der Pandemie täglich Infektionszahlen weiterleiten sollten, sind in der Feiertagspause nicht besetzt, sodass die Statistiken für Wochen unvollständig und als Entscheidungsgrundlage für neue Maßnahmen unbrauchbar sind. Trotzdem entscheidet die Politik.

Der Wille, staatliches Handeln an der kritischen Situation auszurichten, ist da. Dies zeigen verschärfte Lockdowns in Deutschland, wirtschaftliche Soforthilfen oder Anstrengungen, mehr Schutzmaterial und Impfstoff anzukaufen oder herzustellen. Bedient werden damit jedoch nur Teilsegmente der Krisenlage, zumal sich Strukturen nicht ändern. Die Abstimmung im „Corona-Kabinett“ beschränkt sich unverändert auf Bundeskanzleramt und Ressorts. Wirtschaft und Wissenschaft sind nur partiell eingebunden. Die gezielte Abfrage alternativer Möglichkeiten der Impfstoff-Produktion oder Freiwilliger zur Unterstützung der Impfkampagne



unterbleibt. Derweil kündigen sich folgenschwere Insolvenzwellen, Belastungen des Bundeshaushalts und Ausfälle im Bildungssystem an. Digitales Arbeiten wird zur Stütze und gleichzeitig Achillesferse des funktionierenden Staates und Wirtschaftsystems. Denn Cyberangriffe, in dieser gesundheitlichen Notlage fatalerweise auch auf Krankenhäuser und Energieversorger, nehmen im Verlauf der Krise noch zu. Wo im Bereich Digitalisierung – wie in den Schulen – seit Pandemie-Beginn nicht nachgerüstet wurde, sind die Folgen bereits spürbar. Zeitgleich wird ein Cyberangriff bislang nie dagewesenen Ausmaßes auf die kritische Behördensoftware eines befreundeten Landes bekannt, die auch in Deutschland zum Einsatz kommt. Spätestens jetzt würde im Film ein genialer Kopf auftauchen, der einen Masterplan ersonnen hat und die Führung übernimmt.

Fehlt der Wille zu strategischem Denken und Handeln?

In der Realität bleibt es bei der Bekämpfung von Symptomen anstelle umfassender strategischer Analyse. Jede Menge bekannter Köche rühren in bewährter Weise im Brei, ohne dass bessere Rezepte gemeinsam mit neuen Küchen-Koryphäen erdacht und erprobt werden. Ad hoc werden zwar Gremien wie das „Corona“- oder „Impf-Kabinett“ gebildet, aber mit eindimensionalem Fokus und in Anbetracht der Infektionszahlen nachgewiesenen überschaubarer Effektivität. Zugegeben, es

gibt keine Blaupause für weltweite Pandemien und deren Auswirkungen auf moderne Staaten. Vieles muss aus der täglichen oder kurzfristigen Beobachtung heraus entwickelt werden, während Kapazitäten zur Strategischen Vorausschau in der Bundesrepublik noch mehr Wunsch als Wirklichkeit sind. Doch Corona ist genau der Fall, der für höchst unwahrscheinlich gehalten wurde und nun schmerzlich vor Augen führt, dass die Möglichkeiten des Tuns gegen null gehen, wenn der Schaden erst einmal eingetreten ist. Anschub statt Aufschub ist nötig. Jetzt, derweil COVID-19 noch wütet, und nicht irgendwann. Verschieben, Verlagern und damit letztlich Verhindern dringend notwendiger Entscheidungen hilft weder heute noch in künftigen Krisen.

Die Schwächen des Föderalismus

Schnell hat sich gezeigt, dass ein sofortiges, einheitliches und rigoroseres Vorgehen zur Unterbrechung der Infektionsketten das Pandemiegeschehen abmildern und viele Menschenleben hätte retten können. Hauptgrund für Versäumnisse waren allerdings weniger die Handelnden als vor allem überholte institutionelle und rechtliche Strukturen. Der Föderalismus hat seine Stärken, hier offenbaren sich aber seine Schwächen. Eine Krise dieses Ausmaßes erfordert neues Denken. Längst werfen die Defizite des COVID-19-Krisenmanagements weit grundlegendere Fragen auf als nur die, wie einheitliche Vorgaben des Bundes trotz Zuständigkeit der Länder für Katastrophenschutz verbindlich festgelegt und durchgesetzt werden können. Muss es tatsächlich so weit kommen, dass die Bundeskanzlerin gegensteuern und den Ländern härtere Lockdown-Maßnahmen regelrecht abtrotzen muss? Könnte sie nicht wenigstens zeitweise auf die bislang ungenutzten Möglichkeiten der Notstandsgesetzgebung zurückgreifen, bis ein exponentieller Anstieg der Gefährdung eingedämmt ist? Gäbe es nicht institutionelle Wege, ein Bund-Länder-Tauziehen zu verhindern, zumal in Krisen größeren Ausmaßes? Ist mittlerweile die Einsicht gereift, dass es insbesondere in Notlagen größeren Ausmaßes zentraler Koordinierung und Steuerung durch eine Institution bedarf, die unabhängig von Legislaturperioden verlässlich und täglich ein umfassendes Lagebild erstellt und auswertet sowie jenseits des politischen Tagesgeschäftes strategische Konzepte und Notfallpläne auf Vorrat entwirft? Sitzt die Bundesrepublik in falscher Fahrtrichtung im Zug, unterlässt es aber, die Notbremse zu ziehen? Fehlt Deutschland tatsächlich der Wille zu strategischem Denken und Handeln, wie dies einige Kommentatoren nahelegen? Die aktuelle Krise zeigt die Antwort deutlich auf.

Chance für Veränderung

Schuldzuweisungen und Pauschalurteile sind schon angesichts des Ernstes der Lage fehl am Platz. Ebenso allerdings auch uninspirierte verbale Unbestimmtheit. Deutschland braucht deutlich mehr als „so etwas wie einen Bundessicherheitsrat“. Be-



Ein Fliegerarzt unterstützt im Corona-Impfzentrum am Flughafen BER in Schönefeld.

grifflich ist dieser Vorschlag zu kurz gesprungen und zeugt mangels näherer Konkretisierung eines solchen Vorhabens nicht von Tiefe analytischer Durchdringung oder Planung. Warum nicht den großen Wurf zu Sicherheit unter einem Dach und damit zu mehr Handlungsfähigkeit wagen? COVID-19 zwingt nicht nur bei der Impfstoffzulassung zu beschleunigten Verfahren. Dem sollte vor allem in Fragen der Sicherheit Deutschlands das Denken folgen, nicht nur was Geschwindigkeit bei der Suche nach neuen Lösungen angeht, sondern auch mit Blick auf die Multi-Dimensionalität der Herausforderungen und erwartbaren Parallelität der Schadensfälle namentlich im Rahmen hybrider Angriffe, die weit über Corona hinausgehen. Diese vermag Deutschland eben nur in einer vernetzten Kraftanstrengung zu bewältigen. Das kann, wenn es die Bedrohung zwingend erfordert, im Zweifel bedeuten, bundeseinheitliche Vorgaben vor den Willen der Bundesländer zu stellen.



Eine Abkehr vom Föderalismusprinzip bedeutet es nicht. Vor allem, weil die Anwendung der Regelungen des Notstandsrechts stets zeitlich begrenzt ist. Spätestens nach COVID-19 führt kein Weg vorbei an der Schaffung einer übergeordneten Sicherheitsinstitution, die Ressourcen, sei es Informationen, Analyse- und Vorausschau-Kapazitäten, Personal und Mittel vereint und lageadaptiv koordiniert, steuert und Maßnahmen empfiehlt. Doch da ein Ende der Bedrohung – zumal in weltweiter Perspektive – überhaupt nicht absehbar ist, gibt es keinen Grund, eine grundlegende Umgestaltung der deutschen Sicherheitsarchitektur länger aufzuschieben. In diesem Zusammenhang mag es viele überraschen, dass der erforderliche institutionelle Wandel mit nur geringem organisatorischem Aufwand verwirklicht werden könnte.

In diesem Sinne gilt es, die Pandemie als Chance zur Veränderung zu begreifen und zu nutzen. Deutschland braucht, was andere Staaten längst

etabliert haben: einen mit umfassenden Kompetenzen ausgestatteten Nationalen Sicherheitsrat. Möge der bestehende Bundessicherheitsrat entsprechend seinen auf die Kontrolle von Rüstungsexporten verengten Aufgaben umbenannt und diesem unterstellt werden. Worauf es ankommt, ist die Schaffung einer Sicherheitsinstitution, die nicht nur dem Namen nach, sondern tatsächlich vernetztes, integriertes Vorgehen ermöglicht.

Was spräche dagegen, mit den Vorarbeiten an einem Gesetzentwurf zur Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrates zu beginnen? Die dazu notwendige ressortübergreifende Abstimmung gelänge im Corona-Kontext auch digital. Könnte sich der Deutsche Bundestag, der eine Petition und einen Fraktionsantrag zum Nationalen Sicherheitsrat trotz Zuspitzung des Pandemiegeschehens im vergangenen Jahr abgelehnt hat, lageadäquater einbringen? Warum nicht einen Probelauf mit Könnern ihres Fachs aus den Bundesministerien unter der Ägide des Bundeskanzleramtes und einer regelmäßigen Abfrage hilfreicher ressortexterner Expertise aus Wissenschaft und Wirtschaft starten? Die Erfahrung hat gezeigt, dass Krisenkabinette wenig effektiv sind. Im Kampf gegen COVID-19 kann zusätzliche Unterstützung deshalb nicht schaden. Oder hindert die Vermutung, das Sicherheitsratsmodell mit Sekretariat, Sicherheitsberater und Sitzungen Bundeskanzleramt könnte sich gerade wegen der institutionellen Verstetigung der Verfahrensabläufe und der rund um die Uhr zuarbeitenden externen Analyseeinheit als besser erweisen? Vieles spricht dafür. Was hätte das gänzlich neu zu schaffende Gremium, das der deutschen Sicherheitslandschaft bisher fehlt?

Was kann ein Nationaler Sicherheitsrat (besser)?

Ein Nationaler Sicherheitsrat vereint umfassend Analyse- und Vorausschaukapazitäten. In Notstandssituationen erleichtert er die zentrale Steuerung und Umsetzung strukturierter, standardisierter Checklisten und Verfahren, wie sie regelmäßig in Notfallplänen zu finden sind. Als unabhängiges Instrument des Krisenmanagements in jeder Lage und unter jeder Regierungskonstellation. Adaptiv, je nach Krisenfall, können alle relevanten Akteure ggf. auch flexibel für einzelne Sachfragen zusammengeführt werden. Gleichzeitig koordiniert und führt der Nationale Sicherheitsrat Maßnahmen und Mitteleinsatz zentral. Als übergeordnete Institution verfügt dieser letztlich über die Fähigkeiten, auch mehrere Krisen gleichzeitig zu bewältigen. Das ist deutlich mehr, als Deutschlands Sicherheitsarchitektur derzeit leisten kann.

Eine Impfung macht noch keinen Sommer, der Herbst aber womöglich die Zukunft. Die Bundesrepublik hat unverändert keinen Nationalen Notfallplan. Das dürfte maßgeblich daran liegen, dass es noch keinen deutschen Nationalen Sicherheitsrat gibt. Über die richtige Institution zur richtigen Lösung. Die Weichen dazu könnten und sollten schon 2021 gestellt werden. Die Uhr tickt. 