

Henrik Brinkmann, Christoph Harendt, Friedrich Heinemann, Justus Nover

Ökonomische Resilienz – Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild?

Der Begriff der Resilienz hat in den letzten Jahren eine hohe Popularität bei der Formulierung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen erlangt. Seine nahezu inflationäre Verwendung geht bislang jedoch mit einer fehlenden Präzision einher. Die Autoren behandeln die Herkunft des Resilienzbegriffs, zeigen seine unterschiedliche Verwendung in verschiedenen Disziplinen auf und grenzen ihn von anderen Schlüsselwörtern wie Vulnerabilität, Nachhaltigkeit und Stabilität ab. Der Resilienzbegriff wird in einer für die wirtschaftspolitische Perspektive sinnvollen Weise präzisiert und definiert, sodass er zu einem normativen wirtschaftspolitischen Leitbild werden kann.

Der Begriff der Resilienz ist dabei, den der Nachhaltigkeit in der Häufigkeit seiner Verwendung im (wirtschafts-)politischen Diskurs zu verdrängen. Bei der OECD ist „ökonomische Resilienz“ zu einem Leitbegriff im Kontext der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung geworden.¹ In wirtschaftspolitischen Zielformulierungen der EU gehört der Terminus inzwischen zum Standardvokabular. Beispielsweise formuliert der Fünf-Präsidenten-Bericht zur Zukunft der Eurozone das Ziel, dass die Mitgliedstaaten im Hinblick auf „stärker resiliente ökonomische Strukturen“² konver-

gieren sollen. Und die Bundesregierung hat in ihrem Prioritätenpapier für den G20-Gipfel in Hamburg den Komplex „Building Resilience“ auf den ersten Platz gesetzt.³ Nutzt man die Google-Suchhäufigkeit (im deutschsprachigen Raum), dann ist seit der Finanz- und Euro-Schuldenkrise eine ansteigende Popularität des Resilienzbegriffs belegbar, die sich seit 2014 noch einmal gesteigert hat.

Die Attraktivität des Begriffs ist nach Jahren mit immer neuen ökonomischen und politischen Krisen wenig überraschend. Europäische Volkswirtschaften wurden durch die Euro-Staatschuldenkrise destabilisiert. Hinzu kamen die sich 2015 zuspitzende Flüchtlingskrise, die sich in der Brexit-Entscheidung manifestierende EU-Integrationskrise, neue Bedrohungen durch den international agierenden Terrorismus und sich zunehmend aggressiv und/oder autoritär verhaltende Staaten in der Nachbarschaft der EU. Die zurückliegenden Jahre haben somit demonstriert, dass das wirtschaftliche (und politische) Umfeld Europas immer wieder durch abrupte Veränderung gekennzeichnet ist. Wenn solche krisenhaften äußeren Einflüsse bis zu einem gewissen Grad unvermeidbar sind, dann stellt sich folgerichtig die Frage, wie es um die Fähigkeit bestellt ist, solche Schocks zu verarbeiten und zu bewältigen. Insofern steht der Resilienzbegriff heute für eine „Idee, deren Zeit in Politikdebatten gekommen ist“⁴.

Die stark gestiegene Häufigkeit in der Verwendung bei gleichzeitigem Fehlen von tiefergehenden konzeptionellen Arbeiten erweckt allerdings zunehmend den Eindruck, dass mit einem neuen Trendbegriff operiert wird, ohne diesen wirklich zu durchdringen. Der Terminus läuft damit Gefahr, zum trendigen Container-Begriff zu avancieren, der vielfach

1 So auf der Website der OECD: Economic Resilience, <https://www.oecd.org/eco/growth/economic-resilience.htm> (30.8.2017).

2 J.-C. Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi, M. Schulz: The five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union, Background Documents on Economic and Monetary Union, 2015, S. 9.

3 Bundesregierung: Priorities of the 2017 G20 Summit, Berlin, 1.12.2016.

4 R. Martin, P. Sunley: On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation, in: Journal of Economic Geography, 15. Jg. (2014), H. 1, S. 2.

Dr. Henrik Brinkmann ist Senior Project Manager bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh.

Prof. Dr. Friedrich Heinemann leitet den Forschungsbereich Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim und ist außerplanmäßiger Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Christoph Harendt, M.Sc., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ZEW.

Justus Nover, B.Sc. (Honours), ist ZEW-Stipendiat im Rahmen der Graduiertenschule GESS, CDSE der Universität Mannheim.

nur dem Marketing traditioneller Sichtweisen dient. Vor diesem Hintergrund soll hier ein Beitrag zur Präzisierung des Resilienzbegriffs aus der Perspektive der Wirtschaftspolitik geleistet werden. Ziel ist es, aufzuzeigen, inwieweit eine Resilienz Betrachtung tatsächlich einen konzeptionellen Mehrwert mit sich bringen und damit eine normative Rolle für die Bestimmung wirtschaftspolitischer Strategien spielen kann.⁵

Es zeigt sich, dass insbesondere das Zusammenspiel einer statischen Resilienz-Dimension (ein System soll auch nach einem Schock seine Funktionsfähigkeit beibehalten) mit einer adaptiven Dimension (ein System sollte sich als anpassungsfähig an dauerhafte, durch Krisen bewirkte Umfeldveränderungen zeigen) für eine Präzisierung des Begriffs im ökonomischen Kontext unverzichtbar ist. Außerdem darf eine ökonomische Resilienz Betrachtung nicht auf eine ausschließlich makroökonomische Perspektive verengt werden. Für die Krisenbewältigungsfähigkeit einer Volkswirtschaft ist das Zusammenspiel von makroökonomischer Ebene und den Verhaltensweisen von Unternehmen und Arbeitnehmern auf der Mikroebene sowie den wirtschaftspolitischen Entscheidern maßgeblich.

Begriffsverwendung von Ökologie bis Psychologie

Das Wort Resilienz leitet sich vom lateinischen Verb *resiliere* ab, was mit zurückspringen oder zurückprallen übersetzt werden kann. Der Begriff bezeichnet somit in seiner ursprünglichen Bedeutung die Eigenschaft eines Gegenstands in Bezug auf eine einwirkende Kraft, die dessen Ausgangsform zunächst verändert. Ein resilienter Gegenstand in dieser ursprünglichen Wortbedeutung wird durch die Krafteinwirkung nicht dauerhaft verändert. Die Verwendung des Begriffs in der physikalischen Materialforschung entspricht eng dieser Wortbedeutung, er bezeichnet die Eigenschaft eines Materials, nach einer Deformation wieder rasch die ursprüngliche Form einzunehmen.⁶

Von dieser Ausgangsbedeutung her war der erste wesentliche Entwicklungsschritt in der Begriffsgeschichte, eine Analogie zwischen den Merkmalen eines Materials auf der einen und denen eines komplexen Systems auf der anderen Seite herzustellen. Das Fortbestehen des ökologischen Systems bezieht sich damit auf das ursprüngliche stabile Gleichgewicht. Das Ausmaß der Resilienz bemisst sich anhand der Stärke des vom System absorbierbaren Schocks, bevor das ursprüngliche Gleichgewicht

endgültig destabilisiert wird (Tipping Point), und wird von Holling alternativ als „Pufferkapazität“ bezeichnet.⁷

Die Ingenieurwissenschaften schließen nahtlos an diese für die Ökologie konzipierte Begriffsverwendung an, nur, dass es dieser Disziplin nicht um natürliche, sondern um technologische Systeme geht. Komplexe technologische Systeme sind resilient, wenn sie ihre Funktionen weiterhin erfüllen können, auch wenn negative Ereignisse von außen einwirken. Die Resilienz solcher Systeme wird etwa durch das Vorhandensein von Redundanzen (Kapazitätsreserven) oder Flexibilitäten (Übernahme von Funktionen durch ein anderes Subsystem, wenn das ursprüngliche Subsystem beschädigt wird) gestärkt.

Der nächste Schritt der Begriffsentwicklung, der zum wirtschaftspolitischen Kontext hinführt, ist der Bezug des Resilienzbegriffs auf den Menschen als Individuum. Die Psychologie betrachtet dabei die Resilienz des Individuums in Bezug auf einschneidende traumatische Erlebnisse.⁸ Deutlicher als in den zuvor genannten disziplinären Kontexten geht es hier nicht primär um die Rückkehr zum Status quo vor der externen Störung, weil dieser aufgrund einer chronischen Krankheit, einer Behinderung, einer einschneidenden sozialen Veränderung der Lebensumstände oder des Todes eines Angehörigen nicht mehr erreichbar ist. Im Vordergrund steht vielmehr die Anpassung an die neuen Verhältnisse unter Bewahrung einer hohen Lebensqualität. In der Psychologie tritt somit eine spezifische Performance-Bewertung (Lebensqualität) in den Vordergrund, anhand derer das Ausmaß von Resilienz auch bei permanenten objektiven Veränderungen bewertet wird.

Der Schritt von der individuellen Dimension zur Betrachtung menschlicher Resilienz in Bezug auf gemeinschaftliche Systeme erfolgt in den Sozialwissenschaften und eröffnet den für die wirtschaftspolitische Betrachtung relevanten Kontext. So beleuchten regionalwissenschaftliche Ansätze die Resilienz von Siedlungssystemen, die durch Menschen und ihre Interaktionen geprägt sind. Hier geht

5 Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Veröffentlichung der Bertelsmann Stiftung. H. Brinkmann, C. Harendt, F. Heinemann, J. Nover: Ökonomische Resilienz: Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild?, in: Inklusives Wachstum für Deutschland, Nr. 11, 2017.
6 R. Martin: Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks, in: Journal of Economic Geography, 12. Jg. (2012), H. 1, S. 1-32.

7 Für die Anwendung des Begriffs auf ein System gilt Holling als Pionier, der Resilienz für den Bereich der Ökologie folgendermaßen abgrenzt: „Resilience determines the persistence of relationships within a system and is a measure of the ability of these systems to absorb changes of state variables, driving variables, and parameters, and still persist.“ C. S. Holling: Resilience and stability of ecological systems, in: Annual Review of Ecological Systems, 4. Jg. (1973), H. 1, S. 17.
8 „Resilience is the process of effectively negotiating, adapting to, or managing significant sources of stress or trauma. Assets and resources within the individual, their life and environment facilitate this capacity for adaptation and ‚bouncing back‘ in the face of adversity. Across the life course, the experience of resilience will vary.“ G. Windle: What is resilience? A review and concept analysis, in: Reviews in Clinical Gerontology, 21. Jg. (2011), H. 2, S. 152-169.

es etwa um die Folgen von Naturkatastrophen für Städte.⁹ Urbane Systeme sind durch die Interdependenz von technologischen Systemen (Infrastruktur) und menschlichen Gemeinschaften gekennzeichnet. Deshalb greift eine rein ingenieurwissenschaftliche Betrachtung zur Funktionsfähigkeit des technologischen Systems zu kurz. Zusätzlich ist die Funktionsfähigkeit sozialer Systeme (Bildungseinrichtungen, Gesundheitssektor, öffentliche Verwaltung, private Unternehmen, Nachbarschaften, Familien etc.) von Bedeutung, die für die Funktion von Städten nicht weniger kritisch als die technologischen Systeme sind.¹⁰

Der folgende fundamentale Unterschied zwischen ökologischen Systemen auf der einen und vom Menschen geprägten und beeinflussbaren Systemen auf der anderen Seite ist für den ökonomischen Bezug von großer Bedeutung: Menschen können sich auf Unwägbarkeiten vorbereiten, lernen und systemische Veränderungen vornehmen.¹¹ In einem natürlichen System bestimmt die darin angelegte und unveränderbare Absorptionsfähigkeit die Schockverarbeitung. In einem sozialen System sind – zusätzlich zu natürlichen Restriktionen (etwa aufgrund von Ressourcenbegrenzungen) – vom Menschen vorgenommene bewusste Gestaltungen von wesentlicher Bedeutung.¹² Damit tritt auch im Kontext sozialwissenschaftlicher Betrachtungen die bereits in der Psychologie betonte adaptive Dimension von Resilienz hinzu. Resilienz bezeichnet somit nicht mehr zwingend die Fähigkeit eines Systems, nach kurzer Abweichung wieder zum alten Zustand zurückzukehren. Vielmehr stellt die adaptive Resilienz auf die Fähigkeit ab, ob ein Übergang zu einem möglicherweise neuen Zustand gelingt, der aber nicht weniger zufriedenstellend ist als der alte Zustand.

Disziplinenübergreifende Inhalte des Begriffs

Bei allen Verschiedenartigkeiten in den disziplinären Verwendungen (vgl. Tabelle 1) gibt es mindestens drei übergreifende Gemeinsamkeiten in der Begriffsverwendung.¹³ Diese sollten daher auch für die Anwendung des Begriffs im wirtschaftspolitischen Kontext beachtet werden:

- 9 D. R. Godschalk: Urban hazard mitigation: creating resilient cities, in: Natural hazards review, 4. Jg. (2003), H. 3, S. 136-143.
- 10 Eine typische Definition aus dieser Disziplin: „Local resiliency with regard to disasters means that a locale is able to withstand an extreme natural event without suffering devastating losses, damage, diminished productivity, or quality of life and without a large amount of assistance from outside the community.“ D. Mileti: Disasters by design: A reassessment of natural hazards in the United States, Washington DC 1999, S. 32 f.
- 11 R. Dovers, J. Handmer: Uncertainty, Sustainability and Change, in: Global Environmental Change, 2. Jg. (1992), H. 4, S. 262-276.
- 12 Auch ökologische Systeme sind in einem evolutiven Sinn adaptiv. In vom Menschen gesteuerten Systemen kann die Anpassung allerdings durch bewusste Entscheidungen erfolgen.
- 13 F. H. Norris, S. P. Stevens, B. Pfefferbaum, K. F. Wyche, R. L. Pfefferbaum: Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capabilities, and Strategy for Disaster Readiness, in: American Journal of Community Psychology, 41. Jg. (2009), H. 1-2, S. 127-150.

1. *Bezug auf abrupt auftretende adverse Störung:* Resilienzüberlegungen stehen überwiegend im Kontext eines plötzlich auftretenden negativen Ereignisses (Störung, Schock, Katastrophe, Stress) und nicht im Zusammenhang mit einer allmählichen graduellen Umweltveränderung. In der Regionalwissenschaft betreffen Resilienzüberlegungen beispielsweise eine Naturkatastrophe wie eine Flut oder ein Erdbeben, nicht hingegen eine allmähliche Klimaveränderung.¹⁴ Resilienz ist somit ein Begriff mit einem spezifischen dynamischen Verständnis: Es geht um die Reaktion auf ein kurzfristiges adverses Ereignis.
2. *Exogenität der Störung:* Exogene Störungen stehen im Mittelpunkt der Resilienzüberlegung und nicht endogene Entwicklungen. Systemimmanente negative Entwicklungen beziehen sich auf Merkmale des gegebenen (ökologischen, technischen oder sozialen) Systems und sind daher Teil seiner gleichgewichtigen Eigenschaften. Resilienz bezieht sich hingegen auf jene Systemeigenschaften, die sich in der Reaktion auf eine Störung von außen zeigen.¹⁵
3. *Abgrenzung Resilienz von Prävention:* Die Resilienzüberlegung stellt schon von ihrer Wortherkunft her nicht auf Aussagen zur Wahrscheinlichkeit eines plötzlichen adversen Ereignisses ab, sondern befasst sich mit dessen Auswirkungen und Verarbeitung. Dieses Verständnis durchzieht alle disziplinären Anwendungen. Von daher sollten Analysen zur Resilienz konzeptionell von Fragen der Krisenentstehung oder -prävention getrennt betrachtet werden. Im Kern einer Resilienzstrategie steht nicht die Prävention von Krisen, sondern der Versuch, eine (unvermeidbare oder in ihrer Wahrscheinlichkeit nur bedingt beeinflussbare) Krise möglichst gut zu bewältigen. Dazu gehören durchaus proaktive Maßnahmen im Vorfeld einer möglichen Krise. Diese sind aber nicht darauf ausgerichtet, die Krise zu verhindern, sondern sie durch vorbereitende Maßnahmen besser zu bewältigen.

Die zuvor präzisierten Inhalte des Resilienzbegriffs führen zu weiteren Abgrenzungen von wichtigen Begriffen, die für die Formulierung wirtschaftspolitischer Strategien bedeutsam sind:

- *Resilienz versus Stabilität:* Die Resilienz eines Systems ist nicht mit seiner Stabilität (im Sinn einer geringen Volatilität)
- 14 F. H. Norris, S. P. Stevens, B. Pfefferbaum, K. F. Wyche, R. L. Pfefferbaum, a.a.O.
- 15 In der Praxis sind die Grenzen fließend. Ein technologischer Großunfall etwa ist typischerweise Gegenstand einer regionalwissenschaftlichen Resilienzabschätzung, auch wenn er im weiteren Sinn als endogenes Ereignis (bedingt durch den frei gewählten Einsatz einer bestimmten Technologie) aufgefasst werden kann.

Tabelle 1
Disziplinäre Verwendungen des Resilienzbegriffs

Disziplin	Physik	Ingenieurwesen/ Technik	Ökologie	Soziologie/Disaster Management/Politik	Psychologie
Definition(en) /Besonderheiten	Fähigkeit eines Materials, Energie zu absorbieren	Stabilität nahe eines Gleichgewichts	Fähigkeit der Schock-Absorption und zum Erhalt von Beziehungen im System	Aufrechterhaltung essenzieller Funktionen im Fall von Katastrophen (ohne externe Hilfeleistungen)	Positive Adaption/Entwicklung trotz „Risikopatienten-Status“, Traumata oder chronischer Stress
	Eigenschaft, nach einer elastischen Verformung in den Ausgangszustand zurückzukehren	Resilienz als tendenziell statisches Konzept	Pufferkapazität zum Auffangen von (externen) Störungen (ähnlich dem Resistenz-Begriff)	Kapazität, existierende Ressourcen/Fähigkeiten an neue Bedingungen anzupassen	Konstante Entwicklung trotz adverser Einflussfaktoren
		Resistenz von Systemen gegenüber Schocks (Widerstandsfähigkeit)	Wahrscheinlichkeit des Weiterbestehens	Grad, bis zu dem ein System fähig ist, Lern- und Adaptionskapazitäten auszubauen	Rechtskonformes Verhalten trotz adverser sozioökonomischer Faktoren (Forensik)
		Fähigkeit technischer Systeme bei Teilausfällen nicht völlig zu versagen	Grad der Selbstorganisationsfähigkeit eines Systems	Ziel: akzeptables Niveau der (institutionellen) Funktionalität	
			Reorganisation mit Erhalt der originären Strukturen/Identität (Erhalt des qualitativ gleichen Status)		
Resilienz-messung & Dimensionen	Menge an absorbierbarer Energie	Dauer bis zum Erreichen des Ausgangsgleichgewichts	Schockausmaß, durch das ein Tipping Point gerade noch nicht überschritten wird	Relativ: Vermeidung potenziell katastrophaler Folgen	Resilienz als ex ante nicht beobachtbares Merkmal
	Dauer bis zur Wiedererreichung der Ausgangsform	Geringes Effektausmaß	Zeit bis zur Wiedererreichung des alten Zustands	Erhalt sozialer Ordnung/Qualität; soziale Netze	Erhalt mentaler Gesundheit
Beispiel-literatur	Bodin und Wiman 2004, Martin 2012	Thalmyr 2015, Martin 2012, Rose 2007	Holling 1973, CARRI 2013, Klein et al. 2003	Godschalk 2003, Klein et al. 2003, Perrings 2006, UNISDR 2005	Windle 2011, CARRI 2013, Deutsches Resilienz Zentrum
Relevanz/ Bezug zur Ökonomik	Gleichgewichtsperspektive für dynamische Wirtschaftssysteme wenig sinnvoll			Positiv: gesellschaftliche Dimension (Adaption, Lernfähigkeit, Sozialkapital)	Positiv: Starker Fokus auf die Anpassung an Krisen in der Psychologie
				Politische, wirtschaftliche und Regionen übergreifende Faktoren wenig ausdifferenziert	In der Ökonomik besteht ex ante mehr Klarheit bezüglich Resilienz fördernde Faktoren

Quellen: P. Bodin, B. L. B. Wiman: Resilience and other stability concepts in ecology: notes on their origin, validity and usefulness, in: ESS Bulletin, 2. Jg. (2004), S. 33-43; R. Martin: Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks, in: Journal of Economic Geography, 12. Jg. (2012), H. 1, S. 1-32; M. Thalmyr: Der Steh-auf-Männchen-Faktor, in: kma – Das Gesundheitswirtschaftsmagazin, 20. Jg. (2015), H. 7, S. 68; A. Rose: Economic resilience to natural and man-made disasters: Multidisciplinary origins and contextual dimensions, in: Environmental Hazards, 7. Jg. (2007), H. 4, S. 383-398, C. S. Holling: Resilience and stability of ecological systems, in: Annual Review of Ecological Systems, 4. Jg. (1973), H. 1, S. 17; Community and Regional Resilience Institute (CARRI): Definitions of Community Resilience: An Analysis, Washington DC 2013; R. J. T. Klein, R. J. Nicholas, F. Thomalla: Resilience to natural hazards: How useful is this concept?, in: Environmental Hazards, 5. Jg. (2003), H. 1, S. 35-45; D. R. Godschalk: Urban hazard mitigation: creating resilient cities, in: Natural hazards review, 4. Jg. (2003), H. 3, S. 136-143; C. Perrings: Resilience and sustainable development, in: Environment and Development Economics, 11. Jg. (2006), H. 4, S. 417-427; United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction (UNISDR): Hyogo Framework for 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters, Genf 2005; G. Windle: What is resilience? A review and concept analysis, in: Reviews in Clinical Gerontology, 21. Jg. (2011), H. 2, S. 152-169; Deutsches Resilienz Zentrum, <https://www.drz.uni-mainz.de/> (30.8.2017).

tät) gleichzusetzen.¹⁶ Auch ein System, das als Folge von Schocks beträchtlichen kurzfristigen Schwankungen unterliegt, kann sich als resilient erweisen, indem es nach einer Phase der Instabilität ein neues Gleichgewicht mit ähnlicher Performance wie vor dem Schock erreicht.

- *Resilienz versus Vulnerabilität:* Auch diese beiden Begriffe sind nicht gleichzusetzen. Vulnerabilität ist der weitere Begriff, er umfasst das Ausmaß der Krisen-Exposition eines Systems¹⁷ und wird deshalb durch eine erfolgreiche Krisenprävention verringert. Resilienz hingegen kann immer nur im Hinblick auf eine Krise be-

16 A. Rose: Economic resilience to disasters, Published Articles & Papers, Paper 75, 2009.

17 Ebenda.

wertet werden. Ein System, für das erfolgreich Krisenprävention betrieben wird, reduziert seine Vulnerabilität. Es verbessert dadurch aber nicht notwendigerweise seine Resilienz (für den Fall, dass das weniger wahrscheinlich gewordene Krisenereignis doch eintritt).

- *Resilienz versus Nachhaltigkeit*: Diese beiden Begriffe unterscheiden sich im Hinblick auf ihre zeitliche Dimension. Nachhaltigkeitsbetrachtungen von Ökologie bis Ökonomie definieren sich durch sehr lange Zeithorizonte, die typischerweise mehrere Generationen umfassen. Nachhaltige Systeme haben Aussicht darauf, ihre Funktion auch noch nach Jahrzehnten (oder Jahrhunderten) zu erfüllen. Nachhaltigkeit ist zudem häufig eine Reaktion auf allmähliche Veränderungen. Resilienz betrachten werden für die kürzere Frist angestellt. Die betrachtete Störung eines Systems ist kurzfristiger und abrupten Natur und die Frage der Schockverarbeitung allenfalls mittelfristig. Nachhaltigkeit ist im Vergleich zur Resilienz der umfassendere Begriff: Resilienz stellt eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen für Nachhaltigkeit dar.

Definition für den wirtschaftspolitischen Kontext

Gemessen an den vorhergehenden konzeptionellen Präzisierungen können aktuelle Resilienz-Definitionen im wirtschaftspolitischen Kontext bislang nicht überzeugen. So dominiert bei den internationalen Institutionen ein eindimensionales makroökonomisches Verständnis des Resilienzbegriffs. In einem Papier der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich aus Anlass eines Treffens der G20-Finanzminister im Herbst 2016 heißt es beispielsweise: „A resilient economy is a natural policy aspiration. One aspect of resilience is an economy’s capacity to absorb and quickly recover from adverse shocks, containing their impact on output and employment.“¹⁸ Diese Gleichsetzung von Resilienz mit der Neutralisierung von Wachstums- und Beschäftigungsfolgen unter weitgehender Ausblendung der dynamischen, adaptiven Dimension ist nicht untypisch für die Begriffsverwendung auf der Ebene internationaler wirtschaftspolitischer Koordination. Auch fehlt es an einer Reflexion, wie die Performance nach einer Krise bewertet werden kann. Ein einfaches Wachstumskriterium ist zwar gut operationalisierbar, es steht aber heute kaum noch im Einklang mit umfassenden gesellschaftlichen Zielfunktionen.

18 Bank for International Settlements (BIS): Economic resilience: a financial perspective, Basel 2016, S. 1. Ähnlich ist die Formulierung in einem aktuellen Arbeitspapier der Europäischen Zentralbank: „Resilience is understood here as the capacity to minimise output losses once an adverse shock hits the economy“. D. Sondermann: Towards more resilient economies: the role of well-functioning economic structures, ECB Working Paper Series, Nr. 1984, 2016, S. 2.

Zudem kommt es zu terminologischen Konfusionen zwischen Resilienz im interdisziplinären Verständnis und dem Gedanken der Krisenprävention wie in der folgenden Definition eines OECD-Arbeitspapiers: „Economic resilience can be defined as the capacity of an economy to reduce vulnerabilities, to resist to shocks and to recover quickly. It can be strengthened by exploring the role of policies that mitigate both the risks and consequences of severe crises.“¹⁹ In diesem Verständnis ist die Vermeidung von Krisen entgegen der interdisziplinären Begriffsverwendung Teil einer Resilienzstrategie. Betrachtet werden in dieser makroökonomischen Literatur beispielsweise die Eignung bestimmter Indikatoren zur Frühwarnung für heraufziehende Krisen²⁰ oder aussichtsreiche Präventionsansätze zur Vermeidung von Banken-, Immobilien-, Leistungsbilanz- oder Wirtschaftskrisen.²¹

In gewisser Hinsicht sind solche gängigen Resilienzdefinitionen somit gleichzeitig zu breit, weil sie Resilienz und Krisen-Exposition vermengen, und zu eng, weil sie die dynamische, adaptive Dimension des Begriffs ausblenden und die Performance des ökonomischen Systems zu eindimensional bewerten.

Anforderungen an eine Definition für den wirtschaftspolitischen Kontext

In Übereinstimmung mit dem sozialwissenschaftlichen Verständnis des Resilienzbegriffs muss eine Definition im wirtschaftspolitischen Kontext zwingend die adaptive Dimension umfassen und darf sich nicht auf ein statisches Verständnis im Sinne einer Rückkehr zum Zustand vor der Störung begrenzen. Der Mensch und von ihm geprägte Systeme sind durch die Fähigkeit der Anpassung, des Lernens und auch des gestaltenden Umgangs mit Krisen gekennzeichnet.²² Diese Anforderung gilt für den Bezug auf ökonomische Systeme in besonderer Weise, die ohnehin aufgrund von Innovationen und Wachstumsprozessen ständigen Veränderungen unterworfen sind, die vom Menschen gestaltet werden können und müssen. Mag es bei einem ökologischen oder technischen System noch sinnvoll sein, primär über eine mögliche Rückkehr zum Ursprungszustand zu sprechen, so gilt dies für ein ökonomisches System nicht; allenfalls kommt hier die Rückkehr zu einem Entwicklungs- und Wachstumspfad von vor der Krise als Referenzmaßstab in Betracht.

19 A. Caldera Sánchez, A. de Serres, F. Gori, M. Hermansen, O. Röhn: Strengthening economic resilience: Insights from the post-1970 record of severe recessions and financial crises, OECD Economic Policy Paper, Nr. 20, 2016, S. 6.

20 M. Hermansen, O. Röhn: Economic resilience: The usefulness of early warning indicators in OECD countries, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 1250, 2015.

21 Vgl. den Überblick in A. Caldera Sánchez, M. Rasmussen, O. Röhn: Economic resilience: what role for policies?, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 1251, 2015.

22 R. Dovers, J. Handmer, a.a.O.

Eine Definition für den ökonomischen Kontext muss außerdem berücksichtigen, dass eine Volkswirtschaft ein System darstellt, das durch eine Vielzahl von Akteuren auf verschiedenen Ebenen und deren Zusammenspiel determiniert wird. Dabei spielen gesellschaftliche Zusammenhänge und die Entscheidungsprozesse des politischen Systems ebenso eine Rolle wie das Entscheidungsverhalten der Individuen als Wähler, Konsumenten oder Unternehmer. Eine umfassende Definition muss diese verschiedenen Ebenen einbeziehen.

Definition ökonomische Resilienz

Vor diesem Hintergrund erscheint folgende Definition als Ausgangspunkt für eine umfassende wirtschaftspolitische Resilienzstrategie geeignet:

Ökonomische Resilienz ist die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, vorbereitende Maßnahmen zur Krisenbewältigung zu ergreifen, unmittelbare Krisenfolgen abzumildern und sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. Der Resilienz-Grad wird dadurch bestimmt, inwieweit das Handeln und Zusammenspiel von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft die Performance der Volkswirtschaft gemäß Bewertung durch die gesellschaftliche Zielfunktion auch nach einer Krise sicherstellen kann.

Diese Definition greift die im ökonomischen Kontext maßgeblichen Inhalte des Resilienzbegriffs unter Einschluss der proaktiven und adaptiven Dimension auf. Außerdem machen die Formulierungen deutlich, dass die Resilienz eines ökonomischen Systems durch das Zusammenspiel verschiedener Ebenen determiniert wird. Die in der Definition genannte gesellschaftliche Zielfunktion ist ein Platzhalter, der im jeweiligen regionalen und historischen Kontext auszufüllen und durch die demokratische Entscheidungsfindung zu bestimmen ist. Dabei kann nicht ausgeschlossen werden, dass Anpassungen in der Zielfunktion selbst zu den durch Krisen verursachten Adaptionen gehören. Im Kontext heutiger deutscher oder europäischer Wirtschaftspolitik wäre die Zielfunktion etwa mit der Begrifflichkeit des inklusiven und nachhaltigen Wachstums zu umschreiben und entsprechend zu operationalisieren.

Dimensionen einer umfassenden Resilienzstrategie

Swanstrom kommt im Hinblick auf den Resilienzbegriff zu folgendem Urteil: „resilience is more than a metaphor but less than a theory. At best it is a conceptual framework“²³. Dies dürfte eine realistische Beurteilung des möglichen Mehrwerts des für die Wirtschaftspolitik noch vergleichsweise jungen Begriffs sein. Ein präziser und umfassend

ausgefüllter Resilienzbezug bietet eine Konzeption, die eine leitende Funktion übernehmen kann, wenn sich Gesellschaften auf unausweichliche Krisen vorbereiten wollen. Die Dimensionen, die eine solche Resilienzstrategie abdecken muss, sind durch die obige Definition abgesteckt. Eine überzeugende Resilienzstrategie muss somit darauf abzielen:

- die vorhandenen Krisenverarbeitungs-Fähigkeiten zu stärken,
- die verschiedenen Krisenphasen (Vorbereitung, Milderung und Anpassung) in den Blick zu nehmen und
- die verschiedenen Ebenen (Politik, Wirtschaft, Gesellschaft) inklusive deren Zusammenspiel zu adressieren.

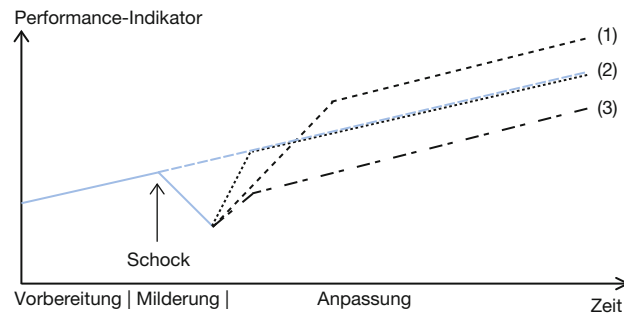
Bei den Krisenverarbeitungs-Fähigkeiten wird in der Literatur zwischen „exogenen“ und „endogenen“ Typen unterschieden: Erstere bezeichnen kurzfristig gegebene Ressourcen (z.B. natürliche Ressourcen, Humankapital, Infrastruktur oder finanzielle Rücklagen).²⁴ Letztere stellen in engem Bezug zur adaptiven Resilienzdimension auf die Reformkompetenzen einer Volkswirtschaft ab, die durch flexible Institutionen, Arbeitnehmer und Unternehmen sowie ein hohes Maß an Sozialkapital (wechselseitiges Vertrauen, Vernetzung) befördert werden. Allerdings sind die „exogenen Ressourcen“ in einer proaktiven Resilienzstrategie nicht wirklich exogen; sie können im Hinblick auf krisenkritische Engpässe bewusst vermehrt werden. Die drei zeitlichen Phasen stellen auf die Zeit vor (Vorbereitung), während (Milderung) und nach der Krise (Anpassung) ab. Während der Krise stehen die Aufrechterhaltung größtmöglicher Funktionalität und die Vermeidung dramatischer Beschäftigungs-, Wachstums- und Entwicklungseinbrüche im Fokus, wobei auch dort schon Anpassungen denkbar sind.

Wie auch immer die verschiedenen Ebenen letztlich spezifiziert werden, so muss jede umfassende Strategie sowohl die Mikroebene (z.B. Anpassungsbereitschaft und -fähigkeit von Arbeitnehmern) als auch die Makroebene (z.B. fiskalische Handlungsspielräume des Staates) abdecken. Ziel einer solchen umfassenden Resilienzstrategie ist es, die Performance (gemäß gesellschaftlicher Zieldefinition) während und nach einer Krise positiv zu beeinflussen. Eine dauerhaft schlechtere Performance (Verlauf (3) in Abbildung 1) wird möglichst vermieden, die Folgen des Schocks dauerhaft neutralisiert (Verlauf (2)) oder – im Idealfall – die Krise sogar zum Übergang auf einen höheren Pfad (Verlauf (1)) genutzt.

²³ T. Swanstrom: Regional resilience: a critical examination of the ecological framework, IURD Working Paper Series, Nr. 2008-07, 2008, S. 2.

²⁴ A. Rose: Measuring economic resilience to disasters: An overview, in: EPFL International Risk Governance Center: IRGC Resource Guide on Resilience, Lausanne 29.7.2016.

Abbildung 1
Performance im Umfeld einer Krise



Quelle: eigene Darstellung.

Wird eine Resilienzstrategie spezifiziert, dann muss dazu letztlich auch der Schocktypus konkretisiert werden, dem die Strategie gelten soll. Mit Blick auf die zurückliegenden Krisenjahre sind dies etwa Banken-, Finanz-, Immobilien-, Schulden- und Währungskrisen mit ihren grenzüberschreitenden Effekten oder auch durch jedwede andere Ursache ausgelöste globale Wachstumseinbrüche, die mit einem Einbruch der nationalen Export-Performance einhergehen. Bei allen krisenspezifischen Aspekten dürfte es letztlich ein großes Feld Resilienz begünstigender Faktoren geben, die gemeinsam die Resilienz für viele verschiedene Krisentypen erhöhen. Beispiele sind im Hinblick auf die Ressourcen der Zustand der öffentlichen Finanzen und im Hinblick auf die Reformkompetenzen die Flexibilität und Veränderungsbereitschaft von Arbeitnehmern und Wählern.

Schlussfolgerungen und mögliche Anwendungen

Wenn der Resilienzbezug umfassend entfaltet und nicht nur als neue Überschrift für altbekannte Botschaften zweckentfremdet wird, dann bietet er wirtschaftspolitisches Potenzial als eine Art neuer Kompass. Denn die Frage, wie Volkswirtschaften auf allen Ebenen ihre Krisenverarbeitungsfähigkeit steigern können, ist in einer Zeit multipler Krisen von großer Bedeutung. Allerdings sind die Grenzen der neuen Begrifflichkeit zu beachten. Die große Akzeptanz für den Resilienzbezug sollte nicht zu dem Missverständnis verleiten, dass

dieser Terminus die Formulierung gesellschaftlicher Zielsetzungen ersetzen könnte. Das Ausmaß der ökonomischen Resilienz eines Landes kann nur im Licht einer zuvor bestimmten gesellschaftlichen Zielfunktion bewertet werden; ohne eine Zielbenennung etwa im Hinblick auf Wachstum und Verteilung bleibt der Terminus eine leere Hülle.

Es ist vor diesem Hintergrund kein Zufall, dass die Konjunktur des Resilienzbegriffes einhergeht mit der Forderung nach inklusivem Wachstum, einem Wachstum also, das wirtschaftliche Dynamik und Teilhabechancen für alle Gruppen der Bevölkerung verbindet. Tritt der Krisenfall nämlich ein, so sind die damit einhergehenden Konsequenzen für die sozial schwächer gestellten Gruppen einer Gesellschaft besonders gravierend – einerseits, weil sie über weniger Möglichkeiten verfügen, Einkommensschwankungen abzufangen, und andererseits, weil eine wirtschaftliche Krise häufig auch mit einer abnehmenden Fähigkeit der Regierungen zum sozialen Ausgleich einhergeht. Eine dem Zielbild des inklusivem Wachstums verpflichtete Wirtschaftspolitik müsste also nach Wegen suchen, Krisen so zu bewältigen, dass die Ziele eines inklusivem Wachstums möglichst wenig beeinträchtigt werden.

So jung die Verwendung des Begriffs in den Wirtschaftswissenschaften ist, so groß sind heute auch die Wissensdefizite. Wie unterscheidet sich die Resilienz europäischer Länder für verschiedene Typen von Schocks? Welche Resilienztypen lassen sich im Hinblick auf verschiedene gesellschaftliche Ziele unterscheiden? Welche Resilienz begünstigenden Faktoren sind empirisch von hoher Signifikanz? Wo liegen die spezifischen Defizite Deutschlands und der EU bei der Bewältigung von Krisen? Welche Strategien zur Steigerung von Resilienz lassen sich hier implementieren und sind erfolgversprechend? Erste Antworten auf diese Fragen wurden unter anderem in einer vorherigen Veröffentlichung der Bertelsmann Stiftung gegeben (eine umfangreiche Studie ist zudem in Arbeit).²⁵ In Bezug auf diese Fragen besteht jedoch noch ein weitergehender umfassender Forschungsbedarf.

²⁵ C. Harendt, F. Heinemann: Building Resilience: Ein Vergleich von acht OECD-Ländern, in: Inklusives Wachstum für Deutschland, Nr. 12, 2017.

Title: *Economic Resilience – A New Concept for Policy-Making?*

Abstract: *The idea of “resilience” has in recent years gained a high level of popularity in the formulation of economic policy objectives. The rise in the use of the concept has been accompanied by a lack of precision. Against this background, this article addresses the origin of the resilience concept, illustrates its various usages in different disciplines and distinguishes it from other key words (“vulnerability”, “sustainability”, “stability”). On this basis, the resilience concept is given additional precision and defined in a manner useful for the economic policy perspective. A central conclusion is that the concept of resilience can become a normative economic policy principle if it is not viewed narrowly as a static concept, if it is linked to the societal objectives within the economy which are being studied and if the interplay of different societal levels is taken into account.*

JEL Classification: E61, A13