

Inhaltsverzeichnis

Themenschwerpunkt:**Politik und Verwaltung in der Corona-Krise**(Herausgeber*innen: Sonja Blum, Kathrin Loer, Renate Reiter,
Annette E. Töller)

<i>Sonja Blum</i>	Politik und Verwaltung in der Corona-Krise	
<i>Kathrin Loer</i>	Einleitung	247
<i>Renate Reiter</i>		
<i>Annette E. Töller</i>		
<i>Detlef Sack</i>	Vom Lockdown in die Staatsbeteiligung?	
<i>Aanor Roland</i>	Wirtschaftspolitik in der Covid-19 Pandemie	264
<i>Sebastian Fuchs</i>		
<i>Tanja Klenk</i>	Der öffentliche Gesundheitsdienst in der	
<i>Mirella Cacace</i>	Corona-Krise: zwischen Hierarchie, loser	
<i>Stefanie Ettelt</i>	Koppelung und polyzentrischer Koordination	284
<i>Benjamin Ewert</i>	Die Corona-Pandemie als Wendepunkt in	
<i>Kathrin Loer</i>	der deutschen Präventionspolitik?	305
<i>Lukas Thiele</i>	Does large-scale digital collaboration contribute	
<i>Andree Pruin</i>	to crisis management? An analysis of projects	
	from the #WirVsVirus hackathon implemented	
	in Germany during the COVID-19 pandemic	334
<i>Michael Böcher</i>	Wissenschaftsbasierte Politikberatung in der	
<i>Max Krott</i>	Corona-Krise: Die Ressortforschung des Robert-	
<i>Ulrike Zeigermann</i>	Koch-Instituts zwischen wissenschaftlichem Standard	
	und politischem Handlungsdruck	351
<i>Iris Reus</i>	Die mediale Darstellung des Föderalismus während	
	der Corona-Pandemie – Eine Auswertung von	
	Positionen, Konnotationen und Bewertungen in	
	deutschen Tageszeitungen	373

<i>Sven T. Siefken</i> <i>Sebastian Hünermund</i>	Der Bundestag in der Corona-Krise. Zwischen materieller Mitwirkung und kommunikativen Defiziten	392
<i>Sonja Blum</i> <i>Johanna Kuhlmann</i>	Wir sind Helden. Sozialpolitische Maßnahmen und politische Kommunikation in der Corona-Pandemie ...	411

Abhandlungen

<i>Eva Bund</i>	Bedingungen für Verwaltungsinnovationen im Kontext von Krisen – Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in der Flüchtlingskrise	433
<i>Henrik Dosdall</i>	Attraktivität und Gleichstellung in Militärorganisationen. Zum organisierten Umgang der Bundeswehr mit dem Gleichstellungsrecht	455
<i>Sandra Plümer</i>	Koordinierungsmechanismen des Policy-Lernens innerhalb von Regierungsformationen am Beispiel nordrhein-westfälischer Schulpolitik	473

Datenbericht

<i>Sylvia Veit</i> <i>Stefanie Vedder</i> <i>Anika Manschwetus</i> <i>Simon Scholz</i> <i>Bastian Strobel</i>	Ministerialeliten in Deutschland	495
---	--	-----

Rezensionen

<i>Ellen Fobé</i>	Politics for Hire. The World and Work of Policy Professionals (Stefan Svallfors)	505
<i>Markus Tepe</i>	Handbook of Research Methods in Public Administration, Management and Policy (Eran Vigoda-Gadot & Dana R. Vashdi (Eds.))	508
<i>Tanja Klenk</i>	Public Administration in Germany (Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke & Jan Ziekow (Eds.))	512

*Sonja Blum, Kathrin Loer, Renate Reiter,
Annette Elisabeth Töller*

Politik und Verwaltung in der Corona-Krise

Zusammenfassung

Die COVID-19 Pandemie entwickelte sich seit März 2020 zu einer umfassenden Herausforderung für Gesellschaften, Gesundheitssysteme, Staaten und Volkswirtschaften weltweit, so auch in Deutschland. Politik und Verwaltung hierzulande reagierten schnell und durchaus entschlossen. Dabei öffnete sich mit der „Corona-Krise“ ein Gelegenheitsfenster. Dennoch lassen sich echte Policy-Reformen oder auch institutionelle Reformen, deren Bedarf im Krisenmoment schonungslos offengelegt wurde, (bislang) nicht nachweisen – das zeigt der Überblick über die Beiträge zu diesem Themenschwerpunktheft. Dieser Einleitungsbeitrag ordnet die Beiträge theoretisch ein und wirft dabei zugleich einen systematisierenden Blick auf den politischen und administrativen Umgang mit der Pandemie.

Schlagworte: COVID-19, Expertise, Krisenkommunikation, (Nicht-)Wandel, Policy-Reformen

Abstract

Politics and administration in the Corona crisis

As of March 2020, the COVID-19 pandemic became a comprehensive challenge for societies, health systems, states, and economies worldwide, and so also in Germany. Politicians and administrators in Germany reacted quickly and decisively. The “Corona crisis” opened a window of opportunity. Nevertheless, genuine policy reforms or even institutional reforms, the need for which became painfully obvious at the moment of crisis, cannot be proven (so far), as the overview of the contributions to this special issue shows. Our introductory article theoretically classifies the contributions and, at the same time, takes a systematizing look at the political and administrative handling of the pandemic.

Keywords: COVID-19 pandemic, expertise, crisis communication, (non-)change, policy reforms

1 Politik und Verwaltung im Krisen-Modus

Die durch das SARS-CoV-2- oder Coronavirus ausgelöste COVID-19 Pandemie wurde ab März 2020 zu einer umfassenden Herausforderung für Gesellschaften, Gesundheitssysteme, Staaten und Volkswirtschaften weltweit. Auch in Deutschland sahen sich Politik und Verwaltung unter dem Eindruck der Pandemie gezwungen, in den Krisen-Modus ‚umzuschalten‘. Vor welche Herausforderungen die Akteure dabei gestellt wurden, wie sie damit umgingen und welche Implikationen das ‚Krisen-Regieren‘ im Zeichen von ‚Corona‘ z. B. für die Gestaltung von Politikinhalt oder für Entscheidungsprozesse hatte, wird in diesem Schwerpunkt ‚Politik und Verwaltung in der Corona-Krise‘ analysiert und diskutiert. Einerseits war und ist jede und jeder Einzelne je nach Lebenslage individuell betroffen durch die Pandemie und die unterschiedlichen politischen,

administrativen und gesellschaftlichen Ansätze zu deren Eindämmung (z. B. Home-Schooling, Home-Office etc.). Andererseits wurden wir als Politikwissenschaftlerinnen sehr schnell von dem Wunsch ergriffen, die Reaktionen von Politik und Verwaltung in Deutschland in der Krisensituation aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive möglichst breit gefächert – d. h. mit Bezug auf unterschiedliche Ebenen, Akteure und Gruppen, Politikfelder und Prozesse – zu erfassen und über Analysen zu einem breiteren Verständnis der Krisenpolitik beizutragen.

Die Corona-Krise hat bislang vielfältige Herausforderungen an Politik und Verwaltung mit Blick auf die unterschiedlichen Dimensionen des Politischen (*Polity, Policy, Politics*) gestellt – und wird dies auch noch für einige Zeit tun.

So ergaben sich zunächst hinsichtlich der *Polity*-Dimension Fragen, die das politische System unmittelbar betreffen, so etwa nach der Bund-Länder-Koordination sowie nach der Kompetenzverteilung im deutschen Föderalismus und deren möglicher Veränderung. Darüber hinaus stellen sich Fragen nach dem Verhältnis von Legislative und Exekutive in der Krise sowie nach den Folgen der Krise für die Demokratie. In diesem Kontext muss auch die Zeitdimension in der Politik berücksichtigt werden: Die Corona-Krise verschärfte in ihren verschiedenen ‚Wellen‘ erheblich die Herausforderung für politische Akteure, schnell sowie (möglichst) richtig oder angemessen zu reagieren und dabei gleichzeitig den üblichen Zeitdimensionen von politischem und administrativem Handeln ausgesetzt zu sein. Weiterhin stellen sich im Bereich der *Polity*-Dimension auch Fragen, die die institutionellen Arrangements zum Umgang mit der Krise und die Organisation von Gegenmaßnahmen betreffen: Wie hat Verwaltung auf unterschiedlichen Ebenen auf die und in der Krise reagiert? Vor welchen Herausforderungen stehen sowohl staatliche Verwaltungen als auch parastaatliche Verwaltungen (z. B. Sozialversicherungen) auf den unterschiedlichen Ebenen und wie wirkt sich die Krise auf ihr konkretes Handeln und ihre Handlungsfähigkeit aus? Und schließlich stellen sich hier auch Fragen der internationalen Koordination nationaler Krisenpolitiken, insbesondere im europäischen Kontext.

Beim Blick auf die *Policy*-Dimension rücken Fragen der Intervention und politischen Steuerung in den Fokus: Wie können geeignete politische Interventionen in der Pandemie aussehen? Welche Lernmöglichkeiten (z. B. aus anderen Ländern oder aus der Bewältigung gesundheitlicher Krisen in der Vergangenheit) ergeben sich für die politischen und administrativen Akteure auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen hinsichtlich der Bearbeitung und Bewältigung der Krise? Ebenso geht es hier um das Verhältnis von Wissenschaft und Technologie zu politischen Entscheidungen. Dies gilt in besonderer Weise in Feldern der Containment- und Gesundheitspolitik, in denen Entscheidungsträger*innen auf die Expertise z. B. von Virologie und Epidemiologie angewiesen sind. Es gilt aber auch für andere Felder, wie z. B. Bildungs-, Betreuungs- und Schulpolitik oder auch die Wirtschaftspolitik. In diesen Feldern sind Expertise und/oder Technologie etwa wichtig, wenn es darum geht, zu erkunden, wie vorhandene technische Lösungen sinnvoll für die Konzeption von Alternativen, z. B. zum herkömmlichen Präsenzunterricht, genutzt werden können, oder auch, wenn es darum geht, zu entscheiden, wie es politisch und administrativ gelingen kann, im Kleinen und im Großen die schlimmsten wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Corona-Krise aufzufangen.

Schließlich ergeben sich Fragen mit Blick auf die *Politics*-Dimension. So können Krisen zu einem Moment werden, in dem gesellschaftliche Spannungen, z. B. vor dem Hintergrund der Verbreitung von Fehlinformationen über die je konkrete Notlage, zu-

Detlef Sack, Aanor Roland, Sebastian Fuchs

Vom Lockdown in die Staatsbeteiligung? Wirtschaftspolitik in der Covid-19 Pandemie

Zusammenfassung

Der Beitrag thematisiert die distributiven und regulatorischen wirtschaftspolitischen Maßnahmen der deutschen Bundesregierung ab dem Frühjahr 2020 im Zeichen der Covid-19-Pandemie. Die Anforderung an die Politik besteht in der gleichzeitigen Lösung der kurzfristigen, pandemiebedingten und der langfristigen, strukturell bedingten ökonomischen Probleme. Die Fallstudie rekonstruiert die Policies der deutschen Bundesregierung in den beiden, derzeit ersichtlichen Phasen. Anschließend wird die staatliche Politik erklärt durch (1) das Zusammenwirken der exekutiven Politics von Bund und Ländern, in der neben Union und SPD auch Bündnisgrüne, Linke und FDP als Mitregenten eingebunden sind, und (2) die Rechtfertigung der Maßnahmen durch die erheblichen ökonomischen Folgen. Die Krisen- und Konjunkturpolitik bewegt sich zudem auch im Pfad eines vorherigen – auch (aber nicht nur) durch die Krisenerfahrungen 2008/09 induzierten – wirtschaftspolitischen Paradigmenwandels und wird durch modernisierte Beratungsgremien ebenso gestützt, wie durch Wirtschaftsverbände und -kammern. Im Ergebnis geht die Wirtschafts- und Konjunkturpolitik 2020 aus einer Entscheidungs- und Beratungssituation hervor, die durch eine ‚übergroße‘ Koalition im exekutiven Föderalismus, paradigmatisch pluralisierte Expertise und einen ‚Korporatismus ohne Verbrennungsmotor‘ geprägt ist.

Schlagwörter: Covid-19-Krise, Wirtschaftspolitik, Staatsintervention, Krisenpolitik

Abstract

From lockdown to state-owned companies? Economic policy in the Covid-19 pandemic

The article addresses the distributive and regulatory economic policies of the German government in the wake of the Covid-19 pandemic since spring 2020. The challenge for policymakers is to simultaneously solve the short-term, pandemic-related and long-term structural economic problems. The case study outlines the policies of the German government in the two currently visible periods. In a next step, the policy is explained by (1) the interaction of the executive politics of the federal and state governments, in which, in addition to the CDU/CSU and SPD, the Alliance 90/The Greens, the Left Party, and the FDP are also involved as co-governing parties, and (2) the justification of the measures based on the considerable economic consequences of the crisis. The policy characteristics are also moving along the path of a previous paradigm shift, which was also (but not only) induced by the crisis experience of 2008/09, and is supported by modernized advisory bodies as well as business associations and economic chambers. Accordingly, the German economic crisis management and the packages of policy measures in 2020 results from a situation of decision-making, which is characterized by an "oversized" coalition in executive federalism, paradigmatically pluralized expertise and a revised corporatism.

Keywords: Covid-19 pandemic, economic policy, state interventionism

1 Einleitung

Deutschland (wie auch die anderen OECD-Staaten) traf die Covid-19-Krise in einer Phase grundlegenden wirtschaftlichen, technologischen und sozial-ökologischen Strukturwandels. Eine geringe Produktivität in vielen Industrie- und Dienstleistungsbereichen bei gleichzeitig steigender Bedeutung digitaler Dienstleistungen, eine demographisch bedingte Stagnation der Erwerbsbevölkerung und ein ökologischer Transformationsbedarf (Dekarbonisierung) sind nur einige Aspekte. Dieser Wandel zeigte sich auch an der Wirtschaftsentwicklung: Für den Euro-Raum prognostizierte der Internationale Währungsfonds (IMF) für 2020 nur ein niedriges Wachstum von 1,2%. Seine Prognose für Deutschland korrigierte er sogar schon vor Februar 2020 nach unten (IMF, 2020, pp. 3-4; OECD, 2020).

Die Covid-19-Pandemie führte dann mit ihrem Beginn zur tiefsten globalen Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg: Der weltweite Warenhandel schrumpfte um über 15% im ersten Quartal 2020. In Deutschland brach das Bruttoinlandprodukt (BIP) um 12% im ersten Halbjahr 2020 ein (Sachverständigenrat, 2020, S. 18-47). Zwar ging die Verringerung der Infektionsraten ab Mai 2020 zunächst mit einer wirtschaftlichen Erholung einher. Doch positive Konjunkturprognosen erwiesen sich für die deutsche Wirtschaft *insgesamt* als verfrüht. Zwar entkoppelten sich Infektionsgeschehen – zweite Welle ab Oktober 2020, dritte Welle ab März 2021 – und Wirtschaftsentwicklung, doch dies galt nur für einige Wirtschaftsbereiche. So waren Industrie, Bauwirtschaft und Warenhandel kaum noch von den Pandemiefolgen betroffen, während Unternehmen im Bereich der personennahen Dienstleistungen weiterhin einer negativen Entwicklung gegenüberstanden. Und auch nach dem deutlichen Rückgang der Infektionsraten ab März 2021 verdeckten die positiven Konjunkturprognosen die weiterhin erheblichen wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie für bestimmte Branchen und Teile der Unternehmenspopulation.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der Beitrag mit den wirtschaftspolitischen Maßnahmen der deutschen Bundesregierung seit März 2020. Diese werden zunächst in ihren unterschiedlichen Ausprägungen vorgestellt. In einem zweiten Schritt wird erklärt, warum es zu den jeweiligen Maßnahmen gekommen ist.

Der Mehrwert des Artikels ergibt sich insbesondere aus der – gegenüber bisherigen Krisendiskussionen in der politischen Ökonomie und Public-Policy-Forschung – relativen Besonderheit des Gegenstands, nämlich der wirtschaftspolitischen Reaktion auf eine gesundheitspolitisch induzierte ökonomische Krise. Anders als die Überblicksartikel von Tim Büthe, Luca Messerschmidt und Cindy Cheng (2020) sowie Markus Siewert, Stefan Wurster, Luca Messerschmidt, Cindy Cheng und Tim Büthe (2020) widmen wir uns nicht quantitativ den gesundheitspolitischen Maßnahmen, sondern der *qualitativen* Analyse der Wirtschaftspolitik in Folge der Covid-19-Pandemie. Im Rahmen der derzeitigen politikwissenschaftlichen Forschung zur Pandemie fokussiert der Beitrag mithin auf den Bereich des „Policymaking (within country)“ und blickt auf Aspekte der exekutiven Politics, des Lernens und der Expertise in Policy-Netzwerken (Capano, Howlett, Jarvis, Ramesh & Goyal, 2020, pp. 294-295; Weible et al., 2020).

Wir nutzen den „explaining outcome process-tracing“-Ansatz. Das „puzzling historical outcome“ (Beach & Pedersen, 2013, pp. 11, 18-21) sind die seit dem 08.03.2020 von der deutschen Bundesregierung verabschiedeten wirtschaftspolitischen Maßnahmen.¹ Diese sind ‚erstaunlich‘, weil die deutsche Bundesregierung deutlich anders rea-

Tanja Klenk, Mirella Cacace, Stefanie Ettelt

Der öffentliche Gesundheitsdienst in der Corona-Krise: zwischen Hierarchie, loser Koppelung und polyzentrischer Koordination

Zusammenfassung

Der öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) spielt bei der Bewältigung der Covid-19 Pandemie eine zentrale Rolle. Sein Krisenmanagement ist im hohen Maße auf Koordination angewiesen, was jedoch durch die Komplexität der Strukturen und die Vielzahl der Akteure im deutschen Gesundheitssystem erschwert wird. Die verwaltungswissenschaftliche Literatur unterscheidet drei Paradigmen der Koordination: hierarchisch-funktional, lose verbunden (neo-institutionalistisch) und polyzentrisch. Der Beitrag nutzt diese Unterscheidung als theoretischen Rahmen und zeigt, dass alle drei Formen der Koordination in der Struktur und im gesetzlichen Auftrag des ÖGD angelegt sind. Wir zeigen anhand von zwei Aufgaben des Krisenmanagements, Testung und Kontaktnachverfolgung, dass sich hierarchische Koordinationsformen in der Krise als unzureichend herausgestellt haben und zunehmend polyzentrische Ansätze erprobt wurden. Eine nachhaltige Verankerung der polyzentrischen Koordination verlangt allerdings eine grundlegende Reform der institutionellen Architektur des ÖGD, auch im Regelbetrieb. Abschließend plädiert der Beitrag dafür, das durch die Krise entstandene „Window of Opportunity“ für eine solche Reform zu nutzen.

Schlagworte: Öffentlicher Gesundheitsdienst (ÖGD), Covid-19, Koordination, Krisenmanagement, Governance

Abstract

The public health service in the Corona crisis: between hierarchy, loose coupling and pluricentric coordination

Local health authorities (ÖGD) are central to the response to the Covid-19 pandemic. Their crisis management is highly dependent on coordination, which is complicated by the structural complexity and large number of actors in the German health care system. The public administration literature distinguishes three paradigms of coordination: hierarchical-functional, loosely coupled (neo-institutional) and pluricentric. This article uses this distinction as a theoretical framework and demonstrates that all three forms are embedded in the institutional structure and legal mandate of the ÖGD. Using testing and contact tracing as examples, we show that hierarchical forms of coordination have proven unsatisfactory and have increasingly been replaced by pluricentric approaches. We argue that a sustainable approach to pluricentric coordination would require changes to the institutional architecture of the public health service. The article concludes with the observation that the Covid-19 pandemic also opens a “window of opportunity” that should be seized for reform.

Keywords: local health authorities (ÖGD), Covid-19, coordination, governance, crisis management

1 Einleitung

Durch Pandemien ausgelöste Krisen sind in räumlicher, funktionaler und zeitlicher Hinsicht komplex. In der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur wird

dabei die Fähigkeit der Akteure zur horizontalen und vertikalen Koordination und zum Netzwerkmanagement als eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Bewältigung komplexer Krisen gesehen (Boin, 2009; Boin & 't Hart, 2010). Die Gesundheitsämter sind zentrale Akteure in der Bekämpfung der Corona-Pandemie in Deutschland. Bislang gibt es nur wenige politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschungsbeiträge zur Rolle der Gesundheitsämter im Gesundheitsschutz und in der Koordination während der Krise. So fragen Nathalie Behnke und Matthias Zimmermann (2020), wie Landesministerien unter Bedingungen des föderalen Mehrebenensystems den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) steuern können und verweisen auf die Notwendigkeit einer intensiven Vernetzung über Ebenen und geografische Grenzen hinweg.

Dieser Beitrag widmet sich der Fragestellung, welche Koordinationsaufgaben des ÖGD wie im gesetzlichen Rahmen verankert sind und wie sie im aktuellen Krisenfall umgesetzt wurden. Er geht insbesondere der Frage nach, ob unter dem Druck der Krise neue Formen polyzentrischer Koordination entstanden sind, die über die Pandemie hinaus für die Bevölkerungsgesundheit genutzt werden können. Der Artikel leistet auf diese Weise einen konzeptionellen Beitrag zur aktuellen Diskussion um die Weiterentwicklung der Rolle des ÖGD im Gesundheitswesen.

Um diese Fragen zu beantworten, stellen wir in Kapitel 2 zunächst theoriebasiert drei Ansätze von Koordination vor, die unterschiedlichen Steuerungsparadigmen zugeordnet werden können und als funktional-hierarchisch, lose gekoppelt (*loosely coupled*) und polyzentrisch (*pluricentric*) beschrieben werden (Pedersen, Sehested & Sørensen, 2011). Jeder Ansatz geht mit unterschiedlichen Stärken, Schwächen und Voraussetzungen einher, die auch für die Bewältigung des Krisenfalls relevant sind. Kapitel 3 beschreibt unseren methodischen Ansatz und die Datengrundlage. In Kapitel 4 untersuchen wir, welches Koordinationsverständnis der formalen Aufgabenbeschreibung des ÖGD zugrunde liegt, bevor wir uns in Kapitel 5 mit der Frage befassen, wie sich die beschriebenen theoretischen Ansätze der Koordination in der Praxis wiederfinden. Wir untersuchen an zwei zentralen Aufgaben der Krisenbewältigung – Organisation der Testung und Nachvollziehen von Kontakten – welche Koordinationsformen sich beobachten lassen. Die beschriebenen Beispiele erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern haben illustrativen Charakter und dienen vor allem der Vorbereitung der konzeptionellen Diskussion der Stärken, Schwächen und Voraussetzungen der hierarchischen, lose gekoppelten und polyzentrischen Steuerung im Krisenfall in Kapitel 6. Wir stellen fest, dass sich eine Bewegung hin zu einem polyzentrischen Ansatz der Koordination beobachten lässt. Zum Zeitpunkt des Schreibens dieses Beitrags im November 2020 befinden wir uns in der zweiten Welle dieser Pandemie. Abschließende Einschätzungen sind daher derzeit nicht möglich. Kapitel 7 fragt vor diesem Hintergrund nach der künftigen Rolle des ÖGD im Gesundheitswesen.

2 Theoretische Perspektiven auf Koordination

In ihrer Systematisierung der verwaltungs- und organisationswissenschaftlichen Theorien der Koordination schlagen Anne Pedersen, Karina Sehested und Eva Sørensen (2011) vor, drei zeitlich aufeinanderfolgende Paradigmen zu differenzieren. Diese unterscheiden sich in ihren Annahmen über Akteure und deren Rationalität sowie in den Bedingungen und Mechanismen von Koordination. Angewendet auf den Krisenfall,

Benjamin Ewert, Kathrin Loer

Die Corona-Pandemie als Wendepunkt in der deutschen Präventionspolitik?

Zusammenfassung

Der Beitrag widmet sich der Frage, inwieweit die Corona-Pandemie als „eruptives Ereignis“ einen paradigmatischen Wandel (Hall, 1993) in der deutschen Präventionspolitik herbeiführt. Erst recht vor dem Hintergrund der kollektiven Pandemieerfahrung müsste ein umfassender Gesundheitsschutz der Bevölkerung, so die leitende Annahme, durch eine konsistente präventionspolitische Programmatik und holistische Konzepte angestrebt werden. Der Beitrag diskutiert zunächst die Ursachen dafür, dass Präventionspolitik in Deutschland bislang so zaghaft vorgeing und vergleichsweise wenig Beachtung erhielt. Anhand von politikwissenschaftlichen Ansätzen zur Konzeptionalisierung von Policywandel werden drei Hypothesen zur Präventionspolitik entlang des Spektrums von übertragbaren und nicht-übertragbaren Krankheiten entwickelt, die auf Basis der empirischen Entwicklungen (März – Dezember 2020) getestet werden. Das Resultat der anschließenden Analyse fällt eindeutig aus: Wenngleich die Pandemie kurzfristig zu neuen Bearbeitungsmustern führte, sowohl was die angewandten präventionspolitischen Instrumente als auch die handelnden Akteurskonstellationen betrifft, gibt es keine Anzeichen für einen paradigmatischen Wandel. Die deutsche Präventionspolitik bleibt bis auf weiteres bruchstückhaft und inkonsistent.

Schlagerworte: Policywandel, Policyinstrumente, Policyakteure, Präventionspolitik, Corona-Pandemie

Abstract

Corona as an eruptive event? – German prevention policy at a cross-road

Our article addresses the question how much the Corona pandemic affects prevention policy in Germany as an “eruptive event” which leads to paradigmatic policy change (Hall, 1993). Especially against the background of a collective “pandemic experience”, a comprehensive approach to prevention and health protection is needed but would require consistent prevention policy programmes and holistic concepts. The article first discusses the reasons why prevention policy in Germany has so far proceeded rather timidly and why prevention issues gained comparatively little attention. Using political science approaches to conceptualise policy change, we develop three hypotheses on prevention policy which consider communicable and non-communicable diseases. The article tests these three hypotheses on the basis of empirical data during the crisis (March - December 2020). Our findings are in line with past developments in German prevention policy: Although the pandemic led to new patterns of policy-making with regard to prevention in the short term, there are no signs of a paradigmatic change neither regarding the prevention policy instruments applied nor the actors and their constellations. German prevention policy remains fragmented and inconsistent for the time being.

Keywords: policy-change, policy instruments, prevention policy, COVID, pandemic

1 Einleitung

Gesundheit, Infektion, Epidemie, Schutz, Risiko – das sind Begriffe, die im Jahr 2020 wie niemals zuvor den Alltag von Menschen, politische Debatten und Medienberichte weltweit prägten. Der Ausbruch des ansteckenden Coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19) und seine globale Verbreitung führten in kürzester Zeit zu Veränderungen und tiefgreifenden Umbrüchen in allen Lebensbereichen. Dabei gehört COVID-19 zu den „Communicable Diseases“ (CDs), die einen Teil von Präventionspolitik einnehmen – Präventionspolitik umfasst zum anderen auch die „Non-Communicable Diseases“ (NCDs), wie beispielsweise Diabetes, kardiovaskuläre Krankheiten, Atemwegserkrankungen oder Krebs.

Auch wenn die beiden Varianten unterschieden werden, müssen sie in der Präventionspolitik immer im Zusammenhang Beachtung finden – denn NCDs schwächen das Immunsystem, machen daher anfälliger für Ansteckungen und sorgen im Falle einer Infektion unter Umständen für schwerwiegende(re) Verläufe. Generell sind die Belastungen des Gesundheitssystems in allen Fällen erheblich, wenn die Erkrankungen (bei CDs und NCDs) zu vielen kostspieligen Behandlungsfällen führen. Neben Maßnahmen, die sehr konkret auf die jeweiligen Erkrankungen bezogen sind, wie Impfungen, Hygienemaßnahmen (CDs) oder Ernährungsregeln und Bewegungsmaßnahmen, bestehen umfassende Kenntnisse dazu, welche Rolle das individuelle Lebensumfeld spielt, wie beispielsweise der Zugang zu bestimmten Leistungen, aber auch Umwelt-, soziale oder psychische Faktoren. Daraus ergibt sich, dass Präventionspolitik sowohl politikfeldübergreifend, holistisch (und damit sektorentüberwindend) konzipiert als auch bedarfsgruppenspezifisch ausgestaltet sein muss (Geene, Kurth & Matusall, 2020).

In Deutschland fanden zwar prinzipiell beide genannten Bereiche der Präventionspolitik Beachtung (CDs und NCDs), allerdings lässt sich über einen langen Zeitraum eine zerklüftete Maßnahmenlandschaft sowie letztlich eher ein Zögern und Zaudern beobachten. Im Bereich von NCDs spielte stets die individuelle Ebene im Sinne der Verhaltensprävention die entscheidende Rolle, auf die mehr oder weniger im Zuge von politischen Maßnahmen (Kampagnen, Informationen, u. ä.) eingegangen wurde – insgesamt handelte es sich um Präventionspolitik unter einschränkenden Vorzeichen (Kapitel 2). Ein umfassender Gesundheitsschutz der Bevölkerung müsste jedoch nicht erst beim Ausbrechen einer Pandemie – aber in dieser Situation ganz besonders – durch eine konsistente präventionspolitische Programmatik und fundierte, holistische Konzepte adressiert werden. So lässt sich für Deutschland die Frage stellen, inwieweit die COVID-19-Pandemie dafür sorgt, dass sich die deutsche Präventionspolitik nicht nur im Hinblick auf CDs, sondern auch auf NCDs wandelt und in welchem Ausmaß es in Bezug auf die individuelle Verhaltensprävention sowie die strukturelle Verhältnisprävention zu Veränderungen kommt. Dabei berücksichtigen wir den besonderen Umstand, dass politische Maßnahmen in Reaktion auf die Pandemie erst während eines kurzen Zeitraums etabliert werden konnten. Wir erachten jedoch die Pandemie als gravierendes und einschneidendes („eruptives“) Ereignis, das einen weitreichenden Wandel in der deutschen Präventionspolitik anstoßen kann, vorausgesetzt ein solcher ist politisch erwünscht. Auch wenn in Deutschland durch die konkurrierende Gesetzgebung für Prävention und Gesundheitsförderung ein breites Spektrum an politischen Maßnahmen auf der Ebene von Ländern und Kommunen zu finden ist, konzentrieren wir uns in diesem Beitrag auf die Bundesebene: Ein paradigmatischer Wandel auf Bundesebene stellt die

Lukas Thiele, Andree Pruin

Does large-scale digital collaboration contribute to crisis management? An analysis of projects from the #WirVsVirus hackathon implemented in Germany during the COVID-19 pandemic

Abstract

In recent years, collaborative approaches to crisis management involving citizens have gained increasing attention. One example is the #WirVsVirus hackathon, which was conducted in response to the COVID-19 pandemic and had over 28,000 participants. Because research on large-scale, digital collaboration in crisis situations is scarce, consequences of their use in crisis management remain unclear. This article relies on the open governance paradigm as a lens for studying two projects emerging from the hackathon. Based on nine qualitative expert interviews, we ask how digital open governance affects governance capacity and legitimacy in crisis management. Our findings suggest that digital open governance can contribute to governance capacity and legitimacy, as it mobilises large, diverse groups of citizens to quickly develop citizen-centric, ready-to-use solutions for crisis-related problems. However, we also identified potential problems, including risks regarding legitimacy and accountability, difficulties with scalable solutions, and questionable long-term impacts.

Keywords: open governance, crisis management, capacity, legitimacy, hackathon

Zusammenfassung

Digitale Massenkollaboration als Teil von staatlichem Krisenmanagement? Eine Analyse von Projekten aus dem #WirVsVirus-Hackathon in Deutschland

Kollaborative, partizipative Instrumente zur Krisenbekämpfung haben in den letzten Jahren zunehmend an Aufmerksamkeit gewonnen. Ein Beispiel hierfür ist der #WirVsVirus-Hackathon, der als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie durchgeführt wurde und über 28.000 Teilnehmer:innen erreichte. Bislang wurden die Auswirkungen solcher groß angelegter, kollaborativer Ansätze zur Krisenbewältigung auf staatliches Krisenmanagement nur selten untersucht. Diese Studie analysiert den Hackathon und die daraus entstandenen Projekte aus der Perspektive des Open Governance-Paradigmas. Auf Grundlage von neun Experteninterviews untersuchen wir, wie sich digitale Open Governance auf die Regierungsfähigkeit und Legitimität in Krisenzeiten auswirkt. Unsere Analyse zeigt, dass digitale Open Governance zur Leistungsfähigkeit und Legitimität staatlichen Handelns in Krisenzeiten beitragen kann, da solche Projekte eine breite und diverse Teilnehmerschaft mobilisieren und in kurzer Zeit bürgerzentrierte, nutzbare Lösungen für krisenbezogene Probleme entwickeln können. Dem stehen allerdings Zweifel an der langfristigen Beständigkeit der Projekte, ihrer Skalierbarkeit, sowie Risiken hinsichtlich der Legitimität und Rechenschaftspflicht entgegen.

Schlagnworte: Open Governance, Krisenmanagement, Staatliche Leistungsfähigkeit, Legitimität, Hackathon

1 Introduction

The COVID-19 pandemic demonstrated the crucial importance of crisis management for politics and public administration. Especially regarding crises as complex, uncertain, and transboundary, as the COVID-19 pandemic has been, scholars have emphasized the importance of a well-functioning crisis management system that can ensure *both* government capacity *and* governance legitimacy (Christensen, Laegreid & Rykkja, 2016). Scholars have discussed a broad range of measures for crisis response, including the design of effective institutions, the need for organizational leadership, and balancing long-term risks and short-term needs (Boin & Lodge, 2016; Mazzucato & Kattel, 2020; Quarantelli, 2006). One aspect of crisis management that has recently received scholarly attention is the role of collaborative approaches to enable citizens to participate in crisis management (French, 2011; Stark & Taylor, 2014). Collaborative approaches may help overcome problems linked to crisis management of bureaucratic organizations, such as lack of expertise, lack of resources for improvisation, or organizational barriers that hinder fast development of technologies. This has been a normative claim, while empirical studies on this issue are rare. Hence, it is unclear how collaborative approaches in crisis management affect governance capacity and legitimacy.

This article examines consequences of the use of collaborative approaches for governance capacity and legitimacy in crisis management in relation to a case in the context of the COVID-19 pandemic. We argue that the #WirVsVirus hackathon (which translates to “We versus Virus” in English), conducted under the auspices of the German government in March 2020, is a prime example for a collaborative approach to crisis management. The hackathon was aimed at developing digital solutions for challenges that arose during the crisis and reached over 28,000 participants (tech4Germany et al., 2020). Following the event, several support programs were initiated, which enabled a variety of projects to implement their solutions.

This study applies the open governance (OG) paradigm proposed by Albert Meijer, Miriam Lips and Kaiping Chen (2019) as a lens for analyzing collaborative approaches to crisis management. The authors describe OG arrangements as “new innovative forms of collective action aimed at solving complex public policy issues, contributing to public knowledge” (Meijer, Lips & Chen, 2019, p. 1). A key feature of this paradigm is its notion of government as a platform: The state provides a platform for collaboration of networks of individuals (Meijer, Lips & Chen, 2019, p. 7). We argue that OG is well suited to grasp the character of the #WirVsVirus hackathon as a collaborative approach to crisis management. Based on this conceptualization, we aim to answer the following research questions:

Do open governance arrangements contribute to governance capacity and legitimacy in crisis management? And which characteristics and features of open governance arrangements can be identified as relevant factors affecting crisis management?

To answer these questions, we examine two projects developed during the #WirVsVirus hackathon where solutions were implemented together with public sector organizations. The analysis is based on evidence from nine semi-structured interviews conducted with project participants, administrative executives collaborating with the projects, and organizers of the hackathon. Additionally, we conducted a web content analysis.

Michael Böcher, Max Krott, Ulrike Zeigermann

Wissenschaftsbasierte Politikberatung in der Corona-Krise: Die Ressortforschung des Robert-Koch-Instituts zwischen wissenschaftlichem Standard und politischem Handlungsdruck

Zusammenfassung

Wissenschaftliche Politikberatung genoss während der ersten Welle der Corona-Pandemie so große Aufmerksamkeit, dass von manchen gar eine „Technokratisierung“ der Politik in Deutschland beklagt wurde. Der Artikel analysiert die Frage, ob die wissenschaftliche Politikberatung des Robert-Koch-Instituts (RKI) tatsächlich so viel Gewicht erlangte. Anhand einer Dokumentenanalyse zu fünf ausgewählten Fällen – der Vorlaufforschung des RKI sowie den Entscheidungen zum ersten Lock-down, zur Grenzschließung, Maskenpflicht und zu Schulschließungen – werden auf der Basis des RIU-Modells des wissenschaftlichen Wissenstransfers Integrationsprozesse zwischen Wissenschaft und Politik hinsichtlich der Rolle des RKI untersucht. Deutlich wird, dass das RKI als zuständige Ressortforschungseinrichtung für eine Politik im Krisenmodus unterschiedliche Integrationsleistungen erbrachte. Trotzdem war die Politik der dominante Akteur. Aufgezeigt wird, dass vorhandene unabhängige wissenschaftliche Expertise, die Vernetzung wissenschaftlicher Institutionen, enger Informationsaustausch mit politischen Akteuren und Medien die Chance erhöhen, dass wissenschaftliche Informationen von der Politik in Handlungsgrundlagen aufgenommen werden.

Schlagworte: Wissenschaftliche Politikberatung, Corona-Pandemie, Robert-Koch-Institut, RIU-Modell

Abstract

Scientific policy advice in the Corona Crisis: The Robert Koch Institute's (German Health Agency) departmental research between scientific standards and political pressure

Scientific policy advice gained so much attention during the management of the first wave of the Corona pandemic that some even complained about a “technocratization” of German politics. This article investigates whether the scientific policy advice provided by the Robert Koch Institute (RKI; German Health Agency) was indeed so influential during the Corona crisis. Based on a document analysis of five selected cases, integration processes between science and politics are examined regarding the role of the RKI based on the RIU model of scientific knowledge transfer. The analysis demonstrates that the RKI, as the responsible departmental research institution, provided different integration services for a policy in crisis mode. Nevertheless, political actors were dominant. The article shows that existing independent scientific expertise, networking of scientific institutions, close exchange of information with political actors and the media, and institutionalization of integration processes increase the chance that scientific information will be utilized by policymakers.

Keywords: Scientific policy advice, Corona pandemic, Robert Koch Institute, RIU model

1 Einleitung und Fragestellung: Ressortforschung im Krisenmodus

In der Corona-Krise hat die Politik rasch einschneidende Maßnahmen, wie einen Lockdown, zur Eindämmung der Pandemie beschlossen, dabei massive Eingriffe in persönliche Freiheitsrechte in Kauf genommen und das wirtschaftliche Leben lahmgelegt. Ein oft beklagtes Transferdefizit wissenschaftlicher Lösungen trat nicht auf, im Gegenteil: Die Politik erzeugte großen Nachfragedruck nach wissenschaftlicher Expertise und setzte unmittelbar Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung durch. Das Robert-Koch-Institut (RKI), als hier zuständige gesundheitspolitische Ressortforschungseinrichtung des Bundes, war neben der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina und Wissenschaftler*innen, wie Christian Drosten, Direktor des Instituts für Virologie der Charité in Berlin, einer der zentralen Akteure der Politikberatung in Krisenzeiten. Wissenschaftliche Politikberatung genoss während der Bewältigung der ersten Welle der Corona-Pandemie so große Aufmerksamkeit, dass von manchen eine „Technokratisierung“ der Politik beklagt wurde (Dotzauer, 2020). Unser Beitrag analysiert die Frage, ob die wissenschaftliche Politikberatung durch das RKI in der Corona-Krise tatsächlich so viel Gewicht erlangte.

Dabei geht der Beitrag wie folgt vor: Zunächst wird der konzeptionelle Rahmen, das RIU (Research – Integration – Utilization)-Modell wissenschaftlicher Politikberatung, im Hinblick auf die Rolle von Ressortforschungseinrichtungen vorgestellt. Darauf folgt eine Darstellung der Methodik der Untersuchung. Anschließend stehen die Beratungsaktivitäten des RKI innerhalb der ersten Phase der deutschen Corona-Politik („Erste Welle“) von Anfang bis Oktober 2020 im Mittelpunkt: Anhand von fünf Fallstudien, der Vorlaufforschung des RKI zu den Gefahren einer Pandemie sowie vier ausgewählten wichtigen politischen Entscheidungen (erster Lockdown, Grenzschließung, Maskenpflicht sowie Schulschließungen und -öffnungen) werden die Integrationsprozesse zwischen Wissenschaft und Politik hinsichtlich der Rolle des RKI untersucht. Abschließend werden Schlussfolgerungen hinsichtlich unserer Ausgangsthese sowie der Potenziale des RKI als professioneller Integrationsakteur vor dem Hintergrund des RIU-Modells in der Corona-Krise gezogen.

2 Das RIU-Modell des wissenschaftlichen Wissenstransfers und abgeleitete Hypothesen

Das RIU-Modell der wissenschaftlichen Politikberatung wurde entwickelt, um die wissenschaftlichen Beratungsleistungen von Ressortforschungseinrichtungen analysieren zu können (Böcher, 2012; Böcher & Krott, 2010). Anschließend wurde es zur Analyse wissenschaftlicher Beratungsprozesse weiterentwickelt (Böcher & Krott, 2016; Do Thi, Krott, & Böcher, 2020). Ressortforschungseinrichtungen verfolgen demnach das Ziel, durch Forschung wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse unter Nutzung innerwissenschaftlich akzeptierter Methoden und Standards zu erzeugen (Böcher & Krott, 2010, S. 29). Im Unterschied zur akademischen Forschung werden dabei Forschungsfragen jedoch nicht auf der Basis des Standes von Theorien oder von Entwicklungstrends wissenschaftlicher Disziplinen ausgewählt, sondern zur Erfüllung bestimmter politisch

Iris Reus

Die mediale Darstellung des Föderalismus während der Corona-Pandemie – Eine Auswertung von Positionen, Konnotationen und Bewertungen in deutschen Tageszeitungen

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie stellt die erste umfassende und systematische Analyse der Medienberichterstattung zum deutschen Föderalismus dar. Ausgewertet wurden Positionen, Konnotationen und Bewertungen in 449 Statements aus 14 Tageszeitungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie für den Zeitraum März bis September 2020. Methodisch werden quantitative und qualitative Ansätze kombiniert, um sowohl Verteilungsmuster als auch Themen und Motive zu erfassen. Die Ergebnisse bestätigen für die Krise, was die Literatur für ‚normale Zeiten‘ annimmt: Eine deutliche Mehrheit aller veröffentlichten Statements zum Föderalismus fällt negativ aus. Dies änderte auch die Phase der Einheitlichkeit der Landesregelungen infolge der Einigung auf einen umfassenden bundesweiten Lockdown nicht. Die erfolgreiche Stabilisierung des Infektionsgeschehens ‚trotz‘ unterschiedlicher Lockerungen in den Ländern führte (absolut) zu weniger negativen Statements, aber nicht zu substantiell positiven. Mehrheitlich negative Statements finden sich in der Gruppe der Bevölkerung, der JournalistInnen und auch der PolitikerInnen insgesamt; mehrheitlich positive Statements finden sich lediglich bei LandespolitikerInnen der CDU/CSU.

Schlagworte: Föderalismus, Medienberichterstattung, Covid-19, Corona, Pandemie

Abstract

Media reporting on federalism during the Covid-19 pandemic – Examination of positions, connotations and evaluations in German newspapers

This contribution represents the first comprehensive and systematic analysis of media reporting on German federalism. The study examines 449 statements related to the Covid-19 pandemic published by 14 newspapers between March and September 2020. It combines quantitative and qualitative methods to capture distribution patterns as well as themes and motives. The results confirm for the crisis situation what is generally expected in the literature: A clear majority of all statements published by the newspapers turns out to be negative. This finding was not changed for the period of uniformity of regulations following the Länder's (German federal states) decision for a nationwide lockdown. The successful stabilization of the occurrence of infection 'despite' different relaxations in the Länder led to less negative reporting in absolute terms but not to substantially positive statements. A majority of negative statements can be found for the groups 'population', 'journalists' and also 'politicians'; only Land politicians with a partisan affiliation to CDU/CSU by majority express positive views on federalism.

Keywords: federalism, media reporting, Covid-19, pandemic

1 Einleitung

Die Bewältigung der durch die Corona-Pandemie hervorgerufenen Krise stellt eine immense Herausforderung für alle Staaten dar. In der Bundesrepublik Deutschland gerät dies auch zur „Bewährungsprobe für den Föderalismus“ (Ensminger, 2020), da die Zuständigkeitsverteilung beim Katastrophenschutz den Ländern und nicht der Bundesregierung die Primärkompetenz zuschreibt (Lemke, 2020, S. 3). Somit sind, anders als in ‚normalen Zeiten‘, in der Krise nun die Länder – bzw. die Landesexekutiven – und nicht der Bund dominierend in der Rechtsetzung (Thiele, 2012, S. 78 f.). Zwar regelt der Bund Grundsätzliches zu möglichen Schutzmaßnahmen, die Landesregierungen bestimmen aber selbst, ob, wann und zu welchem Grad diese eingeführt werden¹.

Obwohl das Bundesstaatsgebot zum unabänderlichen Kern der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 79 Abs. 3 GG) gehört, wurde die damit einhergehende Vorstellung von föderaler Vielfalt in Deutschland über Jahrzehnte durch die Leitidee der ‚Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse‘ überlagert (Hesse, 1962, S. 12, 20; Mehde, 2012, S. 444-446; Scharpf, 2008, p. 510; Sturm, 2008, S. 31). Wie Umfragen vielfach erbracht haben, ist die unitarische Orientierung der Bevölkerung stark ausgeprägt, die große Mehrheit befürwortet bundesweit einheitliche Policies (u. a. Grube, 2001, S. 109 f.; Oberhofer, Stehlin & Sturm, 2011, S. 183; Petersen, 2019, S. 122 f.). Davon ausgehend bezweifelt Roland Sturm (Sturm, 2007, S. 42), ob hierzulande „der Grundgedanke jeder Föderalismuskultur, dass nämlich Subsidiarität und Vielfalt keine Gefahr bedeuten, sondern das Wesen des Föderalismus ausmachen, ausreichend verankert“ sei. Im Rahmen der Pandemiepolitik ist die Zuständigkeit der Länder sehr weitreichend und umfasst zahlreiche Aspekte von Wirtschaft und Gesellschaft, von öffentlichen Veranstaltungen bis hin zu privaten Treffen. In der Folge unterschieden sich die Regelungen in den Ländern – trotz regelmäßiger Koordinierungsrunden von Bund und Ländern – teilweise erheblich. Der Konflikt mit der unitarischen Orientierung kommt also noch einmal mehr zum Tragen als sonst. Gleichzeitig könnte jedoch das regional unterschiedliche und potentiell sehr dynamische Infektionsgeschehen den Blick auf mögliche Vorteile des Föderalismus wie schnelleres Handeln oder passgenauere Maßnahmen lenken. Der Föderalismus kann zudem im Angesicht der tiefen Grundrechtseingriffe auf dem Wege der Exekutivpolitik, bei der sich Entscheidungen von Parlamenten weg verlagern und dadurch weniger transparent werden, als Korrektiv wirken – allein schon durch die breitere öffentliche Diskussion mit unterschiedlichen Standpunkten, die durch die größere Zahl der Entscheidenden entsteht.

Ersten Kommentaren nach fällt das von den Medien vermittelte Bild des Föderalismus in der ‚Bewährungsprobe‘ negativ aus. Sabine Kropp führt aus, der Föderalismus geriete „wieder einmal ins Fadenkreuz der ohnedies kritischen Berichterstattung“ (Kropp, 2020, S. 1) und Ursula Münch merkt an, „ohne die Worte ‚Flickenteppich‘ und ‚vorgeprescht‘ kam kaum ein Journalist oder eine Moderatorin bei der Beschreibung der Entscheidungsabläufe in Bund und Ländern aus“ (Münch, 2020, S. 209). Eine systematische und umfassende Auswertung der Medienberichterstattung zum Föderalismus wurde allerdings bislang – für die Zeit der Pandemie wie auch generell – noch nicht vorgenommen.

Der vorliegende Beitrag stellt daher den ersten Schritt dar, um diese Lücke zu füllen. Das untersuchte Sample schließt 449 Statements aus 14 Tageszeitungen während der ersten sieben Monate der Corona-Pandemie (konkret: von März bis September

Sven T. Siefken, Sebastian Hünermund

Der Bundestag in der Corona-Krise. Zwischen materieller Mitwirkung und kommunikativen Defiziten

Zusammenfassung

Die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie galt vielen als „Stunde der Exekutive“ und führte zu Kritik an mangelnder Mitwirkung des Bundestages. Um dies zu überprüfen, bedarf es einerseits der Betrachtung materieller Einbindung des Parlaments in die inhaltliche Herstellung von Politik, andererseits deren kommunikativer Vermittlung. Primär- wie Sekundärquellen der Parlamentsstatistik und der Ausschusstätigkeit zu Gesetzgebung und Kontrolle werden analysiert und mittels eines Vorjahresvergleiches bewertet. Die Parlamentskommunikation wird basierend auf den Plenardebatten sowie Interviews mit Abgeordneten zu ihrer Wahlkreisarbeit betrachtet. Deutlich wird, dass von einem generellen Bedeutungsverlust des Bundestages – zumindest in der „ersten Welle“ der Corona-Krise – keine Rede sein kann. Die materielle, wenngleich vielfach informale Mitwirkung an der Regierungspolitik durch die Fraktionen aus Mehrheit und Teilen der Opposition, war über weite Strecken vorhanden. Allerdings erwies sich die glaubhafte Vermittlung dieses Erfolgs, sowohl im Plenum des Bundestages als auch „zu Hause“ in den Wahlkreisen, als überaus defizitär.

Schlagwörter: Bundestag; Covid-19; Gesetzgebung; Kontrolle; Entparlamentarisierung

Abstract

The German Bundestag in the Corona Crisis.

Substantial Influence and Communicative Deficits

Fighting the Covid-19 pandemic was often seen as an “hour of the executive” which led to criticism of limited parliamentary influence of the German Bundestag. To check the validity of this criticism, it is necessary to understand the logic of parliamentarism in Germany and to investigate the substantial parliamentary influence on policy making by the Bundestag as well as how it is communicated. Primary and secondary sources of parliamentary documents and committee proceedings during the first wave of the crisis are analyzed and compared to the pre-crisis situation. Additionally, parliamentary communication is studied based on plenary debates and interviews with members of Parliament. The results show no lack of attention of the German Bundestag during the crisis. Substantial influence was exercised, often in informal ways by both coalition and opposition parties, but the communication of these processes, both through plenary activities and “back home” in the electoral districts had severe deficits.

Keywords: Bundestag; Covid-19; Legislation; Oversight; Deparliamentarization

1 Einleitung

Die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie galt in der öffentlichen Wahrnehmung zunächst als „Stunde der Exekutive“ (Marschall, 2020a, S. 14), was eine der Krisenbekämpfung inhärente Diagnose ist. Wie ihr Name schon sagt, ist es der „Exekutive“ besser möglich, schnell und effektiv zu handeln als dem Parlament. Doch es ist nicht so, dass allein Regierung und Verwaltung „handeln“ und das Parlament nur „redet“; dieses hat viel-

fältige Aufgaben der Mitsteuerung zu erfüllen. Schließlich ist der Bundestag das einzige direkt durch die Bürgerinnen und Bürger gewählte Verfassungsorgan des Bundes, und alle politische Macht leitet sich formal von ihm ab. Dieser Beitrag untersucht, welche Bedeutung der Bundestag in der Reaktion auf das Infektionsgeschehen von Covid-19 hatte und wie dies mit den grundlegenden Rahmenbedingungen des parlamentarischen Regierungssystems und den öffentlichen Erwartungen an die Institutionen zusammenhängt.

Gegenüber vorliegenden politikwissenschaftlichen Beiträgen zur Bedeutung des Bundestages in der Corona-Krise (Marschall, 2020a; Merkel, 2020; Höreth, 2021) bietet der vorliegende Artikel eine systematische und umfassende Analyse unterschiedlicher Primärquellen. So kann eine breite Bewertung der Mitwirkung des Bundestages und deren kommunikativer Vermittlung erfolgen. Indem auch die Arbeit relevanter Fachausschüsse in den Fokus genommen wird, erweitert die Untersuchung die plenumszentrierten Einschätzungen auf die Binnenperspektive im Parlament. Ergänzt wird dies durch eine parlamentsexterne Perspektive, indem auch die Wahlkreisaktivitäten Beachtung finden. Insofern bietet dieser Beitrag dreierlei neue Zugänge: Die systematische empirische Untersuchung, den präziseren Blick in das Parlament hinein und zusätzlich den genaueren empirisch fundierten Blick aus dem Parlament hinaus.

Insgesamt wird dabei Stabilität deutlich: Die Krisensituation in Deutschland war zwar eine Ausnahmesituation, die vielleicht als „epidemischer Ausnahmezustand ... in die Geschichtsbücher“ (Schwanholz, 2021, S. 67) eingehen wird, aber es wurde – anders als in europäischen Nachbarländern – kein Notstand erklärt, zumal das Grundgesetz dies für den vorliegenden Fall auch gar nicht zuließ (Kaiser & Hensel, 2021): „Im Normalzustand gilt die Verfassung, im Ausnahmezustand nicht“ (Kersten & Rixen, 2020, S. 30) – und das Grundgesetz blieb fraglos in Kraft. Doch die Krisensituation machte grundlegende Herausforderungen an den deutschen Parlamentarismus besonders sichtbar, nicht nur in Bezug auf den Parlamentseinfluss im föderalen Mehrebenensystem oder auf Verordnungen der Regierung (Meinel, 2021), sondern auch in Bezug auf das öffentliche Verständnis parlamentarischer Einflusswege im „Neuen Dualismus“. Vielleicht ist es im politischen System gerade so wie im menschlichen Körper: Das Sars-Cov-2-Virus griff an den vorher schon bestehenden Schwachstellen an.

Der Beitrag arbeitet zunächst die Rahmenbedingungen des deutschen Parlamentarismus heraus und geht auf zurückliegende Krisensituationen ein (Abschnitt 2). Nach Vorstellung der verwendeten Methodik (Abschnitt 3) folgt die Analyse und Einordnung der Befunde entlang der Dimensionen der materiellen Mitwirkung an der Herstellung (Abschnitt 4) und der kommunikativen Darstellung von Politik (Abschnitt 5), bevor die Erkenntnisse zusammengeführt werden.

2 Parlamentarisches Regieren in Krisensituationen

Ausnahme- und Krisensituationen stellen eine besondere Bewährungsprobe für Parlamente dar, weil Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse unter Druck geraten. Die Diskussion über die Notstandsgesetzgebung Ende der 1960er Jahre und die aufgetretenen Befürchtungen einer Machtausweitung der Regierung illustrieren dies. Indem der Bundestag damals konsequent auf seinem parlamentarischen Gestaltungsanspruch beharrte, „wandelte sich der Notstand von der ‚Stunde der Exekutive‘ zur Stunde der Solidarität aller Staatsorgane“ (Oberreuter, 2018, S. 868).

Sonja Blum, Johanna Kuhlmann

Wir sind Helden. Sozialpolitische Maßnahmen und politische Kommunikation in der Corona-Pandemie

Zusammenfassung

Neben umfassenden Eindämmungsstrategien stellen sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen einen zentralen Bestandteil der staatlichen Reaktionen auf die Corona-Pandemie dar. In Zeiten umfassender Krisen ist das politische Krisenmanagement gefordert, eine „überzeugende Erzählung“ des zugrundeliegenden Problems und der gewählten Lösungen zu liefern. Die Policy-Forschung hat gezeigt, dass Narrativen und den darin enthaltenen sozialen Konstruktionen von (insbesondere: „verdienten“ und „unverdienten“) Zielgruppen bei der Reformkommunikation eine zentrale Rolle zukommt. Vor diesem Hintergrund analysiert der vorliegende Beitrag, welche Narrative in der Corona-Pandemie von politischen Entscheidungsträger*innen zur Begründung sozialpolitischer Reformen genutzt wurden. Analysiert werden dabei mit Deutschland und Österreich zwei traditionell konservative Wohlfahrtsstaaten sowie zwei sozialpolitische Felder (Arbeitsmarktpolitik, Familienpolitik). Die Narrativanalyse basiert auf einer systematischen Untersuchung der Regierungskommunikation auf Twitter während der „ersten Welle“ der Corona-Pandemie.

Schlagwörter: COVID-19; Sozialpolitik; Narrative; Zielgruppen; Twitter

Abstract

We are Heroes: Social Policies and Political Communication in the COVID-19 Pandemic

Next to encompassing containment strategies, social and economic policies have been crucial in national responses to the COVID-19 pandemic. In such times of severe crisis, crisis management is challenged to communicate a ‘compelling story’ of problems and chosen policy solutions. Policy research has shown that narratives – and their social constructions of (deserving and undeserving) target populations – play a key role in reform communication. Against this backdrop, this article analyses which policy narratives political decision-makers used to legitimise social policy reforms during the COVID-19 pandemic for two traditionally conservative welfare states (Germany, Austria) and two policy fields (labour market policy, family policy). It is based on a systematic analysis of political communication on Twitter during the pandemic’s ‘first wave’.

Keywords: COVID-19; Social policy; Narratives; Target populations; Twitter

1 Einleitung

Am 11. März 2020 wurde das neuartige Coronavirus bzw. die hierdurch ausgelöste Erkrankung COVID-19 von der Weltgesundheitsorganisation als Pandemie bewertet. Neben umfassenden Eindämmungsstrategien („Containment“) stellen – teils sehr umfas-

sende – sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen einen zentralen Bestandteil staatlicher Reaktionen auf diese Pandemie dar. In einer als existentiell wahrgenommenen Bedrohung mussten unter hohem Zeitdruck und Unsicherheit weitreichende Entscheidungen getroffen werden. In solchen Zeiten umfassender Krisen tritt die Bedeutung von Narrativen besonders hervor: “Effective crisis leadership cannot be brought about by simply ‘doing the right thing’ [...]. Leaders must manage the meaning-making process” (Boin, ‘t Hart, Stern & Sundelius, 2016, p. 79; Mintrom & O’Connor, 2020). „Meaning making“ wird somit zu einem wichtigen Bestandteil des politischen Krisenmanagements, bei dem es darum geht, eine „überzeugende Erzählung“ (Boin, ‘t Hart, Stern & Sundelius, 2016, p. 17) des zugrundeliegenden Problems und der gewählten Lösungen zu liefern. Hierbei haben sich Pandemien als politisch besonders herausfordernde Krisen (Flinders, 2020) und als „sense-making nightmare“ (Boin, McConnell & ‘t Hart, 2021, p. 20) erwiesen.

Zu einer Demokratie gehöre es, so Bundeskanzlerin Angela Merkel bei ihrer Fernsehansprache am 18. März 2020, dass „wir unser Handeln möglichst gut begründen und kommunizieren, damit es nachvollziehbar wird“ (Bundesregierung, 2020). Grundsätzlich sind die Anforderungen an Narrative in Krisenzeiten vielfältig (vgl. im Folgenden Boin, ‘t Hart, Stern & Sundelius, 2016; Boin, McConnell & ‘t Hart, 2021). Sie sollen eine verständliche und zumeist stark vereinfachende Krisendarstellung liefern und Orientierung in Zeiten großer Unsicherheit bieten. Sie sollen das Vertrauen in politische Entscheidungen stärken und Unterstützung und Verbindlichkeit für diese Entscheidungen in der Bevölkerung generieren. Sie sollen Empathie für diejenigen zeigen, die besonders unter der Krise zu leiden haben, d. h. sowohl Geschichten von „Held*innen“ als auch von Leidtragenden der Krise zeichnen. Schließlich sollen Narrative Hoffnung geben, dass die Krise – nicht zuletzt durch tatkräftiges Handeln der Regierung – überwunden werden kann. Narrativen kommt daher auch die grundsätzliche Funktion zu, „Sinnstiftung zu leisten [und] kollektive Ängste zu bewältigen“ (Gadinger & Michaelis, 2021, S. 80). In der Policy-Forschung sind sie in den letzten Jahren zunehmend in den Fokus gerückt (Stone, 2012; Gadinger, Jarzebski & Yildiz, 2014; Shanahan, Jones & McBeth, 2018).

Die Generierung und Nutzung von Narrativen als Teil der Regierungskommunikation stellt gerade in Krisenzeiten einen anspruchsvollen und nicht vollständig planbaren Aufgabenbereich politischen Handelns dar (Gadinger & Michaelis, 2021) – dies nicht zuletzt, da Regierungen nicht die einzigen Akteure sind, die „meaning-making“ betreiben, sondern sich auch gegenüber anderen Akteuren mit teils mächtigen anderen Narrativen durchsetzen müssen (Boin, McConnell & ‘t Hart, 2021, pp. 66-67). Auch in Krisenzeiten ist Politik somit ein Kampf um Bedeutung, der immer auch mit Machtansprüchen verbunden ist (ebd.).

Zunächst eine Gesundheitskrise, wirkt sich die Corona-Pandemie in zahlreichen politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Teilbereichen krisenhaft aus. In abstrahierter Form kann sie auch als „Solidaritätskrise“ verstanden werden, „a massive collection [sic] action challenge, as the great majority of people was not directly threatened by the disease but was asked or compelled to make sacrifices in order to suppress the virus“ (Boin, McConnell & ‘t Hart, 2021, S. 6; kritisch zu „Solidarität als Sicherheitsformel“ in der Corona-Pandemie Bonacker, 2020). Es lässt sich argumentieren, dass dieser „Solidaritätskrise“ politisch auch durch eine Verknüpfung von *Containment* und Sozialpolitik begegnet wurde. Tatsächlich ist der Kontext der Corona-Pandemie

Eva Bund

Bedingungen für Verwaltungsinnovationen im Kontext von Krisen – Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in der Flüchtlingskrise¹

Zusammenfassung

Um Formen und Rahmenbedingungen von Innovationsprozessen in der öffentlichen Verwaltung zu identifizieren, werden die Veränderungsprozesse im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die während und als Folge der Flüchtlingskrise vollzogen wurden, analysiert. Dazu konzentriert sich dieser konzeptionelle Beitrag auf drei Spannungsfelder, die auf Basis der Erkenntnisse der Innovationsforschung in Unternehmen zentrale Aushandlungsorte von Veränderungen darstellen und auf das Fallbeispiel BAMF im Krisenkontext übertragen werden: 1) das Wechselspiel zwischen politischem und verwaltungsinternem Druck infolge angestiegener Asylzahlen als treibende Kraft für neuartige Lösungen und die dafür notwendige Ressourcenbereitstellung; 2) die Dialektik von Freiraum und Struktur, die von Führungsebenen gesteuert wird und bei einem ausgewogenen Verhältnis Innovationskultur befördern kann; 3) der Umgang mit bestehenden Strukturen im Modifikationsprozess, da Akzeptanz und Effizienz zur nachhaltigen Implementation von Innovation beitragen. Diese Spannungsfelder können als Analyserahmen dienen, um Behörden hinsichtlich ihrer Innovationsfähigkeit zu verorten und Ansatzpunkte für gezielten Spannungsausgleich oder -aufbau zur Förderung von Verwaltungsinnovationen abzuleiten.

Schlagerworte: Innovation, Wandel, Verwaltungsinnovationen, Verwaltungshandeln, systemische Innovationspolitik, Flüchtlingskrise

Abstract

Framework conditions for innovations in the public sector in a crisis context – The German Federal Office for Migration and Refugees (BAMF) in the course of the refugee crisis

To capture types and framework conditions of innovation processes in the public sector, change processes in the German Federal Office for Migration and Refugees (BAMF) implemented during and in response to the refugee crisis are analyzed. Drawing on insights from innovation studies in enterprises, this conceptual paper focuses on three tradeoffs in negotiating change processes which are applied to the BAMF case study in a crisis context: 1) the interplay between political and inner-organizational pressures due to increased numbers of refugees as driving force for new solutions and available resources, 2) the dialectic of open space and structure managed by executive staffs, which, when balanced, can enable an innovation culture, 3) the handling of existing solutions during the change process because acceptance and efficiency can facilitate a sustainable implementation of innovations. These tradeoffs offer a conceptual framework for analyzing public sector organizations regarding innovation capacities and deriving innovation strategies.

Keywords: Innovation, change, public sector innovation, public sector management, systemic innovation politics, refugee crisis

1 Einleitung

Die Rolle des Staates bei der Schaffung von Rahmenbedingungen für Innovation, aber auch seine Verpflichtung, selbst Innovation hervorzubringen, wurde in wissenschaftlichen und politischen Analysen bekräftigt (z. B. OECD, 2018). Doch wie passen der Anspruch der öffentlichen Verwaltung als Garant für „Berechenbarkeit und Gleichheit“ (Hill, 2016, S. 61) mit einer Innovationskultur und einer damit assoziierten „Abweichung vom bisherigen Muster“ (ebd.) zusammen? Hermann Hill zufolge ist dies nur ein scheinbarer Widerspruch, da „(...) die Welt sich ständig verändert und neue Herausforderungen entstehen, denen sich auch Recht und Verwaltung stellen müssen“ (ebd.). Die Innovationsforschung ist ein über ein Jahrhundert gewachsenes Forschungsfeld. Ihre anhaltend hohe Relevanz wird durch die Ausweitung des ursprünglich ausschließlich ökonomisch-technologisch geprägten Innovationsbegriffes hin zu sozialen Themenbereichen, das wachsende Forschungsinteresse an den dahinterliegenden „Innovationssystemen“ (Bathelt & Depner, 2003) sowie in Form einer prominenten Forschungsförderung zu Innovation deutlich. Innovationen in der öffentlichen Verwaltung sind als „Verwaltungsinnovation“ (Brüggemeier, 2017, S. 59) oder das im europäischen Raum etablierte Konzept der „public sector innovation“ (z. B. OECD, 2018) bekannt, werden allerdings weiterhin vor allem mit dem Bereich der Digitalisierung verbunden. Neben anwendungsorientierten Analysen zur Innovationsförderung (z. B. Hill, 2016) fokussieren die Untersuchungen zu Innovation aus dem Bereich der Verwaltungswissenschaft auf Fortschritte im Kontext der „E-Transformation“ (Brüggemeier, 2017) wie die digitale Transformation im Zuge des Onlinezugangsgesetzes (Mergel, 2019). Der erweiterte, über den IT-Bereich hinausreichende Innovationsbegriff wird in der Verwaltungspraxis dementsprechend noch nicht breitflächig widergespiegelt; zudem mangelt es an konzeptionell unterlegten Analysekr iterien, mit deren Hilfe das umgebende System und die Mechanismen von Verwaltungsinnovationen in Einzelfallstudien systematisch untersucht werden können. Dieser Forschungsbedarf, ein Analyseraster zu entwickeln, welches den „State-of-the-Art“ der Innovationsforschung widerspiegelt und in Organisationen der öffentlichen Verwaltung getestet werden soll, leitet das Forschungsinteresse des Artikels.

In Krisen werden Unzulänglichkeiten und strukturelle Defizite besonders sichtbar und bilden im Optimalfall einen Nährboden für Innovation und Wandel, auch in der öffentlichen Verwaltung. Die wirtschaftspolitische Steuerung durch den Staat im Zuge der Finanzkrise zeichnete sich – Anke Hassel und Susanne Lütz (2010, S. 267) folgend – durch die „Beschleunigung von Entscheidungsprozessen“ und der Verabschiedung von Gesetzen „im Schnellverfahren“ aus; mit den damit verbundenen Schwierigkeiten bei der Sicherstellung des Demokratieprinzips bei Gesetzgebungsverfahren. Auch im Zuge der als Flüchtlingskrise² titulierten Herausforderungen für den Staat als Folge der gestiegenen Asylzuwanderung 2015 und 2016 wurden strukturelle Defizite und Unzulänglichkeiten im deutschen Verwaltungsgefüge offenbart, zugleich wurde aber dafür gesorgt, dass bestehende Prozesse kritisch hinterfragt und Veränderungen schneller und unbürokratischer durchgeführt werden konnten, als dies in regulären Abläufen möglich gewesen wäre. Das für diesen Artikel gewählte Fallbeispiel, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), stand im Zentrum dieser Veränderungsprozesse. Seit seiner Gründung durchlebte die Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) durch die jährlich stark

Henrik Dosdall

Attraktivität und Gleichstellung in Militärorganisationen*

Zum organisierten Umgang der Bundeswehr mit dem
Gleichstellungsrecht

Zusammenfassung

Der Artikel analysiert aus organisationssoziologischer Perspektive wie die Bundeswehr Gleichstellungsrecht umsetzt. Das zentrale Argument lautet, dass die Bundeswehr das Gleichstellungsrecht managerialisiert, indem sie institutionalisierte Praktiken adaptiert, die es erlauben, das Gleichstellungsrecht für den Zweck der Personalgewinnung auszuweiten. Die Adaption dieser Praktiken wird maßgeblich dadurch begünstigt, dass sich das Gleichstellungsrecht als Lösung mit dem Problem der zukünftigen Personalgewinnung verknüpfen lässt, nachdem die Bundesregierung die Wehrpflicht aussetzte und beschloss, die Bundeswehr wieder zu vergrößern. Der beschriebene Prozess führt auch dazu, dass die Bundeswehr in der Umsetzung des Gleichstellungsrechtes zunehmend großen Unternehmen ähnlicher wird. Insgesamt leistet die vorliegende Studie einen Beitrag zur Analyse der Beziehung staatlicher Organisationen zu ihrer rechtlichen Umwelt.

Schlagerworte: Organisation, Managerialisierung, Gleichstellungsrecht, Bundeswehr, institutionelle Isomorphie

Abstract

Attractiveness and equality law in military organizations. On the managerialization of equality law in the German Bundeswehr

The article analyzes from an organization theoretical perspective how bureaucratic state organizations adapt equality law by example of the German military, the Bundeswehr. The main argument is that the Bundeswehr managerializes equality law by adapting institutionalized practices to harness equality law for the purpose of winning future employees. Two processes enable this managerialization: the end of conscription and the political decision to increase the size of the Bundeswehr. In the process of this institutional isomorphism, the Bundeswehr becomes increasingly similar to the way companies make use of equality law for their purposes.

Keywords: organization, managerialization, equality law, Bundeswehr, institutional isomorphism

1 Einleitung

Am Frauentag im März 2019 beteiligte sich auch die Bundeswehr, indem Soldatinnen vor dem Brandenburger Tor Blumen an Passant*innen verteilten. Mit dem Anliegen des Weltfrauentages, der Gleichstellung von Frauen, ist die traditionell männlich geprägte Bundeswehr insbesondere in rechtlicher Hinsicht verbunden, nachdem Frauen seit 2001 in allen Verwendungen dienen dürfen und 2004 das Soldatinnen- und Soldatengleichstellungsgesetz (SGleiG) mit dem Ziel verabschiedet wurde, die Benachteiligung

gungen von Frauen aufzuheben. Um dies zu erreichen, fordert das SGleIG u. a., dass die kämpfende Truppe zu mindestens 15 und der Sanitäts- und Musikdienst zu 50 Prozent aus Soldatinnen bestehen sollten, um eine Unterrepräsentanz von Frauen zu vermeiden (§ 4 Absatz 5 SGleIG). Diese gesetzliche Vorgabe ist auch in der Aktion am Weltfrauentag sichtbar: In einer Pressemitteilung teilte das Bundesministerium für Verteidigung mit, der Frauenanteil der Truppe, rechne man zivilen und militärischen Bereich zusammen, läge mittlerweile bei „rund 20 Prozent“. Damit bewege sich die Bundeswehr auf „Augenhöhe mit vielen deutschen DAX-Unternehmen“ (Bundesministerium der Verteidigung, 2019). Den damit formulierten Anspruch an die eigene Attraktivität für Frauen untermauert die Pressemitteilung mit dem zusätzlichen Hinweis auf eine nicht näher genannte Studie, der zufolge die Bundeswehr geschlechterunabhängig Platz drei der beliebtesten Arbeitgeber*innen belege. Entsprechend verband die Bundeswehr mit der Beteiligung am Weltfrauentag den Wunsch, „[...] auf die vielfältigen Karrieremöglichkeiten für Frauen in den Streitkräften“ hinzuweisen (Bundesministerium der Verteidigung, 2019).

Das Engagement der Bundeswehr am Weltfrauentag wirft ein Schlaglicht auf das Thema des vorliegenden Artikels: Den Umgang staatlicher Organisationen mit dem Gleichstellungsrecht. Mit diesem Thema wird ein Zusammenhang in den Blick genommen, der in der sozialwissenschaftlichen Beschäftigung mit staatlichen Organisationen noch mit Blick auf Bürokratisierungsprozesse zur Sprache kommt (Dose, 2008; Olsen, 2015), hinsichtlich militärischer Organisationen aber bis auf wenige Ausnahmen (Apelt, 2002; 2011) unbeachtet geblieben ist. Insofern fokussiert die vorliegende Studie auf einen Organisationstyp, dem hinsichtlich des Umgangs mit dem Gleichstellungsrecht sehr viel weniger Aufmerksamkeit zuteilwurde als zivilen Organisationen wie Hochschulen (Hüther & Krücken, 2018) oder Unternehmen (Dobbin, Schrage, & Kaley, 2015; Edelman, 2016; Hidri Neys & Duflos, 2017; Ortlieb & Sieben, 2019). Angesichts der gesellschaftlichen Bedeutung der Bundeswehr als Organisation, die einerseits das staatliche Gewaltmonopol exekutieren darf, andererseits einen beträchtlichen Teil des Staatshaushaltes empfängt, stellt dies eine relevante Forschungslücke dar.

Die folgende Studie adressiert diese Forschungslücke, indem sie analysiert wie die Bundeswehr das Gleichstellungsrecht adaptiert. Damit schließt die Analyse insbesondere an militärsoziologische Studien an, die vielfach dokumentieren, dass diskriminierende Praktiken in militärischen Organisationen persistieren, deren rechtliche Dimension aber nicht explizit behandeln. Diesen Aspekt ergänzt die vorliegende Arbeit auf Basis einer qualitativen Fallstudie, die abschließend ebenfalls organisationsinterne Diskriminierungen thematisiert.

Das Hauptargument der Studie lautet, dass die Bundeswehr das Gleichstellungsrecht managerialisiert, indem sie es für den Zweck der Personalgewinnung nutzt. Dies geschieht auf Basis institutionalisierter Praktiken wie z. B. Mentoringprogrammen, die die Bundeswehr im Rahmen eines Prozesses der institutionellen Isomorphie adaptiert. Unter institutioneller Isomorphie wird dabei verstanden, dass die Bundeswehr etablierte Vorstellung über die manageriale Nutzung des Gleichstellungsrechtes adaptiert, indem sie die Praktiken ihrer institutionellen Umwelt imitiert. Die Folge ist, dass der manageriale Umgang der Bundeswehr mit dem Gleichstellungsrecht sich dem Umgang vieler Unternehmen mit Gleichstellungsanforderungen angleicht. Gleichwohl sich Managerialisierungstendenzen bereits direkt nach der Öffnung der Bundeswehr für Frauen beobachten lassen, wurde Managerialisierung zum dominanten Umgang mit dem Gleich-

Sandra Plümer

Koordinierungsmechanismen des Policy-Lernens innerhalb von Regierungsformationen am Beispiel nordrhein-westfälischer Schulpolitik

Zusammenfassung

Trotz der Bedeutsamkeit von Policy-Lernen für die Erklärung von Politikwandel bleiben viele Facetten des Phänomens ungeklärt. Ein Beispiel dafür ist die Koordinierung innerhalb von Advocacy-Koalitionen im Rahmen politischer Lernprozesse. Diese *coordinated activity* soll mithilfe des *Advocacy Coalition Frameworks* herausgearbeitet werden. Dazu dient die Rückkehr zum Abitur nach neun Jahren (G9) in Nordrhein-Westfalen als *influential case*, denn hier kam es zu grundlegenden Einstellungsänderungen in Form von Policy-Lernprozessen. Anhand dieser Beobachtung lassen sich schließlich die dahinterstehenden Koordinierungsmechanismen identifizieren, die insbesondere in der Endphase des Reformprozesses wirkten. Der Fokus liegt dabei auf der Koordinierung innerhalb der Regierungsformation als exekutiv-legislative Teilmenge der einzigen Advocacy-Koalition im schulstrukturpolitischen Subsystem. Mithilfe von *process tracing* und einer inhaltsanalytischen Auswertung von Policy-Dokumenten und Experteninterviews können vier koalitionsinterne Koordinierungsmechanismen herausgearbeitet werden: Pendeldiplomatie, Lageanalyse und Szenarienbildung, Konzentration/breite Beteiligung sowie Planbarkeit/Spontanität. Die Mechanismen präzisieren nicht nur die Koordinierungsdimension des *Frameworks*, sondern geben ebenso Aufschluss über regierungsinternes Politikmanagement auf Landesebene.

Schlagnote: Policy-Lernen, regierungsinterne Koordinierung, Advocacy Coalition Framework, Rückkehr zu G9, process tracing

Abstract

Identifying coordination mechanisms in the context of policy learning: the case of North Rhine-Westphalian education policy

Despite the importance of policy learning as a pathway to policy change, specific coordination mechanisms relating to policy learning remain largely unexplained. To fill this gap, this paper analyzes a major educational reform of North Rhine-Westphalia, changing the amount of secondary schooling necessary to receive the German School Leaving Certificate. It serves as an influential case in which a policy learning took place. Based on this, the paper investigates the coordination mechanisms of the final phase of the learning process. A focus is placed on the government that passed the reform on secondary schooling structures. It can be conceptually understood as a core executive and therefore represents the governmental subset of the hegemonic advocacy coalition in the policy subsystem. Using process tracing and qualitative content analysis to study policy documents and expert interviews, four mechanisms of strong within-coalition coordination can be identified: travelling diplomacy, situation analysis and scenario building, concentration/deconcentration and plannability/spontaneity. The mechanisms empirically illuminate the coordination dimension of the Advocacy Coalition Framework and shed light on intra-governmental policy management at the state level.

Keywords: Policy learning, within-coalition coordination, Advocacy Coalition Framework, education policy, process tracing

1 Einleitung*

Die Untersuchung von inhaltlichem Politikwandel (*policy change*) gehört zu den zentralen Themen der Politikwissenschaft. Neben anderen Faktoren kann Politikwandel durch Policy-Lernprozesse begründet sein, die als dauerhafte Glaubens- und Einstellungsveränderungen hinsichtlich politischer Vorhaben gelten (Dunlop & Radaelli, 2013; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Anknüpfend an das *Advocacy Coalition Framework* (ACF) macht der Beitrag diese Lernprozesse zum Erklärungsgegenstand und legt die darin stattfindenden und bisher wenig erforschten Koordinierungsprozesse offen (Dunlop, Radaelli & Trein, 2018, p. 12; Freeman, 2016; Leifeld, 2013; Thunus & Schoenaers, 2017).

Als Fall fungiert die in Nordrhein-Westfalen (NRW) seit den 1990er Jahren geführte Diskussion um die Dauer der Schulzeit bis zum Abitur. Ausgehend von einem Abitur nach neun Jahren (G9) beschloss die damalige rot-grüne Landesregierung 2005 zunächst die Einführung des Abiturs nach acht Jahren (G8). Nach der Umsetzung und einer rund zwölfjährigen Phase der Etablierung wurde die Reform jedoch zurückgenommen und so schließlich 2018 die *Rückkehr* zu G9 von der schwarz-gelben Landesregierung beschlossen.¹ Diese Reformulierung dient als *influential case* für stattgefundenene Lernprozesse, auf deren Basis schließlich die zugrundeliegenden Koordinierungsmechanismen innerhalb der Endphase des Lernprozesses identifiziert werden.

Hierzu wird die schwarz-gelbe Regierungsformation als zentrales politisches Entscheidungszentrum in den Fokus der Untersuchung gerückt. Sie gilt als exekutiv-legislativer Querschnittsakteur innerhalb des schulstrukturpolitischen Policy-Subsystems und bildet gleichzeitig die gouvernementale Teilmenge der einzigen dominanten Advocacy-Koalition „Pro G9“. Damit steht nicht nur die regierungsinterne, sondern auch die koalitionsinterne Koordinierung (*within-coalition coordination*; Weible, Ingold, Nohrstedt, Henry & Jenkins-Smith, 2020, p. 12) im Vordergrund. Daran anknüpfend lautet die zentrale Fragestellung des Beitrags wie folgt: Welche formellen und informellen Koordinierungsmechanismen lassen sich innerhalb der Regierung vor dem Hintergrund eines Policy-Lernens identifizieren? Diese Frage wird mittels *process tracing* und einer inhaltsanalytischen Auswertung von Policy-Dokumenten und Experteninterviews beantwortet.

Die Untersuchung trägt auf dreierlei Weise zur bisherigen Literatur bei: Erstens präzisieren die Ergebnisse die bislang wenig empirisch untersuchte Koordinierungsdimension des ACF und tragen insbesondere zu einem besseren Verständnis koalitionsinterner Interaktion bei (Henry, 2011; Kriesi & Jegen, 2001; Pattison, 2018). Zweitens liefert die Studie Erkenntnisse zum Politikmanagement auf Landesebene im Rahmen bedeutender Policy-Reformen (Kropp, 2006; Oertzen, 2006; Schöne, 2014). Drittens integriert die Arbeit die Methode des *process tracing* ins ACF und bietet damit einen innovativen Zugang zur Analyse politischer Veränderungs- und Lernprozesse (Capano & Howlett, 2021; Kay & Baker, 2015).

Der Artikel ist wie folgt strukturiert. Zunächst werden die verwendeten theoretischen Bausteine des ACF operationalisiert sowie der Forschungsstand dargelegt (Kapitel 2). Es folgen Erläuterungen zum Forschungsdesign (Kapitel 3) sowie die Darstellung vier koalitionsinterner Koordinierungsmechanismen (Kapitel 4): Pendeldiplomatie, Lageanalyse und Szenarienbildung, Konzentration/breite Beteiligung sowie Planbarkeit/Spontanität. Abschließend werden die Ergebnisse eingeordnet und diskutiert (Kapitel 5).

*Sylvia Veit, Stefanie Vedder, Anika Manschwetus,
Simon Scholz, Bastian Strobel*

Ministerialeliten in Deutschland

Zusammenfassung

In diesem Bericht wird ein Datensatz zu den Ministerialeliten in Deutschland seit Beginn des 20. Jahrhunderts vorgestellt. Der Datensatz umfasst sowohl Politiker*innen als auch Spitzenbeam*innen in zentralstaatlichen Ministerien. Für diese Personen wurden sozialstrukturelle Informationen, die Karriereverläufe sowie Daten zum politischen Engagement und zur Systemnähe – mit einem besonderen Fokus auf der NS-Zeit – erhoben. Der Datensatz basiert auf der Auswertung einer Vielzahl öffentlich zugänglicher Quellen sowie auf umfangreichen Aktenauswertungen im Bundesarchiv.

Schlagerworte: Ministerialverwaltung, Eliten, Spitzenbeamte, Politisierung, Bürokratie

Abstract

Politicians and Top Civil Servants in German Federal Ministries

This report presents a dataset on politicians and top civil servants in federal ministries in Germany from the German Empire in the early 20th century until today. For all individuals, social-structural data, data on their professional career as well as on their political engagement and activities (with a particular focus on the Nazi regime) was collected. Data collection was based on various publicly accessible sources and on archive work in the German Federal Archive.

Keywords: Ministerial administration, elite, senior officials, politicization, bureaucracy

1 Einleitung

Kein Staat funktioniert ohne Verwaltung und keine Regierung kann ihr Programm ohne einen dazugehörigen Apparat umsetzen. Dabei spiegelt sich der Charakter eines Staates nicht nur in dessen Institutionen wider, sondern auch in den Personen, die staatstragende Ämter innehaben. Ohne jeden Zweifel sind sowohl die Regierungspolitiker*innen als auch die in den Ministerien und im Bundeskanzleramt tätigen Spitzenbeam*innen einflussreiche Akteur*innen im Staat. Während Regierungsmitglieder allgemein bekannt sind und stark im Lichte der Öffentlichkeit agieren, gilt dies für Spitzenbeam*innen nur eingeschränkt. Wenngleich sie sehr einflussreich sein können, handeln sie doch stärker im Hintergrund und werden medial weniger intensiv beobachtet als die politischen Entscheidungsträger*innen.

Der hier präsentierte Datensatz nimmt die beiden genannten Gruppen in den Blick. Er enthält Daten zu soziodemographischen Merkmalen, den Karrierewegen und dem politischen Werdegang von Regierungspolitiker*innen und Spitzenbeam*innen in zent-

ralstaatlichen Ministerien in Deutschland. Der Zeitraum umfasst das gesamte 20. Jahrhundert und reicht bis zum Ende der dritten Regierungsperiode von Angela Merkel.

Der Datensatz wurde im Forschungsprojekt „Neue Eliten – etabliertes Personal? (Dis-)Kontinuitäten deutscher Ministerien in Systemtransformationen“ am Fachgebiet Public Management der Universität Kassel erstellt. Das Forschungsprojekt wurde von der Bundesbeauftragten für Kultur und Medien für den Zeitraum 2017–2021 im Rahmen des Forschungsprogramms zur Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit zentraler deutscher Behörden finanziert. In diesem Bericht werden der Datensatz samt seiner Erhebungsmethodik sowie exemplarische Ergebnisse und Analysemöglichkeiten für die weiterführende Forschung vorgestellt.

2 Methodik und Daten

Die Datenerhebung basiert auf der Methode der Prosopographie (Stone, 1971), d. h. es wurden die Biographien der Mitglieder einer definierten Personengruppe systematisch erfasst, um ein kollektives Sozialprofil zu bilden. Diese Methode ist weitgehend unabhängig von rechtlich-politischen Gegebenheiten, daher für verschiedene Kontexte und Fragestellungen einsetzbar und für eine stetige Erweiterung – um weitere Kohorten, Behörden verschiedener Ebenen oder andere Staaten – offen.

Zur Definition der Untersuchungsgesamtheit kam im Forschungsprojekt der in der Elitenforschung häufig genutzte Positionsansatz (Hoffmann-Lange, 2018) zur Anwendung. Dementsprechend gehören neben den Regierungspolitiker*innen und ab 1967 den Parlamentarischen Staatssekretär*innen als Mitglieder der politischen Elite die beiden obersten hierarchischen Ebenen des administrativen Leitungspersonals aller Bundesministerien und des Bundeskanzleramts (beamtete Staatssekretär*innen, Abteilungsleiter*innen) zur forschungsrelevanten Personengruppe. Diese wurden von 1949 bis in die heutige Zeit erhoben sowie um äquivalente Positionsinhaber*innen des Nationalsozialismus (NS), der Weimarer Republik und des Kaiserreichs¹ erweitert.

Da ein Schwerpunkt des Forschungsprojektes auf der Entwicklung der Ministerial-eliten in Deutschland ab 1949 lag, erfolgte für diese Zeit eine Vollerhebung aller Elitemitglieder.² Für die vorherigen Systeme wurden zeitliche Referenzpunkte definiert und für jeden dieser Referenzpunkte alle betreffenden Amtsinhaber*innen in den Datensatz aufgenommen (*Tabelle 1*). Für ein möglichst differenziertes Bild wurden für den NS drei Beobachtungszeitpunkte ausgewählt, welche die ersten Folgen der Machtübernahme (1.9.1934), die Machtkonzentration (1.9.1939) sowie den absehbaren Zusammenbruch des NS-Regimes (1.9.1944) abbilden. Hinzu kommen Referenzzeitpunkte aus der Weimarer Republik (1.9.1920, 1.9.1927) sowie dem Kaiserreich (1.9.1913) für systemübergreifende Traditionslinien.