

Inhaltsverzeichnis

**Themenschwerpunkt: Krisenbewältigung durch Politik, Verwaltung
und Gesellschaft in Deutschland**

(Herausgeber*innen: Nathalie Behnke, Steffen Eckhard)

<i>Nathalie Behnke</i> <i>Steffen Eckhard</i>	A systemic perspective on crisis management and resilience in Germany	3
<i>Sabine Kropp</i> <i>Christoph Nguyen</i> <i>Antonios Souris</i>	Zusammenhalt im Bundesstaat? Bundesfreundliche und opportunistische Argumentationsstrategien in der Pandemie	20
<i>Johanna Schnabel</i> <i>Rahel Freiburghaus</i> <i>Yvonne Hegele</i>	Crisis management in federal states: the role of peak intergovernmental councils in Germany and Switzerland during the COVID-19 Pandemic	42
<i>Nathalie Behnke</i> <i>Christian Person</i>	Föderalismus in der Krise – Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen der Länder	62
<i>Jörg Bogumil</i> <i>Sabine Kuhlmann</i>	Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem	84
<i>Wolfgang Seibel</i> <i>Christine Eckardt</i> <i>Friedrich Huffert</i> <i>Lisa Mende</i> <i>Lorenz Wiese</i>	Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen	109
<i>Alexa Lenz</i>	Trust in times of crisis: opportunities and pitfalls of cooperation between volunteers and local governments	130
<i>Sebastian Jäckle</i> <i>Uwe Wagschal</i>	Vertrauen in die Politik während der Corona-Krise ...	149

Abhandlungen

<i>Ulf Papenfuß</i> <i>Kristin Wagner-Krechlok</i>	Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat: Qualitätsmodell und Diffusion von Governance-Standards	175
<i>Michèle Jaich</i> <i>Martin Gross</i>	Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung: Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in niederbayerischen Kommunen	208

Essays

<i>Olaf Winkel</i>	Digitalisierungsinduzierte Interessenkonflikte als Herausforderung für Staat und Gesellschaft. Ein Problemaufriss am Beispiel der Anforderungen von Datenschützern, Sicherheitsbehörden und Datenwirtschaft an den Einsatz elektronischer Kryptographie	233
<i>Samuel Salzborn</i>	Politikfeld: Antisemitismus. Das Berliner Modell der Antisemitismusbekämpfung als Beispiel staatlichen Handelns gegen Antisemitismus	253

Rezension

<i>Werner Jann</i>	The Oxford Handbook of the Quality of Government (Andreas Bågenholm, Monika Bauhr, Marcia Grimes & Bo Rothstein (Eds.))	269
--------------------	---	-----

Nathalie Behnke, Steffen Eckhard

A systemic perspective on crisis management and resilience in Germany

Abstract

In the past decades, Germany was hit – in equal measure to other countries in Europe and beyond – by multiple transboundary and societal crises. We take stock of the ability of the German state to cope with the ensuing complexity in managing these exceptional situations. Conceptually, we apply a systemic perspective that asks about the resilience of the German state in the subsystems of policy-making in crises, implementation of administrative crisis management, as well as societal responses to crises. The paper draws on findings from a range of empirical studies assembled in this special issue, that focus either on the so-called refugee crisis of 2015/16 or the Covid-19 pandemic since 2020. Strikingly, the overall impression emerging from this research is generally favorable of the ability of the German politico-administrative system to master challenging crises – its resilience. But there are also areas for improvement.

Keywords: crisis management, resilience, Germany, systemic perspective, Covid-19

Zusammenfassung

Eine systemische Perspektive auf Krisenmanagement und Resilienz in Deutschland
In den vergangenen Jahrzehnten erlebte Deutschland – vergleichbar zu anderen Ländern in Europa und der Welt – eine Vielzahl grenzüberschreitender und gesellschaftlicher Krisen. Wir legen hier eine Bestandsaufnahme vor, wie gut Deutschland die Komplexität dieser außergewöhnlichen Situationen im Krisenmanagement bewältigte. Wir nehmen hierbei eine systemische Perspektive ein, indem wir die Resilienz Deutschlands in den Subsystemen des Policy-Making in Krisen, der administrativen Implementation des Krisenmanagements sowie der gesellschaftlichen Reaktionen auf die Krise untersuchen. Der Beitrag verarbeitet die Ergebnisse einer Reihe empirischer Studien, die in diesem Themenschwerpunkt zusammengestellt wurden. Diese beziehen sich entweder auf die so genannte Flüchtlingskrise von 2015/16 oder auf die Covid-19 Pandemie seit 2020. Die vorgestellte Forschung zeichnet einen positiven Gesamteindruck hinsichtlich der Fähigkeit Deutschlands, die Krisen zu bewältigen – und somit auf seine Resilienz. Es gibt jedoch noch Raum für Verbesserungen.

Schlagworte: Krisenmanagement, Resilienz, Deutschland, Subsysteme, Covid-19

1 Introduction¹

The early 21st century saw a striking clustering of extensive societal crises in Germany, Europe and beyond, caused by or related to widespread environmental disasters, a systemic failure of the financial market, exuberant migration movements – most recently with a new surge of refugees following Russia's attack against the Ukraine –, and a pandemic of global scope. Those events were characterized by an unprecedented

interdependency and complexity, cutting across boundaries defined by political, administrative, or geographic jurisdictions, policy fields, and time. They also caused disruptions and major challenges for the functioning of our political, economic, and societal systems and institutions. Political science research has increasingly studied the processes, dynamics, and consequences of crises like these (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2016; Boin & Lodge, 2016; Kuipers & Welsh, 2017; Rosenthal, Charles, & 't Hart, 1989). Yet, we only begin to understand how governance structures and processes, in particular in multilevel settings, can contribute to coping with this complexity and to enhancing systemic resilience in crisis situations.

Germany was hit by those crises in comparable measure to other OECD countries, whereby overall it tended to fare relatively well.² In the 2015/16 refugee crisis, Germany was among the countries receiving the highest number of asylum seekers (see e.g. Eurostat, 2022). But most cities and communities managed to provide accommodation and basic living supplies without major disruptions of their regular responsibilities. After the initial shock of the Covid-19 pandemic, the German economy recovered more quickly than in most of its neighboring countries. And the death toll in the pandemic was clearly below average.³ Still, in the public discourse in Germany, governmental crisis management was recurrently harshly criticized.

One line of criticism was directed against *inefficient political processes and administrative structures* – decisions taking too long, hesitant implementation and lack of leadership. Lack of coordination between the 17 governments was seen as a major institutional obstacle to swift action in the refugee crisis (Bogumil, Hafner, & Kuhlmann, 2016; Riedel & Schneider, 2017; Thränhardt, 2020) and the pandemic alike (Lenz, Eckhard, Obermaier, & Hoffmann, 2022, S. 20). In consequence, a discourse has emerged on how state reform can contribute to making Germany more resilient against future crises (Dettling, 2022; Nationale Akademie der Wissenschaften, 2021).

The other line of criticism aimed at an alleged *democracy deficit* of German crisis management, with the executive exploiting the crisis situation for seizing power, and parliaments and the public willingly disempowering themselves (Merkel, 2020; Münch, 2021; Ooyen & Wassermann, 2021). Even though strong leadership may have been warranted, the government's political communication was widely seen as deficient (Blum & Kuhlmann, 2021; Siefken & Hünermund, 2021). In consequence, a discourse has emerged on how the democratic quality of crisis management could be improved in future crises (see e.g. Forst, 2021).

We position this special issue in between those two lines of criticism – the alleged lack of efficient decision-making and democratic legitimacy. It assembles and connects up to date empirical research on the nature of crisis management and the impact of recent crises on Germany. Contributions were selected to offer a *systemic perspective* on crisis management (see section 3) linking the subsystems and addressing interdependencies between (1) policy-making within and across levels of government, (2) policy implementation and adaptability of the (local) administration, and (3) society by way of citizen perceptions and repercussions on the legitimacy of the state. For each of these subsystems, contributions ask *how well the various challenges were processed, how they were interconnected, and how well the overall crisis response contributed to solving underlying problems*.

As their main finding, and opposed to the rather critical media discourse accompanying recent crises (Reus, 2021), contributions to this special issue add up to a general-

Sabine Kropp, Christoph Nguyen, Antonios Souris

Zusammenhalt im Bundesstaat? Bundesfreundliche und opportunistische Argumentationsstrategien in der Pandemie

Zusammenfassung

Der Beitrag widmet sich den Argumentationsstrategien in der Debatte über das föderale Krisenmanagement in der Covid-19-Pandemie. Im Mittelpunkt steht die Frage, inwiefern die landespolitischen Akteure die bundesstaatliche Ordnung als Gelegenheitsstruktur in dieser Debatte für opportunistische Argumentationsstrategien nutzen oder im Sinne des bundesfreundlichen Verhaltens auf kooperative, solidarische Normen rekurrieren. Für die empirische Analyse wurden die Landtagsdebatten über 202 Regierungserklärungen und Unterrichtungen der Landesregierungen zwischen Februar 2020, als die ersten Covid-19-Infektionen in Deutschland registriert wurden, und der Bundestagswahl am 26. September 2021 inhaltsanalytisch kodiert und ausgewertet. Der Datensatz umfasst 4.360 kodierte Textstellen. Die Befunde veranschaulichen zum einen parteipolitische Unterschiede, die sich nicht nur auf den Gegensatz zwischen Regierung und Opposition zurückführen lassen. Zum anderen weisen die Daten darauf hin, dass die Normen des bundesfreundlichen Verhaltens – auch in der Krise und trotz der Wahlkämpfe – opportunistische Argumentationsstrategien einhegen, jedoch nicht verhindern, und ihre Wirksamkeit mit abnehmender Unterstützung der Eindämmungsmaßnahmen durch die Bevölkerung nachlässt.

Schlagworte: Föderalismus, Covid-19, Opportunismus, bundesfreundliches Verhalten, Parteien

Abstract

Federal Cohesion in Times of Crisis? Opportunism and Cooperation in State-Level Plenary Debates on Covid-19

This contribution focuses on the discursive strategies in the political debate on the federal management of the Covid-19 crisis in Germany. It scrutinizes the extent to which sub-national actors make use of federal structures to pursue opportunistic discursive strategies and how they refer to the cooperative, solidary norms of “comity” (*Bundes-treue*). For the empirical analysis, the study draws on parliamentary debates in the 16 regional parliaments in Germany and analyzes which arguments the speakers use to legitimize the measures against Covid-19. The arguments are captured through a novel dataset that contains 4,360 statements made in 202 parliamentary debates between February 2020 and September 2021. The data reveal partisan differences that cannot be solely reduced to the government-opposition divide. The analysis shows that while norms of comity inherent in cooperative federalism can constrain opportunistic strategies, they do not prevent them – especially when the public support of the measures against Covid-19 declines.

Keywords: Federalism, Covid-19, Opportunism, Comity, Political Parties

1 Föderalismus in der Krise?

Die Covid-19-Krise traf Deutschland im Februar 2020 im Wesentlichen unvorbereitet. Für die Regierungen in Bund und Ländern entwickelte sie sich schon bald zu einem

Stresstest von ungeahnter Dauer und Intensität. Die bundesstaatliche Verteilung von Verantwortung auf viele Schultern erweist sich dabei als „Fluch und Segen“ zugleich. Sie erlaubt schnellere und passgenauere, weil dezentrale Lösungen, bietet den politischen Akteuren aber gleichzeitig einen institutionellen Rahmen, innerhalb dessen die Verantwortung hin- und hergeschoben und wechselseitig Schuldzuweisungen vorgenommen werden können. In Zeiten der Krise und bei hohem Problemdruck sind die Anreize, sich opportunistisch zu verhalten (Bednar, 2009) groß; der bundesstaatliche Zusammenhalt ist deshalb mühsamer zu organisieren. Covid-19 entwickelte sich somit rasch zu einer Bewährungsprobe für den Föderalismus selbst.

Im internationalen Vergleich rangiert der deutsche Bundesstaat unter den stark zentralisierten föderalen Systemen (Kaiser & Vogel, 2019). Auf die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung trifft dieser Befund jedoch nur eingeschränkt zu. Als sich im März 2020 die erste Infektionswelle exponentiell aufzubauen begann, wurde deutlich, dass vor allem die Länder (einschließlich der Kommunen) für zentrale Maßnahmen zur Eindämmung der epidemischen Lage verantwortlich sind. Die ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder umfassen das Versammlungsrecht, die Regelung von Ausgangssperren, das Gaststättenrecht, sowie die Schließung von Geschäften, Schulen und Universitäten, und damit einen Großteil des öffentlichen Lebens. Der Bund ist wiederum für Grenzschießungen und Einreisebestimmungen verantwortlich; im März 2020 zog er zudem durch eine Änderung des Infektionsschutzgesetzes¹ (IfSG) Zuständigkeiten zur Beschaffung von Schutzgütern an sich. Während die Länder insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, Kleinstunternehmen sowie (Solo-)Selbständige durch Hilfspakete stützten, sicherte die Bundesregierung zusätzlich den größeren Wirtschaftsbranchen umfassende Unterstützung und Überbrückungshilfen zu (Kropp & Schnabel, 2021, pp. 88-91).

Im Verlauf der Krise wechselte das Niveau bundesstaatlicher Konflikte mehrfach. Von Beginn der Pandemie an griffen Bund und Länder auf die eingespielten Verfahren bundesstaatlicher Koordinierung zurück (Kuhlmann, 2020; Schnabel & Hegele, 2021). Die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) – mit der Kanzlerin – avancierte dabei zur maßgeblichen Schnittstelle für die Absprachen zwischen Bund und Ländern (siehe Schnabel, Freiburghaus & Hegele in diesem Heft). Ungeachtet einiger Friktionen und landespolitischer Unterschiede gelang es Bund und Ländern während der ersten Infektionswelle zwischen März und Mai 2020, die Maßnahmen so zu koordinieren, dass im Bundesgebiet ein ähnliches Niveau des Gesundheitsschutzes gewährleistet werden konnte. Diese kooperative Grundhaltung änderte sich im Sommer 2020, als sich die Landesregierungen mit Lockerungsmaßnahmen nachgerade überboten. Die zweite schwere Infektionswelle, die sich ab September 2020 aufzubauen begann, war vom Zögern einiger Ministerpräsidenten² und von wachsenden Konflikten geprägt, wobei der Kanzlerin eine mahnende Rolle zufiel. Einzelne Länder wichen bereits unmittelbar nach den MPK-Sitzungen von gemeinsam gefassten Beschlüssen ab. Die im November und Dezember 2020 verabschiedeten Einschränkungen erwiesen sich letztlich als nicht ausreichend, um die neuen Virusvarianten einzudämmen. Ab Januar 2021 schienen Bund und Länder kaum noch in der Lage, zu einer gemeinsamen Linie zu finden. Kanzlerin Angela Merkel deutete daraufhin am 28. März 2021 in einer Talkshow an, die Kompetenzen des Bundes ausschöpfen zu wollen. Am 23. April 2021 wurde das Infektionsschutzgesetz³ (als einfaches, nicht zustimmungspflichtiges Gesetz) abermals novelliert. Bund und Länder einigten sich darauf, dass die Bundesregierung ab einer stabilen Inzidenz von mehr als 100 Covid-19-Infektionen pro 100.000 Einwohnern in einem Landkreis

Johanna Schnabel, Rahel Freiburghaus, Yvonne Hegele

Crisis management in federal states: the role of peak intergovernmental councils in Germany and Switzerland during the COVID-19 Pandemic

Abstract

In federal states, intergovernmental councils were the main institutions through which the federal government and the constituent units coordinated their responses to COVID-19. To examine whether peak councils assumed a leading role during the COVID-19 pandemic to ensure cross-sectoral as well as intergovernmental coordination, this article compares the role of two “peak councils”—the Conference of Premiers (MPK) in Germany and the Conference of Cantonal Governments (KdK) in Switzerland—with sectoral councils in normal times and during the COVID-19 pandemic. The analysis relies on an original database of more than 900 council outputs based on which we compare the level of activity, the publicity, the direction of action, and the bindingness of outputs. The findings show that MPK took a leading role during the pandemic, a role that was indeed unusual when compared to normal times, while KdK, which likewise does not play a leading role in normal times, did not during the pandemic either.

Keywords: Federalism, intergovernmental relations, COVID-19, Germany, Switzerland

Zusammenfassung

Krisenmanagement im Föderalismus: Die Rolle von intergouvernementalen Spitzengremien in Deutschland und der Schweiz während der Corona-Pandemie

Im Umgang föderaler Staaten mit der COVID-19-Pandemie spielten intergouvernementale Regierungskonferenzen eine zentrale Rolle. Anhand des Vergleichs der deutschen Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) und der schweizerischen Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) mit den politikfeldspezifischen Minister- beziehungsweise Direktorenkonferenzen untersucht dieser Beitrag, inwiefern die MPK und die KdK während der COVID-19-Pandemie eine herausragende Rolle einnahmen, um so sowohl sektorenübergreifende Koordination als auch die Zusammenarbeit der Regierungsebenen sicherzustellen. Anhand eines eigens erhobenen Datensatzes von mehr als 900 Beschlüssen und Pressemitteilungen werden Aktivität, Öffentlichkeitsarbeit, Ausrichtung und die politische Bindungswirkung der Beschlüsse einer vergleichenden Analyse unterzogen. Im Ergebnis zeigt sich, dass der MPK während der Pandemie in der Tat eine zentrale, vom Normalmodus abweichende Bedeutung zukam. Innerhalb des schweizerischen Konferenzgefüges nahm die KdK hingegen keine herausgehobene Stellung ein—weder im Normalmodus noch zu Krisenzeiten.

Schlagworte: Föderalismus, intergouvernementale Beziehungen, COVID-19 Pandemie, Deutschland, Schweiz

1 Introduction

In their response to the COVID-19 pandemic, governments imposed containment policies, purchased and distributed medical equipment and vaccines, and provided financial support to individuals and businesses. In federal states, where powers are distributed between at least two levels of government, the federal government and the constituent units shared responsibility for the management of the COVID-19 pandemic. Federal countries took a variety of approaches, ranging from highly decentralized to centralized decision making (Chattopadhyay, Knüpling, Chebenova, Whittington & Gonzales, 2021; Hegele & Schnabel, 2021; Steytler, 2021). In some federations, measures were mainly decided by the constituent units, while in others the federal government took the lead. Because crisis measures cut across jurisdictions and policy sectors (Paquet & Schertzer, 2020), intergovernmental coordination between governments and across policy sectors was crucial to ensure coherent responses and to avoid harmful competition for resources (KdK, 2020; OECD, 2020).

Coordination occurred in all federations, though to different degrees.¹ Intergovernmental councils were the main institutions through which the federal government and the constituent units coordinated their crisis responses (Chattopadhyay & Knüpling, 2021, pp. 294-295; Fenna, 2021; Freiburghaus, Mueller & Vatter, 2021; Kropp & Schnabel, 2021; Kuhlmann & Franzke, 2021; OECD, 2020; Rozell & Wilcox, 2020; Schnabel & Hegele, 2021). Intergovernmental councils are more or less regular meetings of the members of the federal and/or constituent unit governments (Bolleyer, 2009; Poirier, Saunders & Kincaid, 2015). They can be vertical, if the federal government is a formal member, or horizontal, if membership includes the constituent units only.

While the public attention these councils received in several federations during the COVID-19 pandemic was rather unusual (DIE ZEIT, 2021a; Republik, 2021), federations have relied on intergovernmental councils to coordinate public policymaking for many decades (Bolleyer & Bytzeck, 2009; Cameron, 2001; Opeskin, 2001; Poirier, Saunders & Kincaid, 2015; Schnabel, 2020; Watts, 2003). Intergovernmental councils exist in all multilevel systems (Behnke & Mueller, 2017; Poirier, Saunders & Kincaid, 2015). Via these councils, governments harmonize policy, pool resources, and exchange information. Although it is well recognized that intergovernmental councils played a prominent role in the way federal states dealt with the COVID-19 pandemic, we do not have a good picture of how that varied between countries or deviated from normal practice.

Given the cross-sectoral and cross-jurisdictional character of crisis management and because decisions were very politicized and highly consequential, the peak council of a federation can be expected to take the lead among intergovernmental councils in coordinating crisis management. This article investigates whether peak councils really assumed a leading role during the COVID-19 pandemic. To this end, we compare their role during the COVID-19 pandemic to “normal” times. The answer to this question allows us to draw conclusions on the way and extent to which federations were able to achieve the cross-sectoral and intergovernmental coordination needed to manage the crisis effectively.

The empirical analysis focuses on Germany and Switzerland, that is two federations with highly institutionalized systems of intergovernmental councils (Bolleyer, 2006; Hegele & Behnke, 2013). It examines and compares the role of the German Conference of Premiers of the *Länder* (*Ministerpräsidentenkonferenz*, MPK; created in 1948 and institutionalized in 1954) and the Swiss Conference of Cantonal Govern-

Nathalie Behnke, Christian Person

Föderalismus in der Krise – Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen der Länder

Zusammenfassung

Während der Covid-19-Pandemie erließen die Bundesländer Rechtsverordnungen, um Infektionsschutzmaßnahmen durchzusetzen. Die Restriktivität der Verordnungen variiert sowohl zwischen den Ländern als auch über die Zeit. In diesem Beitrag präsentieren wir einen neuen Datensatz zur Messung der Restriktivität der Landesverordnungen und gehen der Frage nach, welche Faktoren die Variation der Infektionsschutzmaßnahmen erklären. Eine Serie bivariater Analysen zeigt, dass ‚die üblichen Verdächtigen‘ – Problemdruck und Parteiendifferenz – unterschiedlich wirken. Über alle Länder hinweg folgt die Restriktivität der Verordnungen dem Infektionsgeschehen über Zeit. Niveauunterschiede zwischen den Ländern lassen sich hierdurch jedoch nur bedingt erklären. Eine Annäherung an die ideologischen Positionen der Landesregierungen gegenüber Infektionsschutzmaßnahmen ergibt einen erkennbaren, aber nur mäßig starken Zusammenhang mit der abhängigen Variablen. Insgesamt ist die Variation somit in hohem Maße erklärbar und nicht willkürlich.

Schlagerworte: Föderalismus, Covid-19-Pandemie, Regulierung, Problemdruck, Parteiendifferenz

Abstract

Federalism in times of crisis – restrictiveness and variation of infection protection measures in Germany

During the Covid-19 pandemic the German *Länder* enacted executive orders to implement infection protection measures. The restrictiveness of these regulations varies between *Länder* and over time. The paper presents a new dataset to measure the restrictiveness of those executive orders and investigates which factors determine the variation of infection protection measures. A series of bivariate analyses reveals that ‘the usual suspects’ – problem pressure and partisan differences – have differing effects. In all *Länder*, the restrictiveness of executive orders is closely linked to the development of infection rates over time. However, infection rates are less suited to explain variation in levels of restrictiveness between *Länder*. Still, the ideological orientation of *Länder* governments with regard to intensity of infection protection measures exposes a noticeable, yet moderate correlation with the dependent variable. Thus, variation is not arbitrary, but can be explained by systematic factors.

Keywords: federalism, Covid-19 pandemic, regulation, problem pressure, partisan differences

1 Einleitung

Wie handlungsfähig ist das föderale System der Bundesrepublik Deutschland im Pandemiemanagement? Diese Frage bewegt seit März 2020 Politik, Medien, Öffentlichkeit und Föderalismusforschung. Die Bundesländer spielen im Pandemiemanagement eine zentrale Rolle. Sie setzen Hygienevorgaben, Kontaktbeschränkungen und Lockdown-Maßnahmen in Rechtsverordnungen vor Ort um. Hierbei lassen sich deutliche Unter-

schiede erkennen, sowohl hinsichtlich inhaltlicher Schwerpunkte als auch hinsichtlich der Restriktivität der Infektionsschutzmaßnahmen. Große Policy-Unterschiede werden jedoch trotz der föderalen Tradition Deutschlands gesellschaftlich kaum akzeptiert (Eckhard & Lenz, 2020; Wintermann & Petersen, 2008). Sie werden als dysfunktional, unübersichtlich oder als Gerechtigkeitsproblem wahrgenommen. Infolgedessen wurde wiederholt gefordert, Entscheidungskompetenzen zu zentralisieren, um einen einheitlicheren Gesetzesvollzug zu gewährleisten.¹ Eine solche Kompetenzbescheidung der Länder wäre jedoch allenfalls zu rechtfertigen, wenn sich Unterschiede im Pandemiemanagement zwischen den Ländern als hochgradig dysfunktional erwiesen. Denn im Grundsatz soll eine föderale Ordnung ja gerade die Möglichkeit bieten, regional unterschiedliche Rahmenbedingungen, Werthaltungen und Bedürfnisse in der Politikumsetzung abzubilden (Oates, 2005). Gäbe es keine Policy-Unterschiede zwischen den Ländern, dann wäre das föderale System im Hinblick auf Policy-Making faktisch ein funktionales Äquivalent zu einem unitarischen System und würde den Vorteil der regionalen Anpassung verlieren. Anschließend an diese Überlegungen argumentieren wir, dass Policy-Unterschiede zwischen den Ländern dann als funktional angesehen werden, wenn sie sich auf regionale Unterschiede in den situativen Bedingungen oder in den Werthaltungen zurückführen lassen.

Untersuchungen zur Policy-Variation zwischen den Bundesländern konzentrieren sich vornehmlich auf die Effekte legislativer Tätigkeit (Freitag & Vatter, 2009; Hildebrandt & Wolf, 2008; Scheller & Schmid, 2008). Für Deutschland ergibt diese Fokussierung jedoch ein verzerrtes Bild, denn die Gesetzgebungskompetenzen der Landtage wurden im Zeitverlauf sukzessive ausgehöhlt (Benz, 2016). Die Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 GG) hat der Bund weitgehend an sich gezogen und dies mit dem Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung begründet. Der Kernbestand politischer Autonomie der Länder liegt hingegen im Gesetzesvollzug (Behnke, 2020). Die vergleichende Untersuchung der Rechtsetzungstätigkeit von Landesregierungen im Bereich der Rechtsverordnungen erscheint daher besser geeignet, ein realistisches Bild über Umfang und Determinanten von Policy-Variation im deutschen Bundesstaat zu zeichnen.

In diesem Beitrag untersuchen wir Ausmaß und Ursachen von Unterschieden im subnationalen Policy-Making im Bereich des Pandemiemanagements. Anhand der Infektionsschutzverordnungen der Bundesländer erheben wir für den Zeitraum von März bis Dezember 2020, wie restriktiv Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus ausfielen. Die Deskription der Restriktivität offenbart sowohl im Querschnitt zwischen den Ländern als auch im Längsschnitt über die Zeit erkennbare Variation. Die Bundesländer reagieren im Pandemiemanagement nicht identisch, sondern unterscheiden sich bezüglich der ergriffenen Infektionsschutzmaßnahmen. Daher untersuchen wir, inwieweit diese Variation auf Problemdruck und Parteiendifferenz zurückzuführen ist. Wir nehmen hierbei eine x-zentrierte Perspektive ein und verbleiben auf der Ebene bivariater Korrelationen, um die Daten, wenngleich theoriegeleitet, auf Muster hin zu explorieren.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Restriktivität der Verordnungen über die Zeit stark mit der Dynamik des Infektionsgeschehens korreliert. Niveauunterschiede zwischen den Bundesländern lassen sich hingegen nur bedingt auf unterschiedlich hohe Infektionszahlen zurückführen. Demgegenüber scheint die ideologische Positionierung der Landesregierungen im Querschnittsvergleich eine gewisse Rolle zu spielen. Allerdings ist dieser Einfluss nur mäßig ausgeprägt.

Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann

Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem

Zusammenfassung

Im Zuge der Flüchtlingskrise sind in Deutschland zahlreiche Vollzugs- und Koordinationsprobleme im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik zu Tage getreten und es kam zu einer partiellen Überforderung des politisch-administrativen Systems. Eine wesentliche Ursache für die beobachteten Defizite liegt in Problemen der Verwaltungsverflechtung (Überflechtung, Unterflechtung, Koordinationsmängel). Im vorliegenden Beitrag wird Verwaltungsverflechtung als ein „missing link“ der Föderalismusforschung adressiert und als konzeptioneller Rahmen für die Analyse des Verwaltungshandelns in einer Krisensituation zugrunde gelegt. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass die gegebenen Kompetenzzuordnungen im Bundesstaat und das Prinzip des Verwaltungsföderalismus zu erheblichen Schnittstellenproblemen geführt haben, die die sektoren- und ebenenübergreifende Koordination erschweren und Defizite im Verwaltungsvollzug nach sich zogen. Dadurch sind die potenziell mit Verflechtungsstrukturen verbundenen Kooperations- und Koordinationsvorteile bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise nur bedingt eingetreten. Stattdessen haben sich in bestimmten Bereichen eher Verflechtungs Nachteile ergeben wie Intransparenz, Doppelarbeiten und fehlende Verantwortung für den Gesamtprozess. Auf der Grundlage einer Analyse der Verwaltungsverflechtungen werden mögliche Gegenmaßnahmen wie Entflechtung, Neu-Verflechtung bzw. die Optimierung bestehender Verflechtungsstrukturen diskutiert.

Schlagerworte: Flüchtlingskrise, Verwaltungsverflechtung, Mehrebenensystem, Verwaltungsföderalismus, Koordination

Abstract

Inter-administrative Relations as a “Missing Link” in Research on Federalism: Management of the Refugee Crisis in the German Multi-level System

In the course of the refugee crisis, numerous implementation and coordination problems in the area of migration and integration policy have come to light in Germany, and the politico-administrative system has been partially overstretched. One of the main reasons for the observed deficits lies in problems of inter-administrative relations. This paper addresses inter-administrative relations (*Verwaltungsverflechtung*) as a “missing link” in federalism research and uses it as a conceptual framework for analyzing administrative action in a crisis-situation. The empirical results show that the given allocation of competencies in the federal state and the principle of administrative federalism have led to considerable interface problems that have made cross-sectoral and cross-level coordination more difficult and have resulted in deficits in administrative enforcement. As a result, the cooperation and coordination benefits potentially associated with inter-administrative (multi-level and/or multi-sector) structures have materialized only to a limited extent in dealing with the refugee crisis. Instead, disadvantages of (overly or insufficiently) integrated inter-administrative structures have emerged, such as intransparency, duplication of work, and lack of accountability for the overall process. Finally, possible countermeasures and recommendations are discussed, such as institutional unbundling, integration/re-bundling and the modernization of existing inter-administrative settings.

Keywords: Refugee Crisis; Inter-administrative Relations; Multi-Level System; Administrative Federalism; Coordination

1 Einleitung

Im Zuge der Flüchtlingskrise sind in Deutschland trotz erheblicher Flexibilität und großer Improvisationskunst der Verwaltungen zahlreiche Vollzugs- und Koordinationsprobleme im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik zu Tage getreten (siehe hierzu Bogumil, Hafner & Kuhlmann, 2016; Bogumil, Hafner & Kastilan, 2017; Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018; Bogumil & Kuhlmann, 2020; Deutscher Landkreistag, 2016; Gesemann & Roth, 2016; Meyer, Ritgen & Schäfer, 2018; Schammann & Kühn, 2016; Robert-Bosch-Stiftung, 2016; SVR, 2017; Thränhardt, 2020). Es kam zu einer partiellen Überforderung des politisch-administrativen Systems. Krisentypologisch markieren die Jahre 2015 und 2016 die akute Phase der Flüchtlingskrise (allgemein zur verwaltungswissenschaftlichen Krisenforschung Boin & Lodge, 2016; Boin, Hart, Stern & Sundelius, 2016; Christensen, Danielsen, Laegreid & Rykkja, 2016; Bouckaert, Galli, Kuhlmann, Reiter & Van Hecke, 2020, p. 765; Kuhlmann, Bouckaert, Galli, Reiter & Van Hecke, 2021; Kuhlmann & Franzke, 2021). Nach Abklingen der Akutkrise zeigten sich in den darauffolgenden Jahren längerfristige und dauerhafte allgemeine Krisenerscheinungen, die insbesondere im Bereich der Integrationsverwaltung sichtbar wurden. In diesem Artikel werden beide Aspekte, die Akutkrise (Aufnahme, Unterbringung, Asyl) und die Dauerkrise (Integration) unter dem Begriff der „Flüchtlingskrise“ thematisiert, wobei die Institutionen- und Verwaltungskrise im Mittelpunkt steht.

Eine wesentliche Ursache für die beobachteten Defizite, so die zentrale These dieses Beitrages, liegt in Problemen der Verwaltungsverflechtung (Überflechtung, Unterflechtung, Koordinationsmängel). Die gegebenen Kompetenzzuordnungen im Bundesstaat (Bund zuständig für Aufenthalts- und Niederlassungsrecht, Flüchtlings- und Vertriebenenangelegenheiten, Fürsorge und Sozialversicherung; Länder für Bildung, Wohnen, Kultur, Sicherheit und Ordnung) und das Prinzip des Verwaltungsföderalismus (Ausführung des Bundesrechts durch Länder und Kommunen) führten zu Schnittstellenproblemen, die die sektoren- und ebenenübergreifende Koordination erschwerten und Defizite im Verwaltungsvollzug nach sich zogen.¹ Die dabei bestehenden Strukturen und Prozesse der *Verwaltungsverflechtung* haben sich als ein Problem für das Verwaltungshandeln erwiesen. Die empirischen Erkenntnisse zeigen, dass die potenziell mit Verflechtungsstrukturen verbundenen Kooperations- und Koordinationsvorteile, die sich aus der Koppelung von Verwaltungseinheiten verschiedener Ebenen und Sektoren unter Wahrung größtmöglicher Dezentralität ergeben, bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise nur bedingt eingetreten sind. Stattdessen haben sich in bestimmten Bereichen eher Verflechtungs Nachteile ergeben, wie Intransparenz, Doppelarbeiten und fehlende Verantwortung für den Gesamtprozess.

Im Folgenden wird zunächst das Problem der Verwaltungsverflechtung in den Kontext der Diskussionen zur Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus eingeordnet. Anschließend werden die wesentlichen Zuständigkeiten im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik vorgestellt. Im dritten Abschnitt werden einige *ausgewählte* empirische Erkenntnisse im Hinblick auf die administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise vorgestellt.² Dabei geht es um die Reaktionen der unterschiedlichen Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Kommunen) beim Versuch, die Schnittstellen- und Koordinationsprobleme zu bearbeiten. Zudem wird gefragt, inwieweit es Lernerfahrungen gibt. Abschließend sollen einige Reformvorschläge diskutiert werden. Der analytische Fokus liegt dabei auf der Anpassungsfähigkeit der verschiedenen Verwal-

Wolfgang Seibel, Christine Eckardt, Friedrich Huffert,
Lisa Mende, Lorenz Wiese

Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen

Zusammenfassung

Der Beitrag bezieht sich kritisch auf stereotype Charakterisierungen der bürokratischen Organisationsform öffentlicher Verwaltung als unflexibel und innovationsfeindlich und entwickelt auf der Grundlage einer empirischen Untersuchung zu Ausmaß und Gestalt flexibler und partizipativer Handlungsformen der Verwaltung in der sogenannten Flüchtlingskrise von 2015 und 2016 ein Kategorienschema für Varianten adaptiver Entscheidungsstile und Entscheidungsstrukturen lokaler Verwaltungen – Landkreise und kreisfreie Städte – unter Stressbedingungen. Zentrales Argument der Abhandlung ist, dass Verwaltungen in Phasen intensiver Problemlösungsanforderungen unterschiedliche Formen von adaptiver Flexibilität und der Partizipation von zivilgesellschaftlichen Akteur_innen als Resilienzreserven mobilisieren. Dies geschieht, so das Argument, allerdings nur, wenn der Problemdruck auch in seiner Dynamik berechenbar bleibt und die institutionellen und politischen Rahmenbedingungen ansonsten konstant gehalten werden können.

Schlagworte: Bürokratie, Krise, Stress, Resilienz, Flexibilität

Abstract

Administrative resilience in times of stress

This article deals critically with stereotypical representations of public administration as a bureaucratic organization characterized by inflexibility and hostility towards innovation. The authors develop a coding scheme based on an empirical analysis of the scope and style of public administrations' flexible and participative forms of action during the so-called refugee crisis in 2015 and 2016. The coding scheme consists mainly of categories covering variations in the adaptive decision-making styles and structures of local public administrations (in administrative districts and cities independent of district administration) under stress. The main argument is that, in times of greater need for problem-solving capacity, public administrations activate different forms of adaptive flexibility and allow for more civil society participation, which functions as resiliency reserves. According to the argument, this happens only as long as the pressure remains predictable and the institutional and political conditions stay constant.

Keywords: bureaucracy, crisis, stress, resilience, flexibility

1 Einleitung

Stress und Resilienz sind ein generisches Begriffspaar, das seinen Ursprung in der klinischen Psychologie hat (Southwick, Vythilingam & Charney, 2005 für einen Überblick). Resilienz bezeichnet die Fähigkeit, unter signifikant erhöhter Belastung urteils- und steuerungsfähig zu bleiben. In dieser klassischen Form ist das Begriffspaar auf formale Organisationen, also etwa öffentliche Verwaltungen, nicht übertragen worden, zumindest hat es dort keine Karriere gemacht. Geläufiger ist in der organisations- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur die begriffliche Paarung von Resilienz und

Krise (Boin & McConnell, 2005; Kayes, 2015; Kooor-Misra, 2020). Der Krisen-Begriff ist allerdings mit dramatisierenden Konnotationen versehen, er engt insofern die *scope conditions* des eigentlich interessierenden Phänomens erheblich ein. Nicht jede signifikant erhöhte Belastung von Menschen oder Organisationen löst Bedingungen aus, unter denen die Resilienz überlastet ist, also eine Krise entsteht. Schon aus diesem Grund sind Begriffe wie „Flüchtlingskrise“ oder „Pandemiekrise“ fragwürdig. Allerdings sind auch in der Wissenschaftsterminologie pragmatische Zugeständnisse vertretbar, solange die begrifflichen Festlegungen eindeutig sind. Im Folgenden geht es um die sogenannte Flüchtlingskrise von 2015/16 als Phänomen von Organisationsstress im Sinne signifikant erhöhter Anforderungen an Stabilität und Funktionsfähigkeit in öffentlichen Verwaltungen auf der lokalen Ebene. Angesprochen wird die Frage, welche Resilienzressourcen in diesen beiden Stressphasen mobilisiert werden konnten.

Empirische Grundlage dieser Abhandlung sind vier Fallstudien, die im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Projekts „Entstehung und gesellschaftliche Wirkung hybrider Organisationen im lokalen Krisenmanagement“ (*HybOrg*) durchgeführt wurden. Die Fallauswahl beruht auf Daten einer standardisierten Umfrage unter den 402 deutschen Landkreisen und kreisfreien Städten, die 2018 durchgeführt wurde. Diesem Survey lag die übergreifende Frage zugrunde, wie lokale Verwaltungen in den Jahren 2015 und 2016 mit dem extrem starken Anstieg der Anzahl von Geflüchteten und Asylsuchenden – also signifikantem Stress – umgegangen sind. Für den Fallstudienteil der Untersuchung wurden zwei Landkreise und zwei kreisfreie Städte ausgewählt, in denen 2018-2020 insgesamt 24 leitfadengestützte Interviews durchgeführt wurden, von denen 14 auf der Basis zweier komplementärer Kodier-Schemata mit Hilfe der Kodier-Software MAXQDA ausgewertet wurden.

Die Anlage beider Untersuchungsteile, des Survey und der vier Fallstudien, beruhte auf der Annahme, dass lokalen Verwaltungen unter dem Druck, für tausende zugewanderter Menschen innerhalb kurzer Zeit bautechnisch und hygienisch einwandfreie Unterkünfte verschiedenster Art und eine basale Gesundheitsversorgung sicherzustellen, zwei Resilienzressourcen zur Verfügung standen. Die eine betraf die Steigerung interner Flexibilität, die andere die Ausweitung der Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteur_innen. Mit dem Begriff „Hybridisierung“ wurde in Anlehnung an Wolfgang Seibel (2015) die Annahme umschrieben, dass unter dem Druck erhöhter Anforderungen die bürokratisch-regelgebundene Verfahrensweisen der Verwaltung mit quasi-unternehmerischen oder jedenfalls distinkt nicht-bürokratischen Handlungsmustern verbunden und gleichzeitig partizipative Handlungsformen integriert wurden, wie sie für zivilgesellschaftliche Initiativen charakteristisch sind. Diese Hypothesen wurden durch die standardisierte Befragung auf der Basis einer Rücklaufquote von 58% deutlich gestützt (Eckhard, Lenz, Seibel, Roth & Fatke, 2021).

Die daran anschließende fallstudienbasierte Untersuchung leistete zweierlei. Zum einen konnte der Befund gesteigerter Flexibilität und erweiterter Partizipation weiter differenziert werden. Zum anderen differenzierte sich auch die Hybridisierungshypothese selbst. Erkennbar wurde, dass einerseits der Primat der Verwaltung im Prozess der Flexibilisierung nicht nur nicht angetastet, sondern zur Voraussetzung einer wirksamen Nutzung der Flexibilisierungsressourcen wurde, und dass andererseits die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen eine wichtige Funktion nicht allein im Bereich praktischer Hilfestellungen, sondern auch als Einflussfaktor in der lokalen öffentlichen Meinung hatte. Dies beruhte allerdings auf der Basis einer Arbeitsteilung unter

Alexa Lenz

Trust in times of crisis: opportunities and pitfalls of cooperation between volunteers and local governments

Abstract

During the so-called refugee crisis of 2015/16 an estimated 25% of the German population was actively engaged as volunteers. Volunteers thus constitute a group of citizens who are high stake actors in crisis management due to their personal experience and direct interaction with the local public administration. This paper scrutinizes how the interaction between volunteers and local administrations in crisis management affects volunteers' trust in the local public administration. Following the literature on administrative crisis management and cross-sector collaboration, the paper defines relevant features of crisis management performance. Methodologically, the paper relies on regression analysis using online survey data from a snowballing sample comprising 900 volunteers who engaged during Germany's 2015/16 migration crisis. The results show that performance perception of the local administration, and the formalization of the different volunteer organizations explain how volunteers' trust in the public administration changes over the course of the crisis.

Keywords: Crisis management, trust, voluntary engagement, cross-sectoral cooperation

Zusammenfassung

Vertrauen in Krisenzeiten: Chancen und Fallstricke der Zusammenarbeit zwischen Ehrenamtlichen und Kommunalverwaltungen
Während der sogenannten Flüchtlingskrise 2015/16 engagierten sich schätzungsweise 25% der Bevölkerung in Deutschland ehrenamtlich. Ehrenamtliche stellen somit eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern dar, die aufgrund ihrer persönlichen Erfahrung und direkter Interaktion mit der lokalen öffentlichen Verwaltung eine wichtige Rolle im Krisenmanagement spielten. In diesem Beitrag wird untersucht, wie sich die Interaktion zwischen Ehrenamtlichen und Kommunalverwaltungen beim Krisenmanagement auf das Vertrauen der Ehrenamtlichen in die Kommunalverwaltung auswirkt. In Anlehnung an die Literatur zum administrativen Krisenmanagement und zu sektorenübergreifender Zusammenarbeit definiert das Papier relevante Leistungsmerkmale des Krisenmanagements. Methodisch stützt sich das Papier auf Regressionsanalysen mit Online-Befragungsdaten einer Schneeballstichprobe von 900 Freiwilligen, die während der Migrationskrise 2015/16 in Deutschland engagiert waren. Die Ergebnisse zeigen, dass sowohl die wahrgenommene Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung als auch der Grad an Formalisierung der verschiedenen Freiwilligenorganisationen erklären, wie sich das Vertrauen der Freiwilligen in die öffentliche Verwaltung im Verlauf der Krise verändert.

Schlagworte: Krisenmanagement, Vertrauen, Freiwilliges Engagement, Kooperation

1 Introduction

Trust in institutions is a central element for the functioning of democratic systems and affects citizens' political behaviour. When people trust the political institutions in their country, they generally ascribe them universalistic values, such as non-partisanship or power-sharing. This tends to have positive effects on political behaviour, as they trust in their efficacy and participation, free and incorruptible elections, among other things (e.g. Freitag & Bühlmann, 2009; Hakhverdian & Mayne, 2012). Institutional trust is also, and maybe especially, relevant in times of crisis, where two main issues arise concerning trust: Firstly, the presence of trust is relevant for crisis governance, as higher levels of trust increase government capacity as well as citizen compliance to law and new regulations (Marien & Hooghe, 2011; Schraff, 2020). Secondly, crises can also directly impact trust within the population. The effects of crises on trust can be driven by the salience of the crisis issue, fairness aspects, or government performance, among others (Hetherington & Husser, 2012; Mazepus & van Leeuwen, 2019; Van de Walle & Migchelbrink, 2020). Regarding local level performance, crises can expose deficits in local administrations, like a lack of digitalization, understaffed bureaucratic administration, or local overburdening.

This paper zooms in and looks at a particular group of citizens, namely citizen volunteers, and how their trust in local administrations changes due to the interaction with administrations in crisis management. When the number of refuge-seeking people arriving in Europe grew exponentially over a short period between 2014 and 2016, the German government struggled. The situation developed into a crisis for the political system, featuring the common crisis characteristics (Meyer, 2016). Administrative crisis management was not enough to deal with the situation; instead, authorities were overwhelmed by the sudden increase in the number of refugees. The local level administrations, responsible for the accommodation, provision of care, and first aid were publicly perceived as paralyzed and dependent on voluntary engagement before recovering operational capacities. Voluntary engagement evolved to be one of the central resources for local administrations to overcome the challenges created by the massive influx of asylum seekers in 2015/16 (Dittmer & Lorenz, 2020). Local public administrations (PA) were dependent on cooperation with volunteer organizations to gather surge capacity and additional resources. At the same time, they saw themselves confronted with an excessive number of volunteers, willing to take over tasks to alleviate the crisis. The response differed in local administrations across Germany, leaving a significant variation of crisis management performance and cooperation success (Bogumil, Hafner, & Kastilan, 2017; Eckhard, Lenz, Seibel, Roth, & Fatke, 2021; Lenz & Eckhard, 2020).

An estimated 25% of the German population was engaged actively in volunteering for refugees (Allensbach, 2017). For many observers, this implied a renaissance of civil society and the beginning of a new division of responsibilities between the state, economic and private actors (Allensbach, 2017; Beck, 2016). Thus, volunteers constitute a particular group of citizens who are high stake actors in crisis management due to their personal experience, direct interaction with the local public administration, and emotional attachment to the topic (Eikenberry, Arroyave, & Cooper, 2007). Because of their direct involvement in crisis management through their work as volunteers, they have direct and intensive contact with the local administration (Schmidt, 2019). This

Sebastian Jäckle, Uwe Wagschal

Vertrauen in die Politik während der Corona-Krise

Zusammenfassung

Dieser Artikel untersucht, inwiefern sich das Vertrauen in die Politik während der Corona-Krise verändert hat. Dabei wird das spezifische Vertrauen in die konkreten politischen Entscheidungsträger, sowie das generalisierte Politikvertrauen, gemessen über das Vertrauen in weitere gesellschaftspolitische Akteure, betrachtet. Basierend auf drei Wellen des Politikpanel Deutschland, die zwischen Mai 2020 und Februar 2021 durchgeführt wurden (N = 3200 für alle drei Wellen), zeigt sich ein hohes Niveau des spezifischen Politikvertrauens, das im Laufe der Pandemie nur schwach abnimmt. Ein Rally-'round-the-Flag-Effekt ist v. a. für Unions- aber auch SPD- und Grünenanhänger/innen erkennbar, während Anhänger/innen von AfD, FDP und den neugegründeten Protestparteien (Widerstand 2020, WiR2020, dieBasis) das geringste Vertrauen aufweisen. Zudem zeigen die Ergebnisse, dass Personen, die klassischen Medien und offiziellen Stellen in der Corona-Berichterstattung vertrauen, auch ein hohes spezifisches Politikvertrauen haben – ganz im Gegensatz zu denjenigen, die eher alternativen Internetquellen Glauben schenken. Das generalisierte Politikvertrauen, welches als Grundstock für den gesellschaftspolitischen Zusammenhalt gelten kann, blieb weitestgehend stabil.

Schlagerworte: politisches Vertrauen, Covid-19, Panel-Umfrage, Parteineigung, Medienvertrauen

Abstract

Trust in politics during the Covid-19 crisis

This article examines the extent to which trust in politics changed during the Corona crisis. It looks at specific trust in concrete political decision-makers as well as generalized trust in other sociopolitical actors. Based on three waves of the Politikpanel Deutschland conducted between May 2020 and February 2021 (N = 3200), a high level of specific political trust is found that decreases only weakly over the course of the pandemic. A rally-round-the-flag effect is particularly evident for supporters of the CDU/CSU but also of the SPD and the Greens, while supporters of AfD, FDP and the newly founded protest parties (Widerstand 2020, WiR2020, dieBasis) show the lowest level of trust in politics. In addition, the results demonstrate that people who trust traditional media and official bodies in Covid-19 reporting also have a high specific trust in politics – in contrast to those who tend to believe alternative internet sources. Generalized political trust, which can be considered the foundation for sociopolitical cohesion, remained largely stable.

Keywords: political trust, Covid-19, panel survey, party affiliation, media trust

1 Einleitung

Die Polarisierung der Gesellschaft nimmt seit Jahren zu, wie auch aktuelle Umfrageergebnisse zeigen (Back, Echterhoff, Müller, Pollack & Schlipphak, 2021). Die Corona-Pandemie kann als Katalysator dieses Prozesses aufgefasst werden. Zahlreiche Demonstrationen, mitunter gewalttätige Proteste, die Verlagerung des Diskurses in untereinander nicht mehr miteinander kommunizierende Echokammern im Internet und die Radikalität, mit der die eigenen Positionen dort vertreten werden, sind Erscheinungen dieses Strukturwandels der politischen Kommunikation (Cinelli, De Francisci Morales, Galeazzi, Quattrociochi & Starnini, 2021; Di Marco, Cinelli & Quattrociochi, 2021). Den Corona-Protesten wird zudem ein „erhebliches, relativ stabiles Mobilisierungspotenzial“ (Grande, Hutter, Hunger & Kanol, 2021, S. 3) attestiert. Die Corona-Pandemie wird dabei zum Teil nicht nur als eine Krise des Gesundheitssystems wahrgenommen, sondern als Krise des gesamten politischen Systems. Dieser Aufsatz nimmt den Kern dieser möglichen Entwicklung in den Fokus, nämlich das Vertrauen in die Politik und versucht zu ergründen, welche Faktoren dieses Vertrauen in der Corona-Krise beeinflusst haben.

In der empirischen Demokratieforschung gilt, dass das politische Vertrauen eine wichtige Steuerungs- und Lenkungsressource für die Exekutive ist. Die theoretische (Hartmann & Offe, 2001) und empirische Forschung (Keman, 2014) hat gezeigt, dass Vertrauen in die Kerninstitutionen des Staates und in die wichtigsten Entscheidungsträger die Legitimation des politischen Systems unterstützt und auch eng mit Good-Governance-Indikatoren korreliert (Wagschal, 2019). Dabei gilt, dass im Beziehungsgeflecht von *accountability* und *responsibility* die Bindung zu den Parteien und letztlich zur Exekutive ebenfalls auf Vertrauen basiert. Auch in Bezug auf politisches Handeln stellt politisches Vertrauen, welches von Robert Putnam (2000) als Teil des Sozialkapitals beschrieben wird, eine zentrale Ressource dar. Die vergleichende Forschung hat dies empirisch mehrfach belegt (Ackermann & Freitag, 2015). Entsprechend stellt Vertrauen innerhalb der Politik ein zentrales Moment dar, dessen Betrachtung gerade in Krisenzeiten wichtige Erkenntnisse liefern kann.

Um zu ergründen, inwiefern sich die Corona-Pandemie auf das politische Vertrauen in Deutschland ausgewirkt hat, werden in dieser Arbeit sowohl das spezifische Vertrauen in die konkreten Haupt-Entscheidungsträger/innen während der Pandemie als auch das stärker generalisierte Politikvertrauen, operationalisiert über das Vertrauen in weitere gesellschaftspolitische Akteur/innen und Institutionen, als abhängige Variablen betrachtet. Die Arbeit folgt dabei grundsätzlich einer y-zentrierten Forschungslogik, d. h. Erkenntnisinteresse ist die Erklärung der Varianz in den beiden Vertrauenskategorien. Als erklärende Variablen werden primär die politische Einstellung, die Belastung durch Corona sowie das Vertrauen in klassische und soziale Medien als Informationsquelle in den Blick genommen. Datengrundlage für diese Analysen sind drei Wellen einer Online-Panelbefragung (Politikpanel Deutschland: <https://www.politikpanel.uni-freiburg.de/>), die im Mai 2020, im November 2020 sowie im Februar 2021 durchgeführt wurden.

Ulf Papenfuß, Kristin Wagner-Krechlok

Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat: Qualitätsmodell und Diffusion von Governance-Standards*

Zusammenfassung

Selbstregulierung ist ein Policy-Instrument und Governance-Mechanismus von zentraler Bedeutung zur Erreichung von Politik- und Organisationszielen. Die Relevanz wird im Kontext öffentlicher Unternehmen für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat einschlägig betont. Obwohl über 50 deutsche Gebietskörperschaften Selbstregulierung mit Public Corporate Governance Kodizes (PCGKs) etabliert haben, ist die Diffusion von Governance-Standards in diesem Kontext kaum erforscht. Für die wissenschaftliche Debatte um Konvergenz und Divergenz entwickelt dieser Artikel ein Qualitätsmodell zur differenzierten Analyse von Diffusionsmustern in PCGKs und analysiert die PCGKs von Bund, Landeshauptstädten und Stadtstaaten. Die Studie erweitert das theoretische Verständnis zur Diffusion von Governance-Standards im öffentlichen Sektor und zeigt, dass die Diffusion im Vergleich von PCGKs sowie einzelnen Regelungsfeldern (z. B. Geschäftsführungsorgan, Aufsichtsorgan) sehr unterschiedlich ausgeprägt ist und einschlägige Anforderungen bislang nur teilweise erfüllt werden. Abschließend werden Perspektiven zur Erforschung von Determinanten der Qualität von PCGKs und potenziellen Effekten von Qualitätsunterschieden abgeleitet.

Schlagerworte: nachhaltige Unternehmensführung; öffentliche Unternehmen; Public Corporate Governance Kodex; Selbstregulierung; Verwaltungsmodernisierung

Abstract

Public Corporate Governance Codes for Sustainable Public Services and Trust in the State: Quality Model and Diffusion of Governance Standards

Self-regulation is a policy-instrument and governance-mechanism of central importance for achieving political and organisational objectives. The relevance for sustainable public services and trust in the state is highlighted in the context of state-owned enterprises. Although over 50 German public authorities established self-regulation with public corporate governance codes (PCGCs), there is no research on the diffusion of governance standards in this context. For the scientific debate on convergence and divergence, this paper develops a quality model for a differentiated analysis of diffusion patterns in PCGCs and analyses the PCGCs of the German federation and the capital cities of the federal states (Länder). The study extends the theoretical understanding of the diffusion of governance standards in the public sector and shows that diffusion differs considerably between PCGCs and regulatory fields (e.g., executive directors, board) and that pertinent requirements are only partially fulfilled. It provides perspectives for research into the determinants of quality and potential effects of quality differences.

Keywords: sustainable governance; public corporate governance code; self-regulation; state-owned enterprises; administrative modernisation

1 Einleitung

Verwaltungsreformen haben die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf öffentliche Unternehmen zu einem globalen Phänomen gemacht (Andrews, Ferry, Skelcher & Wegorowski, 2020; Reichard & Röber, 2019; Schmitt, 2011). Die Aufgabenübertragung kann zu einer Erhöhung der Leistungsfähigkeit und Qualität der öffentlichen Aufgabenerfüllung beitragen, ist jedoch auch mit weitreichenden Herausforderungen für die politische Steuerung verbunden (Bruton, Peng, Ahlstrom, Stan & Xu, 2015; Papenfuß, 2013; Van Genugten, Van Thiel & Voorn, 2020). Dies hat zu intensiven Diskussionen geführt, durch welche Governance-Mechanismen die Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen besser gewährleistet werden können (Greiling & Schaefer, 2020; Grossi, Papenfuß & Tremblay, 2015; Klausen & Winsvold, 2019; Leixnering, Meyer & Polzer, 2020; OECD, 2015; Whincop, 2016). Die Thematik wird verstärkt im Zusammenhang mit dem Begriff Public Corporate Governance diskutiert (Budäus & Hilgers, 2009; Lienhard, 2009; Papenfuß, 2019; Schedler, Müller & Sonderegger, 2016).

Public Corporate Governance lässt sich als rechtlicher und faktischer Ordnungsrahmen für die Steuerung, Überwachung und Leitung von Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung definieren und schließt auch die Umsetzung bzw. die praktizierte Steuerung, Leitung und Aufsicht bzw. Verhaltensweisen von Akteur/innen ein (Lienhard, 2009; Papenfuß, 2019; Ruter & Müller-Marques Berger, 2005; Schedler, Müller & Sonderegger, 2016). Ziel ist es, die Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung, das öffentliche Interesse sowie einen angemessenen Einfluss der öffentlichen Hand sicherzustellen (Deutscher Städtetag, 2017, S. 7; Expertenkommission D-PCGM, 2021, S. 6; Papenfuß, 2019, S. 322). In der Debatte um die demokratische Legitimation von und Vertrauen in Staats- und Verwaltungshandeln (Bogumil & Jann, 2020; Bogumil & Kuhlmann, 2015; Schmidhuber, Ingrams & Hilgers, 2020) soll Public Corporate Governance eine demokratisch legitimierte Steuerung öffentlicher Unternehmen und die Entscheidungsvorbereitung von politischen Mandatsträger/innen unterstützen. Studien zeigen jedoch bei Konzepten und Instrumenten der Public Corporate Governance konzeptionelle Schwächen und Defizite in der praktischen Umsetzung (Daiser, 2018; Lasar, Buchholz & Hellenbrand, 2011; Papenfuß, 2013; Schwarting, 2013). Eine besondere Herausforderung stellen die verschiedenen Rollen der öffentlichen Hand als Eigentümerin, Gewährleisterin und Reguliererin dar, aus denen Interessenkonflikte erwachsen können (Leixnering, Meyer & Polzer, 2020: pp. 5-6; Lienhard, 2009, S. 49; Reichard & Röber, 2019, S. 264, 270).

In diesem wie auch in anderen Organisationskontexten spielt Selbstregulierung eine zunehmend wichtige Rolle für die Erreichung von Politik- und Organisationszielen als Alternative oder Ergänzung zu gesetzlichen Maßnahmen (Aguilera & Cuervo-Cazurra, 2009; Bartle & Vass, 2007; Cuomo, Mallin & Zattoni, 2016; Papenfuß, 2021; Papenfuß & Schmidt, 2020). Für Non-Profit-Organisationen ist Selbstregulierung mit Corporate Governance Kodizes ebenfalls von struktureller Bedeutung und verbreitet sich weiter zunehmend (Papenfuß, 2021). Selbstregulierung ermöglicht der öffentlichen Hand eine präzisere Formulierung von Anforderungen, um die angestrebten Policy- und Verhaltensziele zu erreichen und die Rollen der jeweiligen Akteur/innen zu definieren. Auch internationale Organisationen betonen das Potenzial von Selbstregulierung für die Bewältigung von Governance-Herausforderungen im Kontext öffentlicher Unternehmen (OECD, 2015; World Bank, 2014).

Michèle Jaich, Martin Gross

Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung: Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in niederbayerischen Kommunen

Zusammenfassung

Die COVID-19-Pandemie führt vor Augen, dass die Digitalisierung von Bürgerdiensten in der öffentlichen Verwaltung notwendig ist, um gesellschaftliche Bedarfe an Verwaltungsleistungen auch unter veränderten Rahmenbedingungen abdecken zu können. Hierzu wurde in Deutschland bereits im Jahr 2017 das Onlinezugangsgesetz (OZG) verabschiedet. Die Umsetzung und der gegenwärtige Status des OZG auf kommunaler Ebene sind bisher allerdings nur wenig erforscht. Dieser Beitrag nimmt die OZG-Umsetzung anhand von neun Einzelfallstudien in niederbayerischen Kommunen in den Fokus. Basierend auf qualitativen Interviews mit 14 Experten wird unter Zuhilfenahme des „Ambiguity-Conflict“-Modells von Richard Matland (1995) eine Modellerweiterung für die Digitalisierungsstrategien deutscher Kommunen entwickelt. Die Anwendung des Modells im kommunalen Kontext führt vor Augen, dass sich Kommunalverwaltungen mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert sehen und sich bei der OZG-Umsetzung in beachtlichem Maße voneinander unterscheiden.

Schlagwörter: Kommunen; Verwaltung; Konflikt; Mehrdeutigkeit; Digitalisierung

Abstract

Public Sector Digitisation: The implementation of the German Online Access Act in Lower Bavarian municipalities

The COVID-19 pandemic shows that the digitization of public services is necessary to meet social requirements for administrative services under changing conditions. In 2017, Germany passed the Online Access Act (OZG) to digitize public services. Yet, the implementation of the OZG at the municipal level has received little scholarly attention. Based on nine case studies, this article focuses on the OZG implementation in Lower Bavarian municipalities based on 14 expert interviews and extending the Ambiguity-Conflict-Model of Policy Implementation by Richard Matland (1995) to assess the digitisation strategies of German municipalities. The results demonstrate that public administrations face various challenges and that their OZG implementation differs considerably.

Keywords: Municipalities; Administration; Conflict; Ambiguity; Digitisation

1 Einleitung

„Behörden fürchten Digitalisierung mehr als die Flüchtlingskrise“, schreibt die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (Creutzburg, 2016) im Juni 2016 und greift damit eine Kerndebatte auf. Digitalisierung – durch die COVID-19-Pandemie verstärkt – ist nicht nur in aller Munde, sie stellt auch die Politik und die öffentliche Verwaltung als

einen der sieben Bereiche des „Öffentlichen“ (Heuermann, Tomenendal & Bressemer, 2018, S. VII) vor erhebliche Herausforderungen. Deutschland liegt bezüglich der Qualität und Nutzung digitaler öffentlicher Dienstleistungen im EU-weiten Vergleich Mitte des Jahres 2020 auf Platz 21 von 28 und ist damit nicht nur von digitalen Pionieren, sondern auch vom EU-Durchschnitt weit entfernt (Europäische Kommission, 2020). Dies stellt für die viertgrößte Volkswirtschaft der Welt eine widersprüchliche Situation dar, denn Bestrebungen in Form gesetzlicher Maßnahmen zur Realisierung einer digitalen Verwaltung reichen bereits bis zum Beginn der 2000er Jahre zurück (Heuermann, Engel & Von Lucke, 2018, S. 40 f.). Als jüngerer Meilenstein trat im Jahr 2017 das Onlinezugangsgesetz (OZG) in Kraft. Im Zuge dessen sollen bis 2022 sämtliche Verwaltungsleistungen für Bürgerschaft und Unternehmen auch digital angeboten werden (IT-Planungsrat, 2018). Dass sich die Dringlichkeit dieses Vorhabens durch die COVID-19-Situation nochmals verstärkt hat, spiegelt das von der Bundesregierung beschlossene Konjunkturpaket im Sommer 2020 wider, bei dem drei Milliarden Euro für die Umsetzung des OZG vorgesehen sind (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2020).

Mittlerweile geben immer mehr Beiträge aus der Privatwirtschaft Einblicke in den Stand der Digitalisierung des öffentlichen Sektors (z. B. Prognos & Behördenspiegel, 2019). Studien, die die digitalen Reformaktivitäten der kommunalen Ebene in den Blick nehmen, sind jedoch weiterhin rar gesät (hierzu Schwab, Kuhlmann, Bogumil & Gerber, 2019) oder nehmen nur Städte mit mehr als 15.000 Einwohnern¹ in den Blick, die sich bezüglich der Bereitstellung von Onlinediensten allerdings deutlich von kleineren Gemeinden unterscheiden (Fromm, Welzel, Nentwig & Weber, 2015). Die Rolle der Kommunen und ihrer Verwaltungen auf dem Weg in Richtung digitale Verwaltung im Rahmen des OZG ist bisher ebenfalls verhältnismäßig wenig erforscht.² Im Fokus der wissenschaftlichen Betrachtung der OZG-Umsetzung stehen bislang hauptsächlich die Art der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit verschiedener staatlicher und privater Akteure (Rackwitz, Hustedt & Hammerschmid, 2021), die sich beispielweise in sogenannten Digitalisierungslaboren (Fleischer & Carstens, 2021) manifestiert, die Bereitschaft der Angestellten des öffentlichen Sektors, konkrete Digitalisierungsprozesse zu unterstützen (Lemke, Ehrhardt & Popelyshyn, 2021), sowie die Einschätzung von Digitalisierungsexperten zur Umsetzung des OZG (Mergel, 2019). Dieser geringe Fokus auf die lokale Ebene ist umso erstaunlicher, da das Spannungsfeld zwischen der Saliens des Themas Digitalisierung in der Verwaltung und der fehlenden Effektivität in der Umsetzung hier offensichtlich wird, da es insbesondere die Kommunen sind, die den Großteil öffentlicher Dienstleistungen für die Bürger erbringen (Rackwitz, Hustedt & Hammerschmid, 2021, p. 111). Einzig die beiden Masterarbeiten von Franz Stockmann (2020) und Christian Synold (2020) untersuchen die OZG-Implementation auf kommunaler Ebene in Rheinland-Pfalz und Thüringen. Während Stockmann (2020) sich auf die drei kreisfreien Städte Frankenthal, Ludwigshafen und Speyer im Rhein-Pfalz-Kreis fokussiert, nimmt Synold (2020) sowohl die Landes- als auch die Kommunalebene (und zusätzlich externe Dienstleister) bei der OZG-Umsetzung in den Blick. Mit Ausnahme der thüringischen Verwaltungsgemeinschaft (VG) Kranichfeld werden hierbei allerdings kleinere Kommunen nicht betrachtet.

Der vorliegende Beitrag untersucht deshalb die Verwaltungsdigitalisierung auf kommunaler Ebene am Fallbeispiel der OZG-Umsetzung in niederbayerischen VGs mit dem Ziel, ein theoretisches Rahmenwerk zu entwickeln, das die Digitalisierung in

Olaf Winkel

Digitalisierungsinduzierte Interessenkonflikte als Herausforderung für Staat und Gesellschaft

Ein Problemaufriss am Beispiel der Anforderungen von Datenschützern, Sicherheitsbehörden und Datenwirtschaft an den Einsatz elektronischer Kryptographie

Zusammenfassung

Im Mittelpunkt des Beitrags stehen die Anforderungen, die Datenschützer, Sicherheitspolitiker und Vertreter der Datenwirtschaft an den Einsatz von elektronischer Kryptographie richten. Elektronische Kryptographie kann digitales Signieren, den Schutz vertraulicher Inhalte und anonyme Kommunikation im Internet gleichermaßen unterstützen. Die Aufarbeitung und Kontextualisierung dieser Anforderungen deckt nicht nur erhebliche Interessenkollisionen auf, sondern liefert auch Hinweise auf Ausgleichsmöglichkeiten der divergierenden Positionen. Vieles spricht dafür, eine unabhängige neue Behörde zu schaffen, die für die Bearbeitung der im Kontext von informationstechnischen Innovationen auftretenden Sicherheitsprobleme zuständig ist und in der die Bearbeitung der Sicherheitsprobleme weniger als ingenieurtechnische denn als sozialtechnische Herausforderung verstanden wird. Dabei resultiert die Relevanz des Beitrags nicht allein daraus, dass darin ein zunehmend bedeutsames und dennoch bislang weitgehend unterbelichtetes Handlungsfeld ausgeleuchtet wird. Hinzu kommt, dass die darin aufgeworfenen Fragen auf das Metaproblem eines digitalisierungsinduzierten Anwachsens schwer handhabbarer Interessenkonflikte verweisen, die sich ohne Innovationen zur Erhöhung der gesellschaftlichen Problembearbeitungsfähigkeit kaum adäquat bearbeiten lassen.

Schlagerworte: Digitalisierung; Interessenkonflikte; Elektronische Kryptographie; Problembearbeitungskapazität; Governance

Abstract

The requirements for the use of electronic cryptography made by data protectionists, security authorities, and the data industry as an example for digitization-induced conflicts of interest as a challenge for state and society

This article focuses on the requirements that privacy advocates, security politicians, and representatives of the data industry place on the use of electronic cryptography, which can support digital signing, the protection of confidential content and anonymous communication on the Internet. The compilation and contextualization of these requirements not only reveal considerable conflicts of interest, but also provide indications of ways to improve the reconciliation of divergent positions. There are good reasons for the creation of a new and independent agency, that is responsible for processing security problems arising in the context of information technology innovations, and where the handling of security problems is seen less as an engineering challenge than as a socio-technical challenge. This article is not only relevant because it sheds light on an increasingly important field of action, which remains underexplored to date. In addition, the questions raised point to the meta-problem of a digitization-induced increase in conflicts of interest which are difficult to manage and can hardly be adequately addressed without innovations to increase the societal problem-solving ability.

Keywords: Digitization; Conflicts of interest; Electronic cryptography; Problem-solving capacity; Governance

1 Einführung

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung stehen die Anforderungen, die unter Aspekten von Privatheit, öffentlicher Sicherheit und wirtschaftlichem Profitstreben an den Einsatz von elektronischer Kryptographie gerichtet werden. Dabei handelt es sich um eine Basistechnologie der digitalen Informationsgesellschaft, die elektronisches Signieren, den Schutz vertraulicher Inhalte und anonyme Kommunikation im Internet gleichermaßen unterstützen kann. Die Untersuchung gliedert sich in unterschiedliche Arbeitsschritte, die unmittelbar aufeinander aufbauen. Zuerst werden einige konfliktträchtige Entwicklungen thematisiert, die mit der zunehmenden Verlagerung sozialer Funktionen in elektronische Netzwerke einhergehen. Dann werden zentrale Belange von Privatheit, öffentlicher Sicherheit und wirtschaftlichem Profitstreben ausgeleuchtet, die jeweils für sich selbst als durchaus legitime Interessen angesehen werden können. Daran schließt sich eine Auseinandersetzung mit den wesentlichen Merkmalen und Funktionalitäten der elektronischen Kryptographie an, wobei die Software und die für deren Entwicklung und Bereitstellung erforderliche Infrastruktur gleichermaßen Beachtung finden. In weiteren Schritten werden die Anforderungen herausgearbeitet, die von Protagonisten von Privatheit, öffentlicher Sicherheit und wirtschaftlichem Profitstreben an die gesellschaftliche Nutzung von Kryptographie gerichtet werden, und Überlegungen dazu angestellt, was die Folgen wären, wenn eines der konkurrierenden Lager die Möglichkeit erhielte, die eigene Position umfassend und kompromisslos durchzusetzen. Weil die dabei aufscheinenden Extremszenarien Strukturelemente aufweisen, die denen des Darknet, des chinesischen Netzes und des zunehmend von US-amerikanischen Konzernen dominierten Internet der westlichen Welt ähneln, werden deren Konturen ebenfalls umrissen. An die Aufdeckung der zentralen Probleme schließen sich Überlegungen zu der Frage an, wie einem verbesserten Ausgleich der kryptologiebezogenen Interessen von Privatheit, öffentlicher Sicherheit und wirtschaftlichem Profitstreben über institutionelle und kulturelle Innovationen Vorschub geleistet werden könnte. Dies geschieht unter der Prämisse, dass die dabei gewonnenen Einblicke nicht nur hinsichtlich des hier in den Fokus gerückten Politikfelds von Bedeutung sind, sondern auf ein digitalisierungsinduziertes Metaproblem und einen entsprechenden gesellschaftlichen und politischen Handlungsbedarf verweisen, die bislang noch zu wenig Beachtung gefunden haben.

2 Interessenkonflikte in der digitalen Informationsgesellschaft

Aus einer technischen Perspektive steht Digitalisierung für die Umwandlung von analogen Daten in ein von der binären Logik bestimmtes elektronisches Format, das einer maschinellen Bearbeitung besser zugänglich ist (siehe Mattelart, 2003, S. 9 f.; VDE, 2018, S. 5). Aus einer soziologischen Perspektive verweist dieser Begriff auf die Verlagerung überkommener Interaktionen in elektronische Netzwerke, die gravierende soziale Konsequenzen mit sich bringt, weil die Merkmale des virtuellen Raums damit sukzessive zu Merkmalen der Gesellschaft selbst werden (siehe Bridle, 2020, S. 27 ff.; Hirsch-Kreinsen, 2016, S. 10; Mau, 2018, S. 40 ff.).

Eine bislang noch wissenschaftlich unterbelichtete, aber dennoch in ihren Auswirkungen kaum zu überschätzende Folge dieser Entwicklung besteht darin, dass im Über-

Samuel Salzborn

Politikfeld: Antisemitismus. Das Berliner Modell der Antisemitismusbekämpfung als Beispiel staatlichen Handelns gegen Antisemitismus

Zusammenfassung

Antisemitismusbekämpfung ist ein junges Politikfeld mit Blick auf strukturiertes Staatshandeln. Der Beitrag stellt die Relevanz der Antisemitismusbekämpfung und ihre Entstehung als dezidierte staatliche Aufgabe dar, um am Beispiel des Berliner Modells der Antisemitismusbekämpfung exemplarisch zu zeigen, wie diese konkret im staatlichen Handeln umgesetzt wird. Berlin wird aus drei Gründen ausgewählt: Erstens ist das Land Berlin das erste und einzige Bundesland, das über ein ressortübergreifendes Konzept der Antisemitismusbekämpfung verfügt. Zweitens basiert das Berliner Modell auf einer integrativen Zusammenarbeit von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Stellen. Drittens ermöglicht der Blick auf Berlin die Perspektive der Verzahnung unterschiedlicher vertikaler Differenzierung von Verwaltung, da das Land Berlin zugleich eine Großstadt ist, die mit ihren zwölf Bezirken über Verwaltungsdimensionen verfügt, die jeweils und für sich genommen denen anderer deutscher Großstädte entsprechen. In Ermangelung einer föderalen Vergleichsperspektive liegt der Schwerpunkt des Beitrags im deskriptiv-explorativen Bereich.

Schlagerworte: Antisemitismus, Berlin, Politikfeld, Zivilgesellschaft, Staat

Abstract

Policy Field: Antisemitism. The Berlin Model for combating antisemitism as an example of state action against antisemitism

Combating antisemitism is a young policy field regarding structured state action. The article presents the relevance of combating antisemitism and its emergence as a decided state task to show, using the Berlin model of combating antisemitism as an example, how it is concretely implemented in state action. Berlin is chosen for three reasons: First, the state of Berlin is the first and only federal state to have a cross-departmental concept for combating antisemitism. Second, the Berlin model is based on integrative cooperation between state and civil society agencies. Third, looking at Berlin allows for the perspective of interlocking different vertical differentiations of administration, since the state of Berlin is at the same time a large city, which with its twelve districts has administrative dimensions that correspond to those of other large German cities, in each case and in themselves. In the absence of a federal comparative perspective, the focus of the article is descriptive-explorative.

Keywords: Antisemitism, Berlin, policy analysis, civil society, state

1 Einleitung

Die Geschichte des Antisemitismus in Deutschland ist lang, die Geschichte der *systematischen* Bekämpfung von Antisemitismus durch staatliches Handeln hingegen sehr kurz. War Antisemitismus zwar immer wieder Gegenstand der punktuellen Auseinan-

dersetzung im parlamentarischen, juristischen und medialen Kontext und finden sich in der bundesdeutschen Geschichte auch zahlreiche Beispiele klarer Positionierungen staatlicher Repräsentant/innen gegen Antisemitismus, ist die Bekämpfung von Antisemitismus erst seit wenigen Jahren *institutionalisiert* zum Gegenstand staatlichen Handelns geworden.

Der Beitrag skizziert zunächst die Relevanz der Antisemitismusbekämpfung und ihre Entstehung als dezidierte staatliche Aufgabe, um dann am Beispiel des Berliner Modells der Antisemitismusbekämpfung exemplarisch zu zeigen, wie diese konkret im staatlichen Handeln umgesetzt wird. Berlin wird aus drei Gründen exemplarisch für die Darstellung gewählt: Erstens ist das Land Berlin das erste und einzige Bundesland, das über ein ressortübergreifendes Konzept der Antisemitismusbekämpfung verfügt; zweitens basiert das Berliner Modell auf einer integrativen Zusammenarbeit von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Stellen und drittens ermöglicht der Blick auf Berlin die Perspektive der Verzahnung unterschiedlicher vertikaler Differenzierung von Verwaltung, da das Land Berlin zugleich eine Großstadt ist, die mit ihren zwölf Bezirken über Verwaltungsdimensionen verfügt, die jeweils und für sich genommen denen anderer deutscher Großstädte entsprechen.

Da der Verfasser des Beitrags als Politikwissenschaftler seit langem im Bereich der Antisemitismusforschung arbeitet, zugleich aber seit August 2020 die Tätigkeit des Ansprechpartners des Landes Berlin zu Antisemitismus übernommen hat, ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen wissenschaftlicher und praktischer Befassung mit dem Gegenstand. Dieses führt einerseits dazu, dass im vorliegenden Beitrag eine intensive Nahaufnahme des Gegenstandes möglich wird, andererseits aber auch dazu, dass eine subjektive Involviertheit nicht aufgehoben, sondern lediglich kritisch reflektiert und an dieser Stelle transparent gemacht werden kann.

2 Die Spezifik von Antisemitismus und die Vorgeschichte staatlicher Antisemitismusbekämpfung¹

Mit Blick auf den Forschungsstand der Antisemitismusforschung lässt sich sagen, dass Antisemitismus nicht einfach eine Form von Diskriminierung neben anderen ist, nicht einfach ein Vorurteil wie viele andere (Rensmann & Schoeps, 2011; Schwarz-Friesel & Reinharz, 2013; auch AAS, 2020). Antisemitismus ist eine grundlegende Haltung zur Welt, die zwar durchaus mit anderen Diskriminierungsformen wie Rassismus, Sexismus oder Homophobie verbunden auftritt, aber in ihrer Konstituierung grundlegend von diesen unterschieden ist: Antisemitismus ist eine Verbindung aus Weltanschauung und Leidenschaft, wie Jean-Paul Sartre bereits 1945 schrieb, eine grundlegende Haltung zur Welt, mit der sich diejenigen, die ihn als Weltbild teilen, alles in der Politik und Gesellschaft, das sie nicht erklären und verstehen können oder wollen, zu begreifen versuchen. Antisemitische Einstellungen sind geprägt von einer wechselseitigen Durchdringung von bestimmten, gegen Jüdinnen und Juden gerichteten Ressentiments und einer hohen Affekthaftigkeit, die vor allem von Projektion und Hass geprägt ist. Der/die Antisemit/in glaubt sein/ihr Weltbild, nicht obwohl, sondern weil es falsch ist: Es geht um den emotionalen Mehrwert, den der antisemitische Hass für Antisemit/innen bedeutet.