

der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

2 | 2021

Schwerpunkt: Politik und Verwaltung in der Corona-Krise

- › Wirtschaftspolitik in der Pandemie
- › Der öffentliche Gesundheitsdienst in der Corona-Krise
- › Wendepunkt in der deutschen Präventionspolitik?
- › Digital collaboration and crisis management
- › Wissenschaftsbasierte Politikberatung
- › Die mediale Darstellung des Föderalismus
- › Der Bundestag in der Pandemie
- › Sozialpolitische Maßnahmen und politische Kommunikation

Abhandlungen

- › Verwaltungsinnovationen im Kontext von Krisen
- › Gleichstellung in Militärorganisationen
- › Koordinierungsmechanismen des Policy-Lernens

Datenbericht

- › Ministerialeliten in Deutschland

Rezensionen



14. Jahrgang
2. Halbjahr 2021
ISSN 1865-7192
Verlag Barbara Budrich

Herausgeber*innen:

Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum; Hermann Butzer, Leibniz Universität Hannover; Marian Döhler, Leibniz Universität Hannover; Anke Hassel, Hertie School, Berlin; Thurid Hustedt (Co-Geschäftsführung), Hertie School, Berlin; Werner Jann, Universität Potsdam; Christoph Knill, Ludwig-Maximilians-Universität München; Sabine Kuhlmann, Universität Potsdam; Susanne Lütz, FernUniversität in Hagen; Renate E. Meyer, Wirtschaftsuniversität Wien, Edward Page, London School of Economics and Political Science; Isabella Proeller, Universität Potsdam; Caspar van den Berg, Rijksuniversiteit Groningen; Sylvia Veit (Co-Geschäftsführung), Universität Kassel; Johanna Wolff, Freie Universität Berlin.

Beirat:

Harald Baldersheim, Universitetet i Oslo; Michael W. Bauer, Europäisches Hochschulinstitut Florenz; Geert Bouckaert, Katholieke Universiteit Leuven; Martin Burgi, Ludwig-Maximilians-Universität München; Andreas Busch, Universität Göttingen; Jørgen Grønnegaard Christensen, Aarhus Universitet; Lars P. Feld, Walter Eucken Institut, Freiburg; Jobst Fiedler, Hertie School, Berlin; Edgar Grande, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); Heike Grimm, Universität Erfurt; Rolf G. Heinze, Ruhr-Universität Bochum; Stephan Hobe, Universität zu Köln; Martin Höpner, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln; Vincent Hoffmann-Martinot, CNRS Sciences Po Bordeaux; Lars Holtkamp, FernUniversität in Hagen; Michael Holoubek, Wirtschaftsuniversität Wien; Peter L. Hupe, Katholieke Universiteit Leuven; Ellen Immergut, Europäisches Hochschulinstitut Florenz; Desmond King, Nuffield College Oxford; Tanja Klenk, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg; Sabine Kropp, Freie Universität Berlin; Andreas Lienhard, Universität Bern; Elke Löffler, Strathclyde University Glasgow; Veith Mehde, Leibniz Universität Hannover; Frank Nullmeier, Universität Bremen; Herbert Obinger, Universität Bremen; Janbernd Oebbecke, Universität Münster; Francesco Palermo, Europäische Akademie Bozen; Salvador Parrado Diez, Universidad Nacional de Educación a Distancia Madrid; Christoph Reichard, Universität Potsdam; Adrian Ritz, Universität Bern; Friedbert W. Rüb, Humboldt-Universität zu Berlin; Kuno Schedler, Universität St. Gallen; Uwe Schimank, Universität Bremen; Utz Schliesky, Christian-Albrechts-Universität Kiel; Volker Schneider, Universität Konstanz; Eckhard Schröter, Deutsche Hochschule der Polizei, Münster; Fritz B. Simon, Universität Kaiserslautern; Tobias ten Brink, Jacobs Universität Bremen; Annette Elisabeth Töller, FernUniversität in Hagen; Reimut Zohlhöfer, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Redaktion:

Prof. Dr. Thurid Hustedt
Professor of Public Administration and Management
Hertie School
Friedrichstraße 180, D-10117 Berlin
Tel.: +49 (0)30-25-92-19358. E-Mail: dms@hertie-school.de

Verlag:

Verlag Barbara Budrich GmbH, Opladen, Berlin & Toronto.
Stauffenbergstr. 7, D-51379 Leverkusen
Tel +49 (0)2171 79491 50. Fax +49 (0)2171 79491 69. E-Mail: info@budrich.de.
<https://budrich.de>

Erscheinen und Bezugsbedingungen:

Jährlich zwei Hefte. Institutionenpreis print 158,00 €; Institutionenpreis nur online 260,00 €; Institutionenpreis print und online 287,- €; Einzelbezieher print 109,00 €, Einzelbezieher print und online 143,00 €; Einzelbezieher nur online 99,00 €; Versandkosten Printversion 6,00 €, Ausland 14,- €. Einzelheft: 75,00 € plus Porto.
Alle Preise unterliegen der Preisbindung. Die Bezugspreise enthalten die gültige Mehrwertsteuer. Kündigungen des Abonnements müssen spätestens drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres schriftlich erfolgen.

© Edmund Budrich. Beratung und Betreuung von Verlagsprojekten. Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Copyright-Inhabers vervielfältigt oder verbreitet werden. Unter dieses Verbot fallen insbesondere die gewerbliche Vervielfältigung per Kopie, die Aufnahme in elektronische Datenbanken und die Vervielfältigung auf CD-Rom und allen anderen elektronischen Datenträgern.

dms ist aufgenommen in u.a. folgende Datenbanken & Externe Webseiten:

BASE (Bielefeld Academic Search Engine) | CNKI – China National Knowledge Infrastructure | CNPeReading | Crossref | EBSCO | EconBiz | GBI-Genios | Google Scholar | IBR-Online | IBZ-Online | NEBIS | NEWBOOKS Solutions | ProQuest Politics Collection | ProQuest Social Science Premium Collection | ProQuest Worldwide Political Science Abstracts | scholars-e-library | SSOAR – Social Science Open Access Repository | Ulrichsweb | Wikipedia | Zeitschriftendatenbank (ZDB)

Satz: Glaubitz. Redaktion und Satz, Leverkusen (E-Mail: glaubitz.rs@t-online.de)

Druck und Verarbeitung: paper & tinta, Warschau. Printed in Europe

ISSN 1865-7192 / ISSN Online: 2196-1395

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-

tage treten oder erst entstehen können. Hier steht Politik und stehen ganz besonders Regierungen vor der Anforderung einer angemessenen Krisenkommunikation. Krisen sind Momente, in denen politische Ideologien instrumentalisiert werden können. Hier stellt sich beispielsweise die Frage, welche Auswirkungen die Corona-Krise auf politische Parteien und die Konfliktlinien zwischen ihnen hat, oder auch die Frage, wie populistische Parteien, wie die AfD, sich in der Corona-Krise verhalten und welche Veränderungen es möglicherweise in Bezug darauf gibt, wie sie ihre Anliegen durchsetzen können. Gerade im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 sind die zur Bekämpfung der COVID-19 Pandemie und zur Eindämmung der Krise von den Regierungen in Bund und Ländern ergriffenen Maßnahmen zum Gegenstand teils heftiger Kontroversen geworden und haben politische Parteien in der Opposition, aber auch regierungsseitig, ‚Corona‘ als allgegenwärtiges Thema im Wahlkampf aufgegriffen. Grundsätzlicher werden in der Krisensituation Auswirkungen auf politische Konflikte interessant: Treten politische Konflikte und Differenzen in der Corona-Krisenpolitik zurück? Welche Rolle spielen Partei- und Interessenpolitik für die Entscheidungsfindung in Krisenzeiten in unterschiedlichen zentralen Politikfeldern (Gesundheitspolitik, Sozial- und Beschäftigungspolitik, Wirtschaftspolitik)?

Die acht Beiträge in diesem dms-Themenschwerpunkt greifen eine Reihe dieser wichtigen Fragen auf und befassen sich mit ihnen aus unterschiedlichen Blickwinkeln (Abschnitt 3). Dabei entsteht ein facettenreiches Bild des (Re-)Agierens von Politik und Verwaltung in der Corona-Krise, das aus der Perspektive unterschiedlicher theoretischer Ansätze und daraus ableitbarer Erwartungen über ‚Krisenpolitik‘ oder besser Policy-making in der Krise untersucht werden kann. Es geht um Politikmanagement und Policy-Reaktionen auf Corona (Krise als ‚Stunde der Politik‘), um Wissensnutzung und die Rolle von Expert*innen bei der Konzeption geeigneter Maßnahmen (Krise als ‚Stunde der Evidenz‘), um die Rolle der Exekutive in der Pandemie (Krise als ‚Stunde der Exekutive‘) und schließlich auch um die politische Kommunikation und die Möglichkeiten zur Partizipation am Krisenmanagement (Krise als ‚Stunde der Krisenkommunikation‘). Im folgenden Abschnitt werfen wir zunächst einen kurzen Blick auf die Herausforderung, also den Verlauf der Corona-Krise in Deutschland. Im Anschluss gibt Abschnitt 3 einen Gesamtüberblick über diesen dms-Themenschwerpunkt und diskutiert die Befunde der einzelnen Beiträge im breiteren Forschungskontext.

2 Die Corona-Krise in Deutschland

Im Rückblick scheinen sich die Ereignisse in den wenigen Tagen Mitte März 2020 regelrecht zu überschlagen, als sich die Einschätzung zur Bedrohung durch das neuartige Coronavirus und die als erforderlich erachteten politischen Reaktionen täglich und drastisch veränderten. Während bis Ende Februar die steigenden Fallzahlen in Italien auch hierzulande in den Blick gerieten, wurden nur vereinzelt Fälle von COVID-19 in verschiedenen Regionen Deutschlands bekannt, darunter die ersten Ende Januar bei der bayerischen Firma Webasto nach einer Schulung mit einer chinesischen Kollegin. Zu diesem Zeitpunkt gab es noch keine Einschränkungen bei den Karnevalsfeiern oder Skiurlauben, die im Rückblick mitverantwortlich waren für die bereits spätestens ab Mitte Februar erfolgende Verbreitung des Virus.

Am Montag, 9. März 2020, wurden die ersten Todesfälle durch COVID-19 in Deutschland bekannt. Am Mittwoch, 11. März 2020, beurteilte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) COVID-19 als Pandemie. Ab dem Beginn der darauffolgenden Woche wurden verstärkt Maßnahmen zur Kontaktreduzierung diskutiert, wobei jedoch die weitere Entwicklung noch nicht absehbar erschien. Danach verboten die Bundesländer dann zwar nach und nach Großveranstaltungen mit mehr als 1.000 Teilnehmer*innen, doch bezeichnete das Bundesministerium für Gesundheit noch am 14. März die Meldung, wonach „bald massive weitere Einschränkungen des öffentlichen Lebens“ angekündigt würden, in einem Tweet als „Fake News“ (ZDF, 2020).¹ Am Ende derselben Woche beschlossen die Bundesländer dann, Schulen und Kitas ab dem darauffolgenden Montag, 16. März, (mit Ausnahme von Notbetreuung für ‚systemrelevante Beschäftigte‘) zu schließen. Mit Dänemark und Polen schlossen die ersten Nachbarländer Deutschlands die Grenzen. Ebenfalls ab dem 16. März wurden alle Geschäfte geschlossen, mit Ausnahme jener, die Waren des täglichen Bedarfs (Supermärkte, Apotheken, Drogerien) verkaufen. Erstmals wandte sich Kanzlerin Angela Merkel am 18. März per Fernsehansprache an die Bürger*innen und bezeichnete die Pandemie als größte Herausforderung seit dem Zweiten Weltkrieg: „Es ist ernst. Nehmen Sie es auch ernst.“ Schließlich folgte in der darauffolgenden Woche, ab dem 22. März, ein auch für Kinder geltendes Verbot, sich mit mehr als zwei Personen in der Öffentlichkeit zu treffen. Deutschland war im ersten ‚Lockdown‘ angekommen.

Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrags im September 2021 blicken wir auf drei ‚Wellen‘ der Corona-Pandemie und entsprechender Krisenmaßnahmen in Deutschland zurück. Anfänglich dominierte die Bewertung, das Land sei – im Vergleich zu anderen Ländern – relativ gut durch die ‚erste Welle‘ (ca. März bis Juni 2020) gekommen, z. B. mit Blick auf Todeszahlen in Verbindung mit COVID-19. Neben den oben grob skizzierten Containment-Maßnahmen stellten sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen einen zentralen Bestandteil der Krisenreaktionen dar (z. B. Kurzarbeit, Sozialschutzpakete). Über den Sommer 2020 sanken die Zahlen und wurden Containment-Maßnahmen reduziert, z. B. waren Treffen in größeren Gruppen erlaubt und starteten Schulen nach den Sommerferien wieder im Präsenzbetrieb. In der zweiten und dritten ‚Welle‘ der Pandemie über den Herbst und Winter 2020/21 waren die Fall- und Todeszahlen in Deutschland hingegen sehr hoch. Containment-Maßnahmen wurden daher wieder verschärft, z. T. in weniger drastischer Weise als noch im Frühjahr 2020 (z. B. wurden Kinder von der Zahl der maximalen Kontaktpersonen ausgenommen), z. T. aber auch mit neuen Maßnahmen (z. B. regional nächtliche Ausgangssperren ab bestimmten Inzidenzwerten). Gleichzeitig verliefen die Debatten um die Corona-Maßnahmen zwischen Bund und Ländern und zwischen den Parteien nun deutlich konflikthafter. blieb auch die allgemeine Akzeptanz der Maßnahmen in der Bevölkerung relativ hoch (z. B. Politbarometer-Daten: ZDF, 2021), so formierte sich doch mit der ‚Querdenker‘-Bewegung lauter Protest. Mit dem Start der Impfkampagne verlagerten sich die Debatten im Laufe des Jahres 2021 zunehmend weg von Containment- hin zu Test- und Impfstrategien.

An dieser Stelle können die Entwicklungen rund um die Corona-Krise und Krisenreaktionen in Deutschland lediglich kurz skizziert werden. Wie im einleitenden Abschnitt dieses Beitrags ausgeführt, werfen sie aus politikwissenschaftlicher Perspektive wichtige, auch weit über die konkrete Krise hinausreichende Fragen auf. Einigen dieser Fragen widmen sich die acht Beiträge dieses Themenschwerpunkts, deren Ergebnisse wir im folgenden Abschnitt vorstellen und diskutieren.

3 Ergebnisse

Im Folgenden diskutieren wir die zentralen Befunde der insgesamt acht Beiträge in diesem Themenschwerpunkt und betten sie in einen breiteren Forschungskontext ein. Die theoretischen und empirischen Bezüge der Beiträge, die von insgesamt 18 Autor*innen (*Detlef Sack, Anor Roland & Sebastian Fuchs; Tanja Klenk, Mirella Cacace & Stefanie Ettelt; Benjamin Ewert & Kathrin Loer; Lukas Thiele & Andree Pruin; Michael Böcher, Max Krott & Ulrike Zeigermann; Iris Reus; Sven Siefken & Sebastian Hünermund; Sonja Blum & Johanna Kuhlmann*) verfasst wurden, bündeln wir dabei in vier sich hier anbietende Komplexe, nämlich: die Corona-Krise als ‚Stunde der Politik‘ (3.1), als ‚Stunde der Evidenz‘ (3.2), als oft-zitierte ‚Stunde der Exekutive‘ (3.3) sowie als ‚Stunde der Krisenkommunikation‘ (3.4).

3.1 Stunde der Politik? Politikmanagement und Policy-Reaktionen

Als das Ausmaß der Bedrohung durch die COVID-19 Pandemie auch in Deutschland realisiert wurde, ging es schnell um die Suche nach geeigneten Maßnahmen. Dabei standen politische Akteure in Kommunen, Ländern und auf Bundesebene vor der Herausforderung, angesichts einer sich nahezu täglich verändernden Bedrohungslage und kontinuierlicher Unsicherheit immer wieder neue Entscheidungen zu treffen. Die Stunde der Politik hatte geschlagen. Was tatsächlich geeignet und angemessen war und ist, ließ und lässt sich seit Ausbruch der Pandemie besonders schwierig einordnen – insbesondere in den ersten Monaten seit März 2020 stellte sich diese Herausforderung immer wieder neu. Dabei ging es um Policies in verschiedenen Politikfeldern, in denen zum Teil bereits vor der Pandemie großer Handlungsbedarf herrschte (z. B. Gesundheit, Bildung, Pflege) und für die die akute Krise ein Anstoß zu Pfadwechsel oder Policy-Innovation hätte sein können. Kam es hier zu paradigmatischem Wandel oder Pfadwechsel?

Und was erklärt Unterschiede im Zeitverlauf sowie außerdem auch zwischen (Bundes-)Ländern (siehe Abschnitt 3.4)? Welche Rolle spielt Parteipolitik? Trat tatsächlich ein Zustand ein, in dem es „kein parteigeprägtes, sondern nur richtiges Regieren“ gab (Bukow, 2021, S. 185)? Oder zeichneten sich doch sehr bald Parteeffekte z. B. in dem Sinne ab, dass Lockdown-Maßnahmen unter linken Regierungen strenger ausfielen als unter rechten Regierungen, weil es vor allem um eine Einschränkung der Wirtschaft zugunsten der öffentlichen Gesundheit ging, die von rechten und liberalen Parteien eher abgelehnt, von linken Parteien eher befürwortet werden (so im internationalen Vergleich Jahn, 2021)? Ergaben sich Unterschiede in der Restriktivität der Maßnahmen eher durch die Schwere der Problemlage oder durch die Organisierbarkeit der Interessen (z. B. Rehder, 2021; Schiffers, 2021)? Erweisen sich auf der Zeitachse unterschiedliche Erklärungsfaktoren als erklärungskräftig in dem Sinne, dass Vetospieler erst später zum Zuge kamen (Jahn, 2021)? Oder gibt es womöglich keine systematischen Erklärungsfaktoren – erscheinen die Unterschiede vielmehr willkürlich und damit tendenziell inakzeptabel (siehe Abschnitt 3.4)?

Zudem stellt sich die Frage, welche Lernmöglichkeiten sich für die politischen und administrativen Akteure ergeben. Immer wieder wurden Allgemeinverfügungen formuliert und Verordnungen erlassen, so dass die Idee der politischen Steuerung in Zeiten

solcher Regierungsformen Aufschwung zu erhalten schien. Daneben stellten sich neue Fragen und auch Widersprüche, etwa hinsichtlich des Einsatzes digitaler Technologien zur Krisenbewältigung, die im liberalen demokratischen Staat eine Reihe von Anschlussproblemen aufwerfen (z. B. Handy-Apps zur Überwachung Infizierter vs. Datenschutz).

Politischen Akteuren stehen je nach Zuständigkeit prinzipiell verschiedene Instrumente aus dem Spektrum zwischen größtmöglichem Zwang und Intervention (Ge- und Verbote) und rein informierenden oder organisierenden Maßnahmen zur Verfügung (Hood, 1986; Howlett, 2019; Loer, 2019). In der politischen Praxis werden verschiedene Instrumente kombiniert, wie es auch in der Reaktion auf die Pandemie offensichtlich ist – beispielsweise als Kombination aus Ge- und Verboten mit entsprechenden Informationsmaßnahmen. Jenseits dieser klassischen Perspektive auf politische Instrumente tauchten in der Diskussion um geeignete Maßnahmen gegen die weitere Ausbreitung von COVID-19 auch Vorschläge zur Nutzung verhaltenswissenschaftlich informierter Tools (van Bavel et al., 2020) auf. Hiervon versprechen sich manche Akteure eine bessere Effektivität und diese wurden später auch für die Impfstrategien diskutiert (Dal Fabbro, 2021). Zudem ließen sich neue Organisationskonzepte und Formen von Bürger*innenbeteiligung und Ko-Produktion identifizieren (Steen & Brandsen, 2020). Darüber hinaus stellte sich auch die Frage, wie sich Informationskanäle (für einen generellen Überblick siehe Lilleker, Coman, Gregor & Novelli, 2021), Stile und Inhalte politischer Kommunikation wandeln (Seixas, 2020; Mariani, Gagete-Miranda & Retzl, 2020). Wie beeinflussen politische Kontexte (Akteure, Institutionen, situative Aspekte) die Instrumentenwahl (Policy-Reaktionen) und welche Einflüsse wirken sich in besonderer Weise aus (zu den Besonderheiten wissenschaftlicher Expertise in diesem Kontext siehe 3.2)? Inwieweit führen die Entwicklungen, die sich aus den Reaktionen auf die Pandemiesituation ergeben, zu gesellschaftlichem, ökonomischem, organisatorischem oder sozialem Wandel, der sich unter Umständen schon vorher abzeichnete und/oder notwendig wurde?

Detlef Sack, Aanor Roland und Sebastian Fuchs widmen sich den distributiven und regulatorischen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die von der Bundesregierung in Deutschland beschlossen und umgesetzt wurden. Dabei richten sie den Blick explizit auf die Herausforderung, sowohl akute als auch langfristige und strukturbedingte ökonomische Probleme mit distributiven und regulatorischen Policies zu adressieren. Die Autoren schildern nicht nur den Umfang und Charakter der Maßnahmen und betonen dabei die Kontinuität (kein Instrumentenwandel), sondern sie erklären zudem, welche Faktoren interagierten und damit die beiden hier identifizierten Phasen – ‚Schock- und Schulden‘ (Februar 2020 – Juni 2020) sowie ‚Überbrückung und Unzufriedenheit‘ (Oktober 2020 – Mai 2021) – prägten: Breite politische Mehrheiten wirkten als entscheidender Faktor sowie zum anderen die paradigmatische Pluralisierung wirtschaftspolitischer Expertise, auf die sich die Exekutive stützte, während Parteiendifferenz hier nur noch marginale Wirkung entfaltete. In ähnlicher Logik argumentieren die Autoren, dass die Wirkung der „übergroßen Koalition“ dazu beiträgt, dass es eben trotz fundamentaler Krise *keinen* Pfadwechsel gibt. Die Stunde der Politik hat zwar geschlagen, die Krise wirkt allerdings nicht als Wendepunkt für die Wirtschaftspolitik.

Inwieweit es in der Gesundheits- und vor allem Präventionspolitik möglicherweise durch die Pandemie als „eruptives Ereignis“ zu einem paradigmatischen Wandel kommt, thematisieren *Benjamin Ewert und Kathrin Loer*. In ihrem Beitrag zeigen sie,

dass bislang keine grundlegende Veränderung der deutschen Präventionspolitik zu beobachten ist. Auch spielen verhaltenswissenschaftliche Maßnahmen oder die Berücksichtigung sozialer Faktoren, Umweltbedingungen u. ä. keine Rolle. Vielmehr stellen Ewert und Loer fest, dass die deutsche Präventionspolitik bis auf Weiteres inkonsistent und gestaltungsschwach bleibt, anstatt den Vorsorgegedanken generell in der Gesundheitspolitik – und darüber hinaus als Querschnittsthema in anderen Feldern – zu verankern. Dies lässt sich durch die komplexen wie kontingenten Faktoren (Timelag, Machtverteilung, statistische versus individuelle Risiken, Lebensstile etc.) erklären, die im Gegensatz zu einem Policy-Ansatz stehen, der geeignet wäre, verschiedene Maßnahmen und (gesundheits-)politische Akteure zu integrieren. Das Gelegenheitsfenster, das sich durch den Ausbruch der Corona-Pandemie geöffnet hat, um Präventionspolitik in Deutschland dauerhaft neu zu gestalten, wurde bisher nur für eine reaktive Krisenbewältigung genutzt und könnte sich angesichts der Ausgabenüberlastung öffentlicher Budgets und administrativer Herausforderungen und Überforderungen in Politik und Verwaltung in Folge der Pandemie sogar schnell wieder schließen.

Innovative und partizipative Kollaboration analysieren *Lukas Thiele* und *Andree Pruin* in ihrem Beitrag zum #WirVsVirus-Hackathon, der politikfeldunspezifisch und ergebnisoffen anstrebte, Maßnahmen zur Krisenbewältigung zu finden. Ein solcher bottom-up-Ansatz ergänzt die bisherigen Perspektiven und wirft Fragen nach Auswirkungen von solchen kollaborativen Ansätzen auf die Leistungsfähigkeit und Legitimität staatlichen Handelns auf. Die Analyse erläutert am Beispiel des Hackathons, inwieweit Formen von *open governance* das Krisenmanagement unterstützen können. Sie kann auch Formen effektiver Zusammenarbeit aus ad-hoc-Teams und Partner*innen aus dem öffentlichen Sektor aufzeigen, deren Koordinationskapazität und Fähigkeit zum Krisenmanagement gesteigert wird. Auch im Vorfeld der Krisenbearbeitung gibt es Vorteile zu identifizieren, wenn durch partizipative Kollaboration wie bei #WirVsVirus krisenbezogene Probleme besser identifiziert werden können und deutlich werden kann, wie Organisationen des öffentlichen Sektors durch zivilgesellschaftliche Akteure unterstützt werden können. Zudem können das Tempo des Krisenmanagements gesteigert sowie angesichts der offenen Zusammenarbeit zwischen Bürger*innen und im nächsten Schritt mit der Politik und Verwaltung außerdem Input- und Throughput-Legitimität befördert werden.

3.2 Stunde der Evidenz? Wissensnutzung und die Rolle von Expert*innen

Die Rolle wissenschaftlicher Evidenz für politische Entscheidungen rückte während der Corona-Pandemie ins Zentrum der öffentlichen wie auch politikwissenschaftlichen Aufmerksamkeit. Wie schon für das Auftreten anderer neuartiger Infektionskrankheiten zuvor beschrieben, zeigt sich in solchen durch große Unsicherheit geprägten Situationen ein verstärkter Rückgriff auf wissenschaftliche Expertise (Versluis, van Asselt & Kim, 2019, dort zur H1N1 ‚Schweinegrippe‘; Busch, 2021). Virologische und medizinische Expertise kann in besonderem Maße als ‚Expert*innenwissen‘ gelten, das von nur wenigen Spezialist*innen getragen wird. Gerade zu Beginn der COVID-19 Pandemie in Deutschland ließ sich dies und der – auch nach außen politisch entsprechend dargestellte – Versuch, möglichst verlässliche und seriöse Informationen als Handlungsbasis zu gewinnen,

deutlich beobachten. Zu denken ist hier etwa an die mit hoher Aufmerksamkeit bedachte Bundespressekonferenz vom 9. März 2020, bei der Gesundheitsminister Jens Spahn (CDU) neben dem Chef des Robert-Koch-Instituts (RKI) Lothar Wieler und dem auf Coronaviren spezialisierten Charité-Virologen Christian Drosten über die Lage berichtete und an die Bürger*innen appellierte, ihre Kontakte zu reduzieren. Insbesondere für die Ausgestaltung von Containment-Maßnahmen (das Tragen von Mund-Nasen-Schutz, Kita- und Schulschließungen, etc.) stützten sich politische Akteure zur Legitimation ihrer Entscheidungen auf virologische und medizinische Expertise.

Gleichzeitig hat sich in früheren Gesundheitskrisen bereits gezeigt, dass eine oft geforderte, wie auch immer verstandene ‚Evidenzbasierung‘ politischer Entscheidungen auch in solchen Situationen in all ihren Ambivalenzen zu betrachten ist. In Krisenzeiten kann Wissenschaft essentiell für die Entwicklung adäquater Maßnahmen sein, aber auch in diesen Zeiten kann wissenschaftliche Evidenz lückenhaft sein, sie kann vorhanden, aber (in Wissenschaft und/oder Praxis) umstritten sein, sie kann trotz Vorhandensein nicht genutzt oder aber rein symbolisch-legitimierend genutzt werden. So sprach z. B. Grace Skogstad (2003, p. 329) für die BSE (Bovine spongiforme Enzephalopathie)-Krise Mitte der 1990er Jahre von einer „Politisierung wissenschaftlicher Politikberatung“ in der Europäischen Kommission und in diesem Zusammenhang von einem Missmanagement der Krise. Nicht zuletzt traf die Frage nach einer ‚Stunde der Evidenz‘ in der Corona-Krise auf eine Situation, in der bereits seit einigen Jahren eine wachsende Polarisierung und Wissenschaftsskepsis beobachtet wurden. Eine neue Qualität der Politisierung von Expertise schien sich nun in der Pandemie in Deutschland zu vollziehen: Sah auf der einen Seite die sogenannte Querdenker-Bewegung eine ‚Diktatur der Experten‘ gekommen und protestierte sie gegen eine (nie geplante) Impfpflicht für Kinder, beklagten Vertreter*innen aus der Wissenschaft eine (wieder einmal) mangelnde Orientierung an wissenschaftlichem Rat (z. B. Schmidt, 2021). „In many countries, chief scientists became well-known public figures attracting praise but also severe criticism“ (Boin, McConnell & ‘t Hart, 2021, p. 27). Gleichzeitig existierte auch innerhalb der Virologie und Medizin eingangs große Unsicherheit mit Bezug auf das Virus und auch über die Zeit zu einigen Fragen kein Konsens – man denke z. B. an widerstreitende Einschätzungen zur Ausgestaltung von ‚Lockdowns‘, Prognosen zu weiteren erwartbaren ‚Wellen‘ der Pandemie und Appelle von Wissenschaftler*innen zu ‚No-COVID‘-Strategien. Dies galt erst recht, sobald andere wissenschaftliche Disziplinen und Perspektiven zur Debatte hinzutraten (zu unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen in Expert*innenräten in der Corona-Pandemie: Sell, Saringer-Hamiti, Gelfert, Strahwald, Stratil & Pfadenhauer, 2021).

Zusammengefasst lässt sich daher die – in der Forschung zur Evidenznutzung schon lange zentrale – Frage aufwerfen, inwiefern wissenschaftliche Evidenz für die Wahl und Ausgestaltung der COVID-19 Maßnahmen in Deutschland maßgeblich war oder inwiefern sie häufig auf symbolisch-legitimierende Funktionen beschränkt blieb (zur Unterscheidung dieser Funktionen bereits Knorr, 1977). In diesem dms-Themenschwerpunkt befassen sich mehrere Beiträge mit Wissensnutzung und der Rolle von Expert*innen in der COVID-19 Pandemie, darunter vor allem die Beiträge von *Michael Böcher*, *Max Krott* und *Ulrike Zeigermann* sowie von *Detlef Sack*, *Aanor Roland* und *Sebastian Fuchs*.

Böcher, *Krott* und *Zeigermann* konstatieren einen „großen Nachfragedruck nach wissenschaftlicher Expertise“, vor allem des Robert-Koch-Instituts (RKI); gleichwohl

halten sie es mit Blick auf die konkreten politischen Entscheidungen nicht für ausgemacht, dass die entsprechende Politikberatung tatsächlich so großes inhaltliches Gewicht entfaltete wie zum Teil unterstellt. Zunächst werfen sie einen Blick auf die Vorlaufforschung und demonstrieren, dass die vorhandenen Risikoszenarien zu pandemischen Bedrohungen *vor* COVID-19 keine große politische Unterstützung gewinnen konnten. Empirisch gehen sie den Integrationsprozessen zwischen Wissenschaft und Politik dann anhand von vier ausgewählten Policy-Entscheidungen nach, nämlich dem ersten Lockdown, der Grenzschließung, der Einführung einer Maskenpflicht sowie den Schulschließungen und -öffnungen. Böcher, Krott und Zeigermann gelangen mit ihrer Analyse zu dem Ergebnis, dass sich die Politik prinzipiell in allen untersuchten Fällen als der stärkere Akteur erwies, der sich „unter Umständen auch gegen nicht-vorhandene, schwache bzw. anderslautende Expertise des RKI“ durchsetzte, wobei je nach Issue Bundes- oder Landesregierungen dominierten. Der Fall der Maskenpflicht, zunächst seitens der Politik abgelehnt, belege allerdings auch deren Lernfähigkeit.

Der Beitrag von *Sack, Roland* und *Fuchs* weitet den Blick auf die Rolle wissenschaftlicher Expertise in der Wirtschaftspolitik aus – als einen ebenfalls zentralen, aber im Vergleich zum Containment weniger häufig in den Blick genommenen Bereich der Corona-Maßnahmen. Die Autor*innen diskutieren, wie die wirtschaftspolitischen Reaktionen auf die COVID-19 Krise einen wirtschaftswissenschaftlichen Wandel widerspiegeln, der in bzw. nach der zehn Jahre zurückliegenden Wirtschafts- und Finanzkrise allenfalls diskutiert wurde: „Auch in der Medienpräsenz und politischen Beratung ließ sich, zumindest bis 2018, ein beträchtliches ordo- und neoliberales Bias feststellen“. Sack, Roland und Fuchs bringen dies auch mit einem stärkeren Austausch zwischen verschiedenen wirtschaftlichen Expertise-„Lagern“ in Verbindung, der zwar bereits vor der Corona-Krise begann, sich aber „unter dem Druck situativer Unsicherheit vertieft zu haben“ scheint, ebenso wie der Austausch zwischen Wissenschaft und Exekutive während der Krise.

3.3 Die Pandemie als die Stunde der Exekutive?

Krisen gelten als die ‚Stunde der Exekutive‘. Muss schnell reagiert und Beschlossenes effizient umgesetzt werden, dann bedarf es hochspezialisierter und schlagkräftiger Verwaltungen. Dieses Konzept der Krise als ‚Stunde der Exekutive‘ lässt sich aus der internationalen Krisenforschung ableiten, wo etwa darauf hingewiesen wird, dass in der Krise die Aufmerksamkeit auf und die Erwartungen an die Regierung zunehmen (Boin, Kuipers & Overdijk, 2013). Speziell mit Blick auf Deutschland geht dieses Narrativ, welches dann in der Corona-Krise stark und folgenreich war, auf die Debatten zur Notstandsverfassung in den 1960er Jahren zurück (Barczak, 2020, S. 461). Die Realität des Handelns der Exekutive hierzulande zeigt dabei ein Bild, das die Annahme der Krise als Stunde der Exekutive an mehreren Punkten in Frage stellt – nämlich dort, wo es um das Verhältnis von Exekutive und Legislative geht, wo die tatsächliche Handlungsfähigkeit von Verwaltungen hinterfragt wird und wo es um die Effektivität der Strukturen speziell exekutiver Entscheidungsfindung geht.

Zwar wurde mit dem Gesetz zum Schutz der Bevölkerung vor einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 das Infektionsschutzgesetz so geändert, dass das Gesundheitsministerium insbesondere weitreichende Verordnungser-

mächtigungen erhielt, um in verschiedensten Bereichen durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates Regelungen zu treffen (§ 5 Abs. 2 IfSG). Und auch die Landesregierungen regierten auf der Basis einer Verordnungsermächtigung des Infektionsschutzgesetzes (§ 32 IfSG) rasch z. B. mit Rechtsverordnungen zur landesindividuellen Umsetzung des Infektionsschutzgesetzes. Allerdings – das zeigt der Beitrag von *Siefken* und *Hünermund* in diesem Themenschwerpunkt – waren auch die Legislativorgane, der Bundestag und die Länderparlamente wichtige Akteure, die ihre Arbeit unbeirrt und unter hohem Zeitdruck durchaus beschleunigt fortsetzten (siehe auch Barczak, 2020, S. 459; Jennewein & Korte-Bernhardt, 2021). So findet der Beitrag von *Siefken* und *Hünermund* für den Deutschen Bundestag heraus, dass der angesichts der Rhetorik der ‚Stunde der Exekutive‘ erwartbare Bedeutungsverlust des Parlaments jedenfalls in der ‚ersten Welle‘ der Pandemie nicht eingetreten ist. Vielmehr hat der Bundestag in unterschiedlicher Form effektiv an der Regierungspolitik mitgewirkt. Dieser Befund steht im Einklang mit einer empirischen international vergleichenden Studie zu den Aktivitäten von Parlamenten in 159 Ländern in der ersten Phase der COVID-19 Krise (Waismel-Manor, Bar-Siman-Tov, Rozenberg, Levanon, Benoît & Ifergane, 2020). Darin wird gezeigt, dass es gerade keinen Zusammenhang zwischen der Schwere der Krise und der Einschränkung von Parlamentsbefugnissen gibt und dass in den zum Untersuchungszeitpunkt von der Pandemie am schwersten betroffenen Ländern die Parlamente ihre Gesetzgebungsfunktion so gut wie uneingeschränkt weiter wahrnahmen, mit Ausnahme allenfalls der Parlamente in schwachen Demokratien, wo die parlamentarische Arbeit durch rechtliche Einschränkungen während der Corona-Krise gelitten haben (Waismel-Manor, Bar-Siman-Tov, Rozenberg, Levanon, Benoît & Ifergane, 2020).

Darüber hinaus war die Corona-Krise ein Moment, in dem schon aus vorangehenden Krisensituationen wie beispielsweise der ‚Flüchtlingskrise‘ bekannte Mängel (z. B. Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018), wie die Modernisierungsrückstände von Verwaltungen auf allen Ebenen, etwa im Hinblick auf die Digitalisierung, und die Koordinationsdefizite zwischen Verwaltungen, insbesondere im deutschen Exekutivföderalismus, zu Tage befördert wurden. *Tanja Klenk*, *Mirella Cacace* und *Stefanie Ettelt* zeigen dies in ihrem Beitrag zu diesem Themenschwerpunkt am Beispiel des öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD) auf kommunaler Ebene und verdeutlichen dabei zugleich, dass die ‚Stunde der Exekutive‘ keinesfalls nur die Bundes- und Landesexekutiven betrifft, sind doch auch die kommunalen Verwaltungen Teil der Exekutive. Verändern sich Verwaltungsstrukturen im Zuge der Pandemiereaktionen? *Klenk*, *Cacace* und *Ettelt* fragen am Beispiel des öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD) und mit Blick auf Koordinationsformen in und nach der Krise, ob sich Koordination zu polyzentrischen Strukturen gewandelt hat und inwieweit sich neue Entwicklungen verstetigen lassen. Der ÖGD war insbesondere für die Testung und Kontaktnachverfolgung in der ersten Phase der Pandemie der entscheidende Akteur und wurde seit März 2020 immens herausgefordert. Die Autorinnen konstatieren den Bedarf zur grundlegenden Reform des ÖGD sowohl für den Krisen- als auch den Regelbetrieb. Auch wenn die empirische Analyse auf zwei Fallstudien beruht und damit keine Repräsentativität beansprucht, geben die Ergebnisse Hinweise auf Strukturwandel und Faktoren, die auch für die Zukunft einen Reformkurs ermöglichen: Der ÖGD hat sich zu einer polyzentrischen Koordinationsform entwickelt. *Klenk*, *Cacace* und *Ettelt* stellen die Bedeutung von spezifischen Policy-Akteuren heraus (wie z. B. den

„governor“), die eine Reform der institutionellen Architektur und damit die Weiterentwicklung von Public Health Governance befördern. Diese Akteure müssen in ein Netzwerk in Politik und Selbstverwaltung eingebunden sein und für den reformorientierten effektiven Einsatz von Ressourcen sorgen.

Und schließlich wurde die Corona-Krise auch zur Hintergrundfolie für Kritik an der Effektivität der Strukturen exekutiver Entscheidungsfindung. Auch wenn die COVID-19 Krise auf den ersten Blick vor allem eine Stunde der Bundesexekutive war (Barczak, 2020, S. 459), so entstand im Laufe des Jahres 2020 zunehmend der Eindruck, dass vor allem in der Ministerpräsident*innenkonferenz regiert wurde, einem nur informellen Gremium, in dem sich die Bundesregierung und die Chef*innen von 16 Landesregierungen koordinieren. Erst anlässlich der legendären Ministerpräsident*innenkonferenz Ende März 2021, in der ein Oster-Lockdown beschlossen wurde, den die Bundeskanzlerin wenige Tage später entschuldigend wieder zurücknahm, wuchsen die Zweifel an der höheren Rationalität des exekutiven Entscheidens. Mit dem jähen Ende der Blütezeit der Ministerpräsident*innenkonferenz blieb zugleich ein ramponiertes Bild vom deutschen Föderalismus und ein zunehmendes Unverständnis dafür, dass die Länder in der Krise auf dieselben Probleme mit recht unterschiedlichen Maßnahmen reagierten und der Bund viele Bereiche nicht einheitlich regeln konnte oder wollte. Entsprechend argumentiert *Iris Reus* in ihrem Beitrag, dass die COVID-19 Pandemie auch zur „Bewährungsprobe des Föderalismus“ gerate. Vor dem Hintergrund einschlägiger Diskussionen in der Föderalismusforschung (z. B. Sturm, 2007; Kropp, 2020; Münch, 2020) geht die Autorin daher der Frage nach, wie in der Krise (untersucht wurde der Zeitraum März bis September 2020) die föderale Kompetenzaufteilung in den Medien dargestellt wurde. Wird das unterschiedliche Umgehen mit ähnlichen Problemlagen in den Ländern als irrational und nicht mit dem Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse kompatibel wahrgenommen? Oder werden die Vorteile der dezentralen Lösungen im Föderalismus, etwa durch „schnelleres Handeln oder passgenauere Maßnahmen“ (Reus) in den Vordergrund gestellt, so dass am Ende der Wettbewerb der Maßnahmen zu besseren Lösungen (so etwa Behnke, 2020) führt? In einer quantitativen und qualitativen Analyse von 449 Statements aus 14 Tageszeitungen findet *Reus* für die Krise bestätigt, was auch in ‚normalen Zeiten‘ gilt: Die föderalistische Kompetenzaufteilung kommt in den Medien nicht gut davon, eine deutliche Mehrheit der veröffentlichten Statements zum Föderalismus fällt negativ aus. Dabei sind es vor allem die Statements aus der Bevölkerung, von Journalist*innen und auch von Politiker*innen insgesamt, die den Föderalismus negativ sehen, während sich mehrheitlich positive Statements zum Föderalismus in der COVID-19 Krise lediglich bei Landespolitiker*innen von CDU/CSU finden. Reus schließt daraus, „dass die Vorbehalte gegen den Föderalismus (zumindest im Sinne unterschiedlicher Policies in den Ländern) in der Bundesrepublik Deutschland tief verwurzelt“ seien.

3.4 Stunde der Krisenkommunikation? Politische Kommunikation und Partizipation

Kommunikation spielt in Situationen der Krise für das politische und administrative ‚Management‘ der je vorgefundenen Situation eine zentrale Rolle (Boin, McConnell & ‘t Hart, 2021; Christensen & Laegreid, 2020; Wodak, 2021; Gadinger & Michaelis,

2021). Sie erfüllt dabei unterschiedliche Funktionen. Erstens geht es darum, Krise selbst zu erklären, d. h. über Bedrohungslagen und Betroffenheit zu informieren oder aufzuklären und damit zugleich der Verbreitung von Ängsten vorzubeugen oder gar das Aufkommen von Panik und darüber gesellschaftliche Destabilisierung zu verhindern (Boin & Lodge, 2021). Zweitens müssen politische und administrative Maßnahmen zur Krisenbekämpfung erklärt werden (Wodak, 2021; Christensen & Laegreid, 2020). Drittens kommt es insbesondere darauf an, jene Gruppen und Frontline-Akteure, die in der Krise das Funktionieren von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat auch unter schwierigen Umständen sichern, zu würdigen und damit kommunikative Unterstützung für das gesellschaftliche, professionelle und freiwillige ‚Rückgrat‘ der Krisenbewältigung zu leisten (Bouckaert, Galli, Kuhlmann, Reiter & van Hecke, 2020). Übergeordnet ist aber immer auch von Bedeutung, eine bestimmte Erzählung oder ein ‚Narrativ‘ von der Krise und ihrer Bewältigung zu konstruieren und politisch zu transportieren (Boin, McConnell & ‘t Hart, 2021, pp. 65 ff.). An dieser Stelle des Krisen- sowie Maßnahmen-Framings (Boin, McConnell & ‘t Hart, 2021; Wodak, 2021) wird Krise auch zur politischen Gelegenheit oder ‚opportunity‘ (Kuhlmann, Bouckaert, Galli, Reiter & van Hecke, 2021), die Akteure in Politik und Verwaltung in Abhängigkeit der jeweiligen Rahmenbedingungen (institutionelle Einbindung und Machtbasis, politische Unterstützung, gesellschaftlicher Rückhalt etc.) ihres Handelns in unterschiedlicher Weise für ihre Botschaft und für sich (zu) ‚nutzen‘ (versuchen).

Die politische Krisenkommunikation vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie wird in diesem Themenschwerpunkt in mehreren Beiträgen thematisiert und (mit) untersucht. Insbesondere wenden sich *Sven T. Siefken* und *Sebastian Hünermund* sowie *Sonja Blum* und *Johanna Kuhlmann* der Frage der Krisenkommunikation in Corona-Zeiten zu.

Siefken und *Hünermund* zeigen, dass es dem Bundestag während der ersten Welle der Pandemie kaum gelungen ist, seinen ‚Erfolg‘ im Machtspiel von Exekutive und Legislative als solchen nach außen zu kommunizieren. Dabei argumentieren die Autoren, dass es sich hier weniger um ein Beispiel von an sich ‚defizitärer‘ Kommunikation vor dem Krisenhintergrund handelt. Vielmehr verweisen sie darauf, dass die Kontroverse zwischen den Fraktionen – im Deutschen Bundestag zugespitzt die zwischen den Regierungs- und Oppositionsfraktionen –, die demokratische Parlamente auszeichnet und die die Basis der medialen Darstellung der Parlamentskommunikation über (kontroverse) Plenardebatten ausmacht, in Krisensituationen mitunter ausgesetzt ist. Sie wird gerade in der Anfangsphase der Krise durch eine fraktionsübergreifende Einigkeit über notwendige Krisenbekämpfung ersetzt, wodurch allerdings die Sichtbarkeit des Parlaments nach außen hin, gerade im Vergleich zur Sichtbarkeit der Exekutive, leidet. Die Autoren zeigen dabei ebenfalls, dass auch die Abgeordneten, also die einzelnen Mitglieder des Parlaments, die über ihre Wahlkreisarbeit zusätzlich mit den Bürger*innen und Wähler*innen kommunizieren, diese eingeschränkte Wahrnehmbarkeit des Bundestages in der und durch die Öffentlichkeit in der Anfangsphase der Pandemie nur schwer ändern konnten. So wurde Corona auch zur Herausforderung für die Abgeordnetenkommunikation im Rahmen der Wahlkreisarbeit, weil hier übliche Kommunikationsformen (Bürger*innensprechstunde, Besuche bei Bürger*innen, Betrieben etc.) wegen der Kontaktbeschränkungen anfänglich nicht möglich waren und die Abgeordneten sich häufig erst an die Nutzung neuer Medien als Ersatz gewöhnen mussten. Insgesamt, das zeigt der Beitrag, wurde Kommunikation und dabei die Umstellung von

herkömmlichen zu neuen Formen in Zeiten der Corona-Krise gerade für das Parlament zu einer Herausforderung.

Der Beitrag von *Blum* und *Kuhlmann* nimmt den Aspekt des Framings, d. h. der Produktion und Verbreitung eines tragfähigen Narrativs über die Pandemie und die zu ihrer Eindämmung und/oder Bekämpfung durch die Regierung ergriffenen Maßnahmen, in den Blick. Konkret extrahieren die Autorinnen Schlüsselbotschaften aus den Twitter- bzw. Facebook-Nachrichten deutscher und österreichischer Spitzenpolitiker*innen in der jeweiligen Bundesregierung, die im Zeitraum März bis Juni 2020 veröffentlicht wurden. Dabei differenzieren *Blum* und *Kuhlmann* zwischen verschiedenen Stoßrichtungen von politischen Erzählungen, die entweder über sogenannte „giving-to-give“ oder „giving-to-promote“-Narrative darstellen, dass sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen als „verdient“ anerkannt sind. Der kommunikative Gehalt der Pandemiemaßnahmen geht darüber noch hinaus: Die Analyse weist nach, dass die Krisenerzählungen sich auf Bilder und Formulierungen stützen, mit denen Ängste reduziert sowie für Akzeptanz und Verbindlichkeit der Maßnahmen gesorgt werden sollen. Auch dabei lässt sich eine Rückbindung an verschiedene Adressat*innen der Kommunikation identifizieren, die entweder besonderer Unterstützung bedürfen oder aber zum Durchhalten motiviert werden sollen. Über diese Gemeinsamkeiten zwischen Deutschland und Österreich hinaus können die Autorinnen auch Unterschiede offenlegen: Im Unterschied zu Deutschland, wo die materielle Unterstützung für „Leidtragende“ der Pandemie zentral ist, konzentriert sich die Politikkommunikation und Maßnahmengestaltung in Österreich auf den Erhalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. *Blum* und *Kuhlmann* lenken den Blick auch auf die politischen Kontexte, aus denen heraus sich unterschiedliche Fokussierung von Kommunikation und Nutzung der Narrative erklären lassen, und kommen zu überraschenden Ergebnissen: Die während der Corona-Pandemie zu beobachtenden Muster in Kommunikation und Narrativbildung entsprechen einer Umkehr der erwartbaren Zielgruppenkonstruktionen. In der Familienpolitik wandeln sich sozialinvestive Maßnahmen in klassisch fürsorgende Maßnahmen. Es wird Unterstützung für die Leidtragenden, die in der Kommunikation als Opfer konstruiert werden und die Hilfe verdient haben, organisiert. Auch Unternehmen und Organisationen werden als hilfsbedürftig angesprochen, was ebenfalls die Unterstützungsleistungen rechtfertigen soll. Daneben erhalten bestimmte Beschäftigtengruppen eine besondere Aufmerksamkeit als „Held*innen“ in der Krise (z. B. Pflegekräfte). Den Ergebnissen dieses Beitrags zufolge suchen politische Akteure nach geeigneten Narrativen, um die Legitimität und Akzeptanz der politischen Maßnahmen – aus dem ‚klassischen Instrumentenkasten‘ – zu steigern. Die Frage nach Erklärungen für die unterschiedlichen Kommunikationsansätze stellt eine wichtige Anschlussfrage zu dem Beitrag dar.

4 Ausblick

In der Summe der Beiträge zeigt sich, dass zentrale Akteure, die in diesem Themenschwerpunkt in ihrem Krisenhandeln analysiert werden, überwiegend an Bewährtem festhielten, dass institutionelle Arrangements vor dem Hintergrund der Pandemie kaum angepasst wurden und dass weitgehend politische Kontinuität vorherrschte. Die Krise war also – zu diesem Ergebnis kommt die Leserin im Gesamtüberblick der Beiträge des Themenschwerpunktes – zwar ein offenes Gelegenheitsfenster, wurde allerdings

nicht in dem Maße auch als politische Gelegenheit genutzt. So schlug zwar „die Stunde der Politik“ und war die Pandemie ein Auslöser weitreichender Regulierungsaktivitäten (insbesondere im Bereich des Infektionsschutzes) auf Bundes- und Länderebene, existierende Politiken (z. B. Wirtschaftspolitik, Präventionspolitik) wurden dabei in ihren Kerninhalten und -ideen allerdings (zumindest bislang) kaum angetastet. Auch fragten Politik und Verwaltung wissenschaftliche Expertise in unterschiedlichen Bereichen stark nach, zuvorderst im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Allerdings bezweifeln die Autor*innen der entsprechenden Beiträge in diesem Themenschwerpunkt, dass Expertise in großem Maße in politisches Entscheiden eingeflossen sei oder dies in Teilen gar ‚ersetzt‘ habe. Dabei war die mit der Corona-Pandemie entstandene Krisensituation ein Moment, in dem bereits lange bekannte institutionell begründete Schwierigkeiten, z. B. der Bund-Länder-Koordination oder des Agierens des öffentlichen Gesundheitsdienstes in den Kommunen, (abermals) offenkundig wurden. Institutionelle Reformen wurden in der Krise (bislang) jedoch nicht angeschoben. Schließlich wurden in der Corona-Krise vielfach neue Kommunikationswege und -formen gesucht und auch genutzt, jedoch verfielen entsprechende Ansätze, z. B. von Bundestagsabgeordneten, wenig oder sie ‚flackerten auf‘, ohne ein breites Echo auszulösen (z. B. der Hackathon). Inhaltlich suchte die Krisenkommunikation insbesondere der verantwortlichen Regierungsakteure dabei Anschluss an bekannte Bilder und Erzählungen. Insgesamt – das legen die Beiträge dieses Themenschwerpunktes nahe – wurde die Corona-Krise zu einem Moment der „schonungslosen“ Offenlegung von z. B. prozeduralen oder auch organisatorischen Defiziten in Politik und Verwaltung in Deutschland, jedoch (vorerst noch) nicht zum Ausgangspunkt weiter gehender Reformen.

Im Rahmen eines Themenschwerpunktes können wir selbstverständlich nur einen sehr begrenzten Ausschnitt der Diskussion ausbreiten. So bleiben die Effekte der Pandemie auf andere Politikbereiche als die Gesundheits- und die Wirtschaftspolitik, etwa auf die Gleichstellung von Frauen und Männern (z. B. Yerkes et al., 2020) oder die auf die Umweltpolitik (siehe Klatt et al., 2020) unbeleuchtet. Auch die „Auswirkungen der Pandemie auf die Demokratie und die Beschaffenheit ihrer Resilienz“ (Florack, Korte & Schwanholz, 2021, S. 12; Römmele, 2021) thematisiert dieser Schwerpunkt nicht. Offen bleibt die Frage, was in der Krise zu Legitimationsgewinn und was zu Legitimationsverlust geführt hat (Kielmansegg, 2021) oder wie sich die Pandemie auf die Parteien als Vereine (Bukow, 2021) ausgewirkt hat. Auch mögliche Auswirkungen auf die Bundestagswahlen werden nicht thematisiert. Wir hoffen, dass unser Themenschwerpunkt dennoch mit interessanten Schlaglichtern zum Verständnis des Regierens in der Krise beitragen kann. Viele Fragen wird man womöglich erst mit einigem zeitlichem Abstand belastbar beantworten können.

Anmerkung

1 Im Rückblick war dies ein recht missglückter Versuch der Krisenkommunikation.

Literatur

Barczak, Tristan (2020). Die „Stunde der Exekutive“. Rechtliche Kritik einer politischen Vokabel. *Recht und Politik*, 56(4), 458-468. <https://doi.org/10.3790/rup.56.4.458>.

- Behnke, Nathalie (2020). Föderalismus in der (Corona-)Krise? Föderale Funktionen, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse. *Aus Politik und Zeitgeschichte: APuZ*, 70(35-37), 9-15.
- Blum, Sonja & Kuhlmann, Johanna (2021). Wir sind Helden. Sozialpolitische Maßnahmen und politische Kommunikation in der Corona-Pandemie. *dms – der moderne staat*, 14(2), 411-432. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.04>.
- Böcher, Michael, Krott, Max & Zeigermann, Ulrike (2021). Wissenschaftsbasierte Politikberatung in der Corona-Krise: Die Ressortforschung des Robert-Koch-Instituts zwischen wissenschaftlichem Standard und politischem Handlungsdruck. *dms – der moderne staat*, 14(2), 351-372. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.08>.
- Bogumil, Jörg, Burgi, Martin, Kuhlmann, Sabine, Hafner, Jonas, Heuberger, Moritz & Krönke, Christoph (2018). *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik: Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System* (1. Aufl.). *Modernisierung des öffentlichen Sektors: Bd. 49*. Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845295862>.
- Boin, Arjen & Lodge, Martin (2021). Responding to the COVID-19 crisis: a principled or pragmatist approach? *Journal of European Public Policy*, 28(8), 1131-1152.
- Boin, Arjen, McConnell, Allan & 't Hart, Paul (2021). *Governing the Pandemic: The Politics of Navigating a Mega-Crisis*. Springer Nature.
- Boin, Arjen, Kuipers, Sanneke & Overdijk, Werner (2013). Leadership in Times of Crisis: A Framework for Assessment. *International Review of Public Administration*, 18(1), 79-91.
- Bouckaert, Geert, Galli, Davide, Kuhlmann, Sabine, Reiter, Renate & van Hecke, Steven (2020). European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. *Public Administration Review*, 80(5), 765-773. <https://doi.org/10.1111/puar.13242>.
- Bukow, Sebastian (2021). Parteien in der Pandemie: Zwischen Selbstvergewisserung und Aufbruch. In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 185-192). Campus.
- Busch, Andreas (2021). Wissen allein genügt nicht: Die Nutzung von politikberatenden Institutionen während der Corona-Pandemie im Vergleich. In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 283-294). Campus.
- Christensen, Tom & Laegreid, Per (2020). The coronavirus crisis—crisis communication, meaning-making, and reputation management. *International Public Management Journal*, 23(5), 713-729.
- Dal Fabbro, Georgia (2021). Nudging and COVID-19: Behavioural Insights as Policy Tools in the Fight Against the Virus. *Biolaw Journal-Rivista Di Biodiritto*, 191-219.
- Ewert, Benjamin & Loer, Kathrin (2021). Die Corona-Pandemie als Wendepunkt in der deutschen Präventionspolitik? *dms – der moderne staat*, 14(2), 305-333. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.14>.
- Florack, Martin, Korte, Karl-Rudolf & Schwanholz, Julia (2021). „Coronakratie“: Konturen einer neuen demokratischen Realität. In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 11-22). Campus.
- Gadinger, Frank & Michaelis, Philipp (2021). Narrative als Form kollektiver Sinnstiftung: Schwieriges Erzählen. In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 79-89). Campus.
- Hood, Christopher (1986). *The Tools of Government*. Chatham House Publishers.
- Howlett, Michael (2019). *Designing Public Policies: Principles and Instruments* (2. Aufl.). *Routledge Textbooks in Policy Studies*. Routledge. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/gbv/detail.action?docID=5638886>.
- Jahn, Detlef (2021). *Politics and Corona Lockdown Regulations in 35 Highly Advanced Democracies: The First Wave*. Unveröffentlichtes Manuskript, Universität Greifswald.
- Jennwein, Julia & Korte-Bernhardt, Simone (2021). Parlamentarismus in Ausnahmezeiten: Landesparlamente gestalten die Krise mit. In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 99-110). Campus.
- Kielmansegg, Peter Graf (2021). Belagerte Demokratie: Legitimität in unsicheren Zeiten. In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 43-50). Campus.

- Klatt, Anne, Spengler, Laura, Schwirn, Kathrin & Löwe, Christian (2020). *Gesellschaftliche Auswirkungen der Covid-19-Pandemie in Deutschland und mögliche Konsequenzen für die Umweltpolitik*. Verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/2020_09_02_pp_gesellschaftliche_auswirkungen_bf.pdf.
- Klenk, Tanja, Ettelt, Stefanie & Cacace, Mirella (2021). Der öffentliche Gesundheitsdienst in der Corona-Krise: zwischen Hierarchie, loser Koppelung und polyzentrischer Koordination. *dms – der moderne staat*, 14(2), 284-304. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.06>.
- Knorr, Karin (1977). Policy Makers' Use of Social Science Knowledge: Symbolic or Instrumental? In Carol H. Weiss (Ed.), *Using Social Research in Public Policy Making* (pp. 165-182). Lexington Books.
- Kropp, Sabine (2020). *Demokratie im Ausnahmezustand: Hat sich der bundesdeutsche Föderalismus in der Krise bewährt? Forum Politik und Gesellschaft*. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://www.fes.de/forum-politik-und-gesellschaft/artikelseite-news-slider/demokratie-im-ausnahmezustand>
- Kuhlmann, Sabine, Bouckaert, Geert, Galli, Davide, Reiter, Renate & van Hecke, Steven (2021). Opportunity management of the COVID-19 pandemic: testing the crisis from a global perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 497-517.
- Lilleker, Darren, Coman, Ioana A., Gregor, Milos & Novelli, Edoardo (2021). *Political communication and COVID-19: Governance and rhetoric in global comparative perspective*. Routledge.
- Loer, Kathrin (2019). 'Approaches and Instruments in Health Promotion and the Prevention of Diseases'. In Benjamin Ewert & Kathrin Loer (Hrsg.), *Palgrave Studies in Public Health Policy Research. Behavioural Policies for Health Promotion and Disease Prevention* (S. 29-52). Springer International Publishing.
- Mariani, Lucas, Gagete-Miranda, Jessica & Rettl, Paula (2020). Words can hurt: How political communication can change the pace of an epidemic. *Covid Economics*, 12, 104-137. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.33366.88649>.
- Münch, Ursula (2020). Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-)Föderalismus in Zeiten der Coronakrise. In *Jahrbuch des Föderalismus 2020: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (1. Aufl., S. 207-226). Nomos.
- Rehder, Britta (2021). Organisierte Interessen und Staat: Wer gewinnt und wer verliert in der »Coronakratie«? In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 215-222). Campus.
- Reus, Iris (2021). Darstellung des Föderalismus während der Corona-Pandemie – Eine Auswertung von Positionen, Konnotationen und Bewertungen in deutschen Tageszeitungen. *dms – der moderne staat*, 14(2), 373-391. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.12>.
- Römmele, Andrea (2021). Entdemokratisierung: Corona als Gefahr für die Grundpfeiler unseres Systems? In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 167-174). Campus.
- Sack, Detlef, Roland, Aanor & Fuchs, Sebastian (2021). Vom Lockdown in die Staatsbeteiligung? Wirtschaftspolitik in der Covid-19 Pandemie. *dms – der moderne staat*, 14(2), 264-283. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.15>.
- Schiffers, Maximilian (2021). »Unorganisierte« Interessen: Zivilgesellschaft unter Druck von Basis, Politik und Medien. In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 223-236). Campus.
- Schmidt, Robert C. (2021). Are there similarities between the Corona and the climate crisis? *Journal of environmental studies and sciences*, 11, 159-163. <https://doi.org/10.1007/s13412-021-00666-5>.
- Seixas, Eunice Castro (2020). War metaphors in political communication on COVID-19. *Frontiers in sociology*, 5.
- Sell, Kerstin, Saringer-Hamiti, Lea, Geffert, Karin, Strahwald, Brigitte, Stratil, Jan M. & Pfadenhauer, Lisa M. (2021). Politikberatung durch Expert*innenräte in der SARS-CoV-2-Pandemie in Deutschland: Eine Dokumentenanalyse aus Public-Health-Perspektive. *Zeitschrift für Evidenz*,

- Fortbildung und Qualität im Gesundheitswesen*. Vorab-Onlinepublikation. <https://doi.org/10.1016/j.zefq.2021.06.002>.
- Siefken, Sven T. & Hünemund, Sebastian (2021). Der Bundestag in der Corona-Krise. Zwischen materieller Mitwirkung und kommunikativen Defiziten. *dms – der moderne staat*, 14(2), 392-410 <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.05>.
- Skogstad, Grace (2003). Legitimacy and/or Policy Effectiveness? Network Governance and GMO Regulation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 10(3), 321-338.
- Steen, Trui & Brandsen, Taco (2020). Coproduction during and after the COVID-19 Pandemic: Will It Last? *Public Administration Review*, 80(5), 851-855.
- Sturm, Roland (2007). Die Föderalismus-Reform I: Erfolgreiche Verfassungspolitik? In Ralf T. Baus, Thomas Fischer & Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat: Ergebnisse einer gemeinsamen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Bertelsmann Stiftung und des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen* (1. Aufl., S. 34-45). Nomos.
- Thiele, Lukas & Pruin, Andree (2021). Does large-scale digital collaboration contribute to crisis management? An analysis of projects from the #WirVsVirus hackathon implemented during the COVID-19 pandemic. *dms – der moderne staat*, 14(2), 334-350. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.07>
- van Bavel, Jay J., Baicker, Katherine, Boggio, Paulo S., Capraro, Valerio, Cichocka, Aleksandra, Cikara, Mina, et al. (2020). Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response. *Nature human behaviour*, 4(5), 460-471. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0884-z>
- Versluis, Esther, van Asselt, Marjolein & Kim, Jinhee (2019). The Multilevel Regulation of Complex Policy Problems: Uncertainty and the Swine Flu Pandemic. *European Policy Analysis*, 5(1), 80-98.
- Waismel-Manor, Israel, Bar-Siman-Tov, Ittai, Rozenberg, Olivier, Levanon, Asaf, Benoît, Cyril & Ifergane, Gal (2020). COVID-19 and Legislative Activity: A Cross-National Study. *SSRN Electronic Journal*. Vorab-Onlinepublikation. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3641824>.
- Wodak, Ruth (2021). Crisis communication and crisis management during COVID-19. *Global Discourse*, 11(3), 329-353.
- Yerkes, Mara A., André, Stéfanie, Beckers, Debby G. J., Besamusca, Janna, Kruyen, Peter Mathieu, Remery, Chantal, van der Zwan, Roos & Geurts, Sabine (2020). Intelligent lockdown, intelligent effects? The impact of the Dutch COVID-19 ‘intelligent lockdown’ on gendered work and family dynamics among parents. Vorab-Onlinepublikation. <https://doi.org/10.31235/osf.io/uq2pf>.
- ZDF (2020). *Missglückter Coronavirus-Tweet. Der Minister und die Fake News*. www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-gesundheitsministerium-fake-twitter-100.html
- ZDF (2021). *Hohe Akzeptanz für Shutdown*. „Hatten nie eine Mehrheit für Lockerungen“. www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-politbarometer-lockerungen-100.html

Anschriften der Autorinnen:

Dr. Sonja Blum, Lehrgebiet Politikfeldanalyse & Umweltpolitik, FernUniversität in Hagen, Universitätsstraße 33, 58084 Hagen, E-Mail: sonja.blum@fernuni-hagen.de.

Prof. Dr. Kathrin Loer, Professur für Politikwissenschaft, Hochschule Osnabrück, Caprivistraße 30a, 49076 Osnabrück, E-Mail: k.loer@hs-osnabrueck.de.

Dr. Renate Reiter, Lehrgebiet Politikfeldanalyse & Umweltpolitik, FernUniversität in Hagen, Universitätsstraße 33, 58084 Hagen, E-Mail: renate.reiter@fernuni-hagen.de.

Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller, Lehrgebiet Politikfeldanalyse & Umweltpolitik, FernUniversität in Hagen, Universitätsstraße 33, 58084 Hagen, E-Mail: annette.toeller@fernuni-hagen.de.

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-

giert als während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09, nämlich mit einer unmittelbaren und markanten Erhöhung der Staatsausgaben.

In Bezug auf die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung lassen sich zwei Perioden unterscheiden: Zwischen März und Juni 2020 begleitete eine intensive wirtschaftspolitische Aktivität die Gesundheitspolitik und den ersten ‚Lockdown‘. Diese ‚*Schock und Schulden*‘- Periode bestand aus einer unmittelbaren politischen Reaktion auf die gesundheitsinduzierte Wirtschaftskrise (Schock), die in das Konjunkturpaket der Bundesregierung im Juni 2020 mündete, das mit einer entsprechenden Kreditaufnahme verbunden war (Schulden). Aufgrund ihres finanziellen Volumens deuten diese konjunkturellen Maßnahmen in der ersten Jahreshälfte 2020 auf eine Abkehr von der bisherigen Austeritätspolitik der deutschen Regierung hin. Ab Juli 2020 führte die relative Verbesserung der Covid-19-Situation dazu, dass strukturelle wirtschaftliche Probleme und staatliche Subventionen im bestehenden korporatistischen Rahmen der Wirtschaftspolitik diskutiert wurden (z. B. die ‚Automobilgipfel‘). Ab Ende Oktober 2020 fand dann ein fast ununterbrochener Lockdown in den Sektoren Einzelhandel, Gastgewerbe, Gastronomie und Freizeit statt, der mit (verschiedenen) finanziellen Hilfen für die betroffenen Unternehmen kombiniert wurde. Angesichts der Länge und mangelnden Wirksamkeit der restriktiven Maßnahmen in diesen Monaten sank die Unterstützung für die Politik der Regierung. Mit Blick auf die Verteilungsmaßnahmen im Allgemeinen und den Verlust der Akzeptanz bei den kleinen und mittleren Unternehmen im Besonderen bezeichnen wir diese Monate ab Oktober 2020 als die *Periode der ‚Überbrückung und Unzufriedenheit‘*. Diese Periode fand ihr (wohl) vorläufiges Ende mit der Einführung von ‚Stufenplänen‘ und dem damit einhergehenden schrittweisen Ende der Beschränkungen im Frühjahr 2021.

Die Fallstudie geht in folgenden Schritten vor: Zunächst skizzieren wir unsere theoretische Perspektive. Dann widmen wir uns – und das ist der Schwerpunkt des Beitrags – der Beschreibung und anschließend der Erklärung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Angelehnt an das Konzept der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (Zohlnhöfer, 2008; Sack, 2019, S. 99-144) und die bei Christopher Weible et al. (2020) genannten Untersuchungsperspektiven sehen wir als wesentliche Erklärungsfaktoren:

- eine exekutive Politik von Bund und Ländern, in der neben Union und SPD auch Bündnisgrüne, Linke und FDP als Mitregenten im deutschen Föderalismus relevant sind,
- die Rechtfertigung staatlicher Interventionen durch eine Gesundheitskrise (Covid-19-Pandemie),
- die sich zudem im Pfad eines durch die Krisenerfahrungen 2008/09 induzierten wirtschaftspolitischen Paradigmenwandels bewegen,
- und durch Expertengremien gestützt werden.
- Einfluss und Beteiligung von Wirtschaftsverbänden und -kammern sind von moderater Bedeutung.

Die Konklusion fasst unsere Befunde und den weiteren Forschungsbedarf zusammen.

2 Wissenstheoretisch erweiterte Staatstätigkeitsforschung – Zum Untersuchungskonzept

Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der deutschen Bundesregierung zu Beginn der Covid-19-Krise unterscheiden sich deutlich von denjenigen Maßnahmen, die in der Finanzkrise 2008/09 verabschiedet wurden. Insbesondere bei der plötzlichen Abkehr von der bis dato dominierenden Austeritätspolitik handelt es sich um einen kriseninduzierten Policy-Wandel (Hall, 1993), der als fiskalpolitischer Paradigmenwechsel erscheint. Das formulieren wir hier vorsichtig, da es – wie auch 2009 – möglich ist, dass sich mittelfristig wiederum eine austeritäre Fiskalpolitik politisch durchsetzt. Um den Prozess und den Wandel zu beschreiben und zu erklären, gehen wir von dem Konzept der Vergleichenden Staatstätigkeitsforschung aus. Dessen Vorteil liegt in der Integration und Kombination sozio-ökonomischer, institutioneller und akteursbezogener Erklärungsfaktoren. Das Konzept nimmt also mehrere Möglichkeiten in den Blick, Politikergebnisse zu erklären, nämlich sozio-ökonomische Determinanten, Globalisierung und Europäisierung, Institutionen und Vetospieler, Pfadabhängigkeit und Politikerbe, den Einfluss von Parteien und die Machtressourcen organisierter Interessen (Zohlnhöfer, 2008). Allerdings wird der Vorteil, multifaktoriell zu analysieren, dann nicht voll ausgeschöpft, namentlich in internationaler komparativen quantitativen Analysen als Domäne der Vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (z. B. Obinger, Schmitt & Zohlnhöfer, 2014), wenn die Diskussion in der wissensorientierten und interpretativen Policy-Analyse (Münch, 2015) beachtet wird. Hier kommen dann für Konzepte, die unterschiedliche Schulen integrieren, weitere Erklärungsfaktoren für Policy-Wandel in den Blick, namentlich diskursive Paradigmenwandel, Lernprozesse und (als Intermediäre zwischen Wissenschaft und Politik) Expertennetzwerke (Weible et al., 2020, pp. 230-235). Die Bedeutung der einzelnen Faktoren für das konkrete Politikergebnis (hier: die Wirtschaftspolitik in der Covid-19-Pandemie) kann beim qualitativ vorgehenden Process-Tracing gut geprüft werden. Es wird sich zeigen, dass eine angemessene Erklärung der Wirtschaftspolitik sowohl auf sozio-ökonomische bzw. institutionelle als auch auf wissenstheoretische Perspektiven zurückgreifen muss.

Einem derart um wissenstheoretische Erklärungsfaktoren erweiterten multifaktoriellen Untersuchungskonzept (Sack, 2019, S. 99-144) lässt sich gleichwohl gut entgegenhalten, dass hier Perspektiven kombiniert werden, die auf nicht kompatiblen theoretischen Vorannahmen fußen. Das ist insbesondere für theorietestende Fallstudien triftig (Beach & Pedersen, 2013, pp. 9-22). Für eine gegenstandbezogene „explaining outcome“-Analyse sehen wir hingegen die Einbeziehung unterschiedlicher Schulen und Perspektiven aufgrund der empirischen Offenheit eher als vorteilhaft.

Vor diesem Hintergrund richten wir also den Blick nachfolgend auf den sozio-ökonomischen Charakter der Krise, die institutionellen Bedingungen des wirtschaftspolitischen Regierens in der Krise und die entsprechenden Veto-Spieler und ‚Mitregenten‘, d. h. jenen Parteien, die im deutschen Föderalismus an Bundes- und Landesregierungen beteiligt sind, wie auch auf das Lernen aus früheren Krisenerfahrungen und veränderte wirtschaftspolitische Paradigmen. Neben Parteien und Interessenorganisationen geraten so auch Expert*innen in den Blick.²

3 Wirtschaftspolitische Maßnahmen

3.1 Erwartungen an staatliche Interventionen

Die staatliche Wirtschafts- und Fiskalpolitik hat ihre regulativen und distributiven Ausprägungen (siehe *Tabelle 1*; Blum & Kuhlmann in diesem Heft zu redistributiven Corona-Maßnahmen in der Sozialpolitik). Im Kontext der Krise kann einerseits zwischen restriktiv angelegten *Regulierungen*, die auf den Gesundheitsschutz abzielen (z. B. Geschäftsschließungen), und suspendierenden Regulierungen unterschieden werden; bei den letztgenannten wurden die üblichen Pflichten von Unternehmen zeitweise ausgesetzt, sich bei Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit insolvent zu melden. Andererseits können die *distributiven Maßnahmen* in diejenigen unterteilt werden, die kompensierenden Charakter haben sollen, also z. B. die Liquiditätssicherung durch finanzielle Zuschüsse und Kredite („Überbrückungshilfen“), und diejenigen, die investiv und langfristig angelegt sind (Investitionen in Infrastrukturen, Forschung und Entwicklung).

Tabelle 1: Ausprägungen der Wirtschafts- und Fiskalpolitik in der Covid-19-Pandemie

	Regulative Maßnahmen	Distributive Maßnahmen
Zielsezung	Restriktiv (z.B. Geschäftsschließungen, Kundenbegrenzungen/Verkaufsfläche)	Kompensierend (z.B. Überbrückungshilfen, Deckelung der Sozialversicherungsbeiträge)
	Suspendierend (z.B. Moratorium im Insolvenzrecht, Stundung von Steuervorauszahlungen)	Investiv (z.B. Infrastrukturinvestitionen, Automobil-Kaufprämien)

Quelle: Eigene Darstellung.

An die regulativen und distributiven Maßnahmen der deutschen Bundesregierung wurden folgende Erwartungen gestellt (z. B. Sachverständigenrat, 2020): Die Folgen der massiven Angebots- und Nachfrageschocks für Unternehmen und Beschäftigte sollten kurzfristig und problemangemessen reduziert und möglichst kompensiert werden. Zudem sollten die Maßnahmen genutzt werden, um die vor der Covid-19-Krise benannten ökonomischen Strukturdefizite (z. B. Technologiestand, Arbeitskräfteangebot, negative Klimaeffekte) zu beheben, also eine strukturelle Modernisierung der deutschen Wirtschaft zu befördern. Insofern ist zwischen „timely, targeted and temporary“ (TTT)- und „permanent, pervasive and predictable“ (PPP)-Strategien zu unterscheiden (Sachverständigenrat, 2020, S. 111). Eine weitere Erwartung war, die Fehler der Krisenintervention des zweiten Halbjahres 2008, insbesondere die krisenverschärfende, an Austerität orientierte Reaktion nicht zu wiederholen (Enderlein, 2010).

Der finanzielle Umfang der Maßnahmen der deutschen Bundesregierung war beträchtlich. Auch ohne die Berücksichtigung der Maßnahmen der Länder³ zeigt sich, dass Deutschland (gemeinsam mit Italien) zu den OECD-Staaten mit dem umfassendsten finanziellen Einsatz (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) gehörte (*Tabelle 2*; Sachverständigenrat, 2020, S. 2).

Tabelle 2: Umfang wirtschaftspolitischer Maßnahmen im internationalen Vergleich

	Unmittelbare fiskalische Impulse	Stundungen	Weitere Liquiditätsmaßnah- men und Kreditgarantien	Summe
Italien	3,4%	13,2%	32,1%	48,70%
Deutschland	8,3%	7,3%	24,3%	39,90%
Belgien	1,4%	4,8%	21,9%	28,10%
Frankreich	5,1%	8,7%	14,2%	28,00%
Großbritannien	8,0%	2,3%	15,4%	25,70%
Portugal	2,5%	11,1%	5,5%	19,10%
Dänemark	5,5%	7,2%	4,1%	16,80%
Niederlande	3,7%	7,9%	3,4%	15,00%

Quelle: Eigene Darstellung nach Anderson et al., 2020; Angaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dargestellt sind die Staaten mit einem Finanzmitteleinsatz ab 15% des BIP.

3.2 Wirtschaftspolitische Maßnahmen des Bundes

Als eine wesentliche restriktive Maßnahme der Pandemiebekämpfung von Bund und Ländern erfolgte im Lockdown ab Mitte März 2020 auch eine Schließung von Geschäften und Betrieben, die auf § 28 Infektionsschutzgesetz (IfSG, Schutzmaßnahmen nach festgestellten Krankheiten) basierte. Folgenreich und konfliktverschärfend war für die betroffenen Geschäfte, Betriebe und Beschäftigten, dass die Schließung zwar einen Eingriff in das Eigentumsrecht und die Berufsfreiheit darstellt, dieser aber nach IfSG nicht mit einem Rechtsanspruch auf finanzielle Entschädigung einhergeht.

Zur Kompensation der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie und der politischen Maßnahmen wurde ab dem 23.03.2020 ein „Corona-Krise-Schutzschild“ auf den Weg gebracht: So wurden €50 Mrd. Soforthilfe für Selbstständige, Freiberufler*innen und kleine Betriebe bereitgestellt, die aufgrund der Kontaktbeschränkungen kein Einkommen erwirtschaften konnten. Selbstständige und Unternehmen mit bis zu fünf (bzw. zehn) Beschäftigten konnten einmalig Zuschüsse zu Betriebskosten in Höhe von maximal €9.000 (bzw. €15.000) erhalten. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) startete ein „unbegrenztes“⁴ Sonderprogramm für Unternehmen aller Größenordnungen, mit einer Risikoübernahme von bis zu 90% (KMU) bzw. 80% (Großunternehmen). Liquiditätssichernd sollten auch steuerliche Maßnahmen (z. B. Stundungen, Verlustvortrag) wirken. Das Kurzarbeitergeld wurde ausgeweitet und stufenweise auf 80% (bzw. 87%) erhöht. Auch der Zugang zur Grundsicherung wurde erleichtert und Bezugszeitraum wie auch -dauer des Arbeitslosengeldes verlängert. Als weitere distributive Maßnahme für Unternehmen wurde der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) eingerichtet, der aus €100 Mrd. Kapitalmaßnahmen, €400 Mrd. Bürgschaften und €100 Mrd. Beteiligung an der Refinanzierung der Kreditprogramme der KfW bestand. Als Stabilisierungsinstrument sieht der WSF neben Krediten und Kreditgarantien auch die Rekapitalisierung von Unternehmen durch stille Einlagen und direkte Beteiligungen vor. Als weitere Unterstützung für Unternehmen wurde auch die Insolvenzantragspflicht bis Ende September 2020 vorübergehend ausgesetzt (Dorn, Fuest & Neumeier, 2020; Sachverständigenrat, 2020, S. 93-101).

Das Volumen der gesamtstaatlichen haushaltswirksamen Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen lag im Mai 2020 bei über €350 Mrd. Der Umfang

der zusätzlichen Garantien betrug über €800 Mrd. Zur Finanzierung dieser Maßnahmen wurde Ende März 2020 ein erster Nachtragshaushalt von ca. €156 Mrd. verabschiedet (Sachverständigenrat, 2020, S. 136).

Der zweite Schritt zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie folgte Anfang Juni 2020 mit dem €130 Mrd. umfassenden „Konjunktur- und Zukunftspaket“ der Bundesregierung. Insgesamt beinhaltete es 57 Einzelmaßnahmen, von denen wir nachfolgend die wichtigsten distributiven (kompensierend oder investiv) aufführen (siehe *Tabelle 3*).

Tabelle 3: Konjunktur- und Zukunftspaket der Bundesregierung vom Juni 2020

Maßnahmen	Geschätzte fiskalische Kosten
<i>Steuerliche Maßnahmen, Liquiditätshilfen und Finanzierungshilfen (kompensierend)</i>	
Temporäre Absenkung des Mehrwertsteuersatzes von 19% auf 16% (bzw. 7% auf 5%)	€ 20 Mrd.
Senkung der EEG-Umlage ab 2021 über Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt	€ 11 Mrd.
Deckelung der Sozialversicherungsbeiträge durch steuerfinanzierte Zuschüsse auf max. 40%	€ 5,3 Mrd.
Erweiterung des steuerlichen Verlustrücktrags für 2020 und 2021 auf max. €5 Mio. (bzw. €10 Mio. bei Zusammenveranlagung)	€ 2 Mrd.
Verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten und Forschungszulagen für 2020 und 2021	€ 7 Mrd.
Kinderbonus in Höhe von €300 pro Kind und Verdoppelung der Freibeträge für Alleinerziehende	€ 5 Mrd.
<i>Förderprogramme und Subventionen (investiv)</i>	
Bonusprogramm für Investitionen in Innovationen und neue Antriebstechnologie in der Autoindustrie	€ 2 Mrd.
Erhöhung der Kaufprämie für Elektroautos	€ 2,2 Mrd.
Unterstützung der Flottenerneuerung bei Bussen, Lastkraftwagen etc.	€ 3,2 Mrd.
Azubi-Prämienprogramm	€ 0,5 Mrd.
<i>Öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Zukunftstechnologien, Stützung der kommunalen Finanzen (investiv)</i>	
Vorgezogene öffentliche Investitionen in die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und Sicherheits- und Rüstungsprojekte	€ 10 Mrd.
Investitionen in Zukunftstechnologien (Wasserstofftechnik, Quantentechnologie, künstliche Intelligenz und Kommunikation)	€ 13 Mrd.
Investitionen in Elektromobilität	€ 2 Mrd.
Modernisierung der Bahn durch Kapitalerhöhung des Bundes	€ 5 Mrd.
Beschleunigung des Ausbaus eines flächendeckenden 5G Netzes	€ 5 Mrd.
Energetische Gebäudesanierung	€ 2 Mrd.
Ausbau von Kitas und Ganztagschulen	€ 3 Mrd.
Stützung der Kommunen	€ 12,5 Mrd.

Quelle: Dorn, Fuest & Neumeier, 2020; Sachverständigenrat, 2020, S. 112-136.

Um dieses umfangreiche Konjunkturprogramm zu finanzieren, musste Mitte Juni 2020 ein zweiter Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan beschlossen werden, um die ursprünglich geplante Nettokreditaufnahme von €156 Mrd. auf €218,5 Mrd. zu erhöhen (Sachverständigenrat, 2020, S. 136). Es handelte sich um eine (vorläufige?) Abkehr von der Austeritätspolitik. Konjunkturpaket und Kreditaufnahme charakterisieren die ‚Schock und Schulden‘-Phase.

3.3 Wirtschaftspolitische Maßnahmen der Länder

Neben dem Bund haben in der ersten Infektionswelle auch die Länder wirtschaftspolitische Maßnahmen aufgesetzt, die sich nicht in der generellen Zielrichtung – diese ähnelt der des Bundes, nämlich den wirtschaftlichen Schaden des Lockdowns für Unternehmen zu minimieren bzw. zu kompensieren – unterscheiden, aber doch in einer Reihe von Details. Die Unterschiede der Länder lassen sich zunächst anhand des Umfangs der Nachtragshaushalte erkennen, die seitens der Landesregierungen eingebracht wurden und zwischen 31,2% und 2,1% des Gesamthaushaltes 2020 lagen (Sachverständigenrat, 2020, S. 141-147). Direkte finanzielle Unterstützungen betroffener Unternehmen („Härtefallfonds“) variierten in ihrem Charakter zwischen rückzahlbaren und nicht-rückzahlbaren Zuschüssen und sie adressierten Unternehmen unterschiedlicher Größenordnungen. Die Liquiditätskredite der Länder adressierten Unternehmen in einer Spannweite von bis zu zehn oder bis zu 500 Beschäftigten, wiesen Kredithöchstbeträge von bis zu €30.0000 oder bis zu €5 Mio. aus und verlangten keine oder bis zu 5,75% Zinsen/Jahr. Die Unterstützung wurde in drei unterschiedlichen Modellen organisiert, nämlich durch 1.) die Ministerien und Regierungspräsidien, 2.) die Investitionsbanken der jeweiligen Länder, die dann 3.) auch mit den Industrie- und Handels- bzw. Handwerkskammern kooperierten. Die Bereitschaft der Länder, betroffenen Unternehmen ihre Steuern zu stunden, differierte ebenso, wie diejenige, sich an Unternehmen mit Kapitaleinlagen zu beteiligen.

Klaus Gründler, Armin Hackenberger, Lukas Kähn, Remo Nitschke, Niklas Potrafke und Joachim Ragnitz (2020) stellen – hier als Indikator für die distributiven (auch wirtschaftspolitischen) Maßnahmen der Länder – die erheblichen Differenzen der Nachtragshaushalte 2020 dar: Augenfällig sind die nominellen Unterschiede zwischen Nordrhein-Westfalen (€25 Mrd.) und Thüringen (€0). Auch in Bayern (€20 Mrd.) und in Hessen (€12 Mrd.) lagen die Nachtragshaushalte über der €10 Mrd.-Schwelle. Das Bild verändert sich in zweierlei Weise, wenn die Nachtragshaushalte relationiert werden. Dann liegen diese erstens in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Niedersachsen über 25% der Haushaltsausgaben des Vorjahres (2019), in Rheinland-Pfalz, Saarland, Bremen und Brandenburg über 15%. Zweitens zeigt sich, wenn die Nachtragshaushalte in Verhältnis zur Wirtschaftskraft des jeweiligen Bundeslandes (in % des BIP) gesetzt werden, dass Mecklenburg-Vorpommern (6,1%), Schleswig-Holstein (5,63%), Berlin (4,76%), Sachsen (4,68%) und Hessen (4,08%) höhere fiskalische Risiken in der Covid-19-Krise eingehen als die anderen Länder (Nitschke, 2021, S. 4). Es liegt also – entgegen der vielfach geäußerten Kritik an den Ländern – nicht einfach auf der Hand, welche Länder sich entsprechend ihrem Leistungsvermögen besonders engagierten.⁵

3.4 Vorläufige Effekte der wirtschaftspolitischen Maßnahmen – Zwischenergebnisse

Bis Ende Oktober 2020 wurden seitens des Bundes zunächst Zuschüsse und Kredite in Höhe von €70,7 Mrd. vergeben. Knapp drei Viertel der Anträge hatten ein Finanzvolumen unter €800.000. Besonders kleine und mittlere Unternehmen beanspruchten die Gelder, und zwar vorzugsweise zu Beginn der Krise im Frühjahr 2020 (Sachverständigenrat, 2020, S. 94-97). Auch derzeit bleiben die Bilanzen vorläufig (*Tabelle 4*): Für

das Kurzarbeitergeld und die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen berichtet die Bundesagentur für Arbeit ein Ausgabenvolumen von ca. €22 Mrd., die von der Bundesregierung mit ca. €10 Mrd. kompensiert worden sind. Bei der bundeseigenen KfW-Bank lagen die Kreditvolumina in den Bereichen Mittelstand, Existenzgründungen und Unternehmensinvestitionen auf „historischem Höchststand“; Pandemiebedingt waren es ca. €51,5 Mrd. (KfW 2021). Im Rahmen des WSF (€600 Mrd.) sind bislang zwanzig Unternehmen rekaptalisiert worden (ca. €8,7 Mrd.), besonders prominent die Lufthansa (€5,85 Mrd.) (Deutsche Finanzagentur, 2021).

Tabelle 4: Staatliche Zuschüsse an Unternehmen

Zuschüsse an Unternehmen/Titel	Bewilligungen/Auszahlungen an Unternehmen	Durch die Bundesregierung angekündigtes Volumen
Soforthilfe	€ 13,5 Mrd.	€ 50 Mrd.
Überbrückungshilfe I	€ 1,4 Mrd.	€ 25 Mrd.
Überbrückungshilfe II	€ 2,7 Mrd.	€ 25 Mrd.
Überbrückungshilfe III	€ 14,2 Mrd.	€ 25 Mrd.
Novemberhilfe	€ 6,4 Mrd.	€ 15 Mrd.
Dezemberhilfe	€ 6,8 Mrd.	€ 17 Mrd.
Neustarthilfe	€ 1,3 Mrd.	

Quelle: Eigene Darstellung nach BMWF 2021, S. 8.

Sofern es um die Effekte der kompensierenden Sofort- und Überbrückungshilfen geht, wurde für die ca. 4,2 Mio. Selbstständigen und Kleinstunternehmen festgehalten, dass die „Verweilwahrscheinlichkeit in der Selbstständigkeit“ (Stiel et al., 2021, S. 4) in den besonders betroffenen Branchen (Gastronomie, Beherbergung, Kultur) um ca. 10% gestiegen ist, wenn die staatliche Unterstützung zeitnah ausgezahlt wurde, allerdings bei Verzögerungen deutlich sank (Stiel et al., 2021). Dieser Befund lässt sich zwar nicht auf Unternehmen aller Größenordnungen übertragen, insofern sich die Rücklagenbildung und Kreditfähigkeit erheblich unterschied. Er zeigt aber, dass nicht allein die Mittelbereitstellung, sondern eben die Implementierung der Maßnahme auf deren Effektivität wirken. Als Implementationsdefizite sind die (unflexiblen) Programmierungen der Antragsplattformen ebenso zu nennen wie eine unzureichende Spezifizierung der FAQs oder die fehlende Expertise bei den entsprechenden Hotlines (Welt 2021).

Als eine regulatorische Maßnahme, die für Unternehmen die Folgen des Lock-downs erträglicher gestalten soll, ist überdies das anhaltende Moratorium im Insolvenzrecht anzusehen. Zunächst war bis zum 30.09.2020 die Insolvenzantragspflicht für Unternehmen ausgesetzt worden, die infolge der Covid-19-Krise zahlungsunfähig oder überschuldet waren. Diese Aussetzung wurde nachfolgend (nur) für überschuldete Unternehmen verlängert. Die Suspendierung der Insolvenzantragspflicht führte dazu, dass die Effekte der Covid-19-Pandemie auf die Unternehmensdemographie nach derzeit eineinhalb Jahren auch aufgrund der krisenbedingten Veränderung von Geschäftsmodellen nicht gut abzuschätzen sind. Insofern sind vielfach Warnungen vor Unternehmen artikuliert worden, die durch Finanzhilfen künstlich am Markt gehalten werden (sog. „Zombie-Unternehmen“, FAZ.net, 2021).

Bis Redaktionsschluss des Beitrags (August 2021) wurden die bereitgestellten Mittel unterschiedlich ausgeschöpft: Die KfW-Kredite und das Kurzarbeitergeld wurden in

ihrem Rahmen genutzt. Die staatlichen Zuschüsse an die Unternehmen lagen bislang deutlich unterhalb des angekündigten Volumens. Auch der WSF hatte in diesem Sinne „noch Luft nach oben“. Von einer krisenbedingten Flucht in die Staatsbeteiligung kann von wenigen Ausnahmen nicht die Rede sein. Dies liegt auch daran, dass die Wirtschaftsentwicklung im zweiten Lockdown ab November 2020 nicht in ähnlicher Weise eingebrochen ist wie im Frühjahr 2020; das gilt insbesondere für die Industrie und den Bausektor.

4 Erklärung der Krisenbewältigung

Rückblickend erstaunt es, wie unterschiedlich die Bundesregierung (mit identischer parteipolitischer Couleur) in den Krisen 2008 und 2020 reagierte. Wir nähern uns der Erklärung der Krisenbewältigung auf Grundlage des oben skizzierten, wissenstheoretisch erweiterten Konzeptes der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. Situativ überrascht es angesichts der Krisenerfahrungen des Herbst 2001 (9/11) und des Herbst 2008 (Finanzkrise) zunächst nicht, dass seit Ende Februar einmal mehr die „Stunde der Exekutive“ geschlagen hat (vgl. auch Siefken & Hünermund in diesem Heft), die sich aber zugleich auf eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung und die Unterstützung nahezu aller Parteien, auch in den Ländern, stützen konnte. Während die Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zwar punktuell an die Krisenerfahrungen aus den Jahren 2008/09 anschloss, wurde insgesamt ein wirtschaftspolitischer Paradigmenwandel sichtbar. Dieser zeichnete sich bereits seit Mitte der 2000er Jahre ab, auch in den regierungsnahen Expertengremien. Für Wirtschaftsverbände und -kammern kann ein moderater Einfluss auf die Maßnahmen plausibilisiert werden.

4.1 Die Krise als Stunde der Exekutive

In der ‚Schock und Schulden‘-Phase erfolgte eine Fokussierung auf die Exekutive, insbesondere auf das Bundeskanzleramt als „Kern des exekutiven Regierens“ (Korte, 2011, S. 123; s. a. de Maizière, 2019, S. 115-119). Das Krisenmanagement erstreckte sich dann auf die einschlägigen Fachministerien (Gesundheit, Finanzen, Wirtschaft, auch Justiz und Arbeit). Handlungsbedingungen der exekutiven Koordination waren hoher kurzfristiger Handlungs- und Steuerungsdruck bei gleichzeitiger Unkenntnis über wesentliche Fakten und geringer Prognosefähigkeit (Capano, Howlett, Jarvis, Ramesh & Goyal, 2020, pp. 288-291). Die starke Rolle der Ministerpräsident*innen der Länder in der Krisenkoordination war durch ihre Kompetenzen bei der Pandemiebekämpfung wie auch ihre administrativen Kapazitäten im Rahmen des „exekutiven Föderalismus“ begründet, aber keinesfalls eine neue Art der Koordination (de Maizière, 2019, S. 47-48). Ein Blick auf die seinerzeitigen politischen Mehrheitsverhältnisse zeigt, dass der Koalition von Union und SPD im Bund acht Koalitionskombinationen auf Seiten der Länder gegenüberstanden, davon drei Unions-SPD-Koalitionen (mit zwölf Bundesratsstimmen). Bei weiteren fünf Landesregierungen regierten Bündnis 90/Die Grünen mit Union oder SPD (26 Bundesratsstimmen). Die FDP war an drei Landesregierungen (14 Bundesratsstimmen) beteiligt, Die Linke an drei (11 Bundesratsstimmen) und die Freien Wählergemeinschaften an einer (6 Bundesratsstimmen).

Schon mit Blick auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat sind diese Mitregenten relevant, allen voran die Bündnisgrünen. Dies gilt aber auch für die Verwaltungsumsetzung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen in den Ländern. ‚Trotz‘ der Parteienpluralität in Bund und Ländern wurde die Wirtschaftspolitik in der Krise anfangs recht einhellig unterstützt. Die Entscheidungen über die Maßnahmen und die exekutive Koordination fanden also im Rahmen einer ‚übergroßen‘ Koalition statt, Parlamente blieben (zunächst) außen vor und nur noch eine Partei (AfD) war in der Oppositionsrolle.

4.2 Legitimation durch die medizinische Krise

Die breite Akzeptanz der Maßnahmen war aufgrund der medizinischen Krise gegeben. Konkret wurden die wirtschaftspolitischen Maßnahmen – wie hier die Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds – mit den „enorme[n] Unsicherheiten in der Realwirtschaft und Verwerfungen an den Kapitalmärkten“, der Einschränkung unternehmerischer Aktivitäten als Folge der staatlichen gesundheitspolitischen Maßnahmen begründet, die dazu führen könnten, dass

„Unternehmen unverschuldet in Liquiditätsengpässe geraten, [...] zunehmend einer existenzbedrohenden Insolvenzgefahr ausgesetzt [sind] und unzählige Arbeitsplätze bedroht [wären]. [...] In dieser sich zuspitzenden Krisensituation ist es die fundamentale Aufgabe des Staates, die Volkswirtschaft zu stabilisieren, die sozialpolitischen Auswirkungen zu minimieren und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die politische Handlungsfähigkeit des Staates zu stärken.“ (Deutscher Bundestag, 2020a, S. 1).

In der Krise wurde nun – trotz der zuvor erkennbaren ökonomischen Krisenphänomene – eine Aufgabenbestimmung des kapitalistischen Staates, nämlich die Stabilisierung der Wirtschaft in zyklischen Krisen (Klenk & Nullmeier, 2010, S. 277-278), von einer anderen Aufgabe, nämlich dem (Gesundheits-)Schutz für die Bürger*innen und der Gewährleistung ihrer Sicherheit, überlagert. Den wirtschaftspolitischen Maßnahmen kam eine legitimierende Funktion für die gesamte Corona-Krisenpolitik von Bund und Ländern zu (siehe für die Sozialpolitik auch Blum & Kuhlmann in diesem Heft). Die Krisenstrategien der Bundesregierung wurden weit überwiegend in der Bevölkerung akzeptiert. Die Zufriedenheit mit der Regierung und Großen Koalition erreichten ab März 2020 hohe positive Werte. Die Covid-19-Maßnahmen wurden im November 2020 mehrheitlich für richtig gehalten, 26% befürworteten weitergehende Maßnahmen, 14% nahmen sie als übertrieben wahr. Allerdings begann dann ab Januar 2021 die Unterstützung für das Regierungshandeln erkennbar zu schwinden (Forschungsgruppe Wahlen, 2021).

4.3 Krisenerfahrung 2008

Zum erheblichen Umfang der wirtschaftspolitischen Maßnahmen trugen auch die Erfahrungen aus dem Jahr 2008 bei. Die umfassende Rekapitalisierung von Finanzinstituten (prominent die Hypo Real Estate) durch das Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMStG) und den entsprechenden Fonds wie auch die 25%ige Beteiligung an der Commerzbank zeigten erhebliches finanzielles Engagement der Bundesregierung (Herweg & Zohlhnhöfer, 2010, S. 266-268). Das FMStG war insofern bemerkenswert,

als dass damit „das Verhältnis von Staat und Markt neu zugunsten des Staates“ definiert wurde (Hegelich, 2010, S. 339).

Neben der Stabilisierung und Regulierung der Finanzmärkte reagierte die Bundesregierung im November 2008 mit dem Konjunkturpaket I „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“, das insgesamt €11 Mrd. u. a. für Verkehrsinvestitionen, verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten für Unternehmen und steuerliche Entlastungen für private Haushalte zur Verfügung stellte (Horn, Hohlfeld, Truger & Zwiener, 2009). Auch die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes wurde von 12 auf 18 Monate verlängert. Zwei Monate später folgte dann das Konjunkturpaket II mit einem Umfang von €50 Mrd. (Barabas, Döhrn, Gebhardt & Schmidt, 2009). Zentral waren Infrastrukturinvestitionen, die mit €17,3 Mrd. den Bau von Kindertagesstätten, Schulen, Straßen und Krankenhäusern sowie die Gebäudesanierung unterstützen sollten. Jeweils €9 Mrd. flossen in die Senkung der Einkommensteuer und Beitragssätze der gesetzlichen Krankenversicherung. Für die Beschäftigungssicherung sah das Paket €5,9 Mrd. vor. Schließlich wurden €1,5 Mrd. für die – stark kritisierte – „Abwrackprämie“ aufgewendet. Erkennbar war 2008/09 bei Regulierung, Subventionen und Beteiligungspolitik eine „Renaissance des Interventionsstaates“ (Klenk & Nullmeier, 2010, S. 274). Auch setzte sich rasch die Auffassung durch, dass die deutsche Bundesregierung insbesondere in der Frühphase der Krise im Herbst 2008 zu zögerlich, zu wenig umfassend und mit einem „Festhalten an der alten Orthodoxie“ (Enderlein, 2010, S. 252) agierte und sich damit international isoliert hatte (Enderlein, 2010, S. 251-253; Tooze, 2018, pp. 94-98, 184-195).

4.4 Wirtschaftspolitik der Großen Koalitionen

In der Covid-19-Krise agierten Personen (z. B. *Angela Merkel, Olaf Scholz*), die bereits 2008/09 über die Wirtschaftspolitik mitentschieden. Über die Lerneffekte in der Exekutive können wir mangels aktueller Interviews keine Auskunft geben. Gleichwohl kann die frühe und umfassende Reaktion der Bundesregierung einen Lerneffekt anzeigen. Darüber hinaus lässt sich bereits ab 2005 eine stärkere Hinwendung zu staatsorientierter Politik konstatieren. Die Beteiligungspolitik des Bundes suspendierte große Privatisierungsvorhaben (Deutsche Bahn, Deutsche Flugsicherung). Das Beteiligungsportfolio des Bundes stagnierte zwischen 2005 und 2008 (Herweg & Zohlhöfer, 2010, S. 256-266).

Eine stärker auf staatliche Intervention setzende Wirtschaftspolitik wurde dann in den 2010er Jahren durch zwei Initiativen markiert, nämlich die Novellierung des Außenwirtschaftsgesetzes und die „Industriestrategie 2030“ des Wirtschaftsministers *Peter Altmaier*. Diese strebte an, einen Industrieanteil von ca. 25% in Deutschland zu sichern und in wichtigen Bereichen (z. B. künstliche Intelligenz, Biotechnologie, Automobilindustrie, Telekommunikation) eigene, von US-amerikanischen und chinesischen Konzernen unabhängige Schlüsseltechnologien zu etablieren; auch mit dem Einsatz staatlicher Finanzmittel. In diesem Zusammenhang interessieren auch die Novellierungen des Außenwirtschaftsrechts. Diese zielten mit dem Absenken der Schwelle von Beteiligungen von ausländischen Investor*innen (von 25% auf 10%), ab derer die Bundesregierung eingreifen kann, auf den Schutz kritischer Infrastrukturen und von Schlüsselindustrien. Faktisch ging es um die Investitionstätigkeit chinesischer Unter-

nehmen in Deutschland. Strategische Ausgangspunkte dieser industriepolitischen und außenwirtschaftlichen Überlegungen waren einerseits positive volkswirtschaftliche Effekte, die von den „Zukunftstechnologien“ einiger Schlüsselindustrien erwartet wurden, und andererseits die Bedeutung von technologischen Infrastrukturen in geostrategisch unsicherer Lage und militärischer wie wirtschaftlicher Staatenkonkurrenz (Dullien, 2019).⁶ Eine ausgeprägte Anti-Verstaatlichungshaltung in der Union, die im Herbst 2008 zu einer problematischen Bankenrettungsstrategie der deutschen Bundesregierung beitrug (Enderlein, 2010, S. 246-247), war im März 2020 praktisch nicht mehr sichtbar.

4.5 Wirtschaftswissenschaftlicher Paradigmenwandel und Expertengremien

Nach der Finanzkrise wurde auch in Deutschland über die Dominanz des neoklassischen Denkens in Forschung und Lehre der Wirtschaftswissenschaften diskutiert (Thieme, 2018). Diesbezüglich konstatierten Janina Urban und Florian Rommel (2020) jedoch keinen grundlegenden Paradigmenwandel. Auch in der Medienpräsenz und politischen Beratung ließ sich, zumindest bis 2018, ein beträchtliches ordo- und neoliberalen *Bias* feststellen (Pühringer & Beyer, 2021, p. 157). Jüngere Entwicklungen zeigen allerdings bemerkenswerte Veränderungen. So fanden sich im letzten F.A.Z.-Ökonomenranking unter den 20 „einflussreichsten“ Ökonom*innen auch post-keynesianistische und heterodoxe, darunter *Marcel Fratzscher*, *Jens Südekum*, *Sebastian Dullien* oder *Achim Truger* (F.A.Z., 2020). Auch zeigte sich in der Publikations- und Beratungspraxis eine Aufweichung der Grenzziehung zwischen wirtschaftswissenschaftlichen Paradigmen. Am 11.03.2021 veröffentlichten *Peter Bofinger* (Univ. Würzburg), *Sebastian Dullien* (IMK), *Gabriel Felbermayr* (IfW), *Clemens Fuest* (ifo Institut), *Michael Hüther* (IW), *Jens Südekum* (DICE) und *Beatrice Weder di Mauro* (CEPR) ein gemeinsames Papier zur Bewältigung der Wirtschaftskrise (Bofinger et al., 2020). Eine solche Kooperation zwischen Vertreter*innen des arbeitgebernahen Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) und des gewerkschaftsnahen Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) „hätte man“, so *Wolfgang Schmidt*, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, „vor drei Jahren auch nicht erwartet“ (zitiert in Mumme, 2020a). Auch der Sachverständigenrat nahm eine deutlich andere Position als etwa 2009 ein, als eine markt-liberale Position für die Bewertung der Regierungsmaßnahmen maßgeblich war. 2020 wurde die krisenpolitische Reaktion der Bundesregierung überwiegend positiv bewertet (Sachverständigenrat, 2020). Der intensivere und gemäßigte Austausch zwischen den wirtschaftlichen „Lagern“ fand bereits vor Ausbruch der Krise statt, scheint sich aber unter dem Druck situativer Unsicherheit vertieft zu haben. Auch der Austausch zwischen Wissenschaft und Exekutive verstärkte sich im Zuge der Covid-19-Krise, nicht zuletzt aufgrund des akuten Beratungsbedarfs (Mumme, 2020b). So wurden etwa im März 2020 im Bundesfinanzministerium die „Donnerstags-Treffen“ initiiert, bei denen sich Ökonom*innen mit Beamt*innen aus Finanz- und Wirtschaftsministerium oder der EZB informell austauschten. Diese Kommunikation hat in der Periode der ‚Überbrückung und Unzufriedenheit‘ jedoch offenkundig nachgelassen.

4.6 Verbandseinfluss in der Krise

Anders als die Parteien der ‚übergroßen‘ Koalition in Bund und Ländern, waren die deutschen Wirtschaftsverbände in der wirtschaftspolitischen Diskussion seit dem Frühjahr 2020 sehr präsent. Die Verbände fokussierten zunächst auf die rechtliche Ausgestaltung der Maßnahmen, z. B. mit Forderungen nach suspendierenden Regulierungen (u. a. im Insolvenz-, Wettbewerbs-, Umweltrecht). Auch wurde der Umfang der Einschränkungen adressiert. Insbesondere die Schaffung einer langfristigen und koordinierten Planung der Maßnahmen zugunsten eines schnelleren Endes scharfer Beschränkungen, z. B. in Gastronomie oder Logistik, war ein Anliegen. Schließlich forderten die Verbände, die unmittelbaren Folgen der Einschränkungen im Sinne ihrer Mitgliedsunternehmen abzumildern und Betriebsabläufe, z. B. durch arbeitsrechtliche Maßnahmen, aufrechtzuerhalten. Ein „Ruf nach dem Staat“ erstreckte sich auf finanzielle Entschädigung und Liquiditätssicherung, das heißt die Kompensation von Umsatzausfällen, die Übernahme von Kreditbürgschaften oder die Stundung von Zahlungsverpflichtungen gegenüber Behörden. Forderungen nach einer direkten Staatsbeteiligung bei angeschlagenen Unternehmen gab es nicht (Fuchs, Sack & Spilling, 2021). Die Aktivitäten im Rahmen des WSF wurden teilweise ex post als (in der Krise) „vertretbar“ befürwortet, so etwa durch den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI). Weitere Spitzenverbände, ebenso wie die Verbände besonders stark beeinträchtigter Branchen (Tourismus, Luftfahrt, Gastronomie), äußerten sich jedoch öffentlich nicht zur Staatsbeteiligung bei von Insolvenz betroffenen Unternehmen. Moderate aber deutlich artikulierte Skepsis mit Blick auf die Folgen für den Marktwettbewerb wurde hingegen vom Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) geäußert (VDMA, 2020a).

Abseits der früh einsetzenden und anhaltenden Kritik an Betriebsschließungen sowie einer fehlenden ‚Exit‘-Perspektive (z. B. ADV et al., 2020; BTW et al., 2020), ist insgesamt eine hohe Akzeptanz bei den Wirtschaftsverbänden und -kammern für die Maßnahmenpakete der Bundesregierung in der ‚Schock und Schulden‘-Phase festzustellen. Die inhaltliche Kongruenz zeigt sich beispielhaft an den Forderungskatalogen großer Spitzenverbände der Wirtschaft, der AG Mittelstand⁷, des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) ebenso wie des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK). In diesen finden sich u. a. die Erweiterung des steuerlichen Verlustrücktrags, verbesserte Abschreibungsregeln, die Begrenzung der Sozialabgaben, finanzielle Unterstützung für Ausbildungsbetriebe, die Senkung der EEG-Umlage und eine beschleunigte Verwaltungsdigitalisierung (AG Mittelstand, 2020; BDI, 2020; DIHK, 2020) – sämtlich Maßnahmen des Konjunkturpakets. Programmatische Kongruenz beinhaltet allerdings keine zwingende Kausalität. Zwar lässt sich durchaus die frühe und kontinuierliche Konsultation der organisierten Wirtschaftsinteressen durch Kanzleramt, Finanz-, Wirtschafts- und Arbeitsministerium (z. B. Deutscher Bundestag, 2020b) konstatieren, doch deren genauer Verlauf ist nicht rekonstruierbar.⁸

Seit dem Herbst 2020 (in der ‚Überbrückung und Unzufriedenheit‘-Phase) erodierte dann jedoch diese inhaltliche Kongruenz und Koordination zwischen organisierten Wirtschaftsinteressen und Politik; und sie differenzierte sich zwischen Wirtschaftsbereichen aus. Immer deutlicher waren kritische, vor allem ordnungspolitische Positionen von Verbänden (z. B. BDA, 2020) zu vernehmen. Diese unterschieden sich hierbei in Ton und Inhalt zwischen stark von der Pandemie-Bekämpfung betroffenen Branchen

(Gastronomie, Handel, ‚Mittelstand‘; z. B. BVMW, 2020) und anderen Wirtschaftsbe-
reichen (insb. die Industrie; z. B. VDMA, 2020b). Ab Anfang 2021 gab es parallel zu
der Kritik dann zunehmend Versuche, die Staat-Verbände-Koordination wieder zu
stärken, sowohl seitens der Verbände (BDA & BDI, 2021) als auch durch die Bundes-
regierung (z. B. Wirtschaftsgipfel v. 16.02.2021; F.A.Z., 2021). Und mit der Entwick-
lung von Öffnungsstrategien und Stufenplänen – eine wiederholte Forderung einiger
Verbände seit Ende 2020 – ging die öffentliche Kritik der Verbände im Frühjahr 2021
merklich zurück.

Wie auch 2008/09 zeigt sich insgesamt das Muster eines spezifischen „Krisenkor-
poratismus“, in dem Wirtschaftsverbände und -kammern (gemeinsam mit den Gewerk-
schaften) als Ressource zur Krisenbewältigung verstanden und eng in die Kommunika-
tion wirtschaftspolitischer Maßnahmen einbezogen wurden (Rehder, 2021).

5 Konklusion

Derzeit können die Effekte der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der deutschen Bun-
desregierung aufgrund der dynamischen Entwicklung kaum bewertet werden. Die Un-
terstützungsmaßnahmen wurden in Anspruch genommen, bislang aber bei Weitem
nicht ausgeschöpft. Es ist zu Staatsbeteiligungen gekommen, derzeit ist aber nicht ab-
sehbar, ob und inwieweit der WSF hierfür weiter genutzt wird. Mit der vorliegenden
Prozessanalyse beschreiben, kontextualisieren und erklären wir die wirtschaftspoliti-
schen Maßnahmen der deutschen Bundesregierung in den Jahren 2020 und 2021, die
im Rahmen der Covid-19-Krise verabschiedet wurden. Die distributiven und regulatori-
schen Aktivitäten konzentrieren sich auf zwei unterschiedliche Phasen, nämlich die
‚Schock und Schulden‘-Periode (Februar 2020 bis Juni 2020) und die Periode der
‚Überbrückung und Unzufriedenheit‘ (Oktober 2020 bis Mai 2021).

Auf Grundlage des wissenschaftstheoretisch erweiterten Konzeptes der Vergleichenden
Staatstätigkeitsforschung sehen wir den Umfang und Charakter der Maßnahmenkataloge
als das Ergebnis von mehreren interagierenden Faktoren an, nämlich der hierarchi-
schen Koordination der Exekutive, die sich (mit den Bündnisgrünen, der Linken und
der FDP als Mitregenten) auf außerordentlich breite politische Mehrheiten stützen
konnte, der Rechtfertigung der Maßnahmen durch die Pandemie, aber auch wirt-
schaftspolitisch endogener Entwicklungen, nämlich der Krisenerfahrungen 2008/09
und eines stärker staatsinterventionistischen Kurses der Bundesregierung schon vor
2020. Während die politischen Parteien kaum präsent zu sein schienen, zeigt sich,
dass sich die wirtschaftspolitische Expertise, auf die sich die Exekutive stützte,
paradigmatisch pluralisiert hat und sich die organisierten Interessen der Wirtschaft weitgehend
inhaltlich kongruent artikulierten. Die Entscheidungskonstellation ließe sich im Unter-
schied zur Situation 2008/09 als eine ‚übergroße‘ Koalition mit einem ‚Korporatismus
ohne Verbrennungsmotor‘ pointieren.

Zukünftigen Forschungsbedarf sehen wir erstens in der Weiterführung und Konsoli-
dierung der Prozessanalyse. Zum jetzigen Zeitpunkt (August 2021) müssen wir neue
Entwicklungen erwarten. Dabei ist insbesondere offen, ob sich die bisherigen Maß-
nahmenpakete in den nächsten Jahren tatsächlich als zumindest teilweise effektiv für
eine Bearbeitung der strukturellen wirtschaftlichen, technologischen und sozial-
ökologischen Defizite erweisen, die eingangs skizziert worden sind. Auch ist es mög-

lich, dass sich nach der Bundestagswahl 2021 politische Konstellationen ergeben können, die eine Rückkehr zur fiskalischen Austerität anstreben. Zukünftige Forschung sollte zweitens ähnliches „explaining outcome process-tracing“ international komparativ organisieren. In diesem Zuge könnte drittens intensiver diskutiert werden, ob und inwieweit das hier gewählte breit und integrativ angelegte multifaktorielle Untersuchungskonzept fruchtbar für theorietestende Prozessanalysen genutzt werden kann.

Danksagung

Für hilfreiche Anregungen und Kommentare bedanken wir uns bei den Herausgeberinnen des Sonderhefts, bei Tanja Klenk und Miriam Hartlapp sowie auch bei den anonymen Gutachter*innen.

Anmerkungen

- 1 Methodisch beruht der Beitrag auf einer Inhaltsanalyse einschlägiger Quellen- und Dokumente (z. B. BT-Drucksachen, Presseveröffentlichungen von Ministerien und Verbänden) wie auch auf einer schlagwortbasierten Medienanalyse (besonders Frankfurter Allgemeine Zeitung, Süddeutsche Zeitung), mit der manifeste Ereignisse, Akteurskonstellationen und programmatische Aussagen rekonstruiert werden.
- 2 Bekanntermaßen interagiert die deutsche Fiskal- und Wirtschaftspolitik eng mit der europäischen. Auf Europäisierung können wir hier mangels Platzes nicht eingehen, wollen aber wenigstens darauf hinweisen, dass die Europäische Kommission eine eigene Krisenpolitik verfolgte und die Europäische Zentralbank zeitnah mit Stützungsmaßnahmen für den Finanz- und Interbankenmarkt reagierte.
- 3 Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der deutschen Länder unterschieden sich deutlich. Auch dieser Aspekt kann aus Platzgründen nicht vertieft werden.
- 4 Die Bundesregierung erhöhte den Garantierahmen für KfW-Kredite von €357 Mrd. auf €822 Mrd. (Sachverständigenrat, 2020, S. 95).
- 5 Wir können im gegebenen Rahmen nicht en passant eine vergleichende Analyse der Krisen- und Beteiligungspolitik der Länder durchführen. Entscheidend ist aber, dass auch hier ein bekannter Befund der vergleichenden Policy-Analyse gilt: Nicht allein bei den gesundheitspolitischen Maßnahmen, sondern auch bei den wirtschaftspolitischen macht es einen Unterschied, in welchem Bundesland das jeweilige Unternehmen angesiedelt ist (s. a. Siewert, Wurster, Messerschmidt, Cheng & Büthe, 2020, p. 6).
- 6 Auch in der Fiskalpolitik war bereits 2019 eine Abkehr von der „Schuldenbremse“ festzustellen (Karrmans, 2021, S. 514).
- 7 Die Arbeitsgemeinschaft Mittelstand setzt sich zusammen aus Spitzenverbänden unterschiedlicher Wirtschaftsbereiche wie u. a. Banken, Freien Berufen, Gastronomie, Groß- und Einzelhandel oder Handwerk (www.arbeitsgemeinschaft-mittelstand.de).
- 8 Die Bedeutung dieser Abläufe im Einzelfall zeigt auch der Fall des Verbands der Automobilindustrie (VDA). Dieser scheiterte trotz eines „Autogipfels“ im Mai 2020 mit der offensiv vorgetragenen Forderung, eine Kaufprämie (auch) für Autos mit Verbrennungsmotor einzuführen, die sich an der ‚Umweltprämie‘ aus dem Jahr 2009 anlehnen sollte (FAZ.net, 2020; Rehder, 2021, S. 217). Nachfolgend war der Verband allerdings gemeinsam mit der Gewerkschaft IG Metall eng in die Ausgestaltung des Konjunkturpakets einbezogen („Arbeitsgruppe für konjunkturbelebende Maßnahmen“, BMW, 2020b), in dem auch Fördermaßnahmen (insbesondere für private, staatliche wie gewerbliche E-Mobilität) in nennenswertem Umfang (€8,1 Mrd.) für die Automobilwirtschaft enthalten waren.

Literatur

- Anderson, Julia, Bergamini, Enrico, Brekelmans, Sybrand, Cameron, Aliénor, Darvas, Zsolt, Domínguez Jiménez, Marta, Lenaerts, Klaas & Midões, Catarina (2020). *The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus. Bruegel datasets*. Verfügbar unter: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset> [18. November 2020].
- ADV – Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen, BDZV – Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger, BDSSt – Bund der Steuerzahler, BAP – Bundesarbeitgeberverband der Personaldienstleister, BdS – Bundesverband der Systemgastronomie u. a. (2020). *Offener Brief an Bundesminister Helge Braun*. 28. April 2020. Verfügbar unter: https://www.agad.de/fileadmin/user_upload/AGAD/20-04-28_Braun_Verbaendesreiben_Wiederanfahren_der_Wirtschaft.pdf [12. Mai 2021].
- AG Mittelstand (2020). *Wertschöpfung und Beschäftigung mit dem Mittelstand stärken! Eckpunkte der Arbeitsgemeinschaft Mittelstand für ein Konjunkturprogramm im Kontext der Corona-Pandemie*. Juni 2020. Verfügbar unter: https://www.arbeitsgemeinschaft-mittelstand.de/content/Positionen/AGM_Konjunkturpaket_der_Bundesregierung_Wertschoepfung_und_Beschaeftigung_....pdf [19. April 2021].
- Barabas, György, Döhrn, Roland, Gebhardt, Heinz & Schmidt, Torsten (2009). Was bringt das Konjunkturpaket II? *Wirtschaftsdienst*, 89 (2), 128-132. <https://doi.org/10.1007/s10273-009-0899-6>.
- Beach, Derek & Pedersen, Rasmus Brun (2013). *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2020). *Lockdown nicht resignierend verschlafen – Jetzt die Strategie fortentwickeln*. Pressemitteilung v. 29. Oktober 2020. Verfügbar unter: <https://arbeitgeber.de/lockdown-nicht-resignierend-verschlafen/> [25. März 2021].
- BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände & BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie (2021). *BDA und BDI dringen auf evidenzbasiertes Öffnungsszenario und Planungshorizont*. Pressemitteilung v. 10. Februar 2021. Verfügbar unter: <https://bdi.eu/artikel/news/deutschland-steht-vor-entscheidenden-wochen-fuer-evidenzbasiertes-oeffnungsszenario-und-planungshori/> [22. April 2021].
- BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie (2020). *Eckpunkte für ein modernes und effektives Konjunkturpaket*. 28. Mai 2020. Verfügbar unter: <https://bdi.eu/publikation/news/eckpunkte-fuer-ein-modernes-und-effektives-konjunkturpaket/> [19. April 2021].
- Blum, Sonja & Kuhlmann, Johanna (2021). Wir sind Helden. Sozialpolitische Maßnahmen und politische Kommunikation in der Corona-Pandemie. *dms – der moderne staat*, 14 (2), 411-432. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.04>.
- BTW – Bundesverband der Deutschen Tourismuswirtschaft, DRV – Deutscher Reiseverband, DEHOGA Bundesverband u. a. (2020). *Rettungspaket: Wenig Licht, viel Schatten für Tourismuswirtschaft*. Pressemitteilung v. 4. Juni 2020. Verfügbar unter: <http://www.btw.de/presse-publikationen/pressemitteilungen/1013-rettungspaket-wenig-licht-viel-schatten-fuer-tourismuswirtschaft.html> [25. März 2020].
- Bofinger, Peter, Dullien, Sebastian, Felbermayr, Gabriel, Fuest, Clemens, Hüther, Michael, Südekum, Jens & Weder di Mauro, Beatrice (2020). Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen. *Wirtschaftsdienst*, 100 (4), 259-265. <https://doi.org/10.1007/s10273-020-2628-0>.
- BMWE – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020). *Altmaier: „Wir wollen, dass der Wohlstand wieder wächst“*. Pressemitteilung v. 14. Mai 2020. Verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200514-altmaier-wir-wollen-dass-der-wohlstand-wieder-waechst.html> [19. April 2021].
- BMWE – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021). *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*. Mai 2021. Verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/schlaglichter-der-wirtschaftspolitik-05-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=10 [12. August 2021]

- BVMW – Bundesverband mittelständische Wirtschaft, Unternehmerverband Deutschlands (2020). *Ohoven: Lockdown-Beschlüsse auf Verfassungsmäßigkeit überprüfen*. Pressemitteilung Nr. 29/20 v. 29.10.2020. Verfügbar unter: https://www.bvmw.de/fileadmin/01-Presse_und_News/Pressemitteilungen/PM_29-20_Lockdown.pdf [21. April 2021].
- Büthe, Tim, Messerschmidt, Luca & Cheng, Cindy (2020). Policy Responses to the Coronavirus in Germany (May 8, 2020). In Gian Luca Gardini (Ed.), *The World Before and After COVID-19: Intellectual Reflections on Politics, Diplomacy and International Relations*. European Institute of International Relations. Verfügbar unter: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3614794> [27. November 2020].
- Capano, Giliberto, Howlett, Michael, Jarvis, Darryl S.L., Ramesh, M. & Goyal, Nihit (2020). Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses. *Policy and Society*, 39 (3), 285-308. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1787628>.
- de Maizière, Thomas (2019). *Regieren: Innenansichten der Politik*. Herder.
- Deutscher Bundestag (2020a). *Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz – WStFG)*. Drucksache 19/18109 v. 24. März 2020.
- Deutscher Bundestag (2020b). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Claudia Müller, Erhard Grundl, Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*. Drucksache 19/21467 v. 2. September 2020.
- DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2020). *Wirtschaftsstandort bewahren – Zukunftschancen ergreifen*. Verfügbar unter: <https://www.dihk.de/de/aktuelles-und-presse/coronavirus/5-punkte> [23. November 2020].
- Dorn, Florian, Fuest, Clemens & Neumeier, Florian (2020). Nach dem großen Einbruch. Ein Konjunkturprogramm zur Stützung und Erholung der Wirtschaft. *Ifo-Schnelldienst*, 73 (7), 3-12.
- Dullien, Sebastian (2019). Kontrolle bei Übernahmen durch Nicht-EU-Ausländer auch zur Verteidigung von Technologieführerschaft sinnvoll. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 68 (1), 45-52. <https://doi.org/10.1515/zfwp-2019-2005>.
- Enderlein, Henrik (2010). Finanzkrise und große Koalition. Eine Bewertung des Krisenmanagements der Bundesregierung. In Christoph Egle & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009* (S. 234-253). VS Verlag.
- F.A.Z. (2020). *F.A.Z.-Ökonomenranking: Deutschlands einflussreichste Ökonomen*. Verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/f-a-z-oekonomenranking-2020-die-tabellen-16965630.html> [23. November 2020].
- F.A.Z. (2021). *Die Wirtschaft ruft nach Merkel. Wirtschaftsminister Altmaier verspricht den geschlossenen Betrieben mehr finanzielle Hilfe und einen Öffnungsplan. Doch den Verbänden ist das nicht genug*. Von Julia Löhr. 17. Februar 2021, Nr. 40, Seite 15.
- FAZ.net (2020). *Wirtschaftsverbände erhöhen Druck auf Regierung*. 3. Mai 2020. Verfügbar unter: <https://www.faz.net/-gqe-9z1s2> [23. November 2020].
- FAZ.net (2021). *Der Weg in die Zombie-Wirtschaft*. 1. August 2021. Verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/immer-mehr-corona-hilfe-fuehrt-zu-zombie-unternehmen-17464582.html> [01. August 2021].
- Forschungsgruppe Wahlen (2021). *Zufriedenheit mit Regierung und Koalition*. Verfügbar unter: https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/#Zuf_Reg [26. April 2021].
- Fuchs, Sebastian, Sack, Detlef & Spilling, Fynn (2021). Function, shock or resources? Organised Business and the Covid-19 crisis in Germany. *Working Paper Series 'Comparative Governance'*, Nr. 5., April 2021. <https://doi.org/10.4119/unibi/2954321>.
- Gründler, Klaus, Hackenberger, Armin, Kähn, Lukas, Nitschke, Remo, Potrafke, Niklas & Ragnitz, Joachim (2020). Rekordverschuldung nach Corona – wie steht es um die Belastung der Länderhaushalte? *Ifo-Schnelldienst*, 73 (11), 40-49.
- Hall, Peter A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.

- Hegelich, Simon (2010). Diskurskoalitionen in der Finanzmarktrettung. Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz. *dms – der moderne staat*, 3 (2), 339-359.
- Herweg, Nicole & Zohlnhöfer, Reimut (2010). Die Große Koalition und das Verhältnis von Markt und Staat. Entstaatlichung in der Ruhe und Verstaatlichung während des Sturms? In Christoph Egle & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009* (S. 254-278). VS Verlag.
- Horn, Gustav A., Hohlfeld, Peter, Truger, Achim & Zwiener, Rudolf (2009). *Höheres Tempo erforderlich. Zu den Wirkungen des Konjunkturpakets II*. IMK Policy Briefs. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK). Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/107084> [27. November 2020].
- IMF – International Monetary Fund (2020). *World Economic Outlook, January 2020. Tentative Stabilization, Sluggish Recovery?* Verfügbar unter: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/01/20/weo-update-january2020> [27. November 2020].
- Karremans, Johannes (2021). Political alternatives under European economic governance: evidence from German budget speeches (2009–2019). *Journal of European Public Policy*, 28 (4), 510-531. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1748096>.
- Klenk, Tanja & Nullmeier, Frank (2010). Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen. *dms - der moderne staat*, 3 (2), 273-294.
- Korte, Karl-Rudolf (2011). Machtmakler im Bundeskanzleramt. In Martin Florack & Timo Grunden (Hrsg.), *Regierungszentralen* (S. 123-141). VS Verlag.
- Mumme, Thorsten (2020a). *Neue Allianzen in der Coronakrise. Wie eng der Austausch zwischen Ökonomen und Olaf Scholz ist*. Der Tagesspiegel (online). 16. Mai 2020. Verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/neue-allianzen-in-der-coronakrise-wie-eng-der-austausch-zwischen-oekonomen-und-olaf-scholz-ist/25835786.html> [27. November 2020].
- Mumme, Thorsten (2020b). *Was Experten vom Selbstbild des Olaf Scholz halten*. Der Tagesspiegel (online). 10. Dezember 2020. Verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/ich-bin-der-wirtschaftskompetenteste-kanzlerkandidat-was-experten-vom-selbstbild-des-olaf-scholz-halten/26707560.html> [15. April 2020].
- Münch, Sybille (2015). *Interpretative Policy-Analyse. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Nitschke, Remo (2021). Die Bürde der Corona-Schulden – Welche Belastungen erwarten die Länderhaushalte in den nächsten Jahren? *Ifo Dresden berichtet*, 28 (1), 3-9.
- Obinger, Herbert, Schmitt, Carina & Zohlnhöfer, Reimut (2014). Partisan Politics and Privatization in OECD Countries. *Comparative Political Studies*, 47 (9), 1294-1323.
- OECD (2020). *General government debt (indicator)*. Verfügbar unter: <https://doi.org/10.1787/cc9669ed-en> [27. November 2020].
- Pühringer, Stephan & Beyer, Karl M. (2021). Who are the economists Germany listens to? The social structure of influential german economists. In Jens Maesse, Stephan Pühringer, Thierry Rossier & Pierre Benz (Eds.), *Power and influence of economists. Contributions to the social studies of economics* (pp. 147-168). London: Routledge.
- Rehder, Britta (2021). *Organisierte Interessen und Staat: Wer gewinnt und wer verliert in der »Coronakratie«?* In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (215-222). Frankfurt a.M.: Campus.
- Sack, Detlef (2019). *Vom Staat zum Markt. Privatisierung aus politikwissenschaftlicher Perspektive*. Wiesbaden: Springer VS.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020). *Coronakrise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken. Jahresgutachten 2020/21*. Verfügbar unter: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202021/JG202021_Gesamtausgabe.pdf [27. November 2020].
- Siefken, Sven & Hünermund, Sebastian (2021). Der Bundestag in der Corona-Krise. Zwischen materieller Mitwirkung und kommunikativen Defiziten. *dms – der moderne staat*, 14 (2), 392-410. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.04>.

- Siewert, Markus, Wurster, Stefan, Messerschmidt, Luca, Cheng, Cindy & Bütthe, Tim (2020). A German Miracle? Crisis Management during the COVID-19 Pandemic in a Multi-Level System. In Magna, Inacio & Aline Burni (Eds.), *PEX Special Report: Coronavirus Outbreak, Presidents' Responses, and Institutional Consequences*. Verfügbar unter: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3637013> [27. November 2020].
- Stiel Caroline, Kritikos, Alexander S., Block, Jörn & Priem, Maximilian (2021). Soforthilfe für Selbstständige wirkt vor allem positiv, wenn sie rasch gewährt wird. DIW aktuell, 60, 09.März 2021, Verfügbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.812706.de/diw_aktuell_60.pdf [12.August 2021]
- Thieme, Sebastian (2018). *Zehn Jahre Pluralismus-Debatte in der Ökonomik - eine Zwischenbilanz*. Makronom v. 26. April 2018. Verfügbar unter: <https://makronom.de/zehn-jahre-pluralismus-debatte-in-der-oekonomik-eine-zwischenbilanz-26201> [14. Oktober 2020].
- Tooze, Adam (2018). *Crashed. How a Decade of Financial Crises Changed the World*. Penguin Books.
- Urban, Janina & Romme, Florian (2020). *German Economics. Its Current Form and Content*. Working Paper Serie der Institute für Ökonomie und für Philosophie, Nr. 56, 3/2020. Cusanus Hochschule für Gesellschaftsgestaltung. Verfügbar unter: https://www.cusanus-hochschule.de/wp-content/uploads/2020/04/56_German-Economics.pdf [27. November 2020].
- VDMA – Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (2020a). „*Hilfen sind wichtig – aber keine Staatsbeteiligung ohne Ablaufdatum*“. Pressemitteilung v. 23. April 2020. Verfügbar unter: <https://www.vdma.org/v2viewer/-/v2article/render/47744009> [23. November 2020].
- VDMA – Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (2020b). „*Corona-Maßnahmen weisen den richtigen Weg!*“. Pressemitteilung v. 29.10.2020. Verfügbar unter: <http://www.oe-a.org/viewer/-/v2article/render/54649433> [9. April 2021].
- Welt (2021). „*Damit wären viele Liquiditätsprobleme der Unternehmen sehr schnell gelöst*“. 18.02.2021. Verfügbar unter: <https://www.welt.de/wirtschaft/article226569621/Steuerberater-ueber-Corona-Hilfen-Die-Hotline-ist-leider-eine-Katastrophe.html> [12.August 2021]
- Weible, Christopher M., Nohrstedt, Daniel, Cairney, Paul, Carter, David P., Crow, Deseraj A., Durnová, Anna P., Heikkila, Tanya, Ingold, Karin, McConnell, Allan & Stone, Diane (2020). COVID-19 and the policy sciences. Initial reactions and perspectives. *Policy Sciences*, 53 (2), 225-241. <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09381-4>.
- Zohlhöfer, Reimut (2008). Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In Frank Janning & Katrin Toens (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung* (S. 157-174). Wiesbaden: VS Verlag.

*Anschriften der Autor*innen:*

Prof. Dr. Detlef Sack, Fakultät für Human- und Sozialwissenschaften, Institut für Politikwissenschaft, Bergische Universität Wuppertal, Gaußstraße 20, 42119 Wuppertal.
E-Mail: detlef.sack@uni-wuppertal.de

Aanor Roland, Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld, Universitätsstraße 25, 33615 Bielefeld. E-Mail: aanor.roland@uni-bielefeld.de.

Sebastian Fuchs, Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld, Universitätsstraße 25, 33615 Bielefeld. E-Mail: sebastian.fuchs@uni-bielefeld.de.

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,

sind die Stärken und Schwächen dieser Modelle von Koordination von zentraler Relevanz.

2.1 Paradigmen von Koordination

Das erste Paradigma, das zeitlich vom Beginn des 20. Jahrhunderts bis ca. Mitte der 1970er Jahre verortet wird, ist vor allem durch ein funktionalistisches Verständnis von Koordination geprägt. Zentral ist der Gedanke der Gestaltbarkeit („designability“ nach Okhuysen & Bechky, 2009, p. 467): Komplexe Aufgaben und Arbeitsprozesse lassen sich in Einzelschritte zerlegen, auf verschiedene Akteure verteilen und anschließend wieder zu einem konsistenten Ganzen zusammenführen. Dabei gibt es eine rational optimale Form der Koordination, die sich ex ante beschreiben und beispielsweise durch Studien über die Effekte von Standardisierung und Spezialisierung wissenschaftlich untermauern lässt. In der praktischen Anwendung setzt dieses Verständnis von Koordination auf detaillierte Pläne, fest definierte Regeln der Informationsweiterleitung sowie auf hierarchische Entscheidungsstrukturen (Oykhuse & Bechky, 2009, p. 484).

In der zweiten Phase der Theorieentwicklung findet eine kritische Auseinandersetzung mit dem funktional-hierarchischen Paradigma statt, insbesondere bezüglich seiner Annahmen über Rationalität und der Idee eines universell optimalen Modells von Koordination. Die Vorstellung von hierarchisch organisierten Arbeitsprozessen, bei der Arbeitsprozesse zentral gesteuert werden, wird durch das Bild des lose gekoppelten Systems (loosely coupled system) ersetzt. In Abgrenzung zum funktionalistischen Paradigma betont das sich nun herausbildende (neo-)institutionalistische Paradigma die Kontingenz und Situativität von Koordination. Es verweist auf die Bedeutung von feld- oder fallspezifischen Logiken der Angemessenheit („logic of appropriateness“ nach March & Olsen, 1995), die sich nicht nur in formalen Regeln und Strukturen, sondern auch in institutionalisierten Normen und Werten manifestieren. Koordination in lose gekoppelten Systemen – so die Argumentation – ist anpassungsfähiger, flexibler und offener für Innovation als in funktional-hierarchisch organisierten Systemen, vor allem bei turbulenten Umweltbedingungen. J. Douglas Orton und Karl E. Weick (1990) stellen jedoch fest, dass Koordination in lose gekoppelten Systemen nur dann gelingen kann, wenn es eine klare Verständigung über gemeinsame Ziele sowie eine Aufgabenteilung gibt, in der alle Beteiligten ihre Rolle kennen und auch übernehmen. Fehlen diese Voraussetzungen, wird aus dem lose verflochtenen ein desintegriertes System. Probleme entstehen insbesondere, wenn Abstimmungs- und Koordinationsprozesse zwischen den Teilsystemen von Machtasymmetrien geprägt sind oder wenn das Verständnis über gemeinsame Zielsetzungen fehlt.

Seit den 1990er Jahren konzentriert sich die Theorieentwicklung auf ein drittes Paradigma, welches Pedersen, Sehested und Sørensen, (2011) als „pluricentric theory of coordination“ bezeichnen. In diesem Paradigma wird das binäre Systemverständnis früherer Theorieansätze (Vorhandensein von Steuerung, stark oder schwach ausgeprägte Mechanismen) zugunsten hybrider Logiken überwunden. Das Zusammenspiel von Akteuren wird dabei als Netzwerk gedacht, dessen Maschen weiter und enger, dessen Knotenpunkte dicker oder schwächer, auf einer oder mehrerer Ebenen angeordnet sein können (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Sørensen & Torfing, 2009). Koordination wird dabei als relational und abhängig von der Kommunikation der Akteure verstanden

(Hoffer Gittell, 2002). Koordination gelingt dann, wenn Akteure Situationen auf gleiche Weise interpretieren, beispielsweise aufgrund gemeinsam geteilter Weltbilder, Normen und Werte oder wechselseitigen Vertrauens. Koordinationsmuster folgen einer feld- bzw. fallspezifischen Logik und haben nur einen temporären Charakter. Im polyzentrischen Paradigma werden dementsprechend Elemente des lose gekoppelten und des hierarchischen Modells zusammengeführt: Fragmentierung wird – wie im lose gekoppelten Modell – als systemimmanent begriffen. Aus dem funktional-hierarchischen Modell greift das polyzentrische Paradigma die Idee der Gestaltbarkeit auf und betont die Notwendigkeit von Steuerung.

Im polyzentrischen Modell wird einem Akteur innerhalb des Netzwerkes die Rolle des „Governors“ zugeschrieben, der durch Monitoring und Netzwerkmanagement eine Steuerungsfunktion übernimmt, innerhalb derer die Akteure ihre relative Autonomie ausleben (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Rhodes, 1997). Pedersen, Sehested und Sørensen (2011, p. 379) betrachten diese als Metagovernance bezeichnete Form der hierarchischen Koordination als notwendig, damit innerhalb des Netzwerkes effektive Selbststeuerung erfolgen kann. Es ist Aufgabe des Governors, diese Rahmenbedingungen zu schaffen und Selbststeuerung beispielsweise durch kommunikative Mittel (story telling, framing), durch Anreize und die Bereitstellung von Ressourcen zu fördern (Sørensen & Torfing, 2009).

Metagovernance soll darauf hinwirken, die horizontale und vertikale Vernetzung zu stärken und Mechanismen zu etablieren, mittels derer relevantes Steuerungs- und Fachwissen geteilt und eine gemeinsame Problemsicht befördert werden kann. Aufgabe des Governors ist ferner, Qualitätskontrollen und Rechenschaftsmechanismen in polyzentrisch organisierten Systemen zu verankern, Lernerfahrungen über neue Modelle, Instrumente und Strategien zu systematisieren und zu kommunizieren sowie Rückkopplungsmechanismen bereitzustellen, so dass Informationen über Probleme, die vor Ort nicht gelöst werden können, übergeordnete Ebenen erreichen, um dort bearbeitet zu werden.

Im Unterschied zur hierarchischen Steuerung besteht im polyzentrischen Modell kein Anspruch darauf, jeden Aspekt von Top-down zu bestimmen. Der Governor begrenzt also seinen eigenen Führungsanspruch und gesteht den Akteuren innerhalb des Netzwerkes Entscheidungs- und Handlungsspielraum zu. Diese Spielräume sind erforderlich, um die Motivation der lokalen Akteure vor Ort zu erhalten bzw. zu steigern, und damit sich Lösungsansätze an lokale Gegebenheiten oder sich verändernde Rahmenbedingungen anpassen lassen (Pedersen, Sehested & Sørensen, 2011, p. 389). Zum Gelingen polyzentrischer Koordination ist jedoch auch die Inanspruchnahme dieser Freiräume durch die beteiligten Akteure erforderlich. Gleichzeitig ist zu akzeptieren, dass Vorgehen und Ergebnisse lokal variieren und auch suboptimale Ergebnisse erzielt werden.

Tabelle 1 zeigt zusammengefasst eine Übersicht der Stärken, Schwächen und Voraussetzungen der drei Modelle von Koordination.

Tabelle 1: Drei Modelle der Koordination: Stärken, Schwächen und Voraussetzungen

Hierarchisch-funktional	Lose verbunden (neo-institutionalistisch)	Polyzentrisch
STÄRKEN		
<ul style="list-style-type: none"> – Klare Verantwortlichkeiten durch System der Unter- und Überordnung – Ressourceneffizienz – Planbarkeit – Geschwindigkeit – Einheitlicher Ansatz 	<ul style="list-style-type: none"> – Flexibilität und Anpassungsfähigkeit – Autonomie lokaler Akteure – Vielfalt lokaler Lösungsansätze – Fähigkeit zur Innovation 	<ul style="list-style-type: none"> – Flexibilität und Anpassungsfähigkeit – Vielfalt lokaler Lösungsansätze – Zentrale Übersicht durch Monitoring
SCHWÄCHEN		
<ul style="list-style-type: none"> – Unflexibel und statisch – Geringe Innovationsfähigkeit – Repliziert den Status Quo – Demotivation durch geringe Autonomie lokaler Akteure 	<ul style="list-style-type: none"> – Hohes Risiko der Desintegration und fehlenden Koordination – Keine langfristige Planung oder Zusammenarbeit – Anfällig für Machtasymmetrien 	<ul style="list-style-type: none"> – Mittleres Risiko der Desintegration – Ressourcenintensiv und wenig effizient durch Dopplung – Hohes Konfliktpotential, da Konsens über Weltbilder, Normen und Werte immer wieder erneut herzustellen ist – Risiko des Scheiterns
VORAUSSETZUNGEN		
<ul style="list-style-type: none"> – Existenz eines zentralen Akteurs mit hoher Legitimität – Bereitschaft lokaler Akteure, Anweisungen zu befolgen 	<ul style="list-style-type: none"> – Akteure brauchen (temporär) gemeinsame Ziele, Normen und Weltbilder – Eigeninitiative bei gleichzeitig klarem Rollenverständnis – Klare Aufgabenteilung – Hoher Anspruch an Kommunikation 	<ul style="list-style-type: none"> – Existenz eines zentralen Akteurs mit hoher Legitimität (Governor) und begrenztem Führungsanspruch – Mittlere Autonomie der lokalen Akteure, um Motivation zu erzeugen/erhalten und Anpassungsmöglichkeiten zu schaffen – Hoher Anspruch an Kommunikation/zweiseitige Kommunikation – Fähigkeit zum Lernen und Risikotoleranz

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

2.2 Koordination im Krisenfall

Neben den grundsätzlichen Fragen zum Verständnis und den Voraussetzungen von Koordination gibt es in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur eine intensive Auseinandersetzung über die Möglichkeit zur Koordination in der Krise. Die drei oben genannten Theorieperspektiven sind auch in dieser Literatur vertreten und artikulieren unterschiedliche Annahmen darüber, wie Koordination im Krisenfall gelingen kann. Basierend auf *Tabelle 1* werden im Folgenden Stärken, Schwächen und Voraussetzungen der vorgestellten Koordinationsmodelle speziell im Krisenfall betrachtet.

Die funktional-hierarchische Perspektive geht davon aus, dass man sich auch auf komplexe Krisen optimal vorbereiten und diese durch gute Planung und solides Management beherrschen kann. Der Vorteil dieses Top-down Vorgehens ist, dass die Aufgabenteilung im Vorfeld geklärt ist und dadurch ein schnelles und einheitliches

Handeln ermöglicht wird. Das Modell stößt jedoch an seine Grenzen, wenn die Herausforderungen den vorhandenen Planungs- und Ressourcenrahmen überschreiten. Es setzt voraus, dass die hierarchische Vorgehensweise und insbesondere die Rolle der zentralen Akteure an der Spitze der Hierarchie als legitim anerkannt werden.

Demgegenüber akzeptiert die neo-institutionalistische Perspektive, dass Teilsysteme eigenen, internen Logiken folgen, die sich für diese selbst zwar bewährt haben, aber die Zusammenarbeit über Systemgrenzen hinweg nicht unbedingt erleichtern. Dies gilt auch für die Koordination in Krisensituationen, da hier oftmals Akteure erstmals aufeinandertreffen (Wolbers, Boersma & Groenewegen, 2018; Christensen, Læg Reid & Rykkja, 2015). Die politik- und verwaltungswissenschaftliche Krisenfor schung befasst sich in diesem Zusammenhang mit den Grenzen der Steuerung im Krisenfall und fragt, wie ein Auseinanderdriften (decoupling) der nur lose gekoppelten Teilsysteme vermieden werden kann. Zumindest temporär gemeinsam geteilte Ideen, Normen und Weltbilder (shared understanding) spielen hierfür eine zentrale Rolle (Pedersen, Sehested & Sørensen, 2011, p. 387). Das Risiko ist jedoch hoch, dass die Zusammenarbeit suboptimal bleibt und im Krisenfall versagt.

Auch die aktuelle Diskussion über Koordination im Krisenfall ist durch polyzentrische Modelle geprägt. Diese akzeptieren, dass ein politisch-administratives System komplex und auch fragmentiert ist, wobei letzteres sogar die Voraussetzung für autonomes und flexibles Handeln der Akteure angesichts sich schnell verändernder Rahmenbedingungen bildet. Entscheidend für gelingende Koordination sind ein oder mehrere Governor(s), deren Aufgabe es ist, den Handlungsrahmen der Akteure zu definieren und zu überwachen. Dementsprechend ergibt sich die Resilienz und Robustheit eines Systems aus seiner Fähigkeit zur Anpassung, *nicht* aus der Erhaltung seiner bestehenden Strukturen und Prozesse (Ansell, Sørensen & Torfing, 2020). Eine solche Adaptionleistung lässt sich zum Beispiel durch Improvisation (bricolage) erzielen oder durch Skalierung, das heißt durch den schnellen Auf- oder Abbau von Kapazitäten.

Ein weiteres Instrument polyzentrischer Koordination ist die Modularisierung, also die Entwicklung von Lösungsansätzen als Systembausteine, die auf andere Situationen und Orte leicht übertragen werden können. Anders als im zentral gesteuerten hierarchischen Koordinationsmodell ermöglicht diese Vorgehensweise Flexibilität, indem sich Module in immer neuer Weise zusammenfügen lassen. Auch die Delegation von Entscheidungskompetenzen und Befähigung von Teilsystemen zur Selbststeuerung ist eine Strategie zur Steigerung der Adaptionfähigkeit und damit der Resilienz. Dementsprechend zeichnet sich gutes Krisenmanagement durch die gelungene Balance zwischen einer starken zentralen Steuerung und lokaler Autonomie aus. Voraussetzungen für Koordination im polyzentrischen Modell sind Metagovernance, also Führungsvermögen, das die Balance zwischen zentralen Kompetenzen und lokaler Autonomie hält, sowie die Fähigkeit, gemeinsame Ziele und Wertvorstellungen zu schaffen (Ansell, Sørensen & Torfing, 2020). Von Nachteil ist jedoch, dass polyzentrische Koordination ressourcenintensiv sein kann, da sie Redundanzen und Wiederholungen erfordert (siehe auch Howlett, Capano & Ramesh, 2018, p. 406). Alle Beteiligten, auch der Governor, müssen bereit sein, Ineffizienzen und Fehler zu tolerieren. Krisenmanagement ist damit nicht nur eine Frage technischer Lösungen, sondern auch der politischen bzw. Organisationskultur (Christensen, Læg Reid & Rykkja, 2016, p. 892).

Um polyzentrische Koordination von einem unkoordinierten, ad hoc erfolgenden und situativen „Muddling through“ zu unterscheiden, ist die Beobachtung von Meta-

governance essentiell. Bislang sind polyzentrische Koordination und Metagovernance jedoch nicht im Kontext von föderalen Mehrebenensystemen beschrieben worden. Föderale Systeme, so lässt sich argumentieren, sind grundsätzlich polyzentrisch angelegt und auch im Krisenfall sind Kompetenzen zwischen den Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen aufgeteilt. Hinzu kommt, dass die Identifikation von Metagovernance im komplexen, sektoral gegliederten deutschen Gesundheitssystem erschwert ist. Je mehr Teilsysteme – und damit auch potenzielle Governors – beteiligt sind, desto anspruchsvoller wird Metagovernance.

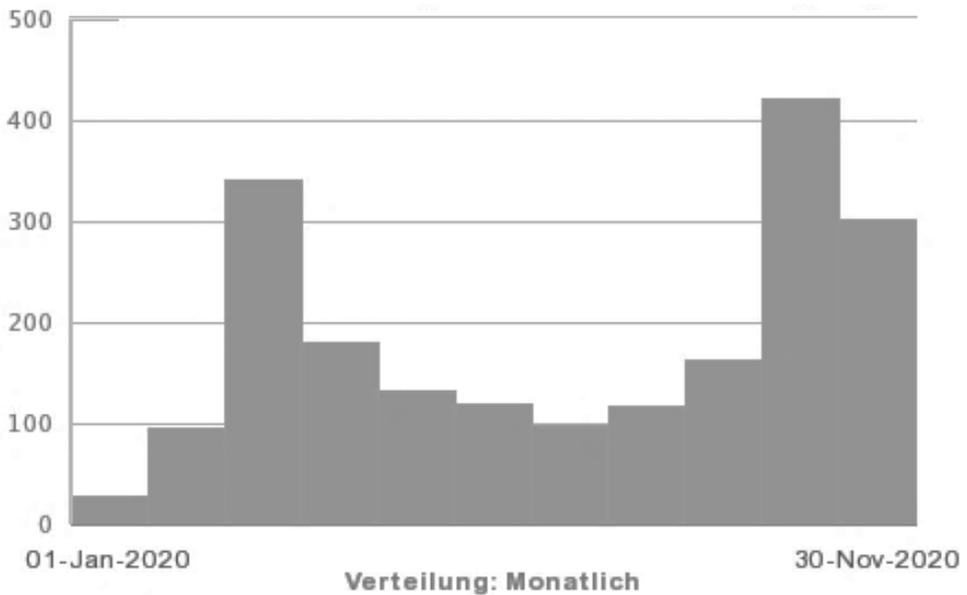
3 Datengrundlage und Methoden

Die Analyse von Policy-Dokumenten und Medienbeiträgen dienen der Identifikation von Koordinationsleistungen – und damit auch von Metagovernance – durch den ÖGD in der Krisensituation. Datengrundlage bilden dazu Policy-Dokumente einschließlich Gesetzestexten, Richtlinien und Planungsdokumenten von Organisationen der Landes- und Bundesregierungen sowie Stellungnahmen von Berufsverbänden. Die Recherche dieser Dokumente erfolgte gezielt über die Websites der jeweiligen Organisationen und Suchmaschinen. Sie dienen dazu, gesetzliche Rahmenbedingungen, Aufbau und Mandat des ÖGD im Krisenfall zu verstehen.

Darüber hinaus wurden sieben überregionale Tages- und Wochenzeitungen (Süddeutsche Zeitung (SZ), Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Die Zeit, Tageszeitung (TAZ), Der Tagesspiegel, Die Welt und Frankfurter Rundschau (FR), einschließlich der jeweiligen online-Ausgaben, über das Suchportal Factiva ausgewertet. Die Analyse der Medienartikel erfolgt thematisch fokussiert auf zwei Fallbeispiele, Kontaktverfolgung und Testung, als zentrale pandemiebedingte Aufgaben der Gesundheitsämter (GA), die ein hohes Maß an Koordination erfordern. In die Auswertung wurden Artikel einbezogen, in denen das Stichwort „Gesundheitsämter“ im engen Kontext (Operator: „same“) von „Kontaktverfolgung“ oder „Testung“ steht. Schwerpunkt der Berichterstattung waren März 2020 (insbesondere Kontaktverfolgung) sowie Oktober/November 2020 (Kontaktverfolgung und Testung). In unserer Analyse konzentrieren wir uns auf die Spitzenmonate der Berichterstattung, März und Oktober 2020, wie in den *Abbildungen 1 und 2* dargestellt.

In einem weiteren Analyseschritt wurden die Berichte nach genauer Lektüre auf die Schilderung der Akteure, ihrer Arbeitsabläufe und auf Änderungen bestehender Vorgehensweisen hin untersucht und für diesen Beitrag beispielhaft ausgewählt. Ergänzend fanden Hintergrundgespräche mit Expert*innen aus dem ambulanten und stationären Gesundheitssektor, dem Pflegebereich, der Kommunalverwaltung und dem Sanitätsdienst der Bundeswehr statt, um das in den Medien beschriebene Krisenmanagement zu kontextualisieren.

Abbildung 1: Berichterstattung über Kontaktverfolgung

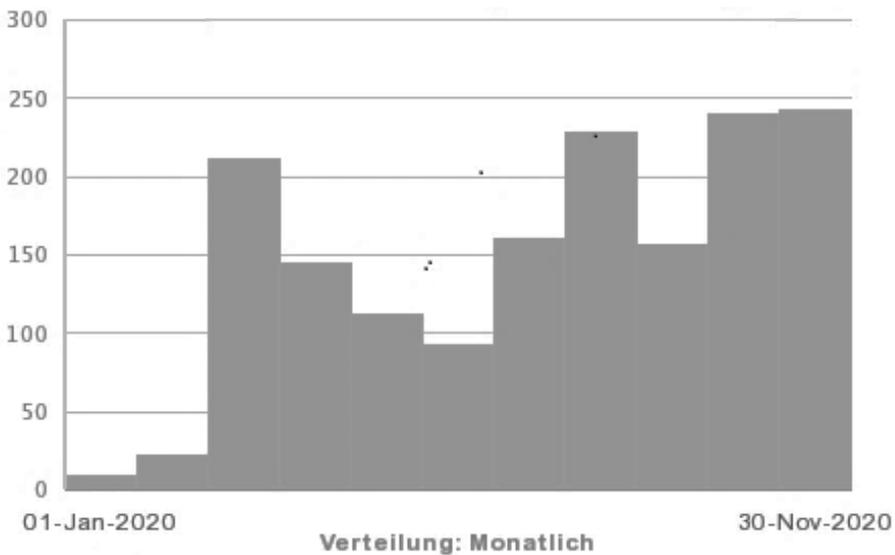


1,985 Dokumente Von 28/01/2020 bis 30/11/2020

© 2021 Factiva, Inc. Alle Rechte vorbehalten.

Quelle: Factiva, eigene Zusammenstellung.

Abbildung 2: Berichterstattung über Testung



1,614 Dokumente Von 28/01/2020 bis 30/11/2020

© 2021 Factiva, Inc. Alle Rechte vorbehalten.

Quelle: Factiva, eigene Zusammenstellung.

4 Aufgaben und Mandate des ÖGD

Im Folgenden stellen wir Aufbau und Mandat sowie die gesetzlichen Rahmenbedingungen des ÖGD vor. Dabei zeigt sich, dass die drei Koordinationsansätze – hierarchisch, lose verbunden und polyzentrisch – bereits in der Struktur und im gesetzlichen Auftrag des ÖGD angelegt sind.

4.1 Die Gesundheitsämter in der Hierarchie von Bund und Ländern

Öffentliche Gesundheit fällt in Deutschland in die Kompetenz des Bundes, der Länder und der Kommunen, ist jedoch vor allem eine Aufgabe der Bundesländer (GG 30) (Reisig & Kuhn, 2020). Auch die Rolle der Gesundheitsämter als lokale Akteure ist vor allem durch die Landesgesetzgebung festgelegt, somit übt die Landesregierung die Funktion des Governor aus (Behnke & Zimmermann, 2020). Strukturelle Unterschiede gibt es bei der Frage, ob Gesundheitsämter Teil der staatlichen Landesverwaltung (z. B. in Bayern und Baden-Württemberg) oder der kommunalen Selbstverwaltung sind (z. B. in Nordrhein-Westfalen) sind. Zudem variieren Landesgesetze in der Beschreibung der Aufgaben der kommunalen Gesundheitsämter, beinhalten jedoch übereinstimmend Gesundheitsvorsorge (Aufklärung, Gesundheitserziehung, Beratung), Gesundheitsfürsorge für spezielle, insbesondere vulnerable Gruppen, Gesundheitsförderung und Gesundheitsschutz, insbesondere bei übertragbaren Krankheiten, als Kernfunktionen (Deutscher Bundestag, 2015).

Die Aufgaben der Gesundheitsämter bei der Krisenvorbereitung und dem Krisenmanagement werden in den Plänen der Länder für die Vorbereitung auf eine Influenza-Pandemie beschrieben. So legt der Pandemieplan des Landes Baden-Württemberg Rahmenbedingungen, Strukturen, Aufgaben und Zuständigkeiten in der Pandemiebewältigung fest, darunter die Mitwirkung der Gesundheitsämter im Verwaltungsstab der Kommunen (Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg, 2020, insbes. S. 14 ff.). Die Gesundheitsämter sind hierin aufgefordert, entsprechendes Fachwissen beizutragen und den Führungsstab, der im Pandemiefall einzurichten ist, entweder zu leiten oder darin mitzuwirken. Grundlage hierfür ist die Einschätzung der epidemiologischen Lage vor Ort auf Basis von Daten der Krankenhäuser, Arztpraxen und Apotheken sowie von Meldedaten nach Infektionsschutzgesetz.

Ein weitgehend hierarchisches Rollenverständnis ergibt sich aus den Bestimmungen des (Bundes-) Infektionsschutzgesetzes (IfSG), das die Aufgaben des ÖGD in Bund, Ländern und Kommunen bei der Bekämpfung bestimmter Infektionserkrankungen festlegt. Das IfSG regelt insbesondere den Beitrag der verschiedenen Hierarchieebenen zur Meldepflicht. Zur Umsetzung der Meldepflicht sind – neben dem ÖGD – auch Gemeinschaftseinrichtungen (Kindertageseinrichtung, Schulen, Einrichtungen für ältere, behinderte und pflegebedürftige Menschen) verpflichtet (§36 IfSG). Anlässlich des Ausbruchs der Pandemie erweiterte das Bundesgesundheitsministerium (BMG) im Januar 2020 die Meldepflicht auf SARS-CoV-2.

Im Pandemiefall kann der Bundestag die Rolle des Bundes als Governor stärken, indem er eine „Epidemische Lage von nationaler Tragweite“ feststellt (§5 IfSG). Diese ermächtigt das BMG durch Rechtsverordnung und ohne Zustimmung des Bundesrats, Maßnahmen festzulegen, die der Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung (z. B.

Erhalt und Ausbau von Laborkapazität) und dem Schutz der Gesundheit (z. B. Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für Gesundheitsämter) dienen, sofern sie die Befugnisse der Länder nicht einschränken.

Das IfSG legt auch fest, dass Gesundheitsämter in Fragen des Infektionsschutzes gegenüber anderen Einrichtungen weisungsbefugt sind (z. B. bei der Durchführung der (infektions-)hygienischen Überwachung (§ 15a IfSG) oder bei Maßnahmen zur Verhütung übertragbarer Krankheiten (§ 16 IfSG)). Das heisst, sie treten im Rahmen bestimmter hoheitlicher Aufgaben ebenfalls als Governor gegenüber anderen (kommunalen) Akteuren auf. Sie können die Erstellung eines regelkonformen Hygieneplans einfordern oder die temporäre Schließung einer Einrichtung anordnen, wenn das dem Schutz der Gesundheit der Bewohner*innen bzw. Nutzer*innen dient. Das Gesetz verpflichtet die Gesundheitsämter ferner, Ansteckungsquellen zu ermitteln (§ 25 IfSG) und Schutzmaßnahmen durchzusetzen, darunter Maßnahmen der Isolierung im Ansteckungsfall (§ 28 IfSG).

Auch das Robert Koch Institut (RKI) auf Bundesebene erhält zusätzliche koordinierende Funktionen durch das IfSG, z. B. bei der Zusammenführung und Auswertung der Meldedaten. Ferner übernimmt das RKI Steuerungsaufgaben, indem es „Richtlinien, Empfehlungen, Merkblätter und sonstige Informationen zur Vorbeugung, Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten“ (IfSG §4) erstellt (z.B. RKI, 2020a), die von Gesundheitsämtern umzusetzen sind.

4.2 Lose verbunden: ÖGD, Gesundheitsversorgung und Kommunalverwaltung

Der ÖGD wird häufig als Dritte Säule – neben dem ambulanten und stationären Gesundheitssektor als Erste und Zweite Säule – bezeichnet; eine Metapher, die die Trennung der Bereiche sowie die Nachrangigkeit des ÖGD als staatlicher Akteur im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zum Ausdruck bringt (Grunow & Grunow-Lutter, 2000). Gesundheitsämter erbringen sogenannte (sozial-) kompensatorische Leistungen im Rahmen der Gesundheitshilfe. Diese richten sich vorrangig an vulnerable Gruppen in der Bevölkerung, die keinen Zugang zum Krankenversorgungssystem haben, weil es Lücken hat oder Zugangsbarrieren aufweist.

Gleichzeitig befinden sich die Gesundheitsämter als zentraler Akteur mit Koordinationsfunktion des (meist) kommunalen Gesundheitsdienstes an der Schnittstelle zwischen öffentlicher Gesundheit und der durch die selbstverwalteten Leistungserbringer im ambulanten und stationären Sektor erbrachten Gesundheitsversorgung, die im SGB V geregelt und durch die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) oder die Private Krankenversicherung (PKV) erstattet wird.

Die Ländergesetzgebung macht zudem deutlich, dass die Gesundheitsämter mit den Akteuren der Gesundheitsversorgung der anderen beiden Säulen zusammenarbeiten sollen, so etwa beim Arbeitsschutz oder beim Gesundheitsschutz für Kinder und Jugendliche (Reisig & Kuhn, 2020). Die Gesundheitsämter verfügen jedoch weder über positive noch über negative Sanktionsmittel, um diese Kooperation einzufordern. Die Aufgabenerfüllung wird zudem durch den Fachkräftemangel und durch Statusunterschiede zwischen den im ÖGD und den im ambulanten und stationären Gesundheitssektor Beschäftigten erschwert.

Zusätzlich zur Gesundheitshilfe gehören Gesundheitsschutz und Gesundheitsförderung zu den zentralen Aufgaben der Gesundheitsämter. Dabei ist der ÖGD auf die Zusammenarbeit mit den Akteuren des kommunalen Sozialwesens angewiesen, um in der Kommune gesundheitsbezogene Maßnahmen zu initiieren und zu begleiten. Die Aktivitäten der Gesundheitsämter reichen bei dieser Querschnittsaufgabe weit in andere Politikfelder hinein, etwa Verkehr, Bildung und Stadtentwicklung (Grunow & Grunow-Lutter, 2000). Dabei zeigt sich, dass die Gesundheitsämter entscheidend auf das Wissen der Implementierungsakteure in Selbstverwaltung und Kommunalpolitik angewiesen sind, da sie selbst dieses Wissen nur bedingt bereitstellen können (Mosebach & Walter, 2006, S. 10). Eine Interviewstudie aus Heinsberg von 2007 zeigt zudem, wie schwierig es für kommunale Gesundheitsämter sein kann, Entscheidungsträger (Bürgermeister, Politiker, Dezernenten), die nicht hauptsächlich für Gesundheit zuständig sind, für gesundheitsbezogene Belange zu interessieren (Ziemer & Grunow-Lutter, 2007).

4.3 Gesundheitsämter als Netzwerker: Gesundheitskonferenzen und Gesundheitsberichterstattung

Zunehmend richtet sich der ÖGD an der Idee von Bevölkerungsgesundheit (Public Health) aus, wie im „Leitbild für einen modernen Öffentlichen Gesundheitsdienst“ zum Ausdruck gebracht wird (Akademie des Öffentlichen Gesundheitsdiensts, 2018). In diesem Leitbild ist Koordination neben Gesundheitsschutz und Gesundheitsförderung eine Kernaufgabe des ÖGD. Dem Leitbild zufolge sollen sich Gesundheitsämter als Netzwerker betätigen und kommunale und regionale Akteure stärker in Gesundheitsthemen integrieren. Diese Aufgabe soll durch Gesundheitsberichterstattung, Gesundheitsplanung und die Moderation von kommunalen oder regionalen Gesundheitskonferenzen wahrgenommen werden. Das Leitbild beschreibt die Rolle des ÖGD daher auch als Moderator, Anwalt und Politikberater (ibid, S. 3). In Nordrhein-Westfalen wurde diese Rolle bereits 1997 in das Gesetz über den ÖGD aufgenommen. Gesundheitsberichterstattung – also die Sammlung relevanter Sozial- und Gesundheitsdaten für ein kommunales Gesundheitsmonitoring – sowie Gesundheitskonferenzen dienen dabei dem Ziel, den ÖGD mit den Akteuren der Selbstverwaltung und der Kommune an einen Tisch zu bringen. Auf diese Weise sollen Ziele der Gesundheitsförderung gemeinsam erarbeitet werden. Damit geht die Forderung einher, dass Gesundheitsämter „vernetzter, interdisziplinärer und wissenschaftlicher als bisher“ arbeiten sollen (Kuhn, Wildner & Zapf, 2012, S. 415).

Diese Funktionen sind jedoch relativ neu und haben gegenüber anderen gesetzlichen (und hierarchisch angelegten) Mandaten wenig Durchsetzungskraft. Zudem werden sie durch die dünne Personaldecke unzureichend unterstützt (Behnke & Zimmermann, 2020). Gesundheitskonferenzen enthalten wichtige Elemente des polyzentrischen Modells wie etwa die Betonung der horizontalen Vernetzung als eine zentrale Voraussetzung für eine effektive Aufgabenerfüllung. Eine konsequente Umsetzung dieses Modells erfordert die Unterstützung der Steuerungsebene der Governors in Bund und Ländern (Borrmann & Rosenkötter, 2014). Derzeit sind solche Aktivitäten zur gezielten Unterstützung der lokalen Selbststeuerung jedoch weder durch kommunikative Mittel (*story telling, framing*) noch durch Anreize oder die Bereitstellung von Ressourcen durchgängig erkennbar.

Im Ergebnis finden sich die drei Koordinationsmodelle bereits in der Struktur des ÖGD wieder. Dabei ist die klassische Aufgabenverteilung durch die drei Hierarchieebenen gekennzeichnet, in der sowohl die Länder als auch der Bund die Rolle der Governors einnehmen. Eine aktive Koordinationsrolle des ÖGD wird dabei durch dessen Nachrangigkeit in dem Nebeneinander von ÖGD und ambulantem und stationärem Gesundheitssektor erschwert, da diese unterschiedlichen Regelungswerken unterstehen und eine übergeordnete Form von Governance fehlt. Daneben gibt es neuere Bestrebungen, den ÖGD als Netzwerker in einer polyzentrischen Struktur zu etablieren. Diese ist jedoch bislang schwach ausgeprägt und wird nur bedingt durch Formen der Metagovernance gestützt.

5 Koordination in der Corona-Pandemie

Die Betrachtung der Struktur und Mandate des ÖGD im vorausgegangenen Kapitel hat gezeigt, dass Gesundheitsämter bereits durch ihre gesetzlichen Rahmenbedingungen verschiedenen Koordinationsmodellen verpflichtet sind. Die Analyse der gewählten Aufgabenbereiche – Testung auf Infektionen mit SARS-CoV-2 und Kontaktnachvollziehung bei positivem Testergebnis hat zum Ziel, in der Pandemie Koordinationsmodelle zu beschreiben. Aufgrund der besonderen Fähigkeit zu Selbststeuerung und Adaptionfähigkeit in Krisensituationen ist von besonderem Interesse, ob sich polyzentrische Formen der Koordination herausgebildet haben.

5.1 Organisation der Testung

Die vom RKI (2020b) erarbeitete Nationale Teststrategie beschreibt im Sinne der Gestaltbarkeit von Prozessen detailliert, welche Bevölkerungsgruppen durch welche Organisationen zu testen sind und wie diese Ergebnisse zusammenzuführen sind. Sie wurzelt damit im funktionalistisch-hierarchischen Paradigma, dessen Funktionsfähigkeit – wie oben beschrieben – das Vorhandensein von steuerungsrelevantem Fachwissen und hinreichender Implementationskapazität voraussetzt. Früh gibt es jedoch Hinweise (z. B. SZ, 07.03.20; Die Welt, 06.03.20), dass die Implementationskapazität nicht ausreicht: Wer wann wo getestet wird, variiert je nach Region oder Einrichtung; zugleich fehlt es an Personal, um Tests durchzuführen. War zuerst hauptsächlich medizinisches Fachpersonal aus dem ambulanten und stationären Sektor mit der Testung betraut, so ermächtigte das BMG die Gesundheitsämter schon im Frühjahr dazu, diese Leistung ebenfalls zu erbringen und mit der GKV abzurechnen. Alle testenden Instanzen, Ärzt*innen, Wohlfahrtsverbände wie auch private Unternehmen sind verpflichtet, positive Testergebnisse an die Gesundheitsämter zur Weiterleitung an das RKI zu melden. Koordinierende Aufgabe der Gesundheitsämter ist damit das Zusammenführen der Ergebnisse der arbeitsteilig, in lose gekoppelten Systemen durchgeführten Testung, in die eine Vielzahl von Akteuren involviert sind.

Um die Testkapazitäten auszuweiten, wurden bereits im März mobile Testzentren eingerichtet, die meist von Wohlfahrtsverbänden oder Kassenärztlichen Vereinigungen betrieben wurden (KVN, 11.03.20; Die Welt, 26.03.20). Zur Entlastung des Gesundheitssystems wurden zudem andere öffentliche Einrichtungen herangezogen. So führte

beispielsweise das Kriminaltechnische Institut des Landeskriminalamtes Baden-Württemberg ab Mitte April 2020 SARS-CoV-2-Testverfahren für Polizeiangehörige durch (Landesregierung Baden-Württemberg, 13.04.2020).

Die Anordnung der Testpflicht für Rückkehrende aus Risikogebieten erforderte ebenfalls eine schnelle Ausweitung der Testkapazitäten. Um dies zu leisten, bat beispielsweise das Bayerische Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) Hilfsorganisationen wie das Bayerische Rote Kreuz, äußerst kurzfristig (innerhalb eines Tages) fünf Teststationen an Raststätten und in Bahnhöfen in Betrieb zu nehmen (BRK, 12.08.2020). Die weitere Auftragsvergabe durch das LGL, diesmal an Privatfirmen, erwies sich jedoch aufgrund fehlender Expertise stellenweise als problematisch. So verfügten die beauftragten Firmen zwar über Erfahrung im Bereich Logistik und Militärdienstleistungen, nicht jedoch in der Organisation von Testungen. Um die Aufträge abzuwickeln, waren die beauftragten Organisationen gezwungen, sehr kurzfristig eine Vielzahl von Personen zu rekrutieren und zu schulen. Erschwerend kam hinzu, dass das LGL den beauftragten Hilfsorganisationen und Privatfirmen kurzfristig keine adäquate Technikausstattung zur Verfügung stellen konnte, sodass die dann manuell durchgeführte Erfassung der Reiserückkehrer*innen zu einem „Befund-Chaos“ und negativer Berichterstattung für die politisch Verantwortlichen führte (SZ, 18.10.20).

Die Entwicklung von Antigen-Schnelltests brachte einen weiteren Innovationsimpuls. Ihre Organisation wurde von Beginn an nicht auf Ärzt*innen und Gesundheitsämter beschränkt, sondern – dem polyzentrischen Paradigma entsprechend – auf eine Vielzahl an Organisationen ausgeweitet. Insbesondere Pflegeheime und Krankenhäuser wurden angehalten, die Schnelltests anzuwenden, um Bewohner*innen und Personal zu schützen (BMG, 2020). Voraussetzung ist dabei ein Test-Konzept, welches dem zuständigen Gesundheitsamt verpflichtend zu dessen Prüfung vorzulegen ist. Die Verantwortung der Beschaffung der Tests – inklusive Vorkasse – oblag im Regelfall der Einrichtung selbst. Auch Kitas und Schulen wurde die Anwendung von Antigen-Schnelltests ermöglicht, um Lehrende und Erziehende zu testen.

Obleich dieses Vorgehen bereits in anderen Nationen erprobt war und die Testverordnung vom 14. Oktober 2020 ihren Einsatz und Vergütung regelt, sprach sich die Ärzteschaft zu Beginn gegen diese Vorgehensweise aus (Die Zeit, 20.10.2020). Mit der Änderung von Infektionsschutzgesetz und Medizinprodukte-Abgabeverordnung wurde der Arztvorbehalt für den Schnelltest annulliert; die Durchführung muss jedoch durch Personal erfolgen, das hierfür eigens zu schulen ist (z. B. Hygienebeauftragte).

Im Sinne einer polyzentrischen Koordination erfolgte damit – unter dem Druck der Krise – eine schnelle Verbreiterung der in die Testung involvierten Akteure. Dezentralisierung und Delegation der Aufgaben gingen stellenweise mit einem erhöhten Betreuungs- und Ausstattungsbedarf einher, konnten jedoch einen erheblichen Zeitgewinn realisieren.

5.2 Nachvollziehen von Kontakten

Seit der Ausweitung des Infektionsschutzgesetzes auf Sars-CoV-2 sind die Gesundheitsämter in der Pflicht, Menschen mit einem positiven Testergebnis zu informieren, zur Isolation aufzufordern sowie deren Kontakte aus den beiden Tagen vor dem Auftreten erster Symptome zu erfragen. Personen mit hohem Infektionsrisiko sind zur

Quarantäne aufzufordern (RKI, 2020c). Diese Aufgabe war in ihrem Umfang neu und erforderte in stark von Covid-19-Erkrankungen betroffenen Gebieten schnell zusätzliche Kapazitäten. Vielfach wurde kommentiert, dass die Personalausstattung der Gesundheitsämter in den vorangegangenen Jahrzehnten geschrumpft und damit zu gering sei (Der Tagesspiegel, 13.03.2020; SZ, 27.03.2020).

Während der ersten Welle im Frühjahr 2020 war die Strategie, Mitarbeitende in den Gesundheitsämtern verstärkt auf diese Aufgabe auszurichten und Personal aus anderen Behörden hinzuzuziehen, also eine Ausweitung der Kapazitäten nach dem funktional-hierarchischen Prinzip. Zusätzlich wurden vom RKI Stellen für Containment Scouts ausgeschrieben, für die der Bund Mittel zur Verfügung stellte (SZ, 09.05.2020; Der Spiegel, 02.05.2020). Auf diese Weise sind über 500 weitere Kräfte, insbesondere Studierende der Medizin, zur Unterstützung hinzugekommen. Darüber hinaus wurde auf Soldat*innen der Bundeswehr und Mitarbeitende des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen zurückgegriffen, die für diesen Zweck geschult wurden (Der Tagesspiegel, 04.05.20; SZ, 12.05.20; MDK, 26.05.20). Diese Maßnahmen trugen dazu bei, innerhalb des vorhandenen Modells für eine begrenzte Zeit zusätzliche Kapazität zu schaffen. Die Unterstützung wurde jedoch meist über den Sommer wieder abgebaut, insbesondere weil Studierende ihr Studium fortsetzten und Mitarbeitende anderer Behörden ihre Arbeit dort wieder aufnahmen.

In der zweiten Welle sind mit schnell steigenden Infektionszahlen viele Gesundheitsämter (erneut) an die Grenzen des Machbaren gestoßen. In diesem Zusammenhang ließ sich ein Strategiewechsel beobachten. Zahlreiche Gesundheitsämter gingen nun dazu über, Aufgaben direkt an Bürger*innen zu delegieren und an deren Eigenverantwortung zu appellieren. In einigen Berliner Bezirken beispielsweise verpflichteten die Gesundheitsämter Bürger*innen, die positiv auf das Corona-Virus getestet wurden, in engem Kontakt mit einer positiv getesteten Person waren oder Symptome hatten, sich eigenverantwortlich zu Hause zu isolieren (Der Tagesspiegel, 16.10.2020; Deutsches Ärzteblatt, 23.10.2020). Zudem überließen es die Gesundheitsämter den Bürger*innen zunehmend, ihre Kontakte selbst zu informieren und zur Quarantäne aufzufordern. Diese Strategie wurde im Oktober in Berlin erst in einzelnen Bezirken, dann flächendeckend umgesetzt (Der Tagesspiegel, 24.10.2020). In Hamburg wurden die Bürger*innen gebeten, selbst ein Kontakttagebuch zu führen (Welt online, 10.11.2020), um einem Strategiewechsel von der Nachvollziehung aller Kontakte zur Auffindung von Clustern Rechnung zu tragen.

Neben dem Appell an die Eigenverantwortung der Bürger*innen überließen es die Gesundheitsämter zunehmend auch den Leitungskräften betroffener Organisationen, Quarantänemaßnahmen einzuleiten. Das Gesundheitsamt in Neukölln, ein besonders von Covid-19 betroffener Stadtteil Berlins, hielt unter anderem Schulleitungen und Arbeitgeber*innen an, die betroffenen Schulklassen, Lerngruppen oder Beschäftigten zur Quarantäne aufzufordern (Der Tagesspiegel, 13.10.2020). Ein ähnlicher Ansatz, Aufgaben zu delegieren, galt in Berlin für Kitas oder in Schulen. Einrichtungen sollten im Ansteckungsfall nicht auf Anweisung des Gesundheitsamts warten, sondern eine Schließung selbst in die Wege leiten und Kontaktpersonen benachrichtigen (FAZ, 28.10.2020). Diese Strategien sollten es den Gesundheitsämtern erlauben, sich auf die Ermittlung von Infektionsclustern und auf Hochrisikogruppen zu konzentrieren (SZ, 27.10.2020).

Diese Beispiele der Delegation von Verantwortung an dezentrale Akteure und der Stärkung der Eigenverantwortung können einen Übergang zu einem polyzentrischen

Ansatz der Koordination signalisieren. Dies setzt allerdings voraus, dass der Governor (in oben beschriebenen Fällen: die lokalen Gesundheitsämter) proaktiv den Wissensaustausch und die Kommunikation zwischen den dezentralen Akteuren fördert und durch eine gemeinsam geteilte Situationsinterpretation gewährleistet. Ob dies während der Krise gelungen ist oder es sich um ein Systemversagen handelt, wird in Medien kontrovers diskutiert.

6 Diskussion: Der öffentliche Gesundheitsdienst als Koordinator in der Corona-Pandemie?

Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, dass der ÖGD durch den gesetzgeberischen Rahmen der funktional-hierarchischen und der lose gekoppelten Koordination verpflichtet ist. Vereinzelte Ansätze polyzentrischer Koordination sind zwar erkennbar, jedoch noch nicht voll entwickelt. Zu Beginn der Pandemie fand Koordination vor allem funktional-hierarchisch (Kontaktverfolgung) oder lose gekoppelt (Testung) statt. Während der Corona-Krise hat sich dieses Vorgehen schnell als unzureichend erwiesen, insbesondere weil die Menge und Komplexität der Aufgaben in der notwendigen Geschwindigkeit nicht zu bewältigen waren. Im funktional-hierarchischen Modell der Kontaktverfolgung waren der Ausweitung von Kapazitäten zum Teil enge Grenzen gesetzt. Als Reaktion auf diese „Grenzerfahrung“ setzte der ÖGD, flankiert durch den Gesetzgeber (BMG), eine Reihe von Lösungen um, die im Gesundheitssystem bislang nicht angelegt waren, wie zum Beispiel die längerfristige Amtshilfe durch die Bundeswehr oder die Aufgabendelegation an Bürger*innen und Einrichtungen. Diese führten zu einem veränderten Ansatz von Koordination – in Richtung eines polyzentrischen Modells – und damit auch zu neuen Konstellationen der an der Krisenbewältigung beteiligten Akteure.

Das lose gekoppelte Modell der Testung sah dagegen von Anfang an größere Spielräume für eine Zusammenarbeit vor, zum Beispiel im Zusammenspiel von öffentlichem und privatem Sektor oder von ÖGD und Selbstverwaltung. Auch wurde eine Vielfalt an Modellen entwickelt, Testung zu organisieren, die auch zusätzliche Akteure in die Testung einbezogen. Gleichzeitig blieb die strukturelle Trennung von ÖGD und Selbstverwaltung weitgehend erhalten.

Die Adaptionleistungen bei den beiden Kernaufgaben des pandemischen Krisenmanagements – Testung und Kontaktverfolgung – bestehen in der Ausweitung von Ressourcen und Aufgaben (Skalierung). Dabei zeigen unsere Beispiele, dass Skalierung mit einem schrittweisen Übergang vom hierarchischen bzw. lose gekoppelten zum polyzentrischen Steuerungsmodell einhergeht, bei dem gemeinsame Werte, Wissen und Vertrauen aktiviert und geschaffen werden müssen. So suchten Gesundheitsämter nach Möglichkeiten, Personal aufzustocken, etwa mit Hilfspersonal (Containment Scouts) oder mit Mitarbeiter*innen aus anderen Behörden, der Bundeswehr und Leistungen privater Akteure (z. B. bei der Testung). Unsere Analyse zeigt auch Beispiele der Delegation von Aufgaben und der Befähigung zur Selbststeuerung sowie der Modulbildung, etwa bei der Schaffung von Testzentren, für die unterschiedliche Organisationsformen entwickelt wurden, die sich andernorts schnell nachahmen ließen. Andererseits zeigt das Beispiel aus Bayern zur Ausweitung der Testkapazitäten unter Einbezug privater Dienstleister, dass solche neuen Ansätze nicht immer fehlerfrei umgesetzt wurden und dass solche Fehler letztlich auf die politisch Verantwortlichen zurückfielen.

Mit dem Übergang zum polyzentrischen Modell können also neue und flexible Lösungswege beschritten werden. Nicht immer erwächst daraus unmittelbar eine Arbeitserleichterung für die Gesundheitsämter. So sind Gesundheitsämter zwar bei der Organisation von Schnelltests durch neue Akteure entlastet, sie sind aber bei der Abnahme von Testkonzepten weiterhin gefordert. Gleichzeitig ist festzustellen, dass vielen Akteuren neue Aufgaben und Verantwortlichkeiten zugesprochen werden, die Zeit, Umsicht und einen erheblichen Grad an Expertise erfordern, wie zum Beispiel bei der Erwartung, dass Einrichtungen wie Alten- und Pflegeheime Hygiene- und Testkonzepte entwickeln und umsetzen.

Die polyzentrische Vorgehensweise schafft im Vergleich zum funktional-hierarchischen und zum lose gekoppelten Paradigma Flexibilität. Die vorgenommenen Adaptationsleistungen gelingen jedoch unterschiedlich gut. Die Erfahrung des Scheiterns ist dem polyzentrischen Modell inhärent und gehört, zumindest in der Theorie, zu den Voraussetzungen für organisatorisches Lernen (Ansell, Sørensen & Torfing, 2020, p. 6). Das bedeutet aber auch, dass Akteure, die administrative oder politische Verantwortung tragen, Fehler akzeptieren und aushalten müssen, ohne dass eine Kultur der Schuldzuweisungen entsteht. Dem entspricht, dass Fehler nicht (bzw. nicht ausschließlich) als mangelndes Wissen, mangelnde Motivation oder fehlgeleitetes Eigeninteresse ausgelegt werden, sondern versucht wird, diese zu erklären und daraus für die Zukunft zu lernen. Fehlt dieses Lernen, werden Chancen auf eine zukünftige Resilienz vergeben.

Die empirischen Beispiele zeigen, wie voraussetzungsreich die polyzentrische Steuerung ist. Begrenzte Autonomie lokaler Akteure verlangt ein gemeinsames Problemverständnis sowie Vertrauen in die Fähigkeiten und Absichten des jeweils anderen. Von Seiten der öffentlichen Akteure bedarf es eines Vertrauensvorschlusses, insbesondere auf Seiten des Governors, da Möglichkeiten der Kontrolle über Aufgaben aufgegeben werden. Von Seiten der neu zur Pandemiebewältigung hinzugezogenen Akteure ist ebenfalls Vertrauen erforderlich, da sie mit zusätzlichen Aufgaben betraut werden. Ein gemeinsames Problemverständnis und wechselseitiges Vertrauen lassen sich jedoch nur bedingt in der Krise herstellen. Der Übergang von funktional-hierarchischen bzw. lose verbundenen Koordinationsformen zu polyzentrischen Modellen ist vielmehr langfristig zu denken und schärft damit den Blick für die Bedeutung der Krisenvor- und -nachbereitung und für die Rolle polyzentrischer Organisationsformen und ihrer Voraussetzungen außerhalb der Krise.

Damit im Krisenfall polyzentrische Kooperation gelingt, muss sie auch im Regelbetrieb zur Alltagspraxis gehören. Dementsprechend sollten Gesundheitsämter auch in Nicht-Krisenzeiten starke horizontale Kooperationsbeziehungen aufbauen. Diese sind ansatzweise angelegt, beispielsweise in den Gesundheitskonferenzen, sind bislang jedoch nur schwach ausgebildet und nicht flächendeckend vorhanden. Solche Kooperationsstrukturen benötigen wiederum einen institutionellen Rahmen und die kommunikative, personelle und finanzielle Unterstützung des Governors (Torfing, Peters, Pierre & Sørensen, 2012; Jessop, 2011).

Metagovernance ist im deutschen System zwar vorhanden, aber auf mehrere Akteure verteilt, die für Untersysteme zuständig und daher selbst im Handeln eingeschränkt sind. Der Bund und seine Akteure haben zwar Aufsichts- und Beratungsfunktionen, etwa bei der Entwicklung von Richtlinien durch das RKI und der Auswertung von Meldedaten, sind jedoch in weiten Teilen weder dem ÖGD noch der Selbstverwaltung gegenüber weisungsbefugt. Monitoring durch das RKI ist im Wesentlichen auf

epidemiologische Datenerfassung beschränkt, hat aber im Hinblick auf das Monitoring des Systems kaum Kompetenzen. Zum anderen nehmen die Landesregierungen ihre Aufgaben unterschiedlich wahr und haben eigene Kapazitätsgrenzen. Außerhalb der Krise wird den Belangen der öffentlichen Gesundheit häufig nicht die Priorität eingeräumt, die es erlauben würde, dauerhaft Strukturen und Mechanismen aufzubauen, die in der Krise flexibel und belastbar sind. Auch aus dem Monitoring des Funktionierens lokaler Systeme halten sich manche Landesregierungen weitgehend heraus. Gleichzeitig wird die organisatorische Trennung von Selbstverwaltung und ÖGD nur selten in Frage gestellt. Die Verstetigung von polyzentrischen Verwaltungsansätzen hängt jedoch davon ab, dass das Funktionieren des Systems und seiner Bestandteile überblickt, verstanden und gegebenenfalls nachjustiert wird.

7 Ausblick

Dieser Beitrag ist eine explorative theoriegestützte Analyse, die eine Momentaufnahme eines höchst dynamischen Krisengeschehens zeigt und diese aus der Perspektive der Politik- und Verwaltungswissenschaften diskutiert. Er widmet sich der Frage, ob und wie durch die Corona-Krise polyzentrische Koordinationsformen entstanden sind, und kommt zu dem Schluss, dass dies zwar der Fall ist, es aber unklar ist, ob sich diese Entwicklungen verstetigen lassen. Der Beitrag erhebt nicht den Anspruch, Koordination im pandemischen Krisenfall umfassend zu analysieren. Vielmehr strebt er an, die Debatte über die zukünftige Rolle des ÖGD und der kommunalen Gesundheitsämter im deutschen Gesundheitssystem zu fördern und eine theoretische Einordnung zu bieten, die helfen kann, Entwicklungsperspektiven zu schaffen. Insbesondere ist die empirische Betrachtung dadurch eingeschränkt, dass nur zwei Fallbeispiele mit einer begrenzten Zahl an Quellen beispielhaft analysiert werden konnten. Im Einzelfall können Situationen auch anders interpretiert werden. Wir stellen unsere Lesart hiermit zur Diskussion. Gleichzeitig stellt die Anwendung des theoretischen Modells polyzentrischer Koordination auf einem Mehrebenensystem föderalistischer Prägung (Stichwort: mehrere Governors) eine Herausforderung dar. Eine Übertragung auf die deutsche Politik- und Verwaltungslandschaft scheint möglich, bedarf jedoch weiterer Beispiele und damit verbundener konzeptioneller Überlegungen, die es sich aus unserer Sicht jedoch anzustellen lohnt.

Es ist möglich, aber unwahrscheinlich, dass die Rolle der Gesundheitsämter nach der Krise so bleiben wird wie zuvor. Die im Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst vereinbarte bessere personelle, finanzielle und technologische Ausstattung der Ämter ist (hoffentlich) auf Dauer angelegt und nicht nur für den Krisenfall gedacht. Weniger klar ist jedoch, wie sich die Rolle der Gesundheitsämter nach der Krise weiter entwickeln wird, auch mit Blick auf Koordinationsaufgaben. Werden die Potenziale, die sich aus der polyzentrischen Krisenbewältigung ergeben, für die Verbesserung der öffentlichen Gesundheit weiter genutzt werden können oder wird der ÖGD „auf eine Rolle als Virusjäger und Quarantänisierer“ reduziert (Heudorf, 2020)? Es wird nicht genug sein, wenn Bund und Länder einfach mehr Ressourcen bereitstellen, denn Ressourcen allein schaffen keine Robustheit. Diese benötigt ständiges Weiterarbeiten und einen Wandel des Rollenverständnisses der Governors hin zu einem Verständnis als „continuous policy-fixers“ (Ingraham, 1987). Dazu gehört auch die Reflexion der Pro-

zesse, das Nachdenken darüber, was erhaltenswert ist und wo neu gewonnene Lösungen und Zuschnitte in der Arbeitsteilung verstetigungswürdig sind.

Policy-Akteur*innen, insbesondere in der Rolle des Governor, sollten lernen, als Architekt*innen, Moderator*innen („facilitators“) oder Lernende zu agieren und sich nicht (nur) in ihrer Finanzierungsrolle zu verstehen (Howlett, Capano & Ramesh, 2018, p. 414). Ein Leitbild hierfür ist bereits entworfen, die Architekturaufgabe besteht darin, das polyzentrische Vorgehen auf die Arbeit der kommunalen Gesundheitsämter nach der Krise zu übertragen und damit neue Möglichkeiten für die Entwicklung von Public Health Governance zu erschließen. Hierfür braucht es jedoch von Seiten der Politik und der verschiedenen Governors Unterstützungsarbeit, auch um die Grenzen zwischen ÖGD und Selbstverwaltung, die sich bislang als hartnäckig erweisen haben, durchlässiger zu gestalten und somit ein gemeinsames und kohärentes Gesundheitssystem zu ermöglichen. In der Vergangenheit hat die Politik die Verantwortung für eine solche Architekturaufgabe mit entsprechenden Unterstützungsangeboten jedoch nicht angenommen (Geraedts, 2003; Heudorf, 2020). Ob die Corona-Krise politisches Lernen in dieser Hinsicht hervorbringt, muss sich erst noch erweisen. Diese Debatte ist jedoch wichtig und sollte nicht auf den nächsten Krisenfall verschoben werden.

Quellen/Medienartikel

- BRK, Bayerisches Rotes Kreuz (12.08.2020). *Stellungnahme: Befund-Chaos an den Teststationen*. Verfügbar unter: <https://www.brk.de/aktuell/presse/meldung/stellungnahme-befund-chaos-an-den-teststationen/> [25.08.2021].
- Der Spiegel (02.05.2020). *Die Virendetektive*. S. 104-107.
- Der Tagesspiegel (13.03.2020). *Coronavirus im Alltag. Wie sich die Pandemie auf Familien, Schulen, Pflegeheime und den Verkehr auswirkt. Zu Hause und angefeindet: Nach einem Coronavirus-Fall in ihrer Kita bleiben eine Mutter und ihr Sohn in Quarantäne – freiwillig*. Ein Erfahrungsbericht.
- Der Tagesspiegel (04.05.2020). *Vom nationalen zum lokalen Kampf gegen das Virus*. Verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/naechste-phase-bei-der-eindaemmung-der-pandemie-vom-nationalen-zum-lokalen-kampf-gegen-das-virus/25799396.html> [25.08.2021].
- Der Tagesspiegel (16.10.2020). *Berliner Amtsärzte fordern Strategiewechsel, „Wir halten sonst nicht länger durch“*.
- Der Tagesspiegel (24.10.2020). *Konsequent statt krank. Neue Wege in der Corona-Pandemie. Selbst sind die Berliner: Weil die Gesundheitsämter die Kontaktverfolgung nicht mehr schaffen, wird nun den Bürgern mehr Verantwortung übertragen*.
- Der Tagesspiegel (13.10.2020). *Unterstützung angefordert: Berliner Gesundheitsämter mit Corona-Kontaktverfolgung überfordert*. Verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/unterstuetzung-angefordert-berliner-gesundheitsaemter-mit-corona-kontaktverfolgung-ueberfordert/26268818.html> [25.08.2021].
- Deutsches Ärzteblatt (23.10.2020). *Berlin steuert im Kampf gegen Coronavirus um*. Verfügbar unter: <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/1117672/Berlin-steuert-im-Kampf-gegen-Coronavirus-um> [25.08.2021].
- Die Welt (06.03.2020). *Das Chaos mit dem Coronavirus-Test*. Verfügbar unter: <https://www.welt.de/wirtschaft/article206339325/Coronavirus-Warum-es-so-schwer-ist-sich-testen-zu-lassen.html> [25.08.2021].
- Die Welt (26.03.2020). *Mobile Abstrichzentren: Zwei Busse in Vorpommern unterwegs*.
- Die Zeit (20.10.2020). *Corona. Testen, testen, testen*. Verfügbar unter: <https://www.zeit.de/2020/45/tests-pflegeeinrichtungen-senioren-herausforderung-hamburg> [25.08.2021].

- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung (28. Oktober 2020). *Die selbstverwaltete Quarantäne der Kitas*. Verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/keine-gesundheitsamt-hilfe-selbstverwaltete-quarantaene-der-kitas-17022527.html> [25.08.2021].
- KVN, Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen (11.03.2020). *KVN eröffnet erste Corona-Testzentren in Niedersachsen*. Verfügbar unter: https://www.kvn.de/Presse/KVN+er%C3%B6ffnet+erste+Corona_Testzentren+in+Niedersachse+n-p-5841.pdf?press=5841&no301=1 [25.08.2021].
- Landesregierung Baden-Württemberg (13.04.2020). *Landeskriminalamt führt Tests auf das Coronavirus durch*. Verfügbar unter: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/landeskriminalamt-fuehrt-tests-auf-das-coronavirus-durch/> [25.08.2021].
- MDK, Medizinischer Dienst der Krankenkassen (26.05.2020). *Medizinische Dienste unterstützen Gesundheitsämter und Versorgung*. [Nachricht vom 26.05.20], Verfügbar unter: <https://www.mdk.de/aktuelles-presse/meldungen/artikel/medizinische-dienste-unterstuetzen-gesundheitsaemter-und-versorgung/> [25.08.2021].
- SZ, Süddeutsche Zeitung (07.03.2020). *Empfehlungen mit Fehlern. Ärzte und Behörden bemühen sich, richtig mit Corona-Verdachtsfällen umzugehen. Doch das geht offenbar immer wieder schief*. Verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-coronavirus-aerzte-empfehlungen-1.4834698> [25.08.2021].
- SZ, Süddeutsche Zeitung (27.03.2020). *Kraftakt für Mediziner, Klinik und Gesundheitsamt; Das medizinische Personal im Landkreis bereitet sich auf weitere Infektionen vor. Dafür wird personell aufgestockt. Zudem sollen die Hausärzte ihre Ressourcen besser einteilen und im Krankenhaus wird mehr Platz bereitgehalten*, Nachricht vom 27. März 2020.
- SZ, Süddeutsche Zeitung (09.05.2020). *Sprachlos in Sachen Scouts. Die meisten Gesundheitsämter verweigern dem RKI die Auskunft, ob ihr Personal für die Kontaktnachverfolgung reicht*.
- SZ, Süddeutsche Zeitung (12.05.2020). *Piks mit der Finanzspritze; Kommunen, Landkreise und Ärzte sind unzufrieden mit der Hilfe des Bundes für örtliche Gesundheitsbehörden*.
- SZ, Süddeutsche Zeitung (18.10.2020). *Aicher am Airport*.
- SZ, Süddeutsche Zeitung (27.10.2020). *Den Infizierten auf der Spur*.
- Welt online (10.11.2020). *Hamburg ändert Strategie der Corona-Bekämpfung*. Verfügbar unter: <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article219754260/Coronavirus-Hamburg-aendert-Strategie-der-Corona-Bekaempfung.html> [25.08.2021].

Literatur

- Akademie des Öffentlichen Gesundheitsdiensts (2018). *Leitbild für einen modernen Öffentlichen Gesundheitsdienst. Zuständigkeiten. Ziele. Zukunft*. Verfügbar unter: https://www.akademie-oegw.de/fileadmin/customers-data/Leitbild_OEGD/Leitbild_final_2018.pdf [25.08.2021].
- Ansell, Christopher, Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2020). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23 (7), 949-960. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>.
- Behnke, Nathalie & Zimmermann, Matthias (2020). Notlage des öffentlichen Gesundheitsdienstes im ländlichen Raum. Handlungsoptionen für ministeriale Akteure. *Verwaltung & Management* 26 (4), 169-182. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2020-4-169>.
- BMG, Bundesministerium für Gesundheit (2020). *Verordnung zum Anspruch auf Testung in Bezug auf einen direkten Erregernachweis des Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronavirus-Testverordnung – TestV)*. Verfügbar unter: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/C/Coronavirus/Verordnungen/Corona-Test-VO_BAnz_AT_141020.pdf [25.08.2021].

- Boin, Arjen (2009). The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research. *Review of Policy Research*, 26 (4), 367-377. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2009.00389.x>.
- Boin, Arjen & 't Hart, Paul (2010). Organising for Effective Emergency Management: Lessons from Research. *Australian Journal of Public Administration*, 69 (4), 357-371. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2010.00694.x>.
- Borrmann, Brigitte & Rosenkötter, Nicole (2014). Steuerungspotenziale des ÖGD – Gesundheitsberichterstattung. *Public Health Forum*, 22 (85), 11-13. <https://doi.org/10.1016/j.phf.2014.09.002>.
- Christensen, Tom, Læg Reid, Per & Rykkja, Lise H. (2015). The challenges of coordination in national security management – the case of the terrorist attack in Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 81 (2), 352-372. <https://doi.org/10.1177/0020852314564307>.
- Christensen, Tom, Laegreid, Per, & Rykkja, Lise H. (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, 76 (6), 887-897. <https://doi.org/10.1111/puar.12558>.
- Deutscher Bundestag (2015). *Die Gesundheitsdienstgesetze der Länder. Ausarbeitung*. Berlin: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags. Verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/410444/a2f24acb7bdabf15da541c95d2946167/WD-9-027-14-pdf-data.pdf> [25.08.2021].
- Geraedts, Max (2003). Qualitätsmanagement im und durch den öffentlichen Gesundheitsdienst. *Gesundheitswesen*, 65 (S1), 3-7. DOI: 10.1055/s-2003-38112.
- Grunow, Dieter & Grunow-Lutter, Vera (2000). *Der öffentliche Gesundheitsdienst im Modernisierungsprozess. Eine Untersuchung über Handlungsspielräume und Restriktionen im Rahmen kommunaler Gesundheitspolitik*. Weinheim, München: Juventa.
- Heudorf, Ursel (2020). COVID-19-Pandemie – Rationalität statt Regelungschaos tut not. *Gesundheitswesen*, 82 (12), 941-943. DOI: 10.1055/a-1288-7064.
- Hoffer Gittell, Jody (2002). Coordinating Mechanisms in Care Provider Groups: Relational Coordination as a Mediator and Input Uncertainty as a Moderator of Performance Effects. *Management Science*, 48 (11), 1408–1426. <https://doi.org/10.1287/mnsc.48.11.1408.268>.
- Howlett, Michael, Capano, Giliberto & Ramesh, M. (2018). Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design. *Policy and Society*, 37 (4), 405-421. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1504488>.
- Ingraham, Patricia W. (1987). Toward more systematic considerations of policy design. *Policy Studies Journal*, 15 (4), 611-628. DOI: 10.1111/j.1541-0072.1987.tb00750.x.
- Jessop, Bob (2011). Metagovernance. In Mark Bevir (Ed.), *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 106-123). Los Angeles: SAGE.
- Kickert, Walter J.M., Klijn, Erik-Hans & Koppenjan, Joop F.M. (Hrsg.) (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Kuhn, Josef, Wildner, Manfred & Zapf, Andreas (2012). Standortbestimmung mit hoffnungsvollem Ausblick. *Deutsches Ärzteblatt*, 109 (9), 413-416.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1995). *Democratic governance*. New York: Free Press.
- Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg (2020). *Influenzapandemieplan Baden-Württemberg*, Stand: 02.03.2020. Verfügbar unter: https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Gesundheitsschutz/Influenzapandemieplan-BW.pdf [25.08.2021].
- Mosebach, Kai & Walter, Ulla (2006). Was vermag der Staat? Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Prävention und Gesundheitsförderung. *Jahrbuch für Kritische Medizin*, 43, 8-24.
- Okhuysen, Gerardo A. & Bechky, Beth A. (2009). Coordination in Organizations: An Integrative Perspective. *Academy of Management Annals*, 3 (1), 463-502. DOI: 10.1080/19416520903047533.
- Orton, J. Douglas & Weick, Karl E. (1990). Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *The Academy of Management Review*, 15 (2), 203-223. <https://doi.org/10.2307/258155>.
- Pedersen, Anne, Sehested, Karina & Sørensen, Eva (2011). Emerging Theoretical Understanding of Pluricentric Coordination in Public Governance. *The American Review of Public Administration*, 41 (4), 375-394. <https://doi.org/10.1177/0275074010378159>.

- Reisig, Veronika & Kuhn, Joseph (2020). *Öffentlicher Gesundheitsdienst (ÖGD) und Gesundheitsförderung*, Stand 26.11.2020. Bundeszentrale für Gesundheitliche Aufklärung. Verfügbar unter: <https://www.leitbegriffe.bzga.de/alphabetisches-verzeichnis/oeffentlicher-gesundheitsdienst-oegd-und-gesundheitsfoerderung/>. DOI:10.17623/BZGA:224-i081-1.0 [25.08.2021].
- Rhodes, Roderick A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham, UK: Open University Press.
- RKI, Robert Koch Institut (2020a). *Präventionsmaßnahmen in Schulen während der COVID-19-Pandemie. Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts für Schulen*, Stand 12.10.2020. Verfügbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Praevension-Schulen.pdf?__blob=publicationFile [25.08.2021].
- RKI, Robert Koch Institut (2020b). *Nationale Teststrategie SARS-CoV-2*, Stand: 30.10.2020. Verfügbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Teststrategie/Nat-Teststrat.html [25.08.2021].
- RKI, Robert Koch Institut (2020c). *Kontaktpersonen-Nachverfolgung bei SARS-CoV-2-Infektionen*. Verfügbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Kontaktperson/Grafik_Kontakt_allg.pdf?__blob=publicationFile [25.08.2021].
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87 (2), 234-258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>.
- Torfing, Jacob, Peters, B. Guy, Pierre, Jon & Sørensen, Eva (2012). *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Wolbers, Jeroen, Boersma, Kees & Groenewegen, Peter (2018). Introducing a Fragmentation Perspective on Coordination in Crisis Management. *Organization Studies*, 39 (11), 1521-1546. <https://doi.org/10.1177/0170840617717095>.
- Ziemer, Bernhard & Grunow-Lutter, Vera (2007). Lokale Gesundheitspolitik und Gesundheitsplanung aus Sicht der EntscheidungsträgerInnen des kommunalen politisch-administrativen Systems. *Gesundheitswesen*, 69 (10), 534-540. DOI: 10.1055/s-2007-992767.

Anschrift der Autorinnen:

Prof. Dr. Tanja Klenk, Professur für Verwaltungswissenschaft, Helmut-Schmidt Universität / Universität der Bundeswehr, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg,
E-Mail: tanja.klenk@hsu-hh.de.

Prof. Dr. Mirella Cacace, Gesundheitssystemgestaltung und Gesundheitspolitik, Katholische Hochschule Freiburg, Karlstraße 63, 79104 Freiburg,
E-Mail: mirella.cacace@kh-freiburg.de.

Dr. Stefanie Ettelt, London School of Hygiene and Tropical Medicine, 15-17 Tavistock Place, London WC1H 9SH, UK,
E-Mail: stefanie.ettelt@lshtm.ac.uk.

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

Weichen, um weitreichende, nachhaltige und letztlich möglichst effektive Maßnahmen auch auf den nachgeordneten Ebenen durchsetzen zu können, die schlüssig miteinander verzahnt sein müssen. Um unsere Forschungsfrage zu beantworten, widmen wir uns im dritten Kapitel politikwissenschaftlichen Ansätzen zur Konzeptionalisierung von Wandel. Ausgehend davon entwickeln wir drei Hypothesen, die dann auf Basis der empirischen Entwicklungen auf Bundesebene seit März 2020 getestet werden¹ (Kapitel 4). Auf diese Weise wollen wir differenziert beurteilen, wie sich Präventionspolitik in Deutschland ausgelöst durch die Pandemie möglicherweise wandelt und inwieweit dies sich nachhaltig auf das Politikfeld auswirkt (Kapitel 5). Im Fazit fasst der Beitrag die Ergebnisse knapp zusammen (Kapitel 6).

2 Präventionspolitik in Deutschland: Vom Zögern und Zaudern in der Nische zur Entstehung eines Politikfelds

Vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie stand in der deutschen Gesundheitspolitik die institutionelle und ökonomische Ausgestaltung des Krankenbehandlungssystems mit allen Details zu Fragen der Leistungserbringung und Kostenerstattung im Mittelpunkt (Immergut, 1992; Bandelow, 1992; Busse, Blümel & Spranger, 2017; Simon, 2017). Prävention und Gesundheitsförderung fand über eine lange Zeit in der Nische statt, war stets durch konkurrierende Gesetzgebung geprägt und angesichts der Handlungsspielräume auf Landes- und kommunaler Ebene sehr disparat. In den vergangenen Jahren richtete sich der Fokus dann teilweise auch auf Prävention, vor allem als es um eine Impfpflicht zur Eindämmung bestimmter Krankheiten (v. a. Masern) ging (Lampl, Lang, Pregler, Zowe, Beck & Schönberger, 2019) sowie im Zuge einer breiteren Debatte um Lebensstilrisiken im Zusammenhang mit dem Präventionsgesetz (in Kraft getreten 2016) – dies allerdings mit einem starken Akzent darauf, durch die Gesundheitsförderung „Produktivitätspotenziale“ im Sinne der Wirtschafts- und Arbeitswelt zu erhalten oder zu erschließen (Gerlinger, 2018). Zudem handelte es sich beim Präventionsgesetz wie auch bei den seit 2015 stattfindenden Nationalen Präventionskonferenzen um Maßnahmen, die auf die Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherungen (GKVen) konzentriert sind und letztlich keine umfassende „Health in all Policies“-Strategie (HiAP) darstellen (Böhm, Bräunling, Geene, & Köckler, 2020; Geene, Kurth & Matusall, 2020), wie sie von der WHO 2013 verabschiedet wurde und gefordert ist. Sowohl *Health in all Policies*, d.h. eine politikfeldübergreifende Gesundheitspolitik, die nicht auf den traditionellen Gesundheitssektor beschränkt ist, als auch soziale Gesundheitsdeterminanten lassen sich bislang nicht als konzises politisches Konzept in Deutschland erkennen, was sich durch die fragmentierte institutionelle Konstitution von *Public Health* in Deutschland erklären lässt. Letztlich ist trotz der zunehmenden Herausbildung institutioneller Strukturen (Loer, Reiter & Töller, 2015) ein breites Zögern und Zaudern zu konstatieren, das sich an verschiedenen Indikatoren zeigt, die zum insgesamt eher inkonsistenten Gesamtbild der Präventionspolitik beitragen: Finanzierung, politische Maßnahmen (Schwerpunkte), institutioneller Rahmen sowie die öffentliche Wahrnehmung und Akzeptanz. Während auf Bundesebene die politischen Aktivitäten zur Prävention und Gesundheitsförderung überschaubar blieben, was auch an den begrenzten Zuständigkeiten durch die konkurrierende Gesetzgebung liegt, zeigt sich mit Blick auf die Bundesländer und schließlich auch auf die Kommunen ein sehr hete-

rogenes Bild. Obgleich das große Maß an Selbstbestimmung auf kommunaler Ebene viele Handlungsspielräume öffnet, verweisen Walter und Volkenand auch auf fehlende flächendeckende Vorgaben und Handlungsverpflichtungen sowie die Verflechtungen zwischen Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene im Hinblick auf Finanzierung (Walter & Volkenand, 2017). Deshalb fokussiert die Argumentation im Folgenden auf die Bundespolitik.

Die finanzielle Schwerpunktsetzung in der deutschen Gesundheitspolitik ante Covid-19 lässt sich in Zahlen ablesen: Von den gesamten Gesundheitsleistungen in Deutschland in Höhe von 226,22 Mrd. Euro, die das gesetzliche Krankenversicherungssystem 2018 erbrachte (Bundesministerium für Gesundheit, 2020a, S. 30) flossen 5,7 Mrd. Euro in den Bereich der Prävention, darunter 544 Mio. Euro in die Primärprävention und Gesundheitsförderung². Der wesentliche Teil galt Früherkennungsleistungen sowie Schutzimpfungen (Bundesministerium für Gesundheit, 2020a, S. 36). Damit entsprachen in dem Jahr die Ausgaben für Prävention 2,5% des Gesamtbudgets. Generell zeigt ein Überblick im OECD-Vergleich, dass Deutschland mit seinem Präventionsbudget im Mittelfeld liegt, allerdings trotz umfassender Anforderungen an Impfprogramme (zum Beispiel zusätzliche HPV-Impfungen) und die Notwendigkeit zur Adressierung von NCDs in den vergangenen Jahren keine substantiellen Ausweitungen zu verzeichnen waren (Gmeinder, Morgan & Mueller, 2017 und OECD-Datenbank, siehe <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=9#>, Abruf: 19.12.2020).

Richten wir den Blick auf die konkrete Politik im Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung in Deutschland, lassen sich risikobezogene Schwerpunkte identifizieren: Das Augenmerk galt insbesondere übertragbaren Krankheiten, Hochrisikomaterialien und dem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Insofern gibt es eine Tradition von Arbeitsschutzmaßnahmen (regulative Politik) und von (im Wesentlichen freiwilligen) Impfprogrammen. Darüber hinaus wurde in den 1970er Jahren ein bundesweites System regelmäßiger Vorsorgeuntersuchungen für Säuglinge, Kinder und junge Erwachsene eingeführt. In den 2000er Jahren kam es zu einer beträchtlichen Zunahme von Programmen und Maßnahmen, die sich auf ein breiteres Spektrum von Präventionsthemen konzentrierten. Seitdem gibt es einen eigenen Paragraphen im Sozialgesetzbuch V, der die Finanzierung von Leistungen zur Gesundheitsförderung und Prävention der gesetzlichen Krankenversicherung zuweist (§ 20, 20a SGB V) – Leistungen, die allerdings ein vergleichsweise geringes Budget beanspruchen. Als Nachzügler in Europa haben die deutschen Bundesländer im Jahr 2007 „Nichtraucherschutzgesetz“ verabschiedet, die als Präventionspolitik interpretiert werden können (Kurzer & Cooper, 2016). An diesem Beispiel zeigt sich zum einen sehr anschaulich das große Zögern, wenn es um tatsächliche – im Alltag – spürbare staatliche Eingriffe im Sinne des Gesundheitsschutzes geht. Zum anderen lässt sich an der vielfältigen und letztlich zunächst sehr unterschiedlichen Gesetzgebung zum Nichtraucherschutz die Wirkung des Föderalismus ablesen (Wiesel, 2014). Abgesehen davon blieben die bundespolitischen Maßnahmen zu Prävention und Gesundheitsförderung weiterhin sehr begrenzt und beschränkten sich vor allem auf Informationskampagnen und einzelne disparate Programme. Rolf Rosenbrock und Thomas Gerlinger (2014) diagnostizieren generell eine bemerkenswerte Unangemessenheit und Unterversorgung bei Prävention und Gesundheitsförderung in Deutschland, die vor allem mit der Ausblendung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen zu tun hat und damit im Resultat auf Verhaltensprävention statt Verhältnisprävention hinausläuft. Insbesondere aus *Public-Health*-Perspektive

lässt sich diagnostizieren, dass der Lebenskontext und das Umfeld des Einzelnen nur unzureichend berücksichtigt wurden (Kuhn, 2013). Letztlich zeigen die empirischen Ergebnisse der Forschung zur deutschen Präventions- und Gesundheitsförderungs politik:

- kein konsistentes Programm, sondern ein breites Spektrum und eine Vielfalt von zufällig aufeinander abgestimmten Einzelprojekten mit großer Varianz zwischen Bundesländern und Kommunen (abhängig vom Engagement handelnder Akteure, siehe Walter & Volkenand, 2017),
- keinen umfassender Präventionsansatz und eine heterogene institutionelle Struktur (mit Ausnahme von IN FORM³ und seinen jüngsten Verbesserungen),
- keine Berücksichtigung der sozialen Determinanten von Gesundheit, das heißt das Ausblenden von individuellen Umständen wie Bildung, Umwelt, Lebens- und Arbeitsbedingungen.

Eine Ausnahme kann jedoch gefunden werden: In Deutschland sehen wir eine besonders wirksame Politik zur HIV-Prävention⁴. Sie verfolgt einen anderen Ansatz als „üblich“, indem sie das spezifische Lebens- und Sozialumfeld der Zielgruppen einbezieht und Menschen aus der Zielgruppe integriert, um geeignete Kommunikations- und Informationsstrukturen zu entwickeln. *Public-Policy-Expert*innen* empfehlen nachdrücklich, aber bisher erfolglos, diesen Ansatz auch im Zusammenhang mit anderen Risikothemen anzuwenden (z. B. Schweighöfer & Pfannstiel, 2018).

Institutionell prägen das Selbstverwaltungsprinzip sowie Föderalismus das deutsche Gesundheitssystem. Mit Blick auf Prävention und Gesundheitsförderung zeigt sich insbesondere die geteilte Zuständigkeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Den Ländern obliegt die Fach- und Dienstaufsicht für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) auf kommunaler Ebene, dessen Rolle jedoch in den Bundesländern sehr unterschiedlich ausgeprägt ist (Walter & Volkenand, 2017). Dabei zeigt sich ein Unterschied zwischen den ostdeutschen Bundesländern, in denen der öffentliche Gesundheitsdienst umfassender ausgestaltet ist (in Tradition des vormals staatlichen Gesundheitssystems der DDR) sowie den westdeutschen Bundesländern mit einer sehr heterogenen, zumeist schmal ausgestatteten Infrastruktur des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (Kuhn & Wildner, 2020). Vom Grundprinzip ergibt sich eine Dreiteilung aus nationaler Rahmensetzung für das gesamte deutsche Gesundheitssystem durch den Bund (Bundesministerium für Gesundheit und nachgelagerte Behörden), einer starken Rolle der Selbstverwaltung sowie den Ländern, die neben der Durchführungskompetenz (Bundesgesetze) die stationäre Versorgung planen und finanzieren sowie eben die Fach- und Dienstaufsicht über den kommunalen Öffentlichen Gesundheitsdienst ausüben. In den vergangenen Jahren lässt sich eine stärkere fachliche Verankerung von Präventionsaufgaben beim Bundesgesundheitsministerium beobachten, die zumindest die Grundlage dafür bieten könnten, umfassende und konsistente Politik zur Prävention und Gesundheitsförderung zu betreiben (Loer, Reiter & Töller, 2016, S. 17 f.).

In der Literatur über Gesundheitssysteme wird vor allem auf Gesundheitseinrichtungen und Versicherungssysteme hingewiesen (z. B. Reibling & Wendt, 2020). Diese Institutionen sollen eine Infrastruktur für die Behandlung von Krankheiten bereitstellen und werden in erster Linie von den gesetzlichen Krankenkassen finanziert. Die öffentliche Politik hat mehrere Möglichkeiten, um zu reagieren, wenn Menschen krank werden: Die Policen decken Zahlungen für unproduktive Zeit, Behandlungen, Medikamen-

te usw. ab. In dieser Hinsicht wird in der Literatur der Politikwandel im Großen und Ganzen als „institutionelle Veränderung“ mit Schwerpunkt auf Leistungen und Diensten im Krankheitsfall analysiert (Gerlinger, 2018), wohingegen Politiken zur Prävention und Gesundheitsförderung nur am Rande betrachtet werden. Darüber hinaus hat die breit gefächerte Literatur zur „öffentlichen Gesundheit“ nur einen schwachen Bezug zur sozialstaatlichen Literatur über Gesundheitseinrichtungen. Die Frage, ob Prävention und/oder Kuration das Ergebnis einer „Pfadabhängigkeit im Sozialstaat“ (Kießling, 2016) oder von parallel verlaufenden Entwicklungsprozessen ist, wurde in der (international vergleichenden) Politikwissenschaft erst in der jüngeren Vergangenheit untersucht (Böhm & Röss, 2018; Trein, 2019).

Neben diesen Faktoren prägt die historische Entwicklung die deutsche Gesundheitspolitik: Vermutlich lässt sich das Zögern und Zaudern – vor allem bei umfassenden Eingriffen und Vorschriften im Bereich von Gesundheitsförderung und Prävention – nicht verstehen, ohne die Erfahrung zweier totalitärer Regime nachzuvollziehen, die sich aus starken ideologischen Motiven auf die „Volksgesundheit“ konzentrierten. Dies könnte ein Grund dafür sein, warum Maßnahmen im Bereich „public health“ (Volksgeundheit) in der deutschen Politik immer mehr oder weniger unbeliebt waren (für einen Überblick: Stoeckel & Hirschberg, 2010). Empirisch lässt sich auch heute noch eine starke öffentliche Antipathie selbst gegenüber bloßen Verhaltens- und Ernährungsvorschlägen beobachten (z. B. die vergleichsweise späte Einführung der Nichtraucher-schutzgesetzgebung, die Debatte über Impfregime und Proteste gegen umfassende Impfvorschläge oder Vorschläge zur Ernährung wie der „Veggie Day“⁵).

3 Auf dem Weg in eine andere Richtung? Wandel als Konzept in der Policy-Forschung

Um analysieren zu können, inwiefern die Corona-Pandemie als eruptives Ereignis einen Wendepunkt in der deutschen Präventionspolitik darstellt, bedarf es eines hinreichend komplexen Konzepts von *Politikwandel*. Eine Voraussetzung für dieses Vorhaben ist es, Policy-Wandel nicht mit einer krisenbedingten Aufwertung eines Politikfeldes und/oder lediglich temporären Veränderungen (z. B. Notstandsgesetzen) zu verwechseln. Gleichwohl gehen wir davon aus, dass Krisenerfahrungen auf die Notwendigkeit von Politikwandel hinweisen und diesen auslösen sowie beschleunigen können. Den Ausgangspunkt unserer theoretischen Überlegungen bildet Peter Halls (1993) Ansatz des „sozialen Lernens“ und dessen drei Kategorien von Politikwandel. Dabei schreiben wir der Corona-Pandemie, zumindest potenziell, die Funktion einer *Anomalie* bzw. eines Schlüsselereignisses zu, das den Status quo in der deutschen Präventionspolitik delegitimieren und zu einem stufenweisen Politikwandel führen *könnte*. Angewandt auf unseren Fall, die deutsche Präventionspolitik, spräche man gemäß Hall von einem Wandel erster Ordnung, wenn dieser zu einer Neujustierung der bestehenden Präventionsinstrumente führt – etwa im Sinne einer inhaltlichen Neuausrichtung von Gesundheitsschutzinformationen vor dem Hintergrund der laufenden Pandemie. Zu nennen wären hier beispielsweise Kampagnen der Bundesregierung, die auf die Einhaltung der AHA+L+A-Regeln (d. h. Abstand halten, Hygiene beachten, Alltagsmaske tragen, Lüften und Corona-Warn-App nutzen) verweisen. Die verpflichtende Einhaltung der AHA+L+A-Regeln stellt eine Modifizierung bestehender Präventions-

instrumente dar und erfüllt somit Halls Kriterium für einen Politikwandel zweiter Ordnung. Ein *Wendepunkt* in der deutschen Präventionspolitik könnte hingegen nur attestiert werden, wenn es zu einem paradigmatischen Wandel des Politikfeldes kommt, d. h. sich die Ziele und Leitbilder von Präventionspolitik grundlegend ändern. Ein Wandel dritter Ordnung läge demnach vor, wenn angesichts der aktuellen Gesundheitskrise zukünftige Präventionspolitik konzeptionell und institutionell inklusive umfassender finanzieller Ressourcen neu ausgerichtet würde, zum Beispiel, indem die Rolle und die Befugnisse des öffentlichen Gesundheitsdienstes dauerhaft gestärkt würden.

Ungeachtet der zweifellos nützlichen Orientierungsfunktion, die Halls Kategorisierung von Politikwandel bietet, verlangt die Analyse eines möglichen Wandels der deutschen Präventionspolitik jedoch einen schärferen theoretischen Fokus. Der Grund hierfür ist das bisherige Nischendasein und die damit verbundene ausbleibende Konsolidierung von Präventionspolitik in Deutschland, die trotz Verabschiedung des Präventionsgesetzes 2015 bislang (noch) nicht zu erkennen ist. Denn selbst wenn es auf Länder- und Kommunenebene zahlreiche Programme gibt, so fehlt die Verzahnung und eine prominente Rolle im Zusammenspiel mit anderen Politiken (z. B. HiAP). Ohne das Vorhandensein übergreifender Präventionsstrategien sowie angesichts fehlender Akteure, die von deren Notwendigkeit überzeugt sind und diese in der Praxis implementieren, ist die Grundlage, auf der sich ein umfassender Politikwandel nach Hall vollziehen kann, unzureichend entwickelt. Für ein tieferes Verständnis des zu untersuchenden Falls ist es daher hilfreich, zwei weitere theoretische Ansätze von Politikwandel heranzuziehen. Zum einen den auf John Kingdon (1984) zurückgehenden Multiple-Streams-Ansatz (MSA) und zum anderen Überlegungen zur Regulierungsdichte und Regulierungsintensität in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (Knill, Schulze & Tosun, 2010).

Kingdons Ansatz (1984) erklärt Politikwandel anhand der Interaktion und des Zusammenkommens von drei zunächst separaten Strömen (problem, policy und politics stream). Der Problem-Strom enthält eine Vielfalt an Sachverhalten und Themen, die miteinander um politische Aufmerksamkeit konkurrieren. Der Policy-Strom beschreibt das vorhandene Reservoir als sogenannte „policy-Ursuppe“ (Herweg, 2015, S. 331) an politischen Ideen und Problembearbeitungsansätzen in einzelnen Politikfeldern, wohingegen der Politics-Strom Motive und Handlungsoptionen (sowie Einflüsse auf diese) von politischen Akteuren umfasst. Politischer Wandel im Sinne des MSA erfordert *reife* Ströme (d. h. drängende Probleme, vorhandene Bearbeitungskapazitäten sowie eine handlungswillige und -fähige Politik), wobei Wandlungsprozesse nicht selten durch überraschende, situative Ereignisse, sogenannte *Focusing Events* (z. B. eine akute Krise), ausgelöst werden. Ob es zu Wandel kommt, hängt davon ab, dass ein politischer Unternehmer („policy entrepreneur“) innerhalb eines begrenzten Gelegenheitsfensters die drei Ströme zusammenführt (Herweg, 2015). Bei dieser *Kopplung* der Ströme spielen charakteristischerweise „Kontingenz und Ambiguität“ (Herweg, 2015, S. 325) und nicht ausschließlich Rationalität eine wichtige Rolle. Politikwandel ist demnach auf eine günstige Dynamik zwischen den drei Strömen und den genannten Einflussfaktoren angewiesen. Um es am Beispiel der deutschen Präventionspolitik zu verdeutlichen: Das Zusammentreffen eines immensen Problemdrucks (d. h. die Gefährdung der öffentlichen Gesundheit) in Folge einer globalen Pandemie (Focusing Event), potentiell bereitstehender Policy-Alternativen (z. B. Maßnahmen im Sinne von HiAP, Verhältnisprävention) sowie zumindest in Teilen reformbereiten Akteuren (z. B.

ÖGD, Bundesländer, Kommunen) führt nur dann zu einem umfassenden Wandel von Präventionspolitik, wenn das durch die Pandemie aufgestoßene Gelegenheitsfenster als solches erkannt und seitens eines *Policy Entrepreneurs* genutzt wird. Das heißt: Ohne einen strategischen Umgang mit oftmals zufälligen und vor allem kurzfristigen Konstellationen und Ereignissen (in Bezug auf Probleme, Bearbeitungsansätze und Akteure) ist das Herbeiführen von Politikwandel nicht möglich.

Auch der Vorschlag von Christoph Knill, Kai Schulze und Jale Tosun (2010), wonach Politikwandel mittels der Regulierungsdichte und Regulierungsintensität innerhalb eines Politikfeldes zu bemessen sei, ist für die Analyse einer Neuausrichtung der deutschen Präventionspolitik nach COVID-19 instruktiv, da hierdurch Wandel sowohl erfasst und eingeordnet (in Ergänzung zu Peter Hall) als auch erklärt werden kann (in Ergänzung zum MSA). Regulierungsdichte meint dabei die Anzahl der in einem Politikfeld zur Anwendung kommenden Policies und Politikinstrumente, wohingegen Regulierungsintensität die „Stringenz und Reichweite von Instrumenten“ (Knill, Schulze & Tosun, 2010, S. 428) beschreibt. Veränderungen in die eine oder die andere Richtung hängen „in einem starken Maße von der Maturität eines Politikfeldes“ (Knill, Schulze & Tosun, 2010, S. 421) ab. Während in konsolidierten Politikfeldern Wandel vorrangig mit einer Erhöhung der Regulierungsintensität, d. h. einer „Instrumentendifferenzierung“ (ibid.) einhergeht, zeigt sich Veränderung in weniger etablierten Politikfeldern durch die „Zunahme der Regulierungsdichte“ (ibid.) mittels neuer politischer Programme und Gesetze.

Für die Beantwortung der Frage, inwieweit die Pandemie als „eruptives Ereignis“ die deutsche Präventionspolitik im Sinne eines tatsächlichen Wendepunktes dauerhaft verändert, erscheinen insbesondere konzeptionelle Erweiterungen von Halls (1993) Ansatz des sozialen Lernens, die auf Akteurshandeln und verschiedene Dimensionen von Regierungstätigkeit fokussieren, erkenntnisführend. Hieran anknüpfend lassen sich folgende drei Hypothesen aufstellen, die wir qualitativ überprüfen:

Ohne das Vorhandensein etablierter Präventionsprogramme und -maßnahmen sowie von Akteuren, die von deren Notwendigkeit überzeugt sind und diese in der Praxis implementieren, ist die Grundlage, auf der sich ein umfassender Politikwandel nach Hall vollziehen kann, unzureichend entwickelt.

(H1) *Die Corona-Pandemie führt zu einem grundsätzlichen Umdenken in Bezug auf Prävention seitens der Politik.* Umfassende Präventionsprogramme und -maßnahmen und ihre Umsetzung durch Akteure, die von der Notwendigkeit überzeugt sind, entsprechen einem solchen umfassenden Politikwandel. Überprüfen lässt sich diese Hypothese anhand folgender Variablen: Entstehung neuer institutioneller Konstellationen und Akteurszusammenschlüsse, von denen konkrete Initiativen für eine präventionspolitische Wende, verstanden als Wechsel von einer kurativ ausgerichteten Krankenversorgungspolitik in Richtung einer präventiv ausgerichteten *Gesundheitspolitik*, ausgehen.

(H2) *Die Corona-Pandemie erhöht den Stellenwert einer präventionsorientierten Gesundheitspolitik, die den Einfluss von NCDs auch als Rahmenbedingung für die Ausbreitung von CDs anerkennt.* Indikatoren zur Überprüfung dieser Hypothese sind Policies, die sowohl auf die Prävention von NCDs als auch CDs abzielen und deren Wechselwirkungen in den Blick nehmen.

(H3) *Die politische Problembearbeitung in Bezug auf die Pandemie beschleunigt die Konsolidierung der bisher inkonsistenten Präventionspolitik in Deutschland.* Durch die Verabschiedung neuer Präventionsgesetze und/oder Erprobung neuer Präventionsinstrumente nehmen sowohl die Regulierungsdichte, die Regulierungsintensität als auch der Einfluss präventionsorientierter Institutionen und Akteure zu. Zur Verifizierung der dritten Hypothese ist eine Analyse der präventionspolitischen Regierungstätigkeit sowohl im Hinblick auf den Umfang als auch die Qualität der Maßnahmen erforderlich.

Inwiefern die aufgestellten Hypothesen zutreffen, soll im übernächsten Abschnitt des Beitrags (Kapitel 5) überprüft werden. Zunächst gilt es systematisch darzulegen, welche Entwicklungen in der deutschen Präventionspolitik seit dem Ausbruch der Pandemie zu konstatieren sind.

4 *Never waste a good crisis: COVID-19 als Katalysator der deutschen Präventionspolitik?*

Neue Schubkraft kann Präventionspolitik neben einer höheren Regulierungsdichte und Regulierungsintensität innerhalb des Politikfeldes ebenso durch Initiativen neuer Akteurskonstellationen erhalten. Dies trifft umso mehr zu, wenn man die gängige Kritik in Betracht zieht, wonach Präventionsbemühungen in Deutschland bisher vor allem sektoral begrenzt, d. h. nicht ebenen- und politikfeldübergreifend, erfolgen (Böhm, Klinnert & Weidtmann, 2018; Gerlinger, 2018). Exemplarisch für diese Vorgehensweise steht das Präventionsgesetz (2015), das als „krankenkassen-zentriertes Artikel- und Leistungsgesetz“ (Meierjürgen, Becker & Warnke, 2016, S. 211) eingestuft wurde und Prävention nicht als gesamtgesellschaftliche Aufgabe begreift. Vor diesem Hintergrund ist das koordinierte Agieren der Bundesregierung, gerade zu Beginn der Pandemie, hinsichtlich der Verabschiedung und Implementation der Corona-Maßnahmen als – zumindest kurzfristige – Änderung des institutionellen Rahmens zu verstehen, in dem Präventionspolitik verhandelt wird. Dringende Beschlüsse wurden im „Corona-Kabinett“ – einem ad-hoc Gremium bestehend aus der Bundeskanzlerin, dem Bundesfinanzminister, dem Bundesinnenminister, dem Außenminister, dem Bundesgesundheitsminister, der Bundesverteidigungsministerin und dem Chef des Bundeskanzleramtes – vorbereitet. Ein derartiges ressortübergreifendes Eintreten für gesundheitliche Belange ist, ungeachtet der demokratiepolitischen Bedenken hinsichtlich der Legitimität von Exekutiventscheidungen (Merkel, 2020), ein Novum. Potenziell könnten politikfeldübergreifende Kooperationsformen einen richtungweisenden und stilgebenden Charakter für zukünftige Präventionspolitik haben. Welche politischen und gesetzgeberischen Entwicklungen, die für einen sich stufenweise vollziehenden Wandlungsprozess der deutschen Präventionspolitik sprechen, lassen sich im Zeitraum März bis Dezember 2020 empirisch identifizieren? Die folgenden Beobachtungen basieren auf einer Auswertung der Parlamentsdokumentation (Deutscher Bundestag, DIP). Dabei wurden alle 48 seit März 2020 ins Parlament verabschiedete Gesetze⁶ sowie ergänzend die Verordnungen auf Bundesländerebene in die Dokumentenanalyse einbezogen, bei der systematisch die Gesamttex te daraufhin ausgewertet wurden, welche Präventionsmaßnahmen sich darin finden lassen.

Erste Indizien für eine Neujustierung des institutionellen Settings von Präventionspolitik finden sich im am 3. Juni 2020 seitens der Bundesregierung verabschiedeten

Konjunkturprogramm „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“. Unter der Überschrift „Das Gesundheitswesen stärken und den Schutz vor Pandemien verbessern“ wird die Stärkung des Ansatzes „Health in All Policies“ empfohlen, also die ebenen-, politikfeld- und institutionenübergreifende Zusammenarbeit im Sinne von Gesundheitsschutz und Prävention. Während die Anwendung des Ansatzes seit Jahren von Public Health-Experten*innen vorgeschlagen wird (Leppo, Ollila, Peña, Wismar & Cook, 2013), ist dessen explizite Hervorhebung seitens der Bundesregierung durchaus bemerkenswert.

Es stellt sich die Frage, inwieweit die Betonung des HiAP-Konzepts sich auch in konkreten politischen Maßnahmen niederschlägt. Dabei müsste es um die Berücksichtigung sozialer Determinanten von Gesundheit gehen, also beispielsweise der Zusammenhang zwischen einem höheren Infektionsrisiko für immungeschwächte Personen hergestellt werden, das (auch) durch bestimmte Lebensstilrisiken (Rauchen, Übergewicht u. ä.) bedingt ist. Bevor es um die inhaltliche Dimension geht, soll zunächst die Interventionsqualität der politischen Instrumente eingeordnet werden: Eine Auswertung aller Gesetzgebungsverfahren seit Ausbruch der Corona-Pandemie auf Bundesebene zeigt ein umfassendes Spektrum an Maßnahmen in unterschiedlichen politischen Handlungsfeldern – dabei kommen nahezu alle Formen politischer Instrumente (Loer, 2019) zum Einsatz. Ein Schwerpunkt liegt auf Instrumenten mit hoher Verbindlichkeit: Ge- und Verbote wie finanzielle Anreize, konkrete finanzielle Förderungen oder Subventionen. Die nationale Gesetzgebung beherrschen insbesondere Unterstützungsleistungen für Unternehmen verschiedener Wirtschaftssektoren, daneben auch Stützungsmaßnahmen für sozialpolitische Belange sowie außerdem Verfahrensregeln in unterschiedlichen Dimensionen als Reaktion auf oder als Flankierung der massiven Eingriffe (Lockdown) in das Alltagsleben (siehe auch die Beiträge von Detlef Sack, Aanor Roland und Sebastian Fuchs sowie Sonja Blum und Johanna Kuhlmann in diesem Heft). Mit den Beschlüssen zur Weiterentwicklung des Infektionsschutzgesetzes sowie im Zuge der konkreten Vorschriften auf Länderebene (d. h. Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus SARS-CoV-2) wirken fortan politische Instrumente, die ein hohes Maß an Zwang ausüben: Ge- und Verbote wie sie bislang in der Breite⁷ weder im Infektionsschutz noch in anderen Präventionsbereichen durch- und eingesetzt wurden. Daneben setzt die Bundesregierung finanzielle Mittel ein (z. B. Kostenbeteiligungen und -übernahmen, Sonderleistungen, Prämien) und ändert den regulatorischen Rahmen in Ausbildungs- und Berufsfeldern. Außerdem kommt es zur Etablierung von Infrastrukturmaßnahmen (z. B. Digitalisierung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes oder Nutzung des elektronischen Melde- und Informationssystems für Labore, Nutzungsmöglichkeiten von Kapazitäten der Bundeswehr, Förderprogramme für Flughäfen und Häfen wie im Dritten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, ähnlich auch bereits im Zweiten Gesetz u. ä.). Zudem lassen sich gesetzgeberische Maßnahmen zu Koordination, zu Prozess- und Verfahrensrecht sowie Selbstorganisation finden.

Während des untersuchten Zeitraums lassen sich in den Gesetzgebungsverfahren mit zwei schwachen Ausnahmen auf Bundesebene keine politischen Maßnahmen finden, die dem Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung jenseits konkreter COVID-19-Prävention zuzuordnen wären und NCD-Prävention anstreben. Bei den Ausnahmen handelt es sich erstens um das „Erste Gesetz zur Änderung des Landwirtschaftserzeugnisse-Schulprogrammgesetzes“ als Anpassung der nationalstaatlichen Re-

geln in diesem Bereich an EU-Recht im Bereich des EU-Schulprogramms zur Abgabe von Obst, Gemüse und Milchprodukten an Kinder in Bildungseinrichtungen, die durch pädagogische Maßnahmen flankiert werden. Dieses Gesetz könnte als ein (kleiner) Baustein im Sinne gesundheitsförderlicher Ernährungsmaßnahmen verstanden werden. Im Wesentlichen konkretisiert dieses Gesetz jedoch das Mittelverteilungsverfahren, da die konkrete Umsetzung des Schulprogramms auf Länderebene stattfindet. Darüber hinaus geht es um Maßnahmen aus dem Corona-Konjunkturpaket, die allerdings der „nachhaltigen Bewirtschaftung deutscher Wälder und damit der finanziellen Unterstützung deutscher Waldbesitzer“ dienen sollen und letztlich keinen unmittelbaren Bezug zu Präventionspolitik aufweisen. Eine weitere Ausnahme stellt zweitens der „Start einer Nationalen Diabetes-Strategie“ auf Antrag der Koalitionsfraktionen (CDU/CSU und SPD) dar. Allerdings handelt es sich dabei um ein nicht abgeschlossenes Verfahren, dessen erste Aussprache im Bundestag von Hinweisen auf die negativen Effekte der Maßnahmen zur Eindämmung des Virus gespickt war, die den Alltag der Bevölkerung zum Teil massiv beeinflussen: hohe psychische Belastungen durch „Homeoffice“, mangelnde Bewegung, Verfestigung ungesunder Ernährungsmuster. Das Bundesministerium für Gesundheit förderte bis 2020 eine Reihe von konkreten Projekten zur Prävention von nicht-übertragbaren Krankheiten, wie zum Beispiel ein Katalog von 25 Maßnahmen zur Kindergesundheit zeigt (Bundesministerium für Gesundheit, 2020b). Diese enden aber spätestens im Jahr 2020 und wurden nicht durch neue Projekte ergänzt. Ein ähnliches Bild ergibt sich auf Länderebene, wo in unterschiedlichem Maße Präventionspolitik betrieben wurde – wie beispielsweise umfassend im Freistaat Bayern. Hier konzentrieren sich die politischen Maßnahmen seit dem Frühjahr 2020 auf den Bereich des COVID-19-bezogenen Infektionsschutzes.

Im Hinblick auf die institutionelle Sphäre werden in dem verabschiedeten Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) Kooperationen „über alle Ebenen hinweg“ (Bundesfinanzministerium, 2020, S. 6) angestrebt. Zur Weiterentwicklung des ÖGD wird ausdrücklich eine Orientierung am auf Anregung der Gesundheitsministerkonferenz erarbeiteten „Leitbild für einen modernen Öffentlichen Gesundheitsdienst“ empfohlen. Darin wird zu einem „systematische[n] Zusammenspiel örtlicher Behörden des ÖGD mit überregionalen Stellen (z. B. Landes- und Bundesbehörden)“ (BVÖGD, 2018, o. S.) geraten, um vorhandene Kompetenzen effektiver zu nutzen. Gerade in der Krise erwies sich eine solche „Tandem-Struktur“ (Kuhn & Wildner, 2020, S. 20) zwischen „überregionalen Kompetenzzentren“ (ebd.) wie dem Robert-Koch-Institut (RKI) und lokalen Gesundheitsämtern als Stärke, die es in post-Corona-Zeiten zu verstetigen und auszubauen gilt. Gleichwohl steht die konzeptionelle und infrastrukturelle Modernisierung des ÖGD nach einer „70-jährige[n] Stagnationsphase“ (ebd., S. 21) von einem *Kontrollleur* hinsichtlich der Einhaltung von Hygienevorschriften hin zu einem *Koordinator* von intersektoraler Präventionspolitik erst am Anfang.

Im Gegensatz zum Pakt für den ÖGD, zu dessen Kernanliegen die bessere Vernetzung und Kooperation etablierter Akteure und Institutionen des Gesundheitssystems gehört, sieht das reformierte Infektionsschutzgesetz – wenngleich in überschaubarem Maße – die Erweiterung der im Bereich Gesundheitsschutz und Prävention tätigen Akteure vor. So obliegt zukünftig etwa der Bundeswehr der Vollzug des Infektionsschutzgesetzes innerhalb ihres eigenen Handlungsbereichs. Ferner sind „Unternehmen, die im Eisenbahn-, Bus-, Schiffs- oder Flugverkehr Reisende befördern“ (IfSG § 36, (10), 2.) verpflichtet, mit dem RKI zu kooperieren. Der seitens des Corona-Kabinetts

anvisierte Aufbau einer „Nationalen Reserve Gesundheitsschutz“, welche die Ausstattung von 19 Standorten mit medizinischem Material wie Schutzausrüstung, Masken und Beatmungsgeräten für den Bedarf von sechs Monaten vorsieht, erfordert zudem die Zusammenarbeit mit weiteren Bundesorganisationen wie dem Technischen Hilfswerk (THW) sowie mit Medizinprodukteherstellern und Logistikunternehmen.

Wenn es um Ausstattung mit medizinischem Material und Gerät geht, handelt es sich um Finanzierungsfragen: Das Budget in der Präventionspolitik blieb vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Bereich von 5,7 Mrd. Euro (s. o.). Die Krisensituation im Jahr 2020 ließ das Budget für Maßnahmen für die Gesundheitsversorgung sprunghaft auf 3,5 Mrd. Euro für Schutzausrüstung und Impfstoffentwicklung sowie auf 55 Mrd. Euro zur Pandemiebekämpfung insgesamt anwachsen.

5 Alles anders? (K)Ein Neustart der deutschen Präventionspolitik

Welche Schlüsse lassen sich vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklungen ziehen? Führt COVID-19 als eruptives Ereignis tatsächlich dazu, dass bisherige präventionspolitische Bemühungen gewissermaßen „vom Kopf auf die Füße gestellt“ und ein Neustart der deutschen Präventionspolitik initiiert werden? Mittels der Überprüfung der in Kapitel 3 aufgestellten Hypothesen sollen im Folgenden Aussagen getroffen werden, inwieweit ausgehend von der politischen Bearbeitung der Pandemiefolgen als eruptives Ereignis Potenziale für einen qualitativen Wandel, graduelle Veränderung oder aber die Aufrechterhaltung des Status quo in der Präventionspolitik erkennbar sind. Ungeachtet der erhöhten politischen Aufmerksamkeit für Prävention und Gesundheitsschutz ergeben sich aus der Überprüfung der Hypothesen insgesamt, so viel ist vorwegzunehmen, keine Anzeichen für einen echten Wandel in der Präventionspolitik. Stattdessen deutet sich eine Fortsetzung bestehender präventionspolitischer Muster, insbesondere des Vorrangs von Verhaltensprävention vor Verhältnisprävention, auch unter „pandemischen“ Vorzeichen an. Im Einzelnen kommen wir zu folgenden Ergebnissen:

(H1) Die Corona-Pandemie führt zu einem grundsätzlichen Umdenken in Bezug auf Prävention seitens der Politik.

Die Auswertungsergebnisse der politischen Entwicklungen im Zuge der Pandemieausbreitung zeugen nicht von grundsätzlichem Umdenken in Bezug auf Prävention – weder qualitativ noch im Umfang (Budget, Maßnahmenbreite, HiAP) kommt es zu einem Pfadwechsel. H1 trifft daher nicht zu. Bisher ist eine substanzielle und vor allem zukunftsweisende Debatte über eine mögliche Neujustierung der deutschen Präventionspolitik im Zuge von COVID-19 gänzlich ausgeblieben. Die Politik scheint paralysiert zu sein angesichts der Corona-Pandemie, deren politische Bearbeitung eher an den Umgang mit einer unvorhersehbaren Naturkatastrophe erinnert. Der Corona-Schock macht es scheinbar unmöglich, die Selektion von Präventionsmaßnahmen grundsätzlich zu reflektieren (Kühn, 1993) oder diese gar neu zu konzeptualisieren. Die ad-hoc beschlossenen Ge- und Verbote auf Bundes- und Länderebene sollen zuvorderst die durch die Pandemie entstandenen gesundheitlichen, gesellschaftlichen und nicht zuletzt ökonomischen Schäden bekämpfen, diese wenn möglich geringhalten und für eine ma-

terielle Kompensation der Geschädigten sorgen. Politisch agiert wird somit nach dem sogenannten „Feuerwehrprinzip“, das mittels eilig gefasster ad-hoc Beschlüsse der Exekutive (siehe auch den Beitrag von Sven Siefken und Sebastian Hünermund in diesem Heft) und temporärer Maßnahmen (z. B. Lockdown) darauf abzielt, eine noch schlimmere Gesundheitskrise (d. h. mehr Infizierte und Tote) zu verhindern. Gleichwohl schließt diese Krisenpolitik einige Präventionsmaßnahmen ein, die jedoch strikt dem Ziel der kurzfristigen Pandemiebekämpfung und dem unmittelbaren Gesundheitsschutz untergeordnet sind. Beispielhaft hierfür sind die Beschaffung von Schutzmasken zu Anfang der Pandemie, die Schließung von Alten- und Pflegeheimen sowie dauerhafte Appelle an die individuelle Verantwortung (etwa hinsichtlich der Einhaltung der AHA+L+A-Regeln). Die von Bundeskanzlerin Angela Merkel (und anderen Politiker*innen) geradezu mantraartig wiederholte Quintessenz dieser Maßnahmen lautet „Es kommt auf jeden und jede Einzelne an“ (Bundesregierung, 2020). Präventives Handeln wird somit (1) weitgehend individualisiert, (2) auf die kurzfristige Eindämmung der Pandemie reduziert und (3) erfolgt ohne Bezugnahme auf ein übergeordnetes staatliches Präventionskonzept, das ebenso überindividuelle, d. h. soziale, kulturelle, ökonomische und ökologische Determinanten von Gesundheit adressieren müsste. Schlussfolgernd lässt sich im Sinne des Multiple-Streams-Ansatzes somit nicht nur festhalten, dass die „Reife“ der Ströme durch das eruptive Ereignis nicht sprunghaft erreicht wurde und es letztlich eben nicht zur Kopplung der Problem-, Policy- und Politics-Ströme kommt. Auch wenn die Pandemie eine einzigartige Gelegenheit bietet, Präventionspolitik in Deutschland neu auszurichten, ist die Politik kontinuierlich auf kurzfristige Krisenbekämpfung anstatt auf langfristigen Wandel fokussiert.

(H2) Die Corona-Pandemie erhöht den Stellenwert einer präventionsorientierten Gesundheitspolitik, die den Einfluss von NCDs auch als Rahmenbedingung für die Ausbreitung von CDs anerkennt.

Prävention konzeptionell breiter zu denken, würde hingegen bedeuten, tradierte Politikmuster aufzubrechen, wovon H2 ausgeht. Demzufolge müsste eine breit aufgestellte Präventionspolitik sowohl in Bezug auf die institutionellen Rahmenbedingungen als auch auf Ebene der konkreten Policies mehr als Seuchen- und Infektionsschutz umfassen und insbesondere konkrete Maßnahmen zur Prävention vor NCDs etablieren. Dies würde bedeuten, die Neben- und Langzeitfolgen der aktuellen COVID-19-Prävention durch flankierende Maßnahmen abzufedern – also die Effekte von Lockdowns, Homeoffice, Homeschooling, Social distancing auf psychischer und physischer Ebene. Es scheint jedoch vielmehr so, als würden Verschlechterungen der psychischen Gesundheit, Gewichtszunahme, ungesunde Ernährung und Mangel an körperlicher Bewegung billigend in Kauf genommen. Mit Blick auf diese Begleiterscheinungen der Präventionspolitik seit Ausbruch der Pandemie fällt somit auch die Überprüfung der zweiten Hypothese (H2) negativ aus. Weder werden die pandemiebedingten Gesundheitsfolgen unter dem Blickwinkel der Verhältnisprävention betrachtet (im Sinne einer Reifung des Problem-Stroms) noch haben sich die potenziell zur Verfügung stehenden Politikalternativen (Reifung des Policy-Stroms) hinreichend in der Praxis etabliert (siehe H1). Das heißt COVID-19 führt offensichtlich nicht zu einem umfassenderen Präventionsverständnis der Politik, das übertragbare und nicht-übertragbare Krankheiten gleichermaßen bekämpft. Stattdessen lassen sich Anzeichen finden, wonach die als „zartes Pflänzchen“ angelegten Präventionsmaßnahmen im Sinne von HiAP sowie eine breitere Perspektive auf NCD-Prävention

Gefahr laufen, bereits im Ansatz zu scheitern, da sich Präventionspolitik auf absehbare Zeit nur auf COVID-19 (und mögliche zukünftige Pandemien) richtet und die gewählten präventionspolitischen Interventionen teilweise sogar kontraproduktiv wirken (z. B. Verbot von Sport, Belastungen der psychischen Gesundheit durch Einschränkung der sozialen Kontakte etc.). Insofern setzt sich der von Public-Health-Forschern kritisierte „unidirektionale Blick auf Gesundheitsschutz im Sinne von gesundheitspolizeilichen und seuchenhygienischen Maßnahmen“ (Holst, 2020, S. 831) der Politik fort. Dies ist insofern problematisch, als damit eine wirksame Bekämpfung von COVID-19 erschwert wird und zudem auch die Eindämmung paralleler Epidemien wie Adipositas, Diabetes und Depressionen sowie deren potenzielle Wechselwirkung vernachlässigt werden (siehe auch Mackert & Möhring, 2020, S. 454). Letztlich behindert der „unidirektionale Blick“ die Berücksichtigung von aufeinander bezogenen Maßnahmen, in denen es um die Stärkung des Immunsystems zum Schutz vor Infektionskrankheiten geht.

(H3) Die politische Problembearbeitung in Bezug auf die Pandemie beschleunigt die Konsolidierung der bisher inkonsistenten Präventionspolitik in Deutschland.

Etwas differenzierter als die ersten beiden Hypothesen fällt die Überprüfung der dritten Hypothese (H3) aus. Quantitativ betrachtet hat im Zuge der Pandemie die Regulierungsdichte zugenommen, d. h. die Anzahl der zur Anwendung kommenden und neu verabschiedeten präventionsorientierten Policies. Hinzu kommen die Einzelinitiativen auf nachgeordneten Regulierungsebenen (Länder, Kommunen). Auch gehen die im vorherigen Kapitel kursorisch dargestellten Maßnahmen zur COVID-19-Prävention deutlich über den enggefassten Handlungsrahmen der Gesetzlichen Krankenkassen (GKVen) hinaus, indem sie politikfeldübergreifend formuliert und implementiert wurden und zu großen Teilen aus Steuermitteln finanziert sind. Wenngleich dies ein zentraler Unterschied zum Präventionsgesetz (2015) ist, sprechen vor allem zwei Argumente dagegen, die Entwicklung als Reifung von Policy- und Politics-Strom im Sinne eines Wandels hin zu einer konsistenteren Präventionspolitik einzuordnen und eine dauerhafte Steigerung der Regulierungsintensität anzunehmen: Zum einen ist die COVID-19-Prävention eher als akutes und zeitlich begrenztes Krisenmanagement zu verstehen denn als ein Anknüpfen an bereits bestehende Präventionspolitik. Die Außergewöhnlichkeit der verabschiedeten Maßnahmen (z. B. der verbindlichen Vorschrift, eine Maske im öffentlichen Nahverkehr zu tragen) sowie das politikfeldübergreifende Interesse an Gesundheitsschutz ist voll und ganz auf die unmittelbare Notsituation zurückzuführen. Diese Maßnahmen sind kein Indiz für eine Einstellungsänderung in Bezug darauf, welche präventionspolitischen Instrumente potenziell genutzt werden – das Spektrum wird nach wie vor nicht ausgeschöpft. Dies verdeutlicht ebenso die Fortführung der Politik, im Sinne eines *business-as-usual* innerhalb der traditionellen Präventionsfelder – also einer geringen politischen Aktivität (zum Beispiel in den Bereichen Ernährung, Bewegung). Zum anderen sind die wenigen in die Zukunft gerichteten Präventionsvorhaben, wie der Pakt für den ÖGD und der Aufbau einer Nationalen Gesundheitsreserve, als besondere Policies zu klassifizieren, die lediglich auf Handlungsdruck durch „situative Aspekte“ (Böcher & Töller, 2014) reagieren. Das heißt: Sie sind ausdrücklich nicht das Ergebnis gereifter Überlegungen und der Überzeugung, Präventionspolitik politisch-konzeptionell neu zu fassen und belassen es bei einer nicht verzahnten eklektischen Vielfalt unterschiedlicher Maßnahmen. Diese Einschätzung wird bestätigt durch die Vorstandsvorsitzende des Bundesverbands der Ärztinnen und Ärzte

des Öffentlichen Gesundheitsdienstes e.V. (BVÖGD), Ute Teichert, die den Pakt für den ÖGD treffend als „historische Chance“ (Ärztezeitung, 09.09.2020) bezeichnet. Es bleibt offen, ob aus dieser Chance langfristig mehr als eine zufällige Gelegenheit entsteht, d. h. tatsächlich ein dauerhafter institutioneller Wandel erfolgt. Versteht man diese Politik zuvorderst als krisenbedingtes Zufallsprodukt anstatt als komplexes Policy-Design im Sinne eines Policy-Wandels, verwundert ihre Inkonsistenz kaum. So entdeckten politische Akteure in der Krise zwar den ÖGD als präventionspolitischen Akteur (wieder) und bekannten sich zumindest vage zur Umsetzung von HiAP-Konzepten ohne allerdings zu erläutern, wie diese in der Praxis umzusetzen sind. Auch ist bisher kein einflussreicher *Policy Entrepreneur* zu erkennen, der die versprochene Stärkung des ÖGD mit weitreichenden präventionspolitischen Zielen verknüpft sowie diesen Prozess lenkt und koordiniert. Dies stützt die These, dass es letztlich nicht zu paradigmatischem Policy-Wandel und einer Hinwendung zu konsistenter holistischer Präventionspolitik kam, sondern der bekannte Pfad der eklektischen deutschen Präventionspolitik im Kern basierend auf staatlichem Infektionsschutz auf der einen Seite und individueller „Selbstsorge, Verantwortung und Befähigung“ (Mackert & Möhring, 2020, S. 444) auf der anderen Seite breiter ausgetreten wird.

6 Fazit

Der Ausgangspunkt dieses Beitrags war die Frage, inwieweit die Corona-Pandemie einen Wendepunkt in der deutschen Präventionspolitik darstellen könnte. Auch wenn die politischen Auswirkungen der Pandemie, als dieser Beitrag verfasst wurde (Dezember 2020), noch nicht abschließend zu beurteilen sind, beantworten wir diese Frage vor dem Hintergrund theoretischer Überlegungen zu Policy-Wandel und der Analyse von empirischen Befunden eindeutig negativ: Gegenwärtig spricht kaum etwas dafür, dass sich durch das Virus grundlegend etwas am Status quo in der deutschen Präventionspolitik ändert. Das Gegenteil ist der Fall: Anstatt den Vorsorgegedanken in den Mittelpunkt gesundheitspolitischer Bestrebungen zu rücken, bleibt die deutsche Präventionspolitik bis auf Weiteres inkonsistent, d. h. im Kern bruchstückhaft und trotz massiver Herausforderungen bereits lange Zeit vor der Pandemie ambitionslos und gestaltungsschwach wie zum Beispiel angesichts des Anstiegs von nicht-übertragbaren Krankheiten. Dies ist jedoch kein allein deutsches Problem, da die Etablierung und Durchsetzung von politischen Maßnahmen zur Gesundheitsförderung und Prävention von gleichermaßen komplexen wie kontingenten Faktoren (*timelag*, Machtverteilung, statistische versus individuelle Risiken, Lebensstile etc.) abhängt. Ein Policyansatz, der geeignet wäre, verschiedene Maßnahmen und (gesundheits-)politische Akteure zu integrieren, ist nicht zu erkennen. Die während der Pandemie ad-hoc angewandten Präventionsmaßnahmen führen weder zu der vielfach geforderten politischen Bearbeitung der sozialen Determinanten von Gesundheit noch bilden sie eine konzeptionelle Grundlage für einen künftigen Paradigmenwandel hin zu einer intersektoralen und politikfeldübergreifenden Präventionspolitik, sieht man von der punktuellen Stärkung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes ab. Kurzum: Das Gelegenheitsfenster, das sich vermeintlich durch den Ausbruch der Corona-Pandemie geöffnet hat, um Präventionspolitik in Deutschland dauerhaft neu zu gestalten, wurde bisher nur für eine reaktive Krisenbewältigung genutzt und könnte sich angesichts der Ausgabenüberlastung öffentli-

cher Budgets und administrativer Herausforderungen in Politik und Verwaltung in Folge der Pandemie auch schnell wieder schließen. Ankündigungen im Jahr 2021 – vor allem im Zusammenhang mit Wahlkämpfen auf Landes- und Bundesebene – verweisen darauf, dass die politischen Parteien in Deutschland dem Feld eine größere Aufmerksamkeit schenken und dabei insbesondere den Umbau institutioneller Strukturen im Blick haben (z. B. Beirat beim Bundesministerium für Gesundheit zur Umsetzung des Paketes für den ÖGD, Aufbau eines Bundesgesundheitsamtes). Nicht nur deshalb muss die Fragestellung zu einem späteren Zeitpunkt erneut gestellt werden und eine künftige Analyse zeigen, inwieweit sich tatsächliche Veränderungen langfristig etablieren und welche Hindernisse dabei gegebenenfalls eine Rolle spielen.

Danksagung

Sehr herzlich danken wir den anonymen Gutachter*innen für die konstruktiven Hinweise. Außerdem gilt unser Dank Sonja Blum für die Manuskriptbetreuung sowie Renate Reiter und Annette Elisabeth Töller als Herausgeberinnen des Themenhefts.

Anmerkungen

- 1 Auch wenn angesichts der Aktualität noch keine abschließenden Ergebnisse zur Beantwortung der Frage vorliegen, kann die Untersuchung strukturelle Zusammenhänge identifizieren und daraus erste Schlussfolgerungen ableiten.
- 2 Eine umfassende Datengrundlage gibt es für den Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention, die außerhalb des GKV-Systems angeboten wird, derzeit nicht. In die Gesamtrechnung müssten auch die Ausgaben weiterer Leistungsträger mit einbezogen werden (Kommunen und Länder sowie Rentenversicherung und Wohlfahrtsverbände).
- 3 Bei „IN FORM“ handelt es sich um eine Initiative der Bundesregierung, um die Bevölkerung zu gesunder Ernährung und mehr Bewegung anzuregen.
- 4 Früher im Rahmen der Kampagne „Gib Aids keine Chance“ (<https://www.gib-aids-keine-chance.de>), und seit April 2016 etabliert als „LIEBESLEBEN“, um der zunehmenden Ausbreitung sexuell übertragbarer Krankheiten Rechnung zu tragen.
- 5 Im Jahr 2013 kamen im Rahmen des Bundestagswahlkampfs Vorschläge von der Partei Bündnis 90 / Die Grünen, einen sogenannten „Veggie Day“ einzuführen. Damit war gemeint, dass öffentliche Cafeterien, Mensen und Kantinen einmal die Woche ausschließlich vegetarische Gerichte anbieten sollten (dazu zum Beispiel: Thorsten Knus, „Der Speiseplan im Wahlkampf“, Frankfurter Rundschau 6. August 2013 unter <https://www.fr.de/politik/speiseplan-wahlkampf-11084744.html> [25.11.2020]).
- 6 Suchbegriff DIP: PRÄVENTION plus ergänzende Texte der Länderebene, Übersicht siehe Anhang.
- 7 Einige sehr weitreichende Einschnitte in die individuelle Freiheit gab es bereits z. B. im Zuge von Zwangsunterbringung und Isolierung (z. B. Tuberkulose-(TBC)-Gefängnisse).

Literatur

- Ärztezeitung (08.09.2020). „ÄrzteTag“-Podcast – BVÖGD-Chefin Ute Teichert: „Das ist eine historische Chance!“. Abhörbar unter: <https://www.aerztezeitung.de/Podcasts/BVOeGD-Chefin-Ute-Teichert-Das-ist-eine-historische-Chance-412680.html> [17.12.2020].
- Bandelow, Nils C. (1992). *Gesundheitspolitik – Der Staat in der Hand einzelner Interessengruppen? Probleme, Erklärungen, Reformen*, 1st ed. Opladen: Leske + Budrich.

- Blum, Sonja & Kuhlmann, Johanna (2021). Wir sind Helden. Sozialpolitische Maßnahmen und politische Kommunikation in der Corona-Pandemie. *dms – der moderne staat*, 14 (2), 411-432. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.04>.
- Böcher, Michael & Töller, Annette Elisabeth (2014). *Eigendynamik und Zufall als Triebkräfte politischer Prozesse? Ein Ansatz zum Erklären von Policies. Politikfeldanalyse im Studium: Fragestellungen, Theorien, Methoden*. In Renate Reiter & Annette Töller, *Politikfeldanalyse im Studium. Fragestellungen, Theorien, Methoden* (S. 87-105). Baden-Baden: Nomos (utb).
- Böhm, Katharina, & Röss, Simon (2018). Prävention als neues Paradigma der Gesundheitspolitik in OECD-Ländern? Trends und Erklärungsfaktoren der Präventionsausgaben. *Sozialer Fortschritt*, 67 (8-9), 645-666.
- Böhm, Katharina, Klüner, Dorothea & Weidtmann, Jonas (2018). Die Bundesländer als Verhandlungspartner der Krankenkassen: Zur länderspezifischen Varianz bei der Umsetzung des Präventionsgesetzes. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12 (4), 763-781.
- Böhm, Katharina, Bräunling, Stefan, Geene, Raimund & Köckler, Heike (2020). *Gesundheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bundesministerium für Gesundheit (2020a). *Das deutsche Gesundheitssystem*. Berlin.
- Bundesministerium für Gesundheit (2020b). *Förderschwerpunkt Prävention von Übergewicht bei Kindern und Jugendlichen*. Verfügbar unter <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/praevention/kindergesundheit/praevention-von-kinder-uebergewicht.html> [21.12.2020].
- Bundesregierung (2020). „*Es kommt auf jeden und jede Einzelne an*“. Verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/kanzlerin-generaldebatte-1792364> [21.12.2020].
- Bundesverband der Ärztinnen und Ärzte des Öffentlichen Gesundheitsdienstes e.V. (BVÖGD) (2018): *Leitbild ÖGD*. Verfügbar unter <https://www.bvoegd.de/leitbild/> [17.12.2020].
- Busse, Reinhard, Blümel, Miriam & Spranger, Anne (2017). *Das deutsche Gesundheitssystem*. Berlin: Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.
- Frankfurter Rundschau (06.08.2013) *Der Speiseplan im Wahlkampf*. Verfügbar unter <https://www.fr.de/politik/speiseplan-wahlkampf-11084744.html> [25.11.2020].
- Geene, Raimund, Kurth, Bärbel-Maria, & Matusall, Svenja (2020). Health in All Policies – Entwicklungen, Schwerpunkte und Umsetzungsstrategien für Deutschland. *Das Gesundheitswesen*, 82 (07), e72-e76.
- Gerlinger, Thomas (2018). Baustelle Gesundheitssystem: Aktuelle Herausforderungen der Gesundheitspolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 68 (24), 25-31.
- Gmeinder, Michael, Morgan, David & Mueller, Michael (2017). How much do OECD countries spend on prevention?. Paris: OECD Publishing. *OECD Health working papers* no. 101.
- Hall, Peter A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy-making in Britain. *Comparative politics*, 25 (3), 275-296.
- Herweg, Nicole (2015). Multiple Streams Ansatz. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung*. (S. 325-353). Wiesbaden: Springer VS.
- Holst, Jens (2020). COVID-19: Besondere Herausforderungen an Public Health in Theorie und Praxis. *Das Gesundheitswesen*, 82 (11), 829-835.
- Immergut, Ellen M. (1992). *Health politics interests and institutions in Western Europe*, 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kießling, Andrea (2016). Prävention oder Kuration? Pfadabhängigkeit im Sozialstaat. In 56. Assistententagung Öffentliches Recht (Hrsg.), *Pfadabhängigkeit hoheitlicher Ordnungsmodelle* (S. 321-346). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Knill, Christoph, Schulze, Kai, & Tosun, Jale (2010). Politikwandel und seine Messung in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung: Konzeptionelle Probleme und mögliche Alternativen. *Politische Vierteljahresschrift*, 51 (3), 409-432.
- Kühn, Hagen (1993). *Healthismus: eine Analyse der Präventionspolitik und Gesundheitsförderung in den USA*. Berlin: edition sigma.

- Kuhn, Joseph (2013). Prävention in Deutschland – eine Sisyphegeschichte. *Gesundheit und Gesellschaft – Wissenschaft*, 13 (3), 22-30.
- Kuhn, Joseph & Wildner, Manfred (2020). Corona-Krise und öffentlicher Gesundheitsdienst. *Gesundheit und Gesellschaft – Wissenschaft*, 20 (4), 15-22.
- Kurzer, Paulette & Cooper, Alice (2016). The Dog That Didn't Bark: Explaining Change in Germany's Tobacco Control Policy at Home and in the EU, *German Politics*, 25 (4), 541-560.
- Lampl, Benedikt, Lang, Markus, Pregler, Matthias, Zowe, Marc, Beck, Rainer, & Schönberger, Katharina (2019). Management of a measles outbreak in a reception facility for asylum seekers in Regensburg, Germany. *GMS hygiene and infection control*, 14, Doc06.
<https://doi.org/10.3205/dgkh000322>.
- Leppo, Kimmo, Ollila, Eeva, Peña, Sebastián, Wismar, Matthias & Cook, Sarah. (2013). *Health in All Policies: Seizing opportunities, implementing policies*. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health Finland, National Institute for Health and Welfare, and the European Observatory for Health Systems and Policies.
- Loer, Kathrin (2019). Approaches and instruments in health promotion and the prevention of diseases. In Benjamin Ewert & Kathrin Loer (eds.), *Behavioural Policies for Health Promotion and Disease Prevention* (pp. 29-52). Cham: Palgrave Pivot,
- Loer, Kathrin, Reiter, Renate & Töller, Annette Elisabeth (2015). Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es. *dms – der moderne staat*, 8 (1), 7-28.
- Mackert, Nina & Möhring, Maren (2020). Prävention, ability und Verantwortung in Zeiten von Corona. *Geschichte und Gesellschaft*, 46 (3), 443-455.
- Meierjürgen, Rüdiger, Becker, Silke & Warnke, Andrea (2016). Die Entwicklung der Präventionsgesetzgebung in Deutschland. *Prävention und Gesundheitsförderung*, 11 (4), 206-213.
- Merkel, Wolfgang (2020). Wer regiert in der Krise? Demokratie in Zeiten der Pandemie. *WSI-Mitteilungen*, 73 (6), 445-453.
- Reibling, Nadine, & Wendt, Claus (2020). Gesundheitssystemtypologien. In Peter Kriwy & Monika Jungbauer-Gans (Hrsg.), *Handbuch Gesundheitssoziologie* (S. 625-643). Wiesbaden: Springer VS.
- Rosenbrock, Rolf & Gerlinger, Thomas (2014). *Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung*, 3. Auflage. Göttingen: Huber.
- Sack, Detlef, Roland, Aanor & Fuchs, Sebastian (2021). Vom Lockdown in die Staatsbeteiligung? Wirtschaftspolitik in der Covid-19 Pandemie. *dms – der moderne staat*, 14 (2), 264-283.
<https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.15>.
- Schweighöfer, Svenja C. & Pfannstiel, Mario, A. (2018). Gesundheitskampagnen zur Prävention, Information, Aufklärung und Förderung der Gesundheit bei der Bevölkerung. In Mario A. Pfannstiel & Harald Mehlich (Hrsg.), *BGM – Ein Erfolgsfaktor für Unternehmen* (S. 101-114) Wiesbaden: Springer Gabler.
- Siefken, Sven & Hünermund, Sebastian (2021). Der Bundestag in der Corona-Krise. Zwischen materieller Mitwirkung und kommunikativen Defiziten. *dms – der moderne staat*, 14 (2), 392-410.
<https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.05>.
- Simon, Michael (2017). *Das Gesundheitssystem in Deutschland: Eine Einführung in Struktur und Funktionsweise*. 6. Auflage. Göttingen: Hogrefe.
- Stoekel, Sigrid & Hirschberg, Irene (2010). Prävention und Gesundheitsförderung – welche Rolle spielt die Gesundheitspolitik? Ein historischer Rück- und Ausblick, *Gesundheitswesen*, 72 (01), 35-40.
- Trein, Philipp (2019). *Healthy or Sick? Coevolution of Health Care and Public Health in a Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walter, Ulla & Volkenand, Katrin (2017). Kommunale Prävention und Gesundheitsförderung in Deutschland: Pflichten, Rechten und Potenziale im Kontext der kommunalen Daseinsvorsorge *Gesundheitswesen*, 79 (04), 229-237.
- Wiesel, Christian (2014). *Nichtraucherschutz in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.

*Anschrift der Autor*innen:*

Prof. Dr. Benjamin Ewert, Professur für Politik für Gesundheitsberufe, Hochschule Fulda, Fachbereich Pflege und Gesundheit, Leipziger Straße 123, 36037 Fulda,
E-Mail: benjamin.ewert@pg.hs-fulda.de.

Prof. Dr. Kathrin Loer, Professur für Politikwissenschaft, Hochschule Osnabrück, Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Caprivistraße 30a, 49076 Osnabrück,
E-Mail: k.loer@hs-osnabrueck.de.

Anhang

Dokumentensammlung DIP-Recherche

Suchbegriffe DIP: PRÄVENTION im Zeitraum 01.01.2020 bis 31.12.2020

Gesetze / Gesetzgebung
48 Treffer

Vorgänge – Gesetzgebung

[1] Gesetz für einen fairen Kassenwettbewerb in der gesetzlichen Krankenversicherung (Fairer-Kassenwettbewerb-Gesetz - GKV-FKG)

<i>Initiative:</i>	Bundesregierung
<i>Zustimmungsbedürftigkeit:</i>	Nein, laut Gesetzentwurf (Drs 517/19), Nein, laut Verkündung (BGBl I)
<i>Beratungsstand:</i>	Verkündet
<i>Verkündung:</i>	Gesetz vom 22.03.2020 - BGBl I 2020 Nr. 15 31.03.2020, S. 604
<i>Inkrafttreten:</i>	01.04.2020 (weiteres siehe im BGBl I)
<i>GESTA-Ordnungsnummer:</i>	M029
<i>Archivsignatur:</i>	XIX/210
<i>ID:</i>	254399
<i>Sachgebiete:</i>	Gesundheit
<i>Inhalt:</i>	Weiterentwicklung des Risikostrukturausgleichs (RSA), insbes. zur Reduzierung von strukturellen Fehldeckungen und Riskoselektionsanreizen: Einführung einer Regionalkomponente, Berücksichtigung des gesamten Krankheitsspektrums (Krankheits-Vollmodell), Risikopool für Hochkostenfälle, Streichung der Erwerbsminderungsgruppen, begleitende untergesetzliche Regelungen betr. Schweregrad- und Altersdifferenzierung, Stärkung von Präventionsanreizen, Verbesserung der Manipulationsresistenz, vereinfachte Prüfung von Versichertenzeiten und Morbiditätsdaten, regelmäßige Evaluation durch den Wissenschaftlichen Beirat zur Weiterentwicklung des RSA, Weiterentwicklung des Organisationsrechts der Krankenkassen und der Strukturen des GKV-Spitzenverbandes sowie Stärkung angemessener Repräsentanz von Frauen in dessen Gremien; Rechnungszuschlag für Krankenhäuser; Änderung von 7 Gesetzen und 3 Rechtsverordnungen; Verordnungsermächtigungen Beschlussempfehlung des Ausschusses: Zahlreiche Änderungen betr. Regionalkomponente und Manipulationsbremse, Einrichtung der Vertragstransparenzstelle, Prüfung der Datengrundlagen, Rechnungszuschlag für

Krankenhäuser, Kompetenzen des Lenkungs- und Koordinierungsausschusses beim GKV-Spitzenverband (LKA), Diagnosevergütung, Krankenkassen-Mindestrücklage, Nutzenbewertung für Arzneimittel für neuartige Therapien, Reserveantibiotika, anwendungsbegleitende Nutzenbewertung, Lieferengpässe bei Arzneimitteln, Satzungsleistungen bei Schutzimpfungen, Quartalsmeldungen zu Pflegepersonaluntergrenzen u.a.; Änderung weiterer 2 Gesetze und 2 Rechtsverordnungen
[Permalink auf diesen Vorgang](#)

[2] Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tiergesundheitsgesetzes

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/21731
Herausgeber: Bundestag
Datum: 19.08.2020
Anlagen: Stellungnahme der BRg
Urheber: Bundesrat
[Permalink auf diese Drucksache](#)
[Download](#)

[3] Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tiergesundheitsgesetzes

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 386/20(B)
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 03.07.2020
[Permalink auf diese Drucksache](#)
[Download](#)

[4] Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tiergesundheitsgesetzes

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 386/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 01.07.2020
Urheber: Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Sachsen
[Permalink auf diese Drucksache](#)
[Download](#)

[5] Gesetz zur Verbesserung der Transparenz in der Alterssicherung und der Rehabilitation sowie zur Modernisierung der Sozialversicherungswahlen und zur Änderung anderer Gesetze (Gesetz Digitale Rentenübersicht)

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 715/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 27.11.2020
Urheber: Bundestag
[Permalink auf diese Drucksache](#)
[Download](#)

[6] Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/17036
Herausgeber: Bundestag
Datum: 05.02.2020
Anlagen: Stellungnahme der BRg
Urheber: Bundesrat
[Permalink auf diese Drucksache](#)
[Download](#)

[7] Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung und Pflege (Gesundheitsversorgungs- und Pflegeverbesserungsgesetz - GPVG)

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 561/20(B)
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 06.11.2020
Permalink auf diese Drucksache
Download

[8] Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/24901
Herausgeber: Bundestag
Datum: 02.12.2020
Anlagen: Stellungnahme des BR und Gegenäußerung der BRg
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (federführend)
Permalink auf diese Drucksache
Download

[9] Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz - Erleichterung der Datenübermittlung bei Kindeswohlgefährdungen

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 476/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 21.08.2020
Urheber: Nordrhein-Westfalen, Saarland
Permalink auf diese Drucksache
Download

[10] Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz – Erleichterung der Datenübermittlung bei Kindeswohlgefährdungen

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 476/20(B)
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 09.10.2020
Permalink auf diese Drucksache
Download

[11] Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz - Erleichterung der Datenübermittlung bei Kindeswohlgefährdungen

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/24446
Herausgeber: Bundestag
Datum: 18.11.2020
Anlagen: Stellungnahme der BRg
Urheber: Bundesrat
Permalink auf diese Drucksache
Download

[12] Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Transparenz in der Alterssicherung und der Rehabilitation sowie zur Modernisierung der Sozialversicherungswahlen (Gesetz Digitale Rentenübersicht)

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 485/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 28.08.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (federführend)
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[13] Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 643/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 28.10.2020
Urheber: Hessen
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[14] Entwurf eines ... Gesetzes zur Förderung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 644/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 28.10.2020
Urheber: Thüringen
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[15] Entwurf eines Zweiten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/18967
Herausgeber: Bundestag
Datum: 05.05.2020
Urheber: Fraktion der CDU/CSU
 Fraktion der SPD
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[16] Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Transparenz in der Alterssicherung und der Rehabilitation sowie zur Modernisierung der Sozialversicherungswahlen (Gesetz Digitale Rentenübersicht)

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/23550
Herausgeber: Bundestag
Datum: 21.10.2020
Anlagen: Stellungnahme des BR und Gegenäußerung der BRg
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (federführend)
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[17] Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/18111
Herausgeber: Bundestag
Datum: 24.03.2020
Urheber: Fraktion der CDU/CSU
Fraktion der SPD
Permalink auf diese Drucksache
Download

[18] Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 634/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 22.10.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (federführend)
Permalink auf diese Drucksache
Download

[19] Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/23707
Herausgeber: Bundestag
Datum: 27.10.2020
Urheber: Fraktion der CDU/CSU
Fraktion der SPD
Permalink auf diese Drucksache
Download

[20] Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches (besserer Schutz von Kindern und schutz- oder wehrlosen Personen im Sexualstrafrecht)

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 356/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 24.06.2020
Urheber: Nordrhein-Westfalen
Permalink auf diese Drucksache
Download

[21] Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020)

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 146/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 23.03.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Finanzen (federführend)
Permalink auf diese Drucksache
Download

[22] Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 2/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 03.01.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (federführend)
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[23] Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Transsexuellengesetzes und Einführung des Selbstbestimmungsgesetzes (SelbstBestG)

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/19755
Herausgeber: Bundestag
Datum: 10.06.2020
Urheber: Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Autoren: Sven Lehmann, Ulla Schauws
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[24] Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches - Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/713 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/413/JI des Rates

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 682/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 06.11.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (federführend)
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[25] Entwurf eines Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Arzneimittelgesetzes

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 427/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 07.08.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (federführend)
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[26] Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/17586
Herausgeber: Bundestag
Datum: 04.03.2020
Anlagen: Stellungnahme des BR und Gegenäußerung der BRg
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (federführend)
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[27] Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches - Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/713 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/413/JI des Rates

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 682/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 06.11.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (federführend)
Permalink auf diese Drucksache
Download

[28] Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 618/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 16.10.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (federführend)
Permalink auf diese Drucksache
Download

[29] Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) 19. Wahlperiode

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 330/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 17.06.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Finanzen (federführend)
Permalink auf diese Drucksache
Download

[30] Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/23568
Herausgeber: Bundestag
Datum: 21.10.2020
Anlagen: Stellungnahme der BRg zur Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates; Stellungnahme des BR und Gegenäußerung der BRg
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (federführend)
Permalink auf diese Drucksache
Download

[31] Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021)

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 516/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 25.09.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Finanzen (federführend)
Permalink auf diese Drucksache
Download

[32] Entwurf eines Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 645/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 29.10.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium für Gesundheit (federführend)
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[33] Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020)

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/20000
Herausgeber: Bundestag
Datum: 17.06.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Finanzen (federführend)
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[34] Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 440/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 07.08.2020
Anlagen: Stellungnahme der BRg zur Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (federführend)
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[35] Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021)

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/22600
Herausgeber: Bundestag
Datum: 25.09.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Finanzen (federführend)
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[36] Entwurf eines Gesetzes für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket)

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/18107
Herausgeber: Bundestag
Datum: 24.03.2020
Urheber: Fraktion der CDU/CSU
 Fraktion der SPD
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[37] Entwurf eines Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/24232
Herausgeber: Bundestag
Datum: 11.11.2020
Anlagen: Stellungnahme des BR und Gegenäußerung der BRg
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium für Gesundheit (federführend)
Permalink auf diese Drucksache
Download

[38] Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/24909
Herausgeber: Bundestag
Datum: 02.12.2020
Anlagen: Stellungnahme des BR und Gegenäußerung der BRg
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (federführend)
Permalink auf diese Drucksache
Download

[39] Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/19852
Herausgeber: Bundestag
Datum: 10.06.2020
Anlagen: Stellungnahme des BR und Gegenäußerung der BRg
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (federführend)
Permalink auf diese Drucksache
Download

[40] Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 10. September 2010 über die Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen mit Bezug auf die internationale Zivilluftfahrt und zu dem Zusatzprotokoll vom 10. September 2010 zum Übereinkommen vom 16. Dezember 1970 zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 571/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 25.09.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (federführend)
Permalink auf diese Drucksache
Download

[41] Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 195/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 24.04.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (federführend)
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[42] Entwurf eines Gesetzes zur Reform der technischen Assistenzberufe in der Medizin und zur Änderung weiterer Gesetze (MTA-Reform-Gesetz)

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 562/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 25.09.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium für Gesundheit (federführend)
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[43] Entwurf eines Gesetzes zur Reform der technischen Assistenzberufe in der Medizin und zur Änderung weiterer Gesetze (MTA-Reform-Gesetz)

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/24447
Herausgeber: Bundestag
Datum: 18.11.2020
Anlagen: Stellungnahme des BR und Gegenäußerung der BRg
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium für Gesundheit (federführend)
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[44] Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 10. September 2010 über die Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen mit Bezug auf die internationale Zivilluftfahrt und zu dem Zusatzprotokoll vom 10. September 2010 zum Übereinkommen vom 16. Dezember 1970 zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/24223
Herausgeber: Bundestag
Datum: 11.11.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (federführend)
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[45] Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Sanierungs- und Insolvenzrechts (Sanierungs- und Insolvenzrechtsfortentwicklungsgesetz - SanInsFoG)

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 619/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 16.10.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (federführend)
 Permalink auf diese Drucksache
 Download

[46] Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/24445
Herausgeber: Bundestag
Datum: 18.11.2020
Anlagen: Stellungnahme des BR und Gegenäußerung der BRg
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (federführend)
Permalink auf diese Drucksache
Download

[47] Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Sanierungs- und Insolvenzrechts (Sanierungs- und Insolvenzrechtsfortentwicklungsgesetz - SanInsFoG)

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 19/24181
Herausgeber: Bundestag
Datum: 09.11.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (federführend)
Permalink auf diese Drucksache
Download

[48] Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts

Dokumentart: Drucksache
Nummer: 564/20
Herausgeber: Bundesrat
Datum: 25.09.2020
Urheber: Bundesregierung
Ressort: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (federführend)
Permalink auf diese Drucksache
Download

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.

Schlagerworte: 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.

By applying the OG paradigm, we aim to contribute to two strands of literature: First, our article adds to literature on crisis management through the study of potential impacts and risks of collaborative approaches for governance capacity and legitimacy. We claim governance as a platform can be considered an additional coordination mechanism to complement governance in times of crisis. Second, this study adds insights to the literature on OG by applying the concept to crisis management. Our findings show OG arrangements can contribute to governance capacity and legitimacy during a crisis and describe possible drawbacks and risks.

The paper proceeds as follows. First, we describe the #WirVsVirus hackathon. Second, our definitions of crisis management, governance capacity and governance legitimacy are introduced. Then, the theoretical implications of the OG paradigm and potential consequences of the use of OG arrangements in crisis management are discussed. Subsequently, the methodological approach of the article is addressed. In the analysis, we present evidence on two hackathon projects and how they affect governance capacity and legitimacy. Finally, we draw conclusions and discuss directions for future research.

2 The #WirVsVirus hackathon: Large-scale, digital collaboration to tackle COVID-19-related problems

The #WirVsVirus hackathon differed from conventional hackathons, which mostly aim to solve problems on a small scale in face-to-face settings and are planned long ahead of the event (Kamariotou & Kitsios, 2018). Rather, the #WirVsVirus hackathon is a prime example of the phenomena described by Meijer, Lips and Chen (2019). More than 28,500 people participated in the digital hackathon. Seven non-profit organizations organized the event in a remarkably short period of time. Five days passed from drafting a concept sketch to the onboarding of the participants. The day after the submission of the project outline, the Federal Chancellery took over the patronage of the hackathon (tech4Germany et al., 2020).

The event was open to anyone interested. Participants self-selected challenges curated by the organizers, such as “governmental challenges” or “medical care”. Based on these topics, participants assembled into project teams to develop solutions to problems caused by the COVID-19 pandemic. Participants could inform themselves about the challenges on Airtable (virtual collaboration software) and join channels related to these challenges on Slack (virtual communication software). Most project teams started working together on the first evening of the hackathon, so the team formation process can be described as spontaneous and, concerning the large number of challenges and channels, rather coincidental. At the end of the hackathon weekend, the organizers selected 197 ideas for the “shortlist” and honored twenty of them according to five criteria: social value, innovation, feasibility and scalability, idea stage (progress), and comprehensibility.

Following the hackathon, four support programs were created. We focus on projects supported by the program “Solution Builder”, as these projects were considered to have the highest potential and urgency. This program includes three pillars of support: First, the teams received professional help by a coach (a “solution lead”), who worked

with the team for eight weeks. Second, corporations offered their support as “venture partners”. With their professional expertise, the program aimed at increasing implementation capacities. Third, the program facilitated access to professional networks and further support options offered within the other support programs of the hackathon (tech4Germany et al., 2020).

3 Analytical framework

3.1 Crisis management, governance capacity, governance legitimacy

In traditional crisis research, there is an understanding of crises as singular, threatening events. Today, scholars understand crises as potentially long-lasting processes and try to grasp the full context of conditions, characteristics, and consequences (Quarantelli, 2006). Thus, the term *crisis management* includes “steps that help to identify potential crisis signals or indicators, planning strategies, response coordination, and recovery plans” (Wang, Hutchins & Garavan, 2009, p. 22). A crisis is characterized as something that happens “out of the ordinary” (Boin & Lagadec, 2000) and cannot be addressed with well-prepared tools. Therefore, it is not appropriate to insist on fixed structures, routines, and rules in the dynamic environment of a crisis (Crozier, 1967). Instead, scholars have argued organizations need to build capacities that allow for flexibility and include external stakeholders to prevent, solve, and grow from a crisis (Bundy, Pfarrer, Short & Coombs, 2017, p. 1664), pointing to the two key challenges of crisis management: governance capacity and legitimacy (Christensen, Laegreid & Rykkja, 2016, p. 887).

Governance capacity refers to “formal structural and procedural features of the governmental administrative apparatus but also informal elements, that is, how these features work in practice” (Christensen, Laegreid & Rykkja, 2016, p. 888). According to Martin Lodge and Kai Wegrich (2014) and Tom Christensen, Per Laegreid and Lise Rykkja (2016), four types of governance capacity can be distinguished. *Coordination capacity* refers to the steering of joint action by “bringing together and aligning organizations from different backgrounds” (Lodge & Wegrich, 2014, p. 13). *Analytical capacity* is linked to “analyzing information and providing advice as well as risk and vulnerability assessments” (Christensen, Laegreid & Rykkja, 2016, p. 888). *Regulatory capacity* describes issues of state control, surveillance, and accountability (Lodge & Wegrich, 2014, p. 11 f.). *Delivery capacity* is about “handling the crisis, exercising power, and providing public services in practice” (Christensen, Laegreid & Rykkja, 2016, p. 888).

Regarding governance legitimacy, Christensen, Laegreid and Rykkja (2016) refer to the distinction established by Fritz Scharpf (2002) and Vivien Schmidt (2013) between input legitimacy, throughput legitimacy and output legitimacy. Christensen, Laegreid and Rykkja (2016, p. 888) understand governance legitimacy primarily as “citizens’ perceptions of whether the actions of public authorities are desirable, correct, or appropriate”, emphasizing the importance of output legitimacy. While this understanding points to the pivotal necessity of citizens’ trust in crisis management, we argue this focus falls short in terms of the participatory and processual nature of legiti-

macy. Discussions of community resilience show that input legitimacy of crisis management requires citizen participation, e.g., by using partnerships or meaningful citizen influence on policy formulation (Aldrich, 2012; Stark & Taylor, 2014). According to this literature, citizen participation can increase a community's resilience to threats, which enables citizens to support but not replace governments in crisis response and recovery dynamics (Stark & Taylor, 2014, p. 301). In addition to the need for openness of decision-making processes for citizens' input, other aspects of throughput legitimacy are relevant to crisis management, particularly the accountability and transparency of crisis intervention decisions (Boin & 't Hart, 2003; Hood, 2002). In summary, we refer to *input legitimacy* as the extent and representativeness of participation in crisis management. *Throughput legitimacy* is linked to the openness, transparency, and accountability of decision-making processes. *Output legitimacy* is about the (perception of) effectiveness of policies, means, and measures (Christensen, Laegreid & Rykkja, 2016; Schmidt, 2013).

3.2 Open governance in times of crisis: Theoretical implications and propositions

Scholars and practitioners have been working with the Open Government concept for several years. Despite the concept-inherent principles of open decision-making and public service delivery to external actors, the government as an “enabling” actor is still at the heart of these arrangements. For example, governments make data openly available or initiate e-participation processes. Recently, however, scholars have observed the increasing importance of non-state actors and community-led governance arrangements. Under the term “open governance”, they discuss new paradigms in which private actors implement norms, rules, and solutions with limited involvement of government organisations (Meijer, Lips & Chen, 2019; Park, Longo & Johnston, 2019; Linders 2012). While comprehensive concepts to explain these phenomena are scarce, Meijer, Lips and Chen (2019) provided a convincing approach suitable to contextualise the #WirVsVirus hackathon, which took place online and in (mass) interaction primarily between citizens.

Meijer, Lips and Chen (2019, p. 1) define OG arrangements as “new innovative forms of collective action aimed at solving complex public policy issues, contributing to public knowledge, or replacing traditional forms of public service provision”. The authors emphasize the pop-up character of large-scale, individualized collaboration enhanced by information and communication technologies. The state recedes into the background, providing a *platform* through which many citizens collaborate. Thus, platforms become an additional form of interaction, supplementing governance via hierarchy, market, or networks (Meijer, Lips & Chen, 2019, p. 8). According to Meijer, Lips and Chen (2019), one area of application for OG is crisis management. As an example, they refer to the self-organization of citizens to exchange information and goods via social media after natural disasters. These arrangements can support public institutions because they mobilize diverse, distributed information, expertise, and workforce in a short time.

According to Meijer, Lips and Chen (2019), OG formats share five central characteristics: (I) digital altruism, (II) radical openness, (III) crowdsourced deliberation, (IV)

citizen-centricity and (V) connected intelligence. The authors define (I) *digital altruism* as “engagement in the commons to create public value”. However, besides the willingness to engage, participation also requires access to decision-making processes. Thus, OG is based on the notion of radical openness. (II) *Radical openness* refers to radical accessibility of public data and the opening of the policy-making process to a large number of citizens, fostering collaboration that is diverse in terms of social background, equal and openly accessible (Meijer, Lips & Chen, 2019, p. 5). In the context of crisis management, digital altruism and radical openness would lead to participatory and inclusive processes. Hence, the following proposition can be formulated:

P1: Open governance increases the input legitimacy of crisis management.

OG may also contribute to the *analytical capacity* of governance, as it is an additional instrument to gather information. The information produced by OG may be used to identify new, previously unknown problems or hint to novel, innovative technologies and approaches to well-known problems. The expertise of diverse groups of citizens, acting as experts with different professional and social backgrounds (Meijer, Lips & Chen, 2019, p. 5) can lead to insights that are closer to the demands of citizens. Thus,

P2: Open governance increases analytical capacities in crisis management.

Radical openness entails the involvement of participants throughout the decision-making process. Meijer, Lips and Chen (2019, p. 7) emphasize the role of (III) *crowdsourced deliberation*, i. e. participation that is diverse and equal within collaborations. Radical openness and crowdsourced deliberation may foster *throughput legitimacy*, which is connected to the transparency, inclusiveness, and openness of governance processes (Schmidt, 2013, p. 6). Hence,

P3: Open governance increases the throughput legitimacy of crisis management.

(IV) *Citizen-centricity* points to the importance of interactions and networks between citizens, rather than between citizens and governments. Instead, governments provide a platform through which citizens collaborate to solve problems and provide public services. The “government as a platform” connects information seekers with information holders (Meijer, Lips & Chen, 2019, p. 6).

(V) *Connected intelligence* refers to organizing collaboration between actors without organizational leadership. Instead, a platform connects intelligence to enable large-scale, linked, and distributed collaboration. Regarding *coordination capacity*, OG brings together a large number of disparate actors to engage in joint action, characterized by “the power of organizing without organizational leadership” (Meijer, Lips & Chen, 2019, p. 6). Moreover, OG is not affected by common limitations to coordination capacity, such as bureaucratic jurisdictions or decentralization (Lodge & Wegrich, 2014, p. 13), facilitating self-organization and may foster efficient collaboration. Thus,

P4: Open governance increases coordination capacities in crisis management.

Enabled by the diverse expertise of participants, OG may offer crisis-related solutions that complement the existing services of public sector organizations faster than public authorities can (Meijer, Lips & Chen, 2019, pp. 4 ff.). Hence,

P5: Open governance increases delivery capacities in crisis management.

Complexity in decision making increases due to the large number of actors involved and the strong emphasis on self-organization (Meijer, Lips & Chen, 2019, p. 6). Moreover, the common lack of formal agreements and contracts between OG arrangements and public sector organizations bears a risk: Public sector organizations responsible for public services cannot be held accountable when these services are produced in OG arrangements. This lack of formal agreements reinforces agency-problems, as public sector organizations might avoid taking the blame for public services they “received” from an OG arrangement. Thus,

P6: Open governance decreases regulatory capacities in crisis management.

Closely linked to *delivery capacity*, Meijer, Lips and Chen (2019, p. 7) assume solutions developed in open, transparent and participatory processes may help improve the legitimacy of public sector outcomes and decision-making, and encourage entrepreneurship. Hence,

P7: Open governance increases the output legitimacy of crisis management.

Meijer, Lips and Chen (2019) do not want OG to be understood as normatively desirable or as a recommendation. Rather, they argue OG is a theoretical framework for empirically observable phenomena and point to possible downsides of OG arrangements. Based on co-creation literature (Steen, Brandsen & Verschuere, 2018), they argue OG could be a smokescreen for minimising the responsibility and accountability of governments (Meijer, Lips & Chen, 2019, p. 8). Governments could neglect their obligation to provide public services by referring to the commitment of civil society. Moreover, if OG fails, it may not be clear who is responsible for the failure, and there is no guarantee that co-produced services can be provided continuously. OG may also tie up resources in the public sector, which can only be justified if the quality of services improves significantly. Furthermore, there is ample evidence that it is primarily citizens with superior social and cultural capital who dominate participation processes, which raises questions concerning the input-legitimacy of OG.

The #WirVsVirus hackathon reveals many characteristics of OG. The event was open to anyone interested and capable of using digital media to collaborate, enabling many citizens to participate in problem definition and solution-finding processes (radical openness). Although the hackathon took place under the auspices of the government, the organization and the development of solutions to crisis phenomena was citizen-centered and took place mostly without the participation of public organizations (citizen centricity). Instead, the government supported the platform, ideationally and financially, through which citizens could work together on solutions, usually without a clear hierarchy (connected intelligence). Citizens participated voluntarily and with the primary incentive of creating public value. Also, the organization of the hackathon was voluntary and partly took place in the organizers’ free time (digital altruism) (tech4Germany et al., 2020).

4 Case selection and methodology

We analyze the implementation of two projects that emerged from the #WirVsVirus Hackathon. To evaluate whether the hackathon as a specific case of digital OG con-

tributes to governance capacity and legitimacy in crisis management, we conducted interviews with project participants and their partners in public sector organizations. Moreover, we interviewed organizers of the hackathon. This approach allows us to evaluate the projects individually and complement these findings with assessments relating to the hackathon itself. Accordingly, the hackathon and the projects are treated as an interconnected construct that we analyze in conjunction. This approach is especially useful for the examination of governance legitimacy because judgements by media or citizens related to representativeness or transparency, will seldom be linked to individual projects, but to the hackathon as the superordinate event. Moreover, this approach allows us to relate evidence of the projects to evidence of interviews with the organizers to critically examine our findings from the projects.

The case selection for the projects is based on two criteria. First, we focus on projects included in the support program “Solution Builder” to ensure the projects entered the phase of implementation. Second, we selected projects that directly aimed to support crisis management in the public sector and implemented these solutions together with public sector organizations. This case selection reflects our understanding of crisis management as a governance challenge for public sector organizations. Accordingly, citizen participation through OG arrangements can adequately support but not replace governments in crisis management (Stark & Taylor, 2014, p. 301). Thus, our selected cases are not representative of projects of the #WirVsVirus Hackathon. Out of ten projects within the “Solution Builder”, we selected the two projects matching our criteria: (1) “U:DO”, which deals with the facilitation of the process for reduced working hours compensation in collaboration with the Federal Employment Agency (BA), and (2) “quarano”, a project providing a software for digital documentation of COVID-19 infection cases and contact persons for health authorities in collaboration with the health office of the city of Mannheim (hereinafter referred to as “health office”).

This study is designed as a theory-guided case study conducting “plausibility probes”, allowing us “to sharpen a hypothesis or theory, [...] or to explore the suitability of a particular case as a vehicle for testing a theory” (Levy, 2008, p. 6). We aim to sharpen the propositions presented earlier by examining the hackathon and its specific outputs as a case of OG in crisis management. The data was primarily obtained through nine semi-structured interviews that have been conducted during October and November 2020. The interview partners reflect three groups of people who participated in the hackathon and the implementation phase (see *Table 1*):

Table 1: Interviewees

Org1	Organizers of the hackathon
Org2	
Par1	Participants of the projects “U:DO” and “quarano”
Par2	
Par3	
Par4	
Gov1	Civil servants who collaborated with the projects during implementation
Gov2	
Gov3	Ministerial bureaucrat responsible for the federal financial support program

Source: Own illustration.

The selection of different groups of interviewees allows us to examine various aspects of OG arrangements related to governance capacity and legitimacy in crisis management; however, based on this evidence, output legitimacy cannot be assessed adequately. To assess output legitimacy, it would be appropriate to additionally interview citizens who have been using these services. We decided to exclude citizens using the services due to data access restrictions in the case of “quarano”. To ensure comparability between the two cases, we decided to exclude the user perspective and focus on assessments of project participants and public sector employees. Thus, our interpretations regarding output legitimacy could be prone to bias and should be regarded as partial insights.

The interview questionnaires were structured in two parts: The first part aimed to capture individual motivations, organizational processes, and the role of external administrative actors, reflecting the core characteristics of OG. The second part addressed the projects’ characteristics and features potentially affecting governance capacity and legitimacy in crisis management. In addition to the interviews, documents and websites were analyzed in desk research to ensure triangulation (Denzin, 2012). We focused on two types of evidence. First, we used information provided by the organizers of the hackathon to complement evidence from the interviews with further insights. For this purpose, we used the #WirVsVirus website and a handbook provided by the organizers (tech4Germany et al., 2020). Second, we conducted a systematic web research on media articles concerning the hackathon, as media coverage is an important aspect for legitimacy in crisis management (Quiring & Weber, 2012, p. 296)

5 Analysis

5.1 The #WirVsVirus-projects and governance capacity

Coordination capacity

With up to 30 people participating, both project teams analyzed were relatively small. The teams formed task groups with different focuses, such as content creation, software development, or public relations. During the implementation phase, each team met virtually in weekly team calls and discussed further steps. Both teams described these processes to be non-hierarchical (Par1-4). According to the project teams, internal collaboration worked efficiently and without bigger controversies, pointing to well-functioning mechanisms of self-organization. This non-hierarchical, collaborative approach ties in with the OG principle of connected intelligence (Meijer, Lips & Chen, 2019, pp. 6 f.).

A second aspect is linked to the collaboration between the project teams and public sector organizations. Due to continuous feedback loops and regular meetings, both the project teams and the staff of the public sector organizations described the collaboration process as generally well-functioning (Par1; Par2; Par4; Gov1; Gov2). The interviews also revealed barriers to effective collaboration. For instance, one team reported that it was problematic to communicate with their public sector partners because the organization was not allowed to use the same software (Par3).

The project teams developed solutions faster than public sector organizations would have been able to do. Two of the interview partners stated that the respective

public sector organization decided to implement the project because it was the quickest option to tackle an immediate problem (Par4; Gov1). Hence, the projects contributed to a short-term increase of coordination capacity, which has important implications for general findings on coordination capacity in crisis management because rapid adjustments to problems caused by crises are a pivotal problem for bureaucratic organizations (Ansell, Sørensen & Torfing, 2020, p. 4). The positive effects of the projects on coordination capacity in crisis management support proposition P4: Our evidence suggests OG arrangements may increase coordination capacities in crisis management by providing channels for self-organized and non-hierarchical collaboration focusing on the fast development of solutions.

Analytical capacity

Regarding analytical capacity, the hackathon projects had some obvious positive effects. The various professional backgrounds of participants were an enormous source of expertise, which helped in identifying additional problems and challenges. The projects functioned as “idea generators” (Org2) for crisis-related challenges. Many #WirVsVirus projects were characterized by a problem-oriented approach that put governmental and societal challenges at the heart of the process and aimed to produce quick solutions (Org2; Gov3). These solutions were usually provisional but often led to an implementation process after the hackathon (Gov3). Our interviews revealed that these positive effects were dependent on project-specific factors. One condition is the level of experience and multidisciplinary of the actors involved. Both teams stated their teams were very experienced and multidisciplinary (Par1-4). Moreover, many team members had access to high-ranking governmental and non-governmental actors through private or professional contacts (Par2; Par4).

“U:DO” and “quarano” both reported that their solutions matched immediate needs of the public sector organizations (Par2; Par4). In the case of “U:DO”, the project provided a ready-to-use solution for citizens to apply for reduced-hours compensation at a time when the number of such requests peaked. The software for contact tracing developed by “quarano” came when the number of reported infections increased sharply. The health office decided to implement the software because it promised a fast solution to support contact tracing efficiently (Gov2). Both projects thus contributed to the analytical capacities of these two public sector organizations by introducing new solutions and providing expertise in software development.

These findings support P2: OG arrangements may have positive effects on analytical capacity; however, our results suggest that these effects are dependent on the composition of the project team and their access to public sector organizations as a collaborating partner.

Regulatory capacity

Regarding regulatory capacity, we found public sector organizations partly avoided contracts or formal agreements with hackathon projects. In the case of “U:DO”, both the project team and the BA decided to avoid a formal relationship, allowing the project team to keep their specific approach, building on voluntary work in the team members’ leisure time (Par3; Par4). The BA abstained from integrating the project into their own complex organization because this would have been likely to slow down imple-

mentation (Par4). In the case of “quarano”, the two parties first collaborated informally and later formalized their relationship. According to one interviewee, this informal relationship was beneficial for project development because the project team “could just do their thing” (Gov2). Thus, the lack or postponement of formal agreements had advantages for the projects and the public sector organizations.

Some project interviewees assumed there would not be a long-term relationship between the projects and the respective public sector organizations (Par2-4). Our findings suggest problems related to regulatory capacity may be the reason for this assumption. According to one organizer, many public sector organizations avoid formal agreements with OG arrangements because they are difficult to implement in existing bureaucratic structures. Barriers could be legal considerations and limitations of existing software architectures (Org1). Moreover, issues of accountability seem to prohibit formal agreements for long-term relationships, as the consequences of potential errors or failures by OG arrangements for public sector organizations are unclear (Org1). Hence, the cooperation with OG arrangements in crisis management may be problematic for the regulatory capacities of public sector organizations (P6).

Delivery capacity

Overall, the quality of the tools was perceived as positive by interviewees from public sector organizations. For example, all applications submitted to the BA via “U:DO” were free of mistakes and comprehensive (Gov1). For “quarano”, the data quality of contact tracking was described as high (Gov2). However, in both cases, the number of users was relatively low (Gov1; Gov2). An analysis of the BA concluded that about 15% of all applications could be generated by “U:DO” (Gov1), but at the time of the interviews, the number was significantly below this target (Par3; Par4). “Quarano” was helpful as a tool for tracking contacts but not a decisive factor for contact tracing management; the deployment of Bundeswehr (German military) soldiers to support civil servants was described as more important (Gov2).

Furthermore, the projects had problems with scaling their solutions and acquiring new partners. Many authorities did not see the necessity or advantages of implementing a digital solution (Par1; Par2). Two participants suspected that health authorities waited for instructions from higher levels of government to avoid the risk of being held responsible for dysfunctional solutions (Par1; Par2). This finding ties in with research concerning agency problems (Lodge & Wegrich, 2014, p. 12), suggesting public sector organizations might avoid taking the blame for public services they did not develop themselves. Another reason for the lack of diffusion of the solutions is that simultaneously developed software from other actors stand in competition to those of the hackathon, e. g. the contact tracing management software “SORMAS” in the case of “quarano” (Par1).

Another factor limiting the impact of the OG arrangements on delivery capacity was the lack of a guarantee that software solutions would be maintained long-term (Par1). This concern was confirmed by several interviewees. The sustainability of the services is threatened because participants lose interest or motivation (Par2; Par3). In the case of continuous cooperation between government and civil society, actors often react with *partnership fatigue* (Huxham & Vangen, 2013), resulting in a short life-span of social innovations. This would be problematic because the quality of public services might decrease over time.

Overall, the project teams managed to develop functional solutions to problems caused by the COVID-19 pandemic. However, the solutions are hardly scalable nor sustainable due to characteristics of the public sector and decreasing motivation by project participants. Thus, the impact of OG arrangements on delivery capacity in crisis management is limited, contradicting our assumption (see P5). Our evidence suggests it is more appropriate to presume short-term positive effects of OG arrangements on delivery capacity, but no sustainable long-term contributions.

5.2 The #WirVsVirus projects and governance legitimacy

Input legitimacy

Most hackathon participants we interviewed participated because of the feeling of helplessness in the face of a threatening situation. The hackathon gave them a feeling of self-efficacy (Org1; Par1; Par3; Par4), pointing to digital altruism, described by Meijer, Lips and Chen (2019, pp. 6 f.). This direct involvement of citizens sharing a collective feeling of contributing to a common good contributes to the input legitimacy of crisis-related solutions.

The interviewees stated that their teams consisted mostly of experts from the fields of IT, software development, communication, and management consulting. Thus, the team composition was similar to start-ups; only few participants were in other professions, e. g. medics or lawyers (Org1; Par1-4; Gov1; Gov2). Many participants were highly qualified experts, supporting evidence suggesting that citizens with high levels of social and cultural capital dominate participation processes (van Eijk & Steen, 2014). Given the high level of cognitive resources and expertise required, this finding is hardly surprising. Jennifer Dodge (2013) argues that public organizations tend to demand high standards of expertise and technical knowledge for participation. However, this composition of participants harms the representativeness and the democratic character of such formats, reinforcing existing inequalities and strengthening privileges (Steen, Brandsen & Verschuere, 2018, pp. 287 f.).

In this context, the hackathons' organizers have been accused of a lack of diversity in terms of their jury members. For example, participants in a hackathon project that addressed (Covid-specific) anti-Asian racism criticized that the jury for the funding programs consisted almost exclusively of white people (Stuetz & Kure-Wu, 2020). This lack of diversity is crucial from a democratic viewpoint, since although problem and solution formulation was potentially accessible to many people, ultimately only jury members appointed by the organizers decided on the projects funded, thus favoring their perspective over the perspectives of participants (for an in-depth discussion on this issue see Berg, Clute-Simon, Freudl, Rakowski & Thiel, 2021). Furthermore there were biases regarding the gender and age of the hackathon participants. According to the organizers, 61% of the participants were men; 20.3% of participants were under the age of 25; and 23.3 % were over 45 years old (tech4Germany et al., 2020). Thus, young people were strongly overrepresented and older people underrepresented. Hence, the increase of input legitimacy through OG arrangements developed at the hackathon appears to be limited due to the overrepresentation of citizens with superior social and cultural capital and the lack of diversity in terms of jury members and participants' demographics, suggesting proposition P1 should be reformulated: OG does not

necessarily increase the input legitimacy of crisis management due to a lack of representativeness of participants.

Throughput legitimacy

Indicators for assessing the throughput legitimacy of governance are the openness of the process, accountability, and transparency (Schmidt, 2013). Regarding openness, the collaboration between the projects “U:DO” and “quarano” and public authorities was made possible because of the legitimacy gained through the German government’s patronage of the hackathon and the prestige gained through the “Solution Builder” support program (Org1; Par1; Par2; Gov1; Gov3). Apart from that, two participants stated their professional contacts facilitated access to decision makers in public sector organizations (Par3; Par4; Gov1). Thus, access to decision makers may be easier with access to pre-existing private and professional networks. Regarding the process itself, both teams conducted regular meetings with staff from the respective public sector organizations (Par1-4; Gov1; Gov2). The civil servants responsible confirmed that the work was carried out in an uncomplicated and professional manner (Gov1; Gov2). The collaboration was described as “unusually [...] agile for the public sector” (Gov2; Par3; Par4), but also as “very persistent” or “exhausting” (Par1; Par2).

The collaboration between “U:DO” and the BA was not contractual. This type of project cannot be held accountable in the event of potential failure. The provision of public services that cannot be sanctioned escapes public scrutiny and raises questions about legitimacy (Huxham & Vangen, 2013). In the absence of contractual commitment, collaboration and decision-making processes are not transparent to the public, which decreases the throughput legitimacy of crisis management.

Overall, the results show that, while access to public sector organizations is often limited, collaborations are equal, open, and relatively flexible. However, collaborations not contractually normed may escape certain public control mechanisms and raise questions about legitimacy (P3).

Output legitimacy

Our understanding of output legitimacy entails two aspects: first, the effectiveness of policies, means and measures, and, second, citizens’ perceptions of it. Regarding the first aspect, we pointed out that, although the solutions provided by the projects examined can help citizens and public sector organizations cope with crisis-related phenomena, they have a relatively small impact on problem solving and are poorly scalable.

Due to the design of this study, we cannot make concluding statements regarding the second aspect, i. e. about how citizens evaluate the projects “U:DO” and “quarano” and their results; however, participants stated that they received positive feedback from users of their tools and its functionalities and overall helpfulness (Par1-4). While this evidence is not sufficient to determine the output legitimacy of these two projects, it can be regarded as a starting point for further studies incorporating a user perspective.

The organizers assessed the results of the whole hackathon as “above average” (Org1), especially since hackathons generally do not deliver viable solutions (Kamariotou & Kitsios, 2018). Instead, hackathons serve to initiate and maintain professional networks. The organizers stated that, according to an accompanying survey, the participants’ trust in the federal government had increased after the hackathon (Org2). Be-

sides, many respondents assume positive effects on the external perception of the German Federal Government (Org1; Org2). In addition to the critical press coverage already mentioned, several favorable reports about the hackathon were published in online media, newspapers, and television, which may have had a (limited) positive impact on the perception of the federal government's crisis management (e.g. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2020; Deutsche Welle, 2020). Overall, there were relatively small but presumably positive effects on the output legitimacy of crisis management (P7).

6 Conclusion

This article discussed how OG arrangements may contribute to governance capacity and legitimacy in crisis management. We presented the case of the #WirVsVirus hackathon as a prime example reflecting the core elements of the OG paradigm, as described by Meijer, Lips and Chen (2019). Based on a qualitative case study design, we analyzed two projects developed during the #WirVsVirus hackathon.

Our analysis suggests that OG arrangements can contribute to governance capacity and legitimacy in crisis management in several ways: First, OG arrangements allow for effective collaboration in a team and with public sector partners, increasing the coordination capacity in crisis management. Second, OG arrangements provide an additional channel for identifying and solving crisis-related problems and support public sector organizations, thereby increasing the analytical capacity in crisis management. Third, OG arrangements are capable of quickly developing solutions to problems and thereby support governments' delivery capacity in crisis management. Fourth, by providing channels for equal and open collaboration between many citizens, OG arrangements can contribute to the input and throughput legitimacy of crisis management.

Our analysis also reveals problems and challenges linked to the use of OG arrangements in crisis management, which are connected to their characteristics and features. In the cases analyzed here, public sector organizations avoided formal contracts with OG arrangements due to legal, organizational, and technical uncertainties and connected fears that long-term relationships may have negative effects on their regulatory capacities. It seems that, often, characteristics and logics of public sector organizations are too different from those of OG arrangements and thus hinder the diffusion of solutions developed by OG arrangements. We found that solutions developed by OG arrangements are hardly scalable, and because teams lose motivation over time, solutions are not sustainable. This limits potential positive effects on delivery capacity. Lastly, we found that effects of OG arrangements on input legitimacy are mixed because people with high social and cultural capital are overrepresented in such arrangements.

The #WirVsVirus hackathon reflects the hallmarks of open governance, namely digital altruism, (radical) openness, crowdsourced deliberation, citizen-centeredness, and networked intelligence. Nevertheless, the OG arrangements studied have mixed implications for crisis management. Similarly, Meijer, Lips and Chen (2019) point out that OG arrangements do not have solely positive effects on governance in times of crisis. In this context, we emphasize the importance of a critical view on open governance features. Moreover, the hackathon must be assessed against the background of the uniqueness of the COVID-19 pandemic: It cannot be assumed that other, less severe crises could mobilize a similar number of citizens with similar expertise.

Finally, the limitations of this study should be acknowledged and the avenues for further research indicated. *First*, our case selection reflects a small fraction of the large number of projects developed during the #WirVsVirus hackathon. Thus, this article does not provide general findings on effects of the hackathon. *Second*, our findings on governance legitimacy do not reflect the whole spectrum of this concept. Due to our research design, we neglected the perceptions of citizens. We argue that this limitation is less problematic for the assessment of input and throughput legitimacy but a restriction for our findings on output legitimacy because our evidence conveys a partial image that may be prone to bias. Third, our article does not represent a final evaluation of the projects' effects on crisis management. While the projects themselves are mostly completed, their services are still being used. We identify two main strands for further research: First, the #WirVsVirus hackathon and its projects should be analyzed more intensively, since there are multiple aspects which we did not discuss in this article. Second, more insights on the use of OG arrangements in crisis management are needed to elaborate on the advantages and disadvantages of such approaches in times of crisis.

Acknowledgements

This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No. 726840 (TROPICO project).

We would like to thank the editors of this special issue, the anonymous reviewers as well as Julia Fleischer, Camilla Wanckel, Jana Paasch, Lukas Kögel, Henning Wilmes, Maria Pfannkuchen, Caroline Fischer and all colleagues at the PhD & Postdoc Workshop in Potsdam for their helpful comments on earlier versions of this article. In addition, we would like to thank the participants and organizers of the hackathon as well as others who were interviewed for this paper.

References

- Aldrich, Daniel P. (2012). *Building resilience. Social capital in post-disaster recovery*. Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Ansell, Christopher, Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2020). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 1-12.
DOI: 10.1080/14719037.2020.1820272.
- Berg, Sebastian, Clute-Simon, Veza, Freudl, Rebecca-Lea, Rakowski, Niklas & Thiel, Thorsten (2021). Civic Hackathons und der Formwandel der Demokratie. Eine repräsentationstheoretische Analyse von #WirVsVirus. *Politische Vierteljahresschrift*.
<https://doi.org/10.1007/s11615-021-00341-y>.
- Boin, Arjen & Lagadec, Patrick (2000). Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8 (4), 185-191.
DOI: 10.1111/1468-5973.00138.
- Boin, Arjen & Lodge, Martin (2016). Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management. A Time for Public Administration. *Public Administration*, 94 (2), 289-298.
DOI: 10.1111/padm.12264.
- Boin, Arjen & 't Hart, Paul (2003). Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? *Public Administration Review*, 63 (5), 544-553.
DOI: 10.1111/1540-6210.00318.

- Bundy, Jonathan, Pfarrer, Michael D., Short, Cole E. & Coombs, W. Timothy (2017). Crises and Crisis Management: Integration, Interpretation, and Research Development. *Journal of Management*, 43 (6), 1661-1692. DOI: 10.1177/0149206316680030.
- Christensen, Tom, Laegreid, Per & Rykkja, Lise H. (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, 76 (6), 887-897. DOI: 10.1111/puar.12558.
- Crozier, Michael (1967). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Denzin, Norman K. (2012). Triangulation 2.0. *Journal of Mixed Methods Research*, 6 (2), 80-88. DOI: 10.1177/1558689812437186.
- Deutsche Welle (2020). Lösungen hacken in der Coronakrise. *DW Online*, 4/30/2020. Available online at: <https://www.dw.com/de/l%C3%B6sungen-hacken-in-der-coronakrise/a-53295894> [4/30/2021].
- Dodge, Jennifer (2013). Addressing Democratic and Citizenship Deficits: Lessons from Civil Society? *Public Administration Review*, 73 (1), 203-206. DOI: 10.1111/puar.12009.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2020). 42.000 programmieren gegen das Virus. *FAZ Online*, 3/22/2020. Available online at: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/digitec/hacken-in-virus-zeiten-42-000-programmieren-gegen-corona-16691537.html> [4/30/2021].
- French, P. Edward (2011). Enhancing the Legitimacy of Local Government Pandemic Influenza Planning through Transparency and Public Engagement. *Public Administration Review*, 71 (2), 253-264. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2011.02336.x.
- Hood, Christopher (2002). The Risk Game and the Blame Game. *Government and Opposition*, 37 (1), 15-37. DOI: 10.1111/1477-7053.00085.
- Huxham, Chris & Vangen, Siv (2013). *Managing to Collaborate. The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. Hoboken: Taylor and Francis.
- Kamariotou, Maria & Kitsios, Fotis (2018). Open data hackathons: an innovative strategy to enhance entrepreneurial intention. *International Journal of Innovation Science*, 10 (4), 519-538. DOI: 10.1108/IJIS-06-2017-0055.
- Levy, Jack S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25 (1), 1-18. DOI: 10.1080/07388940701860318.
- Linders, Dennis (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29 (4), 446-454. DOI: 10.1016/j.giq.2012.06.003.
- Lodge, Martin & Wegrich, Kai (2014). Introduction: Governance Innovation, Administrative Capacities, and Policy Instruments. In Martin Lodge (Ed.), *The problem-solving capacity of the modern state. Governance challenges and administrative capacities* (pp. 1-24). Oxford: Oxford University Press.
- Mazzucato, Mariana & Kattel, Rainer (2020). COVID-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy*, 36, 256-269. DOI: 10.1093/oxrep/graa031.
- Meijer, Albert Jacob, Lips, Miriam & Chen, Kaiping (2019). Open Governance: A New Paradigm for Understanding Urban Governance in an Information Age. *Frontiers in Sustainable Cities*, 1, 1-9. DOI: 10.3389/frsc.2019.00003.
- Park, Chul Hyun, Longo, Justin & Johnston, Erik W. (2019). Exploring Non-State Stakeholder and Community-Led Open Governance: Beyond the Three Pillars of Open Government. *Public Performance & Management Review*, 1-26. DOI: 10.1080/15309576.2019.1677253.
- Quarantelli, Enrico L. (Ed.) (2006). *What is a disaster? Perspectives on the question*. London: Routledge.
- Quiring, Oliver & Weber, Mathias (2012). Between Usefulness and Legitimacy. *The International Journal of Press/Politics*, 17 (3), 294-315. DOI: 10.1177/1940161212442957.
- Scharpf, Fritz W. (2002). *Governing in Europe. Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. *Political Studies*, 61 (1), 2-22. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x.

- Stark, Alastair & Taylor, Monique (2014). Citizen participation, community resilience and crisis-management policy. *Australian Journal of Political Science*, 49 (2), 300-315. DOI: 10.1080/10361146.2014.899966.
- Steen, Trui, Brandsen, Taco & Verschuere, Bram (2018). *Co-production and co-creation. Engaging citizens in public services*. New York, NY: Routledge.
- Stuetz, Ilona & Kure-Wu, Victoria (2020). *Diversität von Hackathons. Wer ist das „Wir“ in WirVsVirus?* Gastbeitrag auf netzpolitik.org. Available online at: <https://netzpolitik.org/2020/diversitaet-von-hackathons-wer-ist-das-wir-in-wirvsvirus/>, checked on 4/30/2021.
- tech4Germany, Prototype Fund, Code for Germany, Initiative D21, Impact Hub Berlin, ProjectTogether & Social Entrepreneurship Netzwerk Deutschland (2020). *#WirVsVirus Hackathon. Handbook. Lessons learned from organizing the world's largest hackathon*. Available online at: <https://wirvsvirus.org/hackaton/> [11/27/2020].
- van Eijk, Carola J. A. & Steen, Trui P. S. (2014). Why People Co-Produce: Analysing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. *Public Management Review*, 16 (3), 358-382. DOI: 10.1080/14719037.2013.841458.
- Wang, Jia, Hutchins, Holly M. & Garavan, Thomas N. (2009). Exploring the Strategic Role of Human Resource Development in Organizational Crisis Management. *Human Resource Development Review*, 8 (1), 22-53. DOI: 10.1177/1534484308330018.

Contact the authors:

Lukas Thiele, M.A., Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam, E-Mail: lukas.thiele@uni-potsdam.de.

Andree Pruin, M.A., Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam, E-Mail: andree.pruin@uni-potsdam.de.

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

vorgegebener Zwecke (Böcher & Krott, 2010, S. 29). Diese zweckbestimmte Ausrichtung der Forschung auf diese Praxisprobleme stellt eine Besonderheit der Ressortforschung dar.

Das RIU-Modell geht davon aus, dass wissenschaftliche Politikberatung aus drei Aktivitäten besteht: Forschung (*Research*), *Integration* und Verwertung in der Politik (*Utilization*). Jede dieser drei Aktivitäten folgt unterschiedlichen Logiken: Während die Forschung methodischen und theoretischen Ansprüchen der jeweiligen Wissenschaftsdisziplin im Sinne der guten wissenschaftlichen Praxis genügen sollte, muss die Verwertung bestimmten Anforderungen institutioneller Grundlagen in Politik und Gesellschaft folgen (z. B. verfassungsrechtliche Konformität der wissenschaftsbasierten Lösung).

Das Entscheidende für wissenschaftliche Politikberatung im RIU-Modell ist dabei der bi-direktionale Zwischenschritt, die sogenannte Integration. Diese vollzieht sich in zwei Richtungen: Einerseits wird die Nachfrage der Politik nach wissenschaftlich fundierten Lösungen ermittelt und für die Auswahl von Forschungsfragen eingesetzt, andererseits werden wissenschaftliche Forschungsergebnisse aufgrund ihrer Relevanz für die politische Lösung ausgewählt (Böcher & Krott, 2016). Innerhalb der Integration werden wissenschaftliche (Teil-)Lösungen politisch bewertet und selektiert. Am Ende der Integration stehen politische Verwertungsprodukte, die zu einem gewissen Anteil wissenschaftsbasiert sind, jedoch auch Erwägungen der politischen Akteure mit ihren Macht- und Interessenausinandersetzungen repräsentieren (Böcher & Krott, 2016). Mit dem RIU-Modell können Prozesse zwischen Forschung und Verwertung analysiert werden, an deren Ende Politik durch wissenschaftliche Beratung beeinflusst und stärker auf wissenschaftlicher Grundlage betrieben wird (Böcher & Krott, 2016, S. 31). Mit dieser Betonung der „Integration“ und der zentralen Funktion politischer Interessen und Machtaspekte unterscheidet sich das RIU-Modell von anderen Ansätzen (für Überblicke siehe z. B. Sokolovska, Fecher, & Wagner, 2019; Hustedt, Veit, & Fleischer, 2010) und grenzt sich insbesondere von den auch in der Gesundheitspolitik diskutierten linearen (Durant, 2015; Hanney, Gonzales-Block, Buxton & Kogan, 2003, p. 8) oder technokratischen (Schelsky, 1965) Modellen ab, nach denen wissenschaftliche Erkenntnisse direkt in Politik und Praxis angewendet werden.

In der Corona-Krise wurde früh die Dominanz einer Technokratie befürchtet, die politische Auseinandersetzungen um die besten Lösungen ablösen könnte (Dotzauer, 2020; kritisch zu einer solchen Sicht: Roth, 2020). Allerdings wurde für die Gesundheitspolitik und ihre Beratung bereits früher diagnostiziert, dass es hier zwar um evidenzbasierte Politik gehe (Saretzki, 2019, S. 78), aber Wissenschaft oft nicht eindeutige Ergebnisse produziere und auch hier politische Akteure Erkenntnisse interessenbasiert auswählen, es bei politischen Entscheidungen wertbasierte Abwägungen gebe, und der Transferprozess zwischen wissenschaftlicher und gesundheitspolitischer Praxis durch eine Vielzahl von Interessen und Akteuren geprägt sei (Gerlinger, 2019, S. 20; Saretzki, 2019, S. 79 f.). In der Gesundheitspolitik habe daher Wissenschaft keineswegs „Vorrang vor der Politik“ (Gerlinger, 2019, S. 21). Gesundheitspolitik ist in dieser Hinsicht dem Politikfeld Umweltpolitik sehr ähnlich (Böcher 2007). Vor dem Hintergrund dieser Parallelen wurde das RIU-Modell als analytischer Rahmen ausgewählt, das die Integration als einen Prozess kennzeichnet, in dem aus den angebotenen wissenschaftlichen Informationen politische Akteure jene auswählen, von denen sie sich Unterstützung ihres politischen Handelns im Sinne ihrer Interessen erhoffen. Dabei

geht es zum einen um die Legitimierung politischer Entscheidungen durch Wissenschaft. Zum anderen können ausgewählte wissenschaftliche Informationen mit dem Vorwissen der politischen Akteure verschmelzen und zu politischen Handlungen auf einer vergrößerten wissenschaftlichen Basis führen (Stevanov & Krott, 2021). Wie aufgezeigt, ist das Modell anschlussfähig an Diskussionen über wissenschaftliche Politikberatung in der Gesundheitspolitik, da es die auch hier zu betonenden wechselseitigen Integrationsprozesse zwischen Wissenschaft und politischer Praxis in den Mittelpunkt stellt. Dies entspricht zudem aktuellen wissenschaftssoziologischen Erkenntnissen, nach denen in der Politikberatung aufgrund der Vielfalt und Unsicherheit wissenschaftlicher Expertise ein *Selektionsprozess* durch politische Akteure stattfindet, der sich anhand verschiedener Kriterien wie der aktuell relevanten Fragestellung, politischer Interessen der notwendigen Legitimierung politischer Entscheidung sowie der strategischen Wahl der Berater vollzieht (Weingart, 2021, S. 30, Weingart & Lentsch, 2008, S. 33).

Ausgehend von diesen theoretischen Annahmen lassen sich verschiedene Ansätze zur Beantwortung der Frage ableiten, welche Rolle wissenschaftliche Politikberatung durch das RKI in der Corona-Krise spielte:

Hypothese 1 nimmt eine Dominanz der Politik gegenüber der Wissenschaft an. Dabei bezieht sich H1a auf den Prozess, H1b auf das Ergebnis.

Hypothese 1a: Im Verfahren dominiert die Politik als stärkerer Akteur in der Integrationsphase den Selektionsprozess. Maßgeblich für die Auswahl von wissenschaftlichen Erkenntnissen sind dabei Macht und Interessen (Böcher, 2007; Gerlinger, 2019).

Hypothese 1b: Im Ergebnis werden die wissenschaftlichen Informationen des RKI von der Politik vorwiegend zur Legitimation genuin politischer Entscheidungen genutzt (Weingart, 2021, Gerlinger, 2019).

Hypothese 2 nimmt im Gegensatz dazu eine Dominanz der wissenschaftlichen Argumente gegenüber der Politik an: *Demnach bringt das RKI unabhängige wissenschaftliche Expertise in den Integrationsprozess ein und beeinflusst damit wesentlich, welche Maßnahmen durch die Politik ergriffen werden.*

Fünf Fallstudien liefern im Folgenden empirische Evidenz hinsichtlich der Integrationspraxis des RKI im Krisenmodus.

3 Untersuchungsgegenstand und Methodik

Da sich das RIU-Modell zur Erforschung der Politikberatung durch Ressortforschungseinrichtungen in der Umweltpolitik bewährt hat, soll es in diesem Beitrag auf die wissenschaftsbasierte Politikberatung des RKI angewendet werden. Aufgrund des hohen Informationsbedarfs, der Komplexität und Unsicherheiten in beiden Politikfeldern, ist wissenschaftliche Politikberatung ein wichtiger Bestandteil sowohl von umweltpolitischen als auch von gesundheitspolitischen Entscheidungen (Bandelow, Eckert & Rösenberg, 2010, S. 7; Böcher 2007). Darüber hinaus haben internationale Umwelt- und Gesundheitsanforderungen den Druck bzgl. Qualität, Effizienz und Effektivität politischer Maßnahmen erhöht, was beispielsweise innerhalb der Selbstverwaltung im deutschen Gesundheitswesen zur Einrichtung des Instituts für Qualität und Wirtschaftlich-

keit im Gesundheitswesen und des Instituts für Qualitätssicherung und Transparenz im Gesundheitswesen führte (Hassenteufel & Zeigermann, 2021, S. 77) und auch die Rolle des RKI als Ressortforschungseinrichtung des Bundes veränderte. In beiden Feldern spielen Ressortforschungseinrichtungen eine große Rolle für die jeweils relevanten Bundesressorts: Während in der Umweltpolitik das Umweltbundesamt eine zentrale Rolle in der Politikberatung einnimmt, spielt in der Gesundheitspolitik neben anderen Einrichtungen wie dem Paul-Ehrlich-Institut – Bundesinstitut für Impfstoffe und biomedizinische Arzneimittel (PEI) das RKI eine besondere Rolle (Gerlinger, 2019). Bei der Bewältigung der ersten Welle der Corona-Pandemie, die mitunter als „Stunde der Exekutive“ (Barczak, 2020) galt, trat das RKI als „Behörde im Sturm“ (Scholz & Schweitzer, 2020) ins Rampenlicht der Öffentlichkeit, insbesondere durch die gemeinsam mit Bundesgesundheitsminister Jens Spahn und Bundeskanzlerin Angela Merkel durchgeführten Pressekonferenzen sowie die regelmäßige Veröffentlichung von Lageberichten. Aufgrund dieser stark auf die Exekutive begrenzten Pandemiepolitik, der hervorgehobenen Bedeutung des RKI und einer zu beobachtenden deutlichen Abkürzung des „Health Policy Action Cycle“ (Gerlinger, 2019, S. 19), liegt der Fokus dieser Analyse auf dem RKI als zentraler Politikberatungsakteur in der Corona-Pandemie.

Die Geschichte des RKI geht auf das Königreich Preußen zurück. Hier wurde 1891 das „Königlich Preussische Institut für Infektionskrankheiten“ gegründet, dessen erster Leiter der spätere Nobelpreisträger Robert Koch wurde (RKI, 2017a). In der Bundesrepublik wurde das Institut Teil des Bundesgesundheitsamtes. Im Zuge der Auflösung des Bundesgesundheitsamtes wurde das RKI 1994 zu einer Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesgesundheitsministeriums. Das „Gesetz über Nachfolgeeinrichtungen des Bundesgesundheitsamtes (BGA-Nachfolgegesetz – BGA-NachfG)“ regelt die Aufgaben des RKI (§2 BGA-NachfG), u. a. bei der „Erkennung, Verhütung und Bekämpfung von übertragbaren und nicht übertragbaren Krankheiten“ (§2 BGA-NachfG). Zu den Aufgaben des RKI gehören zudem epidemiologische Untersuchungen, Risikoeinschätzungen sowie Gesundheitsberichterstattung (§2 BGA-NachfG). Im Errichtungsgesetz ist weiter geregelt, dass das RKI Verwaltungs- und andere Aufgaben für das Bundesgesundheitsministerium leisten muss. Dazu betreibt das RKI „zur Erfüllung“ seiner „Aufgaben wissenschaftliche Forschung“ und wirkt „bei der Entwicklung von Standards und Normen mit“ (§4, BGA-NachfG). Zudem hat es die Aufgabe, die Öffentlichkeit zu informieren (§4, BGA-NachfG).

Damit repräsentiert das RKI in typischer Weise eine Ressortforschungseinrichtung, deren Besonderheit darin besteht, dass sie einerseits politische Aufgaben, z. B. im Vollzug für einzelne Ministerien, leisten müssen und dabei politischen und Verwaltungslogiken unterliegen. Andererseits betreiben Ressortforschungseinrichtungen wissenschaftliche Forschung – allerdings nur insoweit, wie es für ihre konkrete Aufgabenerfüllung notwendig ist (Böcher, 2012). In der Wissenschaftssoziologie führte diese hybride Rolle zur Diagnose eines „Spannungsverhältnisses“ der Ressortforschungseinrichtungen zwischen der Handlungslogik wissenschaftlicher Forschung einerseits und den sogenannten „außerwissenschaftlichen Leistungsbezügen“ andererseits (Hohn & Schimank, 1990; Schimank, 2005; Weingart & Lentsch, 2008). Dieses Spannungsverhältnis wird nach dem RIU-Modell durch permanente Integrationsprozesse zwischen Forschung und Verwertung bearbeitet (Böcher & Krott, 2010).

Da der Wissensbedarf der Ministerien nicht unbedingt zeitgleich mit der wissenschaftlichen Erkenntnisproduktion der Forschung entsteht, hat die Ressortforschung ein

Wissensspektrum zu erzeugen, das von kurzfristig abrufbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen bis hin zur „Vorlaufforschung“ reicht, welche wissenschaftliche Erkenntnisse in Bezug auf potenziell erst in der Zukunft auftretende Probleme liefert (Böcher & Krott, 2010; Nieberg, 2007). In der Corona-Pandemie wurde das RKI aufgrund seiner gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben zu einem zentralen Akteur der wissenschaftlichen Politikberatung der politischen Akteure, der Medien und der Öffentlichkeit. Folgerichtig begann das RKI am 7. Januar 2020, auf seiner Homepage über die neuartige Viruserkrankung zu berichten. Seit dem 23.1.2020 publiziert das RKI tägliche Lageberichte für Deutschland, seit 27.2.2020 gibt es tägliche Presse-Briefings (Quellen für diese Informationen: Wieler, 2020).

Methodisch wurde eine Quellen- und Dokumentenanalyse der politischen Entscheidungen und der diesbezüglichen Beratungsbeiträge des RKI im Zeitraum von Beginn der Pandemie bis Oktober 2020 durchgeführt. Als Quellen dienten Eigenbeiträge des RKI, z. B. die Informationen auf dessen Homepage, tägliche Lageberichte oder Beiträge in der eigenen Zeitschrift „Epidemiologisches Bulletin“. Ziel der Analyse war es, zentrale politische Entscheidungen in Verbindung mit der Beratungsleistung des RKI zu bringen, um feststellen zu können, durch welche Prozesse die Integration wissenschaftlichen Wissens durch das RKI in die Politik erfolgte und wie die wissenschaftliche Politikberatung des RKI entsprechend bewertet werden kann. Die entsprechenden politischen Entscheidungen von Bundestag und Bundesregierung wurden anhand amtlicher Quellen, Verlautbarungen der Ministerien und Presseberichten identifiziert.

Die zeitliche Einschränkung erfolgte, um die Rolle der wissenschaftlichen Politikberatung bei der Bekämpfung der „Ersten Welle“ der Pandemie abbilden zu können. Aufgrund der in einem solchen Rahmen nur begrenzt möglichen Analyse wurde eine Auswahl hinsichtlich besonders prägender politischer Ereignisse getroffen: Der erste Lockdown, der am 22. März 2020 von Bund und Ländern beschlossen wurde, die Grenzsicherungen ebenfalls im März 2020, die Einführung einer Maskenpflicht im Mai 2020 sowie die Debatte um Schulsicherungen bzw. Öffnungen im Zusammenhang mit dem ersten Lockdown. Diese Fälle wurden ausgewählt, um exemplarisch die Integrationsprozesse zwischen Wissenschaft und Politik im Rahmen wichtiger politischer Handlungen empirisch nachzeichnen und vor dem Hintergrund der Fragestellung und der formulierten Hypothesen analysieren zu können. Für jede Fallstudie erfolgte die Analyse der Daten hinsichtlich der zeitlichen Abfolge von Handlungen des RKI einerseits und der Politik andererseits. Der Fokus lag demnach auf Interaktionen von Akteuren und auf zentralen Ereignissen an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik im Bereich der Integration.

4 Fallstudien über die Integrationsrolle des RKI in der Corona-Krise

4.1 Vorlaufforschung: Risikoszenarien ohne politische Unterstützung

Im Sinne von „Vorlaufforschung“ hatte sich das RKI bereits 2012 mit einem „*außergewöhnlichen Seuchengeschehen, das auf der Verbreitung eines neuartigen Erregers*

basiert“ (Deutscher Bundestag 2013a, S. 57) befasst. Liest man dieses Dokument vor dem Hintergrund der aktuellen Pandemie, fallen seine fast schon prophetischen Aussagen auf. So heißt es: „Das Szenario beschreibt eine von Asien ausgehende, weltweite Verbreitung eines hypothetischen neuen Virus, welches den Namen Modi-SARS-Virus erhält. Mehrere Personen reisen nach Deutschland ein, bevor den Behörden die erste offizielle Warnung durch die WHO zugeht. (...) Zum Höhepunkt der ersten Erkrankungswelle nach ca. 300 Tagen sind ca. 6 Millionen Menschen in Deutschland an Modi-SARS erkrankt. Das Gesundheitssystem wird vor immense Herausforderungen gestellt, die nicht bewältigt werden können.“ (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 5). Diese Risikoanalyse arbeitete damals zwar mit einem „Worst-Case-Szenario“, betonte allerdings mehrfach, dass es entscheidend sei, Schutzausrüstung in ausreichendem Maße zur Verfügung zu haben, da eine Impfung erst nach einigen Wellen der Pandemie zur Verfügung stünde (Deutscher Bundestag, 2013a).

Diese Erkenntnisse wurden im Bundestag im Rahmen der jährlichen Unterrichtung durch die Bundesregierung mit dem „Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ diskutiert (Deutscher Bundestag, 2013a; 2013b), trafen zum damaligen Zeitpunkt aufgrund hypothetischer Szenarien und mangelnder aktueller politischer Relevanz in der Integration jedoch auf wenig Resonanz. Sie konnten allerdings zum Zeitpunkt des Ausbruchs der Pandemie 2020 als wichtige Informationsquellen dienen. Die damalige Nicht-Beachtung im Sinne einer geeigneten Vorsorge führte 2020 jedoch auch zu kritischen Stimmen: „Dass gerade Schutzausrüstung in ausreichendem Maß vorhanden sein muss, wird mehrfach betont. Die aktuelle Situation sieht aus, als hätte niemand die Drucksache genau gelesen.“ (...) „Auf einen wandelbaren Virus kann man nur bedingt vorbereitet sein. Darauf, ausreichend Schutzausrüstung vorzuhalten, schon. Da reicht die Lektüre einer schnöden Drucksache.“ (Schmedt, 2020).

Deutlich wird, dass sich das RKI bereits lange vor Corona mit möglichen Folgen einer Pandemie für Deutschland befasst hatte. Politische Akteure nahmen diese wissenschaftsbasierten Informationen allerdings nicht in einem Umfang auf, dass die wissenschaftlich vorgeschlagene Vorsorge in der medizinischen Praxis erfolgte. Offensichtlich kann das RKI sein Wissen nicht ohne unterstützende Interessen starker politischer Akteure umsetzen. Die vom RKI geschätzte Eintrittswahrscheinlichkeit als „bedingt wahrscheinlich“, d. h. als Ereignis, „das statistisch in der Regel einmal in einem Zeitraum von 100 bis 1.000 Jahren eintritt“, war zu gering, um politisches Interesse zu wecken (mg, 2020).

Hinsichtlich der auf der Basis des RIU-Modells formulierten Hypothesen zeigt dieser Fall, dass das RKI hier in der Lage war, unabhängige wissenschaftliche Expertise zu produzieren (H2), die Politik allerdings in der Integration der deutlich stärkere Akteur war und die Empfehlungen des RKI nicht aufnahm, weil die Politik das Risiko einer zukünftigen Pandemie verdrängte (H1a). Ein großer Mediendruck wurde damals nicht aufgebaut, erst als die damaligen Erkenntnisse im Zuge der Corona-Pandemie wieder öffentlich diskutiert wurden, berichteten Medien verstärkt über die Ergebnisse (H2). Allerdings sorgte hier die Dauerhaftigkeit der Szenarien des RKI dafür, dass das Wissen überhaupt vorgehalten werden konnte, als die Pandemie eintrat (H2).

4.2 Lockdown – Weitreichende politische Entscheidung auf lückenhafter wissenschaftlicher Basis

Nachdem Informationen über die Verbreitung von Covid-19 in China bekannt wurden, begann das RKI am 7. Januar 2020 auf seiner Internetseite über Corona zu informieren und aktivierte am 14. Januar seine Krisenmanagementstrukturen (Wieler, 2020). Zu diesem Zeitpunkt lagen noch keine wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Covid-19 vor und die Hauptaufgabe des RKI bestand in der Koordination von allgemeinen Sofortmaßnahmen zum Seuchen- und Infektionsschutz sowie der Schaffung von Strukturen zur Datenerhebung. Entsprechend erhielt das RKI am 30. Januar 2020 das Mandat für eine Koordinierungsfunktion durch ein Lagezentrum und überarbeitete den nationalen Pandemieplan mit Blick auf den spezifischen Handlungsbedarf 2020 (RKI, 2020a). Dabei wird, basierend auf den Ansätzen des allgemeinen Rahmenkonzepts (RKI, 2019) und des Nationalen Pandemieplans Teil I und II (RKI, 2016; 2017b) als erster Schritt zur Eindämmung des Infektionsgeschehens eine „Eindämmungsstrategie“ (Containment) mit Erkennung, Nachverfolgung von Kontaktpersonen durch Gesundheitsämter und Unterbrechung von Infektionsketten empfohlen, um die „Erkrankungswelle in Deutschland“ hinauszuzögern (RKI, 2020a, S. 7). Im Epidemiologischen Bulletin 12/2020 wurde am 19. März 2020 unter Verweis auf Erkenntnisse aus vergangenen Pandemien empfohlen:

„Eine zentrale Maßnahme sind bevölkerungsbasierte kontaktreduzierende Maßnahmen, wie die Absage von Großveranstaltungen sowie von Veranstaltungen in geschlossenen Räumlichkeiten, bei denen ein Abstand von 1 – 2 Meter nicht gewährleistet werden kann. Dazu gehört auch die proaktive Schließung öffentlicher (Bildungs-)Einrichtungen und Schulen in Regionen mit steigenden Fallzahlen.“ (RKI, 2020b, S. 5)

Denn Maßnahmen zur Kontaktreduzierung seien nach Erkenntnissen aus früheren Pandemien besonders effektiv, wenn sie in einem möglichst frühen Stadium eingesetzt würden (RKI, 2020b, S. 5). Dies wurde nur einen Tag später am 20. März 2020 anhand von Modellierungen des RKI zur Ausbreitung und Schwere von SARS-CoV-2 anhand von Schätzungen bekräftigt, obwohl nach eigenen Angaben galt: *„Viele Annahmen im Modell sind mit einer erheblichen Unsicherheit behaftet, die hier nicht systematisch erforscht und dargestellt werden kann“* (an der Heiden & Buchholz, 2020, S. 5). Kanzlerin Angela Merkel erklärte daraufhin zu den beschlossenen Bund-Länder-Richtlinien zur Beschränkung sozialer Kontakte unter Verweis auf wissenschaftliche Expertise: *„So dynamisch die Ausbreitung des Virus ist, so flexibel müssen wir unsere Maßnahmen auch immer wieder angehen. Wir müssen sozusagen in der Lage lernen, von den Experten, die der Epidemie immer neue Erkenntnisse abgewinnen, und von der Beobachtung der Wirklichkeit. Welche Maßnahmen werden reibungslos umgesetzt und wo hakt es noch und warum?“* (Merkel, 2020). Ab dem 23. März 2020 galt dann in ganz Deutschland eine generelle Kontaktsperre, die unter Verweis auf Expert*innen und das RKI am 1. April zunächst für drei Wochen und am 15.4. bis zum 3. Mai 2020 verlängert wurde: *„Maßstab [für das weitere Vorgehen] werde die Einschätzung des Robert-Koch-Instituts und der Epidemiologen sein“* (Bundesregierung, 2020a, b).

Es lässt sich also feststellen, dass – obwohl zum Beginn der Pandemie nur ungesicherte erste Erkenntnisse über Covid-19 vorlagen und Wissen aus früheren Pandemien nicht unmittelbar übertragen werden kann, da verschiedene Szenarien denkbar sind (an

der Heiden & Buchholz, 2020) – das RKI politische Handlungsempfehlungen basierend auf der eigenen Vorlaufforschung und vorhandenen Pandemiekonzepten formuliert hat. Die Politik hat diese zur Kenntnis genommen und unter Abwägung wirtschaftlicher, politischer und sozialer Interessen eine Entscheidung zum „Lockdown“ getroffen, welche mit Blick auf ihre Wirksamkeit mit großer Unsicherheit behaftet war. So wurden zu diesem Zeitpunkt in verschiedenen Ländern unterschiedliche politische Maßnahmen beschlossen: In Schweden gab es zwar ein Versammlungsverbot ab einer Anzahl von mehr als 50 Personen, jedoch keine allgemeinen strengen Einschränkungen; in Frankreich hingegen waren bereits seit Mitte März alle öffentlichen Einrichtungen geschlossen und es galt eine partielle Ausgangssperre mit der Vorgabe, die Notwendigkeit zum Verlassen der Wohnung nachzuweisen.

Die Begründung der Bundesregierung macht deutlich, dass die wissenschaftliche Expertise generell zur Legitimierung der folgenreichen politischen Entscheidung eingesetzt wurde. Die wissenschaftlichen Informationen waren jedoch zu lückenhaft und unsicher, um die Wirkung des Lockdowns ausreichend vorherzusehen. Aufgrund nicht ausreichenden wissenschaftlichen Vorwissens handelte die Politik rascher und umfangreicher als die wissenschaftlichen Informationen dies rechtfertigten. Insbesondere ist eine Verengung der wissenschaftlichen Expertise im Integrationsprozess für die Bewältigung der Pandemie auf die Virologie und medizinische Perspektive zu beobachten. Vorstudien und Rahmenkonzepte des RKI zum Umgang mit Pandemien fokussieren entsprechend des Leitbildes als „zentrale Einrichtung des Bundes auf dem Gebiet der anwendungs- und maßnahmenorientierten biomedizinischen Forschung“ (RKI, 2020c), dessen primäre Aufgaben „in der wissenschaftlichen Untersuchung, der epidemiologischen und medizinischen Analyse und Bewertung von Krankheiten mit hoher Gefährlichkeit, hohem Verbreitungsgrad oder hoher öffentlicher oder gesundheitspolitischer Bedeutung“ (RKI, 2020c) liegen, auf Erkenntnisse der Virologie. Die Pandemie wird zuerst als medizinisches und nicht als sozioökonomisches Problem begriffen. Entsprechend werden die Handlungsoptionen primär im Gesundheitssystem gesehen, und auch die Datensammlung und -aufarbeitung sowie Einschätzungen der Wirksamkeit erfolgen zunächst mit Blick auf die direkte Eindämmung der Infektion. So wurden bereits ab dem 4. März tägliche epidemiologische Situationsberichte auf der Website des RKI veröffentlicht, ab dem 27. Februar gab es bereits regelmäßige Pressebriefings zum Infektionsgeschehen und ab dem 17. März wurde ein Online-Dashboard mit den Daten der Gesundheitsämter zu nachgewiesenen Neuinfektionen, Todesfällen und genesenen Patienten bereitgestellt. Die Analyse und das systematische Kapazitätsmonitoring (ab 24. April 2020) des RKI adressieren somit eine medizinisch-orientierte Fachöffentlichkeit. Zu Beginn der Epidemie lag auch wenig Expertise aus sozial-, geistes-, und wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen vor, beziehungsweise wurde sie in Integrationsprozessen nicht gleichermaßen beachtet, weil formelle Integrationsstrukturen im Gegensatz zur hervorgehobenen Integrationsrolle des RKI hier nicht vorhanden waren.

Hinsichtlich der auf der Basis des RIU-Modells formulierten Hypothesen zeigt dieser Fall, dass es zu Beginn der Pandemie große wissenschaftliche Unsicherheiten gab und die Expertise des RKI nicht ausreichte. Das RKI begann erst, wissenschaftliche Erkenntnisse zu sammeln und vorhandene Erkenntnisse für eigene Empfehlungen zu nutzen (H2). Die Politik war allerdings in der Integration der deutlich stärkere Akteur (H1a) und entschied sich trotz großer wissenschaftlicher Unsicherheiten für Lockdownmaßnahmen, deren Details sie autonom regelte, ohne eine dafür notwendige um-

fassende wissenschaftliche Informationsbasis einzubeziehen, legitimierte diese jedoch dennoch durch den Bezug auf wissenschaftliche Erkenntnisse (H1b).

4.3 Politisch symbolträchtige Grenzschießungen

Neben den zuvor betrachteten Maßnahmen zur Kontaktbeschränkung kam es nach Einstufung der „internationalen Gesundheitsnotlage“ als „Pandemie“ durch die WHO am 11. März 2020 in zahlreichen Ländern zu Reisebeschränkungen und Grenzschießungen. So auch in Deutschland, wo am 16. März die Grenzen zu den Nachbarstaaten Frankreich, Österreich, Luxemburg, der Schweiz und Dänemark geschlossen wurden. Ab dem 17. März galten entsprechend einem Beschluss der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union (EC, 2020a) und der Anordnung von Bundesinnenminister Horst Seehofer (BMI, 2020) auch Beschränkungen für Reisende aus Drittstaaten nach Deutschland, und das Auswärtige Amt sprach erstmals eine weltweite Reisewarnung aus (Maas, 2020).

Obwohl Grenzschießungen immer wieder mit dem Gesundheitsschutz und der Einschätzung von Public-Health-Experten begründet wurden, deuten wissenschaftsbasierte Empfehlungen des RKI aus dieser Zeit auf eine andere Situation hin. Weder im Rahmenkonzept zur Erkennung, Bewertung und Bewältigung von epidemisch bedeutsamen Lagen (RKI, 2019) noch im aktualisierten Pandemieplan (RKI, 2020a) wird die Schließung von Landesgrenzen als wirkungsvolle Gegenmaßnahme im Umgang mit einer Pandemie aufgezeigt. Im Sinne der Erkennung und eines Managements von nationalen und internationalen Infektionsketten heißt es im Pandemieplan, dass das RKI die Landesgesundheitsbehörden unterstütze und die internationale Kommunikation mit anderen betroffenen Ländern sowie supranationalen Institutionen wie der WHO koordiniere (RKI, 2020a, S. 23).

In den täglichen Lageberichten weist das RKI sogenannte Risikogebiete aus. So heißt es am 4. März 2020: „Das RKI schätzt bestimmte Regionen als Risikogebiete ein. In China: Provinz Hubei (inkl. der Stadt Wuhan); im Iran: Provinz Ghom, Stadt Teheran; in Italien: Region Lombardei, Stadt Vo in Region Venetien, Region Emilia-Romagna.“ (RKI, 2020d, S. 1). Zu China, Iran und Italien kamen in den folgenden Tagen noch Hinweise auf hohe Fallzahlen in Südkorea, Spanien und Frankreich und die Risikoeinschätzung in Deutschland als „hoch“ hinzu (RKI, 2020e). Dass diese Risikobewertung und wissenschaftliche Expertise klar von den politischen Entscheidungen zur Einschränkung des internationalen Personenverkehrs zu trennen sind, wird nicht nur anhand der Formulierungen des RKI (RKI, 2020f, S. 1) und der Diskrepanz zwischen ausgewiesenen Risikogebieten des RKI (China, Iran, Italien, Südkorea, am 16.3.2020) versus Grenzschießungen (zu Frankreich, Österreich, Luxemburg, der Schweiz und Dänemark am 16.3.2020) deutlich.

So weist die EU-Kommission gar darauf hin: „While travel restrictions are generally not seen by the World Health Organisation as the most effective way of countering a pandemic, the rapid spread of COVID-19 makes it essential that the EU and Member States take urgent, immediate and concerted action not only to protect the public health of our populations, but also to prevent the virus from further spreading from the EU to other countries (...)“ (EC, 2020a). Statt mit wissenschaftlicher Expertise zum Gesundheitsschutz sind diese Einschränkungen mit einer demonstrativ starken und gemeinsa-

men Handlung der EU-Staats- und Regierungschefs nach anfangs unilateralen Entscheidungen der Regierungen im Schengenraum zu erklären. Darüber hinaus gab es starken politischen Handlungsdruck aufgrund steigender Covid-19-Fallzahlen in den Mitgliedstaaten. Das einseitige und nicht abgestimmte Einreiseverbot der USA für EU-Bürger*innen hatte außerdem erst wenige Tage zuvor (am 12.03.2020) für große Empörung gesorgt (EC, 2020c), so dass die Europäische Union mit ihren neuen Einreisebestimmungen und Einschränkungen für nicht-EU-Bürger*innen gewissermaßen auch darauf reagierte. In den folgenden Monaten wurden Reisebeschränkungen sowohl von Deutschland als auch von der EU trotz anderslautender Appelle der Wissenschaft immer wieder verlängert (z. B. AA, BMG & BMI, 2020; EC, 2020b). Erst nach einem gemeinsamen Beschluss der EU-Innenminister vom 5. Juni sollten ab dem 15. Juni im Schengen-Raum wieder die volle Personenfreizügigkeit gelten und nach dem 1. Juli 2020 schrittweise Beschränkungen an den EU-Außengrenzen aufgehoben werden (Rat der Europäischen Union, 2020).

Ähnlich widersprüchliche Maßnahmen, die darauf hindeuten, dass bestimmte politische Handlungen in Bezug auf den Umgang mit Staatsgrenzen und Nachbarländern nicht als wissenschaftsbasierter Gesundheitsschutz, sondern eher als Symbolpolitik und Streben nach starker politischer Führung in Krisenzeiten zu erklären sind, lassen sich zwischen März und September 2020 immer wieder feststellen. Beispiele sind der Umgang mit ausländischen Arbeitskräften zur Spargelernte oder in der Pflege in Deutschland. Es lässt sich somit aufzeigen, dass der politische Handlungsdruck nicht nur innenpolitisch (Kontaktbeschränkung), sondern auch außenpolitisch (Grenzschießungen) zu Beginn der Pandemie äußerst hoch war, während gleichzeitig wissenschaftliche Erkenntnisse über das neuartige Virus kaum vorhanden waren. Die Dominanz der generellen Legitimierungsfunktion von Wissenschaft wird deutlich, während es dem RKI nicht gelang, die vorwiegend politische Symbolpolitik der Grenzschießungen mit wissenschaftlichen Erkenntnissen einzuhegen.

Hinsichtlich der auf der Basis des RIU-Modells formulierten Hypothesen zeigt dieser Fall, dass das RKI in der Lage ist, von der Politik unabhängige Empfehlungen zu formulieren (H2). Im Selektionsprozess der Integration waren die politischen Akteure allerdings hier deutlich stärker und trafen Entscheidungen, auch wenn diese nicht durch Empfehlungen des RKI abgeleitet werden konnten (H1a). Nichtsdestotrotz wurden auch Grenzschießungen unter Rückgriff auf wissenschaftliche Notwendigkeiten politisch legitimiert (H1b).

4.4 Lernen in der Maskenpflicht

Eine symbolisch aufgeladene Entscheidung der deutschen Corona-Politik ist die Einführung der Maskenpflicht. Diese wurde kontrovers diskutiert und zu einem der zentralen Symbole für eine vermeintliche Freiheitseinschränkung der Bürger, das von den Demonstranten gegen die Corona-Maßnahmen der Bundesregierung genutzt wurde. Bundesgesundheitsminister Jens Spahn selbst äußerte sich in einem Interview mit dem „Handelsblatt“ hierzu noch ablehnend am 09.04.2020: „Mein Eindruck ist, dass die meisten Bürgerinnen und Bürger dafür offen sind, freiwillig solche Alltagsmasken zu tragen, wenn sie eng mit anderen Leuten zusammen sind. Je verfügbarer diese Masken im Alltag sind, desto mehr Menschen werden sie tragen. Auch eine Alltagsmaske muss

man aber richtig tragen und regelmäßig waschen. Sonst nützt sie nicht. (...) Angesichts der Kontaktbeschränkungen, die wir schon haben, brauchen wir keine Pflicht.“ (Handelsblatt, 2020) Im gleichen Interview wurde zudem deutlich, dass es im Frühjahr 2020 Versorgungsengpässe an medizinischer Schutzausrüstung für das Pflege- und medizinische Personal gab – dies lässt vermuten, dass zunächst auch aus politischen Gründen auf die Einführung einer Pflicht verzichtet wurde, da schlicht nicht genug Masken vorhanden waren und die Versorgung des medizinischen Bereiches Vorrang hatte. Nichtsdestotrotz einigten sich Bund und Länder darauf, eine Mund-Nase-Bedeckung ab dem 27. April 2020 im öffentlichen Nahverkehr und beim Einkaufen vorzuschreiben. Seitdem ist das Tragen von Masken aus dem Alltag der Bürger*innen nicht mehr wegzudenken.

Das RKI vertrat zur Maskennutzung eine ambivalente Haltung, die zum Gegenstand öffentlicher Kritik wurde und dem RKI sogar den Vorwurf des Versagens einhandelte (Scholz & Schweitzer, 2020). So hat das RKI in einer Pressekonferenz am 28. Februar 2020 deutlich gemacht, dass es „die Nutzung von Gesichtsmasken oder Mund-Nase-Schutz in der allgemeinen Öffentlichkeit und im Alltagsleben“ nicht empfiehlt (RKI-Pressekonferenz am 28.2.2020). Verwiesen wurde dabei auf die nicht ausreichende wissenschaftliche Evidenz für positive Effekte des Maskentragens und die Gefahr, dass Masken ihren Träger*innen ein falsches Sicherheitsgefühl vermittelten, das zu einem laxeren Umgang mit anderen Empfehlungen, z. B. hinsichtlich des Sicherheitsabstandes, führen könnte (Westdeutsche Zeitung online, 24.2.2020). Am zweiten April 2020 veröffentlichte das RKI die geänderte Empfehlung, dass das Tragen von Schutzmasken das Risiko verringern könnte, andere Menschen anzustecken (dpa factchecking, 15.10.2020). Diese vermeintliche „180-Grad-Wende“ führte zu Kritik: In den Medien wurde der Vorwurf laut, dass das RKI vor allem deshalb vom Maskentragen abriet, weil Schutzausrüstung knapp sei und zudem, dass es Schwächen in der Kommunikation der konkreten Wirkung gäbe, da RKI-Präsident Lothar Wieler hier sehr vorsichtig argumentierte (Kreutzmann, 2020, S. 28; Scholz & Schweitzer, 2020).

Das Handeln des RKI in der Integration belegt die wissenschaftlichen Unsicherheiten und die Veränderbarkeit der für politische Entscheidungen notwendigen Wissensbasis. In der öffentlichen Debatte entsteht der Eindruck, das RKI habe hier seine „Meinung“ geändert (Scholz & Schweitzer, 2020). De facto veränderte das RKI jedoch auf der Basis einer veränderten Evidenz seine wissenschaftsbasierten Empfehlungen und befürwortete seitdem „Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum als weitere Komponente zur Reduktion der Übertragungen von COVID-19“ (RKI, 2020g). Zur Grundlage dieser Änderung machte das RKI die zum damaligen Zeitpunkt neu entstandenen Erkenntnisse, dass eine Vielzahl an Übertragungen unbemerkt erfolge und dass das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes im Verbund mit anderen Strategien (später: AHA-L-Regeln) sinnvoll sein könnte (RKI, 2020g). Dabei verwies das RKI auch auf neuere Studien, die selbst für die sogenannte Alltagsmaske eine gewisse Wirkung nachwiesen.

Nichtsdestotrotz werden Masken wissenschaftlich nach wie vor kontrovers diskutiert. Zum einen kommt es auf die richtige Handhabung an, zum anderen bieten die verschiedenen Maskenarten (mitunter selbst genähte Stoffmaske, klassischer Mund-Nasenschutz – OP-Maske, oder FFP2-Maske) einen unterschiedlich starken Schutz (Ewig, Gatermann & Lemmen, 2020; Kappstein, 2020). Die Entscheidung der Bundesregierung, ab dem 15.12.2020 Menschen über 60 Jahren durch Apotheken die wir-

kungsvollsten „FFP2“-Masken kostenlos zur Verfügung zu stellen (Deutsche Apothekerzeitung online, 2020), zeigt dies eindrücklich.

Der Schwenk in den wissenschaftlichen und politischen Bewertungen um die Maske als Mittel der Pandemiebekämpfung ist ein seltener Fall eines politischen Lernens, das in der Regel aufgrund der Pfadabhängigkeit der Politik nicht oft erfolgt (Böcher & Krott, 2021). Im Falle der Corona-Krise wurde Lernen jedoch nicht so sehr durch eine völlig geänderte neue wissenschaftliche Argumentation befördert als vielmehr durch die politische Einsicht, dass Maskentragen ein ideales Mittel ist, um viel schwerwiegenderen Beschränkungen zu entgehen. Dank Masken konnten viele Geschäfte, Restaurants und Schulen wieder öffnen. Politische Erwägungen hatten Vorrang: Die politischen Festlegungen differenzierten daher auch nicht anhand wissenschaftlicher Erkenntnisse zur Schutzwirkung unterschiedlicher Maskenarten. Den Bürger*innen wurde geraten, *irgendeine* der verfügbaren Mund-Nasenbedeckungen zu verwenden, selbst behelfsmäßige Bedeckungen durch z. B. Schals waren zeitweise gestattet.

Hinsichtlich der auf der Basis des RIU-Modells formulierten Hypothesen zeigt dieser Fall, dass das RKI hier unabhängige Expertise einbrachte, die es aufgrund einer veränderten wissenschaftlichen Evidenz im Zeitverlauf anpasste (H2). Die starke mediale Debatte über die Maskenpflicht sowie politisches Lernen der Akteure sorgten in der Integration für eine entsprechende politische Entscheidung (H2). Allerdings wurde zunächst jedwede Maske erlaubt, was wiederum neueren wissenschaftlichen Erkenntnissen widersprach und politische Gründe hatte. In der Integration setzten sich also politische Interessen durch (H1a), die durch wissenschaftliche Erkenntnisse legitimiert wurden (H1b).

4.5 Widerstreitende Diskurse und Maßnahmen in der Schulschließung

Eine der meistdiskutierten Maßnahmen in der Corona-Politik der Bundes- und Landesregierungen waren Schulschließungen. So entschieden sukzessive alle Bundesländer (in deren politische Verantwortung die Schulpolitik fällt) noch vor dem Lockdown bereits Mitte März, Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen zu schließen (Otte im Kampe, Lehfeld, Buda, Buchholz & Haas, 2020). Diskutiert wurden Schul- und Kitaschließungen insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Arbeitsfähigkeit des sogenannten „systemrelevanten“ Personals (z. B. Mediziner, Pfleger, aber auch Verkäufer) aufrechterhalten werden müsse, und dafür verlässliche Betreuungen für Kinder notwendig seien, da aufgrund des Infektionsrisikos eine Betreuung durch Großeltern zu vermeiden sei. Beispielhaft sind hierfür Aussagen des Virologen Christian Drosten: „Wir wollen alle, dass sich die Infektionswelle abflacht und in die Länge zieht. Wir wollen andererseits aber die Arbeitskraft im Land nicht schädigen. Das ist hier der Kompromiss.“ (Stern, 2020). Dies belegt, dass zur Zeit der Schulschließungen einzig epidemiologische und wirtschaftliche Aspekte eine Rolle spielten. Soziale oder pädagogische Erwägungen wurden erst später Teil der wissenschaftlichen Debatte über Schulschließungen und -öffnungen. Das RKI hat sich dazu am 19.3. zu Wort gemeldet und verweist auf fehlende Daten: „Zum tatsächlichen Beitrag von Kindern und Jugendlichen an der Transmission in der Bevölkerung liegen keine Daten vor“, konstatiert jedoch bei allen Unsicherheiten, dass „Schulschließungen (...) einen Beitrag zur Verlangsamung der Ausbreitung in der Bevölkerung leisten“ (Haas, an der Heiden, Buda

& Rexroth, 2020). Dies zeigt, dass in der Integration politische Akteure stark handeln, obwohl wenig bis keine wissenschaftliche Evidenz zur Wirksamkeit einzelner Maßnahmen vorliegt.

Mit der Diskussion über mögliche Nebenfolgen von Schulschließungen wie Auswirkungen auf die psychische Gesundheit, Zunahme von Gewalt gegen Kinder zu Hause (Schlack et al., 2020) oder nur mangelhaft vorhandene Ressourcen für das als Alternative vorgesehene „Homeschooling“ (Engels, 2020; Hoffmann, 2020) wurden Schulen schließlich ab April wieder schrittweise geöffnet. Das RKI hatte sich hier im Rahmen von Stellungnahmen (s. oben) und Publikationen (Schlack et al., 2020) zu Wort gemeldet. Kritisch gegen Schließungen war hier auch eine Stellungnahme der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina (Leopoldina, 2020). Im Zuge der Öffnungen verwiesen politische Akteure immer wieder darauf, dass Kinder und Jugendliche betreut werden müssen und das Infektionsgeschehen in Schulen zu vernachlässigen sei (BMG, 2020). Zumindest letzteres scheint allerdings nicht auf einer ausreichenden wissenschaftlichen Evidenz zu beruhen: Studien aus anderen Ländern wie Österreich und Großbritannien zeigten, dass Betreuungseinrichtungen und Schulen durchaus zum Infektionsgeschehen beitragen, wie auch verschiedene Medien im Herbst 2020 berichteten (Tagesschau, 2020a).

Das RKI veröffentlichte am 12.10.2020 Empfehlungen für verschiedene Präventionsmaßnahmen für einen Schulbetrieb trotz Pandemie. Neben generell immer geltenden Maßnahmen zur Hygiene und zum Raumlüften empfahl es ein abgestuftes Vorgehen je nach der 7-Tages-Inzidenz an aktuellen Fällen im entsprechenden Landkreis bzw. der Kommune. So sollten zum Beispiel bei einer Inzidenz ab 35 bzw. 50 und bei durch die Gesundheitsämter nicht mehr nachvollziehbaren Infektionsketten Maßnahmen wie Mund-Nase-Bedeckung in Klassenräumen bzw. Verkleinerung der Klassen zur Einhaltung des Mindestabstandes eingeführt werden (RKI, 2020h, S. 10).

In der politischen Umsetzung wählten Bundesländer und Landkreise und Kommunen als Schulträger kein einheitliches Vorgehen. Die Medien übten Kritik: So titelte die ARD beispielsweise „Länder setzen RKI-Empfehlungen nicht um“ (Tagesschau, 2020b). Zum Beispiel machte der Bayerische Ministerpräsident Markus Söder deutlich, dass Schulen und Kitas in Bayern geöffnet bleiben und hier keine den RKI-Empfehlungen entsprechenden Handlungen wie Klassenteilungen oder Wechselmodelle zwischen Präsenz- und Distanzunterricht vorgesehen seien (SZ, Corona-Newsblog für Bayern, 2020).

Die Entscheidungen zu Schulschließungen und -öffnungen zeigen einen vielschichtigen Integrationsprozess, der von großen wissenschaftlichen Unsicherheiten und wirtschaftlichen und sozialen Risiken geprägt war. Politische Akteure des Bundes und der Länder mit ihren Interessen dominierten. Wissenschaftliche Expertise wurde in steigendem Maße eingebracht, sie blieb aber lückenhaft und lernend-widersprüchlich. Ihr Einsatz in der Politik erfolgte im Sinne einer Legitimierung der generellen politischen Linie „Schulschließung“ bzw. „Schulöffnung“. Zudem wurden einzelne wissenschaftlich vorgeschlagene Maßnahmen in unterschiedlichen Bundesländern und in unterschiedlichen Orten mehr oder weniger stark umgesetzt. Für eine generelle (symbolische) Legitimierung durch die Wissenschaft war es abträglich, dass keine einheitliche „Bestlösung“ für ganz Deutschland zu Stande kam. Die Vielfalt, die durchaus der lückenhaften wissenschaftlichen Evidenz entspricht, untergrub die mediale Glaubwürdigkeit der Maßnahmen.

Hinsichtlich der auf der Basis des RIU-Modells formulierten Hypothesen zeigt dieser Fall, dass es hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen in den Schulen große wissenschaftliche Unsicherheiten gab, auf die das RKI im Sinne einer unabhängigen Expertise hinwies (H2). Zudem erarbeitete es konkrete Empfehlungen zur Aufrechterhaltung des Schulbetriebes auf der Basis verschiedener Inzidenzzahlen (H2). Die Politik war allerdings in der Integration der deutlich stärkere Akteur und produzierte auf der Basis widersprüchlicher und unzureichender wissenschaftlicher Informationen eine große Vielfalt an Maßnahmen, die zusätzlich durch den schulpolitischen Föderalismus bedingt waren (H1a). Dennoch wurden diese Maßnahmen auch vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Expertise politisch legitimiert (H1b).

5 Schlussfolgerungen: Wissenschaftliche Legitimierung einer dominanten Politik und wissenschaftliche Aufklärungserfolge

Ziel des Beitrages war es, die Rolle der wissenschaftsbasierten Politikberatung des RKI in der Corona-Krise zu untersuchen. Dazu wurden empirisch anhand einer Quellen- und Dokumentenanalyse auf der Basis des RIU-Modells der wissenschaftlichen Politikberatung zentrale politische Entscheidungen ausgewählt und die entsprechenden wissenschaftlichen Beiträge des RKI identifiziert. Es zeigt sich, dass das RKI als zuständige Ressortforschungseinrichtung von Anfang an omnipräsent war und für eine Politik im Krisenmodus unterschiedliche Leistungen in der Integration von wissenschaftlicher Information und politischem Handeln erbrachte.

Jedoch zeigt sich eine deutliche Dominanz der Politik. Hypothese 1a, wonach die Politik in Integrationsprozessen zwischen Wissenschaft und Politik der stärkere Akteur ist, der sich unter Umständen auch gegen nicht-vorhandene, schwache bzw. anderslautende Expertise des RKI durchsetzt, belegen prinzipiell alle fünf Fälle. Je nach Themenbereich dominieren Bundes- oder Landesregierungen die Entscheidungen für Lockdown, Grenzschließung, Maskenpflicht und Schulschließung mitunter mit eigenen Detailregelungen, für die die wissenschaftliche Basis fehlt bzw. noch nicht ausreichend gesichert ist. Besonders deutlich wird die Autonomie politischer Entscheidungen gegenüber der wissenschaftlichen Politikberatung des RKI bei der Vorlauforschung, aus der keinerlei Pandemievorsorge erwuchs. Auch Hypothese 1b, wonach die wissenschaftlichen Informationen des RKI in der Corona-Krise vor allem für eine Legitimierung politischer Maßnahmen genutzt wurden, konnte in allen vier Entscheidungen innerhalb der Politik zur Bewältigung der ersten Welle nachgewiesen werden.

Deutlich weniger Bestätigung erfuhr in unseren Fallstudien Hypothese 2, wonach das RKI durchaus unabhängig von der Politik Expertise in den Integrationsprozess einbringt und Ergebnisse beeinflusst. Vorlauforschung und Grenzschließungen zeigen eine größere Unabhängigkeit von der Politik, bei der Maskenpflicht, dem Lockdown und den Schulschließungen ermöglichte jeweils eine noch sehr vorläufige Wissensbasis prinzipiell unterschiedliche RKI-Empfehlungen, aber vor allem eine größere Bandbreite an politischen Handlungen, die dennoch unter Rückgriff auf Wissenschaft legitimiert wurden.

In keinem Fall finden wir Evidenz dafür, dass die wissenschaftlichen Informationen des RKI oder anderer Expert*innen die politischen Entscheidungen präjudizierten. Für die befürchtete Herrschaft der Expert*innen oder gar die Ablösung der Politik

durch Technokratie finden sich in der Corona-Krise keine Belege. Im Gegenteil legte das RKI dem Bundestag bereits 2013 Ergebnisse eigener Vorlauftforschung über Auswirkungen einer Pandemie in Deutschland vor, die das mögliche Corona-Krisengeschehen mit bis zu 6 Millionen Infizierten nach 12 Monaten sehr gut abbildet. Die vom RKI aufgezeigten Optionen an Vorsorgemaßnahmen wurden jedoch von der Politik damals nicht aufgegriffen. Ohne die Unterstützung durch mächtige politische Akteure und ihren Interessen als Bündnispartner war in diesem Fall die Integration von wissenschaftlicher Erkenntnis in politisches Handeln rasch beendet. Hypothese 2 besagt auch, dass eine Ressortforschungseinrichtung wie das RKI durch professionelle Integrationsverfahren wie wissenschaftliche Vernetzung oder Kommunikation mit Medien und Politik die wissenschaftliche Basis einzelner, politisch beschlossener Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung vergrößern kann. Der erste vorwiegend nach politischem Vorwissen entschiedene Lockdown beruhte auf einer nur lückenhaften und schwachen wissenschaftlichen Basis. Die durch die Spezialisierung des RKI bedingte Verengung auf virologische und epidemiologische Erkenntnisse ließ ein Defizit an wissenschaftlichen Informationen über ökonomische, soziale und pädagogische Folgen und Opfer entstehen. Erst später war ein Ansteigen an ökonomischen und sozialwissenschaftlichen Beiträgen in der Integration zu beobachten, infolgedessen politische Akteure auch negative Folgen eines Lockdowns stärker bedachten.

In der Frage der Grenzschließung zu Risikogebieten dominierte die Politik, getrieben von der Symbolik des Schutzes des eigenen Landes vor Gefahren von außen. Als Reaktion auf die Grenzschließungen der USA agierte Europa im Sinne der in den internationalen Beziehungen typischen politischen Reziprozität ebenso mit Grenzschließungen. Wissenschaftliche Erkenntnisse können den politischen Kampf um Risikoländer und geschlossene Grenzen kaum beeinflussen.

Die Maskenpflicht belegt Lernfähigkeit. Diese erfolgt aber nicht nur durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse, sondern durch die politische Einsicht und die Hoffnung, dass sich die Maske als Verhandlungsgegenstand eignet, einen Ausweg aus dem ökonomisch und sozial kostenintensiven Lockdown unter Wahrung der behaupteten Priorität des Gesundheitsschutzes zu bieten. Die wissenschaftliche Evidenz im Hinblick auf die Masken wandelt sich auch, aber die differenzierten Erkenntnisse über die Wirksamkeit unterschiedlicher Maskenarten finden keinen Eingang in politische Entscheidungen. Erst das Verteilen von FFP2-Masken belegt, dass die Politik selbst sich im Zeitverlauf verändernde wissenschaftliche Evidenzen anerkennt.

Die Schulschließung zeigt ein komplexes Integrationsgeschehen für wissenschaftliche Informationen mit vielfältigen Ergebnissen für unterschiedliche Länder und Kreise in Deutschland. Vielfältige, örtlich unterschiedliche Lösungen mindern den symbolischen Wert der Wissenschaft zur Legitimierung einer optimalen Schulpolitik. Die fehlende einheitliche Bestlösung entspricht aber durchaus dem lückenhaften wissenschaftlichen Erkenntnisstand mit erheblichen Unsicherheiten. Die politische Eigendynamik des Föderalismus bewahrt in diesem Fall vor einer nur scheinbaren möglichen wissenschaftsbasierten einheitlichen Bestlösung für ganz Deutschland. Dieser Fall zeigt, dass in der Integration wissenschaftliche Informationen mit politischen Interessen verschmelzen und auch ganz anders gelagerte Interessen als die hinsichtlich wirksamer Corona-Schutzmaßnahmen (nämlich an föderaler Eigenständigkeit und wirtschaftliche Interessen verbunden mit Schulöffnungen „um jeden Preis“) wissenschaftsbasierte Lösungen befördern können.

Insgesamt erweist sich das RIU-Modell als hilfreich, um die Integration von wissenschaftlichen Erkenntnissen in die Corona-Politik zu analysieren (*Tabelle 1*).

Tabelle 1: Ergebnisse der verschiedenen untersuchten Fälle im Hinblick auf die mit dem RIU-Modell analysierten Hypothesen

Hypothesen	Fälle				
	Vorlauftforschung	Lockdown	Grenzschießung	Maskenpflicht	Schul-schließungen
Hypothese 1	Die Politik dominiert gegenüber der Wissenschaft.				
Hypothese 1a: Politik dominiert als stärkerer Akteur den Selektionsprozess in der Integration auf der Basis von Macht und Interessen.	+	+	+	+	+
	Politik dominiert durch Ignoranz wiss. Erkenntnisse	Politik dominiert durch Selektion wiss. Erkenntnisse	Politik dominiert ohne Selektion wiss. Erkenntnisse	Politik dominiert durch Selektion wiss. Erkenntnisse	Politik dominiert durch Selektion und Ignoranz in Bezug auf bestimmte wiss. Erkenntnisse
Hypothese 1b: Legitimation politischer Entscheidungen durch Expertise	–	–+	–+	+	–+
	Kein politisches Handeln	Expertise widersprüchlich, Legitimation nur teilweise	Expertise widersprüchlich, Legitimation nur teilweise	Starke Legitimation auf der Basis verändernden Wissensstandes	Expertise widersprüchlich, Legitimation nur teilweise
Hypothese 2: Das RKI bringt in den Integrationsprozess unabhängige wissenschaftlicher Expertise ein.	+	+	+–	+–	–+
	Prognosen und Szenarien	Aktueller (unsicherer) Wissensstand zu Lockdowns	Wissensstand nach politischem Wunsch	Aktueller (unsicherer) Wissensstand zu unterschiedlichen Maskenarten	Aktueller (unsicherer) Wissensstand zu Schulschließungen und Folgen

Quelle: Eigene Darstellung.

Das RKI erweist sich als aktiver Integrationsakteur, der sich im Diskurs mit der Politik zwar der Dominanz der Nutzung seiner wissenschaftsbasierten Empfehlungen zur politischen Legitimierung beugen muss, aber dennoch im Rahmen einer gewissen Eigenständigkeit wissenschaftliche Erkenntnisse produziert. Hier zeigt das RKI mitunter der Politik die Grenzen der wissenschaftlichen Information auf, und vergrößert in einzelnen Fällen durch diese die wissenschaftliche Basis der politischen Maßnahmen. Es konnte nachgewiesen werden, dass vorhandene unabhängige wissenschaftliche Expertise, die Vernetzung mit anderen wissenschaftlichen Institutionen, enger Informationsaustausch mit politischen Akteuren und den Medien sowie eine institutionelle Dauerhaftigkeit, die vom jeweiligen politischen Krisengeschehen unabhängig ist, die Chance erhöht, dass wissenschaftliche Informationen von der Politik in Handlungsgrundlagen aufgenommen werden. Für eine weitere Professionalisierung des RKI sind dessen Erfahrungen mit der Corona-Bekämpfung wertvoll, die anhand des RIU-Modells zur Verbesserung seiner Beratungsleistungen aufgearbeitet werden können.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- an der Heiden, Matthias & Buchholz, Udo (2020). *Modellierung von Beispielszenarien der SARS-CoV-2-Epidemie 2020 in Deutschland* [Modelling of example scenarios of the SARS-CoV-2 epidemic 2020 in Germany]. DOI: 10.25646/6571.2.
- Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Gesundheit & Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (AA, BMG & BMI (2020). *RKI – Coronavirus SARS-CoV-2 – Informationen zur Ausweisung internationaler Risikogebiete durch das Auswärtige Amt, BMG und BMI*. Verfügbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikogebiete_neu.html;jsessionid=B7691AE938DB172574687559BFCA34E4.internet062 [8. Dezember 2020].
- Bandelow, Nils C., Eckert, Florian & Rüsenberg, Robin (2010). Reform(un)möglichkeiten in der Gesundheitspolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 45/2010, 6-11.
- Barczak, Tristan (2020). Die „Stunde der Exekutive“. Rechtliche Kritik einer politischen Vokabel. *Recht und Politik*, 56 (4), 458-468.
- Böcher, Michael (2007). Wissenschaftliche Politikberatung und politischer Prozess. In Max Krott & Michael Suda (Hrsg.), *Macht Wissenschaft Politik?* (S. 14-42). Wiesbaden: VS Verlag.
- Böcher, Michael (2012). Wissenschaftsbasierte Politikberatung auf Abruf – Zur Rolle der Ressortforschungseinrichtungen für Ministerien am Beispiel des BMU. *dms – der moderne Staat*, 5 (2), 459-480.
- Böcher, Michael & Krott, Max (2010). *Umsetzung des Konzepts einer modernen Ressortforschung im Geschäftsbereich des BMU* (Vol. 39/2010). Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Böcher, Michael & Krott, Max (2016). *Science makes the world go 'round. Successful scientific knowledge transfer for the environment*. Cham et al.: Springer.
- Böcher, Michael & Krott, Max (2021). Wissenschaftliche Politikberatung in der Corona-Krise. In Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), *Politik zwischen Macht und Ohnmacht* (im Erscheinen). Wiesbaden: Springer.
- Bundesministerium für Gesundheit (BMG) (2020) Spahn: „Die App ist ein Werkzeug von vielen, um neue Ausbrüche einzudämmen.“ Bundesgesundheitsminister Jens Spahn im Interview mit dem Spiegel über das Handeln in der Corona-Pandemie. <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/interviews/interviews/spiegel-040720.html> [17. September 2021].
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2020). *Bundesinnenminister Seehofer ordnet weitreichende Reise-beschränkungen im internationalen Luft- und Seeverkehr an*. Verfügbar unter: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/03/corona-reisebeschaenkungen.html;jsessionid=2688CBB45ECCBCA6A38CE3F5120F3103.2_cid364?nn=9390260. [8. Dezember 2020].
- Bundesregierung (2020a). *Bund-Länder-Vereinbarung. Leitlinien gegen Ausbreitung des Coronavirus*. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/leitlinien-bund-laender-1731000>. [8. Dezember 2020].
- Bundesregierung (2020b). *Kontaktbeschränkungen bis zum 19. April*. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/kontaktsperre-verlaengert-1738528> [8. Dezember 2020].
- Deutsche Apothekerzeitung online (2020). *Die Maskenausgabe hat begonnen. FFP2-Masken: Formulare für die Beschaffung und Abgabe*. Verfügbar unter: <https://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2020/12/15/ffp2-masken-formulare-fuer-die-beschaffung-und-abgabe>.
- Deutscher Bundestag (2013a). *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012*, Drucksache 17/12051. Berlin. Verfügbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/120/1712051.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2013b). *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2013*, Drucksache 18/208. Berlin. Verfügbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/002/1800208.pdf>.

- Do Thi, Huong, Krott, Max & Böcher, Michael (2020). Multiple traps of scientific knowledge transfer: Comparative case studies based on the RIU model from Vietnam, Germany, Indonesia, Japan, and Sweden. *Forest Policy and Economics*, 102134. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2020.102134>.
- Dotzauer, Gregor (2020). *Warum wir nicht nur auf Experten hören dürfen. der Tagesspiegel*. Verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/coronavirus-zwischen-demokratie-und-technokratie-warum-wir-nicht-nur-auf-experten-hoeren-duerfen/25713026.html>. [17. September 2021].
- dpa factchecking (15.10.2020) RKI-Video nicht aktuell – Wirksamkeit von Masken mittlerweile wissenschaftlich belegt <https://dpa-factchecking.com/germany/201015-99-953066/> [17. September 2021].
- Durant, Darrin (2015). The undead linear model of expertise. In Michael Heazle & John Kane (Eds.), *Policy Legitimacy, Science and Political Authority: Knowledge and Action in Liberal Democracies* (pp. 17-38). Abingdon, New York: Routledge.
- Engels, Barbara (2020). *Corona: Stresstest für die Digitalisierung in Deutschland*. IW-Kurzbericht Nr. 23, 19. März 2020. Verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/handle/10419/215503>.
- European Commission (EC) (2020a). *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION COVID-19: Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU*. Brüssel. Verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:115:FIN> [8. Dezember 2020].
- European Commission (EC) (2020b). *Restriction on non-essential travel to the EU*. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_616 [8. Dezember 2020].
- European Commission (EC) (2020c). *Joint Statement by Presidents von der Leyen and Michel*. Brussels. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_449 [8. Dezember 2020].
- Ewig, Santiago, Gatermann, Sören & Lemmen, Sebastian (2020). Die maskierte Gesellschaft. *Pneumologie*, 74 (7), 405-408. DOI: 10.1055/a-1199-4525.
- Gerlinger, Thomas (2019). Wissenschaftliche Politikberatung im Gesundheitswesen. *Gesundheit und Gesellschaft – Wissenschaft. GGW*, 19 (1), 15-22.
- Haas, Walter, an der Heiden, Maria, Buda, Silke & Rexroth, Ute (2020). Fachliche Stellungnahme zu Schulschließungen als bevölkerungsbezogene antiepidemische Maßnahme. *Epidemiologisches Bulletin*, (12), 7-8. DOI:10.25646/655.
- Handelsblatt (2020) Gesundheitsminister im Interview. Spahn zu Exit-Plänen: „Auf Partys aller Art werden wir wohl leider länger verzichten“. Von: Gregor Waschinsky und Moritz Koch. 9.4.2020. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gesundheitsminister-im-interview-spahn-zu-exit-plaenen-auf-partys-aller-art-werden-wir-wohl-leider-laenger-verzichten/25724084.html?ticket=ST-1020538-cqoiYSZ02g1dTOILZXem-ap1> [17. September 2021].
- Hanney, Stephan R., Gonzales-Block, Miguel A., Buxton, Martin J. & Kogan, Maurice (2003). The utilisation of health research in policy-making: Concepts, examples and methods of assessment. *Health Research Policy and Systems*, 1 (2). <https://doi.org/10.1186/1478-4505-1-2>.
- Hassenteufel Patrick & Zeigermann, Ulrike (2021). Translation and translators in policy transfer processes. In Osmany Porto de Oliveira (Ed.), *Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation* (pp. 58-79). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781789905601.00011>.
- Hoffmann, Ilka (2020). Die Corona-Pandemie als Katalysator für Schulreformen? Ein persönlicher Blick auf die pädagogische Corona-Praxis. In Detlef Fickermann & Benjamin Edelstein (Hrsg.), „Langsam vermisse ich die Schule ...“. Schule während und nach der Corona-Pandemie (S. 95-101). *Die Deutsche Schule: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Bildungspolitik und pädagogische Praxis*, 16.
- Hohn, Hans-Willy & Schimank, Uwe (1990). *Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem*. Frankfurt/Main [u.a.]: Campus-Verlag.
- Hustedt, Thurid, Veit, Sylvia & Fleischer, Julia (2010). Wissen ist Macht? Wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 19 (2010), 15-21.
- Kappstein, Ines (2020). Mund-Nasen-Schutz in der Öffentlichkeit: Keine Hinweise für eine Wirksamkeit. *Krankenhaushygiene up2date*, 15 (03), 279-297.

- Kreutzmann, Thomas (2020). *Mundschutz-Empfehlung des RKI unglücklich kommuniziert*. Verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/kommentar-rki-mundschutz-101.html> [aufgerufen am 08. Dezember 2020].
- Leopoldina (2020). „*Dritte Ad-hoc-Stellungnahme: Coronavirus-Pandemie – Die Krise nachhaltig überwinden*“. Verfügbar unter: <https://www.leopoldina.org/publikationen/detailansicht/publication/coronavirus-pandemie-die-krise-nachhaltig-ueberwinden-2020/> [15. April 2021].
- Maas, Heiko (2020). *Außenminister Heiko Maas zu Rückholung und Reisewarnung*. Berlin. Verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-rueckholung/2320002> [8. Dezember 2020].
- Merkel, Angela (2020). *Dieser Gemeinsinn wird uns durch die schwere Zeit tragen*. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/-dieser-gemeinsinn-wird-uns-durch-die-schwere-zeit-tragen--1733288> [8. Dezember 2020].
- mg. (2020, 07.04.2020). Hätte die Bundesregierung den Virusausbruch vorhersehen müssen? Behörde warnte 2012 vor Pandemie mit mutiertem SARS-Erreger. *Zahnärztliche Mitteilungen* (ZM-Online). Verfügbar unter: <https://www.zm-online.de/news/politik/behoerde-warnte-2012-vor-pandemie-mit-mutiertem-sars-erreger/>.
- Nieberg, Hiltrud (2007). Wissenskommunikation zwischen Wissenschaft, Administration und Politik im Bereich der Landwirtschaft: Möglichkeiten und Probleme. In Cordula Kropp, Frank Schiller & Jost Wagner (Hrsg.), *Die Zukunft der Wissenskommunikation* (S. 79-102). Berlin: edition sigma.
- Otte im Kampe, Eveline, Lehfeld, Ann-Sophie, Buda, Silke, Buchholz, Udo & Haas, Walter (2020). Surveillance of COVID-19 school outbreaks, Germany, March to August 2020. *Eurosurveillance*, 25 (38), 2001645. <https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2020.25.38.2001645>.
- Rat der Europäischen Union (2020). *Videokonferenz auf Ministerebene „Inneres“, 5. Juni 2020*. Brüssel. Verfügbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/jha/2020/06/05/> [8. Dezember 2020].
- Robert-Koch-Institut (RKI) (2016). *Nationaler Pandemieplan Teil II – Wissenschaftliche Grundlagen*. Berlin. Verfügbar unter: <http://dx.doi.org/10.25646/99> [7. Dezember 2020].
- Robert-Koch-Institut (RKI) (2017a). *Das besondere Stück: eine Institutsgeschichte in Bildern*. Berlin: Robert-Koch-Institut.
- Robert-Koch-Institut (RKI) (2017b). *Nationaler Pandemieplan Teil I. Strukturen und Maßnahmen*. Berlin. Verfügbar unter: https://www.gmkonline.de/documents/pandemieplan_teil-i_1510042222_1585228735.pdf [7. Dezember 2020].
- Robert-Koch-Institut (RKI) (2019). *Epidemisch bedeutsame Lagen erkennen, bewerten und gemeinsam erfolgreich bewältigen*. Berlin. Verfügbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/Preparedness_Response/Rahmenkonzept_Epidemische_bedeutsame_Lagen.pdf;jsessionid=6B6E3E21AAE918D950ABB76C57D631BE.internet121?__blob=publicationFile [7. Dezember 2020].
- Robert-Koch-Institut (RKI) (2020a). *Ergänzung zum Nationalen Pandemieplan – COVID-19 – neuartige Coronaviruserkrankung*. Berlin. Verfügbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Ergaenzung_Pandemieplan_Covid.pdf;jsessionid=9DBFFF3616410399E3DC21216145FED0.internet072?__blob=publicationFile [7. Dezember 2020].
- Robert-Koch-Institut (RKI) (2020b). *COVID-19: Jetzt handeln, vorausschauend planen*, 12/2020.
- Robert-Koch-Institut (RKI) (2020c). *RKI – Institut*. Verfügbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Institut/institut_node.html;jsessionid=3C8C1FC21B37A67C9DD4E0670EC86AEB.internet061 [8. Dezember 2020].
- Robert-Koch-Institut (RKI) (2020d). *Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) 04.03.2020 – Aktualisierter Stand für Deutschland*. Berlin: Robert-Koch-Institut.
- Robert-Koch-Institut (RKI) (2020e). *Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) 18.03.2020 – Aktualisierter Stand für Deutschland*. Berlin: Robert-Koch-Institut.

- Robert-Koch-Institut (RKI) (2020f). *Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) 19.03.2020 – Aktualisierter Stand für Deutschland*. Berlin: Robert-Koch-Institut.
- Robert-Koch-Institut (RKI) (2020g). Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum als weitere Komponente zur Reduktion der Übertragungen von COVID-19. Strategie-Ergänzung zu empfohlenen Infektionsschutzmaßnahmen und Zielen (3. Update). *Epidemiologisches Bulletin*, 19, 3-5. doi:10.25646/6731.
- Robert-Koch-Institut (RKI) (2020h). *Präventionsmaßnahmen in Schulen während der COVID-19-Pandemie. Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts für Schulen*. Berlin: RKI.
- Roth, Roland (2020). Demokratie und Bürgerbeteiligung in Zeiten von COVID-19. *Opusculum*, 141. Berlin: Maccenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft.
- Saretzki, Thomas (2019). Evidence-based policy-making? Die Bedeutung wissenschaftlicher Erkenntnisse in politischen Prozessen. *Zeitschrift für Evidenz, Fortbildung und Qualität im Gesundheitswesen*, 144, 78-83.
- Schelsky, Helmut (1965). Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation. In Helmut Schelsky (Hrsg.), *Auf der Suche nach Wirklichkeit* (S. 439-480). Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag.
- Schimank, Uwe (2005). Zukunft der Ressortforschung, Vortrag am 24.02.2005 in Bonn. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Schlack, Robert, Neuperdt, Laura, Hölling, Heike, De Bock, Freia, Ravens-Sieberer, Ulrike, Mauz, Elvira & Beyer, Ann-Kristin (2020). Auswirkungen des COVID-19-Pandemiegeschehens und behördlicher Infektionsschutzmaßnahmen auf die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen. *Journal of Health Monitoring*, 4, 23-34. <http://dx.doi.org/10.25646/7173>.
- Schmedt, Michael (2020). Pandemie: Eine schöne Drucksache. *Deutsches Ärzteblatt*, 117 (15), A-745.
- Scholz, Anna -Lena & Schweitzer, Jan (2020, 14.5.2020). Behörde im Sturm. *Die Zeit*, 27-28.
- Sokolovska, Nataliia, Fecher, Benedikt & Wagner, Gert G. (2019). Communication on the science-policy interface: An overview of conceptual models. *Publications*, 7 (4). DOI: 10.3390/publications7040064.
- Stern (2020) Radikale Maßnahme Schulschließungen wegen Coronavirus: Vor diesen Folgen warnt Virologe Christian Drosten. <https://www.stern.de/gesundheit/schulschliessungen-wegen-coronavirus--vor-diesen-folgen-warn-t-christian-drosten-9180696.html> [17. September 2021].
- Stevanov, Mirjana & Krott, Max. (2021). Embedding scientific information into forestry praxis: Explaining knowledge transfer in transdisciplinary projects by using German case. *Forest Policy and Economics*, 129, 102508.
- SZ, Corona-Newsblog für Bayern (2020). Söder warnt vor „Querdenken“. <https://www.sueddeutsche.de/bayern/corona-bayern-news-soeder-querdenken-1.5101683>
- Tagesschau (2020a) Corona-Gefahr an Schulen Studienergebnisse erst nach dem Sommer. Stand: 17.12.2020 10:30 Uhr. <https://www.tagesschau.de/investigativ/panorama/schulen-corona-kmk-studie-101.html> [17. September 2021].
- Tagesschau (2020b) Länder setzen RKI-Empfehlungen nicht um. Stand: 19.10.2020 19:02 Uhr. <https://www.tagesschau.de/investigativ/schulen-rki-empfehlungen-101.html> [17. September 2021].
- Weingart, Peter (2021). Wissenschaftliche Politikberatung in Krisenzeiten. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 3-4, 28-32.
- Weingart, Peter & Lentsch, Justus M. (2008). *Wissen-Beraten-Entscheiden: Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. Weilerswist: Velbrück.
- Westdeutsche Zeitung online (24.02.2020) Online um 17:35. Nutzen nicht erwiesen: Atemschutzmasken werden nicht zur Vorbeugung von Coronavirus-Infektion empfohlen https://www.wz.de/panorama/atemschutzmasken-werden-nicht-als-schutz-vor-coronavirus-empfohlen_aid-49146245 [17. September 2021].
- Wieler, Lothar H. (2020). *Das Robert-Koch-Institut: zentraler Akteur in der Bewältigung der SARS-CoV-2-Pandemie*. Verfügbar unter: <https://youtu.be/5Ib6qhD2Wkc> [17. September 2021].

*Anschriften der Autor*innen:*

Prof. Dr. Michael Böcher, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Institut für Sozialwissenschaften, Universitätsplatz 2, 39106 Magdeburg.

E-Mail: Michael.Boecher@ovgu.de.

Prof. Dr. Max Krott, Georg-August-Universität Göttingen, Professur für Forst- und Naturschutzpolitik, Büsgenweg 3, 37077 Göttingen.

E-Mail: MKrott@gwdg.de.

Dr. Ulrike Zeigermann, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Institut für Sozialwissenschaften, Universitätsplatz 2, 39106 Magdeburg.

E-Mail: Ulrike.Zeigermann@ovgu.de.

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

2020) ein. Das Vorgehen kombiniert quantitative und qualitative Herangehensweisen. Nach der Beschreibung der Forschungslücke werden im zweiten Kapitel die Auswahl des Samples sowie die Codierung der Statements erläutert. Das dritte Kapitel umfasst die empirische Auswertung, wobei im ersten Teil quantitative Verteilungsmuster und im zweiten Teil mittels qualitativer Analyse der Inhalte explorativ Themen und Motive untersucht werden. Der Beitrag schließt im vierten Kapitel mit einer Zusammenfassung und einem kurzen Ausblick.

2 Forschungslücke und methodisches Vorgehen

Wie bereits erläutert, nimmt die bisherige Forschung vor allem die Einstellungen der Bevölkerung in den Blick. Hinsichtlich der Medien finden sich zwar Verweise in der Literatur, dass die unitarische Kultur in Deutschland insbesondere auch von den Medien getragen wird (Kropp, 2010, S. 226), doch ist der „Unitarismus der Medien“ (Scharpf, 2009, S. 109) von der Forschung bislang nicht näher untersucht worden. Die einzige Aussage mit gewisser empirischer Grundlage findet sich bei Albert Funk (2013), welcher auf Basis der Lektüre der größeren überregionalen Zeitungen eine unitarische Tendenz konstatiert. Zwar pflegten manche einen stärker föderalistischen Ansatz, doch gebe es allenfalls „ein Mehr oder Weniger an Unitarismus“ (Funk, 2013, S. 221). Bereits nachgewiesen wurde der unitarisierende Einfluss der Medien in einer vergleichenden Analyse der Nichtraucherschutzgesetzgebung der 16 Länder (Reus, 2016, p. 14), wobei hier die Berichterstattung nicht selbst Untersuchungsgegenstand, sondern ein Erklärungsfaktor mit Blick auf die Policies der Länder war. Die folgende Analyse stellt somit die erste umfassende und systematische Auswertung von Statements zum Föderalismus in deutschen Tageszeitungen dar.

Untersuchungsgegenstand dieser Studie sind dabei Aussagen zum deutschen Föderalismus im Zusammenhang mit Covid-19, die während der ersten Phase der Pandemie in deutschen Tageszeitungen veröffentlicht wurden. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom 1. März bis zum 30. September 2020. Ein detaillierter Überblick über die Datenbasis findet sich im Anhang. Ausgewählt wurden zunächst 14 Tageszeitungen, die bei möglichst hoher Auflagenstärke die Bundesrepublik Deutschland geographisch möglichst breit abdecken. In deren Archiven wurde nach Artikeln gefiltert, die den Suchterm „[F]öderal* UND (Corona* ODER Covid)*“ enthalten. Die Überlegung, weitere in Deutschland häufig verwendete Begriffe wie „Flickenteppich“ oder „einheitlich*“ aufzunehmen, musste verworfen werden, da dies zu *selection bias* geführt hätte. Die probeweise Auswertung mehrerer Zufallsstichproben mit dem breiteren Suchterm „Länder* UND (Regierung* ODER Kabinett* ODER Minister*) UND (Corona* ODER Covid)*“ ergab, dass solche gemeinsamen Signalwörter vor allem bei negativer Berichterstattung zu finden sind, während positive Berichterstattung kontextabhängig unterschiedliche Formulierungen verwendet.

Eine Codiereinheit entspricht einem Statement und ist definiert als die Aussage einer Person. Dieses kann mehrere Sätze sowie mehrere inhaltliche Aspekte umfassen. Die Abgrenzung anhand der die Aussage machenden Person ist der typischen Gestaltung von Zeitungsartikeln geschuldet, in denen neben Aussagen der JournalistInnen selbst auch Aussagen dritter Personen direkt oder indirekt wiedergegeben werden. Würde man den Artikel als Ganzes codieren, müsste man aus den verschiedenen Statements eine Ge-

sambewertung erstellen, wodurch eine differenzierte Betrachtung (insbesondere nach Personengruppen) nicht mehr möglich wäre. Um eine solche zu erreichen, wurden bei allen Statements die Sprechenden nach den Gruppen ‚JournalistInnen‘, ‚PolitikerInnen‘ und ‚Bevölkerung‘ codiert. Die Residualkategorie ‚Sonstige‘ umfasst u. a. Wirtschaft, Sport, Verbände, Verwaltung und WissenschaftlerInnen unterschiedlicher Disziplinen, welche aufgrund der geringeren Anzahl der Statements nicht als separate Gruppen codiert werden konnten. Des Weiteren wurde in der Gruppe der PolitikerInnen die Parteizugehörigkeit und die bundesstaatliche Ebene (Bund / Land) codiert.

Insgesamt wurden 449 Statements codiert. Da noch keine Vorarbeiten in der Literatur in Form ähnlicher Analysen existieren, auf denen diese Studie aufbauen könnte, wird im Vorfeld keine Vorstrukturierung nach Unterthemen vorgenommen. Durch den nicht weiter eingegrenzten Suchbegriff „[F]öderal*“ beziehen sich die Statements daher inhaltlich auf eine große Bandbreite verschiedener Aspekte von Föderalismus, von Zuständigkeiten beider Ebenen über das Verhalten der politischen Akteure im Bundesstaat bis hin zur Ausgestaltung politischer Maßnahmen. Gemäß den darin enthaltenen Positionen, Konnotationen und Bewertungen werden die Statements – unabhängig von deren konkretem Thema – nach den folgenden drei Kategorien codiert:

- -1 = negativ bzw. ablehnend (ggü. Föderalismus)
- 0 = neutral bzw. ambivalent (ggü. Föderalismus)
- 1 = positiv bzw. befürwortend (ggü. Föderalismus)

Der Code 0 bedeutet entweder, dass keine Position, Konnotation oder Bewertung im Statement enthalten ist (neutral) oder positive und negative Aspekte einander gegenübergestellt werden, ohne ein Resümee in der einen oder anderen Richtung zu ziehen (ambivalent). Eine positive Position zum Föderalismus wäre bspw. eine befürwortende Aussage zu landesspezifischen Reaktionen auf die Pandemie. Ein Plädoyer für einheitliche Regelungen auf Bundesebene wird analog als negative Haltung gegenüber föderal unterschiedlichen Regelungen eingestuft. Eine positive Bewertung wäre bspw. ein Lob für den Erfolg dieser unterschiedlichen Maßnahmen in den Ländern. Eine negative Bewertung würde umgekehrt das Funktionieren des föderalen Systems im Angesicht der Corona-Pandemie als nicht erfolgreich einschätzen.

3 Empirische Analyse der Föderalismus-Statements in den Zeitungsartikeln

Die empirische Analyse besteht aus zwei Teilen. Der erste umfasst eine quantitative Auswertung, d. h. Verteilungsmuster der codierten Statements insgesamt, über Zeit und für verschiedene Personengruppen. Im zweiten Teil folgt eine explorative qualitative Untersuchung der Statements. Ziel ist es hier, Themen und Motive herauszuarbeiten, die die Sprechenden mit den jeweiligen Aussagen verbinden.

3.1 Quantitative Auswertung der Statements

Im ersten Schritt wird die Verteilung der Statements in ihrer Gesamtheit, ohne weitere Differenzierung, betrachtet. Es wird somit nicht danach unterschieden, von wem das

Abbildung 1: Verteilung der Statements insgesamt



Quelle: Eigene Auswertung.

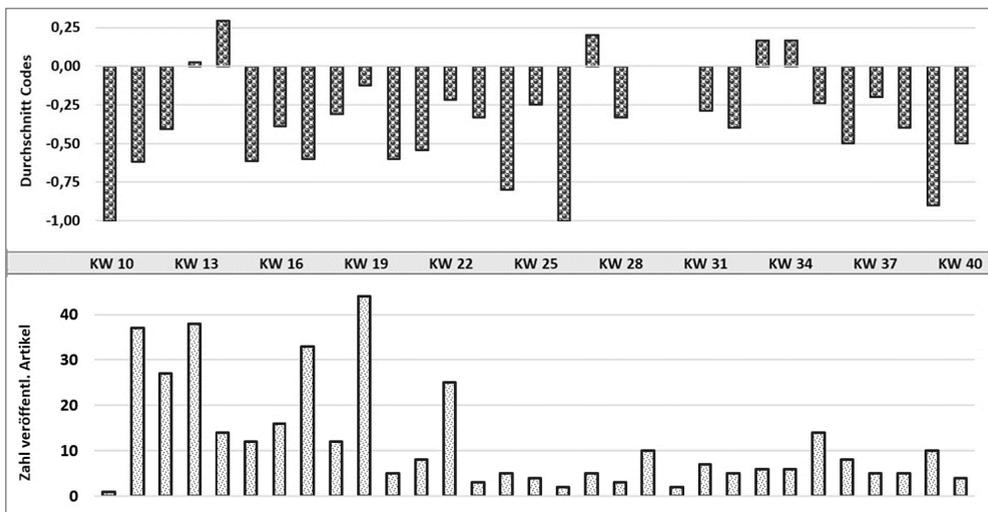
Statements im Zeitverlauf

Wie oben ausgeführt, hat die bisherige Forschung mehrfach in Form von Umfrageergebnissen erbracht, dass bei negativer Beurteilung des Föderalismus der Aspekt „Einheitlichkeit vs. Vielfalt“ im Mittelpunkt steht, wobei unterschiedliche Policies auf Landesebene abgelehnt werden. Im Zeitverlauf ist eine deutliche Varianz des Grades der Unterschiedlichkeit der von den 16 Ländern erlassenen Regelungen zu beobachten. Nachdem die Länder zunächst unterschiedlich schnell und weitreichend Beschränkungen verfügt hatten, galt von Ende März bis Anfang Mai überall ein umfassender Lockdown. Anschließend verfügten die Länder in unterschiedlichem Umfang und mit unterschiedlicher Geschwindigkeit Lockerungen. Da der Föderalismus im Sinne unterschiedlicher Policies bei Harmonisierung weniger zum Tragen kommt, wäre zu erwarten, dass die Statements in der Phase des bundesweiten Lockdowns positiver ausfallen. Empirisch zeigt sich dieses Bild allerdings nicht, negative Statements überwiegen weiterhin deutlich und lediglich in Kalenderwoche (KW) 14 (30.03.-05.04.2020) rutscht der Wochendurchschnitt der Statements mit 0,29 ins Positive. Für den gesamten Monat April (Hauptzeitraum des Lockdowns) liegt der Durchschnitt bei -0,42 und fällt damit sogar noch negativer aus als im März (-0,29) und Mai (-0,22), als die Länder noch bzw. wieder unterschiedliche Politiken verfolgten. Obwohl im April also der Föderalismus im Sinne von Regelungsunterschieden – nach bisheriger Forschung der hauptsächliche Ansatzpunkt für Kritik in Deutschland – kaum zum Tragen kam, spiegelt sich das nicht in entsprechend positiven Statements wider. Die Mehrzahl der negativen Statements befasste sich dabei mit den Auseinandersetzungen, die bei den Bund-Länder-Koordinationsstreifen der Einigung vorangingen, sowie mit Verzögerungen und mangelnder Handlungsstärke durch die Vielzahl von Akteuren.

Ein weiterer Faktor im Zeitverlauf ist der Erfolg der Pandemiepolitik. In Deutschland war die Zahl der Infektionen und auch Todesfälle im Untersuchungszeitraum (der im September 2020 und somit vor der zweiten Welle endet) relativ gering, während der Blick in benachbarte EU-Länder stets mögliche Negativ-Szenarien aufzeigte. Daher sollten die Statements zum Föderalismus ab Ende Mai bzw. Anfang Juni positiver ausfallen, d. h., sobald nach erfolgreicher Bekämpfung der aufkommenden ersten Welle durch den

Lockdown eine längere Stabilisierung des Infektionsgeschehens auf niedrigem Niveau – ‚trotz‘ unterschiedlicher Lockerungen in den Ländern – erreicht wurde. Betrachtet man allein die Codes (*Abbildung 2* oben), bestätigt sich diese Erwartung nicht, da die Wochendurchschnitte bis auf drei geringfügig positive Wochen weiterhin negativ ausfallen. Inhaltlich bestimmten Divergenzen zwischen den Ländern (bzw. MinisterpräsidentInnen) und die Sorge vor etwaigen negativen Folgen föderaler Unterschiede mit Blick auf das Infektionsgeschehen weiterhin die Berichterstattung. Der negative Wert von -0,9 in KW 39 (21.-27.09.2020) ist auf die Veröffentlichung einer Umfrage zur Bildungspolitik sowie den ‚Schulgipfel‘ im Kanzleramt zurückzuführen. Beides ging mit Berichterstattung über negative Konsequenzen des Föderalismus in der Bildung und die Ablehnung eines föderalen Schulsystems durch die Bevölkerung einher (bspw. Hannoversche Allgemeine Zeitung, 23.09.2020, „Planlos im Klassenzimmer“; Kieler Nachrichten, 23.09.2020, „Kein großer Wurf“; Kölner Stadtanzeiger, 23.09.2020, „Gigantische Mängel“). Betrachtet man allerdings parallel die Zahl der veröffentlichten Artikel (*Abbildung 2* unten), so zeigt sich, dass im Zeitraum des stabilen Infektionsgeschehens nach den Lockerungen (Juni bis August 2020) viel weniger Artikel veröffentlicht wurden, die den Föderalismus thematisierten. In absoluten Zahlen hat also der Umfang der negativen Berichterstattung über den Föderalismus nachgelassen und somit auch der mediale Druck. Zu einer substantiell positiven Berichterstattung kam es jedoch nicht, obwohl die Auswertung weiterer Artikel abseits des Samples ergab, dass durchaus über die Erfolge der deutschen Pandemiepolitik berichtet wurde – dies allerdings selten im Zusammenhang mit Föderalismus, der v. a. bei Kritik genannt wird.

Abbildung 2: Codes (oben) und Artikelzahlen (unten) im Zeitverlauf



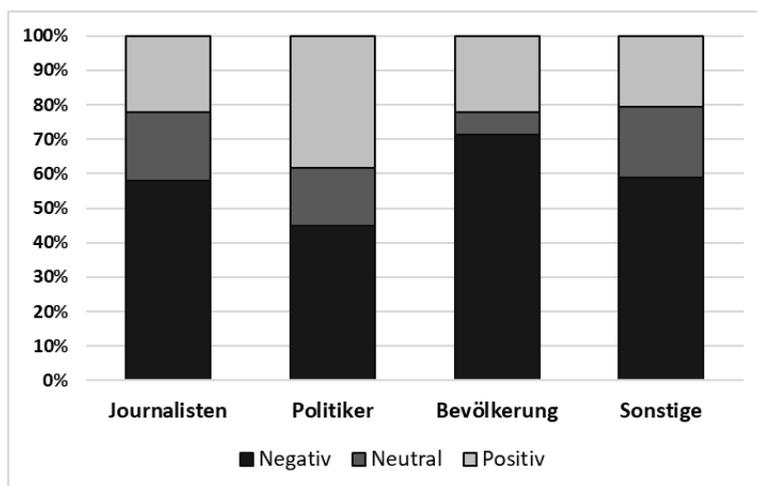
Quelle: Eigene Auswertung.

Statements nach Personengruppen

Betrachtet man die Verteilung der Statements nach Personengruppen (*Abbildung 3*), so zeigt sich mit 71% der höchste Prozentsatz negativer Statements in der Gruppe der Bevölkerung. Gleichauf mit den JournalistInnen findet sich außerdem mit 22% der nied-

rigste Anteil positiver Statements. Neben zitierten und in der eigenen Leserschaft durchgeführten Umfragen basieren die Statements der Bevölkerung vor allem auf Leserbriefen. Es entlädt sich teilweise massive Wut auf die „Bremsklötze aus unserem föderalen Gesundheitssystem“, verbunden mit dem Wunsch nach mehr Kompetenzen für den Bundesgesundheitsminister, der „eine exzellente Arbeit“ mache, wie bspw. Ulrich Hildebrandt aus Berlin-Charlottenburg schreibt (Der Tagesspiegel, 26.04.2020, „Kampf gegen die Pandemie“). Dagegen sei laut Herbert Bach aus Langen „natürlich .. auch das verzögerte, viel zu späte Handeln unserem föderativen System anzulasten“ (Frankfurter Neue Presse, 16.03.2020, „Diktaturen im Vorteil“). Kritisiert werden „die unter anderem aus der Bildungspolitik bekannten Unsäglichkeiten des Föderalismus“ in Form von unterschiedlichen Regelungen in den Ländern, die „sich in der Coronakrise teilweise grotesk verschärft“ hätten – der Bürger sei folglich „permanent damit beschäftigt, was für ihn und seine Nachbarn gilt“, schreibt Bernd Richter aus Freiberg (Freie Presse, 06.05.2020, „Fluch des Föderalismus“). Eines der selteneren positiven Statements stammt von Rainer Prosik (Münchner Merkur, 08.05.2020, „Die Richtung stimmt“), der fragt „Warum sollten andere Bundesländer wie Berlin oder Brandenburg etc. mit weit weniger Zahlen ebenso strenge und manchmal überstrenge Maßnahmen treffen? (...) Wer regional agiert, kann viele Dinge schaffen oder beenden, ohne gleich das gesamte Land in Mitleidenschaft zu ziehen.“

Abbildung 3: Verteilung der Statements nach Personengruppen



Quelle: Eigene Auswertung.

Die Medien erfüllen in modernen Demokratien idealerweise einerseits die Kritik- und Kontrollfunktion und andererseits die Informationsfunktion (Drentwett, 2009, S. 62 f.). Ersteres dient der Aufdeckung von Missständen in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft; nach Letzterem ist es die Aufgabe der Medien, die Bürger objektiv und ausgewogen zu informieren, ohne die Meinungsbildung stark in der einen oder anderen Richtung zu beeinflussen. Wie *Abbildung 3* zeigt, bestätigt sich empirisch die Vermutung der Literatur, die den Medien gemeinhin eine negative Haltung zum Föderalismus unterstellt: Nicht nur fällt die Gesamtheit der Statements – d. h. also alle veröffentlichten State-

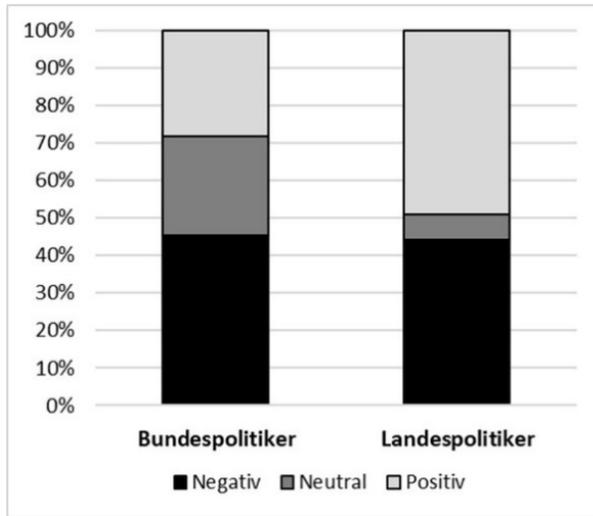
ments, einschließlich der Zitate dritter Personen – mehrheitlich negativ aus, sondern auch die JournalistInnen selbst äußern sich mehrheitlich negativ (59%). Diese Aussagen bedienen zwar die Kritikfunktion der Medien, doch fehlen häufig differenzierte (teilweise auch jegliche) Begründungen, warum die Situation negativ bewertet wird und somit Kritik zu üben ist. Der Anteil neutraler Statements ist gleichauf mit der Gruppe „Sonstige“ und fällt mit einem Anteil von 20% deutlich geringer aus als man angesichts der Informationsfunktion der Medien erwarten könnte. Dies gilt insbesondere für die Ausnahmesituation der Pandemie, in der die Länder ungewohnt umfassende Rechtsetzungskompetenzen hatten, was zumindest in der ersten Zeit häufig mit informierenden Sätzen wie „Aufgrund der föderalen Zuständigkeitsverteilung entscheiden die Länder ...“ einherging. Noch geringer ist demnach der Anteil der Statements, in denen die JournalistInnen positive und negative Aussagen einander gegenüberstellen. Ein Beispiel für solches Abwägen findet sich in der Freien Presse (28.08.2020, „Hochwertiger Flickenteppich“), die einerseits ausführt, es sei richtig gewesen, in der Phase überschaubarer Fallzahlen den Grad der Lockerungen den Ländern zu überlassen, denn das Virus hätte bspw. Brandenburg anders getroffen als Baden-Württemberg. Gleichzeitig zeigten sich Schattenseiten des Föderalismus, der Flickenteppich von Verordnungen verwirre die BürgerInnen und lasse deren Einsicht in notwendige Einschränkungen bröckeln.

Statements von PolitikerInnen nach bundesstaatlicher Ebene

Die Gruppe der PolitikerInnen weist mit 39% den höchsten Anteil positiver und mit 45% den niedrigsten Anteil negativer Statements auf (*Abbildung 3*). Allerdings ist eine Differenzierung innerhalb der Gruppe sinnvoll, da weitere Aspekte von Belang sein dürften. Zunächst sollte sich die Verteilung der Statements nach der Zugehörigkeit zu einer der beiden bundesstaatlichen Ebenen unterscheiden. PolitikerInnen der Bundesebene sollten dem Föderalismus negativer gegenüberstehen als LandespolitikerInnen, da dieser erstens Zuständigkeiten von ihnen weg in andere Hände verlagert, und zweitens bei geteilter Zuständigkeit von Bund und Ländern Konflikte auftreten können, die Gesetzgebungsvorgänge u. U. verlangsamen und erschweren. Hingegen sollten LandespolitikerInnen den Föderalismus positiv darstellen, da dieser ihre derzeitige politische Existenz begründet und gerade während der Pandemie maßgeblich mit ihrer politischen Arbeit verbunden ist. Negative Äußerungen könnten hier in der Öffentlichkeit den Eindruck erwecken, dass der Föderalismus v. a. Nachteile bringt und verzichtbar wäre (ebenso wie dann auch die LandespolitikerInnen). Wie *Abbildung 4* zeigt, bestätigt sich die Erwartung im Vergleich der Durchschnitte beider Gruppen, da sich bei LandespolitikerInnen (49%) deutlich mehr positive Statements als bei BundespolitikerInnen (29%) finden. Der relativ große Anteil neutraler Statements in der Gruppe der BundespolitikerInnen ist vor allem auf Bundeskanzlerin Angela Merkel zurückzuführen, welche anders als Bundesgesundheitsminister Jens Spahn, der zur Bekämpfung der Pandemie eine Verlagerung von Kompetenzen auf die Bundesebene forderte, die föderale Kompetenzverteilung in der ersten Pandemiephase nicht zur Disposition stellte. So wird die Kanzlerin zitiert mit dem Satz „Föderalismus ist nicht dafür da, dass man Verantwortung wegschiebt, sondern Föderalismus ist dafür da, dass jeder an seiner Stelle Verantwortung wahrnimmt“ (Thüringer Allgemeine, 12.03.2020, „Merkel: Eine Probe für uns alle“) und sie betonte später explizit, dass sie den Föderalismus „kein Jota“ in

Frage stelle (Lausitzer Rundschau, 24.04.2020, „Merkel bremst Drängler aus“). Merckels Kritik ist vielmehr inhaltlicher Art: Es finden sich fortwährende Mahnungen zu strengeren Regelungen bzw. gegen schnelle Lockerungen, wohingegen ein Abweichen im Sinne von verschärften Regelungen einiger Länder von ihr niemals kritisiert wurde.

Abbildung 4: Verteilung der Statements nach bundesstaatlicher Ebene



Quelle: Eigene Auswertung.

Eine Mehrheit positiver Statements seitens der LandespolitikerInnen, wie angenommen, zeigt sich mit 49% knapp nicht. LandespolitikerInnen betonen bei positiven Statements meist die Kompetenz der unteren Ebene, geeignete Maßnahmen für regional unterschiedliche Situationen zu treffen. So äußerte bspw. der sächsische Ministerpräsident Michael Kretschmer in einem Interview (Hannoversche Allgemeine Zeitung, 04.04.2020, „Grenzsicherungen sind enttäuschend“), der Föderalismus sei „gerade für solche Zeiten gemacht. Es gibt unterschiedliche Bedingungen und man braucht die regionale Expertise. Nur wenn man alle Klinikchefs und Landräte kennt, kann man die richtigen Entscheidungen treffen“. Es fällt allerdings ins Auge, dass auf beiden Ebenen knapp die Hälfte der Statements (45% bei beiden Gruppen) negativ ausfällt. Dabei plädieren – aus nachvollziehbaren Gründen – LandespolitikerInnen, anders als mache/r aus der Gruppe der BundespolitikerInnen, nicht für mehr Bundeskompetenzen bzw. bindende Vorgaben des Bundes. Die meisten dieser Statements auf Landesebene sind hingegen Appelle zur Einigung auf einheitliche Regelungen, wobei es meist darum geht, dass andere MinisterpräsidentInnen von restriktiveren Maßnahmen überzeugt werden sollen. Häufig wird dabei entweder überhaupt keine Begründung genannt oder eher allgemein auf die weiterhin bestehende Bedrohung durch das Coronavirus für Deutschland verwiesen. So bspw. der saarländische Ministerpräsident Tobias Hans (CDU), der zum Ende des ersten Lockdowns äußerte, „unser konsequentes und entschlossenes Handeln hat bisher das Schlimmste verhindert. Deshalb kann ich nur davor warnen, unser gemeinsames Vorgehen zu verwässern“ (Saarbrücker Zeitung, 21.04.2020, „Hans warnt vor Wettbewerb bei den Lockerungen“). Konkreter begründet

bspw. Hamburgs Bürgermeister Peter Tschentscher (SPD) sein Drängen auf ein einheitliches Vorgehen der Länder bei den Lockerungen damit, dass „keine Bewegungen über die Landesgrenzen entstehen, die ein neues Infektionsrisiko darstellen – zum Beispiel, wenn ein Land bestimmte Geschäfte wieder öffnet und ein anderes noch nicht“ (Hannoversche Allgemeine Zeitung, 11.04.2020, „Der Ausstieg muss koordiniert erfolgen“).

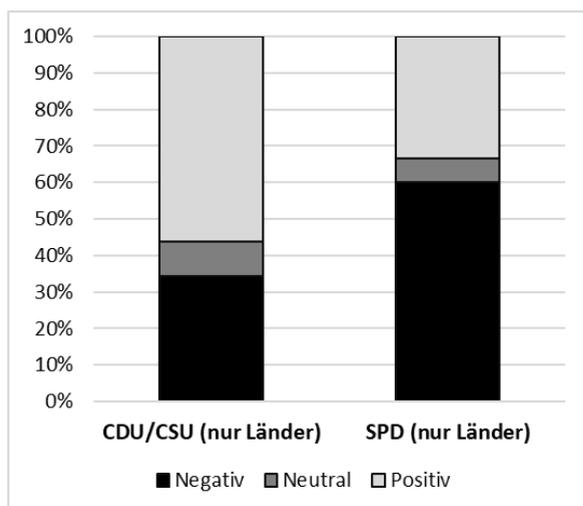
Statements von PolitikerInnen nach Parteien

In diesem Abschnitt geht es nun um die Frage, inwiefern PolitikerInnen unterschiedlicher Parteien – unabhängig von konkreten Politikinhalt – eine positivere oder negativere Haltung gegenüber Föderalismus (insb. Zuständigkeit der Länder mit der Folge von Policy-Unterschieden) einnehmen. Dies stellt bislang eine Forschungslücke dar und kann aufgrund der verfügbaren Anzahl an Statements lediglich für CDU/CSU und SPD ausgewertet werden. Generell betont die CDU eher das Subsidiaritätsprinzip, wonach Aufgaben nach Möglichkeit zunächst von der unteren Ebene wahrgenommen werden sollen. Dies gilt insbesondere für die bayerische CSU, die als starke Verfechterin des Föderalismus bekannt ist (Jeffery, 1999, pp. 336 f.). Für die SPD hingegen hat die Beseitigung gesellschaftlicher Ungleichheiten Priorität, was für Gesamtdeutschland nur mit entsprechenden Bundeskompetenzen bzw. einheitlicher Politik der Länder zu erreichen ist. Zudem finden zwei Studien zur inneren Ausrichtung der CDU eine Betonung des Föderalismus als Organisationsprinzip (Schmid, 1990; Neumann, 2013). Somit ist zumindest tendenziell zu erwarten, dass CDU/CSU-PolitikerInnen eine positivere Haltung gegenüber Föderalismus einnehmen als SPD-PolitikerInnen.

Wie in *Abbildung 5* zu sehen ist, bestätigt sich die Erwartung für die zitierten LandespolitikerInnen, indem CDU/CSU-Statements mehrheitlich (55%) und deutlich öfter als SPD-Statements (32%) positiv ausfallen. Allerdings plädierten auch etliche CDU/CSU-PolitikerInnen gegen Föderalismus im Sinne unterschiedlicher Regelungen in den Ländern, und selbst der sonst so auf föderale Eigenständigkeit bedachte bayerische Ministerpräsident Markus Söder (CSU) zeigte sich nach dem ersten Lockdown „ein bisschen unglücklich“ über das Vorpreschen einiger Bundesländer“ (Lausitzer Rundschau, 05.05.2020, „Niedersachsen öffnet Kneipen“). Eine differenziertere Herangehensweise hielt hingegen Sachsens Gesundheitsministerin Petra Köpping (SPD) für sinnvoll, es werde „künftig sowieso vermehrt zu Abweichungen kommen. Dafür ist das Infektionsgeschehen einfach zu verschieden“ (Freie Presse, 05.05.2020, „Sachsen unterstützt regionales Vorgehen bei Coronalockerungen“). Ähnlich äußerte sich später die rheinland-pfälzische Bildungsministerin Stefanie Hubig (SPD) zur Rolle der Kultusministerkonferenz: „Wir geben einen Rahmen an Regeln vor, aber vor Ort brauchen wir Flexibilität, um auf die Gegebenheiten reagieren zu können. Es gibt Stadtstaaten, Flächenländer, unterschiedliche Infektionsgeschehen“ (Allgemeine Zeitung Mainz-Rheinhausen, 15.08.2020, „Wir müssen wachsam bleiben“). Nach der Bund-Länder-Konferenz Ende August zeigten sich bspw. die MinisterpräsidentInnen Markus Söder (Bayern, CSU), Tobias Hans (Saarland, CDU), Daniel Günther (Schleswig-Holstein, CDU) und Dietmar Woidke (Brandenburg, SPD) als Befürworter einheitlicher Regelungen, wohingegen Rainer Haseloff (Sachsen-Anhalt, CDU), Michael Kretschmer (Sachsen, CDU) und Manuela Schwesig (Mecklenburg-Vorpommern, SPD) sich für regional unterschiedliche Reaktionen einsetzten. „Die Gräben sind tief und sie laufen quer durch

die politischen Lager“, stellte entsprechend die Thüringer Allgemeine (25.08.2020, „Neue Obergrenzen für Partys?“) fest. Der Tagesspiegel (28.08.2020, „Gemeinsam auf eigenen Wegen“) sah in der Phase der ersten Lockerungen parteipolitische Zugehörigkeiten dahingehend überlagert, dass vor allem PolitikerInnen aus ostdeutschen Ländern mit damals niedrigen Infektionszahlen unterschiedliche Regelungen forderten (die ihnen frühere Lockerungen ermöglichen), während die stärker betroffenen Länder auf einheitliche (und restriktive) Regelungen für alle Länder drangen.

Abbildung 5: Verteilung der Statements nach Parteien (nur Länder)



Quelle: Eigene Auswertung.

Mit Blick auf zitierte Dritte darf bei der Interpretation der Ergebnisse nicht vergessen werden, dass die öffentliche Meinung im Sinne der von den Tageszeitungen veröffentlichten Statements analysiert wurde, d. h. eine journalistische Auswahl. So werden bspw. bestimmte Personen in Interviews befragt, während andere nicht zu Wort kommen. Auch aus den eingesandten Leserbriefen werden nur bestimmte berücksichtigt, wohingegen andere keinen Eingang in die öffentliche Diskussion finden. PolitikerInnen betreffend führten die parallelen Entscheidungsfindungsprozesse in allen Ländern sowie die Bund-Länderkonferenzen zu regelmäßigen Pressestatements und damit zur prinzipiellen Verfügbarkeit von Aussagen aller Beteiligten. In Kombination mit der breiten geographischen Abdeckung durch die ausgewählten Zeitungen (in fast allen Ländern eine ansässige Zeitung, die besonders die Politik im eigenen Land im Blick hat) bestanden daher günstige Voraussetzungen, auch die Landesebene adäquat zu reflektieren. Anzumerken ist allerdings, dass Zitate von LandespolitikerInnen in der Hauptsache von MinisterpräsidentInnen stammen, d. h. weitere Regierungsmitglieder (insb. auch die jeweiligen Koalitionspartner) kommen seltener und OppositionspolitikerInnen nur ganz vereinzelt zu Wort.

3.2 Qualitative Analyse der Statements

Als erste Annäherung wurde mit *Abbildung 6* eine Wortwolke erstellt, welche Worthäufigkeiten anhand von Größenrelationen abbildet (Näheres zum methodischen Vorgehen siehe Anhang). Im Vorgriff auf die folgenden qualitativen Detailausführungen lässt sich anhand der häufigsten Wörter nachvollziehen, dass die Statements thematisch in zwei Bereiche eingeordnet werden können. Der erste Bereich bezieht sich auf Akteure und behandelt deren Verhalten bzw. Verhältnis zueinander. Hier geht es in erster Linie um „Bund vs. Länder“, wobei am häufigsten Bundeskanzlerin Angela Merkel und ‚die MinisterpräsidentInnen‘ als Gegenspieler benannt werden. Thematisiert werden Konflikt und Auseinandersetzung sowohl zwischen den bundesstaatlichen Ebenen als auch zwischen einzelnen Ländern und (seltener) Parteien. Artikelüberschriften lauten hier bspw. „Merkel und die Ministerpräsidenten“ (Frankfurter Neue Presse, 07.05.2020) oder „Länder oder Bund – wer hat die Macht?“ (Hannoversche Allgemeine Zeitung, 06.05.2020). Der zweite Bereich behandelt Politik im Sinne von Policies. Hier geht es um Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung von Covid-19 und ab Anfang Mai 2020 insbesondere um Lockerungen. Jedes Land habe „andere Regelungen“, wird häufig berichtet, und die bekannte Metapher des „Flickenteppichs“ bemüht. Artikelüberschriften wie „Das Land braucht einheitliche Regeln“ (Kölner Stadtanzeiger, 21.03.2020), oder „Sachsen unterstützt regionales Vorgehen bei Coronalockerungen“ (Freie Presse, 05.05.2020) illustrieren den zentralen Konflikt „einheitlich vs. regional“. Dass sich der Name des bayerischen Ministerpräsidenten Markus Söder unter den häufigsten Wörtern befindet, ist nicht auf das ‚Kanzlerkandidaten-Duell‘ mit dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Armin Laschet zurückzuführen, sondern darauf, dass Söder bei Ländervergleichen oft als Verfechter strikter Beschränkungen erwähnt wird.

Abbildung 6: Visualisierung häufiger Begriffe in den untersuchten Statements



Quelle: Eigene Auswertung.

Themenbereich I: Verhalten und Verhältnis der politischen Akteure

Hier ist das erste der beiden zentralen Motive bei negativen Statements mangelnde Handlungsstärke durch die Vielzahl von Akteuren, die an den Entscheidungen beteiligt sind. Die Allgemeine Zeitung Mainz-Rheinessen (24.03.2020, „Keiner macht da mehr auf blöd“) zitiert bspw. einen Dezernenten, nach dessen Ansicht es „vom Bund stringent ‚nach unten‘ durchexerziert werden müsste“, denn „man verliere durch das mehrfache Hin und Her zwischen den föderalen Einheiten zu viel Zeit“. Auch die föderale Datenübermittlung wird kritisiert, da in den Ländern unterschiedliche Behörden die Infektionszahlen zu unterschiedlichen Zeiten veröffentlichten, was eine adäquate Gesamteinschätzung erschwere (Mitteldeutsche Zeitung, 26.03.2020, „Die Tücken der Statistik“). Das andere Motiv beschreibt Divergenz und Streit, bspw. mit Kommentaren wie „Dahin ist das einheitliche Vorgehen von Bund und Ländern (...) Ein wilder Wettbewerb um die besten Lockerungen beginnt. Die Stimmung unter den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten wird zunehmend gereizt“ (Frankfurter Neue Presse, 07.05.2020, „Merkel und die Ministerpräsidenten“). Auseinandersetzungen um Maßnahmen werden zur Machtfrage stilisiert und bspw. festgestellt: „[G]egen das Selbstbewusstsein der Ministerpräsidenten, das zuweilen auch in Selbstgefälligkeit abdriftet, kommt Angela Merkel nicht an“ (Ostseezeitung, 21.04.2020, „Die genervte Kanzlerin“). Die Saarbrücker Zeitung (27.05.2020, „Was der Fall Ramelow in der Corona-Krise lehrt“) nennt den thüringischen Ministerpräsidenten Bodo Ramelow, der angesichts geringer Infektionszahlen früh weitreichende Lockerungen anstrebte, „ein gutes Beispiel dafür, wie man sich den Föderalismus in Corona-Zeiten eigentlich nicht wünscht – als Wettstreit der kleinen Könige“. In vielen Aussagen wird suggeriert, es ginge den MinisterpräsidentInnen weniger um das Wohlergehen der BürgerInnen als um ihre eigene politische Zukunft.

Positive Statements beziehen sich – neben Lob für gute Zusammenarbeit und Kompromissfindung der Beteiligten – vor allem auf den Föderalismus als Garant von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Krisen wie Pandemien sind die Stunde der Exekutive; Politik wird in Form von Verordnungen von Regierungen gemacht, während die Parlamente größtenteils außenvorbleiben. Dies ermöglicht schnellere Reaktionen, lässt aber gleichzeitig weniger Raum, unterschiedliche Interessen einzubringen und einen sorgfältigen Abwägungsprozess durchzuführen. Dementsprechend bewertet bspw. die Hannoversche Allgemeine Zeitung (26.03.2020, „Politik im Rekordmodus“) die Auseinandersetzungen bei den Koordinationstreffen von Bund und Ländern positiv als „Ringens“ um die geeignetsten Maßnahmen. Der bayerische Ministerpräsident Söder bediene mit seiner Art des Durchgreifens die Sehnsucht mancher nach dem ‚starken Mann‘, aber „das ist ein verächtlicher Blick auf demokratische Prozesse und auf den Föderalismus. Demokratie ist der Ausgleich von Interessen. Demokratie dauert. Diskussionen sind dafür nötig und Kompromisse unabdingbar. Das kann mühsam sein, es braucht Zeit und Geduld. Aber die sind es wert“. Ein ähnlicher Kommentar findet sich in der Lausitzer Rundschau (17.04.2020, „Das föderale Plus“), die das Spiel von Kräften und Gegenkräften als Vorteil des Föderalismus lobt sowie die Möglichkeit befruchtender Konkurrenz, die sich daraus ergibt. Das politische Spitzenpersonal mache in der Pandemie „eine durchweg gute Figur. Man streitet, rauft sich zusammen, überprüft und korrigiert sich, fährt auf Sicht, bemüht sich gemeinsam mit der Wissenschaft um Transparenz und wirbt mit großem Ernst um Zustimmung für die als notwendig erachteten tiefen Eingriffe in die Grundrechte der Bürger“.

Themenbereich II: Regelungen und Inhalte

Hier ist das häufigste Motiv in den positiven Statements zum Föderalismus das von regional angepassten Lösungen. Im Falle der Corona-Pandemie bezieht sich „angepasst“ meist auf das unterschiedliche Infektionsgeschehen in den Ländern und die Möglichkeit, in Gebieten mit hohen Infektionszahlen strengere Maßnahmen zu erlassen, in Gebieten mit niedrigen hingegen zu lockern. Weitere Faktoren – seien es medizinische (Kapazitäten des Gesundheitssystems), soziale, ökonomische oder politische – werden hingegen kaum als legitime Begründungen für unterschiedliche Politik angeführt. Als Reaktion auf Kritik an der föderalen Pandemiebekämpfung kontert bspw. der Tagesspiegel (04.06.2020, „Diktatur im Aufwind?“), Zentralismus biete „keine Garantie für effektives Krisenmanagement, sondern kann, wie sich in Frankreich gezeigt hat, Nachteile mit sich bringen. Dagegen liefert die Krise gute Argumente für föderale und dezentralisierte Modelle, die regional angepasste Problemlösungen erlauben“. Die Mitteldeutsche Zeitung (18.07.2020, „Corona zeigt Kraft des Föderalismus“) lobt, dass Letzteres in Deutschland umgesetzt werde und es zu einem als positiv erachteten Wettbewerbsföderalismus komme. Dies sei zwar „nicht immer glanzvoll (...) Gleichwohl führt Wettbewerb in so einer Situation in die richtige Richtung – vorausgesetzt, man hat es mit verantwortungsvollen Politikern zu tun und nicht mit Populisten, deren Scheitern an der Coronakrise nun überall zu beobachten ist“.

Die regional unterschiedlichen Regelungen stoßen allerdings mehrheitlich auf negative Reaktionen und werden dabei oft mit Chaos gleichgesetzt. Die Saarbrücker Zeitung (27.05.2020, „Was der Fall Ramelow in der Corona-Krise lehrt“) bspw. moniert, dass es „zu Absurditäten kommt, die durch die Ländergrenzen verstärkt werden: Auf der einen Seite darf man in die Restaurants, wenige Kilometer weiter aber noch nicht. Dafür können dort die Möbel- und Baumärkte wieder aufgesucht werden. Das hat (...) das anfänglich so gute Corona-Krisenmanagement der Politik diskreditiert“. Ein anderer Kommentator ergänzt, hier offenbarten sich „die schlechten Seiten der Kleinstaaterie“ (Allgemeine Zeitung Mainz-Rheinhessen, 12.03.2020, „Empfehlung zu Corona und Föderalismus“). Dies führe zu Verwirrung bei den BürgerInnen. „Was erlaubt ist, und was nicht – wer blickt da noch durch? Sachsen will Busreisen wieder erlauben, die Bundesregierung besteht darauf, dass sich nicht mehr als zehn Personen im Freien treffen. Dürfen dann immer nur zehn Personen aus dem Bus aussteigen?“, fragt die Freie Presse (28.05.2020, „Verunsichert“). Neben Konfusion wird häufig die ungleiche Behandlung der BürgerInnen negativ hervorgehoben. Trifft jedes Land seine eigenen Regelungen, müssen die BürgerInnen eines Landes u. U. strengere Regelungen befolgen als andere oder bekommen bereits wieder Freiheiten, die andere (noch) nicht haben. „Akzeptanz braucht Einheitlichkeit“ (Kieler Nachrichten, 13.03.2020, „Alle müssen nun lernen“) ist ein Satz, der sich so ähnlich in vielen Statements findet. Die AutorInnen führen – meist ohne nähere Erläuterungen – aus, dass unterschiedliche Regelungen das Risiko gesellschaftlicher Spaltung in sich bergen und dadurch die zur Befolgung der Regelungen notwendige Akzeptanz verringern. Die Hannoversche Allgemeine Zeitung (20.04.2020, „Es wird Zeit, dass es wieder losgeht“) zitiert dazu bspw. die Geschäftsführerin des DTV Hannover mit den Worten „Die 1800 Mitglieder drängen auf den Platz, wollen spielen. Und sie können es nur schwerlich nachvollziehen, dass etwa in Mecklenburg-Vorpommern oder Brandenburg anders als hier das Verbot gekippt wurde“. Kritisch anzumerken ist, dass von journalistischer Seite im Zusammenhang

mit solchen Statements selten Begründungen erörtert werden, obwohl vielfach die Erwägungen der Landesregierungen bekannt waren.

4 Fazit und Ausblick

Die vorliegende Studie stellt die erste umfassende und systematische Untersuchung von Medien-Statements zum deutschen Föderalismus dar. Ausgewertet wurden Artikel aus 14 Tageszeitungen, die zwischen März und September 2020 erschienen sind und sich inhaltlich auf Föderalismus im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie beziehen. In diesem Sample wurden 449 Statements identifiziert und codiert. Die Statements wurden gemäß den darin enthaltenen Positionen, Konnotationen und Bewertungen nach den drei Kategorien „positiv“, „neutral“ und „negativ“ codiert. Die Ergebnisse der empirischen Auswertung 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 bundesweiten Lockdown nicht. Die erfolgreiche Stabilisierung des Infektionsgeschehens ‚trotz‘ unterschiedlicher Lockerungen in den Ländern führte (in absoluten Zahlen) 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.

Bedenkt man, mit welcher massiven Einschränkungen die politischen Maßnahmen der Pandemiebekämpfung einhergehen, überrascht die Dominanz negativer Statements. Föderalismus wirkt gegen ‚einsame‘ Entscheidungen und begünstigt eine breite Debatte. 16 MinisterpräsidentInnen können 16 Lösungsvorschläge in die Diskussion einbringen – und werden in der Öffentlichkeit gehört, weil sie eine entscheidende Rolle spielen. Dabei entsteht ein ungleich größerer Druck auf die Politik, wenn 16 Landesregierungen um Erfolg in der Pandemiebekämpfung (möglichst geringe Infektionszahlen bzw. schwere/tödliche Krankheitsverläufe bei möglichst geringen Einschränkungen) konkurrieren. Der Länder-Vergleich setzt Regierungen unter Rechtfertigungszwang, sowohl bei Einschränkungen als auch bei Lockerungen. Dass solche Argumente weit aus weniger Eingang in die öffentliche Debatte finden, lässt darauf schließen, dass – wie in der Literatur häufig dargelegt – die Vorbehalte gegen den Föderalismus (zumindest im Sinne unterschiedlicher Policies in den Ländern) in der Bundesrepublik Deutschland tief verwurzelt sind.

Künftige Forschung sollte zunächst eine noch größere Zahl von Zeitungen und dabei auch überregionalen Tageszeitungen einbeziehen. Dadurch ließe sich der Einfluss von bestimmten Merkmalen der Zeitungen, wie bspw. deren Verbreitungsgebiete nach Bundesländern, auf die Berichterstattung untersuchen. Des Weiteren sollten in Form einer Frame-Analyse die Motive und Argumente in den Statements, welche hier nur explorativ dargestellt werden konnten, genauer untersucht werden. Interessant wäre neben der Häufigkeit der verschiedenen Frames, ob sich bestimmte Frames vor allem bei bestimmten Personen(gruppen) finden.

Finanzierung

Der Artikel entstand im Rahmen des von der VolkswagenStiftung geförderten Projekts „Democracy and Diversity in German Federalism – The ‘unitary federal state’ in times of crisis“ (Az.: 9A 994).

Anmerkung

- 1 Der Untersuchungszeitraum endet vor der sogenannten ‚Bundes-Notbremse‘ (Änderung des Infektionsschutzgesetzes vom 22. April 2021).

Literatur

- Coppersmith, Glen & Kelly, Erin (2014). Dynamic wordclouds and vennclouds for exploratory data analysis. *Conference: Proceedings of the Workshop on Interactive Language Learning, Visualization, and Interfaces*, 22-29. DOI: 10.3115/v1/W14-3103.
- Drentwett, Christine (2009). *Vom Nachrichtenvermittler zum Nachrichtenthema: Metaberichterstattung bei Medienereignissen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Ensminger, Petra (2020). *Bewährungsprobe für den Föderalismus. Die Bundesländer und die Corona-Pandemie*. Verfügbar unter: <https://www.ardaudiothek.de/laenderzeit/bewaehrungsprobe-fuer-den-foederalismus-die-bundeslaender-und-die-corona-pandemie/79845028> [12. November 2020].
- Funk, Albert (2013). Der unitarische Imperativ – Anmerkungen zum „unpopulären“ deutschen Föderalismus und seiner historischen Verankerung. In Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2013* (S. 216-227). Baden-Baden: Nomos.
- Grube, Norbert (2001). Föderalismus in der öffentlichen Meinung. In Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2001*, (S. 101-114). Baden-Baden: Nomos.
- Hesse, Konrad (1962). *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C.F. Müller Verlag.
- Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e.V. (IVW) (Hrsg.) (2019). *Auflagenliste*. Verfügbar unter: http://www.ivw.de/downloadcenter?bereich=14%3A7&field_file_category_tid=24&type=All&field_file_title_value=&sort_by=field_file_date_value&sort_order=DESC [01. Juni 2020].
- Jeffery, Charlie (1999). From Cooperative Federalism to a ‘Sinatra Doctrine’ of the Länder?. In Charlie Jeffery (Ed.), *Recasting German federalism. The legacies of unification*. (pp. 329-342). London: Pinter.
- Kropp, Sabine (2020). *Demokratie im Ausnahmezustand: Hat sich der bundesdeutsche Föderalismus in der Krise bewährt?*. Forum Politik und Gesellschaft. Friedrich-Ebert-Stiftung, Verfügbar unter: <https://www.fes.de/forum-politik-und-gesellschaft/artikelseite-news-slider/demokratie-im-ausnahmezustand> [4. Juni 2020].
- Kropp, Sabine (2010). *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lemke, Matthias (2020). *Katastrophenmanagement im Föderalismus: Notstandspolitik auf Länderebene im Rahmen der Corona-Pandemie*. School of Governance der Universität Duisburg-Essen. Verfügbar unter: https://regierungsforschung.de/wp-content/uploads/2020/04/08042020_regierungsforschung.de_Lemke_Katastrophenmanagement.pdf [9. April 2020].
- Mehde, Veith (2012). Föderalusbilder im Wandel – Rechtliche Perspektiven zwischen Empirie und Ideologie. *dms – der moderne staat*, 5, (2), 443-458.
- Münch, Ursula (2020). Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-)Föderalismus in Zeiten der Coronakrise. In Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2020* (S. 207-226). Baden-Baden: Nomos.

- Neumann, Arijana (2013). The Federal Character of the CDU. *German Politics*, 22 (1-2), 134-150.
- Oberhofer, Julia, Stehlin, Julia & Sturm, Roland (2011). Citizenship im unitarischen Bundesstaat. *Politische Vierteljahresschrift*, 163-194.
- Perkins, Jacob (2014). *Python 3 text processing with NLTK 3 cookbook*. Packt Publishing Ltd.
- Petersen, Thomas (2019). Die Einstellung der Deutschen zum Föderalismus seit 1949. In Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2019* (S. 113-126). Baden-Baden: Nomos.
- Reus, Iris (2016). On a Successful Road to 'More Federalism' in Länder Politics? The Case of Smoking Bans after Germany's Federalism Reform. *German Politics*, 25 (2), 210-226.
- Scharpf, Fritz W. (2009). *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Schriften aus dem MPI für Gesellschaftsforschung, Bd. 64. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (2008). Community, Diversity and Autonomy. The Challenges of Reforming German Federalism. *German Politics*, 17 (4), Dezember 2008, 509-521.
- Schmid, Josef (1990). *Die CDU: Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sturm, Roland (2008). Von der Symmetrie zur Asymmetrie – Deutschlands neuer Föderalismus, In Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2007* (S. 27-41). Baden-Baden: Nomos.
- Sturm, Roland (2007). Die Föderalismus-Reform I: Erfolgreiche Verfassungspolitik?. In Ralf Thomas Baus, Thomas Fischer, Rudolf Hrbek, Ralf Thomas Baus, Thomas Fischer & Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat* (S. 34-45). Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF), Bd. 29.
- Thiele, Alexander (2012). §54 Katastrophenschutzrecht im deutschen Bundesstaat. In Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt* (S. 69-94). Berlin Heidelberg: Springer.
- Wilkerson, John & Andreu Casas, Andreu (2017). Large-scale computerized text analysis in political science: Opportunities and challenges. *Annual Review of Political Science*, 20, 529-544.

Anschrift der Autorin:

Dr. Iris Reus, Universität Leipzig, Arbeitsbereich Politisches System Deutschlands und Politik in Europa, Geisteswissenschaftliches Zentrum, Beethovenstraße 15, 04107 Leipzig, E-Mail: iris.reus@uni-leipzig.de.

Anhang

Zu Kapitel 2: Weitere Erläuterungen zur Auswahl der Zeitungen und Artikel sowie zur Abgrenzung der Statements

Zur Auswahl der Zeitungen wurden zunächst alle deutschen Tageszeitungen nach deren Verbreitungsgebiet sortiert und den einzelnen Bundesländern zugeordnet. Ziel war es, die Bundesrepublik geographisch möglichst breit abzudecken. Die 14 ausgewählten Zeitungen schließen alle Länder außer Bremen und Hamburg ein. In jedem Bundesland wurde für die zugehörigen Zeitungen deren Auflagestärke nach den Zahlen der Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e.V. (2019) betrachtet. Abhängig von den Zugangsmöglichkeiten zum Archiv der jeweiligen Zeitung wurden Zeitungen mit möglichst hoher Auflagenstärke, d. h. einem breiten Leserkreis, ausgewählt.

Der Suchterm „[F]öderal* UND (Corona* ODER Covid*)“ unter Einbeziehung von Titel, Abstract und Artikeltext ergab 431 Artikel aus den 14 ausgewählten Zeitungen, welche in einer zweiten Runde händisch auf inhaltliche Passung überprüft wurden. Ausgeschlossen wurden bspw. Artikel zu Föderalismus in anderen Bundesstaaten oder der Europäischen Union. Ebenfalls ausgeschlossen wurden Artikel, die zwar beide Teile des Suchterms beinhalten, aber an unterschiedlichen, nicht aufeinander bezogenen Stellen des Artikels. Das finale Sample von 376 Artikeln umfasst somit nur Artikel, die tatsächlich beide Teile des Suchterms gleichzeitig erfüllen, d. h. Aussagen beinhalten, die sich auf den deutschen Föderalismus im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie beziehen.

Die Zahl der Codiereinheiten ist mit 449 deutlich höher als die Zahl der Artikel, da jeweils ein Statement (definiert als die Aussage einer Person) eine Codiereinheit darstellt, und mehrere Statements in einem Artikel vorkommen können. Zur Vorbereitung des Codierens wurden daher zunächst alle Statements voneinander abgegrenzt. Jedes Statement muss inhaltlich den Suchterm („[F]öderal* UND (Corona* ODER Covid*)“) betreffen, aber nicht zwangsläufig auch die beiden Begriffe enthalten (lediglich der Artikel insgesamt). Grund dafür ist, dass JournalistInnen Aussagen dritter Personen nicht immer komplett und wortwörtlich wiedergeben, sondern durch Kürzen oder Paraphrasieren und in den Artikel einpassen. Es würde sich also bei mehreren nacheinander folgenden Zitaten zu Föderalismus nicht in jedem einzelnen erneut der Begriff „[F]öderal*“ finden, auch wenn alle inhaltlich davon handeln.

Zusammenfassend ergibt sich folgende Datenbasis (*Tabelle 1*):

Tabelle 1: Datenbasis

Zeitung	Verbreitungsgebiet (Bundesländer)	Auflage (2019)	Artikelzahl Suchterm	Artikelzahl final	Statements codiert
Allgemeine Zeitung Mainz-Rheinhausen	Rheinland-Pfalz	86.000	42	37	40
Der Tagesspiegel	Berlin	119.875	59	41	57
Frankfurter Neue Presse	Hessen	60.981	30	28	35
Freie Presse	Sachsen	218.769	24	21	30
Hannoversche Allgemeine Zeitung	Niedersachsen	156.483	27	25	29
Kieler Nachrichten	Schleswig-Holstein	87.502	19	19	20
Kölnischer Stadt-Anzeiger	Nordrhein-Westfalen	248.000	36	32	35
Lausitzer Rundschau	Brandenburg	65.577	23	22	27
Mitteldeutsche Zeitung	Sachsen-Anhalt	157.977	31	27	28
Münchener Merkur	Bayern	205.082	24	21	25
Ostsee-Zeitung	Meckl.-Vorpommern	126.231	23	22	29
Saarbrücker Zeitung	Saarland	117.970	40	34	38
Südkurier	Baden-Württemberg	114.153	25	22	23
Thüringer Allgemeine	Thüringen	158.800	28	25	33
Gesamt			431	376	449

Quelle: Eigene Darstellung.

Zu Abschnitt 3.2: Erläuterungen zur Erstellung der Wortwolke (Abb. 6)

Die Wortwolke stellt dar, welche Wörter besonders häufig im Zusammenhang mit ‚Föderalismus‘ und ‚Corona‘ (s. Suchterm für Sample) verwendet wurden. Der Textkorpus der Wortwolke besteht aus Titel und Text aller ausgewerteten Zeitungsartikel, wobei der Artikeltext händisch auf die Statements reduziert wurde, auf die sich die Codierung in Kapitel 4.1 bezieht. Der Grund hierfür ist, dass etliche Zeitungsartikel zu großen Teilen aus anderweitigen Inhalten bestehen, die sonst das Ergebnis verfälschen würden. Dies sind bspw. Interviews, aus denen nur eine Passage relevant ist, oder auch Artikel mit mehreren Leserbriefen zu unterschiedlichen Themen. Der resultierende Textkorpus muss zunächst für Verfahren der quantitativen Textanalyse aufbereitet werden (Coppersmith & Kelly, 2014; Wilkerson & Casas, 2017). Er wurde dazu um gängige Stoppwörter (Artikel, Präpositionen etc.) auf Grundlage des Python NLTK-Package (Perkins, 2014) sowie Vornamen und Wochentage bereinigt. Außerdem wurden alle Verben entfernt, da sich unter den häufigsten Verben ausschließlich Hilfsverben sowie für sich allein genommen nicht aussagekräftige Verben (sagen, kommen, etc.) befanden. Da automatisiertes *Stemming* (Reduktion auf den Wortstamm, bspw. „kaufen“ und „Käufer“ zu „kauf“) den Informationsgehalt der Wortwolke stark reduzieren würde, auf der anderen Seite aber die verschiedenen Wortformen im Ausgangszustand zu einer Verzerrung zugunsten von nicht flektierbaren Wortarten geführt hätten, wurden Substantive und Adjektive händisch lemmatisiert (d. h. Beugungsformen gruppiert). Ebenso wurden die Begriffe Bundesländer/Länder sowie Bundeskanzlerin/Kanzlerin zusammengeführt.

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).

In der jüngeren Vergangenheit haben zwei Ereignisse zu einer erneuten Diskussion über die Rolle des Bundestages in Krisenzeiten geführt: Die Finanzmarktkrise 2008 und die Verschuldungskrise in der Euro-Zone 2010. In beiden Fällen schufen die starke Exekutivorientierung der Krisenreaktion und beschleunigte Beratungsverfahren von finanziell weitreichenden Gesetzesvorhaben den Eindruck, dass das Parlament lediglich die bereits andernorts getroffenen Entscheidungen nachträglich ratifizieren konnte. Differenzierte Untersuchungen zeigen allerdings, dass parlamentarische Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten auf die Krisenpolitik der Bundesregierung durchaus genutzt wurden (Schwanholz, 2014; Wimmel, 2014). Im Nachgang wurden institutionelle Anpassungen vorgenommen (Buzogány & Kropp, 2013, S. 12) und neue Kontrollgremien zur Überwachung des Banken-Rettungspakets und der europäischen Finanzmarktstabilisierung geschaffen (Siefken, 2018a, S. 188 f.). Aus staatsrechtlicher Perspektive wurde allerdings auf Legitimationsdefizite hingewiesen (Egidy, 2019).

Um die Rolle des Parlaments angemessen zu bewerten, bedarf es zweier Perspektiven: Des Blicks auf die materielle Mitwirkung und auf dessen kommunikative Vermittlung, also Politikherstellung und Politikdarstellung (Sarcinelli, 1987). Bei ihrer Analyse existieren drei Herausforderungen: Erstens gibt es „das Parlament“ gar nicht, seine Handlungslogik ist überformt vom „Neuen Dualismus“: Fraktionen der Mehrheit und der Opposition wirken an der parlamentarischen Funktionserfüllung auf sehr unterschiedlichen Wegen mit. Zweitens ist die Sichtbarkeit der Einflussnahme aus der Mehrheit heraus vielfach beschränkt, denn die Beteiligten haben meist kein Interesse daran, dass Differenzen in den eigenen Reihen sichtbar werden; dies erschwert das Verständnis von Einflussnahme. Drittens ist das Verhalten der politischen Akteure an der politischen Kultur und den entsprechenden Erwartungen der Bevölkerung ausgerichtet. Mit der Begrifflichkeit der „temperature of politics“ (Sartori, 2005 [1976], S. 186), kann in Deutschland von einer oftmals „kühlen“ Herangehensweise der Problemlösung gesprochen werden: Konsens statt Konflikt stehen im Vordergrund, Mitwirkung statt der Betonung von Alternativen werden tendenziell honoriert (Siefken, 2020, S. 186). Befördert wird dies durch die Institutionen im „Grand Coalition State“ (Schmidt, 2008), die eine vorweggenommene Einbindung und Rückkopplung mit der Opposition auf informalen Wegen begünstigen. Die fortschreitende Fragmentierung im Parteiensystem trägt zu einer Verstärkung dieser Entwicklung bei. So orientieren sich Abgeordnete von Opposition und Mehrheit häufig an einem Zusammenwirken – miteinander sowie mit der Regierung. Die Opposition folgt dann dem „republikanischen Modell“: Die „konstruktive Zusammenarbeit und Teilhabe an der Staatsleitung“ sind wichtiger als die zugespitzte Darstellung von Alternativen (Höreth & Ketelhut, 2020, S. 109).

Mitsteuerung bezeichnet die vieldimensionale Einflussnahme von den Fraktionen in der Mehrheit und in der Opposition (Schwarzmeier, 2001). Die materielle Mitwirkung des Parlaments kann in Bezug auf Gesetzgebung und Kontrolle erhoben werden. Gut zugänglich sind dazu Gesetzentwürfe, die Nutzung formaler Kontrollinstrumente, und die Tagesordnungen der Fachausschüsse – sie geben Hinweise darauf, wie und wo das Parlament Einfluss zu nehmen versucht hat. Voraussetzungsvoller ist eine Vertiefung des real erfolgten Einflusses in einzelnen Gesetzesvorhaben, die mittels genaueren Fallanalysen zu erreichen ist; dies liegt aber jenseits der Möglichkeiten des vorliegenden Beitrages, wenngleich auf Basis der verfügbaren Quellen erste Einschätzungen abgegeben werden können.

Bei der Betrachtung politischer Prozesse kann nicht nur die materielle Einflussnahme als Bewertungsmaßstab gelten. Stets ist auch zu beachten, ob und wie sie von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Legitimität politischer Entscheidungen entsteht schließlich nicht nur über die formalen Wege der Delegation, sondern auch mittels Transparenz und Offenheit der Entscheidungsverfahren selbst. Dies muss vermittelt werden: Einerseits geht es um die Darstellung von Entscheidungsprozessen und -ergebnissen, wofür Plenardebatten bedeutsam sind. Ergänzt wird dies durch die Selbstdarstellung des Parlaments und der Fraktionen – und ganz maßgeblich durch die Wahlkreisarbeit der Abgeordneten. Für die vollständige Bewertung der parlamentarischen Mitsteuerung in den ersten Monaten des Infektionsgeschehens geht es demnach um drei Aspekte: Die Prozesse, die Inhalte und ihre Vermittlung und Wahrnehmung. Diese werden im Folgenden behandelt.

3 Methodik: Vergleich von Covid-19-Zustand und Normalzustand

Die Covid-19-Pandemie erreichte Deutschland in mehreren „Wellen“. Dieser Beitrag untersucht die erste: Ende Januar 2020 waren Infektionsfälle in Deutschland gemeldet worden. Etwa vier Wochen später richteten die Bundesministerien für Gesundheit und des Innern einen gemeinsamen Krisenstab ein. Spätestens ab diesem Zeitpunkt waren auch die entsprechenden Fachausschüsse im Bundestag mit der Thematik befasst. Der Untersuchungszeitraum wurde vom 1. Februar 2020 bis zum 31. Juli 2020 festgelegt.

Die Vergleichszahlen wurden im identischen Vorjahreszeitraum 2019 ermittelt. Er bietet einen geeigneten Kontrast zur Ausnahmesituation 2020. Längerfristige Betrachtungen zeigen, dass insbesondere die Nutzung der Kontrollinstrumente (etwa Frageverfahren) massiven Schwankungen unterliegen, die von Mehrheitsverhältnissen, Koalitionsformat und allgemeinen „Moden“ abhängen (Siefken, 2018a, S. 153). In der 19. Wahlperiode hatte die Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2017 zudem ungewöhnlich lange gedauert und war erst im März 2018 abgeschlossen (Siefken, 2018b, S. 408) – es ging daher viel Zeit ins Land bis der parlamentarische Betrieb Schwung aufgenommen hatte. Auch saßen im Parlament so viele neue Abgeordnete wie zuletzt 1953 und Routinen mussten sich erst einspielen (Schüttemeyer, 2020, S. 23). Um diese verzerrenden Einflussfaktoren gering zu halten, wurde von einem breiteren Vergleichszeitraum in der 19. Wahlperiode oder über diese hinaus abgesehen.

Mittels quantitativer Auswertungen werden die Drucksachen des Parlaments zu Frageverfahren, Gesetzgebungsverfahren und Plenarsitzungen sowie die Tagesordnungen ausgewählter Ausschüsse untersucht. Gesetzgebungsprozesse und Anträge sind Indikatoren für parlamentarische Mitsteuerung. Da Schriftliche Fragen und Kleine Anfragen in den vergangenen Wahlperioden erheblich dominierten (Siefken, 2018a, S. 152), gelten sie als Indikatoren für die parlamentarische Kontrolltätigkeit der Opposition, während andere Verfahren (etwa Mündliche Fragen oder Große Anfragen) hier außen vor bleiben. Klar ist, dass dies keine direkten Rückschlüsse auf die Kontrollwirkung zulässt (Hünermund, 2018, S. 474). Für die erhobenen Daten wurden jeweils erstens die Beratungsabläufe im Untersuchungszeitraum erhoben, zweitens der jeweilige Anteil daran mit Covid-19-Bezug und drittens die Vergleichszahl im Vorjahreszeitraum.

Darüber hinaus werden ausgewählte Fachausschüsse untersucht, die besondere Nähe zu Covid-19-Themen haben: Der Innen- und der Rechtsausschuss, der Haushaltsausschuss sowie die Ausschüsse für Wirtschaft, Gesundheit, Bildung und Familie. Erfasst wurden die behandelten Gesetzesvorhaben und Kontrollaktivitäten – per Antrag verlangte Berichte der Bundesregierung, inhaltliche Anträge sowie Unterrichtungen der Bundesregierung (Siefken, 2018a, S. 421). Ebenfalls wurden die öffentlichen Anhörungen erhoben.

Zusätzlich greift der Beitrag auf journalistische Quellen, auf Gespräche mit Parlamentspraktikern¹ sowie auf das beim Bundestag zusammengestellte „Corona-Dossier“ zurück, das Parlamentsmaterialien im Zusammenhang mit der Krise tagesaktuell zusammenstellte (Deutscher Bundestag, 2021). Außerdem werden Erkenntnisse aus einer separaten Untersuchung zur Wahlkreisarbeit während der Pandemie berichtet, in der 33 Mitglieder des Bundestags (MdB) mittels Leitfadeninterviews zwischen Mai und Juli 2020 zu ihrem Repräsentationsverhalten in der Corona-Krise befragt wurden. Die Interviews wurden transkribiert, den Abgeordneten zur Autorisierung vorgelegt und von ihnen freigegeben. Sie wurden basierend auf einem einheitlichen Schema – offen und geschlossen – kodiert. Im Vergleich mit früheren Untersuchungen werden die Besonderheiten der Wahlkreisarbeit in Corona-Zeiten deutlich, und zwar nicht nur in Bezug auf die technischen Umsetzungen, sondern auch auf den Stil und Fokus des Verhaltens der Repräsentierenden. Details zur Methodik der Untersuchung, der Stichprobenziehung, dem Leitfaden und dem Kodierschema sind separat ausführlich dokumentiert (Siefken, 2021).

4 Die parlamentarische Mitwirkung an der Politikerherstellung

Die Parlamentsaktivitäten der Politikerherstellung zeigen dreierlei (*Abbildung 1*): Erstens ist der Parlamentarismus in Deutschland nicht zum Erliegen gekommen. Die vier Kategorien von Gesetzgebung und Kontrolle bewegen sich während der „ersten Welle“ von Covid-19 in Deutschland in der gleichen Größenordnung wie im Vergleichszeitraum des Vorjahres: Etwas weniger ausgeprägt sind die Kleinen Anfragen (87% des Vorjahreswertes), häufiger sind Anträge (126%). Doch alles in allem liegt der Mittelwert dieser vier Indikatoren bei 106% des Vorjahreswertes. Dies zeigt zu allererst Kontinuität.

Abbildung 1: Parlamentarische Aktivitäten 2019 und 2020

	2019	2020	davon Covid-19		
	Anzahl	Anzahl	Anteil 2019	Anzahl	Anteil
Gesetzgebung	107	120	112%	35	29%
Antrag	392	494	126%	200	40%
Schriftliche Fragen	3.077	3.065	100%	859	28%
Kleine Anfragen	1.753	1.532	87%	236	15%
Mittelwert			106%		28%

Quelle: Eigene Auswertung, Daten: Deutscher Bundestag, DIP Beratungsabläufe, <https://dipbt.bundestag.de/dip21.web/>, Recherche am 21.10.2020.

Zweitens war die Befassung mit Covid-19 in den parlamentarischen Prozessen überaus deutlich. Dies ist nicht überraschend, handelt es sich doch um die größte Herausforderung im Jahr 2020, und widerspricht der Einschätzung, dass das Parlament „außen vor“

geblieben sei. Im Durchschnitt der vier betrachteten Indikatoren richteten sich 28% der Aktivitäten auf Covid-19 oder hatten einen expliziten Bezug dazu.

Drittens ist zu vermerken, dass die Pandemiesituation keineswegs die parlamentarische Aufmerksamkeit monopolisiert hat. Denn wiederum mit Bezug auf diese vier Indikatoren gilt: 72% der parlamentarischen Aktivitäten befassen sich *nicht* mit Covid-19. Auch dies ist eine Stärke des Parlamentarismus: Das reguläre Tagesgeschäft wurde weiter betrieben.

4.1 Institutionelle Anpassungen in geringem Umfang

Wie alle Parlamente ist der Bundestag selbst nicht nur Entscheidungsträger, sondern auch eine Organisation von Menschen, die auf persönlichen Austausch ausgerichtet ist. Deshalb waren Parlamente weltweit auch zentraler Adressat der Maßnahmen zur Begrenzung des Infektionsgeschehens und von Abstandsregeln und notwendigen Verhaltensanpassungen besonders betroffen. Im Bundestag wurde frühzeitig eine Reihe von institutionellen Veränderungen in der Geschäftsordnung vorgenommen: Die Beschlussfähigkeit von Plenum und Ausschüssen galt ab einem Viertel der Mitglieder – anstatt wie üblich der Hälfte. Zudem wurde den Ausschüssen, aber wohlgemerkt nur ihnen, die Möglichkeit gegeben, auch auf elektronischem Wege Abstimmungen und Beschlussfassungen vorzunehmen. Überdies konnte die Öffentlichkeit von Sitzungen auf elektronischem Wege hergestellt werden (Bundesgesetzblatt, 2020). Diese geschäftsordnungsrechtlichen Maßnahmen sicherten die Arbeitsmöglichkeit des Parlaments, doch sie waren keine grundsätzliche Veränderung der Arbeitsweise. Versehen waren sie überdies mit einem automatischen „Verfallsdatum“: Am 30. September 2020 sollten sie außer Kraft treten, wurden dann angesichts der nicht überstandenen Epidemie mehrfach verlängert. Die bereits im März und nochmals im April 2020 von Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble vorgebrachte Initiative für eine weitergehende Änderung der Verfahren, auch im Grundgesetz, etwa durch Einrichtung von Regelungen für ein „Notparlament“ oder für virtuelle Plenarsitzungen, wurden von den Fraktionen hingegen nicht unterstützt (Decker, 2020b).

Die Kontaktbeschränkungen führten in den Ausschüssen zu einer Anpassung der Arbeitsweise. Beratungen und Anhörungen wurden vielfach in einer Mischung aus Präsenz- und Online-Veranstaltung durchgeführt. Auch die Sitzordnung im Plenum wurde den Abstandsregeln angepasst und das Vorgehen bei namentlichen Abstimmungen verändert. Die Sitzungen des Ausschusses Digitale Agenda fanden erstmals vollständig in Form einer Video- bzw. Telefonkonferenz statt. Auch Enquete-Kommissionen nutzten Online-Anhörungen, so schon am 20. April 2020 diejenige zur Beruflichen Bildung in der Digitalen Arbeitswelt.

Sonderausschüsse etwa zur Corona-Bekämpfung oder zur Verteilung von Krisenmitteln wurden hingegen nicht eingesetzt. Gefordert wurde dies durch die AfD. Später wurde von derselben Fraktion die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses beantragt (Deutscher Bundestag, 2020a), was jedoch nicht die erforderliche Zustimmung von 25% der Abgeordneten erhielt.

So hat sich der Bundestag weitgehend seiner normalen Strukturen und Prozesse bedient und bei Beachtung der Distanzregeln in der eigenen Arbeitsweise keine grundsätzlichen Verfahrensänderungen vorgenommen. Die hochgradig differenzierte Arbeitsteilung eines strukturierten und arbeitenden Fraktionenparlaments kam ihm dabei zu Gute.

4.2 Erfolgreiche parlamentarische Mitsteuerung in der Gesetzgebung

Wenngleich es in der Fachwelt der Seuchenbekämpfung und des Bevölkerungsschutzes entsprechende Szenariobetrachtungen, Planspiele und Übungen gegeben hatte (Deutscher Bundestag 2013a; 2013b), traf die Dynamik der Infektion das politische System vergleichsweise unvorbereitet (Uzulis, 2020). Schnell und kurzfristig wurde zunächst mit zwei großen Gesetzesvorhaben reagiert: Die Reform des Infektionsschutzgesetzes durch ein Artikelgesetz („zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“) (Deutscher Bundestag, 2020b) und die Corona-Hilfen für Unternehmen und Arbeitnehmer, die mittels Unterrichtungen über außerplanmäßige Ausgaben in Einzelplänen und durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 parlamentarisch autorisiert wurden (Deutscher Bundestag, 2020c). Zu beiden Vorhaben war parteiübergreifende Unterstützung vorhanden. Wie schon in anderen Fällen – etwa in der europäischen Finanzkrise (Schwanholz, 2014, S. 113) – erfolgten die Gesetzgebungsprozesse in sehr kurzer Zeit: Am 23. März wurde der Kabinettsentwurf der Regierung offiziell beschlossen, am 24. März wurde er von den Fraktionen der Mehrheit offiziell eingebracht, um so das Verfahren zu beschleunigen. Am Morgen des 25. März wurde der Gesetzentwurf in erster Lesung behandelt und in den Gesundheitsausschuss und den Haushaltsausschuss überwiesen. Die Ausschüsse legten noch am selben Tag ihre Berichte und die Beschlussempfehlung für die unveränderte Annahme vor. Bereits am Nachmittag desselben Tages wurde das Gesetz in zweiter und dritter Lesung behandelt und in der Schlussabstimmung ohne Gegenstimmen und bei Enthaltung der Abgeordneten von AfD und der Linken verabschiedet (Deutscher Bundestag, 2020b; 2020d, S. 19118, 19169). Das Verfahren für den Nachtragshaushalt verlief analog über den Haushaltsausschuss und in namentlicher Abstimmung.

Doch es ist falsch, aus der Kürze des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens zu schließen, dass das Parlament sich „eilig der Exekutive unterworfen“ habe (Merkel, 2020, p. 3). Vielmehr zeigen journalistische Beschreibungen, dass in der vorparlamentarischen Phase eine umfassende Einbindung der entsprechenden Arbeitskreise und Fraktionen erfolgt war: „Der Bundestag sah den Ministerien gleichsam schon über die Schulter, als die Gesetzentwürfe geschrieben wurden“ (Pergande, 2020, S. 5). Dabei wurde nicht nur informiert, sondern auch inhaltlich Einfluss genommen, und zwar durch Mehrheit und Opposition: Das ursprünglich geplante Handytracking wurde auf Druck von Grünen, FDP und Linken gestrichen, die FDP setzte die Befristung der Maßnahmen auf ein Jahr durch, der Einfluss der Grünen führte zu Hilfen für soziale Betriebe – und insgesamt wurde die Erfordernis einer Parlamentsentscheidung zur Feststellung des Epidemiefalles festgelegt, was ursprünglich durch die Exekutive erfolgen sollte. Aussagen von Parlamentspraktikern stützen diese Darstellungen und zeigen, dass nicht nur wie ohnehin üblich auch die Oppositionsfraktionen die Referententwürfe der Gesetze vorab erhalten haben, sondern es mehrere Telefonkonferenzen der Kanzlerin mit den Fraktionsvorsitzenden gegeben hat und die Arbeitsgruppen der Fraktionen intensiv eingebunden wurden (DVPParl, 2020).

Bei der Ausweitung der Infektionsschutzmaßnahmen im Mai 2020 durch ein zweites Gesetz hingegen sank die Zustimmung: AfD, FDP und die Linke stimmten dagegen, und die Grünen enthielten sich – beschlossen wurde das Gesetz mit den Stimmen der parlamentarischen Mehrheit von SPD und CDU/CSU (bei einzelnen Abweichlern von Grünen und CDU/CSU) (Deutscher Bundestag, 2020e, S. 19853 f.). Auch der Nach-

tragshaushalt wurde mit den Stimmen aller Fraktionen bei Enthaltung der AfD beschlossen (Deutscher Bundestag, 2020d, S. 19148). Als weiteres großes Gesetzgebungspaket kam im Juni 2020 das Konjunkturpaket hinzu, das eine Neuverschuldung von fast 220 Milliarden Euro vorsah und von Finanzminister Olaf Scholz mit den Worten „Wir wollen mit Wumms aus der Krise kommen“ angekündigt wurde (Bundesregierung, 2020). Es sah Hilfen und Unterstützung für Familienunternehmen und Kommunen vor sowie eine zeitlich begrenzte Absenkung der Mehrwertsteuer.

Doch während die öffentliche Aufmerksamkeit sich auf diese wenigen zentralen Gesetzgebungsprozesse richtete, war der Bundestag nicht untätig. Insgesamt wurden dort im Untersuchungszeitraum 35 Gesetzentwürfe mit Bezug zu Covid-19 behandelt. Deren Inhalte zeigen die Kontinuität der regulären Ministerial- und Ausschussarbeit, die dazu führte, dass die Pandemiebewältigung in der üblichen funktionalen Arbeitsteilung wahrgenommen wurde. Vorgelegt wurden auf Covid-19 bezogene Gesetzentwürfe zum „Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht“, für „Maßnahmen im Elterngeld“, zur „Unterstützung von Wissenschaft und Studierenden“, zur „Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren“, zum „Pauschalreisevertragsrecht“ und so weiter. Klar dominierten Initiativen aus der Parlamentsmehrheit. Die Grünen legten im Betrachtungszeitraum zwei eigene Gesetzentwürfe vor, die FDP einen. Angesichts der Dynamik und der begrenzten Ressourcen der Opposition überrascht dies nicht. Stattdessen nutzte die Opposition zur Darstellung von Alternativen das Instrument der Beschlussempfehlung zu den Gesetzentwürfen der Mehrheit: 27 wurden eingebracht, zudem gab es 30 Entschließungsanträge zu Gesetzesvorhaben. Während diese beiden Instrumente auf die öffentliche Darstellung von Alternativen gerichtet waren, hielt sich die Opposition ansonsten eher in informaler Einbindung.

Die Analyse der Ausschusstätigkeit ergibt ein ähnliches Bild. Im Untersuchungszeitraum führten die betrachteten Fachausschüsse insgesamt 79 Sitzungen durch – wobei öffentliche Anhörungen nicht mitgezählt sind. Im Vergleichszeitraum des Vorjahres hatten dieselben Ausschüsse 81 Sitzungen abgehalten. Die Tagesordnungen zeigen, dass 20% der in diesen Ausschüssen behandelten Gesetzesvorhaben einen Bezug zu Covid-19 hatten; wie schon bei den Gesetzgebungsprozessen festgestellt, bedeutet dies umgekehrt: 80% hatten es nicht; das Standardgeschäft der Gesetzgebungsmaschinerie lief also in der Sache weiter.

Dies gilt auch für die durchgeführten Anhörungen, die sich zu einem Standardinstrument im Gesetzgebungsprozess entwickelt haben. In den genannten Ausschüssen wurden im Untersuchungszeitraum 25 öffentliche Anhörungen durchgeführt; im Vorjahreszeitraum waren es 30. Auch hier ist also die Größenordnung ähnlich. Dass die Zahl etwas geringer ist als im Vorjahr hat mit organisatorischen Herausforderungen in der frühen Phase des Lockdowns zu tun. Es fällt auf, dass nur eine Anhörung zu einem Gesetzesvorhaben einen Bezug zu Covid-19 hatte: Zum Entwurf für ein Zweites Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite führte der Gesundheitsausschuss eine Anhörung durch.

Im Krisenmodus hat sich der Bundestag insofern weitgehend im Modus „kalter Politik“ bewegt: Im Vordergrund stand die konstruktive Mitwirkung in der Fachlichkeit. Dies entspricht dem Grundgedanken des Arbeitsparlaments, in dem gilt: „Nicht der Redner, sondern der kenntnisreiche Detailexperte, der unermüdlich, bestens informierte Sachbearbeiter wird zur wichtigsten Parlamentsfigur“ (Steffani, 1979, S. 96). Noch bedeutsamer für den Einfluss des Parlaments sind die informellen Vorabstimmungen zwi-

schen Vertretern der Exekutive und den Fachleuten in den Fraktionen, denn „politisch kann es sich keine Regierung erlauben, ohne Rückkopplung mit den parlamentarischen Kräften zu operieren“ (Zeh, 2020, S. 471).

Im Interview sagte eine Abgeordnete der Mehrheit, dass „die Regierung einfach schneller gehandelt hat – nicht ohne Parlamentarier, [sondern] mit den regierungstragenden Parlamentarierinnen“ (Antje Tillmann, MdB, CDU). Eine andere formulierte: „Wir haben uns letztlich die Butter doch nicht so ganz vom Brot nehmen lassen“ (Sylvia Lehmann, MdB, SPD). Ein weiterer Abgeordneter betonte, der Bundestag habe sogar insgesamt „eine große Rolle gespielt“ (Johannes Selle, MdB, CDU). Von vielen weiteren Abgeordneten der Mehrheit wurde in den Interviews diese Einschätzung geteilt. Dass Abgeordnete der Koalitionsfraktionen von einer guten Einbindung berichten, ist wenig verwunderlich, doch einige betonen, dass dies in Corona-Zeiten besser als sonst funktioniert habe. So wird Heribert Hirte, MdB, CDU, mit den Worten zitiert: „In sechs Jahren Parlamentsarbeit habe ich noch nicht erlebt, wie kreativ und schnell die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament funktionieren kann“ (Pergande, 2020, S. 5).

Auch aus der Perspektive der Opposition wurde grundsätzlich eine konstruktive Einbindung in der Krise praktiziert. In den Interviews wurde mehrfach berichtet, dass sie in die entsprechenden Gesetzgebungsprozesse nicht nur einbezogen waren, sondern auch materiell Einfluss nehmen konnten. Einzelne formulieren sogar, dass die Bedeutung des Bundestages und gerade auch der Opposition so gestärkt worden sei: „Real hatten wir aber an manchen Stellen mehr Einfluss als sonst“ (Stefan Liebich, MdB, Die Linke). Demgegenüber stehen Einschätzungen, wie die von Stephan Brandner, MdB, AfD, der für das Parlament eine „extrem geringe“ Bedeutung sieht. Doch insgesamt wurde von den interviewten Mitgliedern des Bundestages während der „ersten Welle“ klar und mehrheitlich die Einschätzung vertreten, dass es im Rahmen der Corona-Krise nicht zu einer systematischen Entmachtung des Parlaments gekommen sei (Siefken, 2021). Nur acht der 33 interviewten Abgeordneten sagten, dass sie eine Abgabe von Verantwortung des Parlaments für zutreffend halten. 12 MdB betonten demgegenüber die überfraktionelle Kooperation in der ersten Phase der Krise und die enge Abstimmung mit der Regierung. Elf sahen sogar eine Stärkung des Parlaments durch die beschleunigten parlamentarischen Prozesse.

In Bezug auf die parlamentarische Mitsteuerung während der ersten Welle von Corona zeigt also die Auswertung der Parlamentsstatistik deutliche quantitative Konstanz im Vergleich zum Vorjahreszeitraum. Die vertiefte Betrachtung einzelner Gesetzesvorhaben erhellt die informelle Einflussnahme aus Fraktionen der Mehrheit und der Opposition. Auch die Analyse der Ausschuss-Tagesordnungen macht die klare Befassung mit der Covid-19-Thematik in den Arbeitsstrukturen des Bundestages sichtbar. Interviews und Gespräche mit MdB im Frühsommer 2020 stützen ebenfalls nicht die Einschätzung, dass der Bundestag an den Rand gedrängt wurde.

4.3 Parlamentarische Kontrolltätigkeit in gewohntem Umfang

Kontrolle über die Exekutive auszuüben – sie in ihrer Amtsführung steuernd zu beeinflussen, begleitend zu überwachen und nachträglich zu überprüfen – ist eine Kernfunktion von Parlamenten. Die damit verbundenen Rechte und Pflichten des Parlaments

sind ein zentrales Verbindungsglied in der Legitimationskette von Bürgern hin zu staatlichen Entscheidungen und ihrer Umsetzung. Ausgeübt wird Kontrolle auf vielfältigen Wegen, wobei die genutzten Instrumente sich zwischen den Fraktionen der Mehrheit und der Opposition deutlich unterscheiden (Siefken, 2018a, S. 118 ff.). Während die Opposition eher die formalen Verfahren nutzt, die in der Regel mit der Herstellung von Öffentlichkeit verbunden sind, sind die von den Mehrheitsfraktionen eingesetzten Kontrollinstrumente informaler Art und oftmals dementsprechend kaum sichtbar. Dennoch gilt, dass Kontrolle sowohl von den Fraktionen der Mehrheit wie auch von jenen der Opposition ausgeübt wird (Siefken, 2020, S. 185 f.). Doch war dies auch in der Corona-Krise so?

Die oben dargestellten Befunde zur parlamentarischen Mitsteuerung weisen bereits Schnittmengen zur Kontrollfunktion des Bundestages auf, denn eine klare abschließende Trennung zwischen Gesetzgebung und Kontrolle ist nicht möglich, weil auch durch Mitsteuerung ex-ante Kontrolle ausgeübt wird. Im parlamentarischen Alltagshandeln sind diese Tätigkeiten eng miteinander verknüpft (Schöne, 2010, S. 299). Besser sichtbar als die informalen Einflusswege sind die in der Geschäftsordnung des Bundestages verankerten formalen Kontrollinstrumente. Hierzu zählen die Frageverfahren, die teilweise Fraktionsrechte sind (Große Anfragen und Kleine Anfragen), teilweise Individualrechte der Abgeordneten (Mündliche Fragen und Schriftliche Fragen).

Schriftliche Fragen wurden im Untersuchungszeitraum in gleicher Zahl wie im Vorjahr gestellt (*Abbildung 1*). Der Anteil mit Bezug zu Covid-19 liegt bei 28%. Insofern ist, wie auch schon zur Gesetzgebung, festzuhalten: Die individuelle Fragetätigkeit von Abgeordneten erlahmte in der Corona-Krise nicht, sie nahm in deutlichem Ausmaß das Infektionsgeschehen in den Blick, behandelte aber auch – und vor allem – andere Themen. Demgegenüber lässt sich bei den Kleinen Anfragen im Untersuchungszeitraum ein Rückgang auf 87% des Vorjahres feststellen. Auch war der Anteil mit Bezug zu Covid-19 nur etwa halb so groß wie bei den Schriftlichen Fragen (15%). Eine differenziertere Betrachtung zeigt, dass gerade in der unmittelbaren Reaktion auf das Infektionsgeschehen (Februar bis April 2020) alle Frageverfahren seltener genutzt wurden (Pyschny 2020, S. 7). Der Rückgang der Kleinen Anfragen stellte sich erst im April 2020 ein, wohl in Folge der Umstellung der Abgeordnetenbüros auf die Arbeit im Home-Office, denn diese sind in der Vorbereitung aufwändig für die Abgeordneten und ihre Teams.

Auch zu Kontrollaktivitäten ist ein ergänzender Blick in die Ausschüsse instruktiv, denn anders als oftmals behauptet, sind sie keineswegs ausschließlich der Legislativfunktion zuzuordnen: In aller Regel sind die Tagesordnungen der Ausschusssitzungen sowohl mit Kontrollthemen wie auch mit Gesetzgebungsthemen gefüllt. Diese Auswertung zeigt deutlichere Veränderungen als bei den anderen Tätigkeiten (*Abbildung 2*): So wurden in den untersuchten Ausschüssen 147 per Antrag verlangte Berichte der Regierung behandelt, 71% mehr als im Vorjahr. 25% der angeforderten Berichte hatten einen Bezug zu Covid-19. Diese Instrumente stellen ein Teil der begleitenden sowie der nachlaufenden Kontrolle dar. Insofern wurde die Regierung durch das Parlament verstärkt in Rechenschaft genommen, was möglicherweise andere Formen der Kontrolle substituiert – und in der arbeitsteiligen Logik des Arbeitsparlamentes erfolgte. Unterrichtungen und Berichte der Bundesregierung und Bundesministerien blieben hingegen in ähnlicher Größenordnung wie zu normalen Zeiten: 181 wurden in den untersuchten Ausschüssen 2020 abgegeben, 155 waren es im Vergleichszeitraum. Dies ist

nicht verwunderlich, da es sich um festgelegte Berichtspflichten handelt, die teilweise aus geübter Praxis, teilweise aus gesetzlichen Anforderungen hervorgehen.

Abbildung 2: Kontrolltätigkeiten in ausgewählten Fachausschüssen 2020 und 2019

	2020		Vergleich	
	Gesamt	Anteil Covid-19	2019	Anteil 2019
Per Antrag verlangte Berichte	147	25 %	86	171 %
Inhaltliche Anträge	478	70 %	351	136 %
Unterrichtungen/Berichte	181	32 %	155	117 %

Quelle: Eigene Auswertung, Daten: Deutscher Bundestag, Homepage der Ausschüsse für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung; Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Gesundheit; Haushalt; Inneres; Wirtschaft und Energie; ausgewertet wurden die Tagesordnungen der Ausschüsse im Oktober 2020, Untersuchungszeitraum: 1. Februar 2020 bis 31. Juli 2020 und 1. Februar 2019 bis 31. Juli 2019.

Gesteigert sind im Untersuchungszeitraum die inhaltlichen Anträge aus den Ausschüssen: Sie liegen mit insgesamt 478 bei 136% des Vorjahreswertes. Dabei ist ein massiver Schwerpunkt von über 70% auf Themen mit Bezug zu Covid-19 zu verzeichnen. Anträge sind ein vergleichsweise niedrigschwelliges Instrument der vorlaufenden und begleitenden Einflussnahme und Kontrolle. Eine nähere inhaltsanalytische Auswertung dieser Anträge ist angezeigt.

Nicht alle öffentlichen Anhörungen beziehen sich auf Gesetzesvorhaben. So hatte seit Beginn der 17. Wahlperiode (2009) etwa die Hälfte aller Anhörungen andere Vorlagen und Themen zum Gegenstand (Hünermund, 2021, p. 12). Die Tagesordnungen zeigen, dass es in den genannten Ausschüssen im Untersuchungszeitraum sieben Anhörungen gab, die keinen konkreten Gesetzesbezug hatten. Im Vergleichszeitraum des Vorjahres lag die Zahl bei elf. Wiederum war es nur eine Anhörung – diesmal im Wirtschaftsausschuss – die sich mit Covid-19 befasste. Es wird also deutlich, dass die Nutzung der formalen Instrumente von Regierungskontrolle durch die Opposition insgesamt recht stabil war und dem Vorjahr weitgehend entsprach. So „zeigten sich die Oppositionsfraktionen handlungsfähig in einer herausfordernden Zeit mit veränderten Arbeitsbedingungen“ (Pyschny, 2020, S. 10).

Journalistische Fallbeschreibungen und die Aussagen von politischen Akteuren verdeutlichen, dass auch jenseits der formalen Kontrollinstrumente die entsprechende Einbindung des Parlaments tatsächlich erfolgt ist. Beispielsweise versicherte im April 2020 Jürgen Trittin, Die Grünen: „Der Bundestag funktioniert. Wir kontrollieren die Regierung und wir werden das, was sie als Regierung vorlegt, auch nicht einfach unkommentiert durchwinken“ (Sagmeister, 2020). In den Interviews äußerten sich Abgeordnete ähnlich. Zwar stimmten 19 von 33 Abgeordneten der Einschätzung (eher) zu, dass die Bekämpfung der Krise als „Stunde der Exekutive“ beschrieben wird, doch 14 taten dies nicht oder waren unentschieden. Bei Abgeordneten der Mehrheit war die Zustimmung zu dieser Aussage stärker als bei jenen der Opposition. Doch betonten die Gesprächspartner, dass das Parlament die Kontrollfunktion kontinuierlich ausgeübt habe und es eine enge und laufende Rückkopplung zwischen Regierung und Parlament gegeben habe. 12 MdB wiesen ausdrücklich auf die erfolgreiche Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrollfunktion hin, elf Abgeordnete betonten den engen Austausch mit der Regierung und neun die überparteiliche Zusammenarbeit.

In Bezug auf die *materielle* Mitwirkung des Parlaments innerhalb der etablierten formalen und informalen Strukturen besteht also durchaus kein Grund für Alarmismus. Bei näherer Betrachtung kann nicht davon gesprochen werden, dass für den Bundestag eine „Selbstentmachtung“ (Merkel, 2020, S. 3), eine „mangelnde Mitwirkung“ (Baum, 2020) oder „parlamentsloses Regieren“ (Meinel, 2021, S. 57) zu diagnostizieren sei. Es ist ebenfalls übertrieben, zu behaupten, „die Kontrollfunktion des Parlamentes wurde erheblich beschnitten“ (Roth, 2020, S. 12). Auf fachlicher Ebene erfolgte die Einbindung in die sehr schnelle Entscheidungsfindung im Stil „kalter Politik“, die vom dynamischen Infektionsgeschehen diktiert war: „Von einer grundlegenden Umgehung parlamentarischer Körperschaften kann keine Rede sein“ (Marschall, 2020a). In der Abwägung der Entscheidungsalternativen bestand die Chance, dass „Parlament und eine funktionierende Medienöffentlichkeit in der Krise sogar an Bedeutung gewinnen“, indem „ein neuer Primat der Politik“ etabliert wird (Decker, 2020a, S. 127). Ob diese Chance realisiert werden kann, hängt indes nicht nur mit der materiellen Mitwirkung, sondern auch mit der öffentlichen Wahrnehmung zusammen. Diese wird im Folgenden näher betrachtet.

5 Wahrnehmung und Darstellung der Parlamentsarbeit

5.1 Die öffentliche Wahrnehmung in der „ersten Welle“ von Covid-19

Zur Bekämpfung der Corona-Pandemie wurde die dominante Stellung der Bundesregierung in der Öffentlichkeit zunächst kaum kritisch gesehen. Erklären lässt sich das einerseits aus der außergewöhnlichen Bedrohungslage, die durch die Mediendarstellung der dramatischen Geschehnisse und des Kollapses des Gesundheitssystems in Norditalien nicht abstrakt blieb. Insofern war der Ruf nach einem starken Staat, der Sicherheit herstellte, verbreitet: „Der fürsorgliche, schützende, alles erledigende und finanzierende Staat überstrahlt kurz- und mittelfristig alles“ (GfP, 2020, S. 3). Weitere Eigenarten der politischen Kultur Deutschlands waren bedeutsam: Der Wunsch nach einer rationalen und „unpolitischen Politik“ ist nach wie vor tief verankert und drückt sich beispielsweise in den Zustimmungswerten und Vertrauenswerten für konfliktferne Institutionen aus: Bundesverfassungsgericht, öffentliche Verwaltung und die Polizei stehen in der Bevölkerungssicht klar vor Parteien und Parlament. Eng ist damit der Wunsch nach Konsens verbunden – also gerade nicht nach Debatte oder „Parteienstreit“ (Patzelt, 2005). Dies sind für die politischen Akteure bedeutsame Rahmenbedingungen. In der initialen Phase des Covid-19-Ausbruches waren sie hilfreich für die Bekämpfung des Infektionsgeschehens. Wie in einigen Nachbarländern trat ein „Rallying-Behind-the-Flag“-Effekt ein (Baekgaard, Christensen, Madsen & Mikkelsen, 2020). Dabei wurde „Zusammenhalt“ betont; ein Begriff, der im Übrigen Titelbestandteil des Koalitionsvertrags von 2018 (Koalitionsvertrag, 2018) war. Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage aus einem dynamischen, hochgefährlichen und sichtbaren Infektionsgeschehen ist es nicht verwunderlich, dass die Oppositionsparteien eine weitgehend konstruktive, aber unterstützende Strategie gegenüber der Regierungsmehrheit einnahmen (Höreth, 2021).

Nicht nur in der politischen Auseinandersetzung und Entscheidungsfindung war die politische Kultur bedeutsam, sondern auch in Bezug auf die Maßnahmen zum In-

fektionsschutz. So fanden die Regelungen mit weitreichenden Beschränkungen von Freiheitsrechten in der Bevölkerung breite Akzeptanz. Meinungsumfragen zeigten, dass die Maßnahmen grundsätzlich befürwortet wurden (Siegel & Wagner, 2020; Petermann, 2020). Dies stellte die Opposition vor besondere Herausforderungen, denn da sich in den ersten Monaten der Pandemie außerparlamentarisch keine nennenswerten Widerstände gegen die weitreichenden Einschränkungen zeigten, konnte auch keine parlamentarische Responsivität hergestellt werden. Zwar gab es frühzeitige Mahnungen und Kritik, insbesondere aus der Staatsrechtslehre (Möllers, 2020; Lepsius, 2020). Die FDP unternahm auch den Versuch, sich entsprechend zu profilieren. Doch diese Ansätze blieben ohne breite gesellschaftliche Resonanz und wurden alsbald eingestellt.

Als sich Wochen später Koalitionen aus Anhängern von Verschwörungsmithen, Impfskepsis und dem Populismus Zuneigenden zu Demonstrationen auf die Straßen begaben, führte dies zwar zu erheblicher Medienberichterstattung. Sie kulminierte anlässlich einer Demonstration von 20.000 Personen vor dem Reichstagsgebäude in Berlin, bei der eine kleine Gruppe versuchte, die Absperrungen zum Parlament zu durchbrechen. Doch auch diese Proteste blieben, wenngleich sie vor Ort teilweise erheblich besucht waren, in ihrer Wirkung auf das politische Meinungsklima schwach.

Die AfD versuchte das Protestgeschehen zu nutzen und in politische Unterstützung umzuwandeln – es gelang kaum. Ob die Proteste längerfristige Wirkung auf das politische System entfalten werden, ist unklar (Marschall, 2020b), erste Befragungen deuten auf ein stabil hohes und teils sogar gestiegenes Institutionenvertrauen in Deutschland hin (SVR, 2021, S. 15; Küpper, Berghan, Zick & Rump, 2021, S. 49). Insgesamt blieb es bis in den Dezember 2020 bei breiter gesellschaftlicher Unterstützung für den eingeschlagenen Weg der Pandemiebekämpfung (ARD, 2021, S. 2; SpiegelOnline, 2020; Köcher, 2020). Hinzu kam ein weiteres Element, das Vertrauen und Unterstützung zur deutschen Politik prägt: Das Ergebnis stimmte. Die Maßnahmen zur Begrenzung des Infektionsgeschehens waren zunächst überaus erfolgreich, gerade im internationalen Vergleich. Beobachter diagnostizierten bereits ein „German Miracle“ (Siewert, Wurster, Messerschmidt, Cheng & Bütthe, 2020) und beschrieben „wie Deutschland in der Coronakrise knapp der Katastrophe entkam“ (Hickmann, Knobbe & Meddick, 2020).

Nach anfänglich breiter Akzeptanz des Regierungshandelns wurde diese Harmonie von Beobachtern und von politischen Akteuren selbst kritisiert. Nach der „Stunde der Exekutive“ sei nun die Zeit des Parlamentes gekommen (Korte, 2020; Heinig & Möllers, 2020). Doch was das genau hieß, blieb unscharf: Ging es um mehr materielle Mitwirkung? Ging es um eine bessere Darstellung der vorhandenen Einflussnahme? Sollte im Parlament mehr geredet, besser debattiert werden? Oder sollte das Parlament seine Repräsentationsrolle stärken? Erst im Herbst 2020 – nach Ende des Untersuchungszeitraumes der hier vorliegenden Betrachtungen – gewann die Diskussion über die Rolle des Bundestages in der Pandemiebekämpfung an Bedeutung. Eindeutige negative Effekte der Debatte auf das Institutionenvertrauen lassen sich nicht zeigen. Bevölkerungsbefragungen im Sommer 2020 ergeben, dass in Deutschland 58% dem Bundestag „eher vertrauen“, 36% geben an, dass sie „eher nicht vertrauen“ (Eurobarometer, 2020, S. 40). Ein knappes Jahr zuvor lagen die entsprechenden Werte im Herbst 2019 bei 54% („eher vertrauen“) und 41% („eher nicht vertrauen“) (Eurobarometer, 2019, S. 50). Das Vertrauen in den Bundestag ist also in der Corona-Krise zunächst gewachsen.

5.2 Parlamentskommunikation über Plenardebatten, Homepages und die Wahlkreise

Zentraler Ort der Parlamentskommunikation sind die Plenardebatten. Zu Covid-19 wurden zunächst nicht viele durchgeführt: Am 4. März 2020 gab der Bundesminister für Gesundheit, Jens Spahn, eine Regierungserklärung ab zur „Bekämpfung des Coronavirus (SARS-CoV-2)“. Am 23. April 2020 folgte die Bundeskanzlerin mit einer Regierungserklärung zur „Bewältigung der Covid-19-Pandemie in Deutschland und Europa“ (Deutscher Bundestag, 2020f; 2020g). Erst im Oktober 2020 wurde eine weitere allgemeine Regierungserklärung abgegeben. In der Zwischenzeit hatte es einige Aktuelle Stunden und Vereinbarte Debatten gegeben, die sich mit Spezialthemen zu Covid-19 befassten, etwa mit der wirtschaftlichen Erholung, Auswirkungen auf die humanitäre Lage oder die Finanzierung durch den europäischen Wiederaufbaufonds. Doch auch wenn man diese mitzählt, gab es nur neun Regierungserklärungen und Debatten zum Thema Covid-19 (Deutscher Bundestag, 2021). Es stimmt, dass die „Kommunikations- und Forumsfunktion ... zu Beginn der Pandemie deutlich gelitten“ hat (Marschall, 2020a, S. 14).

Dies bezieht sich auch auf die Kommunikation jenseits des Plenums für die die Abgeordneten- und Fraktionsarbeit zentral sind (Marschall, 2013, S. 198). Sie treten auf vielen Wegen direkt mit der Bevölkerung und indirekt über intermediäre Instanzen wie Parteien, Interessengruppen und die klassischen sowie die neuen Medien in Kontakt. Auch die Vernetzung vor Ort im Wahlkreis ist Voraussetzung für erfolgreiche Prozesse parlamentarischer Repräsentation (Siefken, 2013). Hier werden Stimmungen aufgenommen, aber auch politische Entscheidungen erklärt und vermittelt. Die Wahlkreisarbeit war in der Krise nur verändert möglich, denn die eben skizzierten zentralen Wege der Interaktion waren aufgrund der Kontaktbeschränkungen nicht mehr verfügbar. Die Abgeordneten konnten zwar teilweise auf Formate wie digitale Bürgersprechstunden ausweichen und zeigten sich auch in der Nutzung neuer Medien innovativ. Insbesondere Facebook wurde viel eingesetzt: 88% der interviewten MdB geben dies auf einer 5-er Skala als (sehr) häufig genutztes Instrument an, gefolgt von der eigenen Homepage (67%) und Instagram (64%) – und deutlich vor Twitter (52%). Einige berichten auch, dass sie sich in Corona-Zeiten neue Instrumente erschlossen haben: YouTube, LinkedIn oder WhatsApp. Doch bedeutsamer blieb die Kommunikation per E-Mail und Telefon: 90% nennen diese Wege. So zeigt sich weiterhin die traditionelle Perspektive individualisierter Wahlkreiskommunikation, wie sie schon im Normalzustand festgestellt wurde. Doch durch die Kontaktbeschränkungen war die Reichweite dieser Art von Kommunikation deutlich reduziert, da Begegnungen im Rahmen etwa von Veranstaltungen, Firmenbesuchen und ähnlichem entfielen.

6 Materielle Mitwirkung des Parlaments – aber Mängel in der Vermittlung

Die Reaktion der parlamentarischen Akteure in der Covid-19-Krise hat sich weitgehend am bewährten Handeln im Normalzustand orientiert. Im Vordergrund stand die konstruktive Mitwirkung von Abgeordneten aus Mehrheit und weiten Teilen der Opposition auf dem Weg über die Fraktionen und Ausschüsse im arbeitsteiligen Fraktionen-

parlament. So war materielle Mitwirkung vorhanden. Dennoch zeichneten sich hinsichtlich der Orientierung zwischen den beiden idealtypischen Oppositionsrollen – dem „republikanischen“ und dem „Westminster Modell“ – bereits erste, fraktionsbezogene Unterschiede ab. Die Auswertungen deuten darauf hin, dass die AfD im Vergleich zu anderen Oppositionsfraktionen weniger Interesse an einer konstruktiven Zusammenarbeit zeigte. Für weiterführende Untersuchungen entsprechender Wandlungsprozesse im Oppositionsverhalten ist eine fraktionsspezifische Betrachtung der Parlamentsaktivitäten angezeigt. Dabei wären auch Veränderungen im weiteren Verlauf der Krise aufzunehmen, denn einiges deutet ja bereits darauf hin, dass es für die Fraktionen – von Mehrheit und auch Opposition – deutliche Lerneffekte und Strategieveränderungen gegeben hat. Dies dürfte weitere wichtige Erkenntnisse zur materiellen Mitwirkung und Einflussnahme der Bundestagsfraktionen liefern.

Ob das Routinevorgehen bei der Politikherstellung allerdings auch der Politikdarstellung förderlich war, ist zu bezweifeln. Denn selbst wenn eine materielle und konstruktive Einbindung des Parlaments vorhanden war, hat dies dann keine Wirkungen auf die Bevölkerungswahrnehmung, wenn sie nicht klar erkennbar ist. So ist in der Covid-19-Krise in Deutschland ein wahrgenommener Bedeutungsverlust des Parlaments festzustellen. Das bedeutsamste Verfassungsorgan wird vielfach als nicht relevant bei der Krisenbekämpfung verstanden. Da es sich bei der Umsetzung des Gesundheitsschutzes im föderalen System der Bundesrepublik allerdings um eine Kompetenz der Länder handelt, kann auch hierin ein Grund für die begrenzte öffentliche Wahrnehmung des Bundestages gesehen werden. Wie die Landesparlamente in die Krisenbewältigung eingebunden waren, ist bislang nicht systematisch beschrieben worden und nur in ersten Ansätzen dokumentiert (Jennewein & Korte-Bernhardt, 2021). Doch haben sie – wie die öffentliche Debatte im Herbst 2020 zeigte – nicht die Parlamentsfunktionen übernehmen können, zumal sie ohnedies keine sehr umfassende öffentliche Wahrnehmung genießen. Zudem haben sich aufgrund des Regierens mittels Verordnung für die Landtage neue Herausforderungen ergeben (Meinel, 2021, S. 61). Zugleich schließt die Kritik an alte Niedergangsthesen des Parlamentarismus an – und aktualisiert und betont damit Herausforderungen dieser anspruchsvollen Regierungsform, die schon lange bekannt sind. In der Corona-Krise allerdings war die von Beobachtern dagegen beschriebene Standardmedizin nicht brauchbar: Mehr Redeparlament, mehr Abwägung, mehr Debatte – all das fiel in der ersten Welle den Kontaktbeschränkungen und den anders gelagerten Präferenzen der Öffentlichkeit zum Opfer.

Welche Rolle hatte der Bundestag in der Covid-19-Krise? Die Befunde deuten darauf hin, dass er weder aktiver Treiber noch reiner Zuschauer war – doch ihm fehlte die öffentliche Wahrnehmung. Er war ein arbeitendes Arbeitsparlament im kühlen, routinierten Betriebszustand – und wurde daher in seiner Bedeutung kaum richtig verstanden. Bei der initialen Bekämpfung von Covid-19 mag man dann nicht nur von einem kühlen, sondern gar von einem tiefgefrorenen Zustand der Politik sprechen: Die Interaktionsorientierung richtete sich auf Kooperation, die Motive der politischen Akteure der Opposition lagen in der Mitwirkung – und weniger in der Darstellung von Alternativen – und das, obwohl das Thema fraglos „heiß“ war. Aus mehreren Gründen hat sich im weiteren Verlauf der Corona-Krise allerdings der Stil der Politik verändert – die ausgesprochen langanhaltende Ausnahmesituation ermöglichte nicht nur ein Lernen aus der Krise, sondern auch eines in ihr. Diese Wandlungsprozesse nachzuzeichnen ist eine weitere Aufgabe für künftige Forschung.

Anmerkung

- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.

Literatur

- ARD (2021). *DeutschlandTrend Februar 2021*. Berlin: infratest dimap.
- Baekgaard, Martin, Christensen, Julian, Madsen, Jonas Krogh & Mikkelsen, Kim Sass (2020). Rallying around the flag in times of COVID-19: Societal lockdown and trust in democratic institutions. *Journal of Behavioral Public Administration*, 3 (2), 1-12.
- Baum, Gerhard (2020). Corona und das Grundgesetz. Freie Gesellschaften werden ihrer Selbstbestimmung beraubt. Veröffentlicht am 11. Mai 2020. Verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/kultur/corona-und-das-grundgesetz-freie-gesellschaften-werden-ihrer-selbstbestimmung-beraubt/25817036.html> [31. August 2021].
- Bundesgesetzblatt (2020). Bekanntmachung zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. März 2020. Bundesgesetzblatt 2020 Teil I Nr. 17 vom 9. April 2020.
- Bundesregierung (2020): „Wir wollen mit Wumms aus der Krise kommen“. Veröffentlicht am 3. Juni 2020. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/-wir-wollen-mit-wumms-aus-der-krise-kommen--1757510> [31. August 2021].
- Buzogány, Aron & Kropp, Sabine (2013). Sisyphe und der Marmorblock: Parlament und Expertise in Zeiten der Euro-Krise. *Zeitschrift für Politikberatung*, 6 (1), 3-14.
- Decker, Frank (2020a). Die Demokratie im Zeichen der Coronakrise. Chance oder Bedrohung? *Zeitschrift für Politik*, 67 (2), 123-132.
- Decker, Markus (2020b). Grundgesetzänderung: Breite Ablehnung von Schäuble-Vorstoß. Veröffentlicht am 4. April 2020. Verfügbar unter: <https://www.rnd.de/politik/schauble-cdu-verfassungsanderung-stosst-auf-breite-ablehnung-D6KICULAUNGPPCUOLZFTBJDDDL.html> [31. August 2021].
- Deutscher Bundestag (2013a). Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012. Drucksache 17/12051, 03.01.2013.
- Deutscher Bundestag (2013b). Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2013. Drucksache 18/208, 16.12.2013.
- Deutscher Bundestag (2020a). Antrag der Fraktion der AfD zur Einsetzung eines 4. Untersuchungsausschusses der 19. Wahlperiode (Sars-CoV-2-Pandemie). Drucksache 19/22832, 25.09.2020.
- Deutscher Bundestag (2020b). Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite. Drucksache 19/18111, 24.03.2020.
- Deutscher Bundestag (2020c). Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020. Drucksache 19/18100, 23.03.2020.
- Deutscher Bundestag (2020d). Plenarprotokoll 19/154, 25.03.2020.
- Deutscher Bundestag (2020e). Plenarprotokoll 19/160, 14.05.2020.
- Deutscher Bundestag (2020f). Plenarprotokoll 19/148, 04.03.2020.
- Deutscher Bundestag (2020g). Plenarprotokoll 19/156, 23.04.2020.
- Deutscher Bundestag (2021). *Parlamentsmaterialien zur Corona-Pandemie*. Verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsdokumentation/dossier> [25. Januar 2021].
- DVParl (2020). *Diskussion: Was macht die „Stunde der Exekutive“ mit dem Parlament?* Veröffentlicht am 10. Dezember 2020. Verfügbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=48w3h5CdUy4> [31. August 2021].
- Egidy, Stefanie (2019). *Finanzkrise und Verfassung. Demokratisches Krisenmanagement in Deutschland und den USA*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Eurobarometer (2019). *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Standard-Eurobarometer 92. Herbst 2019*. Brüssel: Europäische Kommission.

- Eurobarometer (2020). *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Standard-Eurobarometer 93. Sommer 2020*. Brüssel: Europäische Kommission.
- GfP – Gesellschaft für Programmforschung (2020). *Krisenkompetenz der öffentlichen Verwaltung: Erste Praxiserfahrungen und Reflektionen zum Umgang mit der Corona-Pandemie*. Policy Paper der Gesellschaft für Programmforschung, Berlin.
- Heinig, Hans Michael & Möllers, Christoph (2020). Die Stunde der Legislative. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 21. Oktober 2020, 11.
- Hickmann, Christoph, Knobbe, Martin & Medick, Veit (Hrsg.) (2020). *Lockdown. Wie Deutschland in der Corona-Krise knapp der Katastrophe entkam*. München: DVA.
- Höreth, Marcus (2021). Opposition in der »coronakratischen« Republik: Gegenspieler oder Mitspieler der Regierung? In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 123-134). Frankfurt: Campus.
- Höreth, Marcus & Ketelhut, Jörn (2020). Was ist effektive Opposition? Überlegungen zu einem Schlüsselbegriff der Regierungslehre. In Stephan Bröchler, Manuela Glaab & Helmar Schöne (Hrsg.), *Kritik, Kontrolle, Alternativen: Wie leistungsfähig ist die Opposition?* (S. 95-118). Wiesbaden: Springer VS.
- Hünermund, Sebastian (2018). Kleine Anfragen im Deutschen Bundestag. Zu den Funktionen des Frageinstruments am Beispiel der 17. Wahlperiode. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49 (3), 455-476.
- Hünermund, Sebastian (2021). Non-legislative hearings in the German Bundestag – A visible tool of parliamentary oversight? Paper for the IPSA World Congress: Lissabon.
- Jennewein, Julia & Korte-Bernhardt, Simone (2021). Parlamentarismus in Ausnahmezeiten: Landesparlamente gestalten die Krise mit. In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 99-109). Frankfurt: Campus.
- Kaiser, Anna-Bettina & Hensel, Roman (2021). Federal Republic of Germany: Legal Response to Covid-19. In Jeff King (Ed.), *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*. London: Oxford University Press. Online-Compendium. Verfügbar unter: <https://oxcon.oup.com/home/occ19> [31. August 2021].
- Kersten, Jens & Rixen, Stephan (2020). *Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise*. München: C.H. Beck.
- Köcher, Renate, (2020). Eingeschränkt funktionsfähig. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 22. Juli 2020, 8.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018). „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“. Veröffentlicht am 12. März 2018. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf> [31. August 2021].
- Korte, Karl-Rudolf (2020). *Über die Corona Krisengewinner und die Mehrheiten im Superwahljahr 2021*. Veröffentlicht am 17. April 2020. Verfügbar unter: <https://regierungsforschung.de/ueber-die-corona-krisengewinner-und-die-mehrheiten-im-superwahljahr-2021/> [28. Oktober 2020].
- Küpper, Beate, Berghan, Wilhelm, Zick, Andreas & Rump, Maike (2021). Volkes Stimme – antidemokratische und populistische Einstellungen. In Andreas Zick & Beate Küpper (Hrsg.), *Die geforderte Mitte Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2020/21* (S. 43-74). Bonn: Dietz.
- Lepsius, Oliver (2020). Warum lauert die Polizei Spaziergängern auf? *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 25. April 2020, 13.
- Marschall, Stefan (2013). Parlamentarische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. In Edwin Czerwick (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Festschrift für Ulrich Sarcinelli* (S. 195-206). Wiesbaden: Springer VS.
- Marschall, Stefan (2020a). Der Deutsche Parlamentarismus und die Corona-Pandemie. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 70 (38), 11-17.
- Marschall, Stefan (2020b). Staatsprinzipien im Stresstest. Deutschland in der Corona-Krise. *Politikum*, 6 (4), 22-29.

- Meinel, Florian (2021). Parlament und Regierung im notstandsverwalteten Deutschland. *Merkur*, 75 (863), 55-61.
- Merkel, Wolfgang (2020). Who Governs in Deep Crises? The Case of Germany. *Democratic Theory*, 7 (2), 1-11.
- Möllers, Christoph (2020). *Parlamentarische Selbstentmächtigung im Zeichen des Virus*. Veröffentlicht am 26. März 2020. Verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/parlamentarische-selbstentmaechtigung-im-zeichen-des-virus/> [31. August 2021].
- Oberreuter, Heinrich (2018). Notstandsverfassung 1968: Die Kompetenz des Parlaments und die Blamage seiner Gegner. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49 (4), 855-870.
- Patzelt, Werner J. (2005). Warum verachten die Deutschen ihr Parlament und lieben ihr Verfassungsgericht? Ergebnisse einer vergleichenden demoskopischen Studie. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 36 (3), 517-538.
- Pergande, Frank (2020). Expresslieferung. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*. 29. März 2020, 5.
- Petermann, Thomas (2020). Gefahr für die Freiheit. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 24. April 2020, 8.
- Pyschny, Anastasia (2020). *Regierungskontrolle in Corona-Zeiten: Gelähmtes Gegenspiel der Opposition?* Berlin: Institut für Parlamentarismusforschung.
- Roth, Roland (2020). Demokratie und Bürgerbeteiligung in Zeiten von COVID-19. *Opusculum*, Nr. 141, 1-54.
- Sagmeister, Johanna (2020). *Stresstest für das Parlament*. Veröffentlicht am 22. April 2020. Verfügbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/coronavirus-bundestag-stresstest-100.html> [31. August 2021].
- Sarcinelli, Ulrich (1987). *Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampfkommunikation der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Sartori, Giovanni (2005) [1976]. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Colchester: Cambridge University Press.
- Schmidt, Manfred G. (2008). Germany. The Grand Coalition State. In Josep Maria Colomer (Ed.), *Comparative European Politics* (pp. 58-93). London: Routledge.
- Schöne, Helmar (2010). *Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie*. Baden-Baden: Nomos.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (2020). Der 19. Deutsche Bundestag. Schwierige Lernprozesse zur Sicherung parlamentarischer Arbeitsfähigkeit. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 70 (38), 18-23.
- Schwanholz, Julia (2014). *Parlamentsmacht in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise*. Baden-Baden: Nomos.
- Schwanholz, Julia (2021). Die Corona-Pandemie 2020: Befindet sich Deutschland im Ausnahmezustand? In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 61-69). Frankfurt: Campus.
- Schwarzmeier, Manfred (2001). *Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informaler Einflusses im Deutschen Bundestag*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Siefken, Sven T. (2013). Repräsentation vor Ort: Selbstverständnis und Verhalten von Bundestagsabgeordneten bei der Wahlkreisarbeit. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 44 (3), 486-506.
- Siefken, Sven T. (2018a). *Parlamentarische Kontrolle im Wandel. Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages*. Baden-Baden: Nomos.
- Siefken, Sven T. (2018b). Regierungsbildung ‚wider Willen‘ – der mühsame Weg zur Koalition nach der Bundestagswahl 2017. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49 (2), 407-436.
- Siefken, Sven T. (2020). Parlamentarische Kontrolle und Opposition – realistische Grundlagen für ein dynamisches Verständnis. In Stephan Bröchler, Manuela Glaab & Helmar Schöne (Hrsg.), *Kritik, Kontrolle, Alternativen: Wie leistungsfähig ist die Opposition?* (S. 163-192). Wiesbaden: Springer VS.
- Siefken, Sven T. (Hrsg.) (2021). *Wahlkreisarbeit von Bundestagsabgeordneten. Parlamentarische Repräsentation in der Corona-Krise*. Wiesbaden: Springer VS.
- Siegel, Nico A. & Wagner, Gert G. (2020). *Der Kitt der Krise: dauerhaft belastbar oder rasch bröckelig?* Berlin: infratest dimap.

- Siewert, Markus, Wurster, Stefan, Messerschmidt, Luca, Cheng, Cindy & Bütche Tim (2020). *A German Miracle? Crisis Management during the COVID-19 Pandemic in a Multi-Level System*. Veröffentlicht am 25. Juni 2020. Verfügbar unter: <https://pex-network.com/2020/06/25/a-german-miracle-crisis-management-during-the-covid-19-pandemic-in-a-multi-level-system/> [31. August 2021].
- SpiegelOnline (2020). *Große Mehrheit für harten Lockdown*. Veröffentlicht am 11. Dezember 2020. Verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/umfrage-grosse-mehrheit-fuer-harten-lockdown-a-be99e42d-1c8f-4d6c-b19a-c66c61ca988b> [31. August 2021].
- Steffani, Winfried (1979). Das präsidentielle System der USA und die parlamentarischen Systeme Großbritanniens und Deutschlands im Vergleich. In Winfried Steffani (Hrsg.), *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien* (S. 61-104). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- SVR (2021). *Zusammenrücken in Zeiten der Distanz SVR-Integrationsbarometer 2020*. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.
- Uzulis, André (2020). Bedingt vorbereitet. Das Corona-Virus zeigt die Schwächen der deutschen Krisenvorsorge. *Politikum*, 6 (4), 54-59.
- Wimmel, Andreas (2014). Die Mitwirkungsrechte des Bundestages in der Euro-Krise. Eine machtpolitische Analyse. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 12 (4), 484-506.
- Zeh, Wolfgang (2020). Zum ausnahmslosen Primat des Parlaments. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 51 (2), 469-473.

Danksagung

Den Gastherausgeberinnen, den anonymen Gutachterinnen und Anastasia Pyschny danken wir für ihre hilfreichen Hinweise.

Anschriften der Autoren:

PD Dr. Sven T. Siefken, Institut für Politikwissenschaft, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 06099 Halle (Saale),
E-Mail: sven.siefken@politik.uni-halle.de.

Sebastian Hünermund, Institut für Politikwissenschaft, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 06099 Halle (Saale),
E-Mail: sebastian.huenermund@politik.uni-halle.de.

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

insofern besonders, als dass Public-Health- und Sozialpolitik miteinander verknüpft wurden (Blum & Dobrotić, 2021). Dies zeigt sich vor allem in der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik: Durch die weitgehenden Einschränkungen des öffentlichen Lebens zur Pandemiebekämpfung konnten viele Menschen ihrer Arbeit nicht mehr nachgehen. Um den (z. T. infolgedessen) drohenden Arbeitsplatzverlust bzw. finanzielle Einbußen zu kompensieren, wurden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (z. B. zur Kurzarbeit) beschlossen. In der Familienpolitik stellte die Schließung von Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen einen „Entzug“ sozialpolitischer Dienstleistungen zur Pandemiebekämpfung dar. Familien wurden durch spezifische Maßnahmen vor Einkommensverlusten geschützt (vgl. Kap. 4.1).

Vor diesem Hintergrund analysiert der vorliegende Beitrag, welche Narrative in der Corona-Pandemie von politischen Entscheidungsträger*innen zur Begründung des sozialpolitischen Handelns und somit als Teil des „meaning-making“ genutzt wurden. Die erzählerischen Mittel zur Begründung der Eindämmungsmaßnahmen – wie „flatten the curve“ – haben bereits einige Beachtung gefunden (CORDIS, 2020; Gadinger & Michaelis, 2020). Eindrücklich zeigten sie sich bei Merkels Fernsehansprache, in der sie die zur Pandemiebekämpfung beschlossenen Einschränkungen erklärte und in der Bevölkerung um Verständnis und Mitarbeit warb, mithin einen „staatlich-appellativen Weg“ (Nullmeier, 2020) einschlug. Die Bedeutung des „meaning-making“ beschränkte sich aber keineswegs auf *Containment*- und *Public-Health*-Maßnahmen, sondern gilt ganz wesentlich auch für die (damit verknüpften) sozialpolitischen Maßnahmen (vgl. Kap. 2.2; für die Wirtschaftspolitik auch Sack, Fuchs & Roland in diesem Heft). Sozialpolitische Narrative in der Corona-Pandemie sind bislang jedoch kaum erforscht worden.

Von besonderem Interesse ist hierbei, auf welche Plots Erzähler*innen zurückgreifen, um sozialpolitische Maßnahmen zu begründen, und welche Charaktere in diesen Plots auftreten. Aufgrund des redistributiven Charakters von Sozialpolitik ist dabei von besonderer Relevanz, wie Zielgruppen der Leistungen in den Narrativen vorkommen: Als „Heldinnen des Alltags“ (Gadinger & Michaelis, 2021, S. 83), die belohnt werden müssen? Oder als Leidtragende der Krise, denen geholfen werden muss? Die Policy-Forschung hat gezeigt, dass Narrativen und den in ihnen enthaltenen sozialen Konstruktionen von Zielgruppen bei der Reformkommunikation eine zentrale Rolle zukommt (Schneider & Ingram, 1993; Stone, 2012; Blum & Kuhlmann, 2019). Dies zeigte sich bereits in der o. g. Fernsehansprache exemplarisch für die Arbeitsmarktpolitik:

„Für die Wirtschaft, die großen Unternehmen genau wie die kleinen Betriebe, für Geschäfte, Restaurants, Freiberufler ist es jetzt schon sehr schwer. Die nächsten Wochen werden noch schwerer. Ich versichere Ihnen: Die Bundesregierung tut alles, was sie kann, um die wirtschaftlichen Auswirkungen abzufedern – und vor allem um Arbeitsplätze zu bewahren. Wir können und werden alles einsetzen, was es braucht, um unseren Unternehmen und Arbeitnehmern durch diese schwere Prüfung zu helfen.“ (Bundesregierung, 2020)

Zur Beantwortung der Forschungsfrage kombinieren wir die Analytik des *Narrative Policy Framework* (NPF; Shanahan, Jones & McBeth, 2018) mit einer Typologie sozialpolitischer Narrative (Blum & Kuhlmann, 2019; Kuhlmann & Blum, 2021). Mit Deutschland und Österreich untersuchen wir zwei traditionell konservative Wohlfahrtsstaaten (Esping-Andersen, 1990) und mit der Arbeitsmarkt- und der Familienpolitik zwei Politikfelder, in denen umfassende sozialpolitische Maßnahmen in Reaktion auf die Corona-Pandemie verabschiedet wurden. Beide Felder sind miteinander ver-

knüpft, wenden sich jedoch tendenziell an unterschiedliche Zielgruppen, z. B. abhängig Beschäftigte, Solo-Selbstständige, Eltern, Kinder sowie auch neue, für die Corona-Pandemie spezifische Zielgruppen wie „systemrelevante Beschäftigte“. Diese Gruppen können durch Narrative unterschiedlich konstruiert werden und unterschiedliche Charaktere einnehmen (vgl. Kapitel 2). Deutschland sowie Österreich konnten in den letzten Jahren ein „Nulldefizit“ erreichen und weisen einen traditionell „starken Sozialstaat“ auf, der sich jetzt in der Krise bewähre (BMAS_Mai_11; Kurz_März_84). Die gemeinsame Sprache macht die verwendeten Narrative und sprachlichen Mittel (z. B. Metaphern) zwischen beiden Ländern zudem gut vergleichbar. Angesichts dieser ähnlichen Bedingungen sollen in der Analyse eventuelle Unterschiede zwischen den Reformnarrativen identifiziert und die verwendeten Konzepte spezifiziert werden. Die Narrativanalyse basiert auf einer umfassenden und systematischen Analyse der Regierungskommunikation auf Twitter während der „ersten Welle“ der Corona-Pandemie.

Der folgende Abschnitt führt in die theoretischen Grundlagen zu Narrativen und die Konstruktion von Zielgruppen (sozial-)politischer Maßnahmen ein. Kapitel 3 erläutert die methodischen Grundlagen der Analyse. Der vierte Abschnitt skizziert überblicksartig die zentralen arbeitsmarkt- und familienpolitischen Maßnahmen in beiden Ländern und präsentiert die Ergebnisse der Narrativanalyse. Kapitel 5 fasst zentrale Ergebnisse zusammen und blickt auf mögliche Forschungsperspektiven.

2 Theoretische Grundlagen der Narrativanalyse

Das Forschungsinteresse dieses Beitrags konzentriert sich auf eine systematische Analyse der narrativen Plots und Charakterdarstellungen, die zur Begründung staatlicher Corona-Maßnahmen genutzt wurden. Als theoretischer Zugang bietet sich daher zunächst das *Narrative Policy Framework* (NPF) an, das vier wesentliche Strukturelemente für die Analyse narrativer Strukturen etabliert hat (Shanahan, Jones & McBeth, 2018; Mintrom & O’Connor, 2020):

- *Setting*: Dieses Element bezieht sich auf den generellen Kontext und kann verschiedene Aspekte beinhalten, z. B. den zeitlichen und geographischen Kontext sowie sozio-ökonomische Bedingungen.
- *Charaktere*: Hier hat sich eine Unterscheidung etabliert nach „Held*innen“, die ein Policy-Problem lösen, „Schurk*innen“, die ein Policy-Problem verursachen, und „Opfern“, die Leidtragende des Policy-Problems sind. Entscheidend für die Zuschreibung zu einem Charakter ist dabei nicht, ob diese Einheit tatsächlich menschlich handeln kann, sondern ob der Einheit eine solche Handlungsfähigkeit erzählerisch zugeschrieben wird. Somit kann dieses narrative Element sowohl Personen als auch Personifikationen umfassen (Shanahan, Jones & McBeth, 2018).
- *Moral*: Hiermit ist zumeist eine bestimmte Policy-Lösung gemeint.
- *Plot*: Hierüber werden konkrete Ereignisse und Handlungen der Charaktere innerhalb eines bestimmten Settings miteinander verbunden.

Da von der NPF-Forschung für ein „Narrativ“ die Minimaldefinition aufgestellt wurde, mindestens eine Figur und einen Policy-Bezug¹ aufzuweisen (Shanahan, Jones & McBeth, 2018), kommt Charakteren innerhalb von Narrativen eine hervorgehobene Bedeutung zu. Mit Blick auf den spezifischen Kontext, der sich aus dem redistributiven

Charakter von Sozialpolitik für Zielgruppenkonstruktionen ergibt, ist es allerdings sinnvoll, sozialpolitische Narrative näher zu konzeptualisieren.

Eine zentrale Funktion sozialpolitischer Narrative besteht darin, die (Nicht-)Gewährung von Leistungen für verschiedene Gruppen zu legitimieren. In einem früheren Artikel (Blum & Kuhlmann, 2019) haben wir zwei verschiedene sozialpolitische Expansionsnarrative² danach unterschieden, welche Zielgruppen (Schneider & Ingram, 1993) diese in den Vordergrund rücken. Im Sinne der NPF-Komponenten handelt es sich hier um zwei verschiedene Plots, nämlich: *Giving-to-give-* und *Giving-to-promote-*Narrative. Der Beitrag nutzt diese Unterscheidung, um zu untersuchen, welche Legitimationsstrategien im Zuge der sozialpolitischen Expansionsmaßnahmen in der Corona-Krise – v. a. mit Blick auf gewählte Plots und Charakterkonstruktionen – verwendet wurden.

- *Giving-to-give-*Narrative: Sie schreiben bestimmten Gruppen verdiente sozialpolitische Leistungen im Sinne einer Anerkennung (primär vergangener oder gegenwärtiger) gesellschaftlicher Leistungen zu (Blum & Kuhlmann, 2019, p. 347). Wenn (v. a. in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen) expansive Sozialreformen stattfinden, so kann argumentiert werden, dass sie sich an Gruppen richten, die über eine gewisse Macht verfügen – etwa weil sie eine starke Wählergruppe repräsentieren (z. B. Mittelschicht, Rentner*innen) –, dass diese Gruppen aber auch ein positives Bild in der Öffentlichkeit haben, sodass sie als „verdient“ angesehen werden (Schneider & Ingram, 1993). Zentrale Charaktere innerhalb von *Giving-to-give-*Narrativen sind somit „Begünstigte“ (*advantaged*; Schneider & Ingram, 1993), d. h. positiv konstruierte und mächtige Gruppen.
- *Giving-to-promote-*Narrative³: Sie legitimieren sozialpolitische Leistungen nicht als Anerkennung einer bereits erfolgten Leistung, sondern als Investition in die Zukunft, als Befähigung zu zukünftigem Handeln. Eine solche Befähigung kann beispielsweise durch den Ausbau von Qualifizierungs- und Weiterbildungsangeboten oder von Kinderbetreuungs- und Pflegeeinrichtungen erreicht werden. *Giving-to-promote-*Narrative können auch eine produktivistische Dimension aufweisen, wenn expansive sozialpolitische Reformen zur Stärkung von „Humankapital“ und ökonomischem Wachstum beitragen sollen. Die Gruppe, die in diesen Narrativen im Fokus steht, ist primär die der „Bedürftigen“ (*dependents*, Schneider & Ingram, 1993), die als verdient, aber politisch schwach angesehen wird (z. B. Kinder, arme Familien) und deren Förderung auf breiten gesellschaftlichen Konsens trifft.

Vor diesem Hintergrund kann z. B. empirisch gefragt werden, ob die in den *Giving-to-give-*Narrativen dominante Gruppe der „Begünstigten“ erzählerisch als „Held*innen“ konzipiert wird, deren (Lebens-)Leistungen finanziell anerkannt werden soll, oder als durch Wechselfälle des Lebens zu „Opfern“ gewordene Gruppe, die gerade aufgrund ihrer Lebensleistung unterstützt werden müsse. Ebenso kann die in den *Giving-to-promote-*Narrativen dominante Gruppe der „Bedürftigen“ in Narrativen entweder als „Opfer“ auftreten, das durch sozialpolitische Leistungen befähigt werden soll, oder als „Held*innen“ – nun aber eher im Sinne von „Underdogs“ –, die weiterer Unterstützung bedürfen.

3 Methodik

Neben den (dominierenden) quantitativen Verfahren wurden auch qualitative Zugänge für NPF-Analysen etabliert (Gray & Jones, 2016), innerhalb derer wir diese Studie verorten. Als Untersuchungszeitraum wurden die Monate März bis Juni 2020 gewählt, da dies einen abgeschlossenen Zyklus der „ersten Welle“ der COVID-19-Pandemie und entsprechender politischer Maßnahmen darstellt.⁴ Da hier die von politischen Entscheidungsträger*innen genutzten Narrative zur Begründung der sozialpolitischen Corona-Maßnahmen im Fokus stehen, bleiben konkurrierende Narrative, die von anderen Akteur*innen genutzt werden, außerhalb des Betrachtungswinkels.

Mit Blick auf die Datenerhebung bietet es sich an, die politische Krisenkommunikation in möglichst direkter Form zu untersuchen, d. h. nicht in gefilterter Form, wie z. B. in Tageszeitungen (zum Folgenden auch Kuhlmann & Blum, 2021). Frühere NPF-Studien haben dabei demonstriert, dass Narrative auch in kurzen Social-Media-Beiträgen in all ihren Wesenskomponenten konstruiert werden können – oder wie es Melissa Merry (2016) im Titel ihres Artikels argumentiert: „in 140 characters or less“. Da zudem unseres Wissens nach noch keine NPF-Analysen anhand von Twitter-Daten für die Untersuchungsfälle existieren, haben wir eine Inhaltsanalyse von Social-Media-Daten des Mikroblogging-Dienstes Twitter durchgeführt. Ein Pretest zum Vergleich mit dem sozialen Netzwerk Facebook, welches längere Beiträge erlaubt, hatte zuvor keine auffälligen Unterschiede im Hinblick auf Narrative ergeben (s. u.).

Um die sozialpolitischen Reaktionen in der Familien- und Arbeitsmarktpolitik sowie die zur Kontextualisierung wichtigen Containment-Maßnahmen abdecken zu können, wurden für Deutschland die Profile der zuständigen Fachministerien (Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS); Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)) und für Österreich das Facebook-Profil der damaligen Arbeits- und Familienministerin Christine Aschbacher einbezogen sowie diejenigen des Bundeskanzlers Sebastian Kurz bzw. für Deutschland des Regierungssprechers Steffen Seibert (Merkel verfügt über kein eigenes Twitter-Profil). Entscheidendes Kriterium für den Einbezug individueller bzw. institutioneller Accounts war, worüber die politische Kommunikation der Maßnahmen erfolgte. Für Deutschland waren dies nach einer vorausgehenden Prüfung die ministeriellen Accounts, während die individuellen Accounts (Hubertus Heil bzw. Franziska Giffey) eher personenbezogene Tweets enthielten (z. B. über wahrgenommene Termine). In Österreich hingegen verfügten weder Aschbacher noch das Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend über ein Twitter-Profil.⁵ Daher wurde hier auf Facebook-Posts zurückgegriffen, über die auch die politische Kommunikation erfolgte. Ein Test-Vergleich der Twitter- und Facebook-Posts des BMAS sowie von Kurz für den Monat April hatten zuvor keine deutlichen Unterschiede gezeigt. Mit Blick auf die übergreifenden Krisenerzählungen ist das Twitter-Profil von Kurz zentral (ca. 477.750 Follower im Mai 2021); in Deutschland entspricht dieser Kommunikationsfunktion das Profil von Regierungssprecher Seibert (ca. 1.002.500 Follower im Mai 2021).

Alle Tweets wurden manuell extrahiert und in je eine Textdatei pro Akteur und Monat überführt. Ein Tweet stellte hierbei je eine Analyseeinheit dar. In einem ersten Durchgang wurde markiert, ob der jeweilige Tweet die Minimaldefinition eines Narrativs erfüllt (in unserem Fall einen Bezug zur Corona-Pandemie sowie einen Charakter enthält).⁶ Die so entsprechend als Narrativ markierten Tweets stellen unsere Datenbasis

dar; sie wurden pro Monat durchnummeriert und werden entsprechend zitiert (z. B. wäre „Kurz_April_1“ der erste von Kurz im April gesendete Tweet) (*Tabelle 1*).

Tabelle 1: Datenbasis (1.3.-30.6.2020)

	Deutschland	Österreich	Insgesamt
Erzähler*in (Twitter-Profil)	@steffenseibert @BMAS_Bund @BMFSFJ	@sebastiankurz Christine Aschbacher (Facebook)	
Narrative	n=289	n=265	n=554
Codierungen	n=2.033	n=2.063	n=4.096

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Kodierschema wurde auf theoretischer Grundlage entlang der Strukturelemente von Policy-Narrativen gebildet (*Tabelle 4*, Anhang). Entsprechende Unterkategorien entstanden in einem iterativen Prozess aus dem empirischen Material heraus. Für Codierung und Auswertung diente das Programm MaxQDA. Um subjektive Einflüsse auszugleichen, wurden Verfahren der *Investigator Triangulation* genutzt (Flick, 2019): Zu Beginn wurden Narrative sowohl gemeinsam per Videokonferenz als auch unabhängig voneinander codiert und anschließend diskutiert, um die Inter-Coder-Reliabilität zu erhöhen und das Kategoriensystem zu verfeinern. Im Anschluss war Coder 1 für die deutschen, Coder 2 für die österreichischen Daten zuständig. Abschließend wurde ein Test zur Inter-Coder-Reliabilität für ca. 10% des gesamten Datenmaterials durchgeführt, indem die @BMFSFJ-Narrative für den Monat April (n=50) von beiden Codern unabhängig voneinander codiert wurden. Diese Überprüfung der Inter-Coder-Reliabilität wies einen sehr guten Wert von 83,63% Übereinstimmung aus (Kappa=0.83).

4 Sozialpolitische Maßnahmen und ihre Erzählung

4.1 Überblick: Sozialpolitische Maßnahmen in der „ersten Welle“ der Corona-Pandemie

Dieser Abschnitt wirft ein Schlaglicht auf die zentralen sozialpolitischen Regelungen, die im Untersuchungszeitraum eingeführt wurden, um die Folgen der Pandemie(-maßnahmen) abzufedern. Mit Blick auf die Containment-Maßnahmen finden wir in beiden Ländern ab Mitte März „harte“ Lockdowns. Dabei galten in Österreich im Vergleich zu Deutschland strengere Ausgangsbeschränkungen, während es nur eine Teilschließung von Kitas/Schulen gab, d. h. berufstätige Eltern ohne Alternative behielten „auf dem Papier“⁷ eine Betreuungsoption. *Abbildung 1* gibt einen Überblick über die in beiden Ländern ergriffenen zentralen arbeitsmarkt- und familienpolitischen Maßnahmen im Zeitverlauf.

Abbildung 1: Zentrale sozialpolitische Gesetze und Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik während der „ersten Welle“ der Corona-Pandemie



Quelle: Eigene Darstellung; basierend auf: <http://dipbt.bundestag.de>; <http://www.parlament.gv.at/>.

Grundsätzlich lassen sich ähnliche sozialpolitische Instrumente feststellen, deren Ausgestaltung im Detail allerdings unterschiedlich ausfällt: So setzen beide Länder für die Gruppe der abhängig Beschäftigten v. a. auf einen Ausbau der Kurzarbeiterregelungen (Schulten & Müller, 2020). In Österreich ist in den Kurzarbeiterregelungen zudem ein solidarisches Element enthalten, indem Beschäftigte mit geringeren Einkommen prozentual mehr Kurzarbeitergeld erhalten. Für Solo-Selbstständige lässt sich ebenfalls eine ähnliche Struktur der Hilfen feststellen, die aus Fixkostenzuschüssen und Hilfen zum Lebensunterhalt besteht, wobei letztere in Deutschland über die Grundsicherung für Arbeitsuchende beantragt werden, in Österreich über den Härtefallfonds. Für Familien finden wir in beiden Ländern pauschale – unterschiedlich hohe – Kinderboni sowie zusätzliche Geldleistungen für einkommensschwache Familien (Deutschland: Notfall-Kinderzuschlag; Österreich: Corona-Familienhärteausgleich). In Deutschland gab es bei einer Vollschießung der Kitas/Schulen Lohnfortzahlungen über das Infektionsschutzgesetz, in Österreich bei einer Teilschießung weniger weitreichende Regelungen zu möglichem Sonderurlaub.

4.2 Narrative Muster

Da der Schwerpunkt des Beitrags auf einer qualitativen Narrativanalyse liegt (vgl. Kapitel 4.3), dienen im Folgenden einfache deskriptive Statistiken dazu, vorab zentrale Muster zu identifizieren, die sich im Hinblick auf die narrativen Strukturen ergeben und die dann einer tiefergehenden Analyse unterzogen werden können. Das verwendete Kategorienschema erlaubt eine solche quantitative Analyse der identifizierten Narrative (n=554) und ihrer Strukturelemente.

Blickt man zunächst auf die von den Narrativen fokussierten *Settings* (die hier häufig Policy-Problemen entsprechen), so dominiert in beiden Ländern (v. a. in Österreich) wenig überraschend die Pandemieeindämmung („Containment“) als Herausforderung. Unter den spezifisch sozialpolitischen Problemsettings treten für das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik die Settings „Arbeitslosigkeit“ sowie „wirtschaftliche Situation“, für das Politikfeld Familienpolitik das Setting „Vereinbarkeit Beruf-Familie“ hervor. Vereinbarkeitsprobleme und finanzieller Unterstützungsbedarf werden in Deutschland häufiger thematisiert, während in den österreichischen Narrativen die wirtschaftliche Situation stärker als Problem hervortritt (*Tabelle 5*, Anhang). Ähnlich zeigt sich bei den hervorgehobenen Policy-Lösungen (*Moral*) eine Dominanz der Containment-Maßnahmen, in Österreich dabei stärker als in Deutschland.⁸ Als spezifische sozialpolitische Maßnahme wird „Kurzarbeit“ häufig genannt. Länderunterschiede ergeben sich im Hinblick auf familienpolitische Lösungen: Hier dominiert in Deutschland der Lohnersatz für Eltern. In Deutschland taucht zudem die Lösung „Grundeinkommen“ häufiger auf als in Österreich (*Tabelle 5*, Anhang).

Bei den genannten Trends ist zu beachten, dass ein hoher Anteil der codierten Narrative zwar den (wichtigen) Containment-Kontext, nicht aber die uns hier im Kern interessierenden sozialpolitischen Narrative betrifft. Daher wurden im Folgenden gezielte Auswertungen vorgenommen, die zunächst – in *Tabelle 2* – die differenzierten Plots (Abschnitt 2) für die verschiedenen Politikfelder, Erzähler*innen und im Ländervergleich betrachten.

Mit Blick auf Länderunterschiede fällt auf, dass unter den sozialpolitischen Expansionsnarrativen in Deutschland *Giving-to-give* (n=67) häufiger zu finden ist als *Giving-*

to-promote (n=44), wohingegen in Österreich die *Giving-to-promote-* (n=63) vor den *Giving-to-give*-Plots (n=31) dominieren (Tabelle 2, nach Erzähler*innen). Weitere Unterschiede lassen sich bezüglich der Verwendung dieser Narrative für verschiedene Politikfelder und durch verschiedene Erzähler*innen feststellen. Zunächst finden sich für die Familienpolitik in Österreich insgesamt deutlich weniger Narrative (n=26) als für die Arbeitsmarktpolitik (n=104), während sich für Deutschland eine leichte Mehrheit familienpolitischer Narrative (n=70) gegenüber arbeitsmarktpolitischen Narrativen (n=56) feststellen lässt. In der Arbeitsmarktpolitik besteht eine klare Dominanz von *Giving-to-promote-* (n=81) gegenüber *Giving-to-give*-Narrativen (n=31). Im Ländervergleich differenziert sich dieses Bild noch aus: Während in Österreich in der Arbeitsmarktpolitik klar *Giving-to-promote*-Narrative dominieren (n=56; *Giving-to-give*: n=12), sind diese in Deutschland nur etwas häufiger (n=25) zu finden als *Giving-to-give*-Plots (n=19). In der Familienpolitik dominieren in beiden Ländern *Giving-to-give*-klar gegenüber *Giving-to-promote*-Narrativen.

Tabelle 2: Verwendung der Plots nach Politikfeldern und durch Erzähler*innen (Anzahl)⁹

	Giving-to-give	Giving-to-promote	Andere	Insgesamt
Plots nach Politikfeldern				
Containment				
Deutschland	–	–	58	58
Österreich	–	5	99	104
Arbeitsmarkt				
Deutschland	19	25	12	56
Österreich	12	56	36	104
Familie/Kinder				
Deutschland	31	3	36	70
Österreich	13	5	8	26
Wohlfahrt				
Deutschland	16	11	5	32
Österreich	4	–	–	4
Gesundheit				
Deutschland	–	–	12	12
Österreich	–	2	18	20
Andere				
Deutschland	6	7	42	55
Österreich	4	3	14	21
Plots nach Erzähler*innen				
@steffenseibert	7	10	69	86
@BMAS_Bund	31	30	22	83
@BMFSFJ	29	4	65	98
Deutschland	67	44	156	267
@sebastiankurz	12	21	118	151
Aschbacher	19	42	29	90
Österreich	31	63	147	241
Insgesamt	98	107	303	508

Quelle: Eigene Datenauswertung; für die Politikfelder weicht die Gesamtzahl leicht nach oben ab, da manche Plots mehreren Politikfeldern zuzuordnen sind. „Andere“ umfasst die Legitimation von Containment-Maßnahmen und Maßnahmen der Gesundheitspolitik, die im Rahmen der Analyse ebenfalls systematisch erhoben wurden und an anderer Stelle (Kuhlmann & Blum, 2021) für den deutschen Fall vertieft werden.

Beim genaueren Blick auf die Struktur der *Giving-to-give*- und *Giving-to-promote*-Narrative sind zunächst die Charaktere sowie deren Vorkommen und spezifische Ausgestaltung interessant (Tabelle 3). Schurk*innen werden in diesen Plots selten thematisiert (n=18); im Wesentlichen tritt hier das Coronavirus als Schurke auf. Unter den Held*innen (n=214) wird erwartbar die „Regierung und Verwaltung“ mehrheitlich als Heldin beschrieben (n=135), die sich eines Problems annimmt und ggf. eine Lösung erzielt (Boin, ‘t Hart, Stern & Sundelius, 2016). Ein verwandter Held ist der „Wohlfahrtsstaat“ (n=36): In Österreich taucht er fast ausschließlich im *Giving-to-promote*-Plot auf; in Deutschland hingegen ausgewogener auch in *Giving-to-give*-Plots.

Tabelle 3: Charaktere und Plots (Anzahl)

	Giving-to-give		Giving-to-promote		Andere		Insgesamt	
	D	Ö	D	Ö	D	Ö	D	Ö
Held*innen	67	27	51	69	124	133	242	229
Regierung/Verwaltung („Wir“)	47	20	30	38	52	58	129	116
Bevölkerung („Ihr“)	-	1	2	1	41	38	43	40
Wohlfahrtsstaat	11	1	9	15	5		25	16
Systemrelevante Beschäftigte	4	2	3	6	3	2	10	10
Arbeitgeber*innen/Betriebe	2	-	1	7	2	7	5	14
Arbeitnehmer*innen	3	-	2	1	4	1	9	2
Containment-Policies	-	-	-	-	-	13	-	13
Familien	-	-	1	-	1	-	2	-
Andere		3	3	1	16	14	19	18
Schurk*innen	6	4	4	4	22	24	32	32
Coronavirus	3	4	4	3	14	16	21	23
Desinformation	-	-	-	-	3	3	3	3
Mächtige Contender	2	-	-	-	2	-	4	-
Corona-Regelbrecher	-	-	-	-	2	3	2	3
Superspreader	1	-	-	-	1	-	2	-
Andere	-	-	-	1	-	2	-	3
Opfer	53	27	24	40	71	37	148	104
Familien	27	10	2	3	14	6	43	19
Von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte	10	3	10	15	4	2	24	20
Bevölkerung („Ihr“)	8	1	3	3	9	2	20	6
Arbeitgeber*innen/Betriebe	-	3	3	11	-	3	3	17
Kinder/Jugendliche	3	-	-	2	12	1	15	3
COVID-Risikogruppen	-	2	-	-	6	9	6	11
Ältere	-	-	-	-	6	9	6	9
Wirtschaft	-	1	3	4	1	2	4	7
Opfer häusl. Gewalt	1	-	-		8	-	9	-
Arbeitslose	-	3	-	2		2	-	7
Andere	4	4	3	-	11	1	18	5

Quelle: Eigene Datenauswertung; Leichte Abweichungen von der Gesamtzahl der Plots ergeben sich dadurch, dass in manchen Narrativen mehrere Charaktere auftreten.

Sozialpolitische Zielgruppen treten in beiden Narrativen primär als „Opfer“ auf (n=144). Hier zeigen sich interessante Unterschiede im Ländervergleich: In Deutschland dominiert in den *Giving-to-give*-Narrativen die Gruppe der Familien (n=27). Darüber hinaus lassen sich in beiden Plots gleichermaßen auch von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte als wichtige Gruppe identifizieren (n=20; *Giving-to-give*: n=10; *Giving-to-promote*: n=10). In Österreich ist die Konstruktion von Familien als Opfer seltener (n=13), aber auch dort dominieren für Familien *Giving-to-give*-Plots (n=10; *Giving-to-promote*: n=3). Von Arbeitslosigkeit Bedrohte kommen hingegen in Österreich häufiger in *Giving-to-promote*- (n=15) als in *Giving-to-give*-Narrativen (n=3) vor; darüber hinaus wird die Gruppe der Arbeitslosen als Opfer konstruiert (n=5), die in Narrativen in Deutschland vollständig abwesend ist. Häufig werden zudem Arbeitgeber*innen in Österreich als Opfer konstruiert; überwiegend in *Giving-to-promote*-Narrativen (n=11; *Giving-to-give*: n=3).

4.3 Narrativanalyse

Insgesamt lassen sich verschiedene Phasen der Pandemieentwicklung, politischer Reaktionen und deren politischer Kommunikation unterscheiden. Durch die skizzierte Verknüpfung von Pandemiebekämpfung und Sozialpolitik ergibt sich für den Zeitraum März bis Juni 2020 ein besonderes Set von Narrativen zur Maßnahmenlegitimation, die in unterschiedlichen Phasen prominent wurden: In Phase I dominierten Narrative, die Einschränkungen des öffentlichen Lebens im Sinne der Pandemiebekämpfung legitimieren sollten. In Phase II verstärkten sich die o. g. sozialpolitischen Expansionsnarrative (*Giving-to-give*; *Giving-to-promote*), z. T. als Kompensation und damit auch Legitimation der durch die Containment-Maßnahmen erlittenen „sozialen Härten“. In Phase III gewannen im Zuge der schrittweisen Aussetzung von Containment-Maßnahmen Narrative an Relevanz, deren Fokus auf der Bedeutung von Lockerungen für die wirtschaftliche/gesellschaftliche Entwicklung oder notwendigen Bedingungen (z. B. Schutzmaßnahmen) solcher Lockerungen lag. Im Fokus dieses Beitrags steht die Regierungskommunikation der verabschiedeten sozialpolitischen Maßnahmen in der zweiten Phase.

Deutschland

Am 11. März schwört Merkel die Bevölkerung auf die bevorstehenden Härten der Pandemie ein: „Wir müssen alle Kräfte einsetzen, alle notwendigen Maßnahmen ergreifen. Unsere Solidarität, unsere Vernunft, unser Herz füreinander sind auf die Probe gestellt.“ (Seibert_März_11). Während Merkel sonst nicht gerade für ihren emotionalen Kommunikationsstil bekannt ist (Masch & Gabriel, 2020), schlägt sie als Erzählerin in der Corona-Pandemie durchaus emotionale Töne an, wovon auch Merkels o. g. Fernsehansprache Ausdruck war. Früh werden dabei die sozialpolitischen Maßnahmen kommuniziert als Beitrag dazu, dass die Corona-Pandemie eine „Herausforderung [ist], die Deutschland stemmen kann“ (BMAS_März_72).

Eine besondere Rolle kommt dabei dem Instrument der Kurzarbeit zu, die mehrfach als „Brücke über die Krise“ (BMAS_März_41; BMAS_Mai_11) bezeichnet wird und viele Stellen „rettet“ (Seibert_Juni_6), also selbst zur Heldin wird. Viele solcher Narrative verknüpfen das Instrument der Kurzarbeit dabei mit der Regierung bzw. dem Wohlfahrtsstaat als Held*innen, die Arbeitsplätze erhalten:

„Mit #Kurzarbeit haben wir eine starke, stabile Brücke über diesen wirtschaftlichen Abgrund gebaut, um Millionen von Arbeitsplätzen zu retten. Es ist ein Zeichen der Stärke unseres deutschen Sozialstaats, dass wir das leisten können.“ (BMAS_Mai_11)

Der Fokus auf die Sicherung von Arbeitsplätzen verortet die Kurzarbeit als Lösung im *Giving-to-promote-Narrativ*. Betriebe sollen in „voller Teamstärke“ (BMAS_März_139) erhalten bleiben, um nach der Pandemie „gemeinsam wieder durchstarten“ (BMAS_März_143) zu können. Dies wird auch deutlich im Zusammenhang mit dem Sozialschutzpaket II im Mai:

„Die Veränderungen der Regeln für #Kurzarbeit (Höhe & Zuverdienst) sind sozial geboten & auch ökonomisch sinnvoll: Wir leisten damit jetzt einen Beitrag zur Sicherung von Kaufkraft in Deutschland. Das sichert Nachfrage & hilft der Wirtschaft.“ (BMAS_Mai_12).

In solchen narrativen Konstruktionen wird deutlich, dass die Zielgruppen von Kurzarbeit eben nicht ausschließlich Arbeitnehmer*innen sind, die vor Arbeitslosigkeit bewahrt werden sollen, was einem *Giving-to-give-Narrativ* entspricht (z. B.: „Mit den erleichterten Regeln für #Kurzarbeitergeld schützen wir Arbeitnehmer*innen während #COVID19 vor Arbeitslosigkeit.“, BMAS_März_28). Die Kurzarbeit wird gleichermaßen als Instrument zu Sicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes legitimiert.

Giving-to-give-Narrative tauchen besonders prominent im Zusammenhang mit der Verabschiedung des ersten Sozialschutzpaketes Ende März auf. Man wolle „den Menschen auch in der Krise Sicherheit geben und sie unterstützen“ (BMAS_März_82) und dabei „schnell und unbürokratisch“ (BMAS_März_83) helfen: „Gerade in schwierigen Zeiten können sich alle Bürger*innen auf den Sozialstaat verlassen.“ (BMAS_März_83). Deutlich erkennbar wird hier erneut die Heldenkonstruktion in Bezug auf den Sozialstaat, der „für alle da [ist]“ (BMAS_März_136) und die Regierung, die „kämpft“ (s. o.) und dabei „die Menschen“ nicht vergisst. Adressiert wird dabei neben den abhängig Beschäftigten auch die Gruppe der nicht-abhängig Beschäftigten, die ebenfalls als Leistungsträgerin und Heldin konstruiert wird, die nun als Opfer der Pandemie Unterstützung erhalten müsse: „Besonders hart trifft es Kleinunternehmer*innen und Selbstständige, die sonst dafür sorgen, dass unser Land funktioniert.“ (BMAS_März_78) Vereinzelt finden sich zudem *Giving-to-give-Narrative* im Hinblick auf die Gruppe der systemrelevanten Beschäftigten, die an anderer Stelle als neue Sozialfigur der Pandemie charakterisiert worden sind (Moser & Schlechtriemen, 2021). Als „Held*innen des Alltags“ (BMAS_März_123) verdiene diese Gruppe langfristig höhere Löhne.

„Leistungsträger sind auch jene, die jetzt an der Supermarkt-Kasse sitzen, die in Krankenhäusern Zusatzschichten schieben oder weiterhin unseren Müll entsorgen. Wir müssen uns bewusst machen, was Menschen da jeden Tag leisten – mitunter zu sehr geringen Löhnen.“ (BMAS_März_123)

Aus erzähltheoretischer Perspektive besonders interessant ist das onomatopoeische „Wumms“, das im Zusammenhang mit dem Konjunkturpaket im Juni insbesondere von Finanzminister Olaf Scholz als Erzähler bemüht wurde. Auch Familienministerin Giffey greift dies auf, wenn sie ankündigt, dass das Konjunkturpaket einen „echten familienpolitischen Wumms“ (BMFSFJ_Juni_44) beinhalte. Anstelle kleinteiliger Darstellungen zum Konjunkturpaket soll dieser Begriff das Bild einer hemdsärmeligen, tatkräftigen Regierung evozieren – wenngleich sprachlich abgeschwächer als Scholz' martialisches „Bazooka“ (Scholz, 2020) zu Beginn der Pandemie. Erzählerisch werden

die sozialpolitischen Maßnahmen des Konjunkturpakets vor allem in *Giving-to-promote*-Narrativen bedeutsam, welche die Bedeutung des Konjunkturpaketes für die wirtschaftliche Entwicklung in den Vordergrund rücken. Partiiell werden diese aber auch mit *Giving-to-give*-Narrativen verknüpft:

„Das geplante #Konjunkturpaket soll Bürger*innen nicht nur vor akutem Schaden bewahr[en]. Es geht auch darum, #Arbeitsmarkt und #Wirtschaft sozial gerecht und nachhaltig in Schwung zu bringen.“ (BMAS_Juni_8)

Während in der Arbeitsmarktpolitik also – abhängig von den verschiedenen sozialpolitischen Lösungen – sowohl *Giving-to-give*- als auch *Giving-to-promote*-Narrative auftauchen, dominieren in der Familienpolitik *Giving-to-give*-Narrative deutlich. Diese konstruieren Familien als Opfer der Krise, die von der Regierung „nicht allein gelassen“ (BMFSFJ_März_40) und deren Interessen „nicht vernachlässigt werden“ (BMFSFJ_April_57) dürften. Finanzielle Unterstützungsleistungen dominieren die *Giving-to-give*-Narrative, wie das folgende Narrativ zum Notfall-Kindergeldzuschlag zeigt:

„Viele Eltern verdienen wegen der #CoronaPandemie weniger und können nicht mehr für die ganze Familie sorgen. Um die finanziellen Folgen abzumildern, haben wir den #NotfallKiZ gestartet.“ (BMFSFJ_April_7)

Wichtig sind neben dem Lohnersatz für Eltern mit Betreuungspflichten Anpassungen des Elterngeldes, „Deutschland bekannteste und beliebteste #Familienleistung“ (BMFSFJ_April_87), die – so tweetet das BMFSFJ im April ganze sechs Mal – in der Pandemie „krisenfest“ gemacht werde (z. B. BMFSFJ_April_103) und auf die man sich auch in der Pandemie „verlassen“ könne (BMFSFJ_April_91), wodurch das Elterngeld ähnlich wie die Kurzarbeit in der Arbeitsmarktpolitik narrativ als Heldin konstruiert wird. In den Fällen, in denen *Giving-to-promote*-Narrative in der Familienpolitik auftauchen, beziehen sie sich überwiegend auf die Kinderbetreuung und damit auch auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Interessanterweise – und möglicherweise dem konservativen Charakter des deutschen Sozialstaats geschuldet – rücken in diesem Zusammenhang partiell auch Mütter als Zielgruppen familienpolitischer Maßnahmen ins Zentrum, da es vor allem sie seien, „die alles am Laufen halten“ (BMFSFJ_Mai_30). Auch im Zusammenhang mit dem Konjunkturpaket unterstreicht das Ministerium nicht nur den Nutzen für Familien, sondern auch für Frauen: „Branchen, in denen sie besonders häufig arbeiten, werden gestärkt – aber auch das Unternehmertum von Frauen und die #Vereinbarkeit von Familie und Beruf.“ (BMFSFJ_Juni_31)

Österreich

Aufgrund der Nähe zu Italien sowie früher erster Fälle kommuniziert Kanzler Kurz bereits ab Anfang März intensiv zu COVID-19 – zur Vorbereitung „auf alle Szenarien“ (Kurz_März_7) und zu Eindämmungsmaßnahmen (Kurz_März_13), die er später als im internationalen Vergleich früh und erfolgreich beschreibt (Kurz_April_46). Ein erstes sozialpolitisches Narrativ tweetet Kurz am 4. März:

„Sollte es schwerwiegendere Fälle geben, können wir das System der Kurzarbeit anbieten, mit dem wir in herausfordernden Zeiten gute Erfahrungen gemacht haben. Unser Ziel ist klar: Wir wollen Betriebe bestmöglich unterstützen & Arbeitsplätze in Österreich halten.“ (SK_März_9)

Ähnlich wie im deutschen Fall wird die Kurzarbeit hier als Lösung angekündigt, welche die Regierung als Heldin bereithalte. Der Einsatz der Kurzarbeit wird dabei nicht

primär als Unterstützung für von Arbeitslosigkeit bedrohte Menschen beschrieben, sondern dient im Sinne eines *Giving-to-promote* wirtschaftlicher Unterstützung und Arbeitsplatzsicherung. Dieses Narrativ zieht sich in ähnlicher Form fort; häufig treten dann in einem grundsätzlich gleichbleibenden Handlungsstrang andere Held*innen und Opfer auf, zudem kommen später in Form der Konjunkturmaßnahmen neue Lösungen hinzu. Zwei sprachliche Mittel sind hierbei kennzeichnend, wobei das erste im folgenden Tweet von Kurz gut zum Ausdruck kommt:

„Wir haben als Bundesregierung entschieden, 38 Milliarden Euro in die Hand zu nehmen. Unser Zugang ist klar: Koste es, was es wolle! Wir werden alles tun, was notwendig ist, um Arbeitsplätze zu schützen & den Wirtschaftsstandort Österreich gut durch diese Krise zu führen.“ (Kurz_April_8)

Der hyperbolische Ausdruck „Koste es, was es wolle“ (z. T. auch „alles Menschenmögliche“; Kurz_März_84) soll die höchste Kraftanstrengung der Regierung verdeutlichen. Den Bogen hierzu schlägt der Ausdruck, mit vereinten Kräften kämpfe man „um jeden Arbeitsplatz in Österreich“ (Aschbacher_Juni_4). Der Ausdruck des „Kämpfens“ verstärkt das Heldinnenbild, während die individuelle Adressierung („jeder Arbeitsplatz“) als Ausdruck der Empathie interpretiert werden kann. Von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte treten dementsprechend als Opfer auf. Damit zusammenhängend finden sich v. a. im März/April viele Narrative, in denen Arbeitgeber*innen aufgerufen werden, die „angebotene“ Lösung zu nutzen und mitzutragen („Kurzarbeit vor Kündigung“, z. B. Aschbacher_März_29). Später erweitert sich die Darstellung der Kurzarbeit partiell von einer Lösung hin zur Heldin selbst, die Arbeitsplätze gesichert habe. Häufig wird dies mit der Nennung von Zahlen als sprachlichem Mittel verbunden:

„Durch die #CoronaKurzarbeit konnten bisher über 600.000 Arbeitsplätze in [Flagge Österreich] gesichert werden. Wir als Bundesregierung werden weiterhin alles Mögliche tun, um für jeden die Inanspruchnahme der Corona-Kurzarbeit zu gewährleisten, damit auch nach der Krise mit dem gewohnten Team durchgestartet werden kann.“ (CA_April_29)

Das mehrfach gewählte Bild des „Durchstartens“ nach der Krise entspricht dem Charakter des *Giving-to-promote*. Hingegen finden sich *Giving-to-give*-Narrative in Österreich insbesondere in der Arbeitsmarktpolitik deutlich seltener als in Deutschland. Zum Teil sind sie – wenn sie verwendet werden – auf bestimmte Branchen oder Betriebe bezogen, die dann als Opfer auftreten. Etwa wird betont, die Situation sei „für ganz besonders betroffene Branchen wie Reiseveranstalter, Gastronomie & Tourismus hart“ (Kurz_Mai_26; auch Kurz_Juni_29). Obgleich des wirtschaftlichen Kontextes identifizieren wir hier insofern einen *Giving-to-give*-Plot, als dass kein direkter Bezug zu einem hiermit verknüpften Ziel (z. B. „wirtschaftliches Durchstarten“) hergestellt wird, sondern die Opferdarstellung dominiert. Ein weiteres *Giving-to-give*-Narrativ findet sich mit Blick auf die Bonuszahlungen für Beschäftigte im Lebensmittelhandel:

„Es ist ein starkes Zeichen der Lebensmittelketten, Mitarbeiterinnen & Mitarbeiter, die täglich die Versorgung in #Österreich sicherstellen, mit Bonuszahlungen zu belohnen. Für uns ist daher klar, dass dieser Bonus komplett steuerfrei gestellt werden muss.“ (Kurz_März_105)

Wie in Deutschland treten „systemrelevante Beschäftigte“ hier als besonders verdiente Corona-Krisenheld*innen auf; ggf. ließen sich auch die Lebensmittelketten und die Regierung als „Nebenheld*innen“ erkennen. Weitere *Giving-to-give*-Narrative finden sich für die Arbeitsmarktpolitik nur vereinzelt.

Wie in der quantitativen Analyse beschrieben, dominieren in der Familienpolitik hingegen *Giving-to-give*-Plots. Zudem ist der o. g. Kontext wichtig, dass die österreichischen Kitas und Schulen für berufstätige Eltern ohne Alternative „auf dem Papier“ (Blum & Dobrotić, 2021) geöffnet blieben. Es wird daher Mitte März vielmehr als „Ziel“ beschrieben, „dass so viele Kinder wie möglich Zuhause betreut werden“ (Aschbacher_März_17). Die Betriebe werden dafür aufgefordert, „Sonderbetreuungszeit“ zu gewähren und dafür ein Drittel der Lohnkosten durch den Staat rückerstattet zu bekommen; diese „Lösung“ wird aber – wohl angesichts ihres nicht-verbindlichen und wenig generösen Charakters – in den Narrativen wenig thematisiert. Lösungen, die stattdessen für die als verdient und stark belastet konstruierten Familien hervorgehoben werden, sind z. B. Familienberatungsstellen (Aschbacher_März_50) wie auch Solidarität und Durchhaltevermögen:

„Auch in Krisenzeiten dürfen wir als Eltern nicht den Anspruch an uns haben, allzu perfekt zu sein. Seien wir nicht zu streng mit uns selbst und erinnern uns täglich daran, was alles gut gelaufen ist. Wenn die Krise vorbei ist – und sie wird mit Sicherheit vorbei gehen – kann man auch stolz sein, dass wir diese Zeit #gemeinsam mit unseren Kindern geschafft haben.“ (Aschbacher_März_52)

Hierbei werden auch bestimmte rhetorische Mittel eingesetzt, z. B. indem die Ministerin beschreibt, „als Mutter von drei Kindern“ (Aschbacher_März_39) verstehe sie die Doppelbelastung gut. Auch wenn die Opferdarstellung überwiegt, finden sich vereinzelt auch Held*innendarstellungen von Familien, z. B. wenn es zu einem Tweet zum Muttertag heißt: „In den letzten Wochen waren die Mütter in den Familien die Alltagsheldinnen, die für Zusammenhalt und Stabilität gesorgt haben, um diese Zeit so gut zu meistern.“ (Aschbacher_Mai_16)

Ab Mitte April tritt zum Setting der Vereinbarkeit das Problem des finanziellen Unterstützungsbedarfs von Familien hinzu, die in der Pandemie Einkommenseinbußen erleiden müssen. Dies wird mit den entsprechenden Expansionsmaßnahmen (v. a. Corona-Familienhärtefonds) verknüpft.

„Die Coronakrise stellt besonders Familien mit Kindern vor große Herausforderungen. Zur alltäglichen Belastung kommen oft auch finanzielle Nöte und Unsicherheiten – und genau da wollen wir als Bundesregierung unterstützen. Wir lassen niemanden zurück und helfen dort, wo es sinnvoll und notwendig ist.“ (Aschbacher_April_22)

„Familien mit Kindern“ werden hier über die Schlagworte „Not“ und „Unsicherheit“ als Opfer konstruiert, denen die Regierung als Heldin beistehe. Häufig wird in anderen Tweets betont, diese Familien seien „durch die Krise unverschuldet in Not geraten“ (Aschbacher_April_20) – was zumindest implizit als Leerstelle von einem „verschuldet in Not“ geraten abgrenzt (z. B. durch Konstruktion von Arbeitslosen als „unverdiente“ Gruppe; Blum & Kuhlmann, 2019). Der rhetorisch hyperbolische Charakter der o. g. „Lösung“ – nämlich das „Wir lassen niemanden zurück“ – ist dabei durchaus ähnlich zum Motiv der Kurzarbeit, um „jeden einzelnen Arbeitsplatz“ zu kämpfen. Während sich beide Narrative in ihrem Plot unterscheiden, teilen sie die Bezugnahme auf einen starken, fürsorgenden Sozialstaat.

5 Fazit

Wie die Analyse gezeigt hat, werden in der Kommunikation der sozialpolitischen Pandemiemaßnahmen in Deutschland und Österreich zahlreiche Konstruktionen erkennbar, die bestimmte Bevölkerungsgruppen über *Giving-to-give*- und *Giving-to-promote*-Narrative als „verdient“ darstellen. In den Narrativen werden diese Gruppen im Kontext von Maßnahmen zur Abfederung der sozialen und wirtschaftlichen Krisenfolgen konstruiert. Die Narrativanalyse demonstriert dabei Parallelen zwischen beiden Ländern, die bis in einzelne Ausdrücke und Bilder hineinreichen. Bindet man die genutzten Krisenerzählungen zurück an ihre Funktionen, Ängste zu reduzieren (Gadinger & Michaelis, 2021) sowie Akzeptanz und Verbindlichkeit für getroffene Maßnahmen zu erzeugen (Boin, McConnell & 't Hart, 2021), so lassen sie sich für die hier untersuchte „erste Welle“ der Pandemie durchaus als erfolgreich einordnen¹⁰ (so, zumindest für die frühe Phase, auch Gadinger & Michaelis, 2021). Dies muss auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass durch die Verknüpfung von Containment-Maßnahmen und sozialpolitischen Maßnahmen potenziell die Legitimation für erstere in der Bevölkerung gestärkt wird. Die Analyse bekräftigt, dass die Narrative der sozialpolitischen Maßnahmen dabei von zentraler Bedeutung für das „meaning making“ in der Krise insgesamt waren: So wurden *Giving-to-give*-Narrative genutzt, um Leidtragenden der Krise und auch der Containment-Maßnahmen selbst Unterstützung zuzusichern (z. B. über Kinderboni); *Giving-to-promote*-Narrative wiederum sollten Hoffnung auf eine „gute (wirtschaftliche) Zukunft“ (z. B. über Kurzarbeit) erzeugen.

Die leicht technisch anmutende Erhebung narrativer Strukturelemente mithilfe des NPF-Rahmens soll dabei nicht im Nebeneinander einzelner Plots verbleiben, sondern vielmehr demonstrieren, wie sich ein übergeordnetes Krisennarrativ mosaikstückhaft zusammensetzt und grundsätzlich gleichbleibende Handlungsstränge auf verschiedene Kontexte angewendet werden. In beiden Ländern wurde eine handlungsfähige Regierung, die „niemanden zurücklasse“, sowie teilweise auch der damit verbundene starke, fürsorgliche Sozialstaat als Held*in konstruiert. Sprachlich steht hierfür der – ursprünglich auf den ehemaligen EZB-Chef Mario Draghi während der Eurokrise – zurückgehende Ausdruck des „Was auch immer es kostet“ (*Whatever it takes*) (Tageschau, 2014). Von beiden Regierungen wurde betont, um „jeden einzelnen Arbeitsplatz“ zu kämpfen, um – auch hier wird dasselbe Bild gewählt – nach der Krise „mit dem gewohnten Team wieder durchzustarten“. Es handelt sich also hier gewissermaßen um ein Meta-Narrativ des „Wir sind Helden“, das sich in den einzelnen Plots widerspiegelt – wobei sich das „Wir“ auf die Erzähler*innen (d. h. die Regierung) und den Sozialstaat bezieht, aber auch die Bevölkerung in ein „Wir“ des gemeinsamen Handelns einbezieht. Gehandelt wird solidarisch für Opfer der Krise, während die Erzählung (mit Ausnahme des Coronavirus) nur wenige Schurk*innen kennt.

Im Detail zeigen sich zwischen Deutschland und Österreich aber auch deutliche narrative Unterschiede: Während *Giving-to-give*-Narrative in Deutschland politikfeldübergreifend prominent sind, sind sie in Österreich in der Arbeitsmarktpolitik deutlich geringer ausgeprägt. In Deutschland liegt ein stärkerer Fokus auf der materiellen Unterstützung der Leidtragenden der Pandemie; in den österreichischen Narrativen rückt der Erhalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stärker in den Fokus. Fraglos richten politische Akteur*innen ihre Krisenmaßnahmen und damit einhergehend auch die Kommunikation dieser Maßnahmen nicht ausschließlich danach aus, Vertrauen zu

stärken und Zusammenhalt zu beschwören, um als Gesellschaft gemeinsam die Krise zu meistern (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2016; Boin, McConnell & 't Hart, 2021). So mag es auch auf eine Orientierung an potenziellen Wählergruppen hindeuten, dass sich in Österreich (mit konservativer Arbeits- und Familienministerin) eine Fokussierung auf Unterstützung für Arbeitgeber*innen beobachten lässt, während vom sozialdemokratischen Arbeitsminister Heil in Deutschland „verdiente“ Arbeitnehmer*innen hervorgehoben werden. Dies ließe sich in zukünftiger Forschung weiter ergründen. Der Blick auf die Konstruktion von Gruppen – insbesondere als „verdiente“ oder „unverdiente“ Adressat*innen politischer Entscheidungen – ergänzt somit etablierte politikwissenschaftliche Annahmen in Bezug auf variierende Machtressourcen von Gruppen (siehe auch Schneider & Ingram, 1993).

Narrative „Leerstellen“ weisen gleichsam indirekt darauf hin, welche Gruppen *nicht* als zentrale sozialpolitische Zielgruppen adressiert wurden und – zumindest im Kontext der untersuchten Regierungskommunikation – unerwähnt und somit quasi „unsichtbar“ blieben, wie z. B. migrantische Arbeitnehmer*innen (Harris, Römer & Henninger, 2020) oder Obdachlose. Dazu gehören auch Künstler*innen oder Studierende als verdiente, aber politisch schwache Gruppen, die wiederholt das geltende Unterstützungsangebot als unzureichend kritisiert haben.

Insgesamt zeigt die Analyse eine Vielzahl „verdienter“ Gruppen, die in der Krise sozialpolitische Leistungen erhalten. Dabei scheinen die sozialpolitischen Corona-Narrative quer zu üblichen Mustern und Annahmen zu liegen: So wird in theoretisch-konzeptioneller Hinsicht davon ausgegangen, dass als verdient angesehene, aber politisch schwache Gruppen (*dependents*) wie z. B. Familien und Kinder eher über *Giving-to-promote*-Narrative adressiert werden, während sich für als verdient angesehene, politisch starke Gruppen (*advantaged*) wie z. B. Rentner*innen primär *Giving-to-give*-Narrative finden (Blum & Kuhlmann, 2019; Schneider & Ingram, 1993). Unsere Analyse zeigt nun andere Muster, was damit erklärt werden kann, dass sich Zielgruppenkonstruktionen krisenbedingt umkehren können. Während die Familienpolitik in „normalen“ Zeiten als Paradebeispiel für sozialinvestive Policies und entsprechende *Giving-to-promote*-Narrative gilt (Blum & Kuhlmann, 2019), verliert sie mit der Schließung der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen diesen Charakter; Familien und Kinder treten in Narrativen beinahe ausschließlich als Opfer auf, die (materielle und psychologische) Unterstützung verdienen (*Giving-to-give*). Arbeitgeber*innen und Betriebe – häufig¹¹ als „verdient“ konstruiert – brauchen in der Krise Hilfe, um zur wirtschaftlichen Stärke zurückzufinden (*Giving-to-promote*). Und nicht zuletzt gibt es spezifische Corona-Held*innen (z. B. Pflegekräfte, Beschäftigte im Lebensmittelhandel), deren Krisenleistung honoriert werden soll (*Giving-to-give*) – wobei es eine andere Frage ist, ob diese Honorierung tatsächlich erfolgt.

Eine nächste Phase der Pandemiebearbeitung konzentriert sich auch auf die Frage, wer in Zukunft für die Kosten der Pandemie und ihre sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen aufkommen sollte. In diesem Zuge steht zu erwarten, dass klassische sozialpolitische Rückbaunarrative (Blum & Kuhlmann, 2019) an Bedeutung gewinnen werden. Auch die darin enthaltenen Zielgruppenkonstruktionen dürften sich (z. T. zurück) verschieben und der Konstruktion von „Schurk*innen“ (z. B. „gut durch die Krise gekommene Wohlhabende“; „zahlungsunwillige Bundesländer“) eine gesteigerte Bedeutung zukommen.

Anmerkungen

- 1 Der Policy-Bezug betrifft nicht notwendigerweise nur konkrete Policies, sondern z. B. auch Problem-beschreibungen, die mit einer Policy-Formulierung zusammenhängen. Die NPF-Minimaldefinition impliziert, dass es auch Narrative ohne Plot geben kann.
- 2 Daneben gibt es Narrative sozialpolitischen Rückbaus (Blum & Kuhlmann, 2019), die für den Unter-suchungskontext irrelevant sind und daher nicht behandelt werden (vgl. aber Kapitel 5).
- 3 In Blum und Kuhlmann (2019) sprechen wir von *Giving-to-shape*-Narrativen. Wir verwenden nun al-lerdings den Begriff „promote“, der u. E. die Zielrichtung eines Förderns hin zu positiver Entwicklung besser greifen kann.
- 4 Ab September 2020 zeigten sich in europäischen Ländern steigende Inzidenzwerte und neue Gegen-maßnahmen („zweite Welle“). Nach einer Prüfung des Datenmaterials für Juli/August wurden diese Monate nicht in die Analyse einbezogen, da sich durch die temporäre Entspannung kaum neue Maß-nahmen und ergiebige Narrative zeigten.
- 5 Dies entspricht früheren Ergebnissen zur wenig verbreiteten Twitter-Nutzung österreichischer Politi-ker*innen (Dolezal, 2015).
- 6 Dabei wurden Retweets ausgeschlossen.
- 7 De facto wurde diese stark demotiviert und kaum genutzt (Blum & Dobrotić, 2021).
- 8 Zur Untergliederung der Containment-Maßnahmen orientieren wir uns an den Policy-Indikatoren C1 bis C8 des *Oxford Stringency Index* (<https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>); zudem wurden Subcodes für reine Appelle vergeben sowie zu „Con-tainment allgemein“, wenn mehrere Typen angesprochen waren.
- 9 Zu beachten ist, dass wir für das BMFSFJ und BMAS zwei getrennte Accounts untersucht haben, wäh-rend Aschbacher für beide Ressorts zuständig war.
- 10 Für die „zweite Welle“ ab dem Herbst 2020 lässt sich wiederum für beide Länder beobachten, dass ei-ne solche glaubwürdige, Legitimität schaffende Krisenerzählung zunehmend nicht gelang.
- 11 Zumindest gilt das für die klein- und mittelständischen Betriebe, während große Konzerne regelmäßig als unverdient konstruiert werden.

Danksagung

Dieser Beitrag hat von Anregungen und Kommentaren zu früheren Versionen sehr pro-fitiert, wir bedanken uns bei Kathrin Loer, Renate Reiter, Annette Elisabeth Töller und den beiden anonymen Gutacher*innen. Unser Dank gilt Daniel Rasch für seine Hilfe beim Lösen eines kniffligen MaxQDA-Problems sowie Stephan Cordes, Artur Eibauer und Robin-Michel van Parijs für ihre Unterstützung bei der Datenerhebung. Die For-schung von Johanna Kuhlmann wurde gefördert durch die Deutsche Forschungsge-meinschaft (DFG) – Projektnummer 374666841 – SFB 1342.

Literatur

- Blum, Sonja & Dobrotić, Ivana (2021). Childcare-Policy Responses in the COVID-19 Pandemic: Un-packing Cross-Country Variation. *European Societies*, 23 (1), 545-63.
<https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1831572>.
- Blum, Sonja & Kuhlmann, Johanna (2019). Stories of How to Give or Take – Towards a Typology of Social Policy Reform Narratives. *Policy and Society*, 38 (3), 339-355.
<https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1657607>.
- Boin, Arjen, McConnell, Allan & ‘t Hart, Paul (2021). *Governing the Pandemic. The Politics of Nav-igating a Mega-Crisis*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Boin, Arjen, ‘t Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt (2016). *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure* (2. Aufl.). Cambridge: Cambridge University Press.

- Bonacker, Thorsten (2020). *Solidarität als Sicherheitsformel. Ein Beitrag zur Reihe „Sicherheit in der Krise“*. Soziopolis. Verfügbar unter: <https://www.sozio.polis.de/solidaritaet-als-sicherheitsformel.html> [21. Mai 2021].
- Bundesregierung (2020). *Fernsehansprache von Bundeskanzlerin Angela Merkel*. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/fernsehansprache-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-1732134> [17. November 2020].
- CORDIS (2020). Trending Science: Why Has ‘Flatten the Curve’ Become the Public Health Mantra in the Global Fight Against Coronavirus? Verfügbar unter: <https://cordis.europa.eu/article/id/415751-flatten-curve> [7. Mai 2021].
- Dolezal, Martin (2015). Online Campaigning by Austrian Political Candidates: Determinants of Using Personal Websites, Facebook, and Twitter. *Policy & Internet*, 7 (1), 103-119. <https://doi.org/10.1002/poi.3.83>.
- Esping-Andersen, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Flick, Uwe (2019). Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. In Nina Baur & Jörg Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (2. Aufl.) (S. 473-487). Wiesbaden: Springer VS.
- Flinders, Matthew (2020). Gotcha! Coronavirus, Crisis, and the Politics of Blame Game. *Political Insight*, 11 (2), 22-25. <https://doi.org/10.1177/2041905820933371>.
- Gadinger, Frank & Michaelis, Philipp (2021). Narrative als Form kollektiver Sinnstiftung: Schwieriges Erzählen in Zeiten großer Ungewissheit. In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 79-90). Frankfurt/New York: Campus.
- Gadinger, Frank, Jarzebski, Sebastian & Yildiz, Taylan (2014). Politische Narrative. Konturen einer politikwissenschaftlichen Erzähltheorie. In Dies. (Hrsg.), *Politische Narrative. Konzepte – Analysen – Forschungspraxis* (S. 3-38). Wiesbaden: Springer VS.
- Gray, Garry & Jones, Michael D. (2016). A Qualitative Narrative Policy Framework? Examining the Policy Narratives of US Campaign Finance Regulatory Reform. *Public Policy and Administration*, 31 (3), 193-220. <https://doi.org/10.1177/0952076715623356>.
- Harris, Eloisa, Römer, Friederike & Henninger, Jakob (2020). *Covid-19 and Migrant Workers’ Social Rights*. Verfügbar unter: <https://www.socialeurope.eu/covid-19-and-migrant-workers-social-rights> [1. Dezember 2020].
- Kuhlmann, Johanna & Blum, Sonja (2021). Narrative Plots for Regulatory, Distributive, and Redistributive Policies. *European Policy Analysis*, 7 (S2), 276-302. <https://doi.org/10.1002/epa2.1127>.
- Masch, Lena & Gabriel, Oskar W. (2020). How Emotional Displays of Political Leaders Shape Citizen Attitudes: The Case of German Chancellor Angela Merkel. *German Politics*, 29 (2), 158-179. <https://doi.org/10.1080/09644008.2019.1657096>.
- Merry, Melissa (2016). Constructing Policy Narratives in 140 Characters or Less: The Case of Gun Policy Organizations. *Policy Studies Journal*, 44 (4), 373-395. <https://doi.org/10.1111/psj.12142>.
- Mintrom, Michael & O’Connor, Ruby (2020). The Importance of Policy Narrative: Effective Government Responses to Covid-19. *Policy Design & Practice*, 3 (3), 205-227. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1813358>.
- Moser, Sebastian & Schlechtriemen, Tobias (2021). Sozialfiguren der Corona-Pandemie. Digitales Kolloquium „Soziologische Perspektiven auf die Corona-Pandemie“. Verfügbar unter: <https://coronasozio.logie.blog.wzb.eu/podcast/sebastian-moser-und-tobias-schlechtriemen-sozialfiguren-der-corona-pandemie/> [27. Mai 2021].
- Nullmeier, Frank (2020). Covid-19-Pandemie und soziale Freiheit. *Zeitschrift für Politische Theorie*, 11 (1), 127-154. <https://doi.org/10.3224/zpth.v11i1.13>.
- Sack, Detlef, Roland, Aanor & Fuchs, Sebastian (2021). Vom Lockdown in die Staatsbeteiligung? Wirtschaftspolitik in der Covid-19 Pandemie. *dms – der moderne staat*, 14 (2), 264-283. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.15>.

Schneider, Anne & Ingram, Helen (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review*, 87 (2), 334-347.
<https://doi.org/10.2307/2939044>.

Scholz, Olaf (2020). „Ich kämpfe um jeden Job“ – Olaf Scholz im Interview mit dem Tagesspiegel. 11.05.2020. Verfügbar unter:
<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Interviews/2020/2020-05-10-Tagesspiegel.html> [27. Mai 2021].

Schulten, Thorsten & Müller, Torsten (2020). Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise. Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa. *Policy Brief WSI* 38, 04/2020. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Shanahan, Elisabeth A., Jones, Michael D. & McBeth, Mark K. (2018). How to Conduct a Narrative Policy Framework Study. *The Social Science Journal*, 55 (3), 332-345.
<https://doi.org/10.1016/j.soscij.2017.12.002>.

Stone, Deborah (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (3. Aufl.). New York: W.W. Norton & Company.

Tagesschau (2014). Draghis historische Rede am 26. Juli 2012. Drei Wörter, die den Euro retteten. Verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/eurorettung-100.html> [30. August 2021].

Anschrift der Autorinnen:

Dr. Sonja Blum, FernUniversität in Hagen, Institut für Politikwissenschaft, Lehrgebiet Politikfeldanalyse & Umweltpolitik, E-Mail: sonja.blum@fernuni-hagen.de.

Dr. Johanna Kuhlmann, Universität Bremen, SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, E-Mail: johanna.kuhlmann@uni-bremen.de.

Anhang

Tabelle 4: Kodierschema

Codes	Sub-Codes
Politikfeld	Containment; Arbeitsmarkt; Familie/Kinder; Gesundheit; Wohlfahrt; Andere
Setting / Problem	Coronakrise (unspezifisch); Containment; finanzieller Unterstützungsbedarf; Versorgung (Lebensmittel etc.); Bildung; Vereinbarkeit Familie-Beruf; Gesundheit; Löhne/Arbeitsbedingungen; Wirtschaftliche Lage; Arbeitslosigkeit/Beschäftigung; Grundrechte; Andere
Moral / Lösung	Impfung; wirtschaftliche Stimuli; Kindergeld/Familienbeihilfe; Kurzarbeit; Sonderurlaub/Lohnersatz Eltern; bessere Löhne und Arbeitsbedingungen; Containment (10 Unterkategorien); Grundeinkommen; „Unterstützung“ (unspezifisch); Beratung und Information; Durchhaltevermögen/Moral; Medizinische Versorgung; Solidarität und Zusammenhalt; Andere
Charakter: Held*in	Bevölkerung („Ihr“); Regierung/Verwaltung („Wir“); systemrelevante Beschäftigte; Wohlfahrtsstaat; Containment-Policies; Familien; Arbeitgeber*innen/Betriebe; Arbeitnehmer*innen; Andere
Charakter: Schurk*in	Coronavirus; Corona-Regelbrecher; Mächtige Contender; Superspreader; Desinformation; Andere
Charakter: Opfer	COVID-19-Risikogruppen; Ältere; von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte; Arbeitgeber*innen/Betriebe; Bevölkerung („Ihr“); Familien; Wirtschaft; Kinder/Jugendliche; Opfer häuslicher Gewalt; Arbeitslose; Andere
Plot	<i>Giving-to-give</i> ; <i>Giving-to-promote</i> ; Andere
Sprache	Zahlen; Hyperbolische Figur; Persönliche Note; Ausrufesatz; Symbol; Emotionale Sprache

Anmerkung: Weitere Kategorien des Kodierschemas (Kuhlmann & Blum, 2021) spielten für diesen Beitrag keine Rolle.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 5: Settings und Moral (Anzahl)

Setting (Probleme)	D	A	Moral (Lösungen)	D	A
Containment	59	198	Containment-Maßnahmen, davon v.a.	68	110
			- Containment allgemein	19	51
			- Appelle (Abstand etc.)	37	26
			- Kita-/Schulschließungen	10	12
Arbeitslosigkeit/Beschäftigung	47	73	Solidarität und Zusammenhalt	39	44
Finanzieller Unterstützungsbedarf	47	9	Grundeinkommen	36	10
Vereinbarkeit Familie-Beruf	42	21	„Unterstützung“ (unspezifisch)	35	22
Corona-Krise (unspezifisch)	35	18	Beratung und Information	26	12
Wirtschaftliche Lage	14	71	Kurzarbeit	23	35
Gesundheit	13	23	Sonderurlaub/Lohnersatz Eltern	17	5
Bildung	4	3	wirtschaftliche Stimuli	17	6
Löhne und Arbeitsbedingungen	4	3	Bessere Löhne und Arbeitsbedingungen	14	6
Grundrechte	3	9	Durchhaltevermögen/Moral	7	18
Versorgung (Lebensmittel etc.)	1	12	Kindergeld/Familienbeihilfe	6	3
Andere	55	9	Medizinische Versorgung	–	7
			Impfung	5	2
			Andere	29	36

Quelle: Eigene Datenauswertung.

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 wiedergespiegelt; zudem mangelt es an konzeptionell unterlegten Analysekr Kriterien, 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

schwankenden Asylzahlen und Veränderungen in den Rechtsgrundlagen ein Auf und Ab in der Anzahl seiner Mitarbeiter*innen und damit einhergehend eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung in der Aufgabenwahrnehmung. Im Herbst 2015 wurde der bisherige Höhepunkt der Asylzugänge nach Deutschland im Jahr 1992 (damals rund 438.000 Anträge) überstiegen: 2015 stellten rund 477.000 und 2016 rund 746.000 Personen einen Antrag auf Asyl. Trotz rückläufiger Zahlen in den Folgejahren – 2020 sank die Zahl auf rund 122.000 Asylantragstellungen – hielt der Druck auf das BAMF unter anderem zum Abbau von Rückständen an (BAMF, 2020a; Antragszahlen bezogen jeweils auf Erst- und Folgeanträge).

In dieser Krise erwuchsen Forderungen aus Politik und Öffentlichkeit an das BAMF und die am Aufnahme- und Asylprozess beteiligten Bundes- und Landesbehörden nach einer umgehenden Prozessoptimierung zur Bewältigung der akuten Situation. In der Konsequenz wurde im BAMF eine Reihe von Veränderungen in den Arbeitsweisen der Behörde und an den Schnittstellen zu anderen Behörden durchgeführt. Aufgrund des Fehlens einer empirischen Untersuchung erhebt der Artikel keinen Anspruch darauf, den Erfolg dieser Prozesse und damit die Legitimierung als erfolgreiche Innovation bewerten zu können. Der Artikel fokussiert vielmehr als konzeptioneller Beitrag und unter Rückbezug auf öffentlich zugängliche Dokumente zu den Entwicklungen im BAMF auf die Rahmenbedingungen und Mechanismen während des „laufenden“ Innovationsprozesses. Vom übergreifenden Forschungsinteresse geleitet, besteht das zentrale Ziel des Artikels darin, die Kompatibilität des erweiterten Innovationsbegriffs mit der Verwaltungspraxis zu beleuchten und die spezifischen Bedingungen für Verwaltungsinnovationen zu identifizieren. Dazu wird ein Analyserahmen erarbeitet, um das Fallbeispiel BAMF und als zukünftiges Forschungsdesiderat auch andere Behörden hinsichtlich ihrer Innovationsfähigkeit und möglicher Ansatzpunkte zur Innovationsförderung zu verorten.

Der Artikel geht folgendermaßen vor: Auf Basis der aktuellen Entwicklungslinien der Innovationsforschung wird eingangs mithilfe von drei zentralen Innovationsmerkmalen einschließlich jener Spannungsfelder, in welchen diese Merkmale ausgehandelt werden, ein konzeptionelles Analyseraster erarbeitet sowie die für den Artikel gewählte Innovationsdefinition vorgestellt. Dieses Raster dient anschließend als Grundlage, um die spezifischen Bedingungen für Verwaltungsinnovationen anhand der Krisenerfahrung des BAMF zu analysieren und abschließend zu diskutieren, welche Ansatzpunkte sich auf Basis dieser Erkenntnisse zur Stärkung der Innovationsbereitschaft auch für andere Behörden ableiten lassen.

2 Konzeptionelle Grundlagen zur Untersuchung von Innovationsprozessen in der öffentlichen Verwaltung

Den Grundstein der Innovationsforschung legte Joseph A. Schumpeter, der mit seiner Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung zu Beginn des 20. Jahrhunderts den Innovationsbegriff als Umsetzung neuer oder deutlich optimierter Produkte, Güter oder Dienstleistungen, eines Prozesses oder einer neuen Marketing- oder Organisationsmethode etablierte (OECD & Eurostat, 2005, p. 46). Dieser ursprünglich vorrangig technologisch-ökonomisch ausgerichtete Ansatz wurde in den letzten Jahrzehnten weiter-

entwickelt. Zum einen wurde das Forschungsinteresse aus der Perspektive der Geographie und der Netzwerkforschung auf die hinter den Innovationen stehenden Systeme, Netzwerke und gesellschaftlichen Zusammenhänge ausgeweitet (Bathelt & Depner, 2003). Beginnend in den 2000er Jahren wuchs zum anderen die Bedeutung von Innovation für die Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen. In diesem Zuge wurde das Konzept der sozialen Innovation, ursprünglich auf Wolfgang Zapf (1989) zurückgehend, durch ein Bündnis von Forschenden in Deutschland in Form einer Erklärung „Soziale Innovation für Deutschland“ als Bestandteil der Innovationspolitik ausgerufen (Howaldt, Kopp & Schröder, 2014). Jürgen Howaldt und Michael Schwarz (2010, pp. 15 f.) beschrieben sogar einen Paradigmenwechsel von einem durch die Industriegesellschaft geprägten technisch-orientierten Innovationsverständnis hin zu einem Paradigma des sozialen Wandels in der Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft. Trotz einer strukturellen Ähnlichkeit der verschiedenen Innovationstypen (Bund, Gerhard, Hölscher & Mildener, 2015, p. 59) erfordert diese Neuerforschung und Weitung des Innovationsbegriffes (Jungmann, Baur & Ametowobla, 2015, p. 9) im ersten Schritt eine entsprechend erweiterte Definition sowie die Abgrenzung von benachbarten Konzepten.

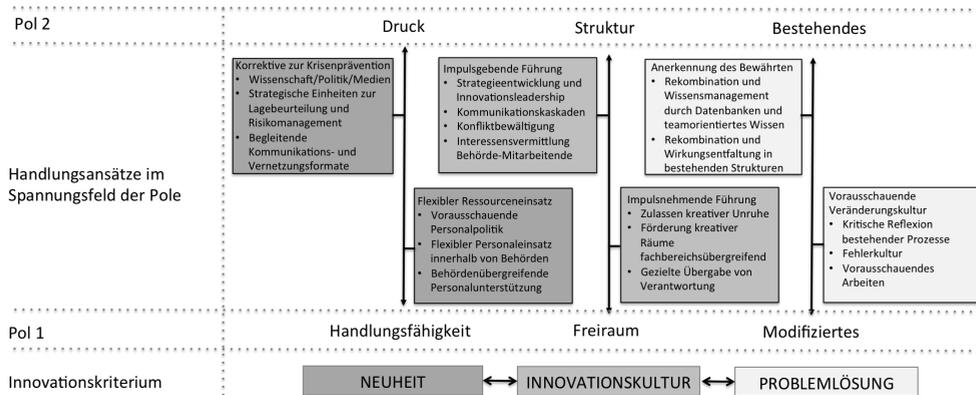
Innovation kann als spezifische Ausprägung von sozialem Wandel (Jungmann, Baur & Ametowobla, 2015, p. 13) interpretiert und als eine Veränderung von konkreten Praktiken „mit unterschiedlichen Reichweiten“ von Wandel als „dauerhafte Veränderungen gesellschaftlicher Strukturen“ (Hofbauer, 2016, S. 14) abgegrenzt werden. Wandel beinhaltet zudem ein primär passives Element, indem dieser „passiert“ (Hutter, Knoblauch, Rammert & Windeler, 2015, p. 34) und nicht vollumgreifend gesteuert werden kann. Diese Interpretation von Wandel entspricht den evolutionären Theorien von institutionellem Wandel und der dort vertretenen Annahme, dass erfolgreiche Regelwerke durch die unkoordinierte Selektion von Individuen überdauern; dies ist abzugrenzen von Theorien, die diesen Wandel als bewusst gesteuerte Festsetzung von Regelwerken durch kollektive Einheiten wie Staat oder eine spezifische Gemeinschaft definieren (zusammenfassend Coccia, 2018, pp. 338 f.). Die konkrete Steuerung von Wandel wird hingegen durch das Konzept des Veränderungs-/Change Managements abgebildet, welches auf die kurz- bis mittelfristig orientierte Organisation und Begleitung von Veränderungen fokussiert (Doppler & Lauterburg, 2014, S. 99 f.). Andere Autor*innen interpretieren diese Steuerung von Wandel als geplanten Innovationsprozess (Bright & Godwin, 2010, pp. 180 ff.), was wiederum die enge Verschränkung dieser benachbarten Konzepte verdeutlicht. Das Interesse des vorliegenden Artikels liegt auf Veränderungen im BAMF, die sich im Falle der erfolgreichen Implementierung als Innovationsprozess legitimieren lassen, zu einem Wandel in der Organisation beitragen können und durch Führungskräfte im Sinne eines geplanten Innovationsprozesses bzw. eines Veränderungs-/Change Managements intendiert und gesteuert werden.

Zur einheitlichen Definition von Innovation werden im Folgenden – angelehnt an eine kritische Reflektion zum sozialen Innovationsbegriff nach Reinhard Hofbauer (2016) – drei zentrale Innovationskriterien, die in den jeweiligen Strömungen der Innovationsliteratur mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung aufgegriffen werden, diskutiert: 1) Neuartigkeit, 2) Innovationskultur sowie 3) Problemlösung. Um die Fähigkeit von Behörden zur Erreichung dieser drei Merkmale untersuchen zu können, wird für diesen Artikel ein konzeptionelles Analyseraster erarbeitet. Die ökonomische Innovationsforschung (z. B. Stern & Jaberg, 2010, S. 11, 341) hat gezeigt, dass das Element

„Spannung“ bzw. der gezielte Umfang mit dieser Spannung einen entscheidenden Ansatzpunkt zur Innovationsförderung darstellt. Um nun die spezifischen Bedingungen für Verwaltungsinnovationen analysieren zu können, werden daher als Analyseraster entsprechende Spannungsfelder auf Basis der Erkenntnisse zu Erfolgsfaktoren für Innovationen aus Unternehmen abgeleitet und im empirischen Teil des Artikels anhand das Fallbeispiels des BAMF für die Praxis der öffentlichen Verwaltung reflektiert. Diese miteinander verknüpften Spannungsfelder, deren Herleitung Gegenstand dieses Kapitels ist, sowie ihre Relevanz für die drei Innovationsmerkmale sind in *Abbildung 1* dargestellt. Sie bilden den Analyserahmen für die empirische Analyse in Kapitel 3 und die Grundlage für die Formulierung von Handlungsansätzen zur Innovationsförderung in Behörden in Kapitel 4.

Neuheit bildet das erste Innovationskriterium und ist Bestandteil nahezu aller Innovationsdefinitionen. Dennoch können im Zuge der Ausdifferenzierung des Innovationsbegriffes unterschiedliche Nuancen der Interpretation des Neuartigkeitsgrades konstatiert werden. So kann sich Neuartigkeit auf ein spezifisches Umfeld oder sogar auf nur wenige Individuen beziehen (Hofbauer, 2016, S. 11). Nach Jutta Bott (2013, S. 35) liegt eine subjektive Neuigkeit dann vor, wenn diese auf dem Markt vorhanden ist, aber in einer spezifischen Organisation erst neu eingeführt wird. Katrin Gillwald (2000, S. 41) prägte im Zusammenhang mit dem Konzept sozialer Innovation zudem den Begriff einer „relativen Neuartigkeit“. Sie betonte, dass sich soziale Innovation im Vergleich zur technischen Innovation weniger über eine auch im Zusammenhang mit dem Patentrecht stehende „absolute Neuartigkeit“ definiert, sondern „über ihre Folgen und Weiterungen (...) und durch die zur ‚Veralltäglichung‘ der Innovationen gehörenden Anpassungen im Umfeld“ (ebd., 43). Hofbauer (2016) plädiert in diesem Kontext für eine „bescheidenere Lesart von ‚anders als bisher‘ und ‚in gewisser Weise neu kombiniert““ (Hofbauer, 2016, S. 10). Damit ist Neuheit auch nicht zwangsläufig mit radikaler Neuschöpfung gleichzusetzen: Verena Müller, Nina Rosenbusch und Andrea Bausch (2013) unterscheiden explorative Innovationsprozesse, die sich auf ungewohnten Pfaden bewegen, um radikal Neues zu entwickeln, von Innovationsprozessen, die nach Modifizierung von Bestehendem streben. Trotz dieser unterschiedlichen Nuancen besteht in der Forschungslandschaft weitgehend Einigkeit, dass es sich bei einer Innovation zumindest um eine Modifikation im Sinne einer Verbesserung zum Vorstadium handeln muss (Hutter, Knoblauch, Rammert & Windeler, 2015, p. 34). Die Motivation, Neues hervorzubringen, wird in der ökonomischen Innovationsforschung unter dem Schlagwort „Economics of Innovation“ (OECD & Eurostat, 2005, p. 29) beschrieben; der Markt bildet demzufolge die „quasi-natürliche Umwelt“ (Braun-Thürmann, 2005, S. 22) für Innovationen und impliziert einen Innovationsdruck zur Sicherung von Marktvorteilen. Gleichzeitig sind unter Rückbezug auf die Ressourcentheorie nach Jay Barney (1991) und den Fähigkeiten-Ansatz nach David Teece (2009) die Verfügbarkeit von Ressourcen und die Fähigkeit, diese Ressourcen an die sich wandelnde Umwelt anpassen zu können, essentiell, um auf diesen Innovationsdruck reagieren zu können. Die Bedeutung von finanziellen und personenbezogenen Ressourcen wurde für Innovationsprozesse in Unternehmen (Müller, Rosenbusch & Bausch, 2013, p. 20) sowie auch für soziale Innovationen (Müller, Lurtz, Rüede, Kopf & Russo, 2013, S. 47) nachgewiesen. Damit kann als ein erstes Spannungsfeld bei der Aushandlung von Innovationsprozessen das Wechselspiel zwischen Druck und der Verfügbarkeit von Ressourcen im Umgang mit diesem Druck abgeleitet werden (*Abbildung 1*).

Abbildung 1: Analyserahmen zur Ableitung von Ansatzpunkten zur Stärkung der Innovationsbereitschaft von Behörden



Quelle: Eigene Darstellung.

Innovationsprozesse stellen des Weiteren grundsätzlich soziale Aushandlungsprozesse einschließlich der jeweiligen Intentionen, Wertebezüge und Konflikte dar (Hofbauer, 2016). Aufgrund dieser gesellschaftlichen Einbettung nimmt die Innovationskultur als zweites Wesensmerkmal von Innovation eine entscheidende Rolle ein und begegnet zwei wesentlichen strukturellen Schwächen der deutschen Innovationspolitik: So attestierte die Fraunhofer-Gesellschaft (2004, S. 77) der deutschen Innovationspolitik eine strukturelle Schwäche zum einen dahingehend, dass in der Politik weiterhin das Verständnis eines linearen Innovationsmodells dominiere. Christian Seelos und Johanna Mair (2012, p. 49) fordern in diesem Kontext eine stärkere Beachtung des Wertes von Prozessen der Weiterentwicklung an sich: „It is time to move from innovation as an ideology to innovation as a process – a transition that might be less glamorous but will be more productive“. Der idealtypische Ablauf eines Innovationsprozesses (Verworn & Herstatt, 2007) beginnt mit einer Ideengenerierung, es folgt die Konzeptentwicklung und Produktplanung bis hin zu einem Prototyp und der Pilotierung, und es schließt sich die Phase der Produktion oder Einführung und Durchdringung des Marktes an. Dieser Prozess läuft in der Praxis – wie später gezeigt wird – nur selten linear ab und einzelne Prozessschritte können durch das Lernen aus Fehlern bereits einen Wert an sich erbringen. Dies kann am „Haus der Innovation“, welches Hill (2019) als Metapher für den Innovationsprozess in der öffentlichen Verwaltung nutzt, nachvollzogen werden: Im ersten Stockwerk stehen die Auslöser von Innovation im Vordergrund – dies sind z. B. Probleme oder Zielabweichungen, Anreize oder auch anregende oder provozierende Routinen. Im zweiten und dritten Stockwerk, in denen es um Kontexte, Kultur sowie Verstärker geht, fungieren u. a. paradoxe Verhältnisse, Selbstvertrauen oder Ermutigung sowie Fehler, Feedback oder sich eröffnende Möglichkeiten als Verstärker. Im vierten und fünften Stockwerk spielen für die konsequente Umsetzung dann Momente wie Durchhaltevermögen und Resilienz sowie hinsichtlich der Bedeutung und des Nutzens von Innovation schließlich Werte und Sinnggebung eine Rolle (Hill, 2019). Die Fraunhofer-Gesellschaft (2004, S. 77) führt zum Zweiten die mangelnde Einbettung von Innovationsstrategien in die jeweiligen Systeme als weitere Schwäche der deutschen Innovationspolitik auf. Hinter nahezu jedem menschlichen Handeln steht eine

Organisation bzw. ein System, in welchem das Individuum als Nutzer*in, Kund*in oder Mitarbeiter*in tätig ist (Malik, 2014, S. 61). Mit einem Systemansatz sollen Innovationsprozesse als „nichtlineare, evolutionäre und interaktive Prozesse zwischen Akteuren, Organisationen und Institutionen“ (Wydra & Leimbach, 2015, S. 123) und Wechselwirkungen im „Innovationssystem“ (Bathelt & Depner, 2003) einschließlich äußerer Einflüsse wie Krisen analysiert werden. Aus diesem zweiten Innovationskriterium, der Innovationskultur, und der hier implizierten Einbettung des Innovationsprozesses in ein spezifisches (Organisations-)Umfeld wird unter Rückbezug auf Donald K. Clifford und Richard E. Cavanaugh (1985) sowie Thomas Stern und Helmut Jaberg (2010) das zweite Spannungsfeld des Analyserasters abgeleitet (*Abbildung 1*): Ein Führungsstil in Organisationen, der eine veränderungsfreundliche Kultur befördern kann, erfordert den Analysen dieser Autoren folgend zum einen die Gewährung von Freiraum als Voraussetzung für kreative und explorative Prozesse sowie zum anderen ein gewisses Maß an Struktur und Orientierung als Voraussetzung für eine konsequente Umsetzung einer Veränderung. Dieses Spannungsfeld zwischen Freiraum und Struktur bildet damit einen weiteren zentralen Mechanismus, in welchem die Innovationsfähigkeit einer Organisation ausgehandelt wird.

Schließlich ist in Innovationsdefinitionen die Problemlösung bzw. die Diffusion ein weiteres zentrales Wesensmerkmal von Innovation. Unter der Devise „Innovation nach Diffusion“ (Hofbauer, 2016, S. 11) erhält Innovation erst ihre Rechtfertigung, wenn sie hilft eine Problemstellung zu bewältigen oder als Neueinführung von den Anwender*innen angenommen wird in Form einer erfolgreichen Verbreitung oder Markteinführung/-durchdringung. Diese Problemlösekapazität nimmt im Forschungsbereich der sozialen Innovation einen besonderen Stellenwert ein und stellt in einigen Definitionen das entscheidende konstitutive Merkmal, da es sich bei sozialer Innovation „(...) um eine künstliche Selektion nach Interessen und Werten“ (Hofbauer, 2016, S. 10) handelt. Die Bewertung des Erfolgs kann schlussendlich in methodischer Hinsicht nur in Form einer Evaluierung oder Nutzerbefragung valide untersucht werden. Dieser normative Ansatz von Innovation wird kontrovers diskutiert (z. B. Jungmann, Baur & Ametowobla, 2015, p. 13), doch auch in der traditionellen Innovationsforschung stellt die Diffusion den formalen Abschluss eines Innovationprozesses dar (z. B. Verworn & Herstatt, 2007) und setzt eine gewisse Annahme und Akzeptanz der Innovation durch die Adressaten voraus. Damit wird ein zumindest partiell normativ ausgerichteter Ansatz jeder Form von Innovation unterstellt. Das Ziel, die Problemlösefähigkeit einer Innovation zu steigern, zeigt schließlich ein drittes Spannungsfeld auf. Der Erfolg von Innovation hängt auch von der Akzeptanz der jeweiligen Veränderung ab. Dies resultiert aus der „Multiperspektivität“ (Braun-Thürmann, 2005, S. 25), mit welcher die Veränderung bewertet wird, insbesondere im Spektrum „zwischen den Erfordernissen der Organisation und den Bedürfnissen der Angehörigen“ (Bott, 2013, S. 102). Des Weiteren stellt sich hinsichtlich der Problemlösekapazität die Frage nach Effizienz. Holger Braun-Thürmann (2005, S. 63) unterstellt in diesem Kontext eine „fluide Identität“ von Innovation, insofern sich das ursprünglich intendierte sowie das letztlich erzielte Innovationsobjekt durch Lernprozesse und schrittweise Weiterentwicklung im Abgleich mit und durch Nutzung von bestehenden Strukturen regelmäßig unterscheidet und damit schrittweise Effizienz gesteigert werden kann. Der Erfolg einer Innovation im Sinne einer verbesserten Problemlösekapazität ist also auch davon beeinflusst, wie

in einer Organisation im Spannungsfeld des Zusammentreffens von bestehenden Strukturen und den neu hinzukommenden Initiativen agiert wird (*Abbildung 1*).

Diese drei Wesensmerkmale von Innovation und die hiervon abgeleiteten Spannungsfelder werden in diesem Artikel als komplementär betrachtet: Eine ausschließlich das Kriterium der Neuartigkeit erfüllende Maßnahme rechtfertigt beispielsweise keine Innovation, wenn diese nicht von den Nutzer*innen angenommen wird bzw. zur Problemlösung beiträgt. Andersherum muss auch eine gewisse Neuartigkeit der Maßnahme für einen bestimmten Wirkkreis und in Form einer Modifikation von Bestehendem gegeben sein in Abgrenzung zu Forschungslinien der sozialen und wirtschaftlichen Wertschöpfung (s. dazu beispielsweise das Analyseinstrument „Social Return on Investment“, Emerson, 2000). Dementsprechend ist eine Definition von Innovation erforderlich, die zum einen die drei oben beschriebenen Wesensmerkmale von Innovation aufnimmt und zum anderen die verschiedenen Innovationstypen unter einem Oberbegriff „Innovation“ ordnet. Dem trägt folgendes Verständnis von Innovation nach Michael Hutter, Hubert Knoblauch, Werner Rammert und Arnold Windeler (2015, pp. 37 ff.) Rechnung, welches für den vorliegenden Artikel als Grundlage zur Untersuchung der Veränderungsprozesse im BAMF gewählt wird.

“... the intentional and systematic creation of new material and immaterial elements, technical and organizational procedures and socio-technological combinations of all of the above that are defined as ‘new’ and legitimated as an improvement compared to what came before. In contrast to Schumpeter’s early writings, contemporary innovations are seldom brought forth by individual business entrepreneurs; instead they are created by different types of collective entities (teams, communities, companies, networks)...” (Hutter, Knoblauch, Rammert & Windeler, 2015, p. 34).

Dieses „reflexive“ (ebd.) Innovationsverständnis subsumiert die oben beschriebenen Innovationskriterien und klassifiziert Innovation anhand des Aggregationslevels der Untersuchung, das heißt, ob beispielsweise eine Organisation – wie in der vorliegenden Studie – oder die Gesellschaft als Ganzes beleuchtet wird. Zudem erfolgt eine Festlegung des Innovationsfeldes (z. B. Technologie, Kunst, Konzepte zur Politik-/Sozialplanung) und der entsprechenden Sphäre (z. B. Wirtschaft, Forschung, Verwaltung) (ebd.); in der vorliegenden Untersuchung wird – wie im Folgenden gezeigt wird – vornehmlich auf organisationale oder technische Veränderungen in der Sphäre der öffentlichen Verwaltung fokussiert.

3 Das Fallbeispiel BAMF

Dem Resümee des Nationalen Normenkontrollrats (2017, S. 9) folgend, wurden in der Flüchtlingskrise Optimierungsmaßnahmen zwar initiiert, aber gleichzeitig „strukturelle Defizite im deutschen Verwaltungsgefüge“ und ein oftmals „starres Zuständigkeitsdenken“ (Nationaler Normenkontrollrat, 2017, S. 1) als Hindernis für effiziente Prozesse sowie fehlende Vorsorge gegenüber Krisen offenbart. Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann und Isabella Proeller (2017, S. 7) zufolge habe sich insbesondere die rechtlich vorgegebene Ausprägung des Asylsystems als „ebenenübergreifendes Vollzugssystem mit einer beachtlichen institutionellen und prozeduralen Komplexität“ als problematisch erwiesen. Konkret mit Blick auf das BAMF diagnostizieren Jörg Bogumil, Martin Burgi, Sabine Kuhlmann, Jonas Hafner, Moritz Heuberger und Christoph Krönke

(2018, S. 245) „(...) die Überlastung des BAMF durch die anhaltend hohe Zahl von Antragstellern in den Jahren 2015 bis 2017, die in kurzer Zeit erfolgte starke Erhöhung des Personalkörpers und die damit verbundenen Qualifizierungsprobleme (Fehlen ausreichender asylrechtlicher Fachkenntnisse), Probleme im Bereich der innerbehördlichen Kontrollmechanismen im BAMF sowie der zeitweise Vorrang von Quantität anstatt Qualität in der Asylantragsbearbeitung“.

Doch welchen Herausforderungen stand das BAMF im Asylbereich während der Krise konkret gegenüber? Direkt im Anschluss an die hohen Asylzugänge stand der Abbau des sogenannten *Easy-Gaps* im Zentrum der Bemühungen des BAMF. Die hohen Zugänge machten eine direkte Verteilung eines großen Teils der Asylsuchenden über das Quotensystem EASY (Erstverteilung von Asylbegehrenden) in die Bundesländer vor ihrer Antragstellung beim BAMF erforderlich, wodurch eine nachträgliche Zuführung durch die Bundesländer an das BAMF zur Antragstellung notwendig wurde (Grote, 2018, S. 17). Parallel dazu mussten die teils bereits seit Jahren aufgebauten Rückstände an Asylverfahren abgearbeitet werden. Allein 2016 wurden knapp 696.000 Entscheidungen in Asylverfahren getroffen – so viele wie in den fünf Vorjahren zusammen (BAMF, 2019a). Während unmittelbare, als Notmaßnahmen getroffene Verwaltungsprozesse bereits 2016 in „neue oder alte Regelstrukturen“ (Grote, 2018, S. 56) über- bzw. zurückgeführt werden konnten, sind auch in den Folgejahren Auswirkungen der hohen Zahl an Entscheidungen bei den Verwaltungsgerichten, aber auch im BAMF selbst zu spüren gewesen. Beispielsweise musste das BAMF aufgrund der gesetzlich verankerten Pflicht, die Zuerkennung von Asyl- oder Flüchtlingsschutz regelmäßig zu überprüfen, mit Blick auf die bestandskräftigen, positiven Asylentscheidungen von 2015 und der Folgejahre – trotz einer vorübergehenden Verlängerung der bisher dreijährigen Frist nach Statusanerkennung – insgesamt rund 620.000 Entscheidungen im regulären Widerrufsprüfverfahren bis 2021 prüfen (BAMF, 2019b). Während in der öffentlichen Diskussion und den politischen Entscheidungen 2015 und 2016 die Steigerung der Zahl der Entscheidungen über die angestauten Asylverfahren im Mittelpunkt stand, lenkten insbesondere die in den Medien breit berichteten Einzelfälle wie die Asylantragstellung des Bundeswehrsoldaten Franco A. 2017 sowie die strafrechtlichen Ermittlungen gegen die ehemalige Leitung der Bremer BAMF-Außenstelle 2018 den Fokus der deutschen Migrationspolitik verstärkt auf die Notwendigkeit von Kontrollmechanismen zur Gewährleistung von Qualität und Sicherheit in den Asylverfahren.

Entsprechend dieser politischen Zielsetzungen und den vom BAMF selbst verfolgten Bemühungen hin zum „Kompetenzzentrum für Asyl, Migration und Integration“ (BAMF, 2020b) wurden verschiedene Veränderungsprozesse angestoßen. Weitgreifend waren die Veränderungen auf organisationaler Ebene, die unter dem Schlagwort „Integriertes Flüchtlingsmanagement“ (später Fortentwicklung zu „AnKER- und funktionsgleichen Einrichtungen“; BMI, 2019a) geführt wurden und die Optimierung der Zusammenarbeit durch die örtliche und inhaltliche Verknüpfung aller am Aufnahme- und Asylprozess beteiligten Prozessschritte und zuständigen Behörden zum Ziel hatten. Begleitet wurden diese organisatorischen Neugestaltungen durch weitere fachliche Neukonzeptionen sowie Veränderungen im Bereich der Digitalisierung und der Führungs- und Planungsstrategie. In den folgenden Kapiteln werden unter Rückbezug auf Beispiele aus diesen Bereichen die drei im Kapitel 2 vorgestellten Spannungsfelder genauer analysiert, um zu erkennen, ob die für Unternehmen herausgestellten Aushand-

lungsmechanismen von Innovationen auch für die öffentliche Verwaltung nachvollzogen werden können.

3.1 Neue Lösungen im Spannungsfeld zwischen Druck und Handlungsfähigkeit

„Der Innovationsdruck ist enorm, der Rhythmus, mit dem Veränderungen in das organisatorische und personelle Gefüge eingesteuert werden, atemberaubend. Geschwindigkeit wird zum strategischen Erfolgsfaktor. (...) Der „Kampf um Marktanteile“ wird „im magischen Dreieck ‚Preis/Qualität/Zeit‘ entschieden“ (Doppler & Lauterburg, 2014, S. 39).

Der Druck zu Innovationen, der im obenstehenden Zitat aus unternehmerischer Sicht beschrieben wird, spielt auch in der öffentlichen Verwaltung als Auslöser von Innovations- und Wandlungsprozessen eine zentrale Rolle. Um auf die „Haus“-Metapher zurückzukommen, ist insbesondere das erste Stockwerk betroffen, in welchem es um die Auslöser von Innovationsprozessen geht (Hill, 2019). Martin Brüggemeier (2017, S. 66) führt eine mangelnde Innovationsbereitschaft der öffentlichen Verwaltung insbesondere darauf zurück, dass das „scharfe Schwert des Bestandsrisikos“, welches Innovation im unternehmerischen Umfeld befördert, im öffentlichen Sektor weitgehend fehle. Als Kongruenten zum Marktmechanismus im unternehmerischen Bereich (s. Kapitel 2) bilden in der öffentlichen Verwaltung hingegen Anreize, Problemlagen und Druck (Hill, 2019) sowie – wie dies Braun-Thürmann (2005, S. 28) für gesellschaftliche Innovationsfelder generell beschreibt – angestrebte Ziele und Leitbilder oder die Aufrechterhaltung und Verschiebung von Machtkonstellationen mögliche Auslöser von Innovation. Krisen können in diesem Sinne in der öffentlichen Verwaltung auch als Chance für Reformen gesehen werden. Gerade mit den angestiegenen Asylzahlen 2015 und 2016 mussten Verwaltung und Politik bereit sein, in kürzester Zeit die verfassungs- bzw. einfachrechtlich vorgegebene Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Bundesländern zu hinterfragen, das Asyl- und Aufenthaltsrecht zu ändern und Verfahren so anzupassen, dass die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung auf die Bewältigung der neuen Herausforderungen ausgerichtet werden konnte. Selbst organisatorische Änderungen innerhalb der Bundesregierung wurden in Rekordzeit umgesetzt: Die vorübergehende Einrichtung einer Stabstelle „Flüchtlinge“ im Bundeskanzleramt im Herbst 2015 ist Ausdruck hierfür (Bundesregierung, 2015). Der damit verbundene Handlungsdruck auf das BAMF erforderte von der Behörde unmittelbare Prozessoptimierung und war auch Auslöser dafür, dass drei zentrale, im Folgenden genannte Rahmenbedingungen zur Erprobung und Umsetzung solcher Neuerungen deutlich schneller als außerhalb einer Krisensituation geschaffen werden konnten.

Dazu zählt, allem voran, die personelle und finanzielle Ausstattung des BAMF. Schon seit 2010/11 hatte das BAMF Personalforderungen angesichts steigender Asylzahlen an die Politik gerichtet (Erler & Gottstein, 2017, S. 8), doch erst infolge der Flüchtlingskrise erfolgte eine wesentliche Aufstockung von Personal- und Finanzmitteln. So sah der Soll-Haushalt 2014 Personalausgaben von 110 Mio. Euro vor, 2017 wurde diese Sollgröße bereits auf 457 Mio. Euro erhöht (Grote, 2018, S. 58). Dieses Zusammenspiel von öffentlichem Druck und Ressourcenbereitstellung lässt sich über die Migrationsgeschichte Deutschlands hinweg verfolgen (BAMF, 2019a; Grote, 2018,

S. 41): Im Gefolge der Genfer Konvention 1953 wurde das BAMF – damals unter dem Titel „Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ – mit 40 Mitarbeiter*innen gegründet. Ein deutlicher Aufwuchs erfolgte im Kontext des Anstiegs von Asylsuchenden infolge des Jugoslawienkrieges und der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedlern nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion in den 1990er Jahren. Zu dieser Zeit wurde auch die heutige dezentrale Struktur des BAMF mit seinen Außenstellen etabliert und in der Folge waren damals mehr als 4.000 Mitarbeiter*innen tätig. Im Zuge der rückläufigen Zuwanderungszahlen seit 1993 ging der Personalstand bis Anfang 2014 auf rund 2.500 Mitarbeiter*innen zurück. Mit dem erneuten Anstieg der Flüchtlingszahlen seit 2013 wuchs die Zahl der Mitarbeiter*innen bis Ende 2016 auf rund 7.400 an. Zudem erfolgte eine Unterstützung durch zwischenzeitlich über 3.000 Abordnungen aus anderen Behörden, Ministerien und ehemaligen Staatsunternehmen (z. B. Bundeswehr, Bundesagentur für Arbeit (BA), Deutsche Telekom), so dass 2016 – diese Unterstützungskräfte eingerechnet – zeitweise über 10.000 Beschäftigte zu verzeichnen waren (Personalzahlen bezogen auf Vollzeitäquivalente). Als Konsequenz aus der Krise wurde Vorsorge, unter anderem im Rahmen eines Hochlaufkonzepts, getroffen (Grote, 2018): Dieses Konzept enthält Leitlinien zum kurzfristigen Aufbau von Infrastrukturen, beispielsweise durch einen Stand-by-Betrieb der in Bayern 2015 eingerichteten Warteräume und Bearbeitungsstraßen für Asylsuchende, einen internen Personalpool nach dem Modell einer atmenden Behörde zum flexiblen Einsatz von Mitarbeiter*innen für den Asylbereich sowie einen behördenübergreifenden Personalpool nach dem Vorbild der 2015 erfolgten Abordnungen an das BAMF.

Neben den personellen Ressourcen bildete der durch den Gesetzgeber vorgegebene rechtliche Handlungsrahmen eine weitere entscheidende Voraussetzung für Veränderungsprozesse im BAMF. Fraglich ist beispielsweise, ob das 2016 in Kraft getretene und 2019 fortentwickelte Datenaustauschverbesserungsgesetz ohne den öffentlichen und politischen Druck der Flüchtlingskrise in der Kürze der Zeit hätte verabschiedet werden können (Grote, 2018, S. 28, 50): Da zuvor kein digitaler Austausch biometrischer Registrierungsdaten von Geflüchteten zwischen den Bundesländern und dem Bund möglich war, wurden als Folge auch Doubletten erzeugt. Im Zuge des Datenaustauschverbesserungsgesetzes wurde schließlich die Grundlage dafür geschaffen, dass fortan alle relevanten Informationen des Geflüchteten bereits beim ersten Kontakt mit Behörden in einem Kerndatensystem (das Ausländerzentralregister) gespeichert werden – der zentrale und entscheidende Punkt für ein funktionierendes Integriertes Flüchtlingsmanagement und Voraussetzung dafür, um zukünftig eine Mehrfachregistrierung zu verhindern. Auf dieses Kerndatensystem können alle am Asylverfahren beteiligten Behörden nach einem Rechte- und Rollenkonzept zugreifen. Zudem wird unmittelbar nach der Registrierung des Geflüchteten eine sicherheitsbehördliche Überprüfung im Rahmen des beim Bundesverwaltungsamt konzentrierten Konsultationsverfahrens im Asylkontext zum Datenaustausch angestoßen. Die Einführung des Kerndatensystems stand im Zentrum der Bemühungen der im Herbst 2015 durch den IT-Planungsrat einberufenen „Projektgruppe Digitalisierung des Asylverfahrens“ unter Gesamtleitung des BMI mit Beteiligung u. a. des BAMF, des Bundeskriminalamts und des Bundesverwaltungsamts (ebd.).

Auch die Schnittstellenoptimierung und Vernetzung als weitere Ressource zur Umsetzung von Veränderungen wurde deutlich intensiviert. 2015 und 2016 lassen sich diese Veränderungen in der Schnittstellenarbeit insbesondere unter dem Schlagwort

„Integriertes Flüchtlingsmanagement“ zusammenfassen, welches ab Herbst 2015 – auch durch den Vergleich mit den Asylsystemen und -modellen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union – entwickelt wurde. Ziel war eine effiziente und geordnete Steuerung des Zugangs und der Verteilung der Asylsuchenden innerhalb der Bundesländer, der Durchführung der Asylverfahren sowie der frühzeitigen Integration der Bleibeberechtigten bzw. die Förderung der freiwilligen Rückkehr. Dazu wurden die Prozesse auf Bundes- und Landesebene „unter einem Dach“ in den sogenannten Ankunftszentren gebündelt (BAMF, 2017). Diese enge Zusammenarbeit wurde im Kontext der „AnKER- und funktionsgleichen Einrichtungen“ (BMI, 2019a) weiterentwickelt, indem zusätzliche Elemente wie z. B. eine Asylverfahrensberatung nach Maßgabe des § 12a AsylG integriert wurden. Ein wichtiges Beispiel in dieser Prozessoptimierung stellte das Thema der Sicherheit im Asylverfahren dar, welches infolge terroristischer Anschläge wie die Ereignisse am Breitscheidplatz in Berlin seit 2017 und verstärkt 2018 politisch in das Blickfeld rückte. Dies wurde innerhalb des BAMF mit der Einrichtung einer BAMF-Sicherheitsgruppe und einer Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden nachgezogen (BAMF, 2019c). Als spezifische Schnittstellenoptimierung im IT-Bereich wurde insbesondere auch eine enge Vernetzung mit der BA forciert, die in Form einer Verwaltungsvereinbarung festgehalten wurde (Grote, 2018, S. 27). Aufgrund der sprunghaft gestiegenen IT-Bedarfe infolge des Personalaufwuchses 2015 und 2016 wurden hierbei unter anderem Kapazitäten des BA-Rechenzentrums und eine Qualifizierungsunterstützung in Anspruch genommen (ebd.). Damit konnten die relevante Infrastruktur für den stark angewachsenen Personalkörper und die Handlungsfähigkeit zur Modifizierung bestehender Praxis gewährleistet werden. Weitere Aufgabenoptimierungen an den Schnittstellen folgten sukzessive und komplementieren den Ansatz, die Zusammenarbeit von Bund und Bundesländern zu intensivieren. So unterstützen mit dem Inkrafttreten des „Geordnete Rückkehr Gesetzes“ 2019 fortan das BAMF und die Bundespolizei die Länder bei Passersatzpapierbeschaffung als Grundlage der Rückführung von ausreisepflichtigen ausländischen Staatsangehörigen (BMI, 2019b).

Als Fazit dieses Kapitels ist festzuhalten, dass der in der ökonomischen Innovationsforschung dargestellte Mechanismus des Marktes in der öffentlichen Verwaltung durch das Äquivalent eines Innovationsdrucks infolge öffentlich-politischer Forderungen und Sachzwänge nachvollzogen werden kann. So hatte die Drucksituation innerhalb des BAMF bewirkt, dass neue Prozesse wie z. B. die Ankunftszentren oder das Kerndatensystem in kürzester Zeit eingeführt wurden. Zugleich war die Krise Auslöser dafür, dass die für diese Neuerungen erforderlichen Rahmenbedingungen, nämlich das notwendige Personal, die erforderlichen Finanzen und der gesetzliche Rahmen, prioritär bereitgestellt bzw. angepasst wurden.

3.2 Innovationskultur im Spannungsfeld zwischen Freiraum und Struktur

„Hochmotivierte Mitarbeiter strömen nach ihren Ausbildungen und Studienabschlüssen in die Praxis, möchten sich einbringen, auch in Reformprojekte, und müssen schnell feststellen wie andere Akteure ihnen innerhalb bestehender Strukturen zeigen, dass Innovationsbefürworter häufig nicht gern gesehen werden“ (Bott, 2013, S. 118).

Mit diesem Zitat wird das zweite und dritte Stockwerk des Innovationsprozesses beschritten und die Innovationskultur einer Organisation in den Blick genommen (Hill, 2019). Clifford und Cavanaugh (1985) beschreiben fünf Voraussetzungen für eine veränderungsfreundliche Organisationskultur, die die Autoren im unternehmerischen Umfeld untersucht haben und die sich ganz wesentlich im Spannungsfeld zwischen einem impulsnehmenden, Freiraum ermöglichenden und einem impulsgebenden, strukturgebenden Führungsstil abzeichnen. Diese für Unternehmen beschriebenen Voraussetzungen werden im Folgenden anhand der Entwicklungen im BAMF auf die Verwaltungspraxis übertragen, um Impulse aufzuzeigen, mit welchen der im Zitat unterstellten Innovationsfeindlichkeit im öffentlichen Sektor begegnet werden kann.

Die erste Voraussetzung nach Clifford und Cavanaugh (1985) bildet die Aufrechterhaltung einer „kreativen Unruhe“ in der Organisation. Im BAMF stehen für einen kreativen Raum sinnbildlich die IT-Labore, in welchen durch technische Möglichkeiten und eine anregende räumliche Umgebung die agile Arbeitsmethode „Scrum“ zum Einsatz kommt. Diese Methode ist so angelegt, dass in sich wiederholenden Zyklen am Ende eines jeden Zyklus, des so genannten „Sprints“, ein „Produktinkrement, das unbedingt erforderliche Basisfunktionen umfasst“, vorliegen soll (BAMF, 2019d, S. 18). Die Methode hat sich auf Basis der bisherigen Erfahrungen des BAMF insbesondere durch die enge Vernetzung von IT und Fachseite sowie die frühzeitige Reflexion der Ergebnisse als hilfreich erwiesen (ebd.). Im Rahmen des Laboransatzes wurden wesentliche Digitalisierungsprojekte in der Krise angeschoben. Ein konkretes Beispiel ist das Projekt „Migrationstracker“, welches innerhalb des Dublin-Verfahrens mittels ausgewählter Kennzahlen Transparenz über die jeweiligen Verfahrensstände vom Asylantrag bis hin zur Überstellung in den spezifischen EU-Mitgliedstaat ermöglicht (BAMF, 2020f).

Die zweite Voraussetzung einer veränderungsoffenen Organisationskultur nach Clifford und Cavanaugh (1985) bildet die Konfliktfähigkeit. Die zunehmende Komplexität und immer stärkere Vernetzung bei der Aufgabenerfüllung stellte das BAMF insbesondere im Krisenkontext auf die Probe: Beispielsweise musste die IT-Infrastruktur, die schnell zur Verfügung stehen musste, gleichzeitig mit den Anforderungen der zuständigen Fachabteilungen harmonisieren und das neu hinzugewonnene Personal musste an jenen Außenstellen zum Einsatz kommen, wo der größte Bedarf im operativen Asylbereich festzustellen war. Unterschiedliche Ziele und Bedarfe sowie Widersprüche mussten in der tagtäglichen Arbeit bewertet, abgewogen und einem Ergebnis zugeführt werden. Um Stern und Jaberg (2010, S. 80) zu folgen, besteht die Rolle der Führungskräfte zur Schaffung einer veränderungsfreundlichen Kultur insbesondere darin, den sachorientierten Umgang mit solchen Konflikten als Bestandteil einer Innovationskultur vorzuleben.

Je mehr Freiraum und Möglichkeit zu inhaltlichen Konflikten gewährt wird, desto notwendiger wird es allerdings auch, Orientierung an übergreifenden Zielen und Werten durch einen „höheren Sinn“ (Doppler & Lauterburg, 2014, S. 68) zu ermöglichen. Diese Sinnvermittlung durch Führungskräfte bildet die dritte strukturgebende Voraussetzung nach Clifford und Cavanaugh (1985). Unter dem Stichwort „Innovations-Leadership“ (Brüggemeier, 2017, S. 66) ergab sich beispielsweise im Kontext der Digitalisierung auch im BAMF die Notwendigkeit einer Richtungsweisung durch Führungskräfte, da 2015 und 2016 ein flexibler Einsatz und die Bereitschaft zu kreativen Lösungen beim Aufbau der notwendigen IT-Infrastrukturen notwendig wurde und als

„Führungsaufgabe“ in jedem Fachbereich wahrgenommen werden musste (Richter, 2017). Zur besseren Nachvollziehbarkeit dieser Führungsimpulse wurde eine Digitalisierungsagenda aufgesetzt, die Projekte des BAMF zusammenfasste, die insbesondere die Zielstellung verfolgen, „Medienbrüche“ (BAMF, 2019d, S. 7) zu umgehen durch eine möglichst weitgehende Digitalisierung entlang der Arbeitsprozesse (ebd.). Die Agenda enthält Ansätze wie die Entwicklung von IT-Tools, die die Mitarbeiter*innen des BAMF unterstützen sollen, die von den Antragstellenden im Asylverfahren gemachten Angaben zur Herkunft zu prüfen und zu plausibilisieren. Eingeschlossen ist beispielsweise das Auslesen von Handydaten von Geflüchteten, bei welchem Metadaten wie z. B. die benutzte Sprache verwendet werden, oder eine Spracherkennungssoftware zum Abgleich der Sprache bzw. des Dialekts des Geflüchteten mit einer Sprachdatenbank (BAMF, 2019d, S. 14 f.). Ein weiteres Beispiel ist die Erprobung der Blockchain-Technologie zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit anderen (Verwaltungs-)Akteuren im Asylprozess, welche mit dem ersten Platz beim 18. eGovernment-Wettbewerb in der Kategorie „Bestes Digitalisierungsprojekt in Bund und Ländern“ ausgezeichnet wurde (BAMF, 2019f). Durch diese Blockchain-Technologie soll es über die Vernetzung von Bestandssystemen ermöglicht werden, dass Statusänderungen (z. B. in den Asylverfahren) dokumentiert und für Behörden, die diese Information benötigen und daher die entsprechenden Zugriffsberechtigungen besitzen, auf aktueller Basis ersichtlich gemacht werden (BAMF, 2019d, S. 31). Ebenso wurden auf Leitungsebene der Behörde Führungsimpulse zur Optimierung der Schnittstellen in der Zusammenarbeit mit externen Partnern gesetzt. Dies betraf beispielsweise die Intensivierung der Zusammenarbeit mit der BA an der Schnittstelle zwischen sprachlicher und beruflicher Integration der Geflüchteten durch die Behördenleitung seit 2015 (Grote, 2018, S. 27 ff.) oder die Zusammenarbeit mit den Bundesländern, welche unter neuer Leitung des BAMF 2018 unter anderem in Form der Bund-Länder-Tagung Asyl und Rückkehr verstärkt wurde (BAMF, 2020c).

Auch die vierte Voraussetzung nach Clifford und Cavanaugh (1985) dient der Orientierung und Strukturierung im Freiraum: Die ausreichende Kommunikation und Information, die in den überwiegend hierarchischen Strukturen der öffentlichen Verwaltung besonders wichtig erscheint, um der „gefährlichen Verdünnung der Information auf dem Weg von unten nach oben“ (Doppler & Lauterburg, 2014, S. 171) und umgekehrt entgegenzuwirken. Nach dem Motto „(...) von der Geheimsache zur Gemeinsache“ (Stern & Jaberg, 2010, S. 298) werden Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung besser angenommen, wenn Beteiligte in zugrundeliegende Entscheidungen eingebunden werden (Bott, 2013, S. 338). Dies erfordert Informationsfluss – horizontal zwischen Arbeitsbereichen und vertikal von oberen zu unteren Hierarchieebenen (Stern & Jaberg, 2010, S. 79 ff.) – und stellte auch im BAMF eine Herausforderung dar, insbesondere aufgrund der Vielzahl an neuen Mitarbeiter*innen und der rasch voranschreitenden Entwicklungen. Neben klassischen Kommunikationsformaten (z. B. Einsatz eines Intranets; Informationsübermittlung über das „Schneeballsystem“; zu möglichen Formaten Stern & Jaberg, 2020, S. 82) wurde im Zuge der Krise im BAMF beispielsweise das Format „Lagebild BAMF“ (BAMF, 2020d) eingeführt, in welchem Daten und Fakten durch das Controlling gebündelt und bewertet werden, oder das BAMF-Strategieprogramm, welches strategisch besonders relevante Vorhaben bündelt.

Schließlich nennen Clifford und Cavanaugh (1985) das Zusammengehörigkeitsgefühl in der Organisation, welches eine weitere, strukturgebende Komponente einer dy-

namischen Organisationskultur bildet. Zusammengehörigkeit werde v. a. durch eine Arbeitsplatzsicherheit sowie den Einfluss auf Entscheidungen gestärkt (ebd.). Stern und Jaberg (2010, S. 79 ff.) unterstreichen zudem die Fähigkeit, Fehler als Chance zu begreifen als Grundlage einer Organisationskultur, die sich durch Veränderungsbereitschaft und Lernorientierung auszeichnet. Durch die mediale Aufmerksamkeit, die Verdreifachung des Personals seit 2014 und die zeitweise hohe Anzahl externer Unterstützungskräfte sowie befristeter Beschäftigter (s. Grote, 2018, S. 52) ohne Arbeitsplatzsicherheit war die Behördenidentität des BAMF besonders herausgefordert. Wenn auch das Zusammenwachsen einer Behörde ein langer und fortwährender Prozess ist, können gezielte Instrumente, wie dies im BAMF z. B. mit der Erarbeitung des BAMF-Leitbilds unter dem Titel „Den Menschen im Blick – Sicherheit geben. Chancen ermöglichen. Wandel leben.“ (BAMF, 2019e) verfolgt wurde, solche Prozesse begleiten.

Aus diesem Kapitel kann festgehalten werden, dass die für Unternehmen als notwendig erachtete Balance zwischen Freiraum und Struktur am Fallbeispiel BAMF auch für die öffentliche Verwaltung nachvollzogen werden kann. Insbesondere Neuerungen im Bereich der Digitalisierung des BAMF wurden in einem Umfeld erarbeitet, mit dem versucht wurde, den notwendigen Freiraum zu gewähren. Es wurde aber auch deutlich, dass eine gewisse Struktur – im BAMF beispielsweise angestrebt über das Format „Lagebild“ oder die Aufsetzung von strategischen Agenden zur besseren Nachvollziehbarkeit von Führungsimpulsen – notwendig ist, um solche Initiativen in richtige Bahnen zu lenken und Irritationen im Laufe des Veränderungsprozesses zu vermeiden. Diese strukturgebenden Elemente scheinen im Zuge von Krisen und der damit verbundenen wechselhaften Umgebung besonders relevant zu sein.

3.3 Problemlösung im Spannungsfeld zwischen Bestehendem und Modifiziertem

„Nicht in erster Linie an Ideen fehlt es, sondern weit öfter an ihrer Umsetzung. (...) So sind die großen und kreativen Ideen zwar wichtig, wie auch die sogenannten ‚großen Menschen‘, die mich schon früh interessierten. Aber dann lernte ich den Unterschied zu sehen zwischen kreativ und wirksam. Ab diesem Zeitpunkt haben mich weit mehr noch die wirksamen Menschen interessiert, die gewöhnlichen Menschen, die Außergewöhnliches geschaffen haben, und die Art und Weise, wie sie arbeiteten“ (Malik, 2014, S. 19).

Mit der Frage der Wirksamkeit beschreitet man die obersten Stockwerke im „Haus der Innovation“, in welchen es um das dritte Wesensmerkmal von Innovation, nämlich die Problemlösungsfähigkeit der zugrundeliegenden Maßnahme, geht (Hill, 2019). Auf Basis der ökonomisch basierten Innovationsliteratur wurden zwei zentrale Aspekte aufgezeigt (s. Kapitel 2), die das Ergebnis von Veränderungsprozessen und damit das Potenzial zu Innovationen entweder fördern oder behindern können: Die Akzeptanz von den beschrittenen Veränderungen und die Effizienz mit Blick auf die bestmögliche Nutzung von Bestehendem. Die Bedeutung dieses Spannungsfeldes im Umgang mit Bestehendem und seiner Modifizierung wird in diesem Kapitel nun ebenfalls anhand der Veränderungsprozesse im BAMF hinterfragt.

Die Frage der (innerbehördlichen) Akzeptanz stellte sich im BAMF im Zuge der Krise insbesondere aufgrund der Veränderungen durch die hohe Anzahl an neuen Mitarbeiter*innen und neuen Führungskräften, den kurzfristigen Aufbau neuer Liegen-

schaften sowie die zeitweise Unterstützung durch andere Behörden und Beratungsfirmen (s. Kapitel 3.1). So wurden beispielsweise Differenzen zwischen der Behördenleitung und dem Personalrat auch medial diskutiert. Insbesondere in Krisensituationen wird die Akzeptanz der Veränderungsprozesse bei den Mitarbeiter*innen herausgefordert, da Veränderungen und Innovationen – Jutta Bott (2013, S. 332 ff.) folgend – in Behörden grundsätzlich oftmals als überstürzt und bedrohend wahrgenommen werden und in Krisen in besonderer Schnelligkeit vorangetrieben und möglicherweise nicht mit der an sich notwendigen Erläuterung und Diskussionsmöglichkeit begleitet werden können. Akzeptanz und Effizienz setzen des Weiteren die Notwendigkeit voraus, die Dauer von Veränderungsprozessen bis zur Etablierung in der Praxis realistisch einzuschätzen sowie Rückbezüge im Abgleich der Praxis als wichtige Elemente im Prozess zu erkennen. Dies kann am Beispiel der Neukonzeption des Qualitätskonzepts des BAMF nachvollzogen werden (BAMF, 2019g): Dieses Konzept war eine Modifikation der bestehenden Kontrollmechanismen durch die Weiterentwicklung und Bündelung in einem übergreifenden Konzept. Zur Umsetzung des Konzepts wurden Mitarbeiter*innen für die Qualitätssicherung in allen Außenstellen eingesetzt und eine eigene Gruppe zur Qualitätssicherung installiert. Das Konzept ist durch die „Rückkoppelung der Erkenntnisse aus der Qualitätssicherung“ (ebd., S. 2) gegenüber den Mitarbeiter*innen im operativen Asylbereich als lernendes Instrument ausgelegt und zieht Anpassungen in Dienstanweisungen und Entscheidungshilfen, den Austausch in „Qualitätsdialogen“ (ebd., S. 3) im Falle von regional gehäuften Mängeln oder die Anpassung von Schulungsinhalten bei festgestellten Mängeln nach sich. Im Kern beinhaltet das Konzept eine dezentrale Qualitätssicherung mit einem durchgängigen Vier-Augen-Prinzip bei der Bescheiderstellung durch Kurzübersichten und Checklisten und der zusätzlichen Überprüfung von zehn Prozent der täglichen Verfahrensschritte Antragsannahme, Anhörung und Abschlussarbeiten. Zusätzlich wird im Rahmen der zentralen Qualitätssicherung monatlich eine repräsentative, deutschlandweite Stichprobe von Verfahren überprüft. Die Erarbeitung des Konzepts erfolgte nicht im Rahmen eines linearen Prozesses, sondern wurde durch die Reflektion der Eignung in der Praxis sowie durch neue Impulse, begleitende Maßnahmen sowie mediale Ereignisse beeinflusst. So wurde die bereits vor den Vorgängen zu Franco A. begonnene Überarbeitung des Qualitätssicherungssystems im Asylverfahren durch diesen medienwirksamen Vorfall beschleunigt und im Herbst 2017 zum Einsatz gebracht. Angeschoben durch die erneute mediale Diskussion um die Vorgänge in Bremen 2018 wurden die konsequente Umsetzung des Konzepts und weitere flankierende Maßnahmen zur Qualitätsoptimierung forciert (ebd., S. 1). Dies schließt die Einführung eines Rotationskonzepts der Qualitätssichernden und eine Schulungsoffensive ein, in welcher allein 2018 rund 1.500 Fortbildungsmaßnahmen im 2015 eingerichteten BAMF-Qualifizierungszentrum geschaffen wurden (ebd., S. 3).

Mit Blick auf die Frage des Umgangs mit Bestehendem in Veränderungsprozessen muss zur Steigerung der Effizienz in Veränderungsprozessen ferner auch die Bedeutung eines unterstützenden Wissensmanagements berücksichtigt werden. Wissen „kann nur langsam und schrittweise aufgebaut, aber sehr schnell wieder verloren werden“ (Doppler & Lauterburg, 2014, S. 485). Schnelllebigkeit im Personalkörper im Kontext der Krise in Form von häufigen Umstrukturierungen, Funktionswechseln und Neueinstellungen impliziert ein erhöhtes Risiko von Wissensverlust. Die Pflege von Wissen, die Nutzung und Weiterentwicklung von bestehenden Elementen durch Ergänzung und Modifizierung sowie insbesondere das „Umwandeln von individuellem in organisatorisches Wissen“

(Stern & Jaberg, 2010, S. 103) bildet demzufolge eine Basis, um Innovationsprozesse effizient und ohne Doppelungen und unnötige Arbeitsschritte zu vollziehen.

In dem in diesem Kapitel behandelten Spannungsfeld wurde am Fallbeispiel des BAMF aufgezeigt, dass insbesondere im Krisenkontext und dem damit erhöhten Risiko von Fehlentwicklungen und Wissensverlust aufgrund des erhöhten Handlungs- und Zeitdrucks die Vermittlung zwischen den bestehenden Lösungen und den geplanten Veränderungen eine besondere Herausforderung für die Organisation und eine zentrale Bedingung für erfolgreiche Veränderungsprozesse darstellen kann.

4 Zusammenfassung und Transfer

Gerade in Krisen hat der öffentliche Dienst – Ulrich Silberbach (2019, S. 172) folgend – bereits gezeigt, dass er „(...) bei allen Schwächen“ zum „Macher“ und „Manager“ werden kann. Aus dem Beispiel des Flüchtlingsmanagements in Rheinland-Pfalz in der Flüchtlingskrise zieht Detlef Placzek (2019, S. 193) zudem folgende Erkenntnis: „(...) eine Blaupause für alle Eventualitäten“ gäbe es nicht, aber man müsse versuchen, „(...) aus Erfahrungen zu schöpfen und darauf aufzubauen“. Die Krise infolge der gestiegenen Asylzahlen 2015 und 2016 hat wesentliche Veränderungen im gewählten Fallbeispiel des BAMF angeschoben. Das Ziel des Artikels bestand darin, auf Basis dieser Krisenerfahrung der Behörde Formen von Innovationen in der öffentlichen Verwaltung zu erkennen und deren zentrale Rahmenbedingungen besser zu identifizieren.

Der Innovationsbegriff hat sich in den letzten Jahrzehnten ausdifferenziert. Die exemplarisch aufgezeigten Veränderungen im BAMF waren vornehmlich auf Innovationsprozesse im Bereich der Behördenorganisation, der Digitalisierung sowie von weiteren inhaltlich-fachlichen Neukonzeptionen ausgerichtet. Aus innerbehördlicher Perspektive im Asylbereich spielen originär soziale Innovationen keine primäre Rolle wie dies beispielsweise im Kontext von Sozialunternehmen der Fall ist (z. B. Hofbauer, 2016, S. 16). Dennoch können soziale Innovationen in anderen Arbeitsbereichen der Behörde, die in diesem Artikel durch den Fokus auf den Asylprozess nicht betrachtet wurden, eine wichtige Bedeutung einnehmen (z. B. im Rahmen der Projektförderung des BAMF im Integrationsbereich). Des Weiteren hat die Ausweitung des Innovationsverständnisses hin zu sozialen Themenbereichen dazu beigetragen, die Innovationsdefinitionen dahingehend zu schärfen, dass Neuartigkeit kein ausreichendes Kriterium für Innovation bildet, wenn diese nicht von den Nutzer*innen angenommen wird bzw. nicht zur Problemlösung beiträgt. Ein solch differenziertes Innovationsverständnis rückt auch die Vereinbarkeit der Neuerung mit bestehenden Prozessabläufen und mit den rechtlichen Rahmenbedingungen in den Vordergrund und bietet eine Möglichkeit, einer Innovationsverdrossenheit im öffentlichen Sektor entgegenzuwirken. Zum anderen tragen die jüngeren Ausdifferenzierungen in der Innovationsforschung nochmals wesentlich dazu bei, den Blickwinkel der Systembetrachtung noch weiter zu stärken und den sozialen Aushandlungsprozess durch die Einbettung im System als konstitutives Element im Innovationsprozess zu untermauern.

Mit Blick auf die Bedingungen und Mechanismen, unter denen Veränderungen im jeweiligen System implementiert werden, konnten die drei vorrangig aus der ökonomischen Innovationsliteratur abgeleiteten Spannungsfelder auch für das im Artikel gewählte Fallbeispiel der öffentlichen Verwaltung nachvollzogen werden. Es wurde in

der Analyse gezeigt, dass Spannung einerseits förderliche Impulse für Innovationsprozesse geben kann – wie am Beispiel des öffentlichen Drucks in der Krise gezeigt wurde, aber bei fehlendem Ausgleich – z. B. im Falle einer unzureichenden Ausstattung und Flexibilisierung des Personalkörpers – auch zu Lasten der Wirkungsentfaltung und Problemlösung gehen kann. Im Krisenkontext, in welchem die Veränderungsprozesse im BAMF beschleunigt wurden, traten diese Spannungen im BAMF wie im Brennglas hervor und folglich wurde die Krisenerfahrung in der Behörde als eine Art „natural experiment“ für den Artikel herangezogen. Das – nicht abschließende – Analyseraster kann auch in anderen Organisationsstudien dazu dienen, zu hinterfragen, wo eine spezifische Organisation zwischen den Polen verortet ist. Letztlich bietet dieser Analyse-rahmen auch Ansatzpunkte, an welchen Stellen in den Organisationen gegengesteuert werden kann, um ein innovationsförderliches Umfeld durch gezielten Ausgleich oder Aufbau an Spannung innerhalb der jeweiligen Pole zu schaffen (*Abbildung 1*).

So kann mit Blick auf das erste Spannungsfeld zwischen dem Handlungsdruck, welcher die Erarbeitung neuer Lösungen angeschoben hatte, und der Handlungsfähigkeit der Behörde als Handlungsansatz abgeleitet werden, dass dieser krisenbedingte Druck außerhalb von Krisensituationen durch andere Vehikel substituiert werden kann. Zum Aufbau einer solchen Spannung können Korrektive wie kritische Lagebewertungen durch Wissenschaft (Brüggemeier, 2017), Medien oder Politik sowie strategische Einheiten in den Behörden wie Risikomanagement (Stern & Jaberg, 2010, S. 26) oder die Einbringung praxisnaher Bedarfe zu Gesetzesänderungen (dazu z. B. Nationaler Normenkontrollrat, 2017) dienen. Der akute Bedarf an Personal im BAMF im Krisenkontext und gleichzeitig auch die Schwierigkeit, mit neuem Personal hohe Qualität gewährleisten zu können, verdeutlichen, dass flexible Personalkörper durch Schulungen, Austauschformate und Personalkonzepte in Behörden hilfreich sind, um im Bedarfsfall durch Personalverschiebung kurzfristig zu greifen. Dies betrifft auch die zeitweise Personalunterstützung zwischen Behörden entsprechend der jeweiligen gesellschaftspolitischen Prioritätensetzung: So hatte die BA im Zuge der Flüchtlingskrise das BAMF mit Personal unterstützt. Zur Bearbeitung des Kurzarbeitergelds als Folge der Auswirkungen des Corona-Virus hilft das BAMF in der BA nun ebenfalls durch Personalabordnungen aus (BAMF, 2020e). Aus dem zweiten Spannungsfeld, dem Wechselspiel von Freiraum und Struktur, wurde die Bedeutung eines freiraumermöglichenden Führungsstils für eine Innovationskultur hervorgehoben, der die Schaffung kreativer Räume oder das Zulassen sachbezogener Konflikte im Vorgriff von Entscheidungsfindungen einschließt. Zum anderen wurde auch argumentiert, dass eine Innovationskultur in Form der aktiven Steuerung und Begleitung von Veränderungsprozessen auch entsprechender Impulse bedarf – begonnen von der Strategieentwicklung bis hin zu Bemühungen für ein Zusammengehörigkeitsgefühl in einer Behörde. Mit Blick auf das dritte Spannungsfeld zeigte sich, dass zur Implementierung einer Innovation die jeweilige Akzeptanz der Veränderung innerhalb der Organisation und die Effizienz durch die bestmögliche Nutzung von Bestehendem eine Rolle spielen. Neben einer sensiblen Bewertung und Kommunikation bei der Modifikation bestehender Strukturen, insbesondere in Krisenzeiten, bieten eine Lernkultur durch Modifizierung, Iteration und Rekombination, ein Wissensmanagement (z. B. Verteilung von Wissen über mehrere Personen durch teamorientierte Führung; Aufbau von Datenbanken; s. auch Stern & Jaberg, 2010, S. 103 f.) sowie ein realistisches Verständnis zur Dauer von Innovationsprozessen Ansatzpunkte zur Effizienzsteigerung.

Als Forschungsdesiderat lässt sich schließlich ableiten, dass Untersuchungen auch in anderen Behörden hilfreich wären, um zu beleuchten, ob diese Spannungsfelder, die unter Hinzuziehung der Innovationsliteratur erarbeitet wurden, sich auch in diesen Organisationen der öffentlichen Verwaltung in und außerhalb von Krisen als zentrale Pole in der Aushandlung von Innovationsprozessen erweisen. Der Ausgleich von Spannung, die Begleitung von Innovationsprozessen zum Aushalten bestehender Spannung, aber auch die gezielte Spannungserzeugung durch den Einsatz von Macht bilden damit als Ergebnis des Artikels Steuerungsinstrumente in Innovationsprozessen, indem "... in dem alltäglichen ausgewogenen Geben und Nehmen in Organisationen durch die Implementation von Innovationen eingegriffen wird und eine spürbare Veränderung wahrgenommen wird" (Bott, 2013, S. 339). Als wesentliche Erkenntnis aus diesem Artikel muss sich jedoch das Austarieren zwischen Spannung und Gleichgewicht an den individuellen Voraussetzungen und Machtverhältnissen im jeweiligen System und seinen Schnittstellen zu anderen Systemen orientieren. Das hier vorgeschlagene und am Fallbeispiel des BAMF erprobte Analyseraster kann eine Grundlage dafür bilden, um diese Form der Individualanalyse in Organisationen der öffentlichen Verwaltung durchzuführen und damit einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Innovationsforschung hinsichtlich der spezifischen Bedingungen und Mechanismen der Verwaltungsinnovation zu leisten.

Anmerkungen

- 1 Die Autorin ist Mitarbeiterin im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Der Beitrag gibt ausschließlich ihre persönliche Auffassung wieder.
- 2 Die in Folge der in 2015 und 2016 gestiegenen Asylzahlen teilweise offenbarte Überlastung im deutschen Asylsystem wird in diesem Artikel aufgrund des Wiedererkennungswertes – dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend – unter dem Begriff „Flüchtlingskrise“ zusammengefasst. Zu berücksichtigen ist, dass dieser Begriff kritisch diskutiert wurde, unter anderem dahingehend, dass die politische Verantwortung – auch auf europäischer Ebene (Schimmelfennig, 2015, S. 10) – unzureichend im Begriff widerspiegelt werden.

Literatur

- BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2017). *Integriertes Flüchtlingsmanagement*. Verfügbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/broschuere-integriertes-fluechtlingsmanagement.pdf?__blob=publicationFile [15. Dezember 2019].
- BAMF (2019a). *Umbrüche*. Verfügbar unter: <https://www.bamf.de/DE/Behoerde/Chronik/chronik-node.html> [15. Dezember 2019].
- BAMF (2019b). *Widerrufsprüfungen für 2019 fristgerecht erledigt*. Verfügbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200113-bamf-widerrufspruefungen.html?nn=282600> [15. Dezember 2019].
- BAMF (2019c). *Das BAMF als Teil der deutschen Sicherheitsarchitektur*. Verfügbar unter: <https://www.bamf.de/DE/Themen/Sicherheit/Sicherheitsarchitektur/sicherheitsarchitektur-node.html> [15. Dezember 2019].
- BAMF (2019d). *Digitalisierungsagenda 2020*. Verfügbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Digitalisierung/broschuere-digitalisierungsagenda-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=11 [7. Dezember 2020].

- BAMF (2019e). *Leitbild*. Verfügbar unter:
<https://www.bamf.de/DE/Behoerde/Leitbild/leitbild-node.html> [15. Dezember 2019].
- BAMF (2019f). *BAMF gewinnt eGovernment-Preis mit Blockchain-Projekt*. Verfügbar unter:
<https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/20190529-egovernment-blockchain.html> [15. Dezember 2019].
- BAMF (2019g). *Stellungnahme des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zur Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 06.05.2019*. Verfügbar unter:
<https://www.bundestag.de/resource/blob/640074/49d68fe52c2feb3cb0e7f8b675cb91d/19-4-266-E-data.pdf> [7. März 2021].
- BAMF (2020a). *Aktuelle Zahlen. Dezember 2020*. Verfügbar unter:
<https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/AktuelleZahlen/aktuellezahlen-node.html> [6. Februar 2021].
- BAMF (2020b). *Aufgaben des BAMF*. Verfügbar unter:
<https://www.bamf.de/DE/Behoerde/Aufgaben/aufgaben-node.html> [16. März 2020].
- BAMF (2020c). *Erste Bund-Länder-Tagung Asyl und Rückkehr*. Verfügbar unter:
<https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2019/20190306-am-bltar.html?nn=282388> [16. März 2020].
- BAMF (2020d). *Jahresrückblick 2018. Innenausschuss informiert sich über Arbeit des BAMF*. Verfügbar unter:
https://www.bamf.de/SharedDocs/Dossiers/DE/jahresrueckblick-2018.html?cms_docId=355198 [16. März 2020].
- BAMF (2020e). *BAMF unterstützt Bundesagentur für Arbeit*. Verfügbar unter:
<https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/20200409-bamf-ba-kurzarbeit.html> [16. Mai 2020].
- BAMF (2020f). *IT-Labor*. Verfügbar unter:
<https://www.bamf.de/DE/Themen/Digitalisierung/ITLabor/itlabor> [15. Dezember 2020].
- Barney, Jay B. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17 (1), 99-120.
- Bathelt, Harald & Depner, Heiner (2003). Innovation, Institution und Region: Zur Diskussion über nationale und regionale Innovationssysteme. *Erkunde*, 57 (2), 126-143.
- BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) (2019a). *Fragen und Antworten zum Entwurf des „Geordnete Rückkehr Gesetzes“*. Verfügbar unter:
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/migration/rueckkehr/geordnete-rueckkehr-gesetz.html> [15. Dezember 2019].
- BMI (2019b). *Anker-Einrichtungen sind Erfolgsmodell*. Verfügbar unter:
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/07/20190731-bilanz-1-jahr-ankerzentren.html> [15. Dezember 2019].
- Bogumil, Jörg, Kuhlmann, Sabine & Proeller, Isabella (2017). Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. In Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann & Isabella Proeller (Hrsg.), *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise* (S. 7-26), Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Bogumil, Jörg, Burgi, Martin, Kuhlmann, Sabine, Hafner, Jonas, Heuberger, Moritz & Krönke, Christoph (2018). *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Nomos-Verlag.
- Bott, Jutta (2013). *Die Wirkung von Macht auf Innovationen innerhalb einer öffentlichen Verwaltung*. Kassel: Kassel university press GmbH.
- Braun-Thürmann, Holger (2005). *Innovation*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Bright, David S. & Godwin, Lindsey N. (2010). Encouraging Social Innovation in Global Organizations: Integrating Planned and Emergent Approaches. *Journal of Asia-Pacific Business*, 11, 179-196.
- Brüggemeier, Martin (2017). Was treibt Verwaltungsinnovation? Wissenschaft als Ersatz für fehlenden Wettbewerb. *Verwaltung und Management*, 23 (2), 59-68.
- Bund, Eva, Gerhard, Ulrike, Hölscher, Michael & Mildenerberger, Georg (2015). A Methodological Framework for Measuring Social Innovation. *Historical Social Research*, 40 (3), 48-78.

- Bundesregierung (2015). *Gesamtkonzept im Kabinett. Kanzleramt koordiniert Flüchtlingspolitik*. Verfügbar unter:
<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/10/2015-10-07-kabinettkoordinierungskonzept-fluechtlinge.html> [15. Dezember 2019].
- Clifford, Donald K. & Cavanagh, Richard E. (1985). *The Winning Performance: How America's High Growth Midsize Companies Succeed*. New York: Bantam.
- Coccia, Mario (2018). An introduction to the theories of institutional change. *Journal of Economics Library*, 5 (4), 337-344.
- Doppler, Klaus & Lauterburg, Christoph (2014). *Change Management. Den Unternehmenswandel gestalten*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Emerson, Jed (2000). Social Return on Investment. *Making Waves*, 11 (2), 10-14.
- Erler, Gisela & Gottstein, Margit (2017). *Lehren aus der Flüchtlingspolitik 2014 bis 2016. Überlegungen für die übergreifende Kommunikation, Koordination und Kooperation*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Fraunhofer-Gesellschaft (2004). „Deutschland innovativ“. Verfügbar unter:
<http://www.bundesregierung.de/Anlage661614/Innovationsmodell+Fraunhofer-Gesellschaft.pdf> [15. Dezember 2019].
- Gillwald, Katrin (2000). *Konzepte sozialer Innovation. Querschnittsgruppe Arbeit und Ökologie*. Berlin: WZB.
- Grote, Janne (2018). *Die veränderte Fluchtmigration in den Jahren 2014 bis 2016: Reaktionen und Maßnahmen in Deutschland*. Working Paper 79 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Hassel, Anke & Lütz, Susanne (2010). Durch die Krise aus der Krise? Die neue Stärke des Staates. *dms – der moderne staat*, 3 (2), 251-271.
- Hill, Hermann (2016). *Innovationsmanagement in der Verwaltung*. Verfügbar unter:
<https://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrstühle/Hill/Aktuelles/InnovationsmanagementinderVerwaltung.pdf> [31. Januar 2020].
- Hill, Hermann (2019). Innovation zwischen Pragmatismus und Verzauberung. *Speyerer Arbeitsheft*, 233, 7-19.
- Hofbauer, Reinhard (2016). Soziale Innovation als neues Leitbild für die soziale Entwicklung? *Zeitschrift für Zukunftsforschung*, 5 (1), 5-23.
- Howaldt, Jürgen, Kopp, Ralf & Schröder, Antonius (2014). *Erklärung „Soziale Innovation in Deutschland“*. Verfügbar unter:
http://www.sfs.tu-dortmund.de/cms/Medienpool/small_publications/Erklaerung_Soziale_Innovationen.pdf [15. Februar 2020].
- Howaldt, Jürgen & Schwarz, Michael (2010). Social Innovation: Concepts, research fields and international trends. In Klaus Henning & Frank Hees (Hrsg.), *Studies for Innovation in a Modern Working Environment – International Monitoring (Vol. 5)*. Aachen: Eigenverlag.
- Hutter, Michael, Knoblauch, Hubert, Rammert, Werner & Windeler, Arnold (2015). Innovation Society Today. The Reflexive Creation of Novelty. *Historical Social Research*, 40 (3), 30-47.
- Jungmann, Robert, Baur, Nina & Ametowobla, Dfiza (2015). Grasping Processes of Innovation Empirically. A Call for Expanding the Methodological Toolkit. An Introduction. *Historical Social Research*, 40 (3), 7-29.
- Malik, Fredmund (2014). *Führen Leisten Leben. Wirksames Management für eine neue Welt*. Frankfurt/New York: Campus.
- Mergel, Ines (2019). Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *dms – der moderne staat*, 12 (1), 162-171.
- Müller, Susan, Lurtz, Kathrin, Rüede, Dominik, Kopf, Hartmut & Russo, Peter (2013): *Mechanismen Sozialer Innovationen I: Entstehung, Entwicklung und Verbreitung*. Oestrich-Winkel: World Vision Center for Social Innovation.
- Müller, Verena, Rosenbusch, Nina & Bausch, Andrea (2013). Success Patterns of Exploratory and Exploitative Innovation: A Meta-Analysis of the Influence of Institutional Factors, *Journal of Management*, 39 (6), 1606-1636.

- Nationaler Normenkontrollrat (2017). *Anmerkungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung: Schlussfolgerungen aus der Flüchtlingskrise für die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit von Staat und Verwaltung*. Berlin: Nationaler Normenkontrollrat.
- OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development) (2018). *Observatory of Public Sector Innovation (OPSI), Public Consultation on a Draft Declaration on Public Sector Innovation*. Verfügbar unter: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/Innovation-Declaration-EN-1.pdf> [02. Juni 2020].
- OECD & EUROSTAT (2005). *The Measurement of Scientific and Technological Activities. Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*. Paris: OECD.
- Placzek, Detlef (2019). Management der Flüchtlingskrise in Rheinland-Pfalz, *dms – der moderne staat*, 12 (1), 190-193.
- Richter, Markus (2017). IT in jedem Fachbereich zur Führungsaufgabe machen. *Innovative Verwaltung*, 39 (6), 15-17.
- Schimmelfennig, Frank (2015). Von Krise zu Krise: versagt die EU in der Flüchtlingspolitik? *Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 95 (10), 650-651.
- Seelos, Christian & Mair, Johanna (2012). Innovation Is Not the Holy Grail. It is time to move from innovation as an ideology to innovation as a process. *Stanford Social Innovation Review*, Fall 2012, 44-49.
- Silberbach, Ulrich (2019). Der öffentliche Dienst: „Altbacken“ und „Auffangbecken“ oder „Macher“ und „Manager“? *dms – der moderne staat*, 12 (1), 172-175.
- Stern, Thomas & Jaberg, Helmut (2010). *Erfolgreiches Innovationsmanagement. Erfolgsfaktoren – Grundmuster – Fallbeispiele*. Wiesbaden: Gabler-Verlag.
- Teece, David J. (2009). *Dynamic Capabilities and Strategic Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Verworn, Birgit & Herstatt, Cornelius (2007). Bedeutung und Charakteristika der frühen Phasen des Innovationsprozesses. In Cornelius Herstatt & Birgit Verworn (Hrsg.). *Management der frühen Innovationsphasen* (S. 3-19). Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler, GWV Fachverlage GmbH.
- Wydra, Sven & Leimbach, Timo (2015). Integration von Industrie- und Innovationspolitik: Beispiele aus den USA und Israel und Ansätze der neuen EU-Industriepolitik, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 84 (1), 121-134.
- Zapf, Wolfgang (1989). Über soziale Innovation, *Soziale Welt* 40 (1-2), 170-183.

Anschrift der Autorin:

Eva Bund, M.A., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bayreuther Str. 1, 90490 Nürnberg, E-Mail: eva.bund@bamf.bund.de.

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-

stellungsrecht, nachdem die Bundesregierung die Wehrpflicht aussetzte und beschloss, die Bundeswehr im Zuge der sogenannten Trendwende Personal personell wieder zu vergrößern. Beide Entwicklungen begünstigen, dass die Implementierung des Gleichstellungsrechtes deutlicher als zuvor mit dem Problem zukünftiger Personalgewinnung verknüpft und für diesen Zweck genutzt wird.

Um diesen Argumentationsgang zu begründen, wird eingangs der Forschungsstand zum Verhältnis Organisation und Recht rekonstruiert (2). Im Anschluss wird die Methode der vorliegenden Fallstudie beschrieben (3). Im Hauptteil wird zunächst die Öffnung der Bundeswehr für Frauen rekonstruiert (4.1). Darauf aufbauend wird gezeigt, dass die ausgesetzte Wehrpflicht und der Beschluss, die Bundeswehr wieder zu vergrößern, dazu führen, dass Attraktivität zum zentralen Fluchtpunkt des Umgangs mit dem Gleichstellungsrecht wird (4.2). Dass dieser Umgang als Managerialisierung im Rahmen eines Prozesses der institutionellen Isomorphie zu beschreiben ist, wird dargelegt (4.3), bevor die organisationsinternen Folgen der Managerialisierung diskutiert werden (4.4). Das Fazit fasst die Ergebnisse der Studie zusammen (5).

2 Zum Verhältnis von Organisation und Recht

Frühe neo-institutionalistische Arbeiten interpretieren Recht als regulierende Institution, die Organisationen unter zwangsbasierten Anpassungsdruck setzt (DiMaggio & Powell, 1983; Fligstein, 1990; Meyer & Rowan, 1977; Scott, 1995). Dieser Anpassungsdruck resultiert daraus, dass Organisationen, die den rechtlichen Vorgaben nicht entsprechen, Legitimität verlieren. Die organisationale Adaption von Recht wird primär als ein Top-Down-Prozess und damit als ein Prozess vertikaler Isomorphie verstanden (Boxenbaum & Jonsson, 2017): Staatliche Akteur*innen verabschieden neue rechtliche Regelungen, die Anpassungsdruck ausüben und deswegen von den betroffenen Organisationen umgesetzt werden. Diese Perspektive kann dabei viele Aspekte des organisierten Umgangs mit Recht erklären. So verdeutlicht sie, dass und warum Recht maßgeblichen Anpassungsdruck auf Organisationen ausübt (Edelman, Leachman, & McAdam, 2010, p. 655), ebenso wie sie plausibel macht, warum insbesondere Organisationen, denen hohe öffentliche Aufmerksamkeit zukommt, besonders sensibel auf Rechtsänderungen reagieren (Edelman, 1992). Gleichzeitig legt diese Perspektive es jedoch nahe, den organisationalen Umgang mit Recht binär zu denken, also entweder als erfolgte oder aber lediglich zeremonielle Anpassung (Meyer & Rowan, 1977), die dem Zweck dient, den eigenen technischen Kern (Thompson, 1967) zu schützen. Damit bleibt unberücksichtigt, dass rechtliche Anforderungen nur einen Teil einer oft komplexen institutionellen Umwelt darstellen. Diese „institutionelle Komplexität“ (Greenwood, Raynard, Kodeih, Micelotta, & Lounsbury, 2011) begünstigt, dass Recht nicht direkt und autoritär auf Organisationen einwirkt, sondern im Zusammenspiel mit weiteren institutionellen Anforderungen (Heimer, 1999). Insgesamt überstrapaziert eine Perspektive, die das Verhältnis von Organisationen und Recht primär zwangsbasiert als Prozess vertikaler Isomorphie versteht, also den autoritären Charakter des Rechts. Dies tut sie, da soziale Dynamiken der organisationalen Adaption von Recht unbeachtet bleiben.

Es sind die sozialen Dynamiken der Beziehung von Recht und Organisation, die eine zweite Perspektive im Anschluss an Philip Selznick (1969) betont (Edelman, Leachman, McAdam, 2010; Edelman, 2016). Dazu rückt diese Perspektive die Rolle

mimetischer und damit horizontaler isomorphischer Prozesse ins Zentrum der analytischen Aufmerksamkeit. Theoretischer Ausgangspunkt ist die neo-institutionalistische Feldtheorie (DiMaggio & Powell, 1983), von der aus die Autor*innen die Idee rechtlicher Felder entwickeln (Edelman, Fuller, & Mara-Drita, 2001; Edelman & Suchman, 1997). Grundsätzlich wird unter einem organisationalen Feld dabei eine Arena verstanden, die sich darüber konstituiert, dass sich Organisationen intensiv gegenseitig beobachten und miteinander interagieren (DiMaggio & Powell, 1983, p. 148). Rechtliche Felder bestehen folglich aus Organisationen, die sich hinsichtlich der Implementierung von Recht gegenseitig beobachten. Diese theoretische Perspektive betont damit die soziale Einbettung des organisierten Umgangs mit Recht (Edelman, Leachman, McAdam, 2010, p. 655). Dies wird im Folgenden eingehender rekonstruiert.

Die soziale Prägung des Verhältnisses von Organisation und Recht ist maßgeblich durch die Unsicherheit geprägt (Edelman, 2016; Edelman, Uggen, & Erlanger, 1999), die Recht für regulierte Organisationen erzeugt. Diese resultiert aus dem Allgemeinheitsanspruch und dem Abstraktionsgrad rechtlicher Vorschriften, die offenlassen, wie diese Vorschriften genau zu implementieren sind (Edelman, 1992; Sutton, Dobbin, Meyer, & Scott, 1994). Recht setzt Organisationen einerseits also unter den beschriebenen Anpassungsdruck, während es gleichzeitig Unsicherheit darüber erzeugt, wie rechtlichen Vorschriften konkret zu entsprechen ist. Diese Unsicherheit wiederum eröffnet für Organisationen Handlungsspielräume, um Rechtsumsetzung mit managerialen Vorstellungen anzureichern. Mit Managerialisierung ist folglich bezeichnet, dass Organisationen dazu tendieren, wertrationale Gesetzesformulierungen unter Managementgesichtspunkten zu respezifizieren (Edelman, 1992; Edelman, Fuller, Mara-Drita, 2001; Selznick, 1969). Attraktiv ist dies, weil eine managerialisierte Rechtsauslegung es erlauben kann, verschiedene institutionelle Anforderungen miteinander zu verknüpfen. Dies zeigt sich am Fall der Bundeswehr daran, dass diese die Anforderung, das Gleichstellungsrecht umzusetzen, mit der Anforderung verknüpft, zukünftig ausreichend Personal gewinnen zu müssen. Entscheidend ist weiterhin, dass solche Vorstellungen managerialisierter Rechtsauslegung in organisationalen Feldern zu institutionalisierten Logiken gerinnen können (Friedland & Alford, 1991; Ocasio, Thornton, & Lounsbury, 2017). Als solche nehmen sie die Form unhinterfragter sozialer Skripte an (Selznick, 1984), die weitestgehend selbstverständlich verwendet werden und deren inhaltliche Ausgestaltung nicht mehr länger Gegenstand von Konflikten ist.

Der entscheidende Beitrag einer Feldperspektive auf das Zusammenspiel von Recht und Organisation liegt vor diesem Hintergrund in der Einsicht, dass institutionalisierte Praktiken managerialisierter Rechtsauslegung in rechtlichen Feldern „wandern“ (Czarniawska & Joerges, 1998) bzw. diffundieren (Edelman, Fuller, Mara-Drita, 2001, p. 1595; Edelman, 2016). Diese Prozesse institutionalisierter Isomorphie haben zur Folge, dass sich Organisationen in einem Feld bei der Umsetzung des Gleichstellungsrechtes zunehmend ähnlicher werden (Amstutz & Vöhringer, 2018). Für den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass die Bundeswehr in der Umsetzung des Gleichstellungsrechtes mehr und mehr Unternehmen ähnelt. Dies deutet bereits daraufhin, dass eine zentrale Triebfeder dieses Prozesses der institutionellen Isomorphie darin liegt, dass adaptierende Organisationen solchen Organisationen folgen, denen eine Führungsrolle zugesprochen wird (Haveman, 1993). Wie das Eingangsbeispiel illustriert, sind es für die Bundeswehr insbesondere Unternehmen, die am deutschen Börsenindex notiert sind, die als Vorbilder und damit als feldkonstituierende Referenzgruppe fungieren.

Die hier rekonstruierte neo-institutionalistische Perspektive auf die Beziehung von Recht und Organisation macht also zunächst darauf aufmerksam, dass Organisationen dazu tendieren, Recht zu managerialisieren. Wenn sich managerialisierte Vorstellungen über Rechtsumsetzung institutionalisiert haben, kommt es in der Folge zu isomorphen Prozessen, in deren Verlauf sich Organisationen in der Adaption bestimmter Vorstellungen über die richtige Rechtsumsetzung aneinander angleichen. Somit zeigen diese Arbeiten, dass das Verhältnis von Recht und Organisation nicht nur durch vertikale und damit zwangsbasierte Isomorphie geprägt ist, sondern ebenfalls durch horizontale und damit stärker sozial geprägte mimetische Isomorphie.

3 Methodisches Vorgehen

Für die vorliegende Studie wurde das Forschungsdesign einer qualitativen Fallstudie gewählt, um den Untersuchungsgegenstand empirisch dicht aufarbeiten zu können (Langley, 1999; Langley & Abdallah, 2011). Um Daten für das zu Grunde liegende Forschungsinteresse am organisierten Umgang mit Recht zu sammeln, wurden zwischen 2018 und 2020 insgesamt 20 Interviews mit Expert*innen der Bundeswehr geführt. Die Wahl des Interviewtyps Expert*inneninterview ergab sich dabei aus dem Interesse am organisierten Umgang mit Recht. Das Auswahlkriterium für die interviewten Expert*innen war, ob ihre organisationale Rolle über einen expliziten Rechtsbezug verfügte. Aus diesem Grund waren und sind alle interviewten Personen in der zivilen und militärischen Gleichstellung der Bundeswehr tätig, gleichwohl in unterschiedlichen Funktionen, die von Gleichstellungsbeauftragten zu Arbeitsrechtler*innen reichen. Die Interviews dauerten jeweils zwischen anderthalb bis zwei Stunden. Sie basierten auf halbstrukturierten Leitfäden, um einen explorativen Feldzugang zu gewährleisten und den Leitfaden an neue Themen anpassen zu können, die sich aus den Interviews ergaben (Nohl, 2017). Um Nachfragen zu klären, wurde mit einigen Gesprächspartner*innen ein zweites Interview geführt (Bogner, Littig, & Menz, 2014, S. 22). Alle Interviews wurden transkribiert und anonymisiert. Um die Anonymität der Interviewpartner*innen im Text zu gewährleisten, werden lediglich Interviewnummer und Jahr angegeben.

Neben den Interviews stellten das SGleiG und die Erfahrungsberichte zum SGleiG wichtige Quellen dar. Bei diesen Erfahrungsberichten handelt es sich um Dokumentationen, die die Bundeswehr in einem vierjährigen Rhythmus anfertigen muss (§ 24 SGleiG). Von besonderer Bedeutung waren dabei der vierte und fünfte Erfahrungsbericht aufgrund ihrer Aktualität.

Zusätzlich zu den Erfahrungsberichten wurden auch die Berichte des Wehrbeauftragten des Bundestages für die Analyse aufbereitet. Bei diesen Berichten handelt es sich um ein „Hilfsorgan des Bundestages“, das der parlamentarischen Kontrolle der Bundeswehr dient (§ 45b GG). Insofern besitzen die Berichte des Wehrbeauftragten einen direkten Bezug zu der Frage, wie die Bundeswehr mit Recht umgeht. Für die vorliegende Studie wurden alle Berichte von 2010 bis 2020 ausgewertet, da aufgrund der ausgesetzten Wehrpflicht zu erwarten war, dass die Berichte in diesem Zeitraum spiegeln, dass sich die Bundeswehr zunehmend als Arbeitgeberin in Konkurrenz zu privaten Unternehmen versteht und zu diesem Zweck das Gleichstellungsrecht nutzt. Trotz dieses zeitlichen Schwerpunktes wurden auch frühere Berichte beachtet.

Die unterschiedlichen Quellentypen wurden so genutzt, dass nur Aussagen verwendet wurden, die von weiteren Quellen bzw. Aussagen bestätigt wurden (Lee, Mitchell, & Sablinski, 1999). Um die Daten auszuwerten, wurden zunächst softwaregestützte thematische und darauf aufbauend analytische Kategorien angelegt (Gioia, Corley, & Hamilton, 2013). Diese wurden bis zur empirischen Sättigung mit Daten unterfüttert (Strübing, Hirschauer, Ayaß, Krähnke, & Scheffer, 2018), sodass neue Informationen durch weitere Daten nicht länger zu erwarten waren (Strauss & Corbin, 1998). Die Analyse der dergestalt aufbereiteten Daten erfolgte jedoch nicht theoriefrei (Hirschauer, 2008), sondern lehnt sich an die zuvor rekonstruierten Arbeiten zum organisierten Umgang mit Recht an.

Im Folgenden wird lediglich von „der“ Bundeswehr gesprochen, auch wenn damit ein erhebliches Maß an organisationaler Differenzierung verdeckt wird. Diese sprachliche Simplifizierung rechtfertigt sich dadurch, dass die beschriebenen Prozesse organisationsweit festzustellen sind und durch bessere Lesbarkeit.

4 Die Managerialisierung des Gleichstellungsrechtes in der Bundeswehr

Der nachfolgende Abschnitt wird zunächst den Prozess der rechtlichen Öffnung der Bundeswehr für Frauen darlegen (4.1). In einem zweiten Schritt wird gezeigt, dass die ausgesetzte Wehrpflicht und der Beschluss, die Bundeswehr wieder zu vergrößern, dazu führen, dass das Gleichstellungsrecht zunehmend als Lösung mit dem Problem der Personalgewinnung verbunden wird (4.2). Dies geschieht, indem die Bundeswehr institutionalisierte Praktiken zur managerialen Umsetzung des Gleichstellungsrechtes in einem Prozess institutioneller Isomorphie adaptiert (4.3). Abschließend wird reflektiert, was die managerialisierte Nutzung des Gleichstellungsrechtes für die organisationsinterne Umsetzung des Gleichstellungsrechtes bedeutet (4.4).

4.1 Die Öffnung der Bundeswehr

Militärorganisationen sind aufgrund der in sie eingeschriebenen Geschlechterkonzeption traditionell männlich geprägt (Apelt, 2012; Archer, 2012; Boëne, 2003; Crowley & Sandhoff, 2017; Silva, 2008). Diese Geschlechterkonzeption wird von Gerhard Kümmel so zusammengefasst, dass es in ihr die „[...] physischen und psychischen Stärken des Mannes wie Aggressivität, körperliche Kraft, Ausdauer, [und] Tötungsbereitschaft“ sind, die diesen zum „natürlichen“ Soldaten machen. Frauen müssen demgegenüber „[...] geschützt werden“, da ihre Aufgaben „[...] im Haushalt und in [...] der Geburt von Kindern und der Kindererziehung“ liegen (Kümmel, 2006, S. 52). Es handelt sich bei Militärorganisationen folglich um gegenderte Organisationen, da sie strukturiert sind „[...] through and in terms of a distinction between male and female“ (Acker, 1990, p. 146). Der deutlichste Ausdruck dieser männlich geprägten Organisationsstruktur ist die Wehrpflicht, die Männer als potenzielle Organisationsmitglieder privilegiert (Apelt, 2015, S. 227). Dass Männer als Normalfall in militärische Organisationen eingeschrieben sind, zeigt sich zudem auch in anderen Hinsichten, etwa an Präsenzkulturen, die Betreuungszeiten sanktionieren, an Erwartungen hinsichtlich körperlicher Leis-

tungsfähigkeit, aber auch an Waffengrößen und Vorstellungen über militärische Kohäsion (Apelt, 2011).

Die vergeschlechtlichte Organisationsstruktur militärischer Organisationen zeigt sich auch am deutschen Fall. Nach der Gründung der Bundeswehr 1955 waren Frauen zunächst von jeglichen militärischen Verwendungen ausgeschlossen. Dies änderte sich erst 1975, als ein geändertes Soldatengesetz (sic) die Bundeswehr für Frauen in den Bereichen Militärmusik und Sanitätsdienst öffnete. Kämpfende Verwendungen waren für Frauen jedoch weiterhin nicht zugänglich. Dies änderte sich erst im Jahr 2000 durch das so genannte Kreil-Urteil (EuGH, 11. Januar 2000, C-285/98), das festlegte, dass der „[...] vollständige Ausschluß [sic] von Frauen vom Dienst mit der Waffe nicht zu den Ungleichbehandlungen [gehört], die [...] zulässig sind“ (EuGH, 11. Januar 2000, C-285/98 – I 107). Vorausgegangen war diesem Urteil die Klage Tanja Kreils, die sich auf eine Ausbildungsstelle als Waffenelektronikerin beworben hatte und aufgrund ihres Geschlechtes vom zuständigen Kreiswehrrersatzamt abgelehnt wurde. Daraufhin erhob Kreil in Bezug auf die Gleichbehandlungsrichtlinie 76/207/EWG Klage. Zunächst vom Verwaltungsgericht Hannover abgelehnt, gab der Europäische Gerichtshof (EuGH) der Klage statt. Die Folge war, dass § 12a des Grundgesetzes geändert wurde, was die Bundeswehr ab Dezember 2000 für Frauen in allen Verwendungen öffnete. Zu Grunde lag diesem Urteil, dass der EuGH die Bundeswehr als Arbeitgeberin betrachtete, die Personen aufgrund ihres Geschlechtes ausschloss und damit diskriminierte – und nicht als Organisation der staatlichen Sicherheit, deren Funktionsfähigkeit durch die gegenderte Organisationsstruktur befördert wurde. Insofern war bereits in der Rechtsprechung, die die Bundeswehr für Frauen öffnete, ein Bezug zum Arbeitsmarkt und damit die Möglichkeit für eine manageriale Anreicherung der Rechtsprechung angelegt.

Die mit dem Kreil-Urteil eingeläutete Entwicklung (Kümmel, 2016) wurde 2004 durch das SGleiG verstärkt, das die Bundeswehr u. a. dazu verpflichtete, ab Divisionsebene für jede Dienststelle eine militärische Gleichstellungsbeauftragte zu wählen (§ 16a, SGleiG). Eine zweite zentrale Neuerung des Gesetzes war, dass es festlegte, dass Frauen in der Bundeswehr unterrepräsentiert sind, wenn der Frauenanteil „[...] in allen Laufbahnen mit Ausnahme der Laufbahn des Sanitätsdienstes unter 15 Prozent [und] in der Laufbahn des Sanitätsdienstes unter 50 Prozent liegt“ (§ 4, Abs. 5, SGleiG).

Um die Effekte der Gleichstellungsgesetzgebung im Zeitraum nach ihrer Einführung einschätzen zu können, kann die Arbeit von Maja Apelt, Cordula Dittmer und Anne Mangold (2005) herangezogen werden. Diese lässt sich so interpretieren, dass bereits zu diesem Zeitpunkt Tendenzen sichtbar waren, das Gleichstellungsrecht als manageriales Instrument zu nutzen, um die Bundeswehr als moderne Arbeitgeberin für Frauen zu positionieren. Diese Tendenzen gingen darauf zurück, dass unklar war, wie lange die Wehrpflicht noch Bestand haben würde. Aus diesem Grund sah die Bundeswehr bereits zu diesem frühen Zeitpunkt in der Öffnung ein mögliches Instrument, um der prognostizierbar schwierigeren Personalgewinnung nach dem Ende der Wehrpflicht begegnen zu können. Im Folgenden wird jedoch gezeigt, dass es die faktische Aussetzung der Wehrpflicht im Jahr 2011 war, die diesen Prozess nachhaltig verstärkte und dazu führte, dass die Bundeswehr das Gleichstellungsrecht als Lösung mit dem Problem der Personalgewinnung auf Basis institutionalisierter Praktiken verknüpfte.

4.2 Attraktivität als Problem

Zum 1. Juli 2011 setzte die Bundesregierung die Wehrpflicht durch den neu geschaffenen § 2 des Wehrpflichtgesetzes aus. Dies geschah vorgeblich mit dem Ziel, die Massenarmee des Kalten Krieges in eine mobile und spezialisierte Freiwilligenarmee zu transformieren (Richter, 2016, S. 320). Tatsächlich kam die Bundesregierung mit der Aussetzung der Wehrpflicht jedoch einer rechtlichen Auseinandersetzung mit dem Bundesverfassungsgericht zuvor. Diese war zu erwarten angesichts der öffentlich breit diskutierten Zweifel daran, ob die Wehrgerechtigkeit noch gegeben war, die sicherstellen sollte, dass junge Männer nicht willkürlich zum Wehrdienst eingezogen wurden. Mit diesen Zweifeln wurde auch fraglich, ob die Grundrechtsbeschränkung, die die Wehrpflicht für junge Männer bedeutete, weiterhin zu rechtfertigen war. Indem die Bundesregierung als Reaktion auf diese Unsicherheit die Wehrpflicht aussetzte, entschied sie einen jahrzehntelangen Konflikt um die Wehrpflicht (Boëne, 2003; Kelleher, 1978). Politisch wurde die Wehrpflicht dabei mit Blick auf ihre Funktion als „Schule der Nation“ gerechtfertigt. Ungeachtet dieser politischen Semantik war ein zentraler Anreiz dafür, die Wehrpflicht beizubehalten, dass die Bundesregierung damit für die Bundeswehr „the budgetary benefits of a labor pool that must work for the state at below-market wages“ sicherte (Jehn & Selden, 2002, p. 97).

Die zentrale Folge der ausgesetzten Wehrpflicht war, dass für die Bundeswehr die Möglichkeit entfiel, *konkurrenzlos* junge Männer rekrutieren zu können. Dies transformierte eine Situation, in der zukünftiges männliches Personal rechtlich abgesichert und preisgünstig rekrutiert werden konnte zu einer Situation, in der verstärkt kompetitiv um zukünftiges Personal geworben werden muss (Apelt, 2019, S. 8). Entscheidend ist dabei, wie auch die späteren Interviewpassagen zeigen, dass es unter der Prämisse der ausgesetzten Wehrpflicht nicht mehr länger zu rechtfertigen war, die Rekrutierungsbemühungen auf Männer zu beschränken. Vielmehr rückten Frauen als potenzielle Beschäftigtengruppe stärker als zuvor in den Aufmerksamkeitsfokus der Bundeswehr. Dies unterstreicht erneut, dass die rechtliche Änderung des Wehrpflichtgesetzes für die Bundeswehr einen direkten Arbeitsmarktbezug hatte. Die Dimensionen dieser Veränderung lassen sich daran erkennen, dass kurz vor Ende der Wehrpflicht, 2009, immerhin noch 400.000 Personen auf Tauglichkeit getestet wurden (Deutscher Bundestag, 2009, S. 47).

Die Herausforderung, um zukünftiges Personal konkurrieren zu müssen, wurde zunächst dadurch abgeschwächt, dass die Bundeswehr von 188.000 Soldat*innen im Jahr 2011 auf ca. 168.000 Soldat*innen im Jahr 2016 verkleinert wurde (Deutscher Bundestag, 2017, S. 6). Das Resultat war „die kleinste Bundeswehr aller Zeiten“ (Deutscher Bundestag, 2017, S. 8). Die geringe Größe, insbesondere im Vergleich zur gerade mit der Nationalen Volksarmee fusionierten und fast 500.000 Soldat*innen starken Bundeswehr des Jahres 1990, darf jedoch nicht über den immer noch beachtlichen Personalbedarf hinwegtäuschen. Allein zwischen 2015 und 2018 benötigte die Bundeswehr für ihre „personelle Regeneration“ jährlich ca. 14.500 Soldat*innen auf Zeit und 11.000 freiwillige Wehrdienstleistende (Bundesministerium der Verteidigung, 2020a, S. 30 f.). Die Verkleinerung der Streitkräfte neutralisierte das aus der ausgesetzten Wehrpflicht resultierende Problem der Personalgewinnung also nicht vollständig.

Die Herausforderung, zukünftiges Personal zu rekrutieren, gewann wieder Brisanz, nachdem die Bundeswehr unter der damaligen Verteidigungsministerin *Ursula von der*

Leyen die so genannte Trendwende Personal einläutete (Deutscher Bundestag, 2020, S. 20). Die Trendwende Personal verfolgt das Ziel, die Bundeswehr bis 2025 auf ca. 203.000 Soldat*innen zu vergrößern (Bundesministerium der Verteidigung, 2020a, S. 12). Um die Bundeswehr zu modernisieren, wurde die Trendwende Personal zudem durch eine „Trendwende Material“ und eine „Trendwende Haushalt“ flankiert (Deutscher Bundestag, 2017, S. 6). 2020 forderte der Wehrbeauftragte zusätzlich eine „Trendwende Mentalität“, um die Bundeswehr zu entbürokratisieren (Deutscher Bundestag, 2020, S. 14 f.). Mit diesen Trendwenden beabsichtigt die Bundeswehr dabei die Einsatzbereitschaft einer Armee zu verbessern, die als „[...] bemerkenswert wenig einsatzfähig“ beschrieben wird (Bundesministerium der Verteidigung, 2020a, S. 10; Deutscher Bundestag, 2020, S. 15; 5). Hier spiegelt sich der Vorwurf, die Bundeswehr würde lediglich den „Mangel verwalten“ (Deutscher Bundestag, 2017, S. 22; 2018, S. 5; 2019, S. 5; 2020, S. 5).

Im Folgenden wird gezeigt, dass die Bundeswehr das sich aus den beschriebenen Entwicklungen ergebende Problem der zukünftigen Personalgewinnung mit dem Gleichstellungsrecht verbindet. Dies geschieht auf Basis institutionalisierter Vorstellungen darüber, wie das Gleichstellungsrecht managerial zum Zweck der Personalgewinnung einzusetzen ist.

4.3 Managerialisierung als institutionelle Isomorphie

Der entscheidende Effekt der oben rekonstruierten Entwicklung ist, dass die Bundeswehr das Gleichstellungsrecht managerialisiert. *Diese Managerialisierung liegt darin, dass die Bundeswehr das Gleichstellungsrecht als Instrument nutzt, um ihre Attraktivität als Arbeitgeberin zu erhöhen* (Edelman, Smyth, & Rahim, 2016, p. 408). Dieser Zugriff auf das Gleichstellungsrecht erfolgt dabei primär unter funktionalen Gesichtspunkten, da nach ausgesetzter Wehrpflicht und Trendwende Personal die Wahrnehmung vorherrscht, dass in Zukunft „allein die Attraktivität des Dienstes darüber entscheidet, ob die Bundeswehr den Nachwuchs gewinnen kann, den sie zur Erfüllung ihres Auftrags braucht“ (Deutscher Bundestag, 2012, S. 9).¹ Aus diesem Grund sieht sich die Bundeswehr „zunehmend im Wettbewerb um geeignete Bewerberinnen und Bewerber“ (Bundesministerium der Verteidigung, 2020a, S. 15). Die Rolle der Gleichstellung für diese kompetitive Personalgewinnung illustriert eine Gleichstellungsbeauftragte wie folgt:

„Aber damit ist es eben ganz wichtig, dass wir [...] nicht nur Männer ansprechen, sondern genauso gut Frauen. Weil, wenn wir nur Männer ansprechen und uns weiter als geschlossener Männerhort betrachten würden, was wir ja schon lange nicht mehr tun, würden wir ja gar keine Frauen ansprechen. Und damit fünfzig [Prozent] dieses ohnehin knappen Gutes Nachwuchskräfte gar nicht mehr betrachten und gar nicht ansprechen Und ich glaube, das können wir, kann sich kein Arbeitgeber mittlerweile mehr leisten. [...] Und deswegen ist es so wichtig, dass auch die Bundeswehr ganz klar Flagge zeigt für das Thema Gleichstellung und mit Zeit und mit Leben füllt“ (I_12, 613-621, meine Hervorhebung).

Der hier deutlich werdende Zusammenhang zeigt sich auch in den aktuellen Erfahrungsberichten zum SGleiG. Der vierte Bericht formuliert, dass es nicht nur „selbstverständlich“ sei – gemeint ist wohl die aus dem SGleiG resultierende rechtliche Gleichstellungsverpflichtung –, Frauen weiter in die Bundeswehr zu integrieren, „sondern

zwingende Notwendigkeit, [...] das Potenzial weiblicher Nachwuchs- und Führungskräfte nicht ungenutzt zu lassen“ (Deutscher Bundestag, 2016, S. 6). Der fünfte Erfahrungsbericht bestätigt diese Einschätzung:

„Wo immer möglich, wird das Angebot um frauenaffine Qualifizierungsangebote ausgeweitet und um neue Maßnahmen erweitert, um sich dauerhaft als attraktiver Arbeitgeber im Wettbewerb um die klügsten Köpfe und geschicktesten Hände zu behaupten“ (Bundesministerium der Verteidigung, 2020a, S. 38).

Die hier sichtbar werdende funktionale Nutzung des Themas Gleichstellung ist dabei eng verbunden mit dem übergreifenden Narrativ des Fachkräftemangels, wie das folgende Zitat belegt (vgl. auch Bundesministerium der Verteidigung, 2020a, S. 31, 13).

„Es ist ja so, dass wir im Moment über einen Fachkräftemangel diskutieren, dass wir mit der Abschaffung der Wehrpflicht halt gleichberechtigt mit allen anderen, ja, Unternehmen am Markt um dieselben Leute uns bewerben und konkurrieren“ (I_12, Z. 600-604, 2019).²

Diese Nutzung des Gleichstellungsrechtes zeigt sich auch darin, dass die im SGleiG formulierten Gleichstellungsziele deutlich hinter den Zweck der Personalgewinnung zurücktreten, wenn Gleichstellungsbemühungen evaluiert werden. So kritisiert der aktuelle Bericht des Wehrbeauftragten, dass es an „weiblichen Vorbildern“ fehle, „[...] zum Beispiel an Zugführerinnen, Gruppenführerinnen und Ausbilderinnen allgemein. Hier muss die Bundeswehr ihr Bemühen verstärken, um qualifizierte weibliche Kräfte für derartige Funktionen aufzubauen“ (Deutscher Bundestag, 2020, S. 68).

Der managerialisierte Einsatz des Gleichstellungsrechtes, um sich am Arbeitsmarkt als attraktive Arbeitgeberin zu positionieren, greift auf eine Vielzahl institutionalisierter Praktiken zurück. Zu diesen gehören neben Mentorinnenprogrammen (Bundesministerium der Verteidigung, 2020a, S. 24) auch Workshops für Führungskräfte zum Thema Gender am Zentrum für Innere Führung sowie eigene YouTube-Serien für potenzielle Bewerberinnen (Bundesministerium der Verteidigung, 2020b). Ergänzt werden diese Elemente durch visuell hochwertige Veröffentlichungen, die speziell um Frauen werben, wie bspw. die im August 2018 erschienene Ausgabe des Magazins „Arbeitgeber Bundeswehr. Im Visier“, in dem auch ein weibliches Vorstandsmitglied eines großen deutschen Unternehmens zu Wort kommt (Bundesministerium der Verteidigung, 2018). Die hier sichtbar werdenden Praktiken sind dabei nicht im SGleiG selbst institutionalisiert. Vielmehr orientiert sich die Bundeswehr an Praktiken, die aus Unternehmen und hier insbesondere aus dem Bereich des Diversitätsmanagements bekannt sind (dazu Dobbin, Schrage, Kalev, 2015; Dobbin & Kalev, 2017).

Das Datenmaterial dokumentiert, dass sich die Bundeswehr aktuell stark an Unternehmen orientiert, um das Gleichstellungsrecht zu managerialisieren. Anfänglich imitierte die Bundeswehr aber die Bestrebungen anderer Sicherheitsorganisationen im Bereich Gleichstellung. Kümmel (2016, S. 288) beschreibt dies am Beispiel von Workshops zum Thema Gleichstellung: „In der zweiten Jahreshälfte des Jahres 2000 wurde sodann am Zentrum Innere Führung in Koblenz unter Rückgriff auf die Erkenntnisse der Polizei, des Bundesgrenzschutzes und ausländischer Streitkräfte [...] das Ausbildungskonzept der Bundeswehr für das Gender- bzw. Integrationstraining entwickelt [...]“. Das Zitat verdeutlicht, dass es zu einem Wechsel der primären Referenzgruppe hinsichtlich der managerialen Ausdeutung des Gleichstellungsrechtes gekommen ist.

Die Ausführungen belegen, dass die beschriebene manageriale Adaption des Gleichstellungsrechtes nicht bundeswehrspezifisch ist, sondern vielmehr das Resultat

eines Prozesses institutioneller Isomorphie darstellt, in dessen Rahmen die Bundeswehr die Praktiken ihres rechtlichen Feldes übernimmt (Amstutz & Vöhringer, 2018). Die Bundeswehr imitiert damit eine „standard response to uncertainty“ (DiMaggio & Powell, 1983, p. 150). Die Folge ist, dass die Bundeswehr sich in ihrem Umgang mit dem Gleichstellungsrecht den beobachteten Unternehmen zunehmend angleicht. Dies erlaubt es, zwei zentrale Aspekte der institutionellen Komplexität (Greenwood, Raynard, Kodeih, Micelotta, Lounsbury, 2011) mit der die Bundeswehr sich konfrontiert sieht – Rechtsumsetzung und Personalgewinnung – miteinander zu verbinden.

4.4 Folgen der Managerialisierung

Blickt man auf die Entwicklung des Umgangs der Bundeswehr mit dem Gleichstellungsrecht, lässt sich anhand einer einschlägigen Studie (Apelt, 2002) zeigen, dass die Bundeswehr gleichstellungsrechtliche Vorgaben zwar zunächst in ihre Formalstruktur integrierte, die organisationale Praxis von diesen formalen Vorgaben aber weitestgehend entkoppelt war. Soldatinnen blieben primär in der Rolle von Token (Kanter, 1977; Kümmel, 2014). Nach dieser anfänglichen Entkopplung zeigte sich jedoch auch am Fall der Bundeswehr, dass zunächst rein zeremonielle Rechtsentsprechungen mittelfristig zu operativen Effekten führen (Bromley & Powell, 2012, p. 12; Dobbin & Kalev, 2017). Konkret bedeutet dies, dass der entkoppelnde Umgang mit Gleichstellungsvorgaben durch den rekonstruierten managerialen Umgang abgelöst wurde. Neben der dargelegten Entwicklung, die die Wehrpflicht anstieß, dürfte dieser geänderte Umgang mit Recht auch darauf zurückgehen, dass die organisationale Entkopplung von rechtlichen Vorgaben gerade für öffentliche Organisationen hohe Risiken birgt (Edelman, 1992; Meyer & Rowan, 1977). Gleichzeitig eröffnet der managerialisierte Umgang mit Recht aber auch vielfältige Möglichkeiten dafür, dass sich organisationsintern diskriminierende Praktiken stabilisieren können (Marshall, 2003), bspw. wenn Organisationen sexuelle Belästigung als Managementproblem und nicht als systematische Benachteiligung framen (Marshall, 2003, p. 668), oder aber diskriminierende Praktiken wieder einführen, weil sie vermeintlich den Wünschen der Kund*innen entsprechen (Hidri Neys & Duflos, 2017, p. 582). Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden gefragt werden, wie sich der managerialisierte Umgang mit dem Gleichstellungsrecht organisationsintern auswirkt.

Die für die vorliegende Studie geführten Interviews lassen zunächst erkennen, dass an Attraktivität orientierte Maßnahmen grundsätzlich dem Zweck der Gleichstellung dienen können. Der folgende Interviewausschnitt verdeutlicht dies am Thema Teilzeit:

„Ja, dass man sagt, wie mache ich es attraktiv für Frauen? [...] Also das ist ja etwas, was sich bei uns dann auch widerspiegelt, wo man aufpassen muss, dass dann die Frauen, die in Teilzeit sind, auch chancengerecht behandelt werden, zum Beispiel von der Förderung her, etc.“ (I_6, 150-154, 2019).

Ein weiteres Beispiel dafür lässt sich auch im Bereich von Mentorinnenprogrammen finden:

„Und da kamen viele gute Vorschläge zu dem Thema, wie können wir attraktiver werden. [...] Und da sind viele von aufgenommen worden. Das Mentoringprogramm für Frauen zum Beispiel ist auch ein Ausfluss aus diesem Brainstorming zum Thema Attraktivität“ (I-7, 194-198, 2019).

Das Datenmaterial zeigt aber auch, dass eine starke Orientierung an Attraktivität dazu führen kann, dass Aufmerksamkeit für Aspekte der Gleichstellung ohne Arbeitsmarktbezug absorbiert wird. Der fünfte Erfahrungsbericht zum SGleiG zeigt dies deutlich, wenn er konkludiert: „Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass im Berichtszeitraum erneut wichtige Schritte gemacht wurden, um den Dienst in den Streitkräften gerade für Soldatinnen noch attraktiver zu gestalten“ (Bundesministerium der Verteidigung, 2020a, S. 12). Hinsichtlich des tatsächlichen Abbaus von Unterrepräsentanz in Dienststellen argumentiert der Erfahrungsbericht hingegen, dass dieser „[...] grundsätzlich nicht beeinflussbaren Grenzen“ unterläge (Bundesministerium der Verteidigung, 2020a, S. 67). Die Reduzierung des Themas Gleichstellung darauf, als Signal für arbeitsmarktliche Attraktivität zu dienen, zeigt sich ebenfalls an der zitierten Pressemitteilung zum Weltfrauentag. Diese verwendet den Soldatinnenanteil als Kennziffer der eigenen Attraktivität, nutzt mit den angegebenen 20 Prozent aber eine irreführende Angabe, da diese Zahl zivile Mitarbeiterinnen inkludiert. Im militärischen Teil der Bundeswehr machten Soldatinnen 2018 tatsächlich nur 8,6 statt der geforderten 15 Prozent aus und auch in der Sanität lag der Frauenanteil mit 44,6 Prozent unter den vorgeschriebenen 50 Prozent (Deutscher Bundestag, 2020, S. 67). Dass der Bericht des Wehrbeauftragten dennoch konkludiert, die Zahlen zeigten, dass die Bundeswehr „durchaus erfolgreich um Frauen“ werbe (Deutscher Bundestag, 2020, S. 67), verdeutlicht, dass Attraktivität auch einen Maßstab darstellt, um rechtliche Vorgaben zu relativieren.

Insgesamt ergibt sich auf Basis der Daten der vorliegenden Studie ein ambivalentes Bild. Während einige managerialisierte Praktiken zu gleichstellungsförderlichen Ergebnissen führen, ist dies nicht der Fall, wenn managerialisierte Rechtsauslegung dazu führt, dass Gleichstellung auf den Gesichtspunkt der Attraktivität reduziert wird. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch eine aktuelle Studie von Maja Apelt, Henrik Dosdall und Ray Trautwein (2020). Diese zeigt am Beispiel der Gleichstellungsbeauftragten der Bundeswehr, dass diese sich ihren Einfluss in langwierigen mikropolitischen Auseinandersetzungen mit der männlichen Organisationskultur erkämpfen müssen (Apelt, Dosdall, Trautwein, 2020). Die Autor*innen demonstrieren darüber hinaus, dass diese Konflikte darauf zurückgehen, dass das Gleichstellungsrecht Gleichstellungsbeauftragte zwar fest in der Organisationsstruktur verankert, deren Stellung aber kaum integriert ist (Apelt, Dosdall, Trautwein, 2020). Zu ähnlichen Ergebnissen mit Blick auf Soldatinnen kommt auch eine Studie von Kümmel, die geschlechterbezogene Einstellungen in der Bundeswehr analysiert (Kümmel, 2014). Kümmel resümiert zwar, dass sich auch positive Entwicklungen feststellen lassen, konstatiert aber insgesamt eine „gewisse Eintrübung des Integrationsklimas“ (Kümmel, 2014, S. 5). Dies begründet sich darin, dass bspw. statt zuvor 44 Prozent der Soldaten nun 52 Prozent glauben, Soldatinnen seien den „körperlich anspruchsvollen Funktionen nicht gewachsen“ (Kümmel, 2014, S. 5 f.). Auch gehen zum Zeitpunkt der Studie 22 Prozent statt zuvor 15 Prozent der Befragten davon aus, dass Frauen für „Vorgesetztenfunktionen ungeeignet“ seien (Kümmel, 2014, S. 6). Die vorliegende Studie bestätigt die Ergebnisse dieser beiden Studien aus einer Perspektive auf das Zusammenspiel von Recht und Organisation: Der organisationale Umgang mit dem Gleichstellungsrecht ändert sich von vorrangiger Entkopplung zu vorrangiger Managerialisierung. Und wiewohl dies zu gleichstellungsförderlichen Ergebnissen führen kann, lässt sich kaum der Schluss ziehen, dass das Gleichstellungsrecht die männliche Prägung der Bundeswehr de-institutionalisiert (dazu Heintz, 2008; Oliver, 1992).

5 Fazit

Der vorliegende Artikel hat das Verhältnis von Organisation und Recht am Beispiel der Umsetzung des Gleichstellungsrechtes durch die Bundeswehr analysiert. Gezeigt wurde dabei, dass die Bundeswehr das Gleichstellungsrecht für ihre externen Beziehungen managerialisiert. Obwohl sich ein managerialisierender Umgang mit dem Gleichstellungsrecht schon früh beobachten lässt (Apelt, Dittmer & Mangold, 2005), gewinnt dieser Zugriff auf Recht erst an Nachdruck, nachdem die Wehrpflicht ausgesetzt und die Trendwende Personal beschlossen wird. Dies führt dazu, dass die Bundeswehr in einem Prozess institutioneller Isomorphie etablierte Vorstellungen über die manageriale Ausdeutung des Gleichstellungsrechtes zum Zwecke der Personalgewinnung adaptiert. Damit gleicht sie sich in ihrem Umgang mit dem Gleichstellungsrecht Unternehmen an, indem sie Gleichstellungsrecht nutzt, um sich als moderne und attraktive Arbeitgeberin für Frauen darzustellen. Damit verdeutlicht die Studie, dass die Beziehung zwischen Recht und staatlichen Organisationen nicht auf (Ent-)Bürokratisierung (Olsen, 2015) oder (un-)zureichende Rechtsbindung zu reduzieren ist (Lynn, 2009). Vielmehr stellt Recht auch eine Ressource dar, die Organisationen für manageriale Zwecke nutzen.

Ein zweiter Beitrag der Studie liegt weiterhin darin, dass sie auch für militärische und staatliche Organisationen zeigt, dass das Verhältnis von Recht und Organisation kein Verhältnis vertikaler Isomorphie ist, in dem rechtsempfangende Akteur*innen den Vorgaben rechtssetzender Institutionen folgen. Stattdessen haben die Ausführungen gezeigt, dass die organisierte Adaption von Recht maßgeblich durch Prozesse horizontaler Isomorphie und damit sozial geprägt ist.

Die Arbeit hat abschließend die Frage diskutiert, welche Effekte ein managerialisiertes Gleichstellungsrecht für den organisationsinternen Umgang mit dem Thema Gleichstellung hat. Dabei wurde zunächst gezeigt, dass der organisationale Umgang mit dem Gleichstellungsrecht sich verändert hat. Während anfänglich Entkopplung diesen Umgang prägt, dominiert nach ausgesetzter Wehrpflicht und Trendwende Personal ein managerialer Zugriff auf das Gleichstellungsrecht. Hinsichtlich der organisationsinternen Auswirkungen dieses managerialisierten Zugriffes auf das Gleichstellungsrecht wurde ein ambivalentes Bild konstatiert. Zunächst hat die Studie auf Basis des Datmaterials gezeigt, dass sich Maßnahmen finden lassen, die dem Zwecke der Gleichstellung dienen. Gleichzeitig wurde argumentiert, dass die manageriale Ausdeutung von Recht Spielräume dafür schafft, Gleichstellungsziele abzublocken. Insgesamt unterstreichen die Ausführungen, dass das Gleichstellungsrecht die männliche Prägung der Bundeswehr nicht de-institutionalisiert.

Das Hauptinteresse der Analyse – der organisierte Umgang mit dem Gleichstellungsrecht – bedingt gleichermaßen ihre zentrale Limitation. Dies liegt darin, dass die vorangegangenen Ausführungen keinen Aufschluss über konkrete Diskriminierungspraktiken in der Bundeswehr geben. Eine weitere Limitation liegt zudem darin, dass sich die Analyse auf die Rolle von Frauen in der Bundeswehr beschränkt hat. Damit bleiben mehrere vulnerable Personengruppen bzw. deren intersektionale Verschränkung mit der Dimension Geschlecht unerwähnt. Zu diesen gehören homosexuelle (Näser-Lather, 2018; Storkmann, 2018) und trans Personen, aber auch religiöse Minderheiten (Michalowski, 2015). Für eine zukünftige Untersuchung dieser Gruppen bietet die vorliegende Studie jedoch einen analytischen Rahmen.

Danksagung

Die vorliegende Studie ist im DFG-geförderten Projekt „Organisation und Recht – politische Interessensgruppen und rechtliche Interventionen“ am Lehrstuhl für Organisations- und Verwaltungssoziologie der Universität Potsdam entstanden. Das Projekt ist Teil der DFG-Forschungsgruppe „Recht, Geschlecht, Kollektiv“. Für hilfreiche Hinweise danke ich insbesondere Maja Apelt, Ray Trautwein und Lilly-Allegria Hickisch. Der Artikel hat darüber hinaus von den Kommentaren der Teilnehmer*innen der Tagung der Sektion Organisationssoziologie profitiert, die im Dezember 2019 in Luzern stattfand. Zu nennen sind ebenfalls die hilfreichen Kommentare der Teilnehmer*innen des organisationssoziologischen Kolloquiums an der Universität Potsdam. Zudem danke ich den anonymen Gutachter*innen für konstruktive Anmerkungen und Kritik.

Anmerkungen

- 1 Sehen muss man aber, dass das Attraktivitätsnarrativ auch andere Bereiche der Bundeswehr durchdringt, die auf diese Weise ebenfalls managerialisiert werden. So notiert der Bericht des Wehrbeauftragten aus dem Jahr 2020 hinsichtlich der „Trendwende Material“: Wenn „[...] jeder Soldat [sic!] das Gerät hat, das er für seine Aufgabe braucht [...] dann ist die Bundeswehr wirklich auch ein attraktiver Arbeitgeber, und daran arbeiten wir“ (Deutscher Bundestag, 2020, S. 7). Funktionierendes Kriegsmaterial, so lässt sich diese Aussage paraphrasieren, dient also nicht nur dazu, die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr sicherzustellen, sondern vor allem auch dazu, sich als attraktive Arbeitgeberin am Arbeitsmarkt zu positionieren. Angesichts der oft jungen Zielgruppe der Werbemaßnahmen der Bundeswehr ist dies sicherlich kritisch zu bewerten.
- 2 Hinsichtlich des konstatierten Fachkräftemangels muss man jedoch sehen, dass zwar unstrittig ist, dass die Bundeswehr insbesondere Spezialist*innen benötigt (Deutscher Bundestag, 2017; 2019; 2020), vor allem aber bemüht ist, Schulabgänger*innen zu gewinnen, also eine Personengruppe bei der es sich qua Definition nicht um Fachkräfte handelt. Entsprechend definiert die Bundeswehr ihre „Kernzielgruppe“ leistungsneutral als „junge Menschen mit einem Schulabschluss“ (Bundesministerium der Verteidigung, 2020a, p. 13). Eine Konsequenz dieser Zielgruppendefinition ist, dass 2019 8,5% aller Dienstantritte auf Minderjährige im Alter von 17 Jahren entfielen (Deutscher Bundestag, 2020, S. 32).

Literatur

- Acker, Joan (1990). Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations. *Gender & Society*, 4(2), 139-158.
- Amstutz, Nathalie, & Vöhringer, Hanna (2018). Isomorphie: Machtvolle Angleichungsprozesse bei der Verarbeitung von Gleichstellungserwartungen. In Nathalie Amstutz, Helga Eberherr, Maria Funder, & Roswitha Hofmann (Hrsg.), *Geschlecht als widersprüchliche Institution: Neoinstitutionalistische Implikationen zum Gender Cage in Organisationen* (S. 111-138). Baden-Baden: Nomos.
- Apelt, Maja (2002). „Die Integration der Frauen in die Bundeswehr ist abgeschlossen“. *Soziale Welt*, 53(3), 325-344.
- Apelt, Maja (2011). Soldatinnen in den westlichen Streitkräften und den sog. Neuen Kriegen. In Klaus Latzel, Franka Maubach, & Silke Satjukow (Hrsg.), *Soldatinnen: Gewalt und Geschlecht im Krieg vom Mittelalter bis heute* (465-485). Paderborn: Schöningh.
- Apelt, Maja (2012). Das Militär als Organisation. In Maja Apelt & Veronika Tacke (Hrsg.), *Handbuch Organisationstypen* (S. 133-148). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Apelt, Maja (2015). Der lange Abschied von der männlichen Organisation: Geschlechterverhältnisse zwischen Formalität und Informalität am Beispiel des Militärs. In Veronika von Groddeck

- (Hrsg.), *Organisationssoziologie. Formalität und Informalität in Organisationen* (S. 215-236). Wiesbaden: Springer VS.
- Apelt, Maja (2019). Von den alten zu den Neuen Kriegen?: Politisch organisierte Gewaltausübung im Wandel. In Maja Apelt, Ingo Bode, Raimund Hasse, Uli Meyer, Veronika von Groddeck, Maximiliane Wilkesmann, & Arnold Windeler (Hrsg.), *Springer Reference Sozialwissenschaften. Handbuch Organisationssoziologie* (Vol. 8, S. 1-15). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Apelt, Maja, Dittmer, Cordula, & Mangold, Anne (2005). Die Bundeswehr auf dem Weg zur Gleichstellung der Geschlechter? In Jens Rainer Ahrens, Maja Apelt, & Christiane Bender (Hrsg.), *Frauen im Militär: Empirische Befunde und Perspektiven zur Integration von Frauen in die Streitkräfte* (S. 108-133). Wiesbaden: Springer VS.
- Apelt, Maja, Dosdall, Henrik, & Trautwein, Ray (2020). Wie das Recht in die Organisation kommt: Die Akteur*innen des Antidiskriminierungsrechts in männlich geprägten Organisationen. *Kritische Justiz*, 53(4), 445-456.
- Archer, Emerald M. (2012). The Power of Gendered Stereotypes in the US Marine Corps. *Armed Forces & Society*, 39(2), 359-391.
- Boëne, Bernard (2003). La Professionalisation des Armées: Contexte et Raison, Impact Fonctionnelle et Sociopolitique. *Revue Française De Sociologie*, 44(4), 647-693.
- Bogner, Alexander, Littig, Beate, & Menz, Wolfgang (2014). *Interviews mit Experten*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Boxenbaum, Eva, & Jonsson, Stefan (2017). Isomorphism, Diffusion and Decoupling: Concept Evolution and Theoretical Challenges. In Royston Greenwood, Christine Oliver, Thomas B. Lawrence, & Renate E. Meyer (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (2nd ed., pp. 79-104). Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Bromley, Patricia, & Powell, Walter W. (2012). From Smoke and Mirrors to Walking the Talk: Decoupling in the Contemporary World. *The Academy of Management Annals*, 6(1), 1-48.
- Bundesministerium der Verteidigung (2018). *Arbeitgeber Bundeswehr: IM VISIER*. Ausgabe 08. Sommer 2018. Verfügbar unter: <https://www.bmvg.de/resource/blob/30094/94b1ddec0d66f7b05d0e96bccedf5c/im-visier-08-sommer-2018-data.pdf> [03. Januar 2021].
- Bundesministerium der Verteidigung (2019, 7. März). *Presseterminhinweis: Bildtermin: Aktion zum Frauentag in Berlin*. „Wir kämpfen für Freiheit, Sicherheit und auch für Gleichberechtigung“. Berlin. Verfügbar unter: <https://www.bmvg.de/resource/blob/34008/2c194295a33b552c72ba2d5c245ffb8f/20190307-aktion-zum-frauentag-in-berlin-data.pdf> [03. Januar 2021].
- Bundesministerium der Verteidigung (2020a). *Fünfter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Soldatinnen und Soldatengleichstellungsgesetz*. Verfügbar unter: <https://www.bmvg.de/resource/blob/170198/2bd550cdc709e280eb5fe7f13d7e577b/20200115-download-fuenfter-erfahrungsbericht-der-bundesregierung-data.pdf> [03. Januar 2021].
- Bundesministerium der Verteidigung (2020b). *DIE REKRUTINNEN: Folge uns in die Grundausbildung*. Verfügbar unter: https://www.youtube.com/playlist?list=PL0nyHde37tIY_EllG_FzO8WIbxEskWKnH [03. Januar 2021].
- Crowley, Kacy, & Sandhoff, Michelle (2017). Just a Girl in the Army. *Armed Forces & Society*, 43(2), 221-237.
- Czarniawska, Barbara, & Joerges, Bernward (1998). Winds of Organizational Change: How Ideas Translate into Objects and Actions. In Nils Brunsson, Johan P. Olsen, & James G. March (Eds.), *Organizing Organizations* (pp. 197-236). Bergen: Fagbokforlaget.
- Deutscher Bundestag (2009). *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten: Jahresbericht 2009 (51. Bericht)*. Drucksache 17/900. Verfügbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/009/1700900.pdf> [03. Januar 2021].
- Deutscher Bundestag (2012). *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten: Jahresbericht 2011*. 53. Bericht. Verfügbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/084/1708400.pdf> [03. Januar 2021].

- Deutscher Bundestag (2016). *Vierter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Soldatinnen- und Soldatengleichstellungsgesetz: Berichtszeitraum 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2014*. Drucksache 18/7410. Verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/074/1807410.pdf> [03. Januar 2021].
- Deutscher Bundestag (2017). *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten 18. Wahlperiode: Jahresbericht 2016 (58. Bericht)*. Drucksache 18/10900. Verfügbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810900.pdf> [03. Januar 2021].
- Deutscher Bundestag (2018). *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten: Jahresbericht 2017 (59. Bericht)*. Drucksache 19/700. Verfügbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/007/1900700.pdf> [03. Januar 2021].
- Deutscher Bundestag (2019). *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten: Jahresbericht 2018*. 60. Bericht. Verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/072/1907200.pdf> [03. Januar 2021].
- Deutscher Bundestag (2020). *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten: Jahresbericht 2019 (61. Bericht)*. Drucksache 19/16500. Verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw05-wehrbericht-679302> [03. Januar 2021].
- DiMaggio, Paul J., & Powell, Walter W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(April), 147-160.
- Dobbin, Frank, & Kalev, Alexander (2017). Are Diversity Programs Merely Ceremonial?: Evidence-Free Institutionalization. In Royston Greenwood, Christine Oliver, Thomas B. Lawrence, & Renate E. Meyer (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (2nd ed., pp. 808-828). Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Dobbin, Franke, Schrage, Daniel, & Kalev, Alexander (2015). Rage against the Iron Cage. *American Sociological Review*, 80(5), 1014-1044.
- Dose, Nicolai (2008). Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann. *dms – der moderne staat*, 1(1), 99-120.
- Edelman, Lauren B. (1992). Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Civil Rights Law. *American Journal of Sociology*, 97(6), 1531-1576.
- Edelman, Lauren B. (2016). *Working Law: Courts, Corporations, and Symbolic Civil Rights*. Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Edelman, Lauren B., Fuller, Sally Riggs, & Mara-Drita, Iona (2001). Diversity Rhetoric and the Managerialization of Law. *American Journal of Sociology*, 106(6), 1589-1641.
- Edelman, Lauren B., Leachman, Gwendolyn, & McAdam, Doug (2010). On Law, Organizations, and Social Movements. *Annual Review of Law and Social Science*, 6(1), 653-685.
- Edelman, Lauren B., Smyth, Aaron C., & Rahim, Asad (2016). Legal Discrimination: Empirical Sociolegal and Critical Race Perspectives on Antidiscrimination Law. *Annual Review of Law and Social Science*, 12(1), 395-415.
- Edelman, Lauren B., & Suchman, Mark C. (1997). The Legal Environments of Organizations. *Annual Review of Sociology*, 23(1), 479-515.
- Edelman, L. B., Uggen, Christopher, & Erlanger, Howard S. (1999). The Endogeneity of Legal Regulation: Grievance Procedures as Rational Myth. *American Journal of Sociology*, 105(2), 406-454.
- Fligstein, Neil (1990). *The Transformation of Corporate Control*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Friedland, Roger, & Alford, Robert R. (1991). Bringing Society Back in. In Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 232-266). Chicago: University of Chicago Press.
- Gioia, Dennis A., Corley, Kevin G., & Hamilton, Aimee L. (2013). Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15-31.
- Greenwood, Royston, Raynard, Mia, Kodeih, Farah, Micelotta, Evelyn R., & Lounsbury, Michael (2011). Institutional Complexity and Organizational Responses. *Academy of Management Annals*, 5(1), 317-371.

- Haveman, Heather A. (1993). Follow the Leader: Mimetic Isomorphism and Entry Into New Markets. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 593-627.
- Heimer, Carol A. (1999). Competing Institutions: Law, Medicine, and Family in Neonatal Intensive Care. *Law & Society Review*, 33(1), 17.
- Heintz, Bettina (2008). Ohne Ansehen der Person?: De-Institutionalisierungsprozesse und geschlechtliche Differenzierung. In Sylvia M. Wilz (Hrsg.), *Geschlechterdifferenzen – Geschlechterdifferenzierungen: Ein Überblick über gesellschaftliche Entwicklungen und theoretische Positionen* (S. 231-251). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hidri Neys, Oumaya, & Duflos, Julie (2017). Entre le Dire et (ne pas) le Faire: Les Recruteurs et la Fabrique des Discriminations selon l'Apparence Physique. *Déviance Et Société*, 41(4), 566-592.
- Hirschauer, Stefan (2008). Die Empiriegeladenheit von Theorien und der Erfindungsreichtum der Praxis. In Herbert Kalthoff, Stefan Hirschauer, & Gesa Lindemann (Hrsg.), *Theoretische Empirie: Zur Relevanz qualitativer Forschung* (S. 165-187). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hüther, Otto, & Krücken, Georg (2018). Equality of Opportunity in the German Higher Education System. In Otto Hüther & Georg Krücken (Hrsg.), *Higher Education in Germany. Recent Developments in an International Perspective* (S. 223-255). Cham: Springer International Publishing.
- Jehn, Cchristopher, & Selden, Zachary (2002). The End of Conscription in Europe? *Contemporary Economic Policy*, 20(2), 93-100.
- Kanter, Ross M. (1977). Some Effects of Proportions on Group Life: Sex Ratios and Responses to Token Women. *American Journal of Sociology*, 82(5), 965-990.
- Kelleher, McArdele C. (1978). Mass Armies in the 1970s: The Debate in Western Europe. *Armed Forces & Society*, 5(1), 3-30.
- Kümmel, Gerhard (2006). Frauen im Militär. In Sven B. Gareis & Paul Klein (Hrsg.), *Handbuch Militär und Sozialwissenschaft* (2. Aufl., S. 51-60). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kümmel, Gerhard (2014). *Truppenbild ohne Dame: Eine sozialwissenschaftliche Begleituntersuchung zum aktuellen Stand der Integration von Frauen in die Bundeswehr*. Potsdam. Verfügbar unter: <http://www.mgfa-potsdam.de/html/einsatzunterstuetzung/downloads/140124studiefrauen2014.pdf?PHPSESSID=92bb8> [03. Januar 2021]
- Kümmel, Gerhard (2016). Halb zog man sie, halb sank sie hin ...: Die Bundeswehr und ihre Öffnung für Frauen. In Angelika Dörfler-Dierken & Gerhard Kümmel (Hrsg.), *Am Puls der Bundeswehr* (S. 277-301). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Langley, Ann (1999). Strategies for Theorizing from Process Data. *The Academy of Management Review*, 24(04), 691-710.
- Langley, Ann, & Abdallah, Chahrazad (2011). Templates and Turns in Qualitative Studies of Strategy and Management. In Donald D. Bergh & David J. Ketchen (Eds.), *Research Methodology in Strategy and Management. Building Methodological Bridges* (Vol. 6, pp. 106-140). Emerald Group Publishing Limited.
- Lee, Thomas W., Mitchell, Terence R., & Sablynski, Chris J. (1999). Qualitative Research in Organizational and Vocational Psychology, 1979-1999. *Journal of Vocational Behavior*, 55(2), 161-187.
- Lynn, Laurence E. (2009). Restoring the Rule of Law to Public Administration: What Frank Goodnow Got Right and Leonard White Didn't. *Public Administration Review*, 69(5), 803-812.
- Marshall, Anna-Maria (2003). Injustice Frames, Legality, and the Everyday Construction of Sexual Harassment. *Law & Social Inquiry*, 28(3), 659-689.
- Meyer, John W., & Rowan, Brian (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Michalowski, Ines (2015). What is at Stake When Muslims Join the Ranks?: An International Comparison of Military Chaplaincy. *Religion, State and Society*, 43(1), 41-58.
- Näser-Lather, Marion (2018). „This is absolutely gay!“: Homosexuality within the German Armed Forces. *Women, Gender & Research*. (2-3), 71-83.
- Nohl, Arnd-Michael (2017). *Interview und Dokumentarische Methode*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-16080-7>
- Ocasio, William, Thornton, Patricia D., & Lounsbury, Michael (2017). Advances to the Institutional Logics Perspective. In Royston Greenwood, Christine Oliver, Thomas B. Lawrence, & Renate E.

- Meyer (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (2nd ed., pp. 509-531). Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Oliver, Christine (1992). The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies*, 13(4), 563-588.
- Olsen, Johan P. (2015). Democratic Order, Autonomy, and Accountability. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 28(4), 425-440.
- Ortlieb, Renate, & Sieben, Barbara (2019). Balls, Barbecues and Boxing: Contesting Gender Regimes at Organizational Social Events. *Organization Studies*, 40(1), 115-134.
- Richter, Gregor (2016). Sozialwissenschaftliche Begleitung von Reformen in der Bundeswehr. In Angelika Dörfler-Dierken & Gerhard Kümmel (Hrsg.), *Am Puls der Bundeswehr* (S. 317-330). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Scott, Richard W. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Selznick, Philip (1969). *Law, Society and Industrial Justice*. New York: Russell Sage Foundation.
- Selznick, Philip (1984). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Silva, Jennifer M. (2008). A New Generation of Women?: How Female ROTC Cadets Negotiate the Tension between Masculine Military Culture and Traditional Femininity. *Social Forces*, 87(2), 937-960.
- Storkmann, Klaus (2018). »79 cm sind schwul«: Homosexuelle Soldaten in der Bundeswehrsgeschichte. *Zeitschrift Für Historische Bildung*, 1/2018, 4-9.
- Strauss, Anselm L., & Corbin, Juliet (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks, London, New Dehli: Sage Publications.
- Strübing, Jörg, Hirschauer, Stefan, Ayaß, Ruth, Krähnke, Uwe, & Scheffer, Thomas (2018). Gütekriterien qualitativer Sozialforschung: Ein Diskussionsanstoß. *Zeitschrift Für Soziologie*, 47(2), 83-100.
- Sutton, John R., Dobbin, Frank, Meyer, John W., & Scott, W. Richard (1994). The Legalization of the Workplace. *American Journal of Sociology*, 99(4), 944-971.
- Thompson, James D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York, St. Louis, San Francisco, Toronto, London, Sydney: Mc Graw-Hill Company.

Anschrift des Autors:

Dr. Henrik Dossdall, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Organisations- und Verwaltungssoziologie, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam. E-Mail: dossdall@uni-potsdam.de.

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).

2 Theoretische Bausteine des ACF und Operationalisierung

Das ACF als Forschungsprogramm zur Erklärung von Politikwandel geht zunächst davon aus, dass Policy-Akteure in einem Policy-Subsystem (*policy subsystem*) agieren. Das Subsystem wird dabei relativ breit definiert als ein Netzwerk bestehend aus Regierungsmitgliedern, Parlamentarierinnen², Interessensgruppenvertreterinnen, Journalistinnen und Wissenschaftlerinnen, die sich mit einem politischen Problem befassen (Sabatier, 1993, p. 24). In Anlehnung an William Leach und Paul Sabatier (2005) sowie William Leach, Christopher Weible, Scott Vince, Saba Siddiki und John Callani (2014), die konkrete Foren zur Entscheidungsfindung innerhalb eines Subsystems in den Blick nehmen, wird in diesem Beitrag ebenso lediglich eine Teilmenge des hiesigen schulstrukturpolitischen Subsystems beleuchtet. Sie umfasst die sogenannte Regierungsformation, die sich aus der Regierungschefin, den mehrheitstragenden Fraktionen und der je nach Policy zuständigen Ministerin und ihrer Ministerialbürokratie zusammensetzt (Korte & Grunden, 2010). Die Regierungsformation ist als exekutiv-legislativer Querschnittsakteur zu verstehen und umfasst Funktionäre aus Parlament *und* Regierung. Gemeinsam bilden sie in Anlehnung an den Neuen Dualismus eine „Aktionsgemeinschaft“ (Schuett-Wetschky, 2004, S. 19)³ und weisen eine Handlungsorientierung an konsensorientierten und mehrheitsgenerierenden Maßnahmen auf. Die Fokussierung dieser Akteursmenge hat zwei Gründe: Erstens gelten Politikwandel und Lernprozesse als wahrscheinlicher in Foren, die stärker auf Kooperation als auf Konfrontation angelegt sind (Leach, Weible, Vince, Siddiki & Callani, 2014, p. 592; Weible & Sabatier, 2009). Davon ausgehend ist zweitens anzunehmen, dass die Koordinierungsmuster einzelner Teilmengen des Subsystems stark voneinander abweichen können und sich die Gesamtkoordination innerhalb des Subsystems von der Koordination einzelner Foren unterscheidet. So kann die Regierungsformation als ein Akteur gewertet werden, der sich durch starke Koordinierung (Kriesi & Jegen, 2001) kennzeichnet. Der vorliegende Beitrag beleuchtet demnach exemplarisch die Mechanismen starker Koordinierung.

Im Hinblick auf den *gesamten Fall* fokussiert der Beitrag die jeweiligen Regierungsformationen des rot-grünen Regierungsbündnisses von 2000 bis 2005, der schwarz-gelben Regierung von 2005 bis 2010, der beiden rot-grünen Regierungen von 2010 bis 2012 und 2012 bis 2017 sowie der aktuellen schwarz-gelben Regierung. Für den *engen Untersuchungszeitraum* liegt das Augenmerk auf der seit 2017 regierenden schwarz-gelben Landesregierung bestehend aus Ministerpräsident Armin Laschet (CDU), den mehrheitstragenden Fraktionen von CDU und FDP sowie Schulministerin Yvonne Gebauer (FDP) (siehe *Abbildung 1*). Die Regierungsformation steht im permanenten Austausch mit anderen Akteuren des Subsystems (z. B. Opposition, Verbände und Vereine). So werden neben regierungsinternen Vorgängen gleichermaßen jene Prozesse ins Auge gefasst, die beschreiben, wie Einflüsse aus dem Umfeld der Regierungsformation regierungsintern verarbeitet werden.

Einen weiteren Theoriebaustein stellt die Herausbildung von Advocacy-Koalitionen (*advocacy coalitions*) im Subsystem dar, in denen sich Policy-Akteure zusammenfinden. Diese weisen ein gemeinsames Glaubenssystem auf (*belief system*; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 133), das sich in sekundäre Aspekte (*secondary aspects*), politikfeldbezogene Positionen (*policy core*) sowie normative und ontologische Grundpositionen (*deep core*) unterteilt.⁴ Unter Policy-Lernprozessen wird schließlich eine „relativ stabile Veränderung“ dieser Glaubensformate verstanden (Sabatier & Jenkins-

Smith, 1999, p. 123), die etwa über die Veränderung von sekundären Aspekten in Form von geringfügigem Politikwandel (*minor policy change*) oder über die Veränderung der politikfeldbezogenen Positionen sowie der normativen und ontologischen Grundorientierungen als maßgeblicher Politikwandel (*major policy change*) erfolgen kann.

Neben einem geteilten Glaubenssystem lassen sich Advocacy-Koalitionen durch aufeinander abgestimmtes und koordiniertes Handeln charakterisieren (*coordinated activity*; Henry, 2011; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 133).⁵ Diese Koordinierungsdimension ist erst in jüngerer Zeit in das Interesse der Forschung gerückt und gilt als wenig erforscht (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible & Ingold, 2018, pp. 154-155; Leifeld, 2013, p. 172; Matti & Sandström, 2013; Nohrstedt & Weible, 2013, p. 129; Weible, Sabatier & McQueen, 2009, p. 131). Hieran knüpft der vorliegende Artikel an und rückt die Beschreibung und Analyse koalitionsinterner Koordination (*within-coalition coordination*; Weible, Ingold, Nohrstedt, Henry & Jenkins-Smith, 2020, p. 12) als spezifische Form der Koordination ins Zentrum der Studie.

Bestehende Arbeiten zu Koordinierungsprozessen innerhalb von Advocacy-Koalitionen sehen die bereits erwähnte Einteilung in starke und schwache Koordinierungen vor (Kriesi & Jegen, 2001), die sich hauptsächlich durch ihren Abstimmungsgrad voneinander unterscheiden (Weible & Ingold, 2018, p. 333). Abgesehen von dieser konzeptionellen Einordnung gibt es nur wenige Studien, die sich der Koordinierungsdimension im Detail widmen (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible & Ingold, 2018, pp. 154-155). Zwar werden verschiedene Gründe für Koordinierungsprozesse untersucht und damit die Frage nach dem ‚warum‘ beantwortet (Ingold & Fischer, 2014; Calanni, Siddiki, Weible & Leach, 2015; Henry, 2011), doch bleibt unklar, *wie* diese Koordination innerhalb von Advocacy-Koalitionen aussieht. Erste Hinweise gibt etwa Andrew Pattison (2018), der die Suche nach Rat unter Akteuren der gleichen Advocacy-Koalitionen (*seeking advice*) und die Teilnahme an konsensfördernden Diskussionsformaten (*participation in consensus building activities*) als Koordinierungsinstrumente identifiziert. Zudem wird der Austausch von Informationen in Form von technischem und politischem Wissen thematisiert (Fischer, Ingold & Ivanova, 2017; Leifeld & Schneider, 2012; Papadopoulou, Hasanagas & Harvey, 2011). Als Treiber von Koordinierungsprozessen können sogenannte *policy broker* fungieren, die nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb von Koalitionen eine vermittelnde Rolle einnehmen können (Weible, Ingold, Nohrstedt, Henry & Jenkins-Smith, 2020, pp. 8-9).

Innerhalb der Regierungsformation als Teilmenge einer Advocacy-Koalition befasst sich die bestehende Literatur zunächst mit den relevanten Akteuren und Gremien. Im Fokus stehen hierbei zunächst Fraktionsvorsitzende, die sowohl innerhalb der eigenen Fraktionen als auch zwischen den Regierungsfractionen sowie im Gesamtgefüge der Regierungsformation Integrationsaufgaben wahrnehmen (Schindler, 2019; Schüttemeyer, 1998). Die von Sabine Kropp (2006, S. 290) bezeichnete „sektoral definierte Zusammenarbeit“ zwischen Fraktionen und Ministerialbürokratie wird jedoch alltagspraktisch von der mittleren Fraktionsebene, darunter Fachpolitikerinnen, gestaltet. Im Arbeitskreis als zentraler Ort inner- und interfraktioneller Willensbildung treffen die unterschiedlichen Akteure der Regierungsformation aufeinander (Mai, 2016, S. 156; Oertzen, 2006; Schöne, 2010, 2018, S. 52). Auch nutzen die Abgeordneten diese Treffen, um sich das Sachwissen der Ministerialbürokratinnen anzueignen (Kropp, 2006, S. 291-292; Töller, 2004, S. 45). Dennoch liegen keine „erschöpfenden Antworten (...) vor, wie Funktions- und Informationsverluste – etwa über den direkten

Kontakt zur Ministerialbürokratie – kompensiert werden können“ (Kropp & Ruschke, 2010, S. 655).

Mit der Beobachtung eines asymmetrischen Verhältnisses zwischen Fraktionen und Ministerialbürokratie ist die Debatte über das Einflusspotential der einzelnen Akteure auf Prozesse der Politikgestaltung verbunden („Koch-oder-Kellner-Debatte“). Dabei wird auf der einen Seite eine wachsende Bedeutung von Ministerialbürokratien attestiert, die in deren „Übermacht“ resultiert (Schöne, 2010, S. 259), während andere einen Einflussverlust der Ministerialbürokratie konstatieren (Goetz, 2007; Jann, Döhler, Fleischer, Hustedt & Tiessen, 2005). Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer aktiven Einbindung der Mehrheitsfraktionen im Rahmen einer „parlamentarischen Mitsteuerung“ (Schwarzmeier, 2001; Siefken, 2007). Wie die Interaktionsdynamiken innerhalb der Regierungsformation konkret aussehen, bleibt jedoch weitgehend unklar (Jann, 2009; Kropp & Ruschke, 2010; Niederhafner & Speth, 2004; Schnapp & Willner, 2013).

Wenngleich diese Studie explorativen Charakter hat, so lassen sich bereits drei forschungsleitende Erwartungen aus der theoretischen und empirischen Literatur ableiten: *Erstens* ist eine starke Koordinierung zu erwarten, bei der sich die Akteure untereinander abstimmen und eng zusammenarbeiten (Kriesi & Jegen, 2001). Nur so kann die Handlungseinheit der Regierungsformation aufrechterhalten werden. Eng damit verknüpft ist die Annahme, dass sich die Koordinierung *zweitens* durch konsensfördernde und ratsuchende Mechanismen kennzeichnet, wie sie Pattison (2018) bereits für lokale Policy-Lernprozesse in der Klimapolitik herausgearbeitet hat. *Drittens* werden die Koordinierungsmechanismen von verschiedenen Akteuren innerhalb der Regierungsformation angestoßen, darunter Fachpolitikerinnen (Oertzen, 2006) und Fraktionsvorstandsmitglieder (Schindler, 2019). Damit entstehen unterschiedliche Knotenpunkte der Koordinierung.

3 Forschungsdesign

Im Folgenden wird zunächst die Rückkehr zu G9 vorgestellt. Durch die Konzeption des Falls als theoretisches Konstrukt (Ragin, 1992, p. 9), muss dieser zunächst mit empirischen Beobachtungen angereichert (*intimate case knowledge, cases are made*; Ragin, 1987, pp. 1-6; 1992, pp. 9-10; Rihoux & Lobe, 2009, p. 227) und der stattfindende Lernprozess in einem ersten Analyseschritt nachgezeichnet werden. Erst danach werden grundlegendere Aspekte des Forschungsdesigns geschildert, die insbesondere die Herausarbeitung der Koordinierungsmechanismen in der Endphase des Reformprozesses als zweiten Analyseschritt betreffen.

3.1 Empirischer Fall und *Casing*: Die Rückkehr zu G9 als Fallbeispiel für Policy-Lernprozesse

Die vorliegende Untersuchung ist als Einzelfallstudie eines theoretisch hergeleiteten Beispiels für Policy-Lernprozesse angelegt. Als ein solcher Fall fungiert die in NRW geführte Diskussion um die Dauer der Schulzeit bis zum Abitur mit dem Ergebnis der Leitentscheidung zur Rückkehr zu G9 durch die schwarze-gelbe Landesregierung (2018). Hier kam es im Rahmen einer bereits seit den 1990er Jahren geführten Debatte

zu langfristigen Veränderungen im Glaubenssystem der Akteure des schulstrukturpolitischen Subsystems. Die Veränderungen vollzogen sich zwischen 2005 und 2018 im gesamten Subsystem über verschiedene Regierungen hinweg und stimulierten einen langsamen, aber umfassenden Politikwandel (Rüb, 2014, S. 18). Da verringerte Konfliktlinien als förderlich für die Veränderung von Glaubenssystemen gelten (Weible & Jenkins-Smith, 2016, p. 23), erhöhte die allmähliche Entideologisierung von Schulstrukturdebatten die Bereitschaft der Akteure, insbesondere politikfeldbezogene Positionen zu verändern (Edelstein & Nikolai, 2013; Hepp, 2011; Reiter & Töller, 2014).

Die historische Debatte um die Dauer bis zum Abitur

Da Politikwandel lediglich über Jahrzehnte hinweg beobachtbar ist (Bandelow, 2015, S. 305-307; Eising, 2013, p. 19), ist es notwendig, die historische Dimension der Debatte zu skizzieren. Die Anfänge der Diskussion um die angemessene Schuldauer bis zum Abitur liegen bereits in den 1990er Jahren, als die deutsche Wiedervereinigung einen indirekten Reformdruck ausübte (Homuth, 2017, S. 17).⁶ Bis dahin hatten sich west- und ostdeutsche Schulsysteme unterschiedlich ausdifferenziert, so dass westdeutsche Bundesländer eine neunjährige Dauer bis zum Abitur und ostdeutsche Länder eine achtjährige Dauer vorsahen. Schließlich entschlossen sich vier der sechs neuen Bundesländer zur Übernahme des westdeutschen Systems mit einer Dauer von dreizehn Jahren bis zum Abitur. Thüringen und Sachsen hielten wiederum an den zwölf Jahren bis zum Abitur fest und verfolgten diesen Weg bis heute (Helbig & Nikolai, 2015, S. 69).

Es folgten zwei maßgebliche Stresstests für das in den meisten Ländern umgesetzte G9-Verfahren: 1995 schnitt die deutsche Schülerschaft bei der TIMSS-Studie (*Trends in International Mathematics and Science Study*) unterdurchschnittlich ab (Baumert, Bos & Lehmann, 2000; van Ackeren, 2002, S. 162). Als Reaktion legte der Konstanzer Beschluss (1997) eine Verbindlichkeit zur Teilnahme an weiteren nationalen und internationalen Vergleichstests fest (Kultusministerkonferenz, 1997). Den zweiten, weitaus bekannteren „Weckruf“ (Wolf, 2008, S. 31) stellt das schlechte Abschneiden bei der PISA-Studie (*Programme for International Student Assessment*) 2001 dar. Die Studie „stimulierte einen Konsens zu raschen und elementaren Reformen“ in der Bildungspolitik (Augustin-Dittmann, 2011, S. 85; Jakobi & Lamping, 2011, S. 377; Niemann, 2010, S. 84). In den Folgejahren setzte deutschlandweit ein Trend der Verkürzung der Schulzeit bis zum Abitur ein.⁷ Auch Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsreichstes Bundesland beschloss am 27. Januar 2005 unter der rot-grünen Landesregierung unter Peer Steinbrück (SPD) die Einführung von G8 nach dem Modell „10+2“ (Landtag NRW, 2005). Das Konzept sieht eine zehnjährige Schulzeit in der Unter- und Mittelstufe sowie eine zweijährige Oberstufe vor.

Durch turnusmäßige Landtagswahlen im Mai 2005 setzte die neue schwarz-gelbe Landesregierung unter Jürgen Rüttgers (CDU) das von der Vorgängerregierung beschlossene Gesetz um. Einzige Änderung war die Durchführung nach dem von CDU und FDP präferierten Modell „9+3“, das eine neunjährige Schulzeit in der Unter- und Mittelstufe sowie eine dreijährige Oberstufe beinhaltet. Die Reform wurde von den zwei nachfolgenden rot-grün geführten Regierungen unter Hannelore Kraft (SPD, 2010-2012 und 2012-2017) fortgesetzt. Erst die schwarz-gelbe Landesregierung unter Armin Laschet (CDU), die seit der Landtagswahl 2017 im Amt ist, forcierte eine Rückkehr zu G9 (zum historischen Verlauf siehe *Abbildung 1*). Diese wurde schließ-

lich in der zweiten Lesung am 11. Juli 2018 mit den Stimmen der regierungstragenden Fraktionen CDU und FDP bei Enthaltung von SPD, Grünen, AfD und einem fraktionslosen Abgeordneten verabschiedet (Landtag NRW, 2018).

Veränderte Glaubenssysteme als Indiz für Policy-Lernprozesse und Politikwandel

Die hohe Zustimmung und der Verzicht auf Nein-Stimmen zugunsten von Enthaltungen zeigt eine parteiübergreifende Befürwortung der Rückkehr zu G9. Diese überrascht besonders vor dem Hintergrund einer jahrelangen Präferenz für G8 über alle Parteien hinweg. So sprach sich etwa 2015 *Klaus Kaiser* als damaliger schulpolitischer Sprecher der CDU gemeinsam mit weiteren Abgeordneten von SPD und FDP öffentlich *gegen* eine Rückkehr zu G9 aus, als diese durch eine Volksinitiative gefordert wurde (Landtag NRW, 2015). Kurz zuvor plädierte auch die damalige schulpolitische Sprecherin der FDP und jetzige Schulministerin, *Yvonne Gebauer*, grundsätzlich für den *Erhalt* von G8 und sah lediglich Optimierungsbedarf (FDP, 2014). Damit knüpfte Gebauer an die Empfehlungen des Runden Tisches zu G8/G9 an die Landespolitik an, die ebenso eine „verbindliche Weiterentwicklung von G8“ vorsahen (Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 11). 2018 sprachen sich jedoch alle im Parlament vertretenen Parteien *gegen* G8 und *für* die Rückkehr zu G9 aus.

Diese Präferenzverschiebung hin zu G9 ist zunächst als Ausdruck veränderter Überzeugungen in Form von Sekundäraspekten zu verstehen. Doch auch auf der Ebene der politikfeldbezogenen Positionen haben sich Veränderungen vollzogen. So zeigen Stephan Thomsen und Silke Anger (2018, S. 167), dass seit der Einführung leistungsvergleichender Tests in der deutschen Schulpolitik „bildungsökonomische Argumente“ an Bedeutung gewannen und maßgeblich die Einführung von G8-Modellen beeinflussten. Die Schulreformen orientierten sich dabei an der Notwendigkeit einer „zeitlichen Vorverlagerung und Verdichtung institutionalisierter Bildungsprozesse“ (Kühn, van Ackeren, Bellenberg, Reintjes & Im Brahm, 2013, S. 115). Diese Vorstellung wich jedoch kontinuierlich der neuen Maxime eines „entschleunigten Lernens“ (Helsper, Dreier, Gibson, Kotzyba & Niemann, 2018, S. 246). Folglich kam es zu einem Bedeutungsverlust der zuvor stark verbreiteten neoliberalen Argumente. Die Veränderung der Glaubenssätze bezieht sich schließlich nicht nur auf die Bildungszeit an Gymnasien, sondern kann vielmehr als „Ausdruck eines intendierten veränderten Umgangs mit Bildungs- und Lebenszeit im deutschen Bildungssystem“ gewertet werden (Kühn, van Ackeren, Bellenberg, Reintjes & Im Brahm, 2013, S. 117). Dementsprechend betreffen die Veränderungen auch (normative) Vorstellungen hinsichtlich des gesamten schulstrukturpolitischen Subsystems und leiten maßgeblichen Politikwandel ein, der sich durch Policy-Lernprozesse im gesamten Subsystem vollzog.

Damit nähert sich der Fall einem von Philip Leifeld (2013) entwickelten Drei-Phasen-Modell von Policy-Lernprozessen an: (1) Die Entwicklung und Dominanz einer Koalition (die graduelle Formierung einer partei- und fraktionsübergreifenden Pro-G8-Koalition), gefolgt von (2) einer zunehmenden Polarisierung des Diskurses aufgrund neuer Wissensstände sowie sich verändernder Policy-Vorstellungen und der graduellen Auflösung der einst dominanten Koalition (Pro-G8-Koalition), mündend (3) in der Institutionalisierung einer neuen dominanten Koalition (die Formierung einer partei- und fraktionsübergreifenden Pro-G9-Koalition und die Wiedereinführung von G9). So ist der Fall im Zeitraffer ein passendes Beispiel für die Existenz jeweils *einer* domi-

nanten Advocacy-Koalition mit kurzfristiger Polarisierung, während im Normalfall mindestens zwei konkurrierende Koalitionen in einem Subsystem aufeinandertreffen (Leifeld, 2013, p. 171; Schmid, Sewerin & Schmidt, 2020, p. 1120).

3.2 Methodik, Fallauswahlstrategie und Untersuchungszeitraum

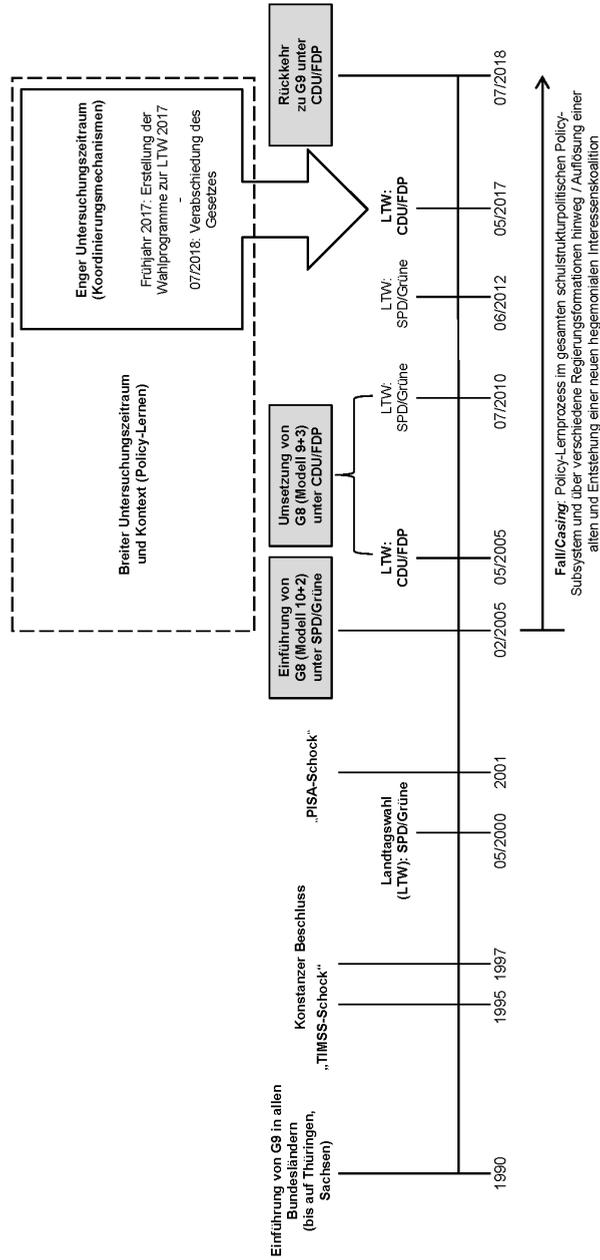
Um die Koordinierungsmechanismen auf Basis des zuvor beschriebenen Policy-Lernprozesses herauszuarbeiten, bedarf es einer Forschungsperspektive, die die Prozesshaftigkeit der Schulreform einbezieht. Hierzu wird die Methode des *process tracing* gewählt und der Prozess in einzelne strukturelle Elemente zerlegt (Blatter & Blume, 2008, p. 349). Das Ziel des Beitrags ist also die Erklärung eines Ereignisses auf Makroebene (die Schulreform als Ausdruck eines Policy-Lernens) durch die Identifikation kausaler Mechanismen in Form von Mikrovorgängen (Koordinierung; Beach & Pedersen, 2013; Hedström & Ylikoski, 2010, p. 59; Collier, 2011). Damit ist die Untersuchung vorrangig den fallspezifischen Prozessanalysen (*case-centric process tracing*) zuzuordnen. Durch die theoretische Konzeption des Falls ist jedoch eine moderate Generalisierbarkeit über den Fall hinaus möglich, weshalb es sich ebenso um eine theoriebildende Prozessanalyse handelt (*theory-building process tracing*; Beach, 2017, pp. 16-21).

Die Koordinierungsvorgänge werden hinsichtlich ihrer Kausalität im Sinne eines mechanischen Verständnisses überprüft (Beach & Pedersen, 2013, p. 23). Damit gelten auch irreguläre temporäre Verbindungen als kausale Mechanismen (Beach & Pedersen, 2013, pp. 24-25). Ein solcher kausaler Mechanismus liegt insbesondere dann vor, wenn Handlungen als Reaktionen „aufgrund von guten Gründen“ vorgenommen werden (Nullmeier, 2019, S. 165-167). Damit stehen die durch die Mitglieder der Regierungsformation als sinnhaft wahrgenommenen und von ihnen ex-post rekonstruierten Koordinierungsvorgänge im Rahmen der Entscheidungsprozesse im Vordergrund. So konzentriert sich die Prozessanalyse auf die Identifikation antizipierter Prozesse (*anticipated processes*, Rohlfing, 2013) und ist als interpretative (Nullmeier, 2019) und rekonstruktive (Franke & Roos, 2020) Untersuchung angelegt.

Schließlich werden die Reaktionen einem Narrationstest unterzogen (Nullmeier, 2019, S. 167), um eine umfassende Rekonstruktion als „*comprehensive story line*“ (Blatter & Blume, 2008, p. 324; Blatter & Haverland, 2012, pp. 119-123) und „*detailed narrative*“ (George & Bennett, 2005, p. 110) zu ermöglichen. Ziel ist damit die Entwicklung eines Kausalzusammenhangs (*causal conjunction*) mit einem Portfolio verschiedener fallspezifischer kausaler Mechanismen (Blatter & Haverland, 2012, p. 94).

Gemäß des prozessorientierten Analysezugangs verfolgt die Fallstudie ein kausal-diagnostisches Ziel (*causal-diagnostic case study*; Gerring & Cojocar, 2016, pp. 402-403). Als konkrete Fallauswahlstrategie innerhalb dieses Paradigmas wird ein *influential case design* gewählt, bei dem die theoretischen Erwartungen (stattgefundene Lernprozesse, siehe Kapitel 3.1) bestätigt werden. In einem zweiten, induktiven Schritt sollen schließlich Koordinierungsmechanismen innerhalb der Regierungsformation als exekutiv-legislative Teilmenge der neuen dominanten Pro-G9-Interessenskoalition identifiziert werden. Hierzu wird ein enger Untersuchungszeitraum gewählt, der das Ende des Reformprozesses beleuchtet und sich von der Erstellung der Wahlprogramme zur Landtagswahl 2017 bis zur Verabschiedung der Schulrechtsreform im Juli 2018 erstreckt.

Abbildung 1: Fallstudien-Design



Quelle: Eigene Darstellung.

3.3 Datengrundlage und Auswertungstechnik

Primäre Datengrundlage für die Analyse der Koordinierungsmechanismen stellen leitfadengestützte Experteninterviews (Goldberg & Hildebrandt, 2020; Helfferich, 2019) dar, die dialogisch-diskursiv sind (Willner, 2012, S. 127 f.). Insgesamt wurden elf Expertinnen im Zeitraum von Mai bis August 2020 interviewt. Die Interviews weisen eine durchschnittliche Länge von rund 50 Minuten auf, wobei das kürzeste Interview circa 40 Minuten und das längste Interview rund 110 Minuten dauerte. Als Expertinnen fungieren Akteure der Regierungsformation, die über „spezialisiertes Sonderwissen“ in Form von Prozess- und Funktionswissen verfügen (Kaiser, 2014, S. 38; Meuser & Nagel, 2009, S. 467). Das sind für den engen Untersuchungszeitraum Personen in Leitungsfunktionen der regierungstragenden Fraktionen CDU und FDP, schulpolitische Referentinnen und Sprecherinnen, (leitende) Beamtinnen des Schulministeriums und Vertreterinnen der Staatskanzlei.⁸ Diese werden mithilfe von theoretischem Sampling ausgewählt (Flick, 2017, S. 158) und einer „maximalen Kontrastierung“ unterzogen (Strübing, 2019, S. 534). Die Erhebungsphase endet, sobald eine theoretische Sättigung eintritt (Flick, 2017, S. 171).⁹ Ergänzt wird das Interviewmaterial durch Policy-Dokumente und relevante Verlautbarungen der Parteien.

Das gesamte Datenmaterial wird schließlich inhaltsanalytisch per *process coding* (Saldaña, 2016, p. 110) ausgewertet, das besonders für die Analyse von Interaktionen geeignet ist. Entsprechend der an Mechanismen orientierten Methodik dient die inhaltsanalytische Auswertung der Daten als Werkzeug (*tool* bei George & Bennett, 2005, p. 207; Glaser & Laudel, 2019) für die Identifikation verschiedener Koordinierungsmechanismen.

4 Koordinierungsmechanismen innerhalb der Regierungsformation

Insgesamt werden im zweiten Analyseschritt vier Koordinierungsmechanismen innerhalb der schwarz-gelben Regierungsformation identifiziert: Pendeldiplomatie, Lageanalyse und Szenarienbildung, Konzentration/breite Beteiligung sowie Planbarkeit/ Spontaneität.

4.1 Pendeldiplomatie

Den Begriff der Pendeldiplomatie brachte ein Interviewpartner selbstständig ins Gespräch ein (Interview 4, Z. 58, 151, 258; *in vivo code*) und wurde in anderen Interviews direkt wie indirekt aufgegriffen und diskutiert. Er charakterisiert vorrangig innerfraktionelle Abstimmungsprozesse, in einigen Fällen beschreibt er jedoch auch die Koordinierung zwischen den Regierungspartnern CDU und FDP.¹⁰ Die Pendeldiplomatie als zentrales Element des Politikformulierungsprozesses strukturierte insbesondere den Austausch zwischen den Akteuren *vor* dem offiziellen Gesetzgebungsprozess:

„In einer Gruppe von 28 Abgeordneten, wo 28 selbstbewusste Kolleginnen und Kollegen sitzen, die nur ihrem Gewissen verpflichtet sind, bringt es nichts, irgendwie über sozusagen den hochfiziellen Hebel und erhobenen Zeigefinger, mit der Geschäftsordnung Dinge durchzubrechen, sondern man muss inhaltlich die Dinge vorher geklärt haben, überzeugt haben, Kompromissli-

nien gefunden haben. So, und dafür ist diese Pendeldiplomatie und sind diese zahlreichen Gespräche in diesem Gesamtnetz vorher einfach so wichtig“ (Interview 4, Z. 252-259).

Insbesondere die Fraktionsvorstände der regierungstragenden Fraktionen nahmen zur Pendeldiplomatie Stellung, da ihnen hierbei eine Lotsenfunktion zukommt. So beschreibt ein Interviewpartner ausführlich die Diskussionen rund um die Bestimmung des Quorums, mit der Schulkonferenzen in Ausnahmen den Verbleib bei G8 entscheiden können. Hierbei habe es Meinungsverschiedenheiten gegeben, die zunächst analysiert und schließlich in einem Prozess der Kanalisierung zusammengeführt werden mussten. Dabei spielten sowohl Fragen nach möglichen Gesprächsformaten eine Rolle als auch strategische Überlegungen hinsichtlich der Ausformulierung von Argumenten, die beide Seiten zufrieden stellen würden (Interview 4, Z. 349-352).

Der Pendeldiplomatie als wesentliches Element eines Meinungsbildungsprozesses innerhalb der regierungstragenden Fraktionen liegen laut den Gesprächspartnerinnen verschiedene Konventionen zugrunde. Nennenswert sind hier etwa gegenseitige Verlässlichkeit und Respekt sowie ein hohes Maß an Kompromissbereitschaft und Ergebnisorientierung innerhalb der eigenen Fraktion und zwischen den regierungstragenden Fraktionen (Interview 2, Z. 75-76; Interview 3, Z. 462-464; Interview 4, Z. 375-377). Insgesamt dient die Pendeldiplomatie dem Ziel, eine Mehrheitsmeinung herauszubilden, die die Integrität der Fraktionen verdeutlicht. So ist „in jedem Fall etwas schief gelaufen im vorherigen Prozess, wenn wir über Anträge, zumal über zentrale Reformvorhaben, irgendwie strittig oder gar geheim in der Fraktionssitzung abstimmen würden“ (Interview 4, Z. 249-252). Aus diesem Grund stellte einer der beiden Schularbeitskreise der regierungstragenden Fraktionen Überlegungen zum etwaigen Abstimmungsverhalten innerhalb der Fraktion an, um antizipieren zu können, wie sich die gesamte Fraktion bei der grundsätzlichen Frage des Abiturs nach acht oder neun Jahren positioniert (Interview 6, Z. 209-212).

Wie ein Pendel lässt sich die beschriebene Diplomatie also durch verschiedene inhaltliche Debatten anstoßen und in Bewegung bringen (u. a. Interview 1, Z. 69-75). Weiterhin lässt sich die Pendelbewegung schon durch kleine Einwirkungen, wie Gespräche mit Verbänden oder Wissenschaftlerinnen, verändern (u. a. Interview 2, Z. 257-260; Interview 7, Z. 34-55). Der Aktionsradius der diplomatischen Koordinierungs- und Aushandlungsprozesse innerhalb der Regierungsformation wird schließlich durch den Faden des Pendels begrenzt. Hiermit sind inhaltliche und strategische Rahmenbedingungen gemeint, wie etwa Policy-Formulierungen in den Wahlprogrammen der Parteien oder im schwarz-gelben Koalitionsvertrag (u. a. Interview 1, Z. 92-98; Interview 4, Z. 591-593).

4.2 Lageanalyse und Szenarienbildung

Der Mechanismus beschreibt sowohl die Analyse des Status Quo (Wo stehen wir?) als auch die Bewertung potentieller Handlungsoptionen durch einzelne Akteure der Regierungsformation (Wo wollen wir hin und wie kommen wir dahin?). Hierbei werden insbesondere die Chancen und Risiken der jeweiligen Handlungsoptionen erörtert. Der Mechanismus bezieht sich vorrangig auf den regierungsinternen Umgang mit angrenzenden Akteuren aus dem Policy-Subsystem.

Ein erstes Beispiel ist das Abschätzen zivilgesellschaftlicher Kritik, mit der die Regierungsformation bei der Policy-Reform zu rechnen hatte. Hierzu wurde eine Lageanalyse angefertigt, bei der das Ausmaß an Kritik einzelner Akteure abgeschätzt werden

sollte und sämtliche politischen Risiken zusammengetragen wurden (Interview 8, Z. 86-102; Interview 5, Z. 57-58). Auch diskutierte die Regierung das Vorgehen hinsichtlich des Tempos der Reformumsetzung. Einerseits musste mit dem Vorwurf der überhasteten Umsetzung des Reformvorhabens gerechnet werden (Interview 2, Z. 94-97), als ähnlich wahrscheinlich galt andererseits die mögliche Kritik einer zu langsamen Umsetzung (Interview 4, Z. 625-627). Dieser Eindruck entsteht, da die Effekte schulstruktureller Reformen erst verzögert sichtbar werden (Interview 4, Z. 625-627). Die Interviewpartnerinnen berichten in diesem Zusammenhang von einer extremen Vorsichtigkeit bei den Verhandlungen aufgrund der historischen Dimension der Debatte und der Sensibilität der Thematik.

Auch beobachtete die Regierungsformation die Haltung der Oppositionsparteien zur anvisierten Reform. Eine Interviewpartnerin erinnerte sich in diesem Zuge wagt an ein Treffen der Obleuterunde vor Beginn des offiziellen Gesetzgebungsprozesses. Hier loteten die schulpolitischen Sprecherinnen der regierungstragenden Fraktionen die Möglichkeit einer Zustimmung der Opposition aus und bereiteten sich auf mögliche Kritik im Ausschuss und im Plenum vor:

„Dann geht es auch nochmal um eine Kompromissfindung, weil es für uns ja auch grundsätzlich gut ist, wenn unserem Gesetzesvorhaben auch zugestimmt wird. Also gerade bei G9 war das ja wirklich toll, auch für uns ein großer Erfolg, dass das eben ohne Gegenstimme hier beschlossen worden ist. Also das versuchen wir dann schon“ (Interview 1, Z. 694-699).

Außerdem deuteten die Interviewpartnerinnen auf die Regierungsmehrheit von nur einer Stimme als wichtigen Kontextfaktor hin. Die knappen Mehrheitsverhältnisse machten es notwendig, eine größtmögliche Mehrheit zu generieren, insbesondere, wenn es sich um Policy-Entscheidungen mit jahrzehntelanger Dynamik handelt (Interview 4, Z. 377-383; Interview 1, Z. 72-75).

Weitere Einschätzungen betrafen die Verbändelandschaft. So wurden beispielsweise die Größe und der Einfluss von Verbänden thematisiert, die neben zeitlichen Faktoren die Häufigkeit und Intensität von Gesprächen mit der Regierung bestimmten: Je größer der Verband und dementsprechend der Einfluss, desto häufiger wurden die Verbände zu Gesprächen ins Parlament eingeladen (Interview 1, Z. 135-140). Weitere Themen waren das Festhalten an inhaltlichen Positionen aufgrund einer Unterstützung durch die wichtigsten Stakeholder (Interview 6, Z. 70) und die schriftliche Fixierung von Punkten der Übereinstimmung mit dem Ziel einer größeren Legitimationsbasis (Interview 7, Z. 1781-79).

Zur Lageanalyse zählen schließlich Überlegungen hinsichtlich der Position der Kommunen und von deren Spitzenverbänden. Hierbei ging es insbesondere um das Konnexitätsprinzip, welches schließlich im Belastungsausgleichsgesetz Anwendung fand.¹¹ Vorherigen Beschwerden über eine Nicht-Beachtung kommunaler Interessen bei der Gesetzesformulierung sollte entgegengewirkt werden, sodass das Vorhaben in den Kommunen auf Akzeptanz stößt (Interview 2, Z. 103 f.). Eine frühzeitige Einbindung kommunaler Spitzenverbände, die eine Vertrauensebene schuf, erwies sich als förderlich für die Verabschiedung der Reform (Interview 3, Z. 163-166).

4.3 Konzentration/breite Beteiligung

Konzentration und breite Beteiligung werden zunächst als *einzelne* Kategorien der Koordinierung begriffen. Sie beschreiben zum einen regierungsinterne Konzentrationsprozesse von Gesprächs- und Entscheidungsformaten und zum anderen Erzählungen

über einen breit angelegten Beteiligungsprozess möglichst vieler verschiedener (Policy-)Akteure. Diese zunächst als gegensätzlich wirkenden Merkmale ergänzen sich jedoch gegenseitig und bilden schließlich einen Koordinierungsmechanismus, der das Oszillieren zwischen der Herausbildung eines konzentrierten und eines möglichst breiten Beteiligungsprozesses beschreibt.

Hinsichtlich der Konzentrationsprozesse zeigt sich, dass sich der inhaltliche Wandlungsprozess fernab jeglicher Parteitage von CDU und FDP vollzogen hat. So war das Thema zu keiner Zeit Diskussionspunkt auf Parteitag, auch gab es keine zentralen Anträge (Interview 8, Z. 659-662).¹² Stattdessen rückten andere Formate und Akteure in den Vordergrund. An dieser Stelle variieren die Darstellungen der Interviewpartnerinnen sehr stark. Während einige Interviewpartnerinnen den Koalitionsverhandlungen und den hierbei Beteiligten eine hohe Wichtigkeit bei der Politikformulierung zuschreiben, da hier ihrer Meinung nach erst die Leitentscheidung zur Favorisierung von G9 getroffen wurde (Interview 1; Interview 3; Interview 7), messen andere Gesprächspartnerinnen dem Koalitionsausschuss nahezu keinerlei Relevanz bei, da für sie sowohl innerfraktionell als auch innerhalb der Regierungskoalition bereits die Entscheidung gefallen war (Interview 5; Interview 6). Die unterschiedlichen Erzählungen reichen von der Beschreibung, dass die Verhandlungsrunde dem Thema nur wenige Sekunden Zeit gegeben hat (Interview 5, Z. 279-280) bis zur Schilderung von grundsätzlichen Unsicherheiten während der Verhandlungen: „Wir waren uns nicht sicher, wir sechs: Machen wir die Umkehr von G8 zu G9 – und das relativ schnell, fast wie in einem Husarenstreich?“ (Interview 3, Z. 207-208). Insbesondere die Verwendung des Wortes „Husarenstreich“ zeigt die als waghalsig empfundene und zentralisiert getroffene Entscheidung im Rahmen dieses Gremiums.

Während die Bedeutung der Koalitionsverhandlungen und der dort beteiligten Akteure unklar bleibt, so besteht mehr Einigkeit hinsichtlich der Konzentrationstendenz auf die Fraktionsvorstände von CDU und FDP bei der Diskussion rund um das Thema Wahlmöglichkeit. Hierbei ging es darum, ob und unter welchen Umständen Schulen trotz Leitentscheidung für G9 beim alten G8-Modell verbleiben können. Da sich bei diesem Thema Uneinigkeit andeutete, wurde um eine nochmalige Besprechung auf Fraktionsvorstandsebene gebeten (Interview 1, Z. 431-470). Auch das Belastungsausgleichsgesetz, welches die Schulrechtsreform begleitete, wurde zentral zwischen den Fraktionsvorständen verhandelt (Interview 5, Z. 443-447).

Parallel zur Konzentration von Entscheidungsprozessen betonen die Interviewpartnerinnen ebenso die Schaffung größtmöglicher Beteiligungsstrukturen im Rahmen der Politikformulierung. Das meint einerseits die Beteiligung weiterer regierungsinterner Akteure, wie fachfremde Abgeordnete, die nicht als Policy-Akteure im engen Sinne fungieren, und andererseits die Einbindung weiterer Akteure aus dem Policy-Subsystem, wie Wissenschaftlerinnen und Verbändevertreterinnen. Beispielhaft kann hier etwa die Einbindung des Vorsitzenden des Philologen-Verbands NRW, *Peter Silbernagel*, in eine Fraktionssitzung angeführt werden. Das Gespräch diente dazu, die Meinung des Verbands und dessen Mitglieder (Lehrerinnen an Gymnasien, Gesamtschulen und in Weiterbildungskollegs) zu erfassen (Interview 7, Z. 39-44). Auch gab es offene Einladungen eines Schularbeitskreises an die gesamte Fraktion, die von Seiten fachfremder Abgeordneter zur Informationsbeschaffung sowie zur aktiven Einbringung genutzt wurden (Interview 4, Z. 172-184). Ein drittes, weitaus loseres Format stellt ein von einer Regierungspartei initiiertes bildungspolitisches Netzwerk dar, das auch im Rahmen der Diskussion um die

Rückkehr zu G9 aktiv wurde. Das Netzwerk gab Möglichkeit zur Diskussion im vorparlamentarischen Raum und bot eine Plattform für parteipolitische Akteure, bildungspolitisch Interessierte und im Bildungsbereich Tätige. Bei einigen Sitzungen kam Bildungsforscher *Rainer Dollase* hinzu (Interview 5, Z. 340-341).

4.4 Planbarkeit/Spontanität

Die regierungsinternen Koordinierungsformate beruhten weiterhin auf zwei unterschiedlichen Modi: Entweder handelte es sich um geplante und stark vorstrukturierte Gespräche oder die Formate wurden kurzfristig einberufen und kennzeichneten sich in ihrem Ablauf durch große Spontanität. Auch diese Merkmale werden als sich ergänzend verstanden. Die Variation zwischen den beiden Modi stellt schließlich den Mechanismus dar.

In die Kategorie der Planbarkeit fallen regelmäßig stattfindende Treffen, wie etwa die gemeinsamen Arbeitskreissitzungen von CDU und FDP dienstags nachmittags. Hier dienten Tagesordnungen (Interview 2, Z. 138-144) oder andere Unterlagen zur Gesprächsstrukturierung (Interview 7, Z. 481-482). Schließlich wurden zusätzliche organisationale Arbeitseinheiten zur Strukturierung von Abstimmungsprozessen geschaffen. Als Beispiel kann hier der hausinterne Koordinierungskreis G8/G9 des Schulministeriums genannt werden, dem alle beteiligten Referate angehörten (Interview 7, Z. 512-520).

Kurzfristig anberaumte Absprachen dominierten jedoch die Austauschkultur im Rahmen der Politikformulierung. Sie fanden am Rande von regelmäßig stattfindenden Sitzungen, wie Fraktionssitzungen, Arbeitskreissitzungen oder ganzen Plenartagen statt. Diese Gespräche waren „weniger formal institutionalisiert“ und dienten der Informationsweitergabe und kurzen Benachrichtigung (Interview 4, Z. 54). Auch wurden die spontanen Treffen für ein inhaltliches Brainstorming genutzt: „Das waren ja jetzt keine öffentlichen Sitzungen des Landtages, sondern man hat sich irgendwo spontan getroffen – wo auch immer – und hat einfach mal überlegt: ‚Was machen wir?‘“ (Interview 3, Z. 499-501). Weitere Textsegmente thematisierten kurze Kontakte der Abgeordneten ins Ministerium (Interview 1, Z. 365-375) und die von den Akteuren genutzten Kommunikationsmittel, wie Handys und Telefone, die einen schnellen Austausch erleichtert haben (Interview 2, Z. 166-173; Interview 3, Z. 236-238; Interview 4, Z. 295-297).

5 Diskussion und Fazit

Die vorliegende explorative Untersuchung konnte vier regierungs- und koalitionsinterne Koordinierungsmechanismen identifizieren: Pendeldiplomatie, Lageanalyse und Szenarienbildung, Konzentration/breite Beteiligung sowie Planbarkeit/Spontanität. Diese bilden ein Portfolio von Interaktionsmechanismen, welche die Endphase des Reformprozesses bei der Rückkehr zu G9 kennzeichnen. So sind regierungs- und koalitionsinterne Politikgestaltungsprozesse im Rahmen eines Policy-Lernens sowohl durch kooperative Interaktionsformen im Sinne diplomatischer Abstimmungsprozesse und einer möglichst breiten Beteiligung gezeichnet als auch durch Mechanismen, die eine Zentralisierung von Entscheidungsprozessen fördern und rational-strategische Abwägungen in den Vordergrund rücken.

Damit knüpfen die Ergebnisse an die in Kapitel 2 erläuterten forschungsleitenden Erwartungen an und bestätigen diese. In Anlehnung an die Typologie von Hanspeter Kriesi und Maya Jegen (2001) sind die Prozesse nicht zuletzt aufgrund des Fokus auf der Regierungsformation als starke Koordination (*strong coordination*) zu verstehen und geben damit Aufschluss über Prozesse intensiver Koordination. Zudem schließt der Beitrag insbesondere an Pattison (2018) an, der *consensus building activities* und *seeking advice* als koalitionsinterne Koordinierungsinstrumente definiert. Diese Instrumente können durch die hier herausgearbeiteten Mechanismen bestätigt und gleich mehrfach präzisiert werden: Als Ausprägungen der konsensbildenden Aktivitäten fungieren die Mechanismen der Pendeldiplomatie, der Lageanalyse und die Modi von Planbarkeit und Spontaneität. Im Rahmen von *seeking advice* wirkt der Mechanismus einer breiten Beteiligung bei parallel ablaufenden Konzentrationsprozessen. Ein neues, drittes Instrument stellt die dynamische Mehrheitsbildung dar. Als Ausprägung kann auch hier der Mechanismus der Pendeldiplomatie festgehalten werden. Dabei wird ein politisches Momentum durch verschiedene Treiber in Bewegung gesetzt, die auf ihr Vertrauens- und Verlässlichkeitsniveau setzen, um neue Impulse im fragilen Mehrheitsfindungsprozess zu setzen. Als Treiber bzw. *policy broker* fungierten vorrangig die Fraktionsvorstände.

Durch die Bestätigung, Präzision sowie Erweiterung der bereits identifizierten Koordinierungsinstrumente trägt die Studie dazu bei, die erst in jüngerer Zeit ins Forschungsinteresse gerückte Koordinierungsdimension des ACF intensiv zu beleuchten. Methodisch bietet die Studie mithilfe des *process tracing* eine mechanismenorientierte Perspektive auf Policy-Lernprozesse, die es erlaubt, systematisch Interaktionsmuster zu erforschen. Wenngleich diese Untersuchung zu einem ersten Verständnis koalitionsinterner Koordination beiträgt und damit eine der Grundannahmen des ACF präzisiert, so lassen sich die Ergebnisse dieser Einzelfallstudie aufgrund der großen Kontextabhängigkeit von Mechanismen (Falleti & Lynch, 2009) nur bedingt auf andere Fälle übertragen. Zukünftige Forschungsarbeiten können diese Studie als Grundlage nutzen, um mittels weiterer *influential cases* einerseits Mechanismen starker Koordination und andererseits Prozesse schwacher Koordination zu untersuchen. Auch der Vergleich mit anderen Teilmengen des Subsystems erscheint lohnenswert, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten sowohl hinsichtlich des Koordinierungslevels als auch der Koordinierungsmechanismen herauszuarbeiten. Schließlich kann eine Typologie von Koordinierungsmechanismen entworfen werden, um das Innenleben verschiedener Advocacy-Koalitionen weiter zu systematisieren.

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich den anonymen Gutachterinnen für ihre konstruktiven Hinweise danken. Ein weiterer Dank gilt Karl-Rudolf Korte und Maximilian Schiffers für ihren Zuspruch und ihre Unterstützung. Schließlich möchte ich mich bei den Interviewpartnerinnen bedanken, ohne die dieses Projekt nicht hätte realisiert werden können.

Anmerkungen

- 1 Es handelt sich hierbei um das Gesetz zur Neuregelung der Dauer der Bildungsgänge im Gymnasium (13. Schulrechtsänderungsgesetz), verkündet am 21. Juli 2018. Damit zusammen hängt das Gesetz zur

- Regelung des Belastungsausgleichs zur Schulreform (Belastungsausgleichsgesetz G 9), verkündet am 16. Juli 2019.
- 2 Diese Arbeit verwendet mit Ausnahme von zusammengesetzten Wörtern und Begriffen, die geschlechterspezifisch angelegt sind, ausschließlich das generische Femininum. Damit sind jedoch stets alle Geschlechter gemeint.
 - 3 Abgeleitet wird hieraus jedoch keine homogene Gruppe, sondern vielmehr eine vergleichsweise heterogene Ansammlung korporativer und kollektiver Akteure, die gemeinsam die Regierungsformation bilden (Pannes, 2011, S. 37). Die Perspektive öffnet den Blick für informelle Regelsysteme, die es den verfassungsrechtlich getrennten Organen ermöglichen, effektiv zusammenzuarbeiten (Florack, 2013, S. 15; Korte & Grunden, 2010, S. 15).
 - 4 Zur Operationalisierung des Glaubenssystems inklusive empirischer Beispiele siehe Anhang.
 - 5 Dieser Aspekt ist teilweise umstritten. Daniel Nohrstedt und Kristin Olofsson (2016) identifizieren Interessenskoalitionen mit geteilten Glaubenssystemen, in denen die einzelnen Akteure keine Kooperationen miteinander eingehen. Das Gegenteil bestätigen unter anderem die Arbeiten von Christopher Weible und Tanya Heikkilä (2016) sowie Dallas Elgin und Christopher Weible (2013), die durch Befragungen von Policy-Akteuren die Wichtigkeit von abgestimmten Handlungen und Kooperationen aufzeigen konnten. Auch die Analysen von Simon Matti und Annica Sandström (2011; 2013) zeigen, dass übereinstimmende Glaubenssätze – insbesondere normative, politikfeldbezogene Vorstellungen des *policy cores* – Treiber von Koordinierungsprozessen sind. An diese Beobachtungen knüpft die vorliegende Studie an.
 - 6 Da bereits in den 1920er Jahren die Frage nach einer Verkürzung der Gymnasialzeit aufkam, ist die erweiterte Diskussion demnach rund 100 Jahre alt (Bölling, 2010, S. 126-131; Homuth, 2017, S. 17).
 - 7 Für eine Übersicht aller Bundesländer siehe Helbig & Nikolai, 2015, S. 67-68.
 - 8 Zur konkreten Zusammensetzung der Interviewpartnerinnen siehe Anhang.
 - 9 Das gleiche Abbruchkriterium wird auch für die Methode des *process tracing* festgelegt.
 - 10 Damit knüpft der Begriff inhaltlich nicht an den in den Internationalen Beziehungen verwendeten Begriff der *shuttle diplomacy* an, der ebenso mit Pendeldiplomatie übersetzt wird, jedoch eine andere Bedeutung hat.
 - 11 Das Konnexitätsprinzip ist in Artikel 78, Absatz 3 der Landesverfassung NRW dargelegt und verpflichtet den Gesetzgeber zur Berechnung eines finanziellen Ausgleichs bei Gesetzen oder Rechtsverordnungen, die in einer erheblichen finanziellen Belastung für die Kommunen resultieren. Bei der Rückkehr zu G9 erstattet das Land den Kommunen von 2022 bis 2026 518 Millionen Euro (Belastungsausgleichsgesetz G 9 – BAG-G 9, § 1 (4)).
 - 12 Die Interviewaussage wurde mittels umfangreicher Sichtung aller öffentlich zugänglichen Parteitagsdokumente von CDU und FDP überprüft. Es konnten keine verwandten Tagesordnungspunkte identifiziert werden, was die Einschätzung der Interviewpartnerin bestätigt.

Literatur

- Augustin-Dittmann, Sandra (2011). Politikwandel zwischen Kontingenz und Strategie. Zur Etablierung der Ganztagschule in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Bandelow, Nils C. (2015). Advocacy Coalition Framework. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Handbuch Policy-Forschung (S. 305-324). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01968-6_12.
- Baumert, Jürgen, Bos, Wilfried & Lehmann, Rainer (2000). TIMSS/III Dritte Internationale Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie – Mathematische und naturwissenschaftliche Bildung am Ende der Schullaufbahn. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-322-83411-9>.
- Beach, Derek (2017). Process-Tracing Methods in Social Science. In Derek Beach (Ed.), Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.176>.
- Beach, Derek & Pedersen, Rasmus B. (2013). Process-tracing methods. Foundations and guidelines. Ann Arbor, Mich.: Univ. of Michigan Press.
- Blatter, Joachim & Blume, Till (2008). In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies. *Swiss Political Science Review*, 14 (2), 315-356.

- Blatter, Joachim & Haverland, Markus (2012). *Designing Case Studies*. London: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137016669>.
- Bölling, Rainer (2010). *Kleine Geschichte des Abiturs*. Paderborn: Schöningh.
- Calanni, John C., Siddiki, Saba N., Weible, Christopher M. & Leach, William D. (2015). Explaining Coordination in Collaborative Partnerships and Clarifying the Scope of the Belief Homophily Hypothesis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3), 901-927. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut080>.
- Capano, Giliberto & Howlett, Michael (2021). Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design. *Public Policy and Administration*, 36(2), 141-162. <https://doi.org/10.1177/0952076719827068>.
- Collier, David (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44 (4), 823-830.
- Dunlop, Claire A. & Radaelli, Claudio M. (2013). Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions. *Political Studies*, 61(3), 599-619. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00982.x>.
- Dunlop, Claire A., Radaelli, Claudio M. & Trein, Philipp (2018). The Family Tree of Policy Learning. In Claire A. Dunlop, Claudio M. Radaelli & Philipp Trein (Eds.), *Learning in Public Policy. Analysis, Modes and Outcomes* (pp. 1-26). Cham, Schweiz: Palgrave Macmillan.
- Edelstein, Benjamin & Nikolai, Rita (2013). Strukturwandel im Sekundarbereich. Determinanten schulpolitischer Reformprozesse in Sachsen und Hamburg. *Zeitschrift für Pädagogik*, (4), 482-495.
- Eising, Rainer (2013). *Theories of Policy Formulation*. Zentrum für Europäische Integrationsforschung, (7).
- Elgin, Dallas J. & Weible, Christopher M. (2013). A Stakeholder Analysis of Colorado Climate and Energy Issues Using Policy Analytical Capacity and the Advocacy Coalition Framework. *Review of Policy Research*, 30(1), 114-133. <https://doi.org/10.1111/ropr.12005>.
- Falleti, Tulia G. & Lynch, Julia F. (2009). Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143-1166. <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>.
- FDP (2014). G8 erhalten und verbessern. Verfügbar unter: <https://www.liberales.de/content/g8-erhalten-und-verbessern> [8. April 2021].
- Fischer, Manuel, Ingold, Karin & Ivanova, Svetlana (2017). Information exchange under uncertainty: The case of unconventional gas development in the United Kingdom. *Land Use Policy*, 67(1), 200-211. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.05.003>.
- Flick, Uwe (2017). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Hamburg: Rowohlt.
- Florack, Martin (2013). *Transformation der Kernexekutive. Eine neo-institutionalistische Analyse der Regierungsorganisation in NRW 2005-2010*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-19119-5>.
- Franke, Ulrich & Roos, Ulrich (2020). Rekonstruktiv-interpretative Designs. In Claudius Wagemann, Achim Goerres & Markus B. Siewert (Hrsg.). *Handbuch Methoden der Politikwissenschaft* (S. 169-191). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-16936-7_11.
- Freeman, Richard (2016). *Politics in Practice. Interaction and inscription* (unpublished manuscript): University of Edinburgh.
- George, Alexander L. & Bennett, Andrew (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Massachusetts, London, England.
- Gerring, John & Cojocaru, Lee (2016). Selecting Cases for Intensive Analysis. *Sociological Methods & Research*, 45(3), 392-423. <https://doi.org/10.1177/0049124116631692>.
- Glaser, Jochen & Laudel, Grit (2019). The Discovery of Causal Mechanisms: Extractive Qualitative Content Analysis as a Tool for Process Tracing. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 20 (3).
- Goetz, Klaus H. (2007). German Officials and The Federal Policy Process: The Decline of Sectional Leadership. In Edward Page & Vincent Wright (Eds.), *From the active to the enabling state. The changing role of top officials in European nations* (pp. 164-188). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Goldberg, Felix & Hildebrandt, Achim (2020). Experteninterviews. In Claudius Wagemann, Achim Goerres & Markus B. Siewert (Hrsg.), *Handbuch Methoden der Politikwissenschaft* (S. 267-284). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-16936-7_17.
- Hedström, Peter & Ylikoski, Petri (2010). Causal Mechanisms in the Social Sciences. *Annual Review of Sociology*, 36(1), 49-67. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.012809.102632>.

- Helbig, Marcel & Nikolai, Rita (2015). Die Unvergleichbaren. Der Wandel der Schulsysteme in den deutschen Bundesländern seit 1949. Bad Heilbrunn: Julius Klinkhardt.
- Helffferich, Cornelia (2019). Leitfaden- und Experteninterviews. In Nina Baur & Jörg Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 669-686). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21308-4_44.
- Helsper, Werner, Dreier, Lena, Gibson, Anja, Kotzyba, Katrin & Niemann, Mareke (2018). Exklusive Gymnasien und ihre Schüler. Passungsverhältnisse zwischen institutionellem und individuellem Schülerhabitus. Wiesbaden: Springer VS.
- Henry, Adam D. (2011). Ideology, Power, and the Structure of Policy Networks. *Policy Studies Journal*, 39(3), 361-383. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00413.x>.
- Hepp, Gerd (2011). *Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-93122-7>.
- Homuth, Christoph (2017). *Die G8-Reform in Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-15378-6>.
- Ingold, Karin & Fischer, Manuel (2014). Drivers of collaboration to mitigate climate change: An illustration of Swiss climate policy over 15 years. *Global Environmental Change*, 24(1), 88-98. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.11.021>.
- Jakobi, Tobias & Lamping, Wolfram (2011). Die Macht der Rangliste? Die Reaktion auf internationale Leistungsvergleiche im deutschen Politikprozess. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 21(3), 365-389. <https://doi.org/10.5771/1430-6387-2011-3-365>.
- Jann, Werner (2009). Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung. *Politische Vierteljahresschrift*, 50 (3), 476-505.
- Jann, Werner, Döhler, Marian, Fleischer, Julia, Hustedt, Thurid & Tiessen, Jan (2005). *Regierungsorganisation als Institutionenpolitik. Ein westeuropäischer Vergleich: Antrag auf Förderung eines Forschungsprojektes im Normalverfahren der DFG*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, Weible, Christopher M. & Ingold, Karin (2018). Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In Christopher M. Weible & Paul A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 135-171). New York NY: Westview Press. <https://doi.org/10.4324/9780429494284-5>.
- Kaiser, Robert (2014). Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-02479-6>.
- Kay, Adrian & Baker, Phillip (2015). What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature. *Policy Studies Journal*, 43 (1), 1-21.
- Korte, Karl-Rudolf & Grunden, Timo (2010). Informelle Institutionen zur Herstellung kollektiver Handlungsfähigkeit durch Regierungszentralen in deutschen Bundesländern. Unveröffentlichter Antrag auf Förderung eines Forschungsvorhabens an die DFG, Duisburg.
- Kriesi, Hanspeter & Jegen, Maya (2001). The Swiss energy policy elite. The actor constellation of a policy domain in transition. *European Journal of Political Research*, 39 (2), 251-287.
- Kropp, Sabine (2006). Ausbruch aus exekutiver Führerschaft? Ressourcen- und Machtverschiebungen im Dreieck von Regierung, Verwaltung und Parlament. In Jörg Bogumil, Jann Werner & Frank Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 37*, 275-298 [Themenheft].
- Kropp, Sabine & Ruschke, Matthias (2010). Parlament und Verwaltung: in Rollenpartnerschaft vereint? Ein Plädoyer für die Verknüpfung von Parlaments- und Verwaltungsforschung. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 41 (3), 654-676.
- Kühn, Svenja M., van Ackeren, Isabell, Bellenberg, Gabriele, Reintjes, Christian & Im Brahm, Grit (2013). Wie viele Schuljahre bis zum Abitur? *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 16 (1), 115-136.
- Kultusministerkonferenz (1997). Grundsätzliche Überlegungen zu Leistungsvergleichen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Konstanzer Beschluss. Verfügbar unter: https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1997/1997_10_24-Konstanzer-Beschluss.pdf [8. April 2021].
- Landtag NRW (2005). Plenarprotokoll 13/143. Dritte Lesung. Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchG). Verfügbar unter:

- <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMP13%2F143|13865|13887&Id=MMP13%2F143|13911|13919> [8. April 2021].
- Landtag NRW (2015). Plenarprotokoll 16/87. Volksinitiative gemäß Artikel 67a der Landesverfassung: Kurzbezeichnung „G9-jetzt!“ . Verfügbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMP16%2F87|8955|8963&Id=MMP16%2F87|8991|8998> [14. April 2021].
- Landtag NRW (2018). Plenarprotokoll 17/31. Zweite Lesung. Gesetz zur Neuregelung der Dauer der Bildungsgänge im Gymnasium (13. Schulrechtsänderungsgesetz). Verfügbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMP17%2F31|27|39> [8. April 2021].
- Leach, William D. & Sabatier, Paul A. (2005). To Trust an Adversary: Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking. *American Political Science Review*, 99 (4), 491-503.
- Leach, William D., Weible, Christopher M., Vince, Scott R., Siddiki, Saba N. & Callani, John C. (2014). Fostering Learning through Collaboration: Knowledge Acquisition and Belief Change in Marine Aquaculture Partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3), 591-622. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut011>.
- Leifeld, Philip (2013). Reconceptualizing Major Policy Change in the Advocacy Coalition Framework: A Discourse Network Analysis of German Pension Politics. *Policy Studies Journal*, 41(1), 169-198. <https://doi.org/10.1111/psj.12007>.
- Leifeld, Philip & Schneider, Volker (2012). Information Exchange in Policy Networks. *American Journal of Political Science*, 56(3), 731-744. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00580.x>.
- Mai, Manfred (2016). Regieren in der modernen Gesellschaft. Governance aus der Sicht der Ministerialbürokratie. Leverkusen-Opladen: Barbara Budrich. <https://doi.org/10.3224/84740518>.
- Matti, Simon & Sandström, Annica (2011). The Rationale Determining Advocacy Coalitions: Examining Coordination Networks and Corresponding Beliefs. *Policy Studies Journal*, 39(3), 385-410. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00414.x>.
- Matti, Simon & Sandström, Annica (2013). The Defining Elements of Advocacy Coalitions. Continuing the Search for Explanations for Coordination and Coalition Structures. *Review of Policy Research*, 30 (2), 240-257.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (2009). Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In Susanne Pickel, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth & Detlef Jahn (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft* (S. 465-479). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91826-6_23.
- Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2014). Empfehlungen des „Runden Tisches zu G8/G9“ an die Landespolitik Nordrhein-Westfalen. Verfügbar unter: http://kjg-nrw.de/wp-content/uploads/2015/05/Empfehlungen_Runder_Tisch_03_11_2014.pdf [12. April 2021].
- Niederhafner, Stefan & Speth, Rudolf (2004). Die Ministerialbürokratie in Deutschland – Vom Keller zum Koch? *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 17 (3).
- Niemann, Dennis (2010). Deutschland – Im Zentrum des PISA-Sturms. In Philipp Knodel, Kerstin Martens, Daniel de Olano & Marie Popp (Hrsg.), *Das PISA-Echo. Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie* (S. 59-90). Frankfurt am Main: Campus.
- Nohrstedt, Daniel & Olofsson, Kristin (2016). A Review of Applications of the Advocacy Coalition Framework in Swedish Policy Processes. *European Policy Analysis*, 2(2), 18-42. <https://doi.org/10.18278/epa.2.2.3>.
- Nohrstedt, Daniel & Weible, Christopher M. (2013). The Advocacy Coalition Framework: Coalitions, Learning and Policy Change. In Eduardo Aralal, Scott Fritzen, Michael Howlett, Ramesh & Xun Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 125-137). New York: Routledge.
- Nullmeier, Frank (2019). Interpretative Politikforschung und kausale Mechanismen. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29(1), 153-171. <https://doi.org/10.1007/s41358-019-00179-2>.
- Oertzen, Jürgen von (2006). *Das Expertenparlament. Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente*. Baden-Baden: Nomos.

- Pannes, Tina (2011). Dimensionen informellen Regierens. In Martin Florack & Timo Grunden (Hrsg.), *Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität* (S. 35-91). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-93016-9_2.
- Papadopoulou, Eleni, Hasanagas, Nikolas & Harvey, David R. (2011). Analysis of rural development policy networks in Greece: Is LEADER really different? *Land Use Policy*, 28(4), 663-673. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.11.005>.
- Pattison, Andrew (2018). Factors Shaping Policy Learning: A Study of Policy Actors in Subnational Climate and Energy Issues. *Review of Policy Research*, 35(4), 535-563. <https://doi.org/10.1111/ropr.12303>.
- Ragin, Charles C. (1987). *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Ragin, Charles C. (1992). Introduction: Cases of "What is a case"? In Charles C. Ragin & Howard S. Becker (Eds.), *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry* (pp. 1-17). Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Reiter, Renate & Töller, Annette E. (2014). *Politikfeldanalyse im Studium. Fragestellungen, Theorien, Methoden*. Baden-Baden: Nomos.
- Rihoux, Benoît & Lobe, Bojana (2009). The Case for Qualitative Comparative Analysis (QCA): Adding Leverage for Thick Cross-Case Comparison. In David Byrne & Charles C. Ragin (Eds.), *The SAGE Handbook of Case-Based Methods* (pp. 222-242). Los Angeles: SAGE.
- Rohlfing, Ingo (2013). Varieties of Process Tracing and Ways to Answer Why-Questions. *European Political Science*, 12(1), 31-39. <https://doi.org/10.1057/eps.2012.7>.
- Rüb, Friedbert W. (2014). Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Eine konzeptionelle Annäherung an ein unerforschtes Phänomen. In Friedbert W. Rüb (Hrsg.), *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde*. Zeitschrift für Politik, 9-46 [Themenheft]. Baden-Baden: Nomos.
- Sabatier, Paul A. (1993). Policy Change over a Decade or More. In Paul A. Sabatier & Hank C. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (pp. 13-39). Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. & Jenkins-Smith, Hank C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 117-166). Boulder, CO: Westview Press.
- Saldaña, Johnny (2016). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. Los Angeles, Calif., London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE.
- Schindler, Danny (2019). *Politische Führung im Fraktionenparlament. Rolle und Steuerungsmöglichkeiten der Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmid, Nicolas, Sewerin, Sebastian & Schmidt, Tobias S. (2020). Explaining Advocacy Coalition Change with Policy Feedback. *Policy Studies Journal*, 48(4), 1109-1134. <https://doi.org/10.1111/psj.12365>.
- Schnapp, Kai-Uwe & Willner, Roland (2013). Regierung und Bürokratie. In Karl-Rudolf Korte & Timo Grunden (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung* (S. 247-256). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-94031-1_22.
- Schöne, Helmar (2010). *Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie*. Baden-Baden: Nomos.
- Schöne, Helmar (2014). Informalität im Parlament: Forschungsstand und Forschungsperspektiven. In Stephan Bröchler & Timo Grunden (Hrsg.), *Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse* (vol. 37, pp. 155-175). Wiesbaden: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-02380-5_8.
- Schöne, Helmar (2018). Makro – Mikro – Makro. Über Konjunkturen der Parlamentsforschung, den Beitrag der Soziologie und das Potenzial mikroanalytischer Perspektiven. In Jenni Brichzin, Damien Krichewsky, Leopold Ringel & Jan Schank (Hrsg.), *Soziologie der Parlamente. Neue Wege der politischen Institutionenforschung* (S. 35-59). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-19945-6_2.
- Schuett-Wetschky, Eberhard (2004). Gouvernementale Parlamentskontrolle? Politische Führung, Regierungsmehrheiten und das Verhältnis von Parlament und Regierung. In Everhard Holtmann &

- Werner J. Patzelt (Hrsg.), Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie (S. 17-42). Wiesbaden: Springer VS.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (1998). Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-322-80352-8>.
- Schwarzmeier, Manfred (2001). Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag. Wiesbaden: Springer VS.
- Siefken, Sven T. (2007). Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005. Wiesbaden: Springer VS.
- Strübing, Jörg (2019). Grounded Theory und Theoretical Sampling. In Nina Baur & Jörg Blasius (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung (S. 525-544). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21308-4_36.
- Thomsen, Stephan L. & Anger, Silke (2018). Zur Änderung des Schulgesetzes in Nordrhein-Westfalen. Verfügbar unter: <http://hdl.handle.net/10419/197809> [12.04.2021].
- Thunus, Sophie & Schoenaers, Frédéric (2017). How does policy learning occur? The case of Belgian mental health care reforms. *Policy and Society*, 36(2), 270-287. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1321221>.
- Töller, Annette E. (2004). Dimensionen der Europäisierung – Das Beispiel des Deutschen Bundestages. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 35 (1), 25-50.
- Van Ackeren, Isabell (2002). Von FIMS und FISS bis TIMSS und PISA. Schulleistungen in Deutschland im historischen und internationalen Vergleich. *Die Deutsche Schule*, 94 (2), 157-175.
- Weible, Christopher M. & Heikkilä, Tanya (2016). Comparing the Politics of Hydraulic Fracturing in New York, Colorado, and Texas. *Review of Policy Research*, 33(3), 232-250. <https://doi.org/10.1111/ropr.12170>.
- Weible, Christopher M. & Ingold, Karin (2018). Why advocacy coalitions matter and practical insights about them. *Policy & Politics*, 46(2), 325-343. <https://doi.org/10.1332/030557318X15230061739399>.
- Weible, Christopher M., Ingold, Karin, Nohrstedt, Daniel, Henry, Adam D. & Jenkins-Smith, Hank C. (2020). Sharpening Advocacy Coalitions. *Policy Studies Journal*, 48(4), 1-28. <https://doi.org/10.1111/psj.12360>.
- Weible, Christopher M. & Jenkins-Smith, Hank C. (2016). The Advocacy Coalition Framework. An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues. In Guy B. Peters & Philippe Zittoun (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives* (International Series on Public Policy, pp. 15-34). London: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4_2.
- Weible, Christopher M. & Sabatier, Paul A. (2009). Coalitions, Science, and Belief Change: Comparing Adversarial and Collaborative Policy Subsystems. *Policy Studies Journal*, 37(2), 195-212. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00310.x>.
- Weible, Christopher M., Sabatier, Paul A. & McQueen, Kelly (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x>.
- Willner, Roland (2012). Qualitative Interviewforschung in der Politikwissenschaft. Professionalisierung der Interviewdurchführung als Herausforderung für Forschung und Lehre. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 22(4), 625-634. <https://doi.org/10.5771/1430-6387-2012-4-625>.
- Wolf, Frieder (2008). Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit. In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich* (S. 21-42). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90910-3_2.

Anschrift der Autorin:

Sandra Plümer, Universität Duisburg-Essen, Lotharstraße 53, 47057 Duisburg
E-Mail: sandra.pluemer@uni-due.de.

Anhang

Tabelle 1: Operationalisierung des Glaubenssystems

Ebene des Glaubenssystems	Definition	(Empirische) Beispiele
Sekundäre Aspekte (<i>secondary aspects</i>)	Einstellungen zum grundsätzlichen Reformprozess, Einstellungen zur Umsetzung des Reformvorhabens*	Verbleib bei G8 oder G9 Änderung der Wochenstundenzahlen, Stundenplanüberarbeitung, Belastung der Kommunen, Beginn der Umsetzung*
Politikfeldbezogene Vorstellungen (<i>policy core</i>)	Schulstrukturelle Prinzipien	Entschleunigtes Lernen vs. beschleunigtes Lernen (normativ), Umgang mit Leistungsunterschieden von Schülerinnen (empirisch)
Normative und ontologische Positionen (<i>deep core</i>)	Wertorientierungen und ideologische Positionen	Individualität vs. Kollektivität

* wird in diesem Beitrag jedoch aufgrund der Lernperspektive als Meta-Perspektive vernachlässigt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammensetzung der Interviewpartnerinnen

Die Interviewpartnerinnen setzen sich in ihren Funktionen zum Zeitpunkt des Interviews wie folgt zusammen:

- Hausspitze des Ministeriums für Schule und Bildung NRW
- Referatsleiter im Ministerium für Schule und Bildung NRW*
- Referatsleiter in der Staatskanzlei NRW*
- vier Mitglieder der Fraktionsvorstände, wobei ein Mitglied auch fachpolitische Sprecherin war
- ein fachpolitischer Sprecher und eine fachpolitische Sprecherin
- fachpolitischer Fraktionsreferent
- Vorsitzende des Ausschusses für Schule und Bildung

Die elf Interviewpartnerinnen verteilen sich auf neun Interviews (zwei Doppelinterviews). Fünf Gesprächspartnerinnen gehören der CDU und vier der FDP an. Bei zwei Interviewpartnerinnen (*) ist eine etwaige Parteizugehörigkeit unbekannt und spielt aufgrund ihrer Funktionen eine untergeordnete Rolle.

*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 Spitzenbeamt*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 Spitzenbeamt*innen einflussreiche Akteur*innen im Staat. Während Regierungsmitglieder allgemein bekannt sind und stark im Lichte der Öffentlichkeit agieren, gilt dies für Spitzenbeamt*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 Spitzenbeamt*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.

Tabelle 1: Erhobene Fälle nach politischem System

	Kaiserreich	Weimarer Republik		Nationalsozialismus			BRD
	1913	1920	1927	1934	1939	1944	1949-2017
Politiker*innen	2	13	12	17	26	29	450
Beam*tinnen	55	63	69	99	140	150	1.557
Gesamt	57	76	81	116	166	179	1.985 ³

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die so definierten Fälle wurden soziodemographische Daten (Geschlecht, Geburts- und Todesjahr, Geburtsort, Konfession, Familienstand, Kinderzahl, Sozialisation, Bildungshintergrund), Daten zu Mandatsübernahmen und Parteimitgliedschaften (inkl. Ämter in Parteien und Jugendorganisationen), zu Militärdiensten und zum chronologischen Karriereverlauf (Ein- und Austrittsmonat und -jahr, Position/Amt, Nebenpositionen, Ministerium, ggf. Politikfeld, Sektor⁴) seit dem ersten Berufseinstieg erfasst.

Darüber hinaus wurden für alle Elitemitglieder Bezüge zu den politischen Systemen erhoben. Dabei erfolgt eine Unterscheidung zwischen *formalen* und *materiellen* sowie zwischen positiven und negativen Systembezügen. Als *formale* Systembezüge gelten bspw. Mitgliedschaften in systemunterstützenden (positiver Systembezug) oder systemablehnenden (negativer Systembezug) Organisationen, wobei Ränge und die Freiwilligkeit der Mitgliedschaften ebenfalls ins Gewicht fallen. Beispielsweise wurde für das NS-System die Mitgliedschaft in der NS-Frauenschaft oder der SS als positiver formaler Systembezug kategorisiert, die Zugehörigkeit zu einer Widerstandsgruppe als negativer formaler Systembezug. *Materielle* Systembezüge wurden für alle Systeme aus identischen Variablen gebildet: wirtschaftlicher Profit wurde als Abbild einer Systemunterstützung gewertet – wirtschaftlicher Verlust, Gewalterfahrung, Inhaftierung und Exil als Indikatoren für einen negativen Systembezug. Positive oder negative Systembezüge wurden aus (durch Unterlagen belegbare) Äußerungen und Handlungen zur Unterstützung oder Ablehnung eines politischen Systems hergeleitet.

Für die Datenerhebung wurden zunächst öffentlich zugängliche Quellen (z. B. Handbücher der Bundesregierung, Handbücher für das Deutsche Reich, Zeitungsarchive, Munzinger-Archiv) herangezogen. Für die BRD konnten wir zudem für 1949 bis 1999 auf einen Datensatz Hans-Ulrich Derliens zurückgreifen (siehe z. B. Derlien, 2008), den wir mit Hilfe von Umcodierungen und weiterführenden Recherchen in unseren Datensatz integriert haben. Ergänzend hierzu erfolgten in den Jahren 2019 und 2020 umfangreiche Aktenrecherchen im Bundesarchiv. Als Quellen dienten hier u. a. Personalakten sowie Akten der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei (NSDAP) und der jeweils angeschlossenen Verbände. Die biographischen Informationen wurden durch einen Vergleich der verschiedenen Quellen validiert. Für die Fälle, in denen die Informationen aus den verschiedenen Quellen nicht übereinstimmten, wurde eine Hierarchie der Quellen festgelegt und im Zweifelsfall den Informationen aus den Akten des Bundesarchivs der Vorrang zugeschrieben.

Nach Abschluss der Datenerhebung erfolgten zunächst deskriptive Auswertungen zu zentralen Variablen. Erschienen sind auf dem Dokumentenserver KOBRA der Universität Kassel insgesamt 17 Datenberichte in *open access* (Sammlung „Randauszählungen zu Elitestudien des Fachgebiets Public Management der Universität Kassel“: <https://kobra.uni-kassel.de/handle/123456789/11790>). Die Datenberichte beziehen sich

für die Zeit vor der Gründung der BRD jeweils auf einen der sechs o. g. Erhebungszeitpunkte. Für die BRD wurden Kanzlerperioden als Systematisierungskriterium gewählt und Datenberichte zu den Kanzlerschaften Konrad Adenauer, Ludwig Erhard, Kurt Georg Kiesinger, Willy Brandt, Helmut Schmidt, Helmut Kohl, Gerhard Schröder und Angela Merkel publiziert. Hinzu kommen zwei Zeitreihenbände zur BRD, die sich an den Legislaturperioden (LP) des Bundestages orientieren.

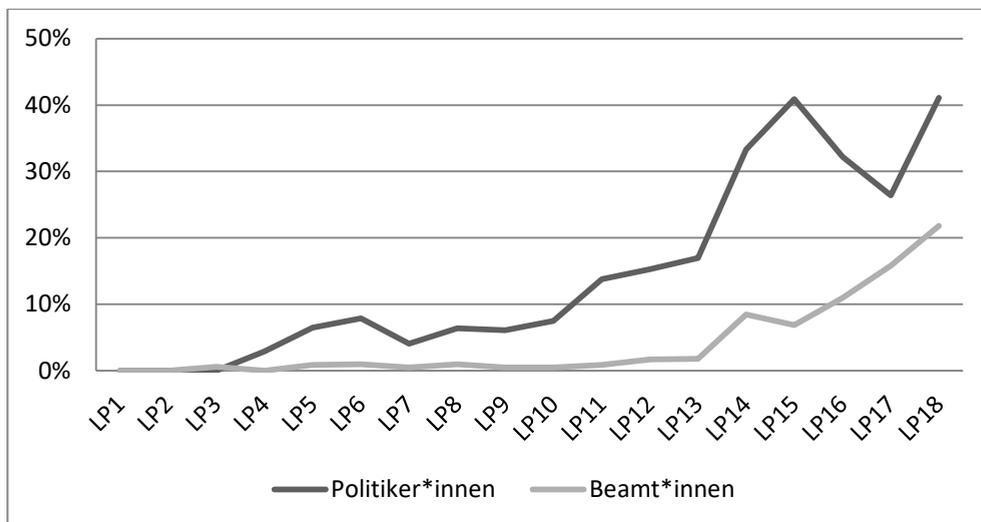
3 Exemplarische Ergebnisse

Der umfangreiche und detaillierte Datensatz zu den Ministerialeliten in Deutschland bietet zahlreiche Möglichkeiten für deskriptive Auswertungen und komplexere statistische Analysen. Einige interessante Ergebnisse werden in diesem Abschnitt exemplarisch vorgestellt. Dabei gehen wir zunächst auf ausgewählte sozialstrukturelle Merkmale und nachfolgend auf einige Ergebnisse zu Karrieren und zur Verwaltungspolitisation ein.

Für die Analyse sozialstruktureller Merkmale bietet sich die Bezugnahme auf Fragen der deskriptiven (oder passiven) Repräsentativität von Eliten in Bezug auf die Bevölkerung an. Um deskriptive Repräsentativität zu analysieren, bilden demographische Informationen wie Geschlecht, Alter oder Herkunft wichtige Kategorien. Während Prinzipien wie Repräsentativität, Gleichheit oder Pluralismus in Parlamenten demokratischer Systeme schon seit Beginn ihrer Gründung intensiv diskutiert werden (Stichworte „no taxation without representation“, Kampf für das Frauenwahlrecht, Vertretung von Minderheiten usw.) und auch für die Besetzung von Regierungspositionen heute von Relevanz sind, ist die Bedeutung dieser Faktoren für die Personalauswahl in der öffentlichen Verwaltung aufgrund des Leistungsprinzips hochumstritten. Dennoch wird eine höhere Repräsentativität insbesondere in jüngerer Zeit auch für Verwaltungen gefordert und ist für Spitzenpositionen in der Ministerialverwaltung besonders thematisiert; die Verwaltung soll als Symbol für die Offenheit einer Gesellschaft und als Vorbild für andere gesellschaftliche Sektoren fungieren.

Deskriptive Auswertungen verdeutlichen diesbezügliche Entwicklungen im Zeitverlauf: Hinsichtlich des Frauenanteils schlägt sich die Forderung nach mehr Repräsentativität in einem höheren Frauenanteil unter den Spitzenbeamt*innen seit der Kanzlerschaft Gerhard Schröders nieder. Bei den Regierungspolitiker*innen setzte der Anstieg des Frauenanteils schon früher ein, der dortige Frauenanteil ist seit Mitte der 1960er Jahre konstant deutlich höher als unter den Spitzenbeamt*innen (*Abbildung 1*). In den ersten drei Legislaturperioden des Deutschen Bundestages sowie zu allen sechs früheren Erhebungszeitpunkten gab es keine Frauen in den hier erfassten Positionen, was zumindest für die drei Erhebungszeitpunkte im NS durch ein faktisches Verbot der Übernahme entsprechender Positionen für Frauen begründet ist.

Abbildung 1: Frauenanteil in Spitzenpositionen in der BRD 1949-2017



Quelle: Strobel, Scholz-Paulus, Vedder & Veit, 2021a, S. 5.

Aus einer Repräsentativitätsperspektive ebenfalls sehr interessant sind die Ergebnisse zum Anteil in Ostdeutschland sozialisierter Personen in politischen und administrativen Elitepositionen in der BRD nach 1990. Hier bestätigt sich das bekannte Muster, dass deskriptive Repräsentativität für Politiker*innen wichtiger ist als für Beamt*innen. So waren auf dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR) aufgewachsene Personen bereits ab 1990 regelmäßig in der politischen Elite vertreten. Unter den Spitzenbeamt*innen hingegen gab es seit 1990 kaum Ostdeutsche. Deren Anteil lag seit 1990 konstant nahe 0 und war lediglich in der letzten hier untersuchten Periode, der dritten Regierungszeit von Angela Merkel (LP 18) mit 1,9% etwas höher (Strobel, Scholz-Paulus, Vedder & Veit, 2021a, S. 10). Von einer dem Bevölkerungsanteil entsprechenden Repräsentativität der Ostdeutschen in der Verwaltungselite des Bundes liegen diese Werte immer noch weit entfernt.

Bezüglich des Bildungshintergrunds der erfassten Personen enthält der Datensatz verschiedene Variablen, u. a. zum höchsten Bildungsabschluss oder den Studienfächern. Erste Auswertungen zeigen, dass das formale Bildungsniveau in den betrachteten Elitegruppen traditionell sehr hoch und bei den Spitzenbeamt*innen insgesamt höher als bei den Politiker*innen ist. So lag der Promoviertenanteil der Spitzenbeamten⁵ im Kaiserreich bei weniger als 30% (Strobel, Scholz-Paulus, Vedder & Veit, 2021d, S. 8), stieg dann in der Weimarer Republik an (Strobel, Scholz-Paulus, Vedder & Veit, 2021b, S. 9, 2021c, S. 9) und schwankte zu den Erhebungszeitpunkten im NS zwischen 42 und 49% (Strobel, Scholz-Paulus, Vedder & Veit, 2021e, S. 10; 2021f, S. 11; 2021g, S. 11). In der BRD lag der Promoviertenanteil der Spitzenbeamt*innen anfangs bei 70% und sank im Zeitverlauf schrittweise auf Werte knapp unter 40% (Strobel, Scholz-Paulus, Vedder & Veit, 2021a, S. 15).

Hinsichtlich der Studienfächer ist die Entwicklung des Anteils der Personen mit einem Jurastudium unter den Spitzenbeamt*innen interessant, da für die legalistisch geprägte deutsche Verwaltung die Annahme eines Juristenmonopols weit verbreitet ist

(Derlien, 2003; Ebinger, Lux, Kinzinger & Garske, 2018). Der Anteil der Juristen in der Verwaltungselite war besonders in der Weimarer Republik hoch (u. a. Strobel, Scholz-Paulus, Vedder & Veit, 2021c, S. 10). Auffallend ist der Bruch, den die NS-Zeit produziert: In dieser Zeit fällt der Juristenanteil im Vergleich zur Weimarer Republik deutlich ab (Strobel, Scholz-Paulus, Vedder & Veit, 2021e, S. 11; 2021f, S. 12, 2021g, S. 12). Dies ist dadurch zu erklären, dass das traditionelle Selektionskriterium des juristischen Fachwissens durch politische Auswahlkriterien überlagert wurde und die ab 1933 in die Ministerialverwaltung eintretenden loyalen Parteigänger der NSDAP meist keinen juristischen bzw. gar keinen Studienhintergrund hatten (Strobel & Veit, 2021). In der BRD zeigt sich ein ähnliches Muster wie in der Weimarer Zeit. Bis Ende der 1990er Jahre lag der Jurist*innenanteil unter den Spitzenbeamt*innen der BRD konstant über 60%. Ausnahmen sind die Kanzlerschaften von Brandt und Schmidt (beide SPD) mit etwas geringeren Anteilen (Strobel, Scholz-Paulus, Vedder & Veit, 2021a, S. 19). Mit der zweiten Amtsperiode von Kanzler Schröder sank der Jurist*innenanteil erstmals wieder auf knapp unter 50% und bewegt sich seitdem auf diesem Niveau. Bei den Mitgliedern der politischen Elite ist Jura ebenfalls ein gängiges Studienfach, der Jurist*innenanteil schwankt aber stärker und hat sich im Zeitverlauf nicht in eine bestimmte Richtung verändert. In den letzten Legislaturperioden hatten jeweils rund ein Drittel der Politiker*innen im Datensatz Jura studiert (Strobel, Scholz-Paulus, Vedder & Veit, 2021a, S. 18).

Der Datensatz enthält zahlreiche Variablen, die Auswertungen von Karriereverläufen ermöglichen. Um eine Basis für möglichst vielfältige Karriereanalysen zu schaffen, wurden für jeden Fall alle beruflichen Positionen so detailliert wie möglich erfasst. Positionen innerhalb des politisch-administrativen Apparates wurden zusätzlich zu den Ein- und Austrittszeitpunkten und eventuellen Nebentätigkeiten mit Angaben zum Dienstherrn und Ressort verknüpft. Auf dieser Basis sind zahlreiche detaillierte Auswertungen, wie z. B. ein Vergleich von Karrieremustern zwischen verschiedenen Ressorts, möglich.

Bei der Betrachtung von Spitzenbeamt*innen ist u. a. ihre sektorspezifische Erfahrung, also ihre Erfahrung in der Verwaltung vor Eintritt in eine administrative Eliteposition, interessant. Es zeigt sich, dass sich die Karrierehintergründe von Spitzenbeamt*innen im Gegensatz zu Politiker*innen über die Zeit nur inkrementell verändert haben: Karrieren, die vorwiegend in der öffentlichen Verwaltung verbracht wurden, bilden zu allen Zeiten die dominierende Kategorie. Detailliertere Analysen zeigen jedoch bemerkenswerte Veränderungen. Beispielsweise lässt sich erkennen, dass der Wechsel zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen (Bund, Land und Kommune) in der BRD im Zeitverlauf weniger wichtig wird. So hatte in der jungen Bundesrepublik die Mehrheit der Spitzenbeamt*innen Erfahrungen auf verschiedenen Verwaltungsebenen, während sich später reine Bundesverwaltungskarrieren zunehmend durchsetzen und seit Mitte der 1970er Jahre rund 70% aller Fälle ausmachen (Strobel, Scholz-Paulus, Vedder & Veit, 2021a, S. 49).

Im Zuge von Systemwechseln, wie vom NS zur BRD, ist die Frage der personellen Kontinuität von Interesse. Mit Hilfe des Datensatzes kann beispielsweise ausgewertet werden, welcher Anteil von Personen, die in der Anfangsphase eines politischen Systems zur Elite gehören, bereits im vorherigen System in der öffentlichen Verwaltung gearbeitet hat. Deutlich fallen hier die Ergebnisse zur personellen Kontinuität von Spitzenbeamt*innen in der Anfangsphase der Bundesrepublik aus: Knapp mehr als die Hälfte aller Spitzenbeamt*innen der Adenauer-Zeit war bereits im NS in der öffentlichen Verwaltung im engeren Sinne (ohne Lehrer, Polizisten etc.) tätig.⁶

Ein weiteres wesentliches Element des Datensatzes sind Informationen zu politischen Aktivitäten und Systembezügen. Basierend auf den im Datensatz erfassten Variablen sind nicht nur Auswertungen zu politischen Aktivitäten, Parteimitgliedschaften und Systembezügen der Eliten möglich, sondern auch weiterführende Auswertungen wie etwa zur karrierebezogenen Politisierung der Spitzenbeamt*innen (siehe hierzu auch Bach, 2020; Veit, 2020). Da die Parteimitgliedschaft von Beamt*innen in Deutschland nicht systematisch erfasst wird, sind die hierzu vorliegenden Daten meist lückenhaft. Wird Politisierung hingegen als das Vorhandensein (beruflicher) politischer Erfahrungen, beispielsweise als Mandatsträger*in (z. B. als Mitglied eines Landtags), als Mitarbeiter*in von Parteien und Parlamenten oder als Inhaber*in einer politiknahen Position in der Ministerialverwaltung (z. B. Leiter*in des Ministerbüros) definiert, liegen für die BRD-Ministerialeliten nahezu vollständige Daten vor, die komplexe Auswertungen zur Politisierung ermöglichen (siehe u. a. Bach & Veit, 2018; Veit & Scholz, 2016).

4 Ausblick

Dieser Beitrag bietet einen Einblick in die Potentiale des vorliegenden Datensatzes zu Ministerialeliten in Deutschland und in die bereits vorliegenden Datenberichte (Randauszählungen), die zahlreiche neue und relevante Auswertungen zu den Politik- und Verwaltungseliten in Deutschland seit dem Kaiserreich enthalten. Bereits die wenigen hier präsentierten exemplarischen Ergebnisse zeigen, dass sich die politischen und administrativen Eliten in verschiedenen politischen Systemen in Deutschland durchaus unterscheiden, sich andererseits aber insbesondere bei den Verwaltungseliten in vielen Bereichen eine hohe Kontinuität in ihrer Zusammensetzung, Bildung und in den Karrieren finden lässt. In einem nächsten Schritt bietet es sich an, den hier noch einheitlich verwendeten Begriff des „Systemwechsels“ zu differenzieren und nach spezifischen Veränderungen zu suchen, die bei Wechseln von demokratischen zu totalitären bzw. bei Wechseln von totalitären zu demokratischen Staatsformen auftreten. Darüber hinaus sind Cluster-Analysen ein interessanter Ansatzpunkt für weitere Untersuchungen, um Spezifika bestimmter Politikfelder oder Ressorts im Zeitverlauf festzustellen. Auch andere komplexere Analysemethoden wie Sequenzanalysen und Überlebensanalysen können mit dem Datenmaterial durchgeführt werden.

Anmerkungen

- 1 Hinzu kamen im Kaiserreich, in der Weimarer Republik und im NS Unterstaatssekretäre, welche eine Zwischenposition zwischen Abteilungsleitern und Staatssekretären einnehmen. Im NS sind bei der Definition von Eliten auch Behörden enthalten, die im Titel zwar nicht das Wort Ministerium tragen, aber einem Ministerium gleichgestellt waren (z. B. das Reichsforstamt).
- 2 Die Vollerhebung konnte bisher nur für Westdeutschland bzw. das wiedervereinigte Deutschland ab 1990 abgeschlossen werden. Für die DDR erfolgten zwar ebenfalls bereits erste Datenerhebungen, die Daten sind aber insbesondere für die Beamtenschaft noch sehr unvollständig. Für die Regierungspolitiker*innen der DDR wurde eine Zeitreihen-Datenausählung veröffentlicht (Strobel, Scholz-Paulus, Vedder & Veit, 2021h).
- 3 22 Personen waren in der BRD im betrachteten Zeitraum sowohl in einer politischen als auch in einer administrativen Eliteposition in der Bundesministerialverwaltung tätig. Die Gesamtzahl der erhobenen Fälle weicht hier deshalb von der Summe der Politiker*innen und Beamt*innen ab.

- 4 Bildung, Gesundheit, Justiz, Kirchen, Kultur, Medien, Militär, Politik, Verbände, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft.
- 5 Da erst in der BRD auch Frauen in die hier betrachteten Elitepositionen gelangten, wird für die vorherigen Systeme die männliche Form verwendet.
- 6 Hier wird nicht zwischen Ebene oder Behörde unterschieden, unter Verwaltungserfahrung fallen also z. B. auch Einstiegspositionen in der Kommunalverwaltung o. ä. Auch die Länge einer Position wird hier nicht beachtet. Verwaltungserfahrung im engeren Sinne bezeichnet eine Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung (z. B. in einer Kommunalverwaltung, in einem Ministerium oder in einer nachgeordneten Behörde). Andere Bereiche des öffentlichen Dienstes wie Hochschulen, Schulen, die Polizei, das Justizwesen (z. B. Richter) und das Militär werden im Datensatz gesondert erfasst und zählen hier nicht mit zur Kategorie „öffentliche Verwaltung“.

Literatur

- Bach, Tobias (2020). Top Officials' Careers and the Relationship between Politics and Administration. *NISPAce Journal of Public Administration and Policy*, 13(2), 35-48. DOI: 10.2478/nispa-2020-0013.
- Bach, Tobias, & Veit, Sylvia (2018). The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies? *Journal of Administrative Research and Theory*, 28(2), 254-269.
- Derlien, Hans-Ulrich (2003). "Mandarins or managers? The bureaucratic elite in Bonn, 1970 to 1987 and beyond.". *Governance*, 16, 401-428.
- Derlien, Hans-Ulrich (2008). Die politische und die administrative Elite der Bundesrepublik. In Werner Jann & Klaus König (Hrsg.), *Neue Staatswissenschaften: Vol. 9. Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts* (S. 291-328). Mohr Siebeck.
- Ebinger, Falk, Lux, Nicolas, Kintzinger, Christoph, & Garske, Benjamin (2018). Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II. Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien. *der moderne staat – Zeitschrift Für Public Policy, Recht und Management*, 11(2), 389-411. <https://doi.org/10.3224/dms.v11i2.01>.
- Hoffmann-Lange, Ursula (2018). Methods of Elite Identification. In Heinrich Best & John Higley (Eds.), *The Palgrave handbook of political elites* (pp. 79-92). Palgrave Macmillan UK.
- Stone, Lawrence (1971). Prosopography. *Daedalus*, 100(1), 46-79.
- Strobel, Bastian, Scholz-Paulus, Simon, Vedder, Stefanie, & Veit, Sylvia (2021a). *Die Politisch-Administrative Elite der BRD von 1949 bis 2017. Randauszählungen zu Elitestudien des Fachgebiets Public Management der Universität Kassel, Band 15*. DOI: 10.17170/kobra-202102183291.
- Strobel, Bastian, Scholz-Paulus, Simon, Vedder, Stefanie, & Veit, Sylvia (2021b). *Die Politisch-Administrative Elite der Weimarer Republik am 1. September 1920. Randauszählungen zu Elitestudien des Fachgebiets Public Management der Universität Kassel, Band 2*. Dokumentenserver KOBRA. DOI: 10.17170/kobra-202102173275.
- Strobel, Bastian, Scholz-Paulus, Simon, Vedder, Stefanie, & Veit, Sylvia (2021c). *Die Politisch-Administrative Elite der Weimarer Republik am 1. September 1927. Randauszählungen zu Elitestudien des Fachgebiets Public Management der Universität Kassel, Band 3*. Dokumentenserver KOBRA. DOI: 10.17170/kobra-202102173276.
- Strobel, Bastian, Scholz-Paulus, Simon, Vedder, Stefanie, & Veit, Sylvia (2021d). *Die Politisch-Administrative Elite im Kaiserreich am 1. September 1913. Randauszählungen zu Elitestudien des Fachgebiets Public Management der Universität Kassel, Band 1*. Dokumentenserver KOBRA. DOI: 10.17170/kobra-202102173274.
- Strobel, Bastian, Scholz-Paulus, Simon, Vedder, Stefanie, & Veit, Sylvia (2021e). *Die Politisch-Administrative Elite im Nationalsozialismus am 1. September 1934. Randauszählungen zu Elitestudien des Fachgebiets Public Management der Universität Kassel, Band 4*. Dokumentenserver KOBRA. doi:10.17170/kobra-202102173277.
- Strobel, Bastian, Scholz-Paulus, Simon, Vedder, Stefanie, & Veit, Sylvia (2021f). *Die Politisch-Administrative Elite im Nationalsozialismus am 1. September 1939. Randauszählungen zu Elite-*

- studien des Fachgebiets Public Management der Universität Kassel, Band 5*. Dokumentenserver KOBRA. DOI: 10.17170/kobra-202102183283.
- Strobel, Bastian, Scholz-Paulus, Simon, Vedder, Stefanie, & Veit, Sylvia (2021g). *Die Politisch-Administrative Elite im Nationalsozialismus am 1. September 1944. Randauszählungen zu Elitestudien des Fachgebiets Public Management der Universität Kassel, Band 6*. Dokumentenserver KOBRA. DOI: 10.17170/kobra-202102183284.
- Strobel, Bastian, Scholz-Paulus, Simon, Vedder, Stefanie, & Veit, Sylvia (2021h). *Die Politische Elite der DDR von 1949-1990, Randauszählungen zu Elitestudien des Fachgebiets Public Management der Universität Kassel, Band 7*. DOI: 10.17170/kobra-202102183289.
- Strobel, Bastian, & Veit, Sylvia (2021). Incomplete Democratisation, system transformations, and the civil service: A case study on the Weimar Republic and the Nazi regime in Germany. In Michael W. Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit, & Stefan Becker (Eds.), *Liberal-democratic backsliding and Public Administration* (pp. 22-46). Cambridge University Press
- Veit, Sylvia (2020). Career patterns in administrations. In B. Guy Peters & Ian Thynne (Eds.), *The Oxford Encyclopedia of Public Administration*. Oxford University Press.
<http://dx.doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1393>.
- Veit, Sylvia, & Scholz, Simon (2016). Linking administrative career patterns and politicisation: Signalling effects in the careers of top civil servants in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 82(3), 516-535.

*Anschriften der Autor*innen:*

Prof. Dr. Sylvia Veit, Fachbereich Public Management, Universität Kassel, Nora-Platiel-Str. 4, 34127 Kassel, E-Mail: sveit@uni-kassel.de.

Stefanie Vedder, Fachbereich Public Management, Universität Kassel, Nora-Platiel-Str. 4, 34127 Kassel, E-Mail: stefanie.vedder@uni-kassel.de.

Anika Manschwetus, Fachbereich Public Management, Universität Kassel, Nora-Platiel-Str. 4, 34127 Kassel, E-Mail: anika@manschwetus.de.

Simon Scholz, Kassel, E-Mail: simon.scholz@uni-kassel.de.

Bastian Strobel, Düsseldorf, E-Mail: strobel.bastian@uni-kassel.de.

der moderne staat – dms

Schwerpunkte bisheriger Ausgaben

- 1-2008: **Bürokratie in der Kritik**
- 2-2008: **Reformen dezentraler Staatsaufgaben**
- 1-2009: **Öffentlicher Dienst**
- 2-2009: **Performance Management**
- 1-2010: **Regulierung**
- 2-2010: **Der Staat in der Krise**
- 1-2011: **Institutionen und Umwelt in Deutschland**
- 2-2011: **Electronic Government**
- 1-2012: **Die „armen Städte“**
- 2-2012: **Können Demokratien sparen?**
- 1-2013: **Staatskapitalismus**
- 2-2013: **Public Private Partnership und Collaborative Governance**
- 1-2014: **Koordination – Konjunktur und Krise**
- 2-2014: **Klimapolitik – Integration und Koordination**
- 1-2015: **Entstehung und Wandel von Politikfeldern**
- 2-2015: **Legitimation von Politik und Verwaltungshandeln**
- 1-2016: **„Contested Public Organizations: Knowledge, Coordination, Strategy“**
- 1-2017: **Freies Heft**
- 2-2017: **Internationale Bürokratien**
- 1-2018: **Infrastruktur und Infrastrukturpolitik**
- 2-2018: **Verwaltung als Akteur – Akteure in der Verwaltung**
- 1-2019: **Herausforderungen für den modernen Staat**
- 2-2019: **Politische Steuerung von Transformation**
- 1-2020: **Politikevaluation und Evaluationspolitik**
- 2-2020: **Interessengruppen und Recht, Interessengruppen im Recht**
- 1-2021: **Digital transformation in the public sector: from design to impact**
- 2-2021: **Politik und Verwaltung in der Corona-Krise**

Alle Ausgaben von dms stehen im Volltext im Internet unter <https://www.budrich-journals.de/index.php/dms>

Verlag Barbara Budrich

Ellen Fobé

Svallfors, Stefan (2020). *Politics for Hire. The World and Work of Policy Professionals*. Edward Elgar Publishing. ISBN: 978 1 80037 518 5. 160 pp.

Zusammenfassung

Ellen Fobé vom Public-Governance-Institut der Katholischen Universität Leuven in Belgien diskutiert in dieser Rezension den Beitrag von Stefan Svallfors Buch mit dem Titel "Politics for Hire. The world and work of policy professionals". Die Rezensentin erklärt, wie es Svallfors gelingt, die faszinierende, aber oft unsichtbare Welt der politischen Berater*innen zu enträtseln. Svallfors identifiziert Merkmale, die diese Akteur*innen länderübergreifend miteinander verbinden. Er untersucht die beruflichen Aktivitäten dieser vielfältigen Gruppe und erforscht auch ihre persönlichen Bestrebungen und Ansichten über Politik und Demokratie. So bietet er seinen Leser*innen einen Einblick in die Blackbox der Politikprofis. Seine umfassende Analyse führt Svallfors zu dem Schluss, dass Politikberater*innen die repräsentative Demokratie sowohl untergraben als auch beleben. Seine Argumentation ist fundiert, weil sie auf einer wirklich vergleichenden Perspektive beruht. Das ist bisher nur wenigen Arbeiten auf diesem Gebiet gelungen.

Political advisers are omnipresent in pluralized advisory systems (Craft & Howlett, 2012). They are located in public organizations, in ministerial cabinets and in parliaments, as well as in political parties, think tanks, interest organizations or policy consultancy agencies. These political agents share the goals and values of their principals and operate from that shared perspective to provide advice on strategic, political or electoral matters. Because of the political nature of their advice they are different from other actors in the advisory system, such as academics or bureaucratic advisers. Traditionally, scholarly attention for political advisers has been directed to ministerial political advisers located in ministerial cabinets. Their presence and role have been scrutinized extensively in view of the close proximity and certified access to political power, and due to the fact that they do not neatly fit the typical Weberian politics-administration dichotomy (Shaw & Eichbaum, 2020). Similarly, corporate and interest group lobbyists operating in Brussels and Washington have attracted much scholarly attention. Researchers have gauged, in particular, the strategies that such political advisers adopt in pursuit of policy influence or their success at actually achieving impact (Beyers, 2004).

The presence, role and advisory activities of political advisers in ministerial cabinets, corporate lobby groups and beyond have raised some important questions for re-

searchers and policy practitioners, such as who is accountable for policy-decisions, who exerts political control over unelected advisers, how do these advisers impact on the position and activities of the public service, and ultimately to what extent do they strengthen or reduce the quality and legitimacy of democratic political systems. While several authors have attempted to provide an answer to these broad questions, much of the more detailed inner-world of political advisers remains unexplored. To be precise, we still know very little about who exactly political actors are, where they come from and where they go, what skills they bring to the table, and what drives them professionally or personally. Moreover, there is a lack of comparative accounts in the field, specifically studies that examine different types of advisers simultaneously. Empirical works mainly investigate one group of political advisers at a time, and few accounts have tried to identify and assess the traits that bind all of them together. With this in mind, Stefan Svallfors' 2020 book 'Politics for hire. The world and work of policy professionals' takes up a valuable place. Its aim is to converge on the many similarities between a diverse and growing group of political advisers, labelled by the author as a community of 'policy professionals'. Svallfors sets the stage in the first two chapters of the book for the main questions he wants to answer, namely how policy professionals put their particular skills and resources to use in policy-making, where their professional and ideological motivations lie, and why they pursue a career in such a specific societal niche. To provide an answer to these questions, the author draws from insights and information in Sweden mainly, and adds to that the insights from four other European jurisdictions. For this purpose, the author and the researchers who helped him compose this book have collected an impressive amount of qualitative data by speaking with more than 150 policy professionals. As a result, the book offers a deeper understanding of 'the world and work of policy professionals' indeed.

Svallfors builds his narrative in the book upon the intriguingly contradictory nature of policy professionals. Paradoxically, he shows, policy professionals are inherently process-generalists whose competencies are nonetheless only limitedly transferrable to other political spaces, or ideological and organizational contexts. He comparatively assesses and practically exemplifies this in three chapters of the book. As generalists, policy professionals are adept at gatekeeping and framing policy problems, at knowing the political system and the pathways to navigate complex processes, and at mobilizing relevant actors, as well as accessing and communicating relevant information. Yet despite such valuable professional resources, policy professionals are career-wise confined to very particular organizational contexts. Interestingly, the book provides evidence against the popular view that there is a 'revolving door' between the world of politics and the world of business consultancy. To most policy professionals it is simply of essence that their personal and professional interests or ideological values are somehow aligned. The ideological commitment of policy professionals to the causes of their principal(s) with whom they share values and interests is one crucial factor that binds all policy professionals in different organizational settings and across various countries. This element also distinguishes them from other advisers in the policy advisory system, such as traditional bureaucratic actors or scientific advisers. Svallfors goes on to illustrate this, thereby opening the black box of policy professionals further. One chapter of the book provides a detailed account of the personal experiences of policy professionals. It discusses their motivations to gain access to power or to remain as close as possible to it, their desire to influence politics, and their mixed or even skepti-

cal views on the bureaucracy and their political masters. In doing this, the author sheds light on a world that is rarely visible to outsiders. In fact, policy professionals themselves clearly also shun public visibility. On the positive side, this means that they simply take pride and satisfaction in serving their political or organizational principal and do not seek public attention. On the negative side, they avoid being held accountable for their actions. The latter is to be considered more problematic and it reveals another important paradox in the world of policy professionals: These actors wield political power because they influence or even decide upon policy-decisions while at the same time not being held or not wanting to be held responsible for those decisions by the public or the media. Based on these observations, Svallfors comes to the conclusion that policy professionals “both undermine and invigorate representative democracy” (2020, p. 7). Indeed, as a group of highly skilled, highly educated and highly resourceful policy professionals can certainly facilitate policy-making and strengthen the decision-making process. Yet that same process is negatively impacted because policy professionals compete with or even supplant substantive, technical and scientific knowledge and expertise. Because of their diversity and increasing numbers, policy professionals also add more complexity to a decision-making process that is already difficult to grasp for a substantive part of the population. With this ultimate paradox on the systemic benefits and drawbacks of policy professionals, discussed in the final chapter of the book, the author connects his in-depth sociological study with the grand questions in the field and he redresses some of the popular misconceptions about political advisers.

In sum, ‘Politics for hire. The world and work of policy professionals’ makes a welcome contribution to an underexplored subject of research. In his book, Stefan Svallfors applies a truly comparative lens to approach the subject and he uses a variety of resources to offer us a rich understanding of an invisible yet very intriguing world.

The eBook version is priced from £20/\$26 from eBook vendors while in print the book can be ordered from the Edward Elgar Publishing website.

References

- Beyers Jan (2004). Voice and access. The political practices of European interest associations. *European Union Politics*, 5 (2), 211-240.
- Craft, Jonathan & Howlett, Michael (2012). Policy formulation, governance shifts and policy influence: Location and content in policy advisory systems. *Journal of Public Policy*, 32 (2), 79-98.
- Shaw, Richard & Eichbaum, Chris (2020). From ménage à trois back to pas de deux? Ministerial advisers, civil servants and the contest of policy ideas, *International Review of Public Policy*, 2 (3), 264-280.

Contact the author:

Dr. Ellen Fobé, Public Governance Institute, KU Leuven, Parkstraat 45 bus 3609, 3000 Leuven, Belgium, email: ellen.fobe@kuleuven.be.

Markus Tepe

Vigoda-Gadot, Eran, & Vashdi, R. Dana (Eds.) (2020). *Handbook of Research Methods in Public Administration, Management and Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.

Abstract

The “Handbook of Research Methods in Public Administration, Management and Policy”, edited by Eran Vigoda-Gadot and Dana R. Vashdi and published by Edward Elgar in 2020, offers researchers, students, and practitioners a comprehensive and application-oriented insight into established and newer research designs and analytical methods in empirical administrative science. With this approach, the handbook fills a gap in the existing literature on methods in administrative science. The handbook chapters follow a two-part structure, in which the respective method is, first, presented and discussed theoretically and conceptually. The second part of the chapter provides an example of how the specific research design or method is applied to an administrative science research question. Therefore, the handbook can be used both in methods courses and as an aid for doctoral students who want to familiarize themselves with current and innovative methods in empirical administrative science in a short time.

Das von Eran Vigoda-Gadot und Dana R. Vashdi herausgegebene und 2020 bei Edward Elgar erschienene *Handbook of Research Methods in Public Administration, Management and Policy* bietet Forschenden, Studierenden und Praktiker:innen einen umfassenden und anwendungsorientierten Einblick in etablierte und neuere Forschungsdesigns und Analysemethoden der empirischen Verwaltungswissenschaft. Die methodologischen Zugänge und Verfahren der empirischen Sozialforschung haben sich in den vergangenen Dekaden mit steigendem Tempo entwickelt. Designs und Methoden der kausalen Interferenz einerseits und die Verfügbarkeit neuer Datentypen durch die fortschreitende Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung andererseits bieten die Möglichkeit, alte und neue Fragen der Verwaltungsforschung mit bisher unerreichter Präzision zu adressieren. Die kontinuierliche Weiterentwicklung und Verfeinerung dieses methodologischen und analytischen Portfolios sind Voraussetzungen, um relevante Forschungsfragen und die Wirksamkeit verwaltungspolitischer Maßnahmen empirisch zu informieren und verwaltungswissenschaftliche Theorien zu überprüfen und weiterzuentwickeln.

Mit der zunehmenden Komplexität und Spezifität empirischer Methoden steigen jedoch auch die Anforderungen an Forschende, Lehrende und Studierende der Verwaltungswissenschaft, die für ihre Forschungsfrage geeigneten Erhebungs- und Analysemethoden zu identifizieren und fehlerfrei anzuwenden. Das Handbuch von Vigoda-

Gadot und Vashdi (2020) stellt sich dieser Herausforderung einer modernen, empirischen Verwaltungswissenschaft und bietet eine umfassende und an der Forschungspraxis ausgerichtete Zusammenstellung etablierter und innovativer Forschungsdesigns und Analysemethoden. Der Anspruch des Handbuchs ist es auch, die besonders innovativen Forschungsmethoden in der Verwaltungswissenschaft, im Bereich des Public Managements und der Policy-Forschung in den Blick zu nehmen und anwendungsorientiert darzustellen.

Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, gliedert sich das Handbuch in sechs Teile. Teil I befasst sich mit quantitativen Verfahren und mixed-methods Ansätzen. Neben dimensionsreduzierenden und regressionsanalytischen Verfahren findet sich in diesem Teil des Handbuchs auch ein Kapitel zur Verwendung agentenbasierter Simulationen in der Verwaltungswissenschaft. Teil II widmet sich qualitativen Ansätzen und vergleichenden Fallstudiendesigns, die einen hohen Stellenwert in der praktischen Verwaltungsforschung einnehmen. Experimentelle Methoden werden in zwei weiteren Kapiteln im dritten Teil des Handbuchs behandelt. Die Methoden der systematischen Programmevaluation und der Netzwerkanalyse stehen im Zentrum von Teil IV. Teil V des Handbuchs befasst sich unter der Überschrift Big Data mit einem besonders jungen und zugleich sehr dynamischen Bereich der sozialwissenschaftlichen Methoden. Es ist anzunehmen, dass Verfahren der automatisierten Datenerhebung und die Fähigkeit, große, unstrukturierte, prozessgenerierte Datensätze für die empirische Verwaltungswissenschaft zugänglich und analysierbar zu machen, in Zukunft eine noch wichtigere Rolle einnehmen werden. Die in Teil VI zusammengefassten Kapitel befassen sich mit den Themen Forschungsethik, dem Umgang mit statistischen und analytischen Ausreißern sowie den Standards der Berichterstattung empirischer Studien. Dieser abschließende Teil des Handbuchs ist für Forschende, Lehrende und Studierende eine wertvolle Ergänzung der methodischen Kapitel. Die Nachvollziehbarkeit empirischer Befunde und die Transparenz von Erhebungs- und Analyseverfahren rücken zu Recht in den Fokus der empirischen Sozialforschung. Dies gilt ebenso für die Berücksichtigung rechtlicher und ethischen Standards in der experimentell forschenden Verwaltungswissenschaft. Das Handbuch sensibilisiert zwar nicht für diese forschungspraktisch wichtigen Themen, aber diskutiert Lösungsansätze und bietet *best practices* für Forschende, Lehrende und Studierende.

Die methodischen Kapitel des Handbuchs folgen einem zweiteiligen Aufbau, in dem die theoretisch-konzeptionelle Vorstellung des Designs oder der Methode und deren praktische Umsetzung zusammengefasst wird. Im ersten Teil eines Kapitels wird die spezifische Forschungsmethode, ihr Zweck, ihre Vor- und Nachteile, ihre Annahmen sowie ihre allgemeine Anwendung beschrieben und diskutiert. Im zweiten Teil des jeweiligen Kapitels wird die Methode an einem verwaltungswissenschaftlichen Fall exemplarisch angewendet. Dieser Aufbau der Kapitel erweist sich als sehr nützlich, um einen Eindruck von Grenzen und Möglichkeiten der jeweiligen Methode zu gewinnen. Das Handbuch kann daher sowohl in Methodenkursen oder als Hilfsmittel für Promovierende eingesetzt werden, die sich in Kürze mit aktuellen Methoden und Ansätzen der empirischen Verwaltungswissenschaft vertraut machen wollen.

Den beiden Herausgeber:innen, Eran Vigoda-Gadot und Dana R. Vashdi, ist es gelungen, eine Gruppe von 35 international anerkannten Policy- und Verwaltungswissenschaftler:innen zusammenzubringen, die ihre theoretischen Perspektiven und Ansichten zu einem bestimmten Forschungsdesign, einer Erhebungs- oder Analysemethode prä-

sentieren. Die Autor:innen kommen aus unterschiedlichen Verwaltungskulturen und repräsentieren eine Vielzahl regionaler Perspektiven. Die Herkunftsländer der Autor:innen verteilen sich über alle Kontinente und umfassen Länder wie Israel, Italien, Großbritannien, Taiwan, Dänemark, die USA, Deutschland, die Niederlande, Portugal, Brasilien und Russland. Auch durch diese Vielzahl kultureller und regionaler Perspektiven hebt sich das Handbuch von Vigoda-Gadot und Vashdi (2020) von vergleichbaren Werken ab.

Das Handbuch ergänzt und erweitert eine Reihe von Lehr- und Methodenhandbüchern, die sich explizit mit Forschungsdesigns und Analyseverfahren aus der verwaltungswissenschaftlichen Perspektive befassen. Im Vergleich zu den Lehrbüchern von Kenneth Meier, Jeffrey Brudney und John Bohte (2014) und Gary Rassel, Suzanne Leland, Zachary Mohr und Elizabethann O'Sullivan (2020), die vorrangig auf quantitative Forschungsdesigns und die statistische Methodenlehre abstellen, räumt das Handbuch von Vigoda-Gadot und Vashdi (2020) den qualitativ-vergleichenden Ansätzen einen größeren Platz ein und unterstreicht somit die Vielfalt der empirischen Verwaltungswissenschaft. Das Lehrbuch von Dahlia Remler und Gregg Van Ryzin (2021) und das Handbuch von Oliver James, Sebastian Rilke und Gregg Van Ryzin (2017) konzentrieren sich wiederum auf kausale Inferenz und experimentelle Designs. Während diese beiden Aspekte im Handbuch von Vigoda-Gadot und Vashdi (2020) vergleichsweise kompakt behandelt werden, wird den in der praktischen Verwaltungsforschung etablierten und sehr relevanten *mixed-methods*-Ansätzen hinreichend Raum geboten.

Mit dieser ausgewogenen Mischung bietet das Handbuch methodische Ansätze für eine Vielzahl von Zielgruppen, die sich mit Problemen der öffentlichen Verwaltung, des Public Managements und der Public Policy befassen möchten. Die präsentierten Designs und Methoden können in der Politikforschung, der Public Managementforschung, der öffentlichen Personalforschung, der Kommunalverwaltungsforschung, der öffentlichen Budgetforschung, der Umweltpolitik und vielen anderen Teilbereichen der Verwaltungswissenschaft nützlich sein. Damit ist das Handbuch eine gewinnbringende Lektüre für Forschende, Studierende, Fachleute aus der Verwaltungspraxis, policy-maker und politische Entscheidungsträger, die mit Hilfe der Methoden der empirischen Sozialforschung zu einem besseren Verständnis der öffentlichen Verwaltung, des Public Managements und der Politik beitragen wollen.

In der Gesamtschau schließt das Handbuch von Vigoda-Gadot und Vashdi (2020) damit eine Leerstelle in der bisherigen verwaltungswissenschaftlichen Methodenlehre. Das Handbuch ist absolut empfehlenswert für Forschende und Studierende der Verwaltungswissenschaft, die einen kompakten Überblick etablierter und innovativer Methoden gewinnen wollen. Insbesondere die Anwendungsorientierung der Beiträge, die sich nicht in methodischen Details verlieren, sondern einen *hands-on*-Ansatz vermitteln, macht das Handbuch zu einem großen Gewinn. Wer die präsentierten Methoden in Anwendung bringen will, wird jedoch nicht umhinkommen, die vertiefende Design- und Methodenliteratur zu konsultieren. Aber auch hierfür bieten die insgesamt 23 Kapitel des Handbuchs umfangreiche und aktuelle Literatur für das vertiefende Methodenstudium.

Literatur

- James, Oliver, Gilke, Sebastian, & Van Ryzin, Gregg (2017). *Experiments in Public Management Research: Challenges and Contributions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meier, Kenneth J., Brudney, Jeffrey L., & Bohte, John (2014). *Applied statistics for public and non-profit administration*. Stamford, Cengage Learning. (Ninth Edition).
- Rassel, Gary, Leland, Suzanne, Mohr, Zachary, & O'Sullivan, Elizabethann (2020). *Research Methods for Public Administrators*. Abingdon, Routledge. (Seventh Edition).
- Remler, Dahlia K. & Van Ryzin, Gregg G. (2021). *Research Methods in Practice: Strategies for Description and Causation*. Thousand Oaks, SAGE Publications. (Third Edition).
- Vigoda-Gadot, Eran, & Vashdi, R. Dana (Eds.) (2020). *Handbook of Research Methods in Public Administration, Management and Policy*. Cheltenham, UK; Edward Elgar.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Markus Tepe, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Ammerländer Heerstraße 114-118, 26129 Oldenburg, E-Mail: markus.tepe@uol.de.

Tanja Klenk

Kuhlmann, Sabine, Proeller, Isabella, Schimanke, Dieter & Ziekow, Jan (Eds.) (2020). *Public Administration in Germany*. Basingstoke: Palgrave MacMillan. Hardcover & open access, 416 Seiten, ISBN 978-3-030-53696-1 ISBN 978-3-030-53697-8 (eBook); <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8>.

Abstract

The book “Public Administration in Germany” provides an encompassing overview about both the historical foundations and the basic principles of the ‘German Model’ of Public Administration. Furthermore, readers learn about the most recent challenges of this model, e.g., a severe backlog with respect to digitalization of public administration and public service provision. The editors have provided a well-coordinated compilation of 22 chapters written by 31 authors. The book addresses the international community of Public Administration scholars: it can be recommended for practitioners, researchers and, in particular, for lecturers teaching Public Administration in Germany in an international context. It is a valuable source for everyone who wants to understand why this model was – and still is – highly influential for the development of Public Administration in the Western sphere.

„Wie nehmen Sie die Verwaltung in Deutschland von außen wahr?“ Dies war eine der Fragen, die die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in ihrer Studie „Deutschland in den Augen der Welt“ den Teilnehmer:innen der Studie gestellt hat. Die Antworten sind erwartbar und wenig überraschend. Das Bild der ‚bürokratischen Amtsstube‘ – mal negativ, mal positiv konnotiert – zieht sich wie ein roter Faden durch die Antworten: »In Deutschland dauert alles unendlich lang. Das liegt an den vielen Regeln und Prozessen, die dahinterliegen.« Die Formalität von Prozessen wird mitunter als erdrückend erlebt: „Auch wenn man schon viele Dokumente ausgefüllt hat, kann man sicher sein, dass es noch mehr davon gibt“. Eine der Befragten ist sich auch sicher, dass die öffentliche Verwaltung eine „urdeutsche Erfindung“ ist. Und: »Deutschland ist zwar bürokratisch, aber die Dinge funktionieren. Das hängt damit zusammen, dass das Verständnis von Verwaltung in Deutschland Teil der Kultur ist.«

Die Frage, ob dies lediglich Klischees oder zutreffende Realitätsbeschreibungen sind, ist müßig und an dieser Stelle auch nur sekundär. Entscheidend ist, dass es diese Wahrnehmungen gibt und dass sie den Erwartungshorizont und die Handlungsorientierungen von Entscheidungsträger:innen aus anderen Ländern, die von außen in Interaktion mit dem politisch-administrativen System in Deutschland treten, prägen.

Sich dies in Erinnerung zu rufen ist relevant, da Regieren und Verwalten zu Beginn des 21. Jahrhunderts globale Interdependenz, internationale Arbeitsteilung, Vernetzung und Verflechtung bedeutet. Ob Regieren und Verwalten – im nationalen wie im inter-

nationalen Rahmen – gelingt, hängt angesichts der interdependenten Akteurskonstellationen ganz maßgeblich davon ab, wie Akteure von außen Politik und Verwaltung in Deutschland wahrnehmen und welches Wissen sie über den Aufbau und die Funktionsweise des politisch-administrativen Systems verfügen.

Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke und Jan Ziekow haben als Herausgeber:innen von *Public Administration in Germany* nun ein Buch vorgelegt, das eine umfassende und differenzierte Darstellung und Analyse der öffentlichen Verwaltung in Deutschland bietet. Es richtet sich an Verwaltungswissenschaftler:innen und Verwaltungspraktiker:innen aus dem Ausland, die ihr Wissen über das politisch-administrative System in Deutschland vertiefen wollen. Eine weitere wichtige Zielgruppe sind aber auch deutsche Verwaltungswissenschaftler:innen und Verwaltungspraktiker:innen, die im Rahmen von *institution* und *nation building*-Prozessen Beratung zum Verwaltungsaufbau und zur Verwaltungsreform in anderen Ländern leisten und sich dabei am deutschen Modell orientieren. Die GIZ hat die Entstehung und Publikation des Bandes daher maßgeblich unterstützt.

Das Buch ist als englischsprachiges Handbuch konzipiert und wird mit einem Beitrag der vier Herausgeber:innen, der den Leser:innen den Hintergrund der Publikation und die Herangehensweise der Herausgeber:innen erläutert, eröffnet. Neben dem einleitenden Beitrag enthält der Band 21 weitere Kapitel, die in vier große Abschnitte untergliedert sind. Im ersten Abschnitt werden zunächst die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat (Karl-Peter Sommermann) sowie die Struktur des Verwaltungsaufbaus im Mehrebenensystem dargestellt. Dabei wird zum einen die vertikale Dimension berücksichtigt (Verwaltung auf Ebene des Bundes (Julia Fleischer), der Länder (Ludger Schrapper) und der Kommunen (Kay Ruge und Klaus Ritgen), sowie Europäisierung der öffentlichen Verwaltung (Hans Hofmann)). Zum anderen werden horizontale Mechanismen (Koordination zwischen den Ländern (Nathalie Behnke und Sabine Kropp)) und Formen der funktionalen Strukturierung (Verwaltung des Inneren auf Bundesebene (Hans-Heinrich von Knobloch) und des Sozialstaats (Dieter Schimanke)) vorgestellt.

Der zweite Teil trägt den Titel ‚*Politics, Procedures and Resources*‘ und geht zunächst auf das Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung ein (Werner Jann und Sylvia Veit), sowie auf die besondere Bedeutung von Verwaltungsverfahren und prozedurale Regeln für den Verwaltungsvollzug in Deutschland (Jan Ziekow). Diskutiert werden darüber hinaus die Kontrolle der öffentlichen Verwaltung und Herstellung von Rechenschaft durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Rechnungshöfe (Veith Mehde) sowie die Ressourcen der öffentlichen Verwaltung (Personal (Christoph Reichard und Eckhard Schröter)) und Finanzen (Gisela Färber).

Der dritte Teil zu ‚*Redrawing Structures, Boundaries and Service Delivery*‘ stellt Transformationsprozesse der öffentlichen Verwaltung in den vergangenen zwei Dekaden vor. Beleuchtet werden die Transformation der öffentlichen Verwaltung in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung (Hellmut Wollmann), die Neuordnung von Verwaltungsaufgaben und territorialen Zuschnitten im Mehrebenensystem (Sabine Kuhlmann und Jörg Bogumil), der Wandel der öffentlichen Leistungserbringung durch Vermarktlichung, Privatisierung und Re-Kommunalisierung (Benjamin Friedländer, Manfred Röber und Christina Schaefer) sowie Reformen im Verhältnis von öffentlicher Verwaltung und Bürger:innen durch die Stärkung von Partizipation und Ko-Produktion (Stephan Grohs).

Der vierte Teil (*Modernizing Processes and Enhancing Management Capacities*) befasst sich schlussendlich mit den Binnenreformen der öffentlichen Verwaltung durch Digitalisierung (Ines Mergel), Bürokratieabbau und Better Regulation (Sabine Kuhlmann und Sylvia Veit), Personalmanagement (John Siegel und Isabella Proeller) und neue Steuerungs- und Finanzierungsmodelle (Isabella Proeller und John Siegel).

Das Verdienst der Herausgeber:innen ist es, den 22 Beiträgen mit ihren 31 Autor:innen eine einheitliche Struktur zu verleihen: Alle Beiträgen verknüpfen eine deskriptive Darstellung der zentralen Merkmale des jeweils diskutierten Verwaltungsbereichs mit einer stärker analytischen und problemorientierten Betrachtung jüngster Reform(-erwartungen). In einem abschließenden Abschnitt zu *lessons learned* werden die wesentlichen Ergebnisse des Beitrags für die internationale Leserschaft zusammengefasst, insbesondere was die Möglichkeiten des Transfers institutioneller Arrangements und des Lernens von *good practices* betrifft.

Das Buch schließt eine wichtige Lücke: Zwar haben bereits Klaus König, Hans Joachim von Oertzen und Frido Wagener 1983 ein Buch zu *Public Administration in Germany* konzipiert. 2001 hat dann Klaus König gemeinsam mit Heinrich Siedentopf noch einmal einen grundlegend aktualisierten Band herausgegeben. Gerade aber in den letzten zwei Dekaden haben sich in der Folge der Wiedervereinigung, der zunehmenden Globalisierung und Internationalisierung, der Digitalisierung und der Verschiebung der Verantwortungs- und Regelungsstrukturen zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft die Verwaltungsstrukturen und -prozesse zum Teil stark verändert, sodass eine vollständig überarbeitete Neuauflage dringend erforderlich war. Als *open access*-Publikation kann zudem nun viel leichter eine viel größere Zahl an internationalen Leser:innen adressiert werden.

Das Buch bietet für die internationale Leserschaft interessante Einblicke in die Struktur und Funktionsweise der deutschen Verwaltung. Man erfährt beispielsweise, dass der für Deutschland charakteristische dezentrale Verwaltungsaufbau nicht nur die vertikale Struktur bestimmt, sondern auch die funktionale Aufteilung von Aufgabenbereichen. So ist das Prinzip der (nur) mittelbaren Staatsverwaltung mit rechtlich selbstständigen Verwaltungsträgern insbesondere für die Bereiche des Sozialstaats von hoher Relevanz. Interessant für eine internationale Leserschaft dürfte des Weiteren sein, dass es trotz des stark dezentralen Verwaltungsaufbaus ein hohes Maß an Einheitlichkeit im Verwaltungsvollzug gibt, die beispielsweise durch Mechanismen der horizontalen Koordination zwischen Ländern hergestellt wird.

Freilich lässt sich auch auf 416 Seiten die Verwaltung in Deutschland nicht in ihrer gesamten Differenziertheit darstellen. Leser:innen, die mit der Verwaltung in Deutschland von innen vertraut sind, vermissen womöglich weitere Beiträge, die die Unterschiede von Verwaltungsarrangements in verschiedenen Politikfeldern (z. B. Migration, Umwelt, Justiz) vorstellen. Denkbar wäre auch ein abschließendes Kapitel gewesen, in dem kritisch reflektiert wird, inwieweit das Verwaltungsmodell Deutschland sich überhaupt noch als Orientierungsmaßstab für den Institutionentransfer eignet und das insbesondere auf Reformstillstand, Beharrungskräfte, mangelnde Anpassungsfähigkeit und fehlende Resilienz eingeht. Dass es diese Probleme, neben allen Transformationsleistungen, auch gibt, hat uns die Covid-19-Pandemie und die damit verbundenen Erfahrungen von administrativem Versagen erst jüngst eindrücklich vor Augen geführt.

Dessen ungeachtet wünscht man dem Buch einen breiten Kreis an Leser:innen und eine vielfältige Verwendung in Lehre, Forschung und Verwaltungspraxis. Besonders

relevant erscheint das Buch für Lehrende an ausländischen Hochschulen, die in *Public Administration* und *Public Policy*-Studiengängen zukünftige Entscheidungsträger:innen in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ausbilden. Man darf gespannt sein, ob die Teilnehmer:innen der nächsten GIZ-Studie „*Deutschland in den Augen der Welt*“ neben bürokratischen Prozessen auch von gelungenen Beispielen des Bürokratieabbaus zu berichten wissen.

Literatur

König, Klaus, von Oertzen, Hans Joachim, Wagener, Frido (Hrsg.) (1983). *Public Administration in the Federal Republic of Germany*. Deventer: Kluwer.

König, Klaus & Siedentopf, Heinrich (Hrsg.) (2001). *Public Administration in Germany*. Baden-Baden: Nomos.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Tanja Klenk, Professur für Verwaltungswissenschaft, Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr Hamburg, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg,
E-Mail: tanja.klenk@hsu-hh.de.



Kari Palonen

Politik als parlamentarischer Begriff

Perspektiven aus den
Plenardebatten des Deutschen
Bundestags in Deutschland

2021 • 406 Seiten • Hc. • 69,90 € (D) • 71,90 € (A)

ISBN 978-3-8474-2545-8 • eISBN 978-3-8474-1691-3

Das vorliegende Buch analysiert die Verwendung des Begriffs „Politik“ in den Plenardebatten des Deutschen Bundestags für den Zeitraum von 1949 bis 2017. Wie thematisieren und problematisieren Parlamentarier*innen den Politikbegriff? Welche Schlüsse für Begriffsgeschichte, Rhetorik und Politiktheorie lassen sich daraus ableiten? Der Untersuchung liegen die digitalisierten Parlamentsdebatten zugrunde, die neue Chancen bieten, den Begriffsgebrauch aus der Sicht der Parlamentarier*innen als Schachzüge in Debatten zu analysieren.

„Gewinnertitel der Publikumsabstimmung zum Budrich-Lieblingsbuch des DVPW-Kongresses 2021“

www.shop.budrich.de

Allgemeines:

dms – der moderne staat veröffentlicht im Aufsatzteil grundsätzlich nur Originalarbeiten. Mit der Einsendung des Manuskripts erklären die Autor*innen, dass der Beitrag nicht (auch nicht in Teilen) bereits an einem anderen Ort erschienen oder zur Veröffentlichung vorgesehen ist. *dms – der moderne staat* wendet das Verfahren der anonymen Begutachtung an. Jedes Manuskript wird wenigstens zwei Gutachter*innen vorgelegt. Name und Anschrift/Telefonnummer/E-Mail-Adresse der Autor*innen sollten also nur auf einem gesonderten Deckblatt bzw. im Anschreiben stehen. Auffällige Selbstzitate und Anmerkungen sind zum Zeitpunkt der Begutachtung zu vermeiden, um die Anonymität der Autor*innen zu wahren. Im Falle der Nichteinhaltung dieser Empfehlungen kann die Redaktion die Anonymität nicht verbürgen.

Einsendung von Manuskripten:

Manuskripte sind der Redaktion (dms@hertie-school.de) nur in elektronischer Form zuzusenden. Die Zusendung in Printform ist nicht erforderlich. Manuskripte können in allen gängigen Textverarbeitungsprogrammen übermittelt werden. Die Zeitschrift enthält verschiedene Rubriken – von wissenschaftlichen Abhandlungen über spezielle Aufsätze zur Forschungsagenda, Literaturberichte und Essays bis hin zu Buchrezensionen und Datenberichten. Nähere Hinweise zur Anfertigung der Manuskripte finden Sie unter <http://www.budrich-journals.de/index.php/dms/about/submissions#authorGuidelines>

Zeigt Wege aus der Krise



Haushaltskonsolidierung in Kommunen

Von Dr. Marc Gnädinger
und Prof. Dr. Andreas Burth

Begründet von Prof. Dr. Gunnar Schwarting
4., völlig neu bearbeitete und wesentlich erweiterte
Auflage 2021, 344 Seiten, mit Abbildungen,
€ (D) 44,-, ISBN 978-3-503-20082-5
eBook: € (D) 40,40. ISBN 978-3-503-20083-2

Online informieren und bestellen:

 www.ESV.info/20082

Dieses Buch stellt **konkrete, in der Praxis bereits erprobte Konsolidierungsmaßnahmen** dar – umfassend, methodisch nach Aufgabenbereichen, auf doppischer Basis. Gut verständlich und mitsamt eines im Ablauf logischen Zugangs greifen die Autoren die umfangreichen Facetten der Haushaltskonsolidierung auf. Sie zeigen Ihnen Wege, **Konsolidierungspotentiale überhaupt zu erkennen** und erläutern **konkrete Maßnahmen, wie Sie diese Potentiale nutzen**.

Die Neuauflage hat viel zu bieten:

- ▶ umfangreiche Beleuchtung von **Notwendigkeiten und Schwierigkeiten** der Konsolidierung
- ▶ Kapitel zur **Prävention** schwieriger Haushaltslagen
- ▶ professionelle **Schulung und fundierte Einführung** in die Thematik, Konsolidierungstechniken und -methoden für Haupt- und Ehrenamtliche
- ▶ selbst in Konsolidierungsfragen Geübte profitieren vom **Praxisbezug** und dem interdisziplinären fachlichen Ansatz
- ▶ Erläuterung des konkreten Vorgehens zur **Identifizierung** von Konsolidierungspotentialen einer jeden Kommune
- ▶ Darstellung von Konsolidierungsmaßnahmen in Bezug auf **einzelne Ertrags- und Aufwandsarten** und in der Sortierung nach **Aufgabenbereichen**

ESV ERICH
SCHMIDT
VERLAG

Auf Wissen vertrauen

Bestellungen bitte an den Buchhandel oder: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG · Genthiner Str. 30 G · 10785 Berlin
Tel. (030) 25 00 85-265 · Fax (030) 25 00 85-275 · ESV@ESVmedien.de · www.ESV.info