

der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

1 | 2022

Schwerpunkt: Krisenbewältigung durch Politik, Verwaltung und Gesellschaft in Deutschland

- › A systemic perspective on crisis management and resilience
- › Zusammenhalt im Bundesstaat ?
- › The role of peak intergovernmental councils
- › Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen
- › Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise
- › Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen
- › Trust in times of crisis
- › Vertrauen in die Politik während der Corona-Krise

Abhandlungen

- › Public Corporate Governance Kodizes
- › Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

Essays

- › Digitalisierungsinduzierte Interessenkonflikte
- › Das Berliner Modell der Antisemitismusbekämpfung



15. Jahrgang
1. Halbjahr 2022
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, Rijks-universiteit Groningen; Sylvia Veit (Co-Geschäftsführung), Universität Kassel; Johanna Wolff, Universität Osnabrück

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 Zohlnhöfer, 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: der-moderne-staat@hertie-school.org

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 | Microsoft Academic | NEBIS | NEWBOOKS Solutions | Pollux – Informationsdienst Politikwissenschaft | ProQuest Politics Collection | ProQuest Social Science Premium Collection | ProQuest Worldwide Political Science Abstracts | Scilit | Semantic Scholar | SSOAR – Social Science Open Access Repository | Ulrichsweb | utb library | Wikipedia | WorldCat | Zeitschriftendatenbank (ZDB).

Satz: Glaubitz. Redaktion und Satz, Leverkusen (E-Mail: glaubitz.rs@t-online.de)
Druck: paper & tinta, Warschau. Printed in Europe
ISSN 1865-7192 / ISSN Online: 2196-1395

Die Ausgabe enthält eine Beilage des Nomos Verlages

Inhaltsverzeichnis

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

(Herausgeber*innen: Nathalie Behnke, Steffen Eckhard)

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

Abhandlungen

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

Essays

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

Rezension

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

Nathalie Behnke, Steffen Eckhard

A systemic perspective on crisis management and resilience in Germany

Abstract

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

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

Zusammenfassung

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

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

1 Introduction¹

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

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

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

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

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

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

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

ly favorable impression of the ability of politics and administration to cope with crisis. The findings hint at a problem-solving oriented rather than politicized style of national policy responses and effective local adjustment and crisis action. Citizens showed a remarkable willingness to contribute to crisis management with voluntary work and donations (around 25% in the 2015/16 refugee crisis, see Lenz in this issue). And the Covid-19 pandemic did not cause a major disruption of citizen trust in state institutions (Lenz, Eckhard, Obermaier, & Hoffmann, 2022). Still, there is scope for improvement. Towards the end of this introductory paper, we summarize the lessons learnt from the contributions to this issue on how to attain systemic resilience in the long run.

With its conceptual approach and findings, the special issue responds to a gap in the comparative literature of crisis management: Despite a growing bulk of studies, in particular driven by the Covid-19 pandemic, the German case has not been investigated broadly and deeply so far. Whereas previous efforts analyzed individual crisis events, such as the so-called refugee crisis of 2015/16 or the Covid-19 pandemic⁴, this special issue looks beyond the single crisis context and aims to identify more general trends and effects. We also broaden the perspective beyond (political) decision-making and (administrative) crisis management, by considering the societal response.

We begin by displaying our understanding of crisis, crisis management and resilience as core concepts based on widespread definitions in the social sciences (section 2). Next, we introduce our conceptual perspective and the three crisis subsystems (section 3). We then summarize extant research on each of these subfields consecutively and situate the contributions to this special issue in these debates, emphasizing their respective contributions (sections 4 to 6). In the conclusion, we summarize the main insights regarding weaknesses and strengths of those subsystems, their interrelation in crisis management and what can be learnt from this for improving resilience in Germany.

2 Core concepts: crisis and resilience

A crisis is a situation of an urgent threat to core values or life-sustaining functions under high uncertainty and time pressure for the decision-maker (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2016, p. 42). Crises are “characterized by unclear problem definitions, complex causalities, conflicting goals and lack of standard solutions” (Ansell, Sørensen, & Torfing, 2021, p. 950), as is typical of so-called ‘wicked problems’ (Head & Alford, 2015). Yet, added to the ‘usual’ wicked problem structure is what Ansell, Sørensen and Torfing (2021, p. 950) call ‘turbulence’: an environment that is “surprising, inconsistent, unpredictable, and uncertain”. Finally, a crisis contains the risk of turning into a disaster, yet also the chance of avoiding it. Here, the crucial role of decision-makers comes into play. Their tasks consist, first of all, in ‘sense-making’, i. e. in acknowledging that the situation is a crisis, and in taking the appropriate decisions to avoid a disaster (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2016, p. 15). Taking the right preventive action is, however, by no means an evident strategy, as Ferguson (2021, p. 10) illustrates with a quote of Henry Kissinger’s ‘problem of conjecture’:

“Each political leader has the choice between making the assessment which requires the least effort and making an assessment which requires more effort. If he makes the assessment that requires least effort, then as time goes by it may turn out that he was wrong and then he will have to pay a heavy price. If he acts on the basis of a guess, he will never be able to prove that his ef-

fort was necessary, but he may save himself a great deal of grief later on. ... If he acts early, he cannot know whether it was necessary. If he waits, he may be lucky or he may be unlucky. It is a terrible dilemma.”

The problem with crises is that each crisis individually is highly improbable, yet the risk that some crisis occurs at one point is rather high. The unspecific nature of the threat makes it difficult to prepare an adequate reaction. As Ansell, Sørensen and Torfing (2021, p. 949) put it: “it is not enough for the public sector to activate a predefined emergency management plan, call in the bureaucratic troops to deal with the crisis, and let them do their professional work ...”. As the probability for crisis situations has drastically increased due to the growing interdependence of the modern world (mobility, globalized economy, international regimes and interdependence of states), this begs the question how modern societies can best prepare for that which cannot be foreseen.

The most popular answer to this question is the need for systems to become resilient (Chandler, 2014), or to reduce their vulnerability (Miller et al., 2010) and increase robustness, flexibility, and adaptability (Ansell, Sørensen, & Torfing, 2021, p. 949). Resilience is a system’s ability “to absorb change and disturbance and still maintain the same relationships between populations or state variables” (Holling, 1973, p. 14). Modern definitions are, however, more encompassing:

- According to Elsner, Huck, and Marathe (2018, p. 31), a system is resilient when “demonstrating either one or a combination of the following capacities if confronted with a perturbation: *absorbing* (preventing a crisis); *recovering* (short-term coping and ‘bouncing back’ to the original state); *adapting* (long-term coping and ‘bouncing forward’ to a new state)”.
- Applied to the societal context, Norris, Stevens, Pfefferbaum, Wyche and Pfefferbaum (2008, p. 127) define community resilience as “a process linking a network of adaptive capacities (resources with dynamic attributes) to adaptation after a disturbance or adversity. Community adaptation is manifest in population wellness, defined as high and non-disparate levels of mental and behavioral health, functioning, and quality of life”.

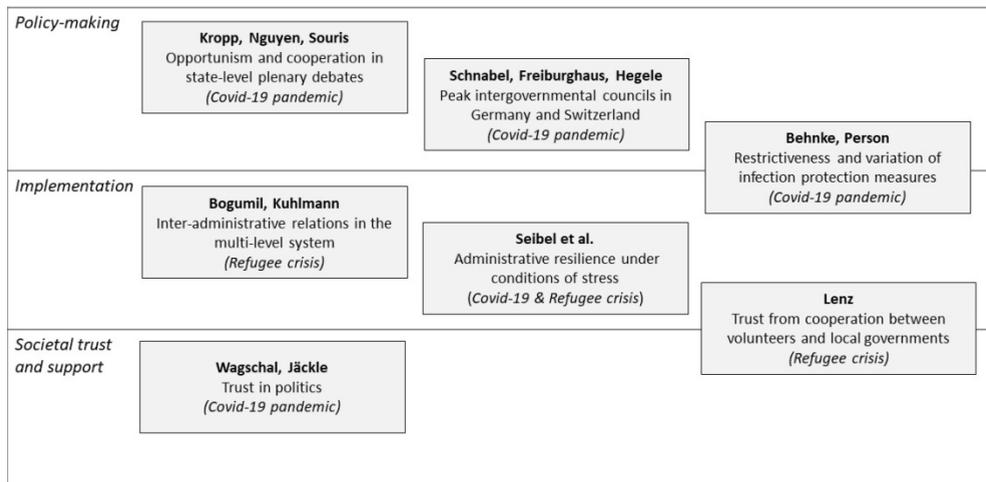
Resilience as a systemic quality thus presupposes learning from past crises to enhance the capacity for absorption; dynamic reaction, flexibility, and endurance to enable quick recovery; and quick and pragmatic adaptation to changing circumstances instead of safeguarding stability and conserving the status quo. In the next section, we elaborate on the challenges for decision-makers in a crisis situation, and the conditions supportive of an effective crisis response.

3 A systemic perspective on resilience enhancing crisis management: three subsystems

In the crisis management literature, a consensus has emerged that effective crisis management comes with a number of crisis management tasks. Boin, ‘t Hart, Stern, and Sundelius (2016, pp. 15 ff.), for instance, distinguish sense-making, decision making and coordinating, meaning making, accounting, and learning. Those tasks cut across

the spheres of policy-making by elected politicians and the implementing administration. In addition to such ‘internal’ tasks of organizing a response and coping with uncertainty, Ansell, Boin, and Keller (2010, pp. 197 ff.) add an external perspective: To coordinate with other actors and – crucially – to communicate with the public. Indeed, crisis communication is fundamental for the above-mentioned notion of societal resilience, a concept that neatly connects the ability of the political-administrative system to respond to crises with the societal impact of that response. For this special issue, we deem such a comprehensive *systemic perspective* most appropriate and therefore distinguish conceptually between three subsystems of crisis management, as well as their interdependencies: The policy-making subsystem (including institutions, actors and processes), the administrative subsystem responsible for policy implementation, and the societal subsystem in terms of public trust and support as reactions to policy-making and implementation. Contributions to this special issue speak to each or several of these subsystems, as illustrated in *Figure 1*.

Figure 1: A systemic perspective on resilient crisis management: three subsystems



Source: Own illustration.

As can be seen from *Figure 1*, we deliberately omit other systemic factors, such as the conditions, effects, and interactions of the fiscal and economic aspects of crisis management as well as the role of economic and civil society actors. We also limit our attention to national crisis responses, fully acknowledging that a further relevant aspect in improving resilience is to enhance governance and crisis management capacity in the European multi-level system (for a critical account on national crisis responses see Bouckaert, Galli, Kuhlmann, Reiter, & van Hecke, 2020; Ferrera, Miró, & Ronchi, 2021). Below, we discuss each subsystem in turn and emphasize the contribution that this special issue makes to the associated academic debate.

4 Challenges of policy-making

Political decision-making in times of crisis faces the challenge that swift and decisive action is necessary, but decisions inevitably must be taken under high uncertainty about the causes and dynamics of the crisis (Boin, 't Hart, Stern, & Sundelius, 2016, pp. 51 ff.). Calls for leadership recurrently make crises 'the hour of the executive' (Merkel, 2020; Münch, 2021), often supported by broad parliamentary and public acquiescence. Facing an inherent uncertainty about potential consequences of action, policy-makers rely on knowledge provided by experts. Technocratic decision-making based on close cooperation between executives and experts may be the way to quick and potentially well-informed decisions. Yet, critical decisions, where competing values must be pondered, require a deliberative process involving a broad array of positions, interests, and opinions.

This argument highlights the important role of parliaments in crisis policy-making. While parliamentary debate may slow down decisions, it provides an important forum for information, deliberation, and control of executive governance (Höhne, 2022, S. 3; with further references on the democratic and parliamentary deficit Hildebrand, 2020; and from a public law perspective Boehme-Neßler, 2021). On the other hand, public debates of crisis management in parliament risk to politicize measures. Crisis management can boost approval for government parties if they are generally regarded as successful, as the external threat is likely to produce a rally-'round-the-flag effect (Dietz, Roßteutscher, Scherer, & Stövsand, 2021) When public disapproval grows stronger, on the other hand, opposition parties have a chance of gaining profile and voter support by criticizing and opposing government strategies (Louwerse, Sieberer, Tuttnauer, & Andeweg, 2021). In an era of widening societal gaps and a high susceptibility to populism, as we currently seem to experience, public opinion and party politics are tightly linked.

As *Sabine Kropp, Christoph Nguyen and Antonios Souris* elaborate in their contribution in this special issue, party competition was de-emphasized during the first phase of the pandemic for the sake of an effective crisis response. In their content analysis of 202 debates in 'Länder' parliaments, they show that rather than engaging in detrimental blame-shifting and mutual recriminations that could polarize the political system (which we see in the United States), members of parliament claimed credit for their party's achievements, thereby avoiding disruptive dynamics.

The right balance between executive leadership and parliamentary control in the horizontal division of power is crucial for sustainable crisis management, yet needs to be recalibrated recurrently during a crisis. The same is true for the balance between centralized or decentralized decision-making, as it is not a priori obvious which level of government is functionally superior in managing the crisis. Regarding the 'central-local government continuum', recent studies generated valuable evidence (Hegele & Schnabel, 2021; Malandrino & Demichelis, 2020): Whereas centrally organized responses promise greater coherence for an entire polity, they seem more prone to failure in practice, such as in the case of the Hurricanes Katrina and Rita in 2005 in the US (Kapucu, Arslan, & Collins, 2010). By contrast, the advantage of decentralized systems is greater flexibility of action and adaptability to local conditions (Eckhard, Lenz, Seibel, Roth, & Fatke, 2021).

Most countries are located somewhere in between fully centralized or decentralized decision-making. A comparison of organizational structures and coordination mecha-

nisms for crisis management in six European countries yields the predominance of a “composite system combining contradictory organizational principles that have evolved through institutional layering” (Christensen, Danielsen, Laegreid, & Rykkja, 2016, p. 316). Nowell, Steelman, Velez, and Yang (2018, p. 699) also identify “moderate core–periphery structures” in their analysis of multiple disaster management systems. Hegele and Schnabel (2021) show that even within and among federal states, decentralization of pandemic management varies greatly, a finding that is confirmed for Germany by Kuhlmann and Franzke (2021) who identified a shifting pattern between vertical coordination and decentralization in the course of a crisis.

Whenever policy-making is decentralized, this implies the problem how coordination can be achieved (Hegele & Schnabel, 2021, p. 18). Intergovernmental councils play a core role in this regard. Concomitantly, in Germany, the peak intergovernmental council, the ‘Minister Presidents’ Conference’, gained particular importance as the prime body for taking joint decisions in crisis management (Behnke, 2021; Person, Behnke, & Jürgens, 2022). It provided not only an arena for negotiation and decision-making, but secured – equally important – information exchange to allow for voluntary adaptation (Benz, 2012). In their contribution, *Johanna Schnabel, Rahel Freiburghaus and Yvonne Hegele* tackle the coordination problem. They compare coordination activities during the pandemic between the peak intergovernmental councils in Germany and Switzerland. The activities of the German Minister Presidents’ Conference intensified, while the Swiss Conference of Cantonal Governments did not expand its activities. Outputs of the German coordination body were, however, mainly aimed at internal coordination, while externally oriented outputs (such as concerted communiqués) were neglected. This encouraged diverging interpretations by heads of *Länder* governments generating the public impression of a lack of leadership.

The problem of regional diversification of crisis responses due to the decentralized power structure in Germany is the puzzle in the contribution by *Nathalie Behnke and Christian Person*. They investigate the extent of and drivers for the variation in policy responses (restrictive measures for health protection) at *Länder* level. As may be expected given the efforts to establish a coordinated strategy, responses generally followed a similar pattern in that restrictions increased when the pandemic became more severe. Variation between the *Länder* can in part be attributed to party ideology. On the whole, however, their findings confirm the findings by Kropp and colleagues of a prevalence of problem-solving oriented behavior in crisis management

5 The challenge of implementation

While decision-making is typically the task of the executive leadership in governments (and parliaments), a crisis is operationally fought at the local level. It is local administrations that carry the major weight of directly interacting with the people, e.g. by organizing and delivering immediate help, providing shelter, distributing money and living supplies, enforcing rules or processing requests. As was argued in the section above, crisis management in most countries works through a decentralized structure allowing for variation in responses adapted to local circumstances. Yet, the very nature of a crisis as a sudden, big, dynamic event defies routines and requests improvisation and ‘bricolage’ (Ansell, Sørensen, & Torfing, 2021, p. 953). Flexibility and improvisa-

tion are, however, no typical strongholds of local bureaucratic structures and processes (Webb & Chevreau, 2006).

One core challenge in implementation is thus to boost local administrative capacity (Hahlen & Kühn, 2016; Klenk, Cacace, & Ettelt, 2021). Money, staff, and information processing and distribution capacities (Verenkotte, 2019) have repeatedly proven to be crucial for swift action and the capacity to process huge caseloads, such as registering and providing shelter for refugees or tracing the contacts on infected persons. In times of scarce public financial resources and after decades of reduction of public personnel, however, redundancy in staff necessary for a quick crisis response is obviously lacking. Most importantly, the protracted digitalization of German public administration in general and local administrations, in particular, as well as data protection requirements have seriously impeded large-scale coordination, processing, and exchange of information (Kersting & Graubner, 2020).

Local administrative staff is challenged in particular ways in its role as street-level bureaucrats who manage operational crisis management while interacting with society. In their contribution, *Wolfgang Seibel, Christine Eckardt, Friedrich Huffert, Lisa Mende and Lorenz Wiese* show that local administrations can activate additional ‘resilience reserves’. Building on case study research and interview data (see Eckhard, Lenz, Seibel, Roth, & Fatke, 2021), they argue that such reserves can be mobilized by adjusting decision-styles within the administration (becoming more flexible) or by integrating external resources such as volunteers (becoming more participatory). Although the German system has sufficient resilience resources to handle one crisis, the authors conclude, it will likely be overwhelmed when multiple crises hit at a time.

In a decentralized crisis management system, coordination of crisis responses is another major challenge. German federalism includes three levels of government with 16 Länder, 401 counties and district free cities, and roughly 11.000 community level governments. Horizontal coordination across borders is important to avoid jurisdictional gaps or overlaps and to approximate a fair distribution of burdens. Information sharing could be eased by means of digital systems of information exchange and shared access to central information databases (Moynihan, 2009). However, not only are the means of digital information processing deficient, studies also show that crisis managers are typically more “concerned with receiving information from others than with providing information” (Bharosa, Lee, & Janssen, 2010).

Vertical coordination is just as relevant. Länder governments are in a focal position to bundle feedback from their local governments and channel it into coordinated decision-making, the result of which is then to be communicated back to the local level. Particularly federal legislation that is being updated in brief intervals in reaction to an evolving crisis situation needs to be adapted by local implementation. During the refugee crisis, local governments complained that they had no time to train their personnel and update them on the quickly changing legal requirements of case processing (Störr-Ritter, 2019). In the Covid-19 pandemic, local governments were primarily unsatisfied with the extent of information received from the Länder-level (Eckhard, Graf, & Lenz, 2021, S. 7).

The question how crisis responses can be coordinated horizontally and vertically, allowing for a flexible and adequate reaction to local circumstances is tackled by *Jörg Bogumil and Sabine Kuhlmann* in their contribution. They study the implementation of crisis measures in the so-called refugee crisis of 2015/16. The qualitative study offers a

detailed analysis of the vertical integration (*Verwaltungsverflechtung*) between administrative levels in a crisis response. Similar to Benz (2020), they conclude that in principle, interlocking politics in a multi-level system is functionally beneficial, but that the practice in Germany is yet to be improved. Rather than calling for more or less decentralization, they argue that more differentiated integration is necessary.

6 The challenge of maintaining societal trust and support

Crisis management by political leadership and local administrations is only as good as its acceptance and support by the public. The relationship between crisis response and public reaction is complex and barely understood (Christensen, Læg Reid, & Rykkja, 2016; Coman, Elsheikh, Gregor, Lilleker, & Novelli, 2021), not least because societal perceptions of crisis management are highly dynamic and volatile as a crisis unfolds over time. If people do not trust their government, if they are not convinced of the necessity and appropriateness of decisions taken, they will not act accordingly. To motivate the public to act in accordance with crisis measures is hence the absolutely basic condition for any crisis management to be effective.

Communication from political leadership to the public in order to explain the situation, the rationale behind decisions taken, the necessity of a joint effort, and also to signal responsiveness, is therefore of utmost importance (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2016, p. 78ff.), while "(i)nformation mismanagement can lead people to develop deep distrust in government" (Carlson, Jakli, & Linos, 2018, p. 671). In Germany, societal frictions, polarization, and radicalization were also side effects (or consequences?) of previous crises in Germany (Czymara & Schmidt-Catran, 2017; Hangartner, Dinas, Marbach, Matakos, & Xefteris, 2019). Rather, governments should deliver *consistent* messages to the public in order to incentivize citizens to some form of desirable behavior (Deslatte, 2020) and to foster societal resilience to face the situation (Fernandez-Prados et al., 2021).

In an era of social media, communication is hard to control. Messages need to be delivered in competition to alternative narratives, and (mis-)information abounds without any quality check. What is more, time pressure as well as constantly changing circumstances or new insights on causes and effects set a high bar for political communication to be effective and convincing. This 'infodemic' (Yang et al., 2021) undermines the acceptance of crisis management measures and stirs distrust, making it all the harder for governments to maintain public support. In Germany, the right-wing party AfD as well as various groups of anti-state sentiments were able to exploit the infodemic and to create communities of supporters against state crisis responses (Borucki & Klinger, 2021). Relative to their small numerical size, these protesters had a huge impact on the public discourse, creating the impression of a divided public when in fact the majority of the population supported the government policy (Lenz, Eckhard, Obermaier, & Hoffmann, 2022).

Yet, the contribution by *Sebastian Jäckle and Uwe Wagschal* in this special issue provides some reason to be cautiously optimistic regarding the German case. Their analysis of panel survey data shows that levels of specific political trust (state actors in office) decreased only moderately throughout the crisis whereas the average level of general political trust (state institutions more broadly) remained stable. This finding in-

dicates that there is no contradiction between holding critical opinions about some aspects of German crisis management (such as federalism, see Lenz, Eckhard, Obermaier, & Hoffmann, 2022) and maintaining the pre-crisis level of trust in the state system.

Jäckle and Wagschal's findings dovetail with others who argue that effective crisis management can also be a chance to strengthen solidarity, identity, and resilience within a society (Boin, 't Hart, & Kuipers, 2018; Drabek & McEntire, 2003; Rosenthal, Charles, & 't Hart, 1989). As Christensen, Læg Reid & Rykkja (2016, p. 889) summarize, this is the case “[w]hen governmental preparedness and crisis management match the expectations of citizens, the response process works well and governmental performance is perceived as good.” Sustaining this insight, Borucki and Klinger (2021, p. 121) found for Germany that “government measures to contain the coronavirus were widely accepted and satisfaction with the government and communication was comparatively high”. Questions remain, however, regarding the mechanisms between state action and citizen perception and the long-term effects on public trust and system resilience.

In her contribution to this special issue, *Alexa Lenz* offers one answer on how such mechanisms play out in practice. In her analysis of survey data from 900 volunteers who helped local governments in the refugee crisis, she shows that performance perception of the local administration, and the formalization of the different volunteer organizations, explain how volunteers' trust in the public administration changes over the course of the refugee crisis. This finding offers another perspective on how the state can influence public perceptions: Not only by means of communication and delivering effective results, but also the way how state representatives interact with volunteers likely has an impact on citizen perceptions, simply because volunteers are also citizens who may share their experiences in their personal networks.

7 Conclusion

The contributions assembled in this special issue address the question how the various subsystems in Germany reacted to the challenges posed to them by the so-called refugee or the pandemic crisis. Jointly, they give hints at how those reactions between subsystems were interdependent, e.g. how politics reacted to societal responses and vice versa, and how this interdependence contributed to or obstructed effective crisis management. Complexity and interdependence are inevitable characteristics of modern governance. Institutions and processes in democratic multi-level states must strive to mirror this complexity in order to deal with it successfully (Benz, 2020, S. 16). A comparative analysis across subsystems and across different crises, as provided here, reveals particular strengths and weaknesses of the political system in Germany to cope with crises. Based on those insights, it offers the chance to learn and improve systematic shortcomings.

Overall, the analyses in this special issue show that Germany performed reasonably well in crisis management. The locus of power in policy-making between the executive and parliament as well as in the federal division of authority gave rise to criticism, yet provided for quick and adequate responses. The changes in strategy between imposing restrictive infection protection measures and loosening restrictions mirrors the checks and balances between executive-driven crisis management on the one hand and the counterweights of parliaments, federalism, public opinion, and party competition on

the other. Implementation of crisis responses at the local level put local governments under considerable stress, but they showed impressive action capacities as they responded to each exceptional situation with flexibility, great commitment, and ingenuity to obstacles. What is more, with joint support by volunteers and higher-level governments, personnel and financial resources could be amended to help process the enormous workload in due time. Finally, in spite of obvious protest movements and growing alienation among the population, overall public trust in the state and its institutions remained stable.

Still, the analyses also found room for improvement. As regards the *policy-making subsystem*, *Kropp, Nguyen and Souris* show that party competition contains a risk of jeopardizing political cohesion needed for sending a convincing message to the public. This warning is underpinned by the analysis of *Behnke and Person* who show that party politics account for some variation in policy responses across the German Länder. While party politics are an important link between voters and politicians, party competition should not promote populism and short-sighted responsiveness at the cost of responsibility. Communication is generally underestimated among policy-makers, as *Schnabel, Freiburghaus and Hegele* elaborated in their comparison of intergovernmental councils in crisis management in Germany and Switzerland. Governments need to find better communication channels to reach people not consuming traditional media.

As regards the *subsystem of implementation*, coordination within and across levels of government lacked not only successful communication to the public, but was found wanting – in particular between the federal and the local level in *Bogumil and Kuhlmann's* analysis. The complexity of the distribution of tasks and responsibilities between governmental levels fosters overlap, diffusion of accountability and regulatory gaps. However, street-level bureaucracies seem to be able to absorb formal deficits of the system to a large extent. As *Seibel, Eckardt, Huffert, Mende and Wiese* elaborate in their analysis on implementation and resilience, local governments can activate higher levels of flexibility and participation as 'resilience reserves'.

Studies on the *subsystem of societal perceptions* confirm generally high, yet vulnerable trust: As *Lenz's* analysis highlights, while local governments showed generally strong administrative capacities, street-level bureaucrats were not sufficiently aware of how their interaction with volunteers and the public shapes public perceptions and trust. This warning is also mirrored in *Jäckle and Wagschal's* panel analysis showing declining levels of trust in specific state actors over time (as opposed to the more general trust in state institutions).

While no individual contribution directly compared subsystem reactions across the refugee and pandemic crises, they jointly provide starting points for comparative reflections. Striking is an apparent shift as regards the most challenged subsystem in the two crises: While in the refugee crisis the administrative subsystem seems to have been under most stress, in the Corona pandemic the pressure was higher on the policy-making subsystem (and repercussions of political decisions on public trust). To some extent, this was a result of the nature of the crises. Reception and integration of refugees were mainly local or regional tasks, and horizontal coordination problems were limited to a fair distribution across the territory. In the pandemic, while local governments had to cope with implementing infection protection measures, the politics of coordination were the primary focus of public attention. As the infection protection law gave the Länder the right to issue their own regulations, coordination of crisis response was far more demanding.

Similarities can be observed in the challenges for local governments. In both cases, they suffered from a lack of resources to shoulder the immense case load, from insufficient means of data exchange and from constantly changing higher-level regulation. Financial means were provided, however, much faster by federal and Länder governments in the pandemic than in the refugee crisis. Also, party competition resulted similarly in distortions of crisis responses. As the crises lasted longer, tolerance towards party political bickering, recurrent restrictions and burdens and perceived inefficiency of crisis responses shrank. Under those circumstances, communication becomes ever more crucial to prevent a societal break-up.

All in all, lessons could be learnt for improving the resilience of German politics, administration, and society. However, chances for learning are limited, as this would require time to think about observed deficiencies and resources to change structures and processes. At the time of writing, the war in Ukraine began causing the next refugee crisis in Europe while the dust of the Covid-19 pandemic had not even begun to settle. Hence, it is likely that leaders and administrators “continue to repeat the same errors when a crisis occurs” (Lalonde, 2007, p. 17). Still, the magnitude of the past crises might make them game-changers in our thinking about public administration and leadership (Ansell, Sørensen, & Torfing, 2021). The evidence is there, in any case.

Notes

- 1 Previous versions of this contribution were critically discussed by Arthur Benz, Svenja Bauer-Blaschkowski and Alexa Lenz as well as by the journal editors Sylvia Veit and Thurid Hustedt. We gratefully acknowledge those remarks that helped to improve the manuscript. All remaining deficiencies are in the full responsibility of the authors.
- 2 As the contributions in this special issue provide empirical evidence on the refugee crisis of 2015/16 and the pandemic, we limit our argument to those two crises in particular, while we assume that the reflections related to resilience apply also to the other crises we experienced and which are yet to come.
- 3 Among OECD countries, as of February 2022, it ranked at place 14 of 38 in terms of the accumulated number of fatalities (1,447 deaths per one million inhabitants), see KFF (2022).
- 4 For the refugee crisis see e.g. Bogumil, Kuhlmann, & Proeller, 2019; Eckhard, Lenz, Seibel, Roth, & Fatke, 2021; Schomaker & Bauer, 2020. The covid pandemic has produced a pile of literature. Specifically regarding Germany, see e.g. Blum, Loer, Reiter, & Töller, 2021; Bundeszentrale für Politische Bildung, 2021; for a European perspective, see Goetz & Martinsen, 2021; international comparisons are provided e.g. by Chattopadhyay, Knüpling, Chebenova, Whittington, & Gonzalez, 2021; or Steytler, 2022.

References

- Ansell, Christopher, Boin, Arjen, & Keller, Ann (2010). Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 195-207. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2010.00620.x>.
- Ansell, Christopher, Sørensen, Eva, & Torfing, Jacob (2021). 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 (2021). Deutschland: föderales Krisenmanagement und die Rolle der Ministerpräsidentenkonferenz. In Föderalismus-Forschung Europäisches Zentrum für (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2021* (S. 37-50). Baden-Baden: Nomos.

- Behnke, Nathalie, & Person, Christian (2021). Föderalismus in der Krise – Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen der Länder. *dms – der moderne staat*, 15(1), 1-22. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.03>.
- Benz, Arthur (2012). Yardstick Competition and Policy Learning in Multi-level Systems. *Regional & Federal Studies*, 22(3), 251-267. <https://doi.org/10.1080/13597566.2012.688270>.
- Benz, Arthur (2020). *Föderale Demokratie. Regieren im Spannungsfeld von Interdependenz und Autonomie*. Baden-Baden: Nomos.
- Bharosa, Nitesh, Lee, JinKyu, & Janssen, Marijn (2010). Challenges and obstacles in sharing and coordinating information during multi-agency disaster response: Propositions from field exercises. *Information Systems Frontiers*, 12(1), 49-65. <https://doi.org/10.1007/s10796-009-9174-z>.
- Blum, Sonja, & Kuhlmann, Johanna (2021). Wir sind Helden. Sozialpolitische Maßnahmen und politische Kommunikation in der Corona-Pandemie. *dms – der moderne staat*, 14(2), 411-433. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.04>.
- Blum, Sonja, Loer, Kathrin, Reiter, Renate, & Töller, Annette Elisabeth (2021). Politik und Verwaltung in der Corona-Krise. *dms – der moderne staat*, 14(2), 247-263. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.16>.
- Boehme-Neßler, Volker (2021). Das Parlament in der Pandemie: Zum Demokratiegrundsatz am Beispiel von § 28a InfSchG. *Die öffentliche Verwaltung*, 74(6), 243-252.
- Bogumil, Jörg, Hafner, Jonas, & Kuhlmann, Sabine (2016). Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und der Asylantragsbearbeitung. *Die Verwaltung*, 49(2), 289-300.
- Bogumil, Jörg, & Kuhlmann, Sabine (2022). Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem. *dms – der moderne staat*, 15(1), 1-25. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.06>.
- Bogumil, Jörg, Kuhlmann, Sabine, & Proeller, Isabella (Hrsg.). (2019). *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*. Baden-Baden: Nomos.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, Stern, Eric, & Sundelius, Bengt (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, & Kuipers, Sanneke. (2018). The crisis approach. In Havidán Rodríguez, William Donner & Joseph E. Trainor (Eds.), *Handbook of Disaster Research* (pp. 23-38). Springer.
- Boin, Arjen, & Lodge, Martin. (2016). Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration *Public Administration*, 94(2), 289-298. <https://doi.org/10.1111/padm.12264>.
- Borucki, Isabelle, & Klinger, Ulrike (2021). Germany: Between a patchwork and best-practice. In Darren G. Lilleker, Ioana A. Coman, Miloš Gregor, & Edoardo Novelli (Eds.), *Political communication and COVID-19* (pp. 111-122). London; New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- 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>.
- Bundeszentrale für politische Bildung (Ed.) (2021). *Corona. Pandemie und Krise*. Bonn: BPB.
- Carlson, Melissa, Jakli, Laura, & Linos, Katerina (2018). Rumors and Refugees: How Government-Created Information Vacuums Undermine Effective Crisis Management. *International Studies Quarterly*, 62(3), 671-685. <https://doi.org/10.1093/isq/sqy018>.
- Chandler, David (2014). Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity. *Resilience. International Policies, Practices, and Discourses*, 2(1), 47-63. <https://doi.org/10.1080/21693293.2013.878544>.
- Chattopadhyay, Rupak, Knüpling, Felix, Chebenova, Diana, Whittington, Liam, & Gonzalez, Phillip (Eds.). (2021). *Federalism and the Response to COVID-19*. London: Routledge India.
- Christensen, Tom, Danielsen, Ole Andreas, Laegreid, Per, & Rykkja, Lise H. (2016). Comparing coordination structures for crisis management in six countries. *Public Administration*, 94(2), 316-332. <https://doi.org/10.1111/padm.12186>.

- Christensen, Tom, Læg Reid, 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>.
- Coman, Ioana A., Els Sheikh, Dalia, Gregor, Miloš, Lilleker, Darren, & Novelli, Edoardo (2021). Introduction: Political communication, governance and rhetoric in times of crisis. In Darren G. Lilleker, Ioana A. Coman, Miloš Gregor, & Edoardo Novelli (Eds.), *Political communication and COVID-19* (pp. 1-16). London: Routledge.
- Czymara, C. S., & Schmidt-Catran, A. W. (2017). Refugees Unwelcome? Changes in the Public Acceptance of Immigrants and Refugees in Germany in the Course of Europe's 'Immigration Crisis'. *European Sociological Review*, 33(6), 735-751. DOI: 10.1093/esr/jcx071.
- Deslatte, Aaron (2020). To shop or shelter? Issue framing effects and social-distancing preferences in the COVID-19 pandemic. *Journal of Behavioral Public Administration*, 3(1). <https://doi.org/10.30636/jbpa.31.158>.
- Dettling, Daniel (2022). *Staatsreform 2030: Effektiv, agil und resilient in die Zukunft*. Berlin: Konrad-Adenauer Stiftung. Retrieved from: <https://www.kas.de/documents/252038/16166715/Staatsreform+2030.pdf/c816f1e7-4397-46ff-e2b2-525f5636768e?version=1.1&t=1641896729674>.
- Dietz, Melanie, Roßteutscher, Sigrid, Scherer, Philipp, & Stövsand, Lars-Christopher (2021). Rally Effect in the Covid-19 Pandemic: The Role of Affectedness, Fear, and Partisanship. *German Politics*, 1-21. DOI: 10.1080/09644008.2021.2016707.
- Drabek, Thomas E, & McEntire, David A. (2003). Emergent phenomena and the sociology of disaster: lessons, trends and opportunities from the research literature. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 12(2), 97-112. DOI: 10.1108/09653560310474214.
- Eckhard, Steffen, Graf, Franziska, & Lenz, Alexa (2021). *Bundesweite Befragung zum Umgang mit der Covid-19-Pandemie in Landkreisen und kreisfreien Städten*. University of Konstanz. Retrieved from: <https://kops.uni-konstanz.de/handle/123456789/54845>.
- Eckhard, Steffen, Lenz, Alexa, Seibel, Wolfgang, Roth, Florian, & Fatke, Matthias (2021). Latent Hybridity in Administrative Crisis Management: The German Refugee Crisis of 2015/16. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(2), 416-433. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa039>.
- Elsner, Yvonne, Huck, Andreas, & Marathe, Mans (2018). Resilience. In Jens Ivo Engels (Ed.), *Key Concepts for Critical Infrastructure Research* (pp. 31–38). Wiesbaden: Springer VS.
- Eurostat. (2022). Migration and asylum statistics. Retrieved from: <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/migration-asylum/asylum/publications> [22 March 2022].
- Ferguson, Niall (2021). *Doom. The Politics of Catastrophe*. Dublin: allen lane.
- Fernández-Prados, Juan Sebastián, Lozano-Díaz, Antonia & Muyor-Rodríguez, Jesús (2021). Factors explaining social resilience against COVID-19: the case of Spain. *European Societies*, 23(sup1), 111-121. DOI: 10.1080/14616696.2020.1818113.
- Ferrera, Maurizio, Miró, Joan, & Ronchi, Stefano (2021). Walking the road together? EU polity maintenance during the COVID-19 crisis. *West European Politics*, 44(5-6), 1329-1352. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1905328>.
- Forst, Rainer (2021). Die Demokratie in der Krise. Frankfurter Rundschau Online. Retrieved from: <https://www.fr.de/kultur/gesellschaft/die-demokratie-in-der-krise-90156539.html> [12 March 2022].
- Goetz, Klaus H., & Martinsen, Dorte Sindbjerg (2021). COVID-19: a dual challenge to European liberal democracy. *West European Politics*, 44(5-6), 1003-1024. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1930463>.
- Hahlen, Johann, & Kühn, Hannes (2016). Die Flüchtlingskrise als Verwaltungskrise – Beobachtungen zur Agilität des deutschen Verwaltungssystems. *VM Verwaltung & Management*, 22(3), 157-167.
- Hangartner, Dominik, Dinas, Elias, Marbach, Moritz, Matakos, Konstantinos, & Xeftiris, Dimitrios (2019). Does Exposure to the Refugee Crisis Make Natives More Hostile? *American Political Science Review*, 113(2), 442-455. DOI: 10.1017/S0003055418000813.
- Head, Brian W., & Alford, John (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>.

- Hegele, Yvonne, & Schnabel, Johanna (2021). Federalism and the management of the COVID-19 crisis: centralisation, decentralisation and (non-)coordination. *West European Politics*, 44(5-6), 1052-1076. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1873529>.
- Hildebrand, Daniel (2020). Aushöhlung des Parlamentarismus durch die Corona-Pandemie? Ein Zwischenruf zur Lage in Deutschland und Großbritannien. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 51(2), 474-482.
- Höhne, Benjamin (2022). Die Landesparlamente im Zeichen der Emergency Politics in der Corona-Krise. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*. online first, 1-27. DOI: 10.1007/s41358-021-00310-2.
- Holling, Crawford S. (1973). Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4(1), 1-23. <https://doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>.
- Jäckle, Sebastian, & Wagschal, Uwe (2022). Vertrauen in die Politik während der Corona-Krise. *dms – der moderne staat*, 15(1), 1-26. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.04>.
- Kapucu, Naim, Arslan, Tolga, & Collins, Matthew Lloyd (2010). Examining Intergovernmental and Interorganizational Response to Catastrophic Disasters: Toward a Network-Centered Approach. *Administration & Society*, 42(2), 222-247. <https://doi.org/10.1177/0095399710362517>.
- Kersting, Norbert, & Graubner, David (2020). Die digitale Transformation der deutschen Verwaltung. Analysen zu Marktversagen und Daseinsvorsorge in Zeiten der Covid-19-Pandemie. In Wolfgang Roters, Horst Gräf, & Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Zukunft denken und verantworten: Herausforderungen für Politik, Wissenschaft und Gesellschaft im 21. Jahrhundert* (S. 231-252). Wiesbaden: Springer.
- KFF – Kaiser Family Foundation (2022). Global Covid Tracker. Data retrieved from: https://www.kff.org/coronavirus-covid-19/issue-brief/global-covid-19-tracker/?utm_source=web&utm_medium=trending&utm_campaign=covid-19 [19 February 2022].
- Klenk, Tanja, Cacace, Mirella, & Ettelt, Stefanie (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>.
- Kropp, Sabine, Nguyen, Christoph, & Souris, Antonios (2022). Zusammenhalt im Bundesstaat? Bundesfreundliche und opportunistische Argumentationsstrategien in der Pandemie. *dms – der moderne staat*, 15(1), 1-22. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.05>.
- Kuhlmann, Sabine, & Franzke, Jochen (2021). Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective. *Local Government Studies*, online first, 1-23. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12123>.
- Kuipers, Sanneke, & Welsh, Nicholas H. (2017). Taxonomy of the Crisis and Disaster Literature: Themes and Types in 34 Years of Research. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 8(4), 272-283. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12123>.
- Lalonde, Carole (2007). Crisis Management and Organizational Development: Towards the Conception of a Learning Model in Crisis Management. *Organization Development Journal*, 25(1), 17-26.
- Lenz, Alexa (2022). Trust in times of crisis: opportunities and pitfalls of cooperation between volunteers and local governments. *dms – der moderne staat*, 15(1), 1-19. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.09>.
- Lenz, Alexa, Eckhard, Steffen, Obermaier, Klara, & Hoffmann, Pauline (2022). *Wie nimmt die Bevölkerung das Krisenmanagement während der Corona-Pandemie wahr? Repräsentative Bevölkerungsbefragung zur öffentlichen Wahrnehmung in der Corona-Pandemie*. University of Konstanz. Retrieved from: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-2-cwtrntsqw5wm2>.
- Louwerse, Tom, Sieberer, Ulrich, Tuttnauer, Or, & Andeweg, Rudy B. (2021). Opposition in times of crisis: COVID-19 in parliamentary debates. *West European Politics*, 44(5-6), 1025-1051. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1886519>.
- Malandrino, Anna, & Demichelis, Elena (2020). Conflict in decision making and variation in public administration outcomes in Italy during the COVID-19 crisis. *European Policy Analysis*, 6(2), 138-146. <https://doi.org/10.1002/epa2.1093>.
- Merkel, Wolfgang (2020). Who governs in deep crises?: The case of Germany. *Democratic Theory*, 7(2), 1-11. <https://doi.org/10.3167/dt.2020.070202>.
- Miller, Fiona et al. (2010). Resilience and vulnerability: complementary or conflicting concepts? *Ecology and Society*, 15(3), 1-11.

- Moynihan, Donald P. (2009). The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 895-915. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun033>.
- Münch, Ursula (2021). 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. 209-225). Baden-Baden: Nomos.
- Nationale Akademie der Wissenschaften, Leopoldina. (2021). *Ökonomische Konsequenzen der Coronavirus-Pandemie: Diagnosen und Handlungsoptionen*. Halle: Leopoldina. Retrieved from: https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2021_%C3%96konomische_Konsequenzen_der_Coronavirus-Pandemie.pdf.
- Norris, Fran H., Stevens, Susan P., Pfefferbaum, Betty, Wyche, Karen F., & Pfefferbaum, Rose L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1), 127-150. DOI: 10.1007/s10464-007-9156-6.
- Nowell, Branda, Steelman, Todd, Velez, Anne-Lise K., & Yang, Zheng (2018). The Structure of Effective Governance of Disaster Response Networks: Insights From the Field. *American Review of Public Administration*, 48(7), 699-715. <https://doi.org/10.1177/0275074017724225>.
- Ooyen, Robert Chr. von, & Wassermann, Hendrik (2021). Zur Einführung: Freiheit, Demokratie und Grundgesetz im Pandemie-Notstand. In Robert Chr. van Ooyen & Hendrik Wassermann (Hrsg.), *Corona und Grundgesetz* (S. 7-10). Berlin: Duncker & Humblot.
- Person, Christian, Behnke, Nathalie, & Jürgens, Till (2022 forthcoming). Föderale Koordination im Stresstest – zur Rolle der Ministerpräsidentenkonferenz im Pandemie-Management. In Reimut Zohlnhöfer, Thomas Saalfeld, & Fabian Engler (Hrsg.), *Eine Bilanz der vierten Regierung Merkel*. Wiesbaden: Springer VS.
- Reus, Iris (2021). Die mediale Darstellung des Föderalismus während der Corona-Pandemie – Eine Auswertung von Positionen, Konnotationen und Bewertungen in deutschen Tageszeitungen. *dms – der moderne staat*, 14(2), 373-392. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.12>.
- Riedel, Lisa, & Schneider, Gerald (2017). Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015. *Politische Vierteljahresschrift*, 58(1), 23-50.
- Rosenthal, Uriel, Charles, Michael T, & 't Hart, Paul (1989). *Coping with crises: The management of disasters, riots, and terrorism*. Springfield, USA: Charles C Thomas Pub Ltd.
- Schnabel, Johanna, Freiburghaus, Rahel, & Hegele, Yvonne (2022). Crisis management in federal states: the role of peak intergovernmental councils in Germany and Switzerland during the COVID-19 Pandemic. *dms – der moderne staat*, 15(1), 42-61. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.10>.
- Schomaker, Rahel M., & Bauer, Michael W. (2020). What Drives Successful Administrative Performance during Crises? Lessons from Refugee Migration and the Covid-19 Pandemic. *Public Administration Review*, 80(5), 845-850. <https://doi.org/10.1111/puar.13280>.
- Seibel, Wolfgang, Eckardt, Christine Huffert, Friedrich, Mende, Lisa & Wiese, Lorenz (2022). Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen. *dms – der moderne staat*, 15(1), 109-129. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.12>.
- Siefken, Sven T., & Hünermund, Sebastian (2021). Der Bundestag in der Corona-Krise. Zwischen materieller Mitwirkung und kommunikativen Defiziten. *dms – der moderne staat*, 14(2), 392-411. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.05>.
- Steytler, Nico (2022). *Comparative federalism and Covid-19: Combating the pandemic*. New York, NY: Routledge.
- Störr-Ritter, Dorothea (2019). Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise – Umsetzungsprobleme und Erfüllungsaufwand in Ländern und Kommunen aus Sicht der Praxis. In Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann, & Isabella Proeller (Hrsg.), *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise* (S. 127-140). Baden-Baden: Nomos.
- Thränhardt, Dietrich (2020). Integrationspolitik im deutschen Föderalismus: eine Implementationsanalyse. In Felix Knüpling, Mario Kölling, Sabine Kropp, & Henrik Scheller (Hrsg.), *Reformbaustelle Bundesstaat* (S. 485-515). Wiesbaden: Springer.

- Verenkotte, Christoph (2019). Digitalisierung des Flüchtlingsmanagements: Erfolgreiche Erweiterung des Ausländerzentralregisters mit iterativer Softwareentwicklung. In Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann, & Isabella Proeller (Hrsg.), *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise* (S. 43-48). Baden-Baden: Nomos.
- Webb, Gary R, & Chevreau, Francois-Regis (2006). Planning to improvise: the importance of creativity and flexibility in crisis response. *International Journal of Emergency Management*, 3(1), 66-72. DOI:10.1504/IJEM.2006.010282.
- Yang, Kai-Cheng et al. (2021). The COVID-19 infodemic: twitter versus facebook. *Big Data & Society* 8(1), online first, 1-16. DOI: 10.1177/20539517211013861.

Contact the authors:

Prof. Dr. Nathalie Behnke, Leiterin des Arbeitsbereichs Öffentliche Verwaltung/
Public Policy, Geschäftsführende Direktorin des Instituts für Politikwissenschaft,
Technische Universität Darmstadt, Dolivostr. 15, 64293 Darmstadt,
email: nathalie.behnke@tu-darmstadt.de.

Jun.-Prof. Dr. Steffen Eckhard, Chair for Public Administration/ Organization Theory,
Department of Politics and Administration, University of Konstanz, Box D89, Univer-
sitätsstr. 10, 78457 Konstanz, email: steffen.eckhard@uni-konstanz.de.

Sabine Kropp, Christoph Nguyen, Antonios Souris

Zusammenhalt im Bundesstaat? Bundesfreundliche und opportunistische Argumentationsstrategien in der Pandemie

Zusammenfassung

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

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

Abstract

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

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

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

1 Föderalismus in der Krise?

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

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

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

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

oder einer kreisfreien Stadt zusätzliche Maßnahmen ergreifen könne („Bundesnotbremse“). Erst mit den Erleichterungen der Sommermonate und dem Bundestagswahlkampf trat die Pandemie – und mit ihr das föderale Krisenmanagement – in den Hintergrund.

Dass einzelne Landesregierungen im Laufe der Covid-19-Krise regelmäßig von auf der MPK gemeinsam beschlossenen Maßnahmen abwichen, scheint auf den ersten Blick eine Interpretation zu stützen, die föderale Systeme als Gelegenheitsstruktur für opportunistische Strategien begreift (Bednar, 2009, p. 15). Demzufolge versuchen einzelne Gliedstaaten (oder der Bund), auf Kosten der anderen föderalen Einheiten Legitimationsgewinne zu erzielen oder ihre eigenen (fiskalischen, kompetenziellen) Ressourcen zu mehren. Angesichts der fast alle Lebensbereiche umfassenden Covid-19-Krise und eines hohen elektoralen Drucks sind solche Strategien plausibel. Für das Wahljahr 2021 waren mehrere Landtagswahlen und die Bundestagswahl angesetzt, was dem Wettbewerb zwischen den Parteien und ihrem Bedürfnis nach wechselseitiger Abgrenzung – auch auf Kosten des jeweils anderen – Auftrieb gab. Dies galt auch und insbesondere für die umstrittenen Entscheidungen, die den Infektionsschutz betrafen. Gleichzeitig aber gilt die Bundesrepublik als Beispiel eines föderalen Systems, das von Solidarität, dem Bemühen um gemeinsame Lösungen und weniger von Wettbewerb geprägt ist (Sturm, 2015, S. 73). Die „Bundestreue“, die das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz bereits am 21. Mai 1952 in seiner Entscheidung zur Wohnungsbauförderung⁴ formuliert hat (Egli, 2010, S. 78 f.), verpflichtet zu bundesfreundlichem Verhalten. Anderen bundesstaatlichen Einheiten soll durch die eigene Interessen- und Kompetenzausübung kein Schaden zugefügt werden, während das gesamtstaatliche Wohl durch das Zusammenwirken von Bund und den einzelnen Ländern bewahrt und gefördert werden soll. Dem Egoismus von Bund und Ländern sind damit verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt (Leonardy, 1999; Reuter, 1991, S. 36; Vogel, 2019, S. 825) – diese müssen im Einzelfall allerdings ausgelegt werden.

Den inneren Zusammenhalt des Bundesstaates in der Corona-Pandemie zu bewahren, geriet zu einer schwierigen Aufgabe. Dies betraf nicht nur die konkreten Regelungen zum Infektionsschutz (siehe Behnke & Person in diesem Heft), sondern auch die politische Kommunikation. Die nachfolgende Analyse widmet sich den Argumentationsstrategien der landespolitischen Akteure in den Debatten über das föderale Krisenmanagement in der Covid-19-Pandemie. Im Mittelpunkt steht die Frage, inwiefern sie die bundesstaatliche Ordnung als Gelegenheitsstruktur für opportunistische Argumentationsstrategien nutzen oder im Sinne des bundesfreundlichen Verhaltens auf kooperative, solidarische Normen rekurrieren. Der Beitrag nähert sich dem Thema über Plenardebatten in den deutschen Landtagen zwischen Februar 2020, als die ersten Covid-19-Infektionen in Deutschland registriert wurden, und der Bundestagswahl am 26. September 2021. In den Debatten kritisieren und unterstützen die Sprecher die Maßnahmen zum Infektionsschutz, gemeinsame Beschlüsse von Bund und Ländern werden angegriffen und verteidigt, Verantwortungen werden wechselseitig zugewiesen und parteipolitische Positionen ausgefochten. Landtagsdebatten sind kommunikative, an die Öffentlichkeit gerichtete Diskurse (Schmidt, 2008, p. 321), in denen die Sprecher ihre Positionen bereits festgelegt haben. Untersucht werden somit nicht die föderalen Entscheidungsprozesse oder die Positionsbildung einzelner Parteien. Von Interesse ist vielmehr, wie die landespolitischen Akteure in den Parlamentsdebatten das föderale Pandemiemanagement diskursiv verarbeiten und in der Öffentlichkeit vermitteln.

2 „Bundesfreundliches Verhalten“ und „Opportunismus“

Jenna Bednar (2009) verweist in ihrer wegweisenden Arbeit darauf, dass Föderalismus gerade nicht, wie normative Theorien dies nahelegen (Federalist Papers No. 10, Hamilton, Madison & Jay, 1989), eine Vorkehrung gegen die Herrschaft selbstsüchtiger, egoistischer politischer Eliten bietet. Föderale Systeme setzten, so ihr Kernargument, vielmehr institutionalisierte Anreize, opportunistische Strategien zu verfolgen (Bednar, 2009, p. 13). Für Demokratien ist Opportunismus ein Problem, denn es zersetzt Vertrauen, setzt Verantwortlichkeiten außer Kraft und schädigt Institutionen. Opportunismus bedeutet allgemein ein strategisches Verhalten egoistisch-rationaler, nutzenmaximierender Akteure, die sich flexibel an sich verändernde Umgebungen anpassen und dabei Abstriche an der allgemeinen Wohlfahrt in Kauf nehmen (hierzu Williamson, 1993, p. 98; Bednar, 2009, p. 9). In Bundesstaaten können einzelne Gliedstaaten nicht von der Teilhabe an öffentlichen Gütern (Bednar nennt militärische Sicherheit, verbesserte Repräsentation oder ökonomische Effizienz und Innovation) ausgeschlossen werden, sie bieten den Regierungen daher die Gelegenheit zum Trittbrettfahren. Regierungen beider staatlicher Ebenen werden demzufolge versuchen, die Kosten zu minimieren, die sie für die Herstellung von öffentlichen Gütern – wie den Infektionsschutz – aufbringen müssen. Die Gliedstaaten schieben bei unpopulären Maßnahmen die Lasten voraussichtlich anderen bundesstaatlichen Einheiten oder der Gesamtheit des Bundesstaates zu (*burden-shifting*), oder sie „drücken“ sich vor der Übernahme von Verantwortung (*shirking*), während sie gleichzeitig von der gemeinschaftlichen Herstellung öffentlicher Güter profitieren. Eine Landesregierung könnte somit versucht sein, über den Bund oder mit der Ländergesamtheit restriktive Maßnahmen zum Infektionsschutz zu beschließen oder den eigenen Beitrag des Landes gegenüber der Öffentlichkeit so darzustellen, dass sie selbst in positiverem Licht erscheint.

Die für den deutschen Bundesstaat typische Aufgaben- und Funktionsverflechtung und der Umstand, dass Entscheidungen in den Gremien des kooperativen Föderalismus vorbereitet werden, erschweren es den Bürgern, die politische Verantwortung für Maßnahmen der jeweils verantwortlichen föderalen Einheit zuzuordnen (Scharpf, Reissert & Schnabel, 1976; Lehmbruch, 2000). Sie wird von beiden Ebenen gemeinsam getragen und innerhalb bundesstaatlicher Gremien ausgehandelt, weshalb die Regierungen es einfacher haben, Ansprüche und Kritik abzuweisen (Scharpf, Reissert & Schnabel, 1976, S. 20). Die Landesregierungen und die sie stützenden Parlamentsfraktionen können die Schuld für Fehler oder wenig effiziente Maßnahmen – hier: der Pandemiebekämpfung – aufgrund des Mangels an Transparenz der jeweils anderen Ebene oder der Ländergesamtheit (mit und ohne den Bund) zuweisen, selbst wenn sie im Rahmen ihrer ausschließlichen Zuständigkeiten verantwortlich sind. Landesregierungen und die sie konstituierenden Koalitionsparteien sind deshalb voraussichtlich gerade in Krisenzeiten und während des Wahlkampfes versucht, in der politischen Kommunikation aus diesem demokratiepolitisch nachteiligen Zustand der Verantwortungsdiffusion einen legitimatorischen Vorteil zu ziehen. Es liegt insofern nahe, dass sie auf die gemeinsamen Verantwortlichkeiten der Länder oder von Bund und Ländern rekurrieren oder versuchen, die Schuld auf andere föderale Einheiten oder das „bundesstaatliche Kollektiv“ abzuschieben.

Es ist ein Unterschied, ob, wie im theoretischen Ausgangskonzept von Bednar, opportunistisches Entscheidungsverhalten untersucht wird oder ob diskursive Prozesse in Parlamenten, also die Vermittlung oft bereits getroffener Entscheidungen gegenüber

der Öffentlichkeit, im Mittelpunkt einer Untersuchung stehen. Die Theorie erweist sich als abstrakt, konzeptionell stark verdichtet und empirisch kaum operationalisierbar (siehe auch Schnabel, 2020, pp. 44-74). Die Sprecher in den Plenardebatten werden wohl kaum öffentlich mitteilen, dass sie sich vor der Übernahme von Verantwortung „drücken“ möchten. Außerdem wird in den Debatten nicht ersichtlich, ob sie auf die von anderen föderalen Einheiten getragene Verantwortung Bezug nehmen, um sich selbst zu entlasten, oder ob dies dazu dient, Verantwortung tatsächlich zu „verschieben“. Solche Bezugnahmen können auch schlicht die faktische Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern reflektieren. Mehrebenensysteme lassen zudem ein deutlich vielfältigeres Repertoire an politischen Strategien zu, weshalb wir die Ausgangsüberlegungen für die Untersuchung von Diskursen rekonzeptualisieren. In der sozialwissenschaftlichen Forschung werden verschiedene opportunistische Strategien diskutiert (für einen Überblick: König & Wenzelburger, 2014, p. 418). Hier sind vor allem drei von besonderer Bedeutung.

Die erste bezieht sich auf (explizite) Schuldzuweisungen („*blame shifting*“). Die Sprecher versuchen in den Parlamentsdebatten von sich abzulenken, indem das Fehlverhalten anderer föderaler Einheiten oder des „bundesstaatlichen Kollektivs“ herausgestellt wird (siehe auch Sturm, 2021, S. 187 f.). Von Interesse ist zweitens das „*credit claiming*“ (Nicholson-Crotty & Theobald, 2010). Es impliziert, dass Sprecher versuchen, nicht einer anderen Regierung im Bundesstaat die Schuld oder Lasten zuzuschreiben, sondern den eigenen Erfolg in Abgrenzung oder im Vergleich zu anderen bundesstaatlichen Einheiten herauszustellen (Hood, 2011, p. 9). Um herauszufinden, ob ein Akteur die Leistung anderer für sich reklamiert, müsste für jeden Einzelfall überprüft werden, wer diese Leistung tatsächlich erbracht hat. Dies ist jedoch in einem längeren Untersuchungszeitraum mit vielen Akteuren empirisch kaum zu leisten. Deshalb konzentrieren wir uns im Folgenden auf die Kategorie des Eigenlobs („*self-praise*“). Dieses kann sich auch auf eine tatsächlich selbst erbrachte positive Leistung beziehen (Glazer & Segendorff, 2001, p. 2). Gerade in der Pandemie fallen viele Maßnahmen formal-rechtlich unter die ausschließliche Zuständigkeit der Länder. Deshalb ist zu vermuten, dass Sprecher der regierungstragenden Fraktionen in parlamentarischen Debatten eigene Leistungen und Errungenschaften im Pandemiemanagement besonders hervorheben und damit *self-praise* in Abgrenzung von anderen Ländern oder dem Bund als „weichere“ Variante opportunistischen Verhaltens einsetzen. Hinzu kommt, dass Krisen häufig einen „Rally ’round the flag“-Effekt erzeugen (Dietz, Roßteutscher, Scherer & Stövsand, 2021). Ein z. B. die anderen Regierungen im Bundesstaat schädigendes Verhalten eines Ministerpräsidenten beschert ihm oder ihr – zumal in Krisenzeiten – nicht zwangsläufig einen elektoralen Vorteil. Die wechselseitige Schuldzuweisung liegt als Strategie deshalb voraussichtlich dann nahe, wenn die Bevölkerung Maßnahmen ablehnt oder als wenig effektiv betrachtet und Entscheidungsträger sich hierzu responsiv verhalten.⁵

Der Rekurs auf die Verantwortung anderer föderaler Einheiten oder auf die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern bzw. der Ländergesamtheit ist eine dritte Strategie, in der einschlägigen Literatur allgemein auch „*passing the buck*“ (eine Art Schwarzer-Peter-Spiel) genannt (Weaver, 1986, pp. 386-387). Anders als beim „*blame shifting*“ bezieht sich diese Strategie in unserer Untersuchung nicht auf getroffene Entscheidungen, sondern zumeist auf Zuständigkeitsverteilungen. Sprecher heben in den Parlamentsdebatten z. B. die Zuständigkeit einer anderen föderalen Ein-

heit oder Ebene hervor, um sich selbst zu entlasten. Diese Strategie liegt nahe, weil sich die Bürger oft nicht bewusst sind, wer im komplex organisierten Bundesstaat eigentlich wofür zuständig ist (siehe Scharpf, Reissert & Schnabel, 1976, S. 20; Harrison, 1996, p. 20).⁶ Ähnlich wie beim Eigenlob beziehen sich die Sprecher auch auf die *tatsächliche* Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und die gegebene Aufgabenverflechtung, um Legitimationsverluste zu vermeiden: Man möchte *kein* Teil der politischen „Haftungsgemeinschaft“ sein oder zumindest verdeutlichen, dass man nur *ein* Teil eben dieser Gemeinschaft ist und will so das „Kollektiv“ in die Pflicht nehmen. „*Passing the buck*“ und „*self-praise*“ sind „weichere“ Varianten des „Opportunismus“ als „*blame shifting*“, da sie zwar mit einem situativ angepassten, auf den eigenen Vorteil bedachten Verhalten einhergehen, aber Dritte allenfalls indirekt schädigen. Wir gehen im Folgenden davon aus, dass opportunistische Argumentationsstrategien in der Krise vorkommen, dass die beiden „weicheren“ Varianten insbesondere von Parteien in Regierungsverantwortung eingesetzt werden und „*blame shifting*“ bei wachsendem Problemdruck häufiger eingesetzt wird.

„Opportunismus“ ist negativ konnotiert, da er das Vertrauen in demokratische Institutionen langfristig untergräbt. Soll Föderalismus eine robuste Ordnung bleiben, bedarf er wirksamer, sich möglichst überlappender Sicherungen („*safeguards*“; Bednar, 2009, pp. 105 ff.). Der kooperative Bundesstaat, der Bund und Länder in eine Verantwortungsgemeinschaft zwingt, ist dabei eine ambivalente institutionelle Struktur. Einerseits tendiert er dazu, Verantwortlichkeiten zu verschleiern; er setzt damit Anreize für Opportunismus. Andererseits ist die intergouvernementale Koordinierung stark institutionalisiert und durchzieht alle administrativen und politischen Ebenen (Behnke & Kropp, 2021, pp. 42-46). Die Beteiligten treffen somit in „iterierten“ Verhandlungssituationen immer wieder aufeinander (Axelrod, 1978; Kropp, 2021, p. 138). Dieses Merkmal dämmt schädigendes Verhalten („Defektieren“) ein, fördert eine ähnliche Sichtweise auf Probleme und lässt kooperative, „bundesfreundliche“ Verhaltensweisen wahrscheinlicher werden.

Diese Sicherung kann jedoch nur funktionieren, wenn die Institutionen des kooperativen Bundesstaates von entsprechenden normativen Prinzipien unterfüttert und stabilisiert werden (siehe hier auch „*comity*“, Burgess, 2006; bereits: Livingston, 1952, p. 929). Im deutschen Modell ist die „Bundestreue“ (auch „Rechtspflicht zum bundesfreundlichen Verhalten“ genannt) durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als ungeschriebener Grundsatz des Grundgesetzes und verfassungsrechtliche Maßstäbe normiert (Bauer, 1992; Bleckmann, 1991; Egli, 2010). Das BVerfG hat daraus Rechtsfolgen abgeleitet, die weitreichende Konsequenzen für den Modus Operandi im deutschen Bundesstaat haben. Albert Bleckmann (1991, p. 901) verweist auf Entscheidungen des BVerfG, „... nach denen die Bundestreue im kooperativen Föderalismus den Stil und das *procedere* [sic] der Zusammenarbeit festlegt ..., die Länder und der Bund bei diesen Verhandlungen sachlich argumentieren müssen ..., Bund und Länder verpflichtet sind, etwa durch den Finanzausgleich die Interessen auch der anderen Bundesländer positiv zu fördern ... und dafür zu sorgen, daß [sic] das Grundgesetz in der Verfassungswirklichkeit durchgesetzt wird ...“. Damit geht eine von der Opportunismus-These abweichende Sichtweise auf Föderalismus einher (Leonardy, 1999), welche den Annahmen von Rational-Choice-Theorien entgegengesetzt ist: Die Handlungen der Akteure sollen (idealiter) nicht von ihrem Bestreben nach eigener Nutzenmaximierung, sondern von gegenseitiger Rücksichtnahme, Solidarität und kooperativen Orientierungen angeleitet werden.

Die primär aus dem juristischen Schrifttum abgeleiteten Implikationen der „Bundesstreue“ für Entscheidungen und Verhandlungen im Bundesstaat werden hier um eine kommunikative Dimension erweitert. Bundesfreundliche und kooperative Normen besitzen im deutschen Bundesstaat verfassungsrechtlichen Rang; sie sind in der föderalen Praxis seit Bestehen der Bundesrepublik im politischen Alltag fest verankert und von den Akteuren verinnerlicht (Weichlein, 2020, S. 99 ff.). Insofern sollte sich das bundesfreundliche Verhalten auch in der politischen Kommunikation in entsprechende Argumentationsstrategien übersetzen. Wir definieren zwei bundesfreundliche Argumentationsstrategien. Zum einen „*Kooperation*“: Politiker können auf die grundlegende Bedeutung oder konkrete Situationen der Zusammenarbeit im Krisenmanagement zwischen den Ländern, zwischen Bund und Ländern oder mit anderen föderalen Einheiten und Akteuren rekurrieren. Beschlüsse der MPK mit der Kanzlerin werden in diesem Sinne als Ergebnisse gelungener Kooperation gegenüber der Öffentlichkeit vermittelt. Zum anderen kann der „*Eigenwert des Föderalismus*“ in den Mittelpunkt der Argumentation gestellt werden, indem dessen Vorteile in der Pandemiebekämpfung betont werden: die Umsetzung regional angepasster Maßnahmen und gegenseitige Lerneffekte im Krisenmanagement (Länder als „Politiklabore“, siehe Sturm, 2021, S. 185).

Zudem ist die vertikale Integration des Parteiensystems ein Element, das den politischen Zusammenhalt im Bundesstaat stärkt (Riker, 1964; Bednar, 2009, pp. 113-116; kritisch: Detterbeck, 2016). Der deutsche Bundesstaat ist davon geprägt, dass die Parteien, von einzelnen regionalen Besonderheiten abgesehen, das föderale Prinzip innerhalb ihrer Organisation nachbilden. Fast alle Parteien mit parlamentarischer Repräsentation besitzen in jedem Bundesland einen Verband. Föderale Konflikte können somit ansatzweise auch innerhalb der Parteien ausbalanciert werden. Die Landesverbände besitzen jedoch seit jeher eine beträchtliche Autonomie (Weichlein, 2020, S. 102-106); sie positionieren sich in einzelnen Politikfeldern durchaus unterschiedlich (Bräuninger, Debus, Müller & Stecker, 2020, S. 69 ff.). Vor allem aber ist durch die zunehmende Fragmentierung des Parteiensystems die Koalitionslandschaft bunter geworden. Parteien in Landesregierungen müssen mit jeweils unterschiedlichen Koalitionspartnern Kompromisse eingehen, sie setzen daher oft andere Prioritäten als ihre Bundespartei oder andere Landesverbände, was für die Kohäsion des Bundesstaats eine Herausforderung darstellt. Diese Konstellation eröffnet die Möglichkeit eines opportunistischen Mehrebenenspiels „über Bande“ bzw. „über Kreuz“. Die Akteure können so argumentieren, dass sie anderen Landesverbänden der eigenen Partei oder den „eigenen“ Mitgliedern im Bundeskabinett keinen Schaden zufügen. Wahrscheinlicher ist – so deshalb eine weitere Annahme –, dass konkurrierende Parteien im Bund und anderen Ländern die Adressaten von Schuldzuweisungen sind, selbst wenn man mit diesen im eigenen Land koalitiert, oder die Sprecher die Leistungen der eigenen Partei, wenngleich in einem anderen Land oder im Bund, hervorheben.

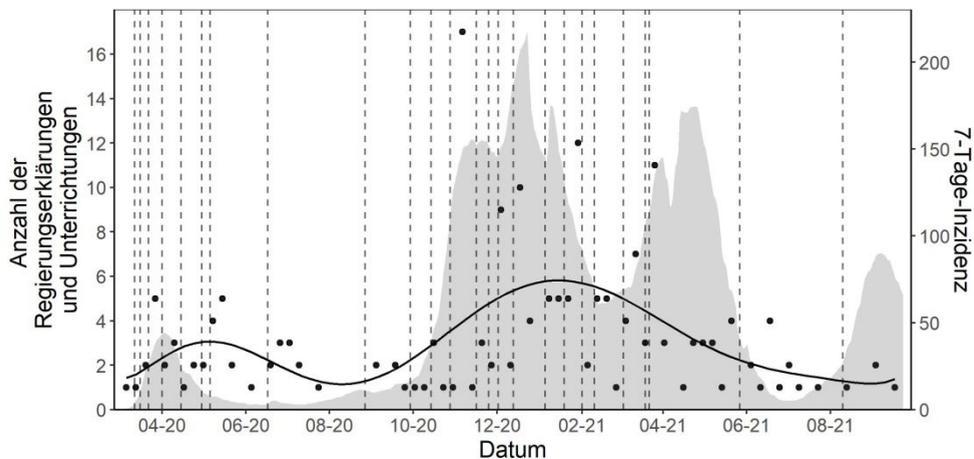
3 Daten und Methoden

Die empirische Analyse richtet sich auf die Landtage, nicht auf den Bundesrat. Zum einen vertreten die Landesregierungen dort die von der Koalition im Kabinett verhandelte Position und nicht die der einzelnen Parteien. Zum anderen ist der Bundesrat jedenfalls mit Blick auf die monatlichen Plenarsitzungen kein „Redeparlament“, in dem

jede Landesregierung ihre jeweilige Positionierung öffentlich begründet (Müller, Sturm, Finke & Souris, 2020, S. 49). Nicht selten werden Entscheidungen im Plenum ohne weitere Aussprache getroffen. Die gesetzgeberische Funktion der Landtage war in der Pandemie zwar begrenzt. Das IfSG (insbesondere § 32) ermächtigt die Landesregierungen, Rechtsverordnungen zu erlassen, mit denen die Grundrechte eingeschränkt werden können. Gleichwohl greift der Eindruck zu kurz, dass Regieren in der Pandemie in den Ländern zu einer überwiegend exekutiven Veranstaltung geriet (Kersten & Rixen, 2020, S. 95; kritisch: Höhne, 2022). Erstens passten die Landtage ihre die Arbeitsweise und internen Abläufe an die Bedingungen der Pandemie an. Zweitens wurden bereits im Frühjahr 2020 Gesetzesinitiativen forciert, die eine stärkere Mitwirkung der Landtage beim Erlass jener Rechtsverordnungen einforderten. In einigen Ländern wurden Parlamentsbeteiligungsgesetze beschlossen. Diese definieren die konkrete Reichweite der „Beteiligung“ unterschiedlich, stellen aber zumindest sicher, dass die Landtage über die Corona-Verordnungen der Landesregierungen zeitnah informiert werden (Waldhoff, 2021, S. 2776). Die Landtage machten drittens insbesondere von ihrer Kommunikationsfunktion regen Gebrauch. Über die öffentliche Debatte in Parlamenten lassen sich Transparenz und Öffentlichkeit von politischen Entscheidungen herstellen. Gleichzeitig sollen die Anliegen der Bürger artikuliert werden und so Einzug in die politische Entscheidungsfindung erhalten (Marschall, 2018, S. 130). Dies ist mit Blick auf die Covid-19-Maßnahmen in der Pandemie unerlässlich, die in ungeahnter Tiefe und Schwere in das Leben jedes einzelnen eingreifen. Im Rahmen einer Auswertung der Plenarprotokolle haben wir insgesamt 2.677 parlamentarische Vorgänge mit unmittelbarem Bezug zur Corona-Pandemie erfasst, die zwischen dem 1. Februar 2020 und der Bundestagswahl am 26. September 2021 in den 16 Landtagen debattiert wurden. Darunter finden sich 202 Debatten über Regierungserklärungen und Unterrichtungen der Parlamente durch die Landesregierungen⁷, die im Mittelpunkt dieser Analyse stehen.

Für die *qualitative* Inhaltskodierung war eine Auswahl unerlässlich. Die 202 Debatten sind geeignet, um die Argumentationsstrategien im Hinblick auf föderale Entscheidungssituationen im Management der Covid-19-Pandemie zu analysieren. In Regierungserklärungen können die Regierungsvertreter wichtige politische Vorhaben, Weichenstellungen oder Korrekturen öffentlichkeitswirksam erläutern (Korte, 2002, S. 12). Mittels Unterrichtungen setzen die Regierungen das Parlament über aktuelle Entwicklungen in Kenntnis. Der grundsätzliche Ablauf der Debatten ist in allen Parlamenten gleich: Nach der Erklärung oder dem Bericht der Regierungsvertreter folgt die Aussprache, in der die einzelnen Fraktionen zu Wort kommen. Das Management der Covid-19-Pandemie ist dynamisch, komplex und erklärungsbedürftig, zumal der Erfolg der Maßnahmen zum Infektionsschutz von der gesellschaftlichen Akzeptanz abhängt. Regierungserklärungen und Unterrichtungen fanden daher in allen Landtagen regelmäßig (wobei es Unterschiede in der Häufigkeit gibt, Online-Anhang, *Tabellen C und D*) und unter Teilnahme der Spitzenpolitiker (Ministerpräsidenten, Fraktionsvorsitzende) statt. Die Debatten waren somit zentrale Ereignisse in der politischen Auseinandersetzung über die Corona-Politik von Bund und Ländern und dienten eben auch dazu, die Beschlüsse, die von den Ministerpräsidenten und der Kanzlerin „hinter verschlossenen Türen“ entschieden wurden, diskursiv zu verarbeiten. Häufig fanden die Debatten deshalb kurz vor oder kurz nach den MPK-Sitzungen mit der Kanzlerin statt (*Abbildung 1*).

Abbildung 1: Regierungserklärungen und Unterrichtungen der Regierungen in den Landtagen



Lesehilfe: Die Abbildung beschreibt die wöchentlich aggregierte Anzahl der Regierungserklärungen und Unterrichtungen sowie die 7-Tage-Inzidenz der Covid-19-Infektionen in Deutschland. Vertikale Linien markieren die Treffen der MPK mit der Kanzlerin. Die Punkte geben die wöchentlich aggregierte Anzahl der Regierungserklärungen und Unterrichtungen an. Die schwarze Linie fasst die Entwicklung im Erhebungszeitraum durch einen polynominalen Trend zusammen.

Quelle: Eigene Darstellung; Inzidenzzahlen auf Basis der Daten des Robert Koch-Instituts.

Datenquelle für die Inhaltsanalyse sind die amtlichen, stenografischen Protokolle der Plenarsitzungen. Diese Protokolle wurden auf den Webseiten der Landtage heruntergeladen und in die Software MAXQDA eingepflegt, mit der (qualitative) Inhaltsanalysen computergestützt organisiert und durchgeführt werden können. Deren Umsetzung orientiert sich am Ablaufmodell qualitativer Inhaltsanalyse nach Mayring (2015, S. 61-64). Von zentraler Bedeutung ist daher das Kategoriensystem (Online-Anhang, *Tabelle B*). Dieses wurde wie folgt entwickelt: Die fünf aus der Theorie abgeleiteten Argumentationsstrategien wurden als Überkategorien festgelegt (Online-Anhang, *Tabelle A*). Im ersten Schritt wurden sie in einem *Pretest* anhand einer Auswahl an Debatten auf ihre Plausibilität hin überprüft. Beschreibungen und Definitionen wurden daraufhin konkretisiert sowie mit Ankerzitaten versehen. Im zweiten Schritt wurde den Teammitgliedern als Probekodierung jeweils ein Landtag zugewiesen, für den alle verfügbaren Debatten kodiert wurden. Die Ergebnisse der Kodierungen wurden regelmäßig miteinander verglichen und diskutiert. Das Kategoriensystem wurde daraufhin erneut präzisiert und um Unterkategorien ergänzt. Ein Beispiel: Beim „*blame shifting*“ fiel auf, dass es verschiedene Adressaten von Schuld gibt, darunter der Bund bzw. die Bundesregierung, spezifische Bundesakteure, andere Länder oder die MPK. Mit Hilfe der Unterkategorien (Online-Anhang, *Tabelle B*) lassen sich die Adressaten der Schuldzuweisungen genau erfassen. Im dritten Schritt wurden mit dieser Version des Kategoriensystems alle Debatten kodiert. Parallel wurden unklare Textstellen gesammelt und in Teamtreffen diskutiert. Daraufhin wurden einzelne Kategorien nochmals präzisiert und die Ankerzitate aktualisiert. Kodierungen wurden, falls notwendig, angepasst.

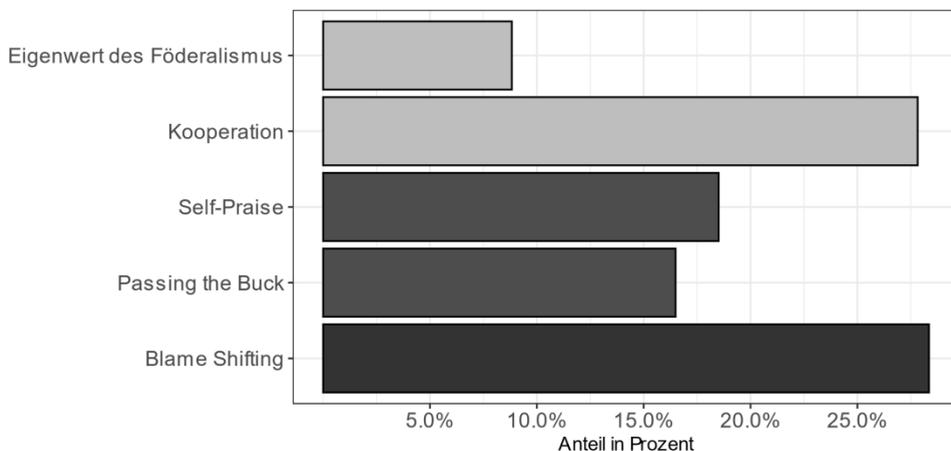
Die Debatten wurden so kodiert, dass bestimmte Textabschnitte einer Argumentationsstrategie sowie einer Fraktion zugeordnet werden. Im Unterschied zu anderen Tech-

niken der Inhaltsanalyse, die sich auf bestimmte Wörter (Bräuninger, Debus, Müller & Stecker, 2020, S. 29 ff.) oder Satzteile (Volkens et al., 2020) beziehen, wurde die Länge dieser Textstellen nicht im Vorhinein definiert. Entscheidend ist der inhaltliche Kontext (für eine ähnliche Vorgehensweise siehe Kropp & Nguyen, 2020, S. 169; Weiß, König, Stecker, Müller, Blätte & Lewandowsky, 2021, S. 46 ff.). Während des Kodierens hat sich gezeigt, dass sich die Länge der entsprechenden Textstellen zwischen einem Halbsatz und einem Absatz (die von der Parlamentsdokumentation in die stenografischen Protokolle eingefügt werden) bewegt.

Durch die regelmäßige Diskussion und gemeinsame Präzisierung des Kategoriensystems konnten eindeutige Zuordnungen zwischen den einzelnen Kategorien sichergestellt werden. Falls die Relevanz einer Textstelle oder ihre Zuordnung zu einer Kategorie unklar war, wurde im Team entschieden. Jede einzelne kodierte Textstelle wurde von (mindestens) einem zweiten Kodierer oder einer zweiten Kodiererin überprüft. Insgesamt wurden so aus den 202 Debatten 4.360 kodierte Textstellen generiert. In Verbindung mit den Kontextinformationen, die in MAXQDA für die kodierte Textstellen hinterlegt wurden, ist ein neuer Datensatz entstanden. Dieser wurde zur Überprüfung der oben genannten Annahmen deskriptiv ausgewertet; die Befunde wurden mit illustrierenden Aussagen versehen.

4 Empirische Auswertung

Abbildung 2: Argumentationsstrategien in den Landtagsdebatten im Überblick



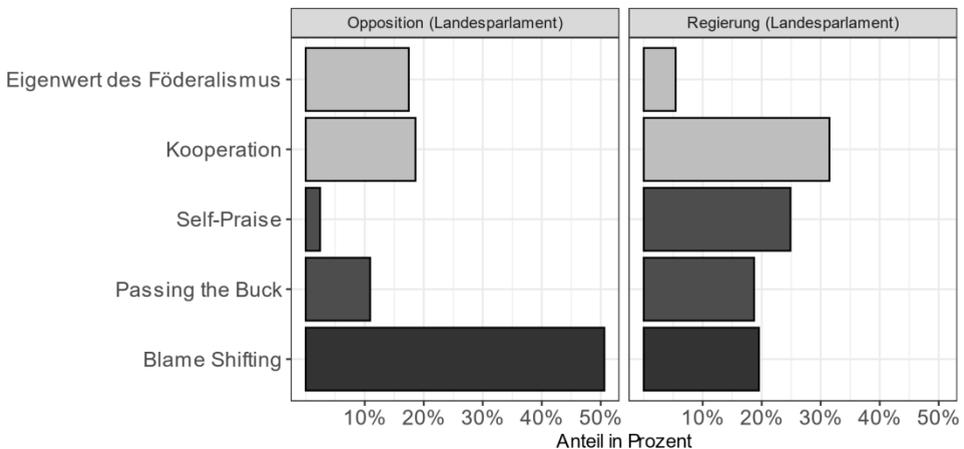
Lesehilfe: Die Abbildung stellt den relativen Anteil der Argumentationsstrategien in den kodierten Landtagsdebatten dar. Bundesfreundliche Strategien werden in hellgrau dargestellt, opportunistische Strategien werden in dunkelgrau oder schwarz dargestellt.

Quelle: Eigene Auswertung.

Die inhaltsanalytische Kodierung der Plenardebatten legt offen, dass sowohl opportunistische als auch bundesfreundliche Argumentationsstrategien die Debatten über die föderale Corona-Politik prägen. Kooperative Normen können opportunistische Strate-

gien einhegen, jedoch nicht verhindern: Über 64% der kodierten Textstellen sind den drei opportunistischen Strategien zuzuordnen (*Abbildung 2*). Davon haben Schuldzuweisungen mit 28% den größten Anteil, während sich 18% auf „*self-praise*“ und 17% der Textstellen auf „*passing the buck*“ beziehen. Die anderen Textstellen entfallen auf die beiden Strategien unter dem Etikett des bundesfreundlichen Verhaltens, wobei der Eigenwert des Föderalismus insgesamt am seltensten von den Sprechern hervorgehoben wird (9% der Textstellen). Der Datensatz ermöglicht eine detaillierte, empirische Auswertung: nach der Zugehörigkeit der Sprecher zum Regierungs- oder Oppositionslager im jeweiligen Landtag, nach Parteizugehörigkeit sowie im Zeitverlauf der Pandemie.

Abbildung 3: Argumentationsstrategien nach Zugehörigkeit zum Regierungs- und Oppositionslager im Landesparlament



Lesehilfe: Die Abbildung stellt den relativen Anteil der Legitimationsstrategien innerhalb des Regierungs- bzw. Oppositionslagers der Landesparlamente dar. Opportunistische Strategien werden schwarz oder dunkelgrau, bundesfreundliche Strategien hellgrau dargestellt.

Quelle: Eigene Auswertung.

4.1 Opportunistische Argumentationsstrategien

Die Wahl der Strategien hängt davon ab, ob ein Sprecher im jeweiligen Landtag zum Regierungs- oder zum Oppositionslager gehört (*Abbildung 3*). Die beiden „weicheren“ Opportunismusstrategien, „*self-praise*“ und „*passing the buck*“, werden – wie theoretisch angenommen – eher von Sprechern des Regierungslagers verfolgt. Auf sie entfallen nahezu alle Textstellen, die als „*self-praise*“ kodiert wurden. „*Self-praise*“ wird von ihnen somit häufiger betrieben als die anderen beiden opportunistischen Strategien (25 zu jeweils 19%). Dabei stechen die Sprecher der Union besonders heraus (*Abbildung 4*). Die kodierten Textstellen zum „*self-praise*“ lassen sich zwei Formen des Eigenlobs zuordnen.

Zum einen wird darauf hingewiesen, dass das Krisenmanagement im eigenen Land besser funktioniert. Das Robert Koch-Institut und auch das Bundesgesundheitsministerium veröffentlichen die Parameter der Pandemie, seien es die täglichen Inzidenz- und

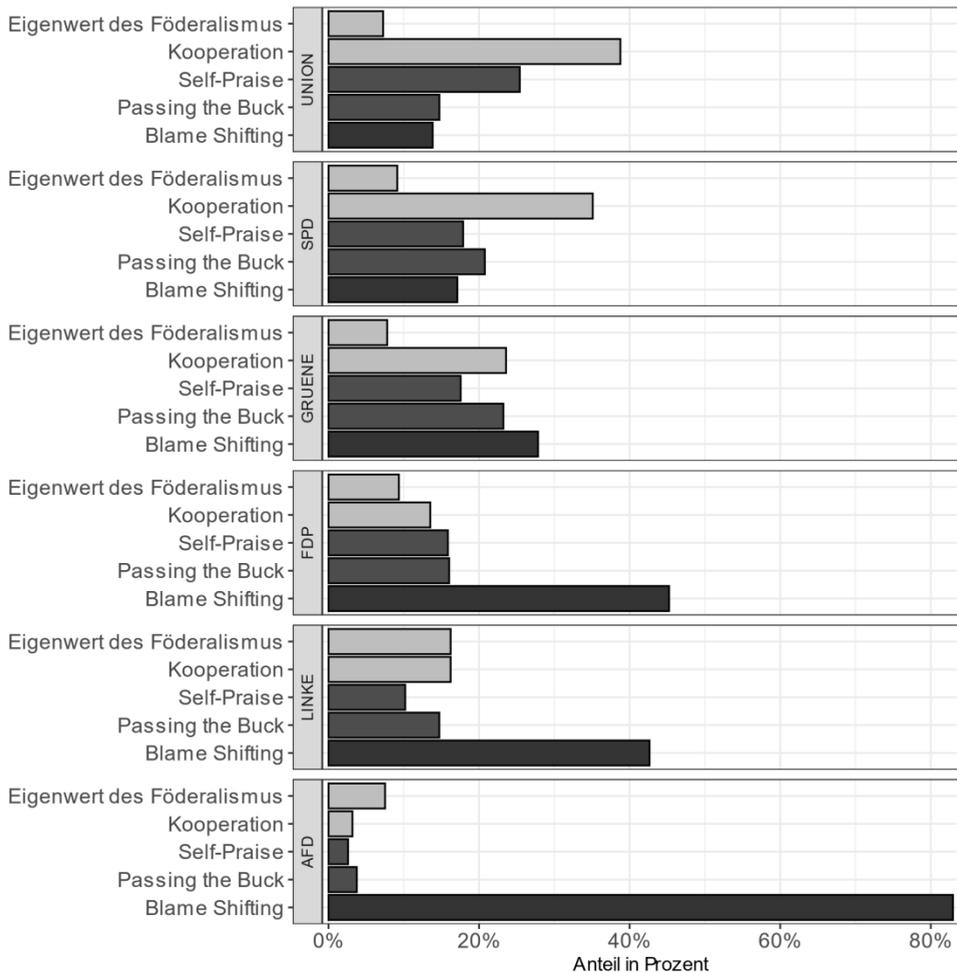
Todeszahlen oder die Impfquoten, getrennt nach Bundesländern. Diese länderspezifischen Informationen fanden Eingang in die mediale Berichterstattung und wurden zu einem allgemeinen Bewertungsmaßstab für das Krisenmanagement auf Landesebene. Die Sprecher des Regierungslagers führten diese Zahlen dann, wenn das eigene Land im Vergleich zu den Nachbarländern oder zum Bundesdurchschnitt besser abschnitt, als Beleg für den Erfolg des Regierungskurses an. Außerdem wird die eigene Rolle im föderalen Krisenmanagement gelobt. Die Landesregierung gehe hierbei voran, wie beispielsweise der CSU-Fraktionsvorsitzende im Bayerischen Landtag im März 2020 betonte. Zwar sei „... jetzt sicher nicht der richtige Zeitpunkt für Ländervergleiche oder Rankings, welche Landesregierung am besten und am schnellsten handelt“, aber es sei „... doch ganz offensichtlich: Bayern und Ministerpräsident Söder sind der Motor für die Bewältigung der Corona-Krise in Deutschland“ (Thomas Kreuzer, Bayerischer Landtag, PIPr. 18/42, S. 5235). Zum anderen geht es den Sprechern des Regierungslagers, vor allem den Ministerpräsidenten selbst, darum, die Beschlüsse der MPK gegenüber der parlamentarischen Öffentlichkeit als das Ergebnis des eigenen Verhandlungsgeschicks und Durchsetzungsvermögens zu verkaufen. Schleswig-Holstein gehörte im Untersuchungszeitraum zu den Ländern mit der im Bundesvergleich niedrigsten Inzidenz an Covid-19-Infektionen. Im Frühjahr 2021 setzte sich Ministerpräsident Daniel Günther (CDU) daher für eine stufenweise Öffnung des öffentlichen Lebens und insbesondere des Einzelhandels ein. Nachdem der Bund-Länder-Beschluss vom 3. März 2021 genau diese Öffnungsperspektive beinhaltete, argumentierte Günther im Landtag, dass er dieses zentrale Anliegen – wie den Bürgern Schleswig-Holsteins versprochen –, auf der MPK durchgesetzt habe (Schleswig-Holsteinischer Landtag, PIPr. 19/114, S. 8666).

Ähnlich wie „*self-praise*“ ist auch der Verweis auf die faktische Kompetenzordnung ein eleganter Weg für die Sprecher des Regierungslagers, um sich selbst zu entlasten. Sie nutzen diese „*passing the buck*“-Strategie deutlich häufiger als die Opposition (Abbildung 3). Die Sprecher auf Landesebene verweisen in den Debatten beispielsweise mit Blick auf die Impfkampagne darauf, dass der Bund den Impfstoff beschaffen müsse, während sich die Länder (und die Kommunen) um die Organisation vor Ort kümmern würden – das entspricht der faktischen Aufgabenteilung, wie sie in der Novelle des Infektionsschutzgesetzes verankert wurde. Außerdem legt der Bund mit der Corona-Impfverordnung⁸ den Rechtsrahmen zur Priorisierung der Schutzimpfungen fest. Der Ministerpräsident Sachsen-Anhalts, Reiner Haseloff (CDU), betonte daher im Magdeburger Landtag: „Wir haben eine klare Zuständigkeit. Die Impfverordnung ist anzuwenden das ist eine Impfverordnung des Bundes“ (Landtag von Sachsen-Anhalt, PIPr. 7/119, S. 11).

„*Blame shifting*“ ist hingegen eine beliebte Strategie der Sprecher des Oppositionslagers. Die Hälfte der Textstellen, die insgesamt für die Sprecher der Oppositionsfraktionen kodiert wurden, fallen in diese Kategorie. Die AfD bedient sich fast ausschließlich dieser Strategie (83% der für diese Partei kodierten Textstellen, Abbildung 4), ihre Haltung kann mit wenigen Ausnahmen als Fundamentalopposition gegen das Krisenmanagement von Bund und Ländern verstanden werden. Schuld trügen laut AfD hauptsächlich die Kanzlerin und die MPK, deren demokratische Legitimation von ihren Sprechern regelmäßig in Zweifel gezogen wurde. Der Vorsitzende der AfD-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus sprach beispielsweise von „einem Coronarat aus Kanzlerin und Länderchefs ..., einem Coronazentralkomitee, das weder im Grundgesetz noch irgendwo als Verfassungsgremium vorgesehen ist“ (Georg Pazderski, Abgeordne-

tenhaus von Berlin, PIPr. 18/69, S. 8211). Ähnliche Argumente werden auch von den Abgeordneten der FDP bemüht, wenngleich diese den Bezug zur SED-Diktatur auslässt: So wurde die MPK vom bayerischen FDP-Fraktionsvorsitzenden als „Kungelrunde“ (Martin Hagen, Bayerischer Landtag, PIPr. 18/78, S. 10158) bezeichnet und sein Kollege in Stuttgart sprach von „einer Art orientalischem Basar der Ministerpräsidenten“ (Hans-Ulrich Rülke, Landtag Baden-Württemberg, PIPr. 16/134, S. 8369). Die FDP verband diese Kritik an der MPK mit Forderungen nach einer stärkeren Beteiligung der Parlamente an der Corona-Politik von Bund und Ländern.

Abbildung 4: Argumentationsstrategien in den Landtagsdebatten nach Parteien



Lesehilfe: Die Abbildung stellt den relativen Anteil der Argumentationsstrategien in den kodierten Landtagsdebatten für die in den Landtagen vertretenen Fraktionen dar, wobei in die Abbildung nur die auch im Bundestag vertretenen Parteien aufgenommen wurden. Opportunistische Strategien sind in schwarz oder dunkelgrau, bundesfreundliche Strategien hellgrau dargestellt.

Quelle: Eigene Auswertung.

Die anderen beiden Oppositionsparteien im Bund, Grüne und Linke, stellen jeweils einen Ministerpräsidenten und sind somit selbst Teil der MPK. Eine democratieschädliche Wirkung wird ihr von diesen Parteien nicht unterstellt, wohl aber werden ihre Beschlüsse in der Sache bemängelt. SPD und Union verzichteten lange auf Schuldzuweisungen an die MPK – das ist wenig überraschend, schließlich stellten sie im Untersuchungszeitraum jeweils sieben Ministerpräsidenten und beeinflussten ganz entscheidend die gemeinsamen Beschlüsse. Das änderte sich erst an Ostern 2021, als die Ministerpräsidenten mit der Kanzlerin in einem nächtlichen Verhandlungsmarathon zwei zusätzliche Feiertage beschlossen („Osterruhe“), nur um diesen Beschluss kurz darauf aufgrund fehlender Umsetzbarkeit wieder zurückzunehmen. Für den Vertrauensverlust in das föderale Krisenmanagement gaben auch die Sprecher von Union und SPD, mitunter die Ministerpräsidenten selbst, der MPK die Schuld (siehe auch *Abbildung 5*). Gleichzeitig verteidigten sie trotz der gescheiterten „Osterruhe“ den Daseinszweck der MPK gegenüber der parlamentarischen Öffentlichkeit. So beispielsweise der CDU-Fraktionsvorsitzende in der Bremischen Bürgerschaft:

„Nein, ich bin froh, dass es diese Konferenz gibt. Dass sie in den vergangenen Wochen und Monaten so stabil zueinander in den Beschlusslagen gehalten haben, ist ein Verdienst und eine Ausprägung unseres Föderalismus und unserer Demokratie und nicht irgendetwas Verstecktes und Klammerheimliches in Hinterzimmern“ (Thomas Röwekamp, Bremische Bürgerschaft, PlPr. 20/24, S. 3097).

Die Daten lassen darüber hinaus zwei grundsätzliche Aussagen über „*blame shifting*“ in föderalen Systemen zu. Erstens versuchen Landespolitiker generell die Verantwortung oder Schuld für Defizite in der Pandemiepolitik eher dem Bund bzw. den Bundespolitikern zuzuschreiben als anderen Ländern bzw. Akteuren in anderen Ländern. Dies weist auf ein institutionell begründetes Zusammengehörigkeitsgefühl der Länder hin, das sich nicht zuletzt auch aus den engen, horizontalen Beziehungen von Landesregierungen und -verwaltungen ergibt. Zweitens bestätigen sich die Annahmen, dass der strategische Verweis auf die Verantwortung oder die Schuld anderer bundesstaatlicher Akteure eine parteipolitische Dimension hat. Nur in Ausnahmefällen (21 Fälle im gesamten Datensatz) werden Parteifreunde im Bund oder in anderen Ländern explizit bloßgestellt; gewöhnlich versucht man stattdessen die Schuld bei Vertretern anderer Parteien „abzuladen“. Besonders spannend ist dabei auch die rhetorische „Akrobatik“, mit der die Sprecher von Union und SPD auf Landesebene den Ministern der jeweils anderen Partei die Schuld für das Missmanagement auf Bundesebene zuschreiben. Für die Sprecher von Union und SPD wurden 87 Schuldzuschreibungen an einen spezifischen Minister auf Bundesebene kodiert. In 81 Fällen weicht die Parteifarbe des Sprechers von der des Adressaten ab. So wurden beispielsweise für die deutlich verspätete Auszahlung der Ausgleichszahlungen für pandemiebedingte Schließungen im Herbst und Winter 2020 („Novemberhilfen“) je nach Parteifarbe der Sprecher entweder Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier (CDU) oder Bundesfinanzminister Olaf Scholz (SPD) verantwortlich gemacht.

4.2 Bundesfreundliche Argumentationsstrategien

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man die bundesstaatlichen Kooperationsnormen untersucht, die, folgt man unseren theoretischen Überlegungen, opportunistische Strate-

gien einhegen sollen. SPD und Union rekurrieren am häufigsten auf die gelungene Kooperation im föderalen Bundesstaat. Ihre Sprecher beziehen sich vor allem auf die Zusammenarbeit mit dem Bund zur Bewältigung der finanziellen Lasten der Krise. Beide Parteien verwiesen in den Landtagsdebatten regelmäßig auf die Wirtschaftshilfen des Bundes. Als sich die zweite Infektionswelle im Spätherbst 2020 weiter aufbaute und diese mittels Schließungen von Gastronomie, Kultur und Tourismus gebrochen werden sollte, sprang der Bund mit der bereits erwähnten „Novemberhilfe“ ein. Der Plan des Bundes sah vor, dass den Betroffenen 75% des Umsatzes aus dem vorangegangenen Jahr als Entschädigung ausgezahlt werden sollte. Gegenüber der parlamentarischen Öffentlichkeit lobte der hessische Ministerpräsident Volker Bouffier (CDU) den Bund für dessen Einsatz: „Ich erkenne ausdrücklich die großzügigen Leistungen des Bundes an. Es war auch nicht die Idee der Länder, 75 % des Umsatzes zugrunde zu legen, was sehr teuer ist“ (Hessischer Landtag, PIPr. 20/60, S. 4595).

Die Zusammenarbeit mit dem Bund wird auch von den Grünen hervorgehoben, jedenfalls wenn sie auf der Landesebene an der Regierung beteiligt sind. Ein ähnliches Muster ist für die FDP erkennbar. Hier waren es vor allem die Sprecher der FDP-Fraktionen in Schleswig-Holstein und in Nordrhein-Westfalen, die dort Teil der regierungstragenden Mehrheiten sind und auf eine gelungene Kooperation mit dem Bund und der Bundesregierung verwiesen. Die Sozialisierungseffekte, die sich aus der konsensdemokratischen Natur des kooperativen Föderalismus ergeben, zeigen sich insgesamt deutlicher bei den Grünen (siehe Kropp, 2021, pp. 126-130). Betrachtet man den relativen Anteil an allen Strategien, nehmen Verweise auf die gelungene Kooperation im föderalen Krisenmanagement bei ihnen mehr Raum ein als bei den anderen drei „kleinen“ Parteien. Die Grünen waren mit Winfried Kretschmann nicht nur in der Runde der Ministerpräsidenten mit der Kanzlerin vertreten, sondern auch an elf (nach der Vereidigung des neuen Kabinetts in Sachsen-Anhalt an zehn) Landesregierungen beteiligt. Sie waren dadurch zum Zeitpunkt der Pandemie deutlich stärker als FDP und Linke in die (exekutive) föderale Verantwortungsgemeinschaft eingebunden.

Im Unterschied zu den opportunistischen Strategien sind Parteifarben weniger relevant, wenn auf die bundesstaatliche Kooperation Bezug genommen wird. Die Sprecher beziehen sich ähnlich häufig auf die Zusammenarbeit mit Akteuren oder bundesstaatlichen Einheiten, die eine abweichende Parteifarbe aufweisen, wie auf die Zusammenarbeit mit parteipolitisch Gleichgesinnten. Die Bedeutung von Allianzen zwischen Ländern, die über Parteigrenzen hinausgehen, wird auch in den Debatten betont. Ein Beispiel ist die Kooperation der norddeutschen Küstenländer, die vor allem von Daniel Günther (CDU, dem Ministerpräsidenten Schleswig-Holsteins) und Manuela Schwesig (SPD, der Ministerpräsidentin Mecklenburg-Vorpommerns), regelmäßig gegenüber der parlamentarischen Öffentlichkeit hervorgehoben wird (zum Beispiel: Landtag von Schleswig-Holstein, PIPr. 19/114, S. 8666; Landtag Mecklenburg-Vorpommern, PIPr. 7/117, S. 5f.).

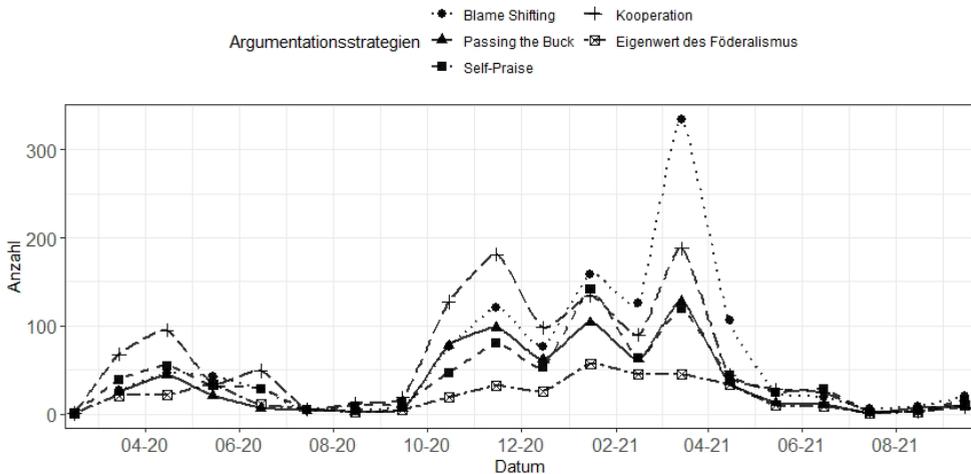
Darüber hinaus finden sich bei allen Parteien positiv konnotierte Äußerungen zur Leistungsfähigkeit des föderalen Regierungssystems in der Pandemie (*Abbildung 4*). Die Sprecher heben vor allem die Möglichkeiten hervor, regional passende Maßnahmen je nach Pandemiegeschehen umzusetzen. Außerdem zeigt sich in den Debatten, dass die Sprecher die Maßnahmen der anderen Landesregierungen genau beobachten. Dort, wo es für sie geeignet erschien, wird auf gelungene oder auch nicht-funktionierende Umsetzung von Maßnahmen in anderen Ländern verwiesen, die im eigenen

Land als *best practices* umzusetzen bzw. als Negativbeispiele zu vermeiden sind. Föderalismus wird als Lerninstrument begriffen. Ein Beispiel für eine aus Sicht des bayerischen Ministerpräsidenten Markus Söder gelungene Maßnahme in Baden-Württemberg ist die Umsetzung von Unterstützungsmaßnahmen für Künstler. Söder argumentierte im Landtag: „Wir haben uns angesehen, was andere Bundesländer machen, und schließen uns dem Konzept des Landes Baden-Württemberg an. Dort erhalten die Künstler für die nächsten drei Monate 1.000 Euro pro Monat als Unterstützung.“ (Bayerischer Landtag, BY, PIPr. 18/44, S. 5386). Ein genauer Blick in den Datensatz verdeutlicht, dass diese Verweise auf Maßnahmen in anderen Ländern nicht frei von parteipolitischem Kalkül sind. Sprecher der Linken bezogen sich in diesem Zusammenhang meist auf Errungenschaften in Thüringen, wo die Linke den Ministerpräsidenten stellt, diejenigen der Grünen entsprechend auf solche in Baden-Württemberg. Die Linke in Sachsen, dort in der Opposition, kritisierte die Impfkampagne der Sächsischen Landesregierung beispielsweise mit dem Hinweis, dass man nach Thüringen schauen sollte. Denn dort mache man es „hervorragend“ (Susanne Schaper, Sächsischer Landtag, PIPr. 7/22, S. 1383). Dies zeigt, dass in föderalen Systemen ein solches parteipolitisch gefärbtes Lob „über Bande“ eine naheliegende Taktik der politischen Kommunikation darstellt.

4.3 Argumentationsstrategien im Zeitverlauf

Abbildung 5 verdeutlicht die zeitliche Dimension der in den Landtagsdebatten eingesetzten Argumentationsstrategien: Mit dem einbrechenden Vertrauen der Bürger in die föderale Pandemiepolitik in den ersten Monaten des Jahres 2021 (siehe Lenz, Eckhard, Obermaier & Hoffmann, 2021, S. 20-22) nehmen die Bezüge auf das föderale Krisenmanagement rapide zu – und dabei vor allem die wechselseitigen Schuldzuweisungen. Dieser Befund weist darauf hin, dass das Bewusstsein, Teil einer föderalen Verantwortungsgemeinschaft zu sein, unter den Bedingungen einer anhaltenden Krise unter erheblichen Druck gerät. In solchen Situationen wird die dem kooperativen Bundesstaat eigene Janusköpfigkeit sichtbar: Die eingespielte Kooperation bietet unter Extrembedingungen Anreize für opportunistische Legitimationsstrategien, die das exakte Gegenteil eines bundesfreundlichen Verhaltens verfolgen. Auf dem Höhepunkt der Krise im März und April 2021 werden die Schuldzuweisungen vor allem an die MPK, den Bund sowie die Bundespolitiker der anderen Partei gerichtet. Die Landesregierungen profitieren dabei von der Unkenntnis der Wählerschaft, die Schwierigkeiten hat, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im politikverflochtenen Bundesstaat der jeweils zuständigen Einheit eindeutig zuzuordnen. Von dieser mangelnden Transparenz profitieren jüngeren Umfragen zufolge eher die Landesregierungen als die Bundesregierung, selbst wenn die Länder für umstrittene Maßnahmen in der Pandemiebekämpfung verantwortlich sind (siehe auch Köcher, 2021).

Abbildung 5: Argumentationsstrategien im Verlauf der Pandemie (alle Parteien)



Lesehilfe: Die Abbildung stellt die absolute Anzahl der Argumentationsstrategien in den kodierten Landtagsdebatten im Verlauf der Pandemie dar.

Quelle: Eigene Berechnungen.

5 Bundesstaatlicher Zusammenhalt in der Krise: Stabilität trotz Anfechtungen?

Eine so langanhaltende Krise wie die Covid-19-Pandemie verschärft das Bundesstaaten inhärente Problem des Opportunismus. Unsere Befunde erlauben insofern eine Reihe von Rückschlüssen auf den Zustand des deutschen Föderalismus. Die Studie verdeutlicht, dass Landespolitiker den Föderalismus durchaus als Gelegenheitsstruktur nutzen, um opportunistische Strategien einzuschlagen. Sie untermauert das für den kooperativen, politikverflochtenen Föderalismus häufig beschriebene Problem der Verantwortungsdiffusion (Scharpf, Reissert & Schnabel, 1976; Lehbruch, 2000; Benz & Sonnicksen, 2017). Die gemeinsame Kompetenzwahrnehmung von Bund und Ländern, sei sie freiwilliger oder verpflichtender Art, ermöglicht es Landespolitikern, die eigene Verantwortung – sowohl bei ausschließlichen Zuständigkeiten, aber auch bei einer in föderalen Gremien (wie der MPK) wahrgenommenen Verantwortung – zu verschleiern.

Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass die Annahme politökonomischer Ansätze, im Bundesstaat seien rational-egoistische kollektive Akteure am Werk (Bednar, 2009), unser Verständnis des Föderalismus dennoch verkürzt. Die Strategien, die sich aus dem Zusammenwirken von Koalitionspolitik und Föderalismus (Lehbruch, 2000) ergeben, sind komplexer, als dies viele Untersuchungen nahelegen. Die meisten dieser Studien nehmen auf die wachsende Parteivielfalt der im Bundesrat vertretenen Landesregierungen und die sich daraus ergebenden Wechselbeziehungen mit der Regierungsmehrheit im Bundestag bei Gesetzgebungsprozessen Bezug („ROM-Schema“, z. B. Leunig, 2006; Kropp, 2021). Sie beziehen aber nicht den hier beschriebenen wechselnden Status der Parteien ein, die (mit Ausnahme der AfD) in verschiedenen föderalen Einheiten einmal Regierungs-, einmal Oppositionspartei sind und daher changie-

rende diskursive Strategien entwickeln, die diesem vielschichtigen Kontext angepasst sind. Der vorliegende Beitrag eröffnet erste Einblicke in die Feinmechanik dieser föderalen Koalitionspolitik.

In den Debatten über die Regierungserklärungen sind Schuldzuweisungen – rein quantitativ – stark ausgeprägt. Gleichzeitig aber sind vielen Sprechern die Bedeutung und der Wert der bundesstaatlichen Zusammenarbeit ersichtlich bewusst. Sie bezogen sich während der Pandemie auf die jahrzehntelang eingeübten, verfassungsrechtlich untermauerten kooperativen, bundesfreundlichen Normen, die den deutschen Bundesstaat vergleichsweise „robust“ werden ließen; ihre Wirksamkeit ließ allerdings mit steigendem Problemdruck erkennbar nach (*Abbildung 5*), während Strategien des „*blame shifting*“ vorübergehend zunahmen.

Auffallend sind die Unterschiede *zwischen* den Parteien, auf welche die eingangs formulierten Annahmen jeweils mehr oder weniger zutreffen. Die Landespolitiker der SPD und der Union, die in den Ländern jeweils sieben Ministerpräsidenten (und gleichzeitig die Bundesregierung) stellten, halten sich mit unmittelbaren Schuldzuweisungen stärker zurück. Das klassische Eigenlob wird vor allem von der Union und weniger von der SPD ausgesprochen.

Sofern Union und SPD auf die gemeinsam wahrgenommene bundesstaatliche Verantwortung oder auf die des Bundes Bezug nehmen („*passing the buck*“), werden diese Bezüge an die jeweils andere Regierungspartei gerichtet – mithin über Kreuz und ähnlich wie für die Strategie des „*blame shifting*“ angenommen. Der Rekurs auf die gemeinsame Verantwortung, welcher der eigenen Entlastung dient, fällt bei Union und SPD vom Umfang her schwächer aus als der positive Bezug auf bundesstaatliche Kooperationsnormen. Die Sprecher beider Parteien stellen Argumente der bundesstaatlichen Kooperation in den Mittelpunkt ihrer Debattenbeiträge. Dies entspricht der Rolle von SPD und Union als den Parteien, die im kooperativen Bundesstaat seit Jahrzehnten in großem Umfang Regierungsverantwortung tragen.

Indes können nicht alle Unterschiede auf den Status einer Partei in der Regierung oder Opposition zurückgeführt werden. Dass es die Oppositionsparteien sind, die überwiegend Schuldzuweisungen verfolgen, liegt angesichts ihrer Rolle im „neuen Dualismus“ (Steffani, 1979, S. 155) auf der Hand. Im föderalen System sind Oppositionsparteien im Bund aber oft gleichzeitig Regierungsparteien in den Ländern, was eine Anpassung kommunikativer Strategien erforderlich macht. Zwischen AfD, der Linken, FDP und Grünen, die im Untersuchungszeitraum im Bund nicht mitregierten (Stand September 2021), lassen sich hierbei deutliche Unterschiede erkennen. Die AfD nimmt als Fundamentalopposition eine Sonderrolle ein. Die FDP trägt zwar in drei Ländern als kleiner Koalitionspartner die Corona-Maßnahmen mit, sie stellt jedoch keinen Ministerpräsidenten und ist nur eingeschränkt Teil der föderalen, exekutiv geprägten Verantwortungsgemeinschaft. Sie war während der Pandemie nicht an der MPK als dem zentralen föderalen Steuerungsgremium, sondern „nur“ an drei Landesregierungen und einzelnen Fachministerkonferenzen beteiligt. Diese Konstellation erlaubt es ihr, das Instrument der Schuldzuweisungen intensiver als die Grünen zu nutzen, die als Koalitionspartner erst in elf, später in zehn Landesregierungen ungleich stärker in die Gremien des kooperativen Föderalismus eingebunden und damit ein wesentlicher Akteur der deutschen Konsensdemokratie sind (Lehmbruch, 2000). Unsere Befunde weisen darauf hin, dass diese Einbindung mäßigend auf opportunistische Strategien wirkt, unbeschadet freilich der ideologischen Positionen einer Partei.

Die Oppositionsfraktionen in den Landtagen befinden sich im deutschen föderalen System somit mehr oder weniger in einer Doppelrolle. Sie verkörpern den Parteienwettbewerb, kritisieren die jeweilige Landesregierung und fordern Alternativen, gleichzeitig jedoch sind einige Landesverbände ihrer Partei oder die Bundespartei in Regierungen für die kritisierten Beschlüsse mitverantwortlich. Parteien bewegen sich im deutschen Föderalismus in einer Gemengelage aus demokratiepolitisch notwendiger Kritik, situativer Anpassung und gemeinsamer Zuständigkeit. Genau hieraus entsteht die in diesem Beitrag beschriebene Janusköpfigkeit des kooperativen Föderalismus, der mit seinen bundesstaatlichen Kooperationsnormen opportunistisches Agieren eigentlich einschränken soll, gleichzeitig jedoch auch Anreize für eben diese Strategien setzt.

Danksagung

Die Arbeit zu diesem Artikel wurde von der VolkswagenStiftung im Rahmen des Projekts „Political cohesion under conditions of fiscal scarcity – German federalism in the time of COVID-19“ (Projektnummer 2021000121) und von der Berlin University Alliance im Rahmen des Projekts „The Laws of Social Cohesion (LSC)“ gefördert. Wir danken Akseli Paillette-Liettilä, Jonathan Röders, Polina Khubbeeva und Yannis Wittig für ihre Unterstützung beim Kodieren der Texte und bei der Erstellung des Datensatzes. Unser Dank gilt außerdem den beiden anonymen Reviewern für die konstruktiven Hinweise und Kommentare sowie den Herausgebern des Themenschwerpunktes, Nathalie Behnke und Steffen Eckhard.

Anmerkungen

- * Der zu diesem Artikel gehörende Anhang ist nur online veröffentlicht und auf der Internetseite der Zeitschrift einzusehen.
- 1 Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I, S. 1045), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Dezember 2021 (BGBl. I, S. 5162) geändert worden ist.
- 2 Wir verwenden im Folgenden der besseren Lesbarkeit halber überwiegend das generische Maskulinum, schließen dabei aber nachdrücklich alle Geschlechter ein.
- 3 Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (BGBl. I Nr. 18, S. 802), hier insbesondere § 28b und § 28c.
- 4 BVerfGE 1, 299.
- 5 Umfragen zeigen entsprechend, dass die Bevölkerung die einschneidenden Maßnahmen mit einem hohen Vertrauen in die Bundesregierung unterstützte (Kühne, Kroh, Liebig, Rees & Zick, 2020). Dieses Vertrauen brach erst im März 2021 ein (siehe Infratest dimap, 2021b).
- 6 Bürger wissen in den seltensten Fällen, von welcher Politikebene öffentliche Güter produziert und bereitgestellt werden (Nicholson-Crotty & Theobald, 2010, pp. 232 f.). Das gilt auch für die Covid-19-Krise: Umfragen zeigen, dass die Bürger Zuständigkeiten nicht klar zuordnen und Kritik an den Corona-Maßnahmen deshalb eher an die Bundesregierung adressiert wird, obwohl die Länder für viele Maßnahmen verantwortlich sind. Die Gliedstaaten werden demgegenüber positiver beurteilt (siehe Infratest dimap, 2021a; Köcher, 2021).
- 7 Die Bezeichnungen für parlamentarische Vorgänge können sich zwischen den Parlamenten unterscheiden. Unter Unterrichtungen werden im Datensatz auch „Regierungsinformationen“ (beispielsweise im Landtag in Baden-Württemberg) sowie schriftliche und mündliche Regierungsberichte gefasst.
- 8 Coronavirus-Impfverordnung vom 30. August 2021 (BANz AT 31.08.2021 V1), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 7. Januar 2022 (BANz AT 10.01.2022 V1) geändert worden ist.

Literatur

- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bauer, Hartmut (1992). *Die Bundestreue*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bednar, Jenna (2009). *The Robust Federation. Principles of Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Behnke, Nathalie & Kropp, Sabine (2021). Administrative Federalism. In Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke & Jan Ziekow (Eds.), *Public Administration in Germany* (pp. 25-51). Houndmills Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Behnke, Nathalie & Person, Christian (2022). Föderalismus in der Krise – Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen der Länder. *dms – der moderne staat*, 15 (1), 1-22. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.03>.
- Benz, Arthur & Sonnicksen, Jared (2017). Patterns of Federal Democracy: Tensions, Frictions, or Balance between Two Government Dimensions. *European Political Science Review*, 9 (1), 3-25. <https://doi.org/10.1017/S1755773915000259>.
- Bleckmann, Albert (1991). Zum Rechtsinstitut der Bundestreue – Zur Theorie der subjektiven Rechte im Bundesstaat. *JuristenZeitung*, 46 (19), 900-907.
- Bräuninger, Thomas, Debus, Marc, Müller, Jochen & Stecker, Christian (2020). *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*. Wiesbaden: Springer.
- Burgess, Michael (2006). *Comparative federalism. Theory and practice*. Abingdon: Routledge.
- Detterbeck, Klaus (2016). Party inertia and federal change? Stability and adaptation in German parties. *German Politics*, 25 (2), 265-285. <https://doi.org/10.1080/09644008.2016.1164841>.
- Dietz, Melanie, Roßteutscher, Sigrid, Scherer, Philipp & Stövsand, Lars-Christopher (2021). Rally Effect in the Covid-19 Pandemic: The Role of Affectedness, Fear, and Partisanship. *German Politics*. Online first. <https://doi.org/10.1080/09644008.2021.2016707>.
- Egli, Patricia (2010). *Die Bundestreue. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*. Zürich: Dike Verlag.
- Glazer, Amihai & Segendorff, Bjorn (2001). Credit Claiming. Working Paper. Stockholm. Verfügbar unter: <https://bit.ly/32hswHq> [16.12.2021].
- Hamilton, Alexander, Madison, James & Jay, John (1989). *The Federalist Papers*. New York: Bantam.
- Harrison, Kathryn (1996). *Passing the Buck. Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver: UBC Press.
- Hood, Christopher (2011). *The Blame Game. Spin, Bureaucracy and Self-Preservation in Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Höhne, Benjamin (2022). Die Landesparlamente im Zeichen der Emergency Politics in der Corona-Krise. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*. Online first: <https://doi.org/10.1007/s41358-021-00310-2>.
- Infratest dimap (2021a). ARD-DeutschlandTREND, März 2021. Verfügbar unter: <https://bit.ly/3AKanPv> [31. Januar 2022].
- Infratest dimap (2021b). ARD-DeutschlandTREND, April 2021. Verfügbar unter: <https://bit.ly/35soD3K> [31. Januar 2022].
- Kaiser, André & Vogel, Stephan (2019). Dynamic De/Centralization in Germany, 1949-2010. *Publius: The Journal of Federalism*, 49 (1), 84-111. <https://doi.org/10.1093/publius/pjx054>.
- Kersten, Jens & Rixen, Stephan (2021). *Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise*. Sonderausgabe für die Bundeszentrale für Politische Bildung (bpb). Bonn: bpb.
- Korte, Karl-Rudolf (2002). Die Regierungserklärung: Visitenkarte und Führungsinstrument der Kanzler. In Ders. (Hrsg.), „Das Wort hat der Herr Bundeskanzler“. *Eine Analyse der Großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder* (S. 11-33). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Köcher, Renate (2021). Allensbach-Umfrage. Zustimmung für Föderalismus gewachsen. In *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, vom 20.05.2021. Verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/allensbach-umfrage-zustimmung-fuer-foederalismus-gewachsen-17348781.html> [25.01.2022].
- König, Pascal D. & Wenzelburger, Georg (2015). Toward a Theory of Political Strategy in Policy Analysis. *Politics & Policy*, 42 (3), 400-430. <https://doi.org/10.1111/polp.12076>.

- Kropp, Sabine (2021). Germany: How federalism has shaped consensus democracy. In Arthur Benz & Jared Sonnicksen (Eds.), *Federal Democracies at Work. Varieties of Complex Government* (pp. 122-141). Toronto: Toronto University Press.
- Kropp, Sabine & Nguyen, Christoph (2020). Föderale Leitbilder als verfassungspolitischer Handlungsrahmen im deutschen Bundesstaat – ein Baukasten aus Wettbewerb und Solidarität. In Felix Knüpling, Mario Kölling, Sabine Kropp & Henrik Scheller (Hrsg.), *Reformbaustelle Bundesstaat*. (S. 159-185). Wiesbaden: Springer.
- Kropp, Sabine & Schnabel, Johanna (2021). Germany's Response to COVID-19: Federal Coordination and Executive Politics. In Rupak Chattopadhyay, Felix Knüpling, Diana Chebenova, Liam Whittington & Phillip Gonzalez (Eds.), *COVID-19 & Federalism's Response. A comparative project covering 25 federal and devolved countries* (pp. 84-94). London: Routledge.
- Kuhlmann, Sabine (2020). Between Unity and Variety: Germany's Responses to the Covid-19 Pandemic. In Paul Joyce, Fabienne Maron & Purshottama Sivanarain Reddy (Eds.), *Governance in a Global Pandemic* (pp. 291-304). Brüssel: IIAS-IISA.
- Kühne, Simon, Kroh, Martin, Liebig, Stefan, Rees, Jonas & Zick, Andreas (2020). Zusammenhalt in Corona-Zeiten: Die meisten Menschen sind zufrieden mit dem staatlichen Krisenmanagement und vertrauen einander. *DIW Aktuell*, 49. Verfügbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.793195.de/diw_aktuell_49.pdf [03.09.2021].
- Lehmbruch, Gerhard (2000). *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lenz, Alexa, Eckhard, Steffen, Obermaier, Klara & Hoffmann, Pauline (2021). *Wie nimmt die Bevölkerung das Krisenmanagement während der Corona-Pandemie wahr?* Repräsentative Bevölkerungsbefragung zur öffentlichen Wahrnehmung in der Corona-Pandemie. Konstanzer Online-Publikations-System (KOPS). Verfügbar unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-2-cwtrntsqw5wm2> [18.01.2022].
- Leonardy, Uwe (1999). *The institutional structures of German federalism*. Working papers, Friedrich-Ebert-Stiftung, London Office. Verfügbar unter: <https://bit.ly/3mcWh3f> [18.01.2022].
- Leunig, Sven (2006). „AB(C)“ oder „ROM“? Zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 37 (2), 402-420.
- Livingston, William. S. (1952). A Note on the Nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, 67, 81-95.
- Marschall, Stefan (2018). *Parlamentarismus. Eine Einführung*. 3., aktualisierte Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Mayring, Philipp (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse – Grundlagen und Techniken*. 12., vollständig aktualisierte und überarbeitete Auflage. Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- Müller, Markus M., Sturm, Roland, Finke, Patrick & Souris, Antonios (2020). *Parteipolitik im Bundesrat. Der Bundesrat und seine Ausschüsse*. Baden-Baden: Nomos.
- Nicholson-Crotty, Sean & Theobald, Nick (2010). Claiming Credit in the U.S. Federal System: Testing a Model of Competitive Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 41 (2), 232-256. <https://doi.org/10.1093/publius/pjq029>.
- Reuter, Konrad (1991). *Föderalismus. Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland*. 4., neubearbeitete Auflage. Heidelberg: Decker & Müller.
- Riker, William H. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown & Company.
- Scharpf, Fritz W., Reissert, Bernd & Schnabel, Fritz (1976). *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*. Kronberg: Scriptor.
- Schmidt, Vivian A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>.
- Schnabel, Johanna (2020). *Managing Interdependencies in Federal Systems. Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*. Cham: Palgrave Macmillan.

- Schnabel, Johanna, Freiburghaus, Rahel & Hegele, Yvonne (2022). Crisis management in federal states: the role of Peak Intergovernmental Councils in Germany and Switzerland during the COVID-19 Pandemic. *dms – der moderne staat*, 15 (1), 42-61.
<https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.10>
- Schnabel, Johanna & Hegele, Yvonne (2021). Federalism and the management of the COVID-19 crisis: Centralisation, decentralisation and (non-)coordination. *West European Politics*, 44 (5-6), 1052-1076. doi.org/10.1080/01402382.2021.1873529.
- Steffani, Winfried (1979). *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Wiesbaden: Springer.
- Sturm, Roland (2021). Die Covid-19-Pandemie aus föderalismustheoretischer Perspektive: Fragen und Antworten. In Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus* (S. 183-190). Baden-Baden: Nomos.
- Sturm, Roland (2015). *Der deutsche Föderalismus. Grundlagen-Reformen-Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos.
- Vogel, Hans-Jochen (2019). 1. Abschnitt. Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes. In Ernst Benda, Werner Mailhofer & Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland: Studienausgabe* (S. 809-862). Berlin und Boston: De Gruyter.
<https://doi.org/10.1515/9783110893205-027>.
- Volkens, Andrea, Burst, Tobias, Krause, Werner, Lehmann, Pola, Matthieß, Theres, Merz, Nicolas, Regel, Sven, Weßels, Bernhard & Zehnter, Lisa (2020). *The Manifesto Data Collection*. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR). Version 2020b. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). <https://doi.org/10.25522/manifesto.mpps.2020b>.
- Waldhoff, Christian (2021). Der Bundesstaat in der Pandemie. *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 38/2021, 2772-2777.
- Weaver, Kent R. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6 (4), 371-398.
<https://doi.org/10.1017/S0143814X00004219>.
- Weichlein, Siegfried (2020). Föderalismus und Demokratie in der Bundesrepublik. 70 Jahre Grundgesetz aus historischer Perspektive. In Felix Knüpling, Mario Kölling, Sabine Kropp & Henrik Scheller (Hrsg.), *Reformbaustelle Bundesstaat* (S. 93-114). Wiesbaden: Springer.
- Weiß, Tobias, König, Marina, Stecker, Christian, Müller, Jochen, Blätte, Andreas & Lewandowsky, Marcel (2021). „Seit Köln“, und „nach Chemnitz“ – Schlüsselereignisse im parlamentarischen Diskurs. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 15, 39-80.
<https://doi.org/10.1007/s12286-021-00480-x>.
- Williamson, Oliver E. (1993). Opportunism and Its Critics. *Managerial and Decision Economics*, 14 (2), 97-107. <https://doi.org/10.1002/mde.4090140203>.

Anschriften der Autor*innen:

Prof. Dr. Sabine Kropp, Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Ihnestr. 22, 14195 Berlin, E-Mail: sabine.kropp@fu-berlin.de.

Dr. Christoph Nguyen, Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Ihnestr. 22, 14195 Berlin, E-Mail: christoph.nguyen@fu-berlin.de.

Dr. Antonios Souris, Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Ihnestr. 22, 14195 Berlin, E-Mail: antonios.souris@fu-berlin.de.

Johanna Schnabel, Rahel Freiburghaus, Yvonne Hegele

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

Abstract

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

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

Zusammenfassung

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

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

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

1 Introduction

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

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

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

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

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

ments (*Konferenz der Kantonsregierungen*, KdK; established in 1993). MPK consists of the heads of government (the premiers) of the *Länder*. Although the federal government is not a formal member, two of MPK's four annual meetings are followed by a meeting with the federal chancellor, who convenes it (Lhotta & von Blumenthal, 2015). In contrast to MPK, membership of KdK consists of the collegial governments of the cantons, with each of them deciding from meeting to meeting who should attend plenary assemblies (Schnabel & Mueller, 2017). A representative of the federal government may be invited as a guest to exchange information.

To establish whether MPK and KdK took a leading role in coordinating crisis responses we measure and compare their level of activity, publicity, purpose, and the bindingness of outputs of the peak councils with the level of activity, publicity, purpose, and the bindingness of outputs of the relevant sectoral councils in normal times and during the pandemic. The analysis draws on an original dataset containing more than 900 written council outputs (see *online appendix*).

Our findings show that MPK took a leading role during the COVID-19 pandemic, a role that was indeed unusual when compared to normal times—and when compared to its Swiss counterpart. KdK does not play a leading role in normal times and did not during the COVID-19 crisis either.

2 Conceptualizing the role of peak intergovernmental councils

Council systems usually consist of a number of sectoral forums through which line ministers coordinate policymaking (Bolloyer, 2009, p. 17). In addition, there are generalist councils whose members are the heads of government or entire governments. These councils focus on cross-sectoral, often highly politicized issues, while sectoral councils tend to concentrate on policy-specific and often less politicized issues (Poirier & Saunders, 2015, pp. 459-462; Schnabel & Mueller, 2017; Wanna, Phillimore, Fenna & Harwood, 2009). They tend to be at the apex of the council system and are therefore referred to as “peak” councils (Hegele & Behnke, 2017; Phillimore & Fenna, 2017). The First Ministers' Meetings in Canada, the Council of Australian Governments (as well as its successor, National Cabinet), and Germany's MPK, for example, consist of the heads of government. In other peak councils—the Council of State Governments in the United States and Switzerland's KdK—entire governments are the members.

In normal times, governments coordinate a range of policy-specific and cross-sectoral matters, some of which are highly political while others are much less politicized. In normal times, peak councils may or may not play a leading role in the council system. During a crisis, cross-sectoral and highly consequential matters typically dominate the political agenda. We therefore expect that crises lead peak councils to take over the lead in coordinating the crisis response, ensuring intergovernmental as well as cross-sectoral coordination:

During a crisis, peak councils play a leading role in the council system.

The COVID-19 pandemic cut across policy sectors and jurisdictions. Governments had to make decisions concerning health care, education, and the economy all at once. Moreover, those measures interfered strongly with individual liberties, and the economy. Given their predominant position as the body formed by the heads of governments

or entire governments, peak councils are the “natural” nexus between the public authorities and the general public and are thus well positioned to promote individual compliance with crisis measures. Consequently, we expect that during the COVID-19 pandemic peak councils played a more elevated role than in normal times.

We test this proposition by comparing the role of peak councils with the role of the sectoral councils. In the following we introduce four factors that indicate the extent to which peak councils take a leading role: level of activity, publicity, direction of action, and bindingness of outputs. Based on these indicators we examine the role of the peak councils in normal times and during the COVID-19 pandemic.

2.1 Level of activity

While some councils meet regularly and frequently and generate a large number of council outputs, others are less active, as reflected in fewer outputs (see Bolleyer, 2009; Schnabel, 2020). We contend that the level of activity of a council reflects its relative importance in the council system. A higher level of activity of the peak council compared to the sectoral councils is an indicator that the peak council takes a leading role. Given their political importance, we assume that peak councils are more active than sectoral councils, especially in times of a crisis:

1a) During a crisis, the level of activity of the peak council is higher than the level of activity of sectoral councils.

However, the overall level of activity reflects the extent to which the peak council assumes a leading role in general terms. The relative importance of crisis-related subject matters in its outputs is even more reflective of the extent to which the peak council takes a leading role during a crisis. A leading role of the peak council also means that it concentrated on the management of the crisis, putting other matters aside, and that the focus on the crisis is more pronounced in the peak council than the sectoral councils:

1b) During a crisis, the peak council focuses its specific activities on crisis-related matters more than the sectoral councils do.

2.2 Publicity

Council meetings typically take place behind closed doors (Arens, 2020), but there is increasing pressure to show more public accountability in the “age of transparency” (Meyer & Kirby, 2010). Sharing information about council activities can foster legitimacy. Many councils have websites where they provide information about their functioning and membership, and where they publish press releases to inform the public about their activities. Some councils also arrange press conferences and use social media (e.g., Twitter). Intergovernmental councils may also use publicity to increase their influence. For example, a horizontal council may try to gain visibility among the general public to increase the constituent units’ leverage vis-à-vis the federal government—a strategy known as outside lobbying (Kriesi, Tresch & Jochum, 2007; Trapp & Laursen, 2017). Councils might also “go public” in order to influence their members (see Hegele & Behnke, 2017). We assume that an elevated role of peak councils in the

council system is also reflected in their communication strategies. During a crisis, public communication is even more important as a crucial condition of effective leadership and, therefore, successful crisis management (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005; Boin, Lodge & Luesink, 2020). Policymakers must inform the public about the crisis, how they intend to react to it, and why, to build support for their responses. Therefore:

- 2) *During a crisis, the peak council launches more efforts at publicity than the sectoral councils.*

2.3 Direction of action

A major dimension of a council's purpose is its direction of action², meaning the level of government its outputs are directed at (Behnke & Mueller, 2017, pp. 512-518). If horizontally oriented, an output concerns only the constituent units. Vertically oriented outputs concern both levels of government. For instance, constituent units might seek to influence federal decision-making or to protect their autonomy vis-à-vis the federal government.³ Council action can also be directed at the general public (e.g., media, population) to influence their behaviour. During nation-wide referendums in Switzerland, for instance, councils try to influence voters through voting recommendations (Freiburghaus, 2018). Directing action at the general public is different from publicity which is about sharing information with the general public about a council's activities for the purpose of transparency and visibility. Peak councils play a leading role if their action covers more directions than the action of the sectoral councils. We expect that:

- 3) *During a crisis, the peak council covers more directions of action than the sectoral councils.*

2.4 Bindingness

Although councils rarely produce legally binding agreements (Poirier, Saunders & Kincaid, 2015), resolutions can be politically binding for council members (Bolleyer, 2009) when reflecting political commitment to a policy position or action.

We distinguish four degrees of political bindingness. High bindingness means that governments reached agreement on specific policy measures (e.g., to introduce national policy standards). Substantial bindingness means that governments consider taking action (but without agreeing on a specific action) or ask a third party to take action, specifying the kind of action. Modest bindingness means that governments formulate a joint policy position (e.g., on federal government policy); develop recommendations or guidelines; or encourage a third party (e.g., the federal government) to consider or propose action. Low bindingness, finally, means that council members only discuss a policy matter and exchange information. Bindingness is low but still existing since the acknowledgment of a report, for example, creates expectations that council members will follow-up.

The bindingness of council outputs is another indicator of their relative importance. By adopting binding resolutions, governments can show leadership, which, as mentioned above, is crucial for effective crisis management. Therefore, we expect that:

- 4) *During a crisis, the peak council adopts more binding outputs than the sectoral councils.*

3 Research design

We first examine the role of the peak councils in the council system in normal times, which serves as the baseline for comparison. To test our expectations, we then analyze the role of the peak councils during the COVID-19 pandemic in Germany and Switzerland. By comparing the two periods we establish whether the role of the peak councils during the crisis was unusual.

3.1 Case selection

Germany and Switzerland both have a functional, or “administrative”, distribution of powers, (Bolleyer & Thorlakson, 2012; Hueglin & Fenna, 2015, p. 52) and a strong tradition of intergovernmental coordination (Kropp, 2010; Vatter, 2018). They have highly institutionalized and functioning council systems. In both countries, councils play an important role in federal coordination (Kropp, 2010; Vatter, 2018; Schnabel, 2020).

However, the two federations differ in the functioning of the executives, more specifically in the relationship between the heads of government and the ministers, and hence between the members of the peak council and those of the sectoral councils. In Germany, the relationship between the chancellor or premier and the ministers is more hierarchical than in Switzerland. Each minister has a certain autonomy within their respective policy area (“department responsibility”), but the chancellor or premier has the authority to determine general policy guidelines (Basic Law Art. 65). This principle applies to the federal government and the *Länder*, with the exception of Bremen. Moreover, in the *Länder*, cabinet ministers are appointed by the premier. Accordingly, the relationship between MPK and the sectoral councils can be expected to have a more hierarchical character. In Switzerland, by contrast, there is no hierarchical relationship between the president (who is *primus inter pares*) and the cabinet ministers (Vatter, 2018, pp. 110-115). In the cantons, the collegial multiparty executives are directly elected by the electorate. Consequently, it can be assumed that there is no hierarchical relationship between KdK and the sectoral councils.

Differences can also be found in the crisis governance arrangements. Under Germany’s *Infection Protection Act (Infektionsschutzgesetz, IfSG)* the *Länder* were responsible for most decisions to contain the spread of the virus. The federal government was assigned the role of the coordinator. Most decision making was decentralized and coordinated (Hegele & Schnabel, 2021). In Switzerland, the *Epidemics Act (Epidemiengesetz, EpG)* distinguishes between a normal, special, and extraordinary situation. During the “extraordinary situation” (16 March-18 June 2020), most decision-making was centralized. The “special situation” (28 February-16 March 2020; 19 June 2020 onwards) led to more decentralized decisions (Freiburghaus, Mueller & Vatter, 2021). These differences can be expected to influence the role of the peak councils in the two countries.

To establish whether the COVID-19 pandemic increased the role of the peak councils in Germany and Switzerland, we compare it to the role of the following sectoral councils (*Table 1*; see Freiburghaus, Mueller & Vatter, 2021; Hegele & Schnabel, 2021; Schnabel & Hegele, 2021):⁴

Table 1: Relevant sectoral councils

	Germany	Switzerland
Health	Conference of Health Ministers (<i>Gesundheitsministerkonferenz</i> , GMK)	Conference of Cantonal Directors of Health (<i>Gesundheitsdirektorenkonferenz</i> , GDK)
Education	Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs (<i>Kultusministerkonferenz</i> , KMK)	Swiss Conference of Cantonal Directors of Education (<i>Erziehungsdirektorenkonferenz</i> , EDK)
Economy	Conference of Ministers of the Economy (<i>Wirtschaftsministerkonferenz</i> , WMK)	Conference of Cantonal Directors of Economy (<i>Volksdirektorenkonferenz</i> , VDK)

Source: Own illustration.

Our period of investigation covers the first two waves of the pandemic until the end of 2020 (January-December 2020) when vaccination roll-out began (crisis period) and the baseline year before the beginning of the crisis, which we refer to as “normal times” (January-December 2019).

3.2 Operationalization and data

Council outputs are the most visible aspect of intergovernmental coordination (Schnabel & Hegele, 2021), which is why we use them as the units of analysis. Our original database includes more than 900 council outputs (see *online appendix*). German and Swiss councils generate two types of council outputs: resolutions and press releases. Resolutions formalize the outcome of council meetings such as joint actions or joint positions. Press releases share information with the public. Most councils publish their outputs in separate sections on their website, which we used to collect the data and to identify the type of output.⁵ The four factors of interest have been operationalized as follows (see also *online appendix*):

- *Level of activity*: The first indicator of the level of activity is the number of outputs produced by a council. The second indicator is the proportion of COVID-19-related council outputs in total outputs.
- *Publicity*: To measure publicity, we determine the number of press releases.
- *Direction of action*: The direction of action is indicated by the content of council outputs and consists of three categories (horizontal, vertical, general public). It is operationalized as the share of each category of the total number of outputs published by a given council.
- *Bindingness*: We assess the bindingness of council activities according to four ordinal categories to determine the share of outputs with different degrees of bindingness using the content of council outputs. Because press releases are directed at the general public and do not generate bindingness for council members, we only measure the bindingness of resolutions.

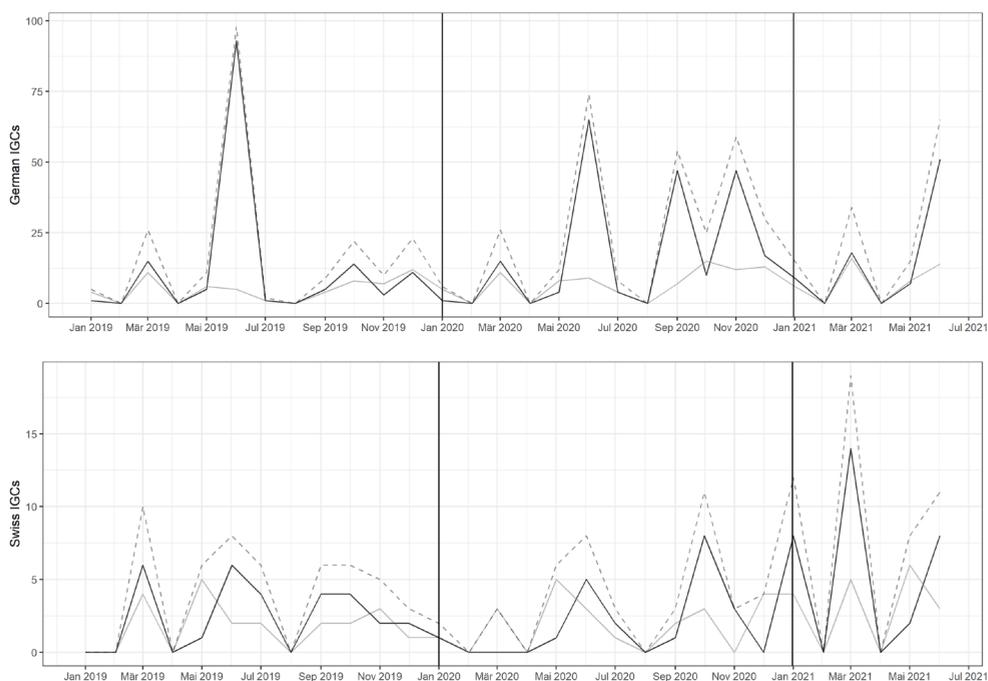
To code the direction of action and bindingness, we inductively developed content-analytical rules with a solid theoretical foundation. We provide a general category with an explicit definition (“definition theory”), a cognitive anchoring in typical examples for the category (“prototype theory”), and rules to demarcate the categories from one another (“decision bound theory”) (Mayring, 2015; Murphy, 2002).

4 MPK and KdK in normal times

4.1 Level of activity

Our data show that German councils generate more outputs than their Swiss counterparts (*Figure 1*). On average, German councils release 17.2 outputs per month, compared to 4.2 outputs per month by Swiss councils—amounting to a total of 225 (160 resolutions, 65 press releases) in Germany and 59 (36 resolutions, 23 press releases) in Switzerland. This difference in the level of activity may be explained by the role German councils play in the preparation of decisions in the *Bundesrat* (Germany’s second chamber of parliament through which the *Länder* participate in federal decision making (Hegele, 2018)), the (constitutional) commitment to equivalent living conditions in Germany, and Germany’s EU membership with many supranational matters requiring information exchange and position-taking by the *Länder* (see Hegele & Behnke, 2013).

Figure 1: Number of outputs of German and Swiss councils in normal times and during the COVID-19 pandemic



Notes: Dark grey = number of resolutions; light grey = number of press releases; dashed line = total number of council outputs.

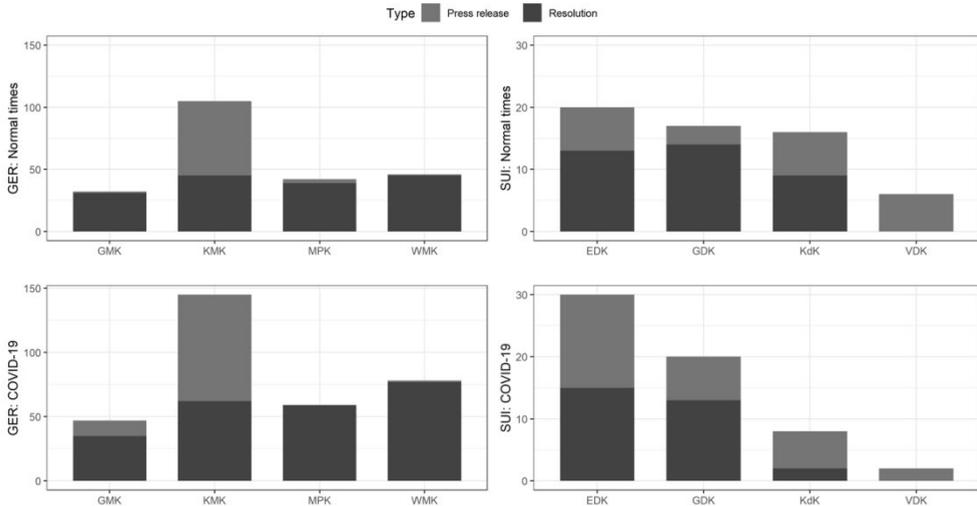
Source: Own data.

With 42 outputs (39 resolutions, 3 press releases), MPK is the least active council in normal times. KMK (91 outputs), GMK, and WMK (each 46 outputs) all publish significantly more outputs than MPK (*Figure 2*). In Switzerland, in 2019, KdK generated

fewer outputs (16) than EDK and GDK (20 and 17 outputs, respectively). KdK only produced more outputs than VDK (6 outputs).

Overall, our data on the level of activity suggests that neither MPK nor KdK play a leading role in intergovernmental relations in normal times. Sectoral councils are much more active, at least in terms of the number of outputs.

Figure 2: Number and type of council outputs



Source: Own data.

4.2 Publicity

In normal times, MPK's attempts at publicity are minor in terms of the number of press releases, with the peak council publishing only three press releases in 2019 (7.1% of the council's total number of outputs; *Figure 2*). Plenary assemblies of MPK, especially the meetings with the federal chancellor, are usually followed by a press conference of the chair and co-chair—and, after vertical meetings, with the federal chancellor—though (e.g., Bundeskanzleramt, 2019). Moreover, individual council members sometimes release media statements on their websites. Nevertheless, MPK's publicity remained behind the publicity of KMK (60 press releases in 2019). Most KMK meetings are, like MPK, followed by a press briefing.

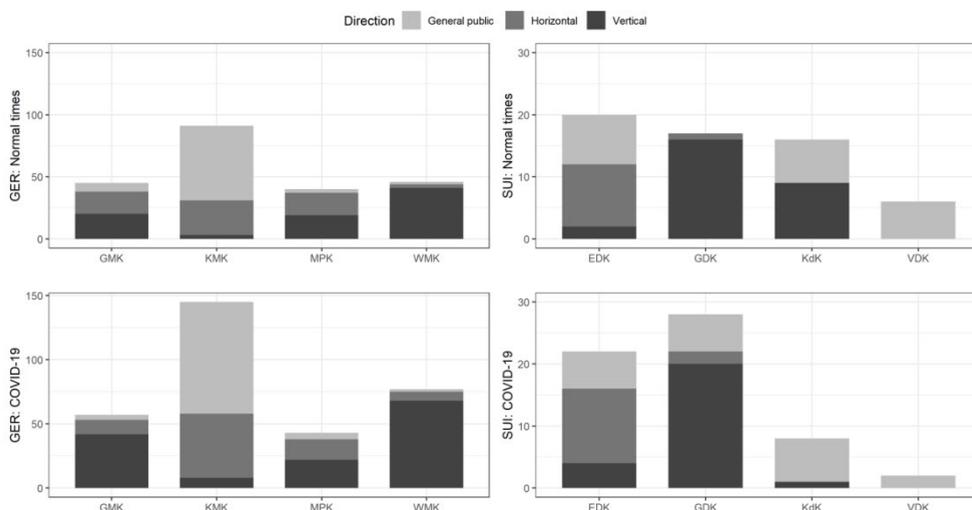
Switzerland's peak council, KdK, was one of the most active councils in terms of publicity, as indicated by the number of press releases (7 in 2019). KdK issues press releases on highly political matters such as a major tax reform, fiscal equalization, and EU-Switzerland relations. The overall number of press releases by Swiss councils before the pandemic, at least in our period of investigation, was small, though, which suggests that councils did not engage in publicity.

Overall, our data on publicity suggest that neither MPK nor KdK take a leading role in normal times.

4.3 Direction of action

MPK's main direction of action is both horizontal and vertical in normal times (45% each). MPK often helps to prepare *Bundesrat* meetings, while the sectoral councils, in turn, support MPK. Outputs issued by WMK and, to a much smaller degree, GMK, involve both levels of government (i.e., vertical direction of action), while KMK's direction is more horizontally oriented. Apart from KMK, German councils rarely engage in action directed at the general public in normal times. *Figure 3* shows that MPK does not cover more directions of action than the sectoral councils. Hence, the direction of action of Germany's peak council suggests that it does not assume a leading role in the council system in normal times.

Figure 3: Direction of action of council outputs



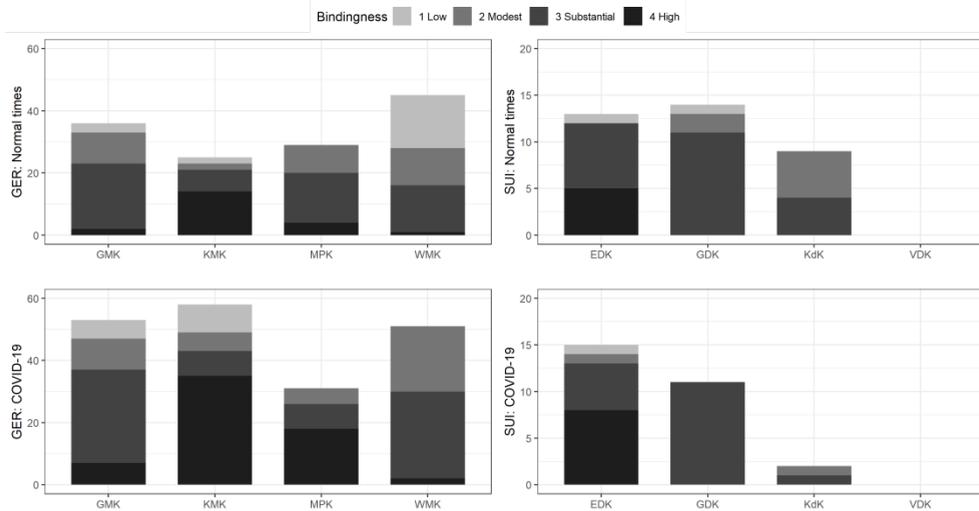
Source: Own data.

In Switzerland, a small majority of KdK's outputs in normal times is vertically oriented (56.3%) (Schnabel, 2020; Schnabel & Mueller, 2017). For example, KdK participates in formalized consultation procedures whereby it submits statements to the federal authorities (e.g., KdK, 29 March 2019) or urges the federal government to respect the canton's interests regarding, for example, Swiss-EU relations (e.g., KdK, 29 March 2019). That none of KdK's outputs is horizontally directed does not mean that horizontally oriented activities are of no importance for the Swiss peak council. But, forging horizontal consensus is mainly a precondition for KdK to produce vertically oriented outputs (Schnabel, 2020; Schnabel & Mueller, 2017). In normal times, almost half of all written KdK outputs intend to mobilize voters ahead of nation-wide referendums by issuing press releases with explicit voting recommendations (e.g., KdK, 29 March 2019). VDK's action is purely addressed at the general public. GDK mainly focuses on vertical action (88.9%). EDK's direction of action, however, is both horizontal and vertical as well as directed at the general public. EDK thus covers more directions of action than KdK. Hence, the direction of action of Switzerland's peak council also suggests that it does not play a leading role in normal times.

4.4 Bindingness

In normal times, over half of MPK's outputs showed high (13.8%) or substantial (55.2%) bindingness (*Figure 4*), with the council frequently instructing third parties to take action (especially the federal government) and, occasionally, agreeing on specific action. However, the bindingness of outputs by KMK was even higher, with 56% of the council's outputs showing high bindingness and 28% showing substantial bindingness. GMK's outputs were, overall, less binding, although most of the council's resolutions indicated substantial bindingness. WMK outputs, by contrast, were significantly less binding. Thus, MPK stands out only slightly in regard to the political bindingness of council outputs, providing modest support for an elevated role of Germany's peak council in normal times.

Figure 4: Bindingness of council resolutions



Source: Own data.

Swiss councils tend to generate outputs with a higher degree of bindingness than their German counterparts.⁶ However, the bindingness of outputs also suggests that KdK does not take a leading role in normal times. The majority of KdK outputs in 2019 were modestly binding (55.6%). 44.4% showed substantial bindingness, but no outputs were highly binding. Outputs by EDK and GDK were significantly more binding, with the majority showing substantial bindingness (EDK: 53.9%; GDK: 78.6%). A significant share of EDK outputs (38.7%) was even highly binding. VDK did not adopt resolutions.

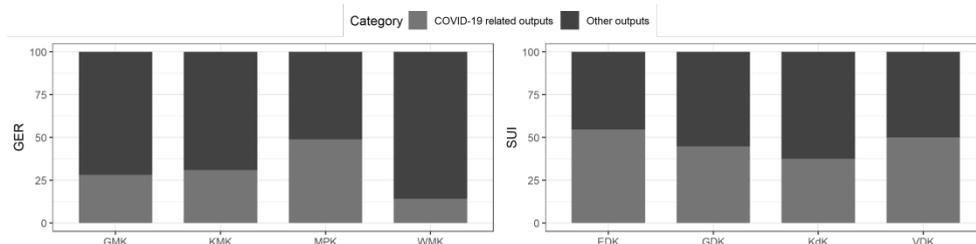
In normal times, the bindingness of KdK's outputs is lower than the bindingness of resolutions by the sectoral councils. MPK's resolutions, by contrast, tend to be more binding compared to the sectoral councils, except for KMK, showing that it plays a more important role than KdK.

5 MPK and KdK during the COVID-19 pandemic

5.1 Level of activity

In Germany, the level of activity of the councils in our sample increased during the crisis compared to normal times, as indicated by the number of resolutions and press releases issued in 2020 compared to 2019 (*Figure 1*). The higher level of activity mainly concerned the sectoral councils, however—especially KMK (145, up from 91 in 2019) and WMK (78, up from 46 in 2019). The number of MPK outputs increased only slightly, from 42 in 2019 to 47 in 2020 (*Figure 2*). However, the share of COVID-19 related outputs indicates that MPK assumed a leading role. Almost half of MPK outputs dealt with the pandemic (48.9%), sidelining the sectoral councils by far (*Figure 5*).

Figure 5: Share of COVID-19-related council outputs



Source: Own data.

The leading role played by MPK is also reflected in the content of outputs, including decisions with wide-ranging implications such as containment measures. Sectoral councils often focused on complementary measures (e.g., semester times). MPK sometimes asked sectoral councils to prepare recommendations (e.g., GMK, 24 July 2020; KMK, 20 May 2020). The high share of COVID-19 related outputs of MPK is in line with the governance arrangements for public health crises as codified in the *Infection Protection Act*. As mentioned above, the *Länder* were responsible for the adoption and easing of containment measures in Germany and the federal government was assigned the role of a coordinator. The federal government also remained responsible for the external border. Both levels of government adopted economic stimulus and support and procured medical supplies. Most of these decisions were coordinated (Hegele & Schnabel, 2021; Schnabel & Hegele, 2021), for the purpose of which the federal chancellor and the premiers met—sometimes on a weekly basis—as the MPK.

In Switzerland, the COVID-19 pandemic had a minor effect on the level of activity of intergovernmental councils. While the number of outputs of GDK (28, up from 17 in 2019) and EDK (22, up from 20) increased, the number of KdK outputs declined (8, down from 16; *Figure 2*). Its secretary general attended meetings of the crisis steering committee established by the federal government (*Krisenstab des Bundes*), but only during the first wave and without leading to a higher number of outputs. Only 37.5% of KdK's outputs concerned COVID-19 (*Figure 5*), most of which aimed at building pub-

lic support for crisis measures (e.g., KdK, 27 March 2020). Most outputs concerned on-going, non-crisis related issues (e.g., eGovernment). GDK, in turn, was particularly active during the pandemic, its outputs increasing from 17 in 2019 to 28 in 2020. Almost half of GDK outputs related to COVID-19. These observations can be explained by the “Gentlemen’s Agreement” between KdK and GDK whereby GDK would serve as the main nexus between the federal executive and the cantons regarding measures to combat COVID-19 (KdK, 2020). EDK also focused its attention on the pandemic to a more significant extent than KdK (54.6% of outputs).⁷

Thus, the level of activity shows that MPK took a leading role during the pandemic, being the council where the most fundamental decisions regarding the pandemic were discussed. KdK, by contrast, was sidelined by GDK and other sectoral councils—which evoked a feeling of unease among certain cantons (SRF, 2020).

5.2 Publicity

We found more publicity during the COVID-19 pandemic in Germany, with press releases of councils going up from 65 in 2019 to 96 in 2020 (*Figure 2*). Some of this increase was due to the higher number of press releases by KMK (up from 60 in 2019 to 83 in 2020). The other council that increased its publicity was MPK. The German peak council published only three press releases in 2019, but twelve in 2020. What is more, the federal government issued statements by the chancellor after MPK meetings convened by the federal government summarizing the outcomes of the discussions. These outputs are not included in our dataset, but further contributed to the publicity of MPK, becoming more systematic over time. In addition, each vertical MPK meeting on COVID-19 was followed by a joint press briefing by the chancellor and the chair and co-chair of MPK. Consequently, we can see a clear attempt at publicity by MPK during the COVID-19 pandemic, leading to a high visibility of the council in the media (DIE ZEIT, 2021b).

The number of press releases of Swiss councils also increased, from 23 in 2019 to 30 in 2020 (*Figure 2*). This increase in publicity mainly concerned GDK (15 press releases, up from 3 in 2019). Besides participating in press conferences of the federal executive and issuing press releases, GDK also used Twitter to broadcast decisions to tighten or ease restrictions, for example. VDK also participated in joint press conferences with the federal minister of economy.⁸ KdK’s publicity, however, did not increase, supporting the finding that the pandemic did not lead to Switzerland’s generalist council assuming a more important role. Nevertheless, KdK issued two press releases to signal to the public that it supported the federal government’s decisions during the first wave of the pandemic (KdK, 27 March 2020), which can be seen as helping to build legitimacy, and to draw conclusions on the management of the first wave (KdK, 22 December 2020).

In short, our data on publicity provide further evidence that MPK assumed a more important role during the COVID-19 pandemic, while KdK was side-lined by the sectoral councils, despite being the peak council.

5.3 Direction of action

During the pandemic, MPK strengthened its vertical character (from 47.5% in 2019 to 51.2% in 2020), serving as the main venue where the crisis response was coordinated between the *Länder* and the federal government. MPK meetings to discuss crisis measures were convened by the federal chancellor, who prepared and circulated draft resolutions. MPK continued to function as a horizontal forum to discuss other, crisis-unrelated matters as well. MPK's outputs addressed to the general public fell from 7.5% in 2019 to 5.8% in 2020 (*Figure 3*). Like MPK, the outputs of the sectoral councils continued to cover all three directions. Albeit slightly decreasing as well (from 64.4% in 2019 to 60%), KMK remained the council with the biggest share of outputs addressed to the general public. Its outputs included several press releases that detailed the rationality of crisis measures to build public support, such as guidelines on how schoolrooms are properly aired out to reduce the risk of airborne SARS-CoV-2 transmission (e.g., KMK, 20 October 2020) or, in most general terms, efforts to reassure the population (e.g., KMK, 5 August 2020). Overall, MPK did not cover more directions of actions than the sectoral councils. Hence, the direction of action of Germany's peak council suggests that it did not assume a leading role in the council system during the crisis.

The share of KdK outputs directed at the general public rose from 43.8% in 2019 to 87.5% during the crisis—mostly due to the voting recommendations it issued. Nevertheless, it did not assume a leading role, given the quite significantly decreasing share of vertically directed outputs (from 56.3% in 2019 to 12.5% in 2020). Moreover, we did not identify outputs that were horizontally directed, like in normal times. Again, KdK was side-lined by GDK who continued to produce vertically oriented outputs and a small share of horizontally oriented outputs while also generating a higher share of outputs directed at the general public (21.4%).

5.4 Bindingness

Almost two thirds of all outputs of German councils during the COVID-19 pandemic showed substantial or high bindingness (59.3%; *Figure 4*), which is a minor increase from 2019. The political bindingness of MPK outputs increased significantly. The council passed more resolutions in which governments committed to specific measures than before (58.1%, up from 13.8%). MPK stands out in terms of overall bindingness but also the increase of bindingness during the crisis, with 83.9% of MPK outputs showing substantial or high bindingness (up from 69%)—compared to 74.1% (KMK, down from 84%), 69.8% (GMK, up from 63.9%), and 40.5% (WMK, up from 35.6%; *Figure 4*). This finding is in line with the societal implications and wide-reaching effect MPK resolutions had during the COVID-19 pandemic.

Compared to Germany, Swiss councils showed a stronger tendency towards political bindingness, with 89.3% of council outputs showing high or substantial bindingness in 2020 (2019: 75%). The share of highly binding outputs increased by nearly 15 percentage points compared to 2019. The bindingness of KdK resolutions also increased, with more outputs showing substantial bindingness (50%, up from 44.4% in 2019) while the share of outputs with modest bindingness decreased slightly (50%, down

from 55.7%). However, the number of outputs was very small, with KdK passing only two resolutions in 2020 (compared to 9 in 2019) so that it is difficult to draw a meaningful conclusion. Nevertheless, the output with the highest degree of bindingness concerned the pandemic: KdK members adopted a resolution asking the federal government for specific changes to federal COVID-19 legislation, such as additional financial support for certain groups (KdK, 20 August 2020). There also was an increase of highly binding outputs by EDK (53.3%, up from 38.5%), while substantial bindingness declined (33.3%, down from 53.9%), and modest bindingness only increased slightly (6.7%, up from 0%). The political bindingness of outputs by GDK increased as well, with all resolutions showing substantial bindingness (100%, up from 78.5%). Indeed, GDK issued many statements to request specific changes to federal bills and draft regulations or to demand the federal government to take action.

In short, our data suggest that the political bindingness of outputs by Swiss councils increased during the COVID-19 pandemic. This change concerned all councils fairly equally, so that this indicator also suggests that KdK did not assume a leading role during the pandemic. While the political bindingness of outputs by German councils increased only very slightly during the COVID-19 pandemic, the significant increase of bindingness of MPK outputs can be seen as another indicator of the council's leading role.

6 Discussion and conclusion

In federal systems, the management of COVID-19 required a coordinated effort by the federal government and the constituent units, leading intergovernmental councils to play a prominent role during the pandemic. In fact, COVID-19 can be seen as a “moment of glory” of these councils. Since measures not only cut across jurisdictions but also across policy sectors, peak councils can be expected to play an elevated role in coordinating crisis responses to ensure cross-sectoral as well as intergovernmental coordination.

Table 2: Overview: role of MPK and KdK in normal times and during the COVID-19 pandemic

	Leading role of the peak council			
	MPK		KdK	
	Normal times	COVID-19	Normal times	COVID-19
Level of activity	x	(✓)	x	x
Publicity	(x)	✓	x	x
Direction of action	x	x	x	x
Bindingness	(✓)	✓	x	x

Notes: ✓ = fulfilled; (✓) = partly fulfilled; (x) = largely not fulfilled; x = not fulfilled.

Source: Own illustration.

Our findings show that neither peak council plays a leading role in normal times (*Table 2*). MPK is the least active council in terms of outputs, and KdK is sidelined by some

of the sectoral councils as well. Moreover, neither MPK nor KdK stand out in terms of publicity. Nevertheless, the bindingness of its outputs suggests that MPK plays a slightly elevated role in normal times. MPK produces resolutions that tend to be more binding than those published by the sectoral councils. Moreover, although not reflected in the numbers, the content of outputs shows that MPK often asks sectoral councils to take action or prepare reports, which can be seen as evidence of a leading role.

The COVID-19 pandemic, however, clearly led MPK to gain in importance—in public attention and vis-à-vis the sectorial councils. Under the *Infection Protection Act*, the *Länder* decide on most containment measures. The Act strongly encourages coordination by allowing the federal government to formulate recommendations. MPK was the main forum through which the federal government and the *Länder* coordinated Germany's crisis response. At MPK meetings, the chancellor and the premiers agreed on restrictions that interfered quite extensively with people's lives (such as limits on gatherings and events, social distancing, mask requirements, and the closure of restaurants, bars and non-essential shops), discussed the easing of the restrictions, and decided to reimpose them when infection rates rose again. Accordingly, MPK's level of activity, publicity, and the bindingness of its outputs increased during the pandemic—and it did so much more than the sectoral councils.

Conversely, the COVID-19 pandemic did not lead to KdK assuming a leading role, being sidelined by the sectoral councils, especially GDK. In Switzerland's more centralized crisis structure under the *Epidemics Act*, GDK became the main partner of the federal government—in line with the “Gentlemen's Agreement” reached by GDK and KdK. KdK voluntarily played a minor role, letting the more cohesive—i.e., thematically focused sectoral councils—take the lead. The federal executive (especially the health minister) seemed happy to find reliable and efficient partners in the sectoral councils, especially GDK. KdK, in turn, turned into a rather symbolically important body that was contacted by the federal executive as some sort of ‘crisis summit’, though irregularly (Freiburghaus, Mueller & Vatter, 2021).

Consequently, our expectation that during the COVID-19 pandemic peak councils played an elevated role among the councils is only partially confirmed. That MPK took a leading role while KdK did not suggests that the differences between the two federations regarding their executive arrangements influenced the role the peak council plays during a crisis. In line with the more hierarchical relationship between the heads of government and cabinet ministers in Germany, MPK ensured cross-sectoral as well as intergovernmental coordination. In Switzerland, where the head of government is only *primus inter pares*—and may not even be the person who represents the cantonal government at KdK meetings—the coordination of crisis management was organized along sectoral lines. Hence, KdK was sidelined by GDK.

Our findings thus suggest that peak councils take a leading role in parliamentary federations (such as Australia, Austria, or Canada), where relationships between heads of government and cabinet ministers are more hierarchical, ensuring both cross-sectoral and intergovernmental coordination. Although Switzerland has a hybrid regime, combining aspects of both parliamentary and presidential systems (Carey & Shugart, 1992), it is not the only country where there is no hierarchical relationship between members of the executive. In presidential federations like the United States, where (some) members of state governments are directly elected, cross-sectoral coordination may also not be ensured even when intergovernmental coordination is achieved.

Notes

* The *online appendix* to this article can be retrieved from the dms website.

- 1 By coordination, we here refer to the process of coordination which does not necessarily lead to a coordinated outcome (see Schnabel & Hegele, 2021).
- 2 The second dimension of a council's purpose is its motivation (Behnke & Mueller, 2017, pp. 8-9). Establishing the motivation of activities requires qualitative in-depth investigations of the actions by an intergovernmental council. Therefore, we concentrate on the direction of action.
- 3 Vertical activities can be "bottom-up" or "top-down" (see Behnke & Mueller, 2017).
- 4 The Conference of Ministers of Finance (*Finanzministerkonferenz*, FMK) in Germany and its Swiss equivalent, the Conference of Cantonal Directors of Finance (*Finanzdirektorenkonferenz*, FDK), too, discussed COVID 19-related matters. In Switzerland, it was mostly the FDK's presidency who was in charge of managing COVID-19-related items of business. In the case of FMK, complete data availability could not be ensured. Consequently, we excluded FMK and FDK.
- 5 When separate sections do not exist, we use the heading of a council output to establish whether it is a press release or resolution. During the crisis, joint resolutions by the federal government and the *Länder* were published on the website of the federal government and not on the website of the MPK. To ensure comparability, we disregarded council outputs that were published pursuant to open government principles (*Öffentlichkeitsprinzip*) such as letters to lobby members of the federal parliament (e.g., *Sessionsbriefe*), which some Swiss councils publish on their website. We have also excluded council outputs concerning procedural matters; those having been released on behalf of the chair; and third-party documents that have been re-published by the councils.
- 6 Two-thirds of council outputs in Switzerland show substantial or high bindingness, compared to 59.3% in Germany.
- 7 Although not reflected in the number of outputs, VDK was involved in the (economic) management of the pandemic (Freiburghaus, Mueller & Vatter, 2021). VDK's president (together with the president of FDK), rather than the plenary assembly, was an important contact person of the federal government.
- 8 E.g., joint press conference of the federal government with the presidents of VDK and FDK (Schweizerischer Bundesrat 2021).

References

- Arens, Alexander U. (2020). *Federal Reform and Intergovernmental Relations in Switzerland. An Analysis of Inter-cantonal Agreements and Parliamentary Scrutiny in the Wake of the NFA*. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Behnke, Nathalie & Mueller, Sean (2017). The Purpose of Intergovernmental Councils: A Framework for Analysis and Comparison. *Regional & Federal Studies*, 27 (5), 507-527.
<https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1367668>.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt (2005). *The Politics of Crisis Management. Public Leadership Under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Lodge, Martin & Luesink, Marte (2020). Learning from the COVID-19 Crisis: an Initial Analysis of National Responses. *Policy Design and Practice*, 3 (3), 189-204.
<https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1823670>.
- Bolleyer, Nicole (2006). Intergovernmental Arrangements in Spanish and Swiss Federalism: the Impact of Power-Concentrating and Power-Sharing Executives on Intergovernmental Institutionalization. *Regional & Federal Studies*, 16 (4), 385-408.
<https://doi.org/10.1080/13597560600989003>.
- Bolleyer, Nicole (2009). *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Bolleyer, Nicole & Bytzeck, Evelyn (2009). Government Congruence and Intergovernmental Relations in Federal Systems. *Regional & Federal Studies*, 19 (3), 371-397.
<https://doi.org/10.1080/13597560902957484>.

- Bolleyer, Nicole & Thorlakson, Lori (2012). Beyond Decentralization – The Comparative Study of Interdependence in Federal Systems. Publius: *The Journal of Federalism*, 42 (4), 566-591. <https://doi.org/10.1093/publius/pjr053>.
- Bundeskanzleramt (2019). 05.12.2019 – PK Angela Merkel, Markus Söder & Peter Tschentscher – 5G/Energie/Jüdisches Leben/u.a. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=b5lzeqO8BgA> [23 July 2021].
- Cameron, David (2001). The Structures of Intergovernmental Relations. *International Social Science Journal*, 53 (167), 1-7. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00300>.
- Carey, John M. & Shugart, Matthew S. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chattopadhyay, Rupak & Knüpling, Felix (2021). Comparative Summary. In Rupak Chattopadhyay, Felix Knüpling, Diana Chebenova, Liam Whittington & Phillip Gonzalez (Eds.), *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis* (pp. 277-307). New York: Routledge.
- Chattopadhyay, Rupak, Knüpling, Felix, Chebenova, Diana, Whittington, Liam & Gonzalez, Phillip (Eds.). (2021). *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis*. New York: Routledge.
- DIE ZEIT (2021a). *Ministerpräsidentenkonferenz: Die mächtigen Zwanzig*, 9 April 2021. Available at: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-04/ministerpraesidentenkonferenz-corona-teilnehmer-kritik> [6 August 2021].
- DIE ZEIT (2021b). *Corona-Maßnahmen: Pandemie versus Politik*, 10 May 2021. Available at: <https://www.zeit.de/2021/11/corona-massnahmen-pandemie-politik-ministerpraesidentenkonferenz/komplettansicht> [23 May 2021].
- Fenna, Alan (2021). Australian Federalism and the COVID-19 Crisis. In Rupak Chattopadhyay, Felix Knüpling, Diana Chebenova, Liam Whittington & Phillip Gonzalez (Eds.), *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis* (pp. 17-29). New York: Routledge.
- Freiburghaus, Rahel (2018). *“Föderalismus im Abstimmungskampf?” . Neue föderale Einflusskanäle am Beispiel kantonaler Interventionen bei eidgenössischen Volksabstimmungen*. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Freiburghaus, Rahel, Mueller, Sean & Vatter, Adrian (2021). Switzerland: Overnight Centralization in One of the World’s Most Federal Countries. In Rupak Chattopadhyay, Felix Knüpling, Diana Chebenova, Liam Whittington & Phillip Gonzalez (Eds.), *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis* (pp. 217-228). New York: Routledge.
- Hegele, Yvonne (2018). Multidimensional Interests in Horizontal Intergovernmental Coordination: The Case of the German Bundesrat. Publius: *The Journal of Federalism*, 48 (2), 244-268. <https://doi.org/10.1093/publius/pjx052>.
- Hegele, Yvonne & Behnke, Nathalie (2013). Die Landesministerkonferenzen und der Bund – Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung. *Politische Vierteljahresschrift*, 54 (1), 21-49. <https://doi.org/10.5771/0032-3470-2013-1-21>.
- Hegele, Yvonne & Behnke, Nathalie (2017). Horizontal Coordination in Cooperative Federalism: The Purpose of Ministerial Conferences in Germany. *Regional & Federal Studies*, 27 (5), 529-548. <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1315716>.
- Hegele, Yvonne & Schnabel, Johanna (2021). Federalism and the Management of the COVID-19 Crisis: Centralisation, Decentralisation, and (Non-)Coordination. *West European Politics*, 44 (5/6), 1052-1076. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1873529>.
- Hueglin, Thomas O. & Fenna, Alan (2015). *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, 2nd edition. Toronto: University of Toronto Press.
- KdK – Konferenz der Kantonsregierungen (2020). *Covid-19-Pandemie: Das Krisenmanagement in der ersten Welle aus Sicht der Kantone, Plenarversammlung vom 18. Dezember 2020*. Bern: Konferenz der Kantonsregierungen. Available at: https://kdk.ch/fileadmin/redaktion/themen/covid-19/krisenmanagement/an_4310-5-20201221-zwischenbericht__covid-de_final.pdf [18 January 2022].

- Kriesi, Hanspeter, Tresch, Anke & Jochum, Margit (2007). Going Public in the European Union Action Repertoires of Western European Collective Political Actor. *Comparative Political Studies*, 40 (1), 48-73. <https://doi.org/10.1177/0010414005285753>.
- Kropp, Sabine (2010). *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kropp, Sabine & Schnabel, Johanna (2021). Germany's Response to COVID-19: Federal Coordination and Executive Politics. In Rupak Chattopadhyay, Felix Knüpling, Diana Chebenova, Liam Whittington & Phillip Gonzalez (Eds.), *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis* (pp. 84-94). New York: Routledge.
- Kuhlmann, Sabine & Franzke, Jochen (2021). Multi-Level Responses to COVID-19: Crisis Coordination in Germany from an Intergovernmental Perspective. *Local Government Studies*, 00 (00), 1-23. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1904398>.
- Lhotta, Roland & von Blumenthal, Julia (2015). Intergovernmental Relations in the Federal Republic of Germany: Complex Co-operation and Party Politics. In Johanne Poirier, Cheryl Saunders & John Kincaid (Eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 206-238). Oxford University Press.
- Mayring, Philipp (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim: Beltz.
- Meyer, Christopher & Kirby, Julia (2010). *The Big Idea: Leadership in the Age of Transparency*. Harvard Business Review, 88 (4), 38-46.
- Murphy, Gregory L. (2002). *The Big Book of Concepts*. Cambridge: MIT Press.
- OECD (2020). *The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis Across Levels of Government*. Paris: OECD Publishing.
- Opeskin, Brian R. (2001). Mechanisms for Intergovernmental Relations in Federations. *International Social Science Journal*, 53 (167), 129-138.
- Paquet, Mireille & Schertzer, Robert (2020). COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem. *Canadian Journal of Political Science*, 53, 343-347. <https://doi.org/10.1017/S0008423920000281>.
- Phillimore, John & Fenna, Alan (2017). Intergovernmental Councils and Centralization in Australian Federalism. *Regional & Federal Studies*, 27 (5), 597-621. <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1389723>.
- Poirier, Johanne & Saunders, Cheryl (2015). Conclusion: Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems. In Johanne Poirier, Cheryl Saunders, & Johanne Kincaid (Eds.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics* (pp. 440-498). Oxford: Oxford University Press.
- Poirier, Johanne, Saunders, Cheryl & Kincaid, John (Eds.). (2015). *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*. Oxford: Oxford University Press.
- Republik (2020). *Wer managt in Bern die Corona-Krise?* 15 May 2020. <https://www.republik.ch/2020/05/15/wer-managt-in-bern-die-corona-krise> [6 August 2021].
- Rozell, Mark J. & Wilcox, Clyde (2020). Federalism in a Time of Plague: How Federal Systems Cope With Pandemic. *American Review of Public Administration*, 50 (6/7), 519-525. <https://doi.org/10.1177/0275074020941695>.
- Schnabel, Johanna (2020). *Managing Interdependencies in Federal Systems. Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schnabel, Johanna & Hegele, Yvonne (2021). Explaining Intergovernmental Coordination during the COVID-19 Pandemic: Responses in Australia, Canada, Germany, and Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism*, 51 (4), 537-569. <https://doi.org/10.1093/publius/pjab011>.
- Schnabel, Johanna & Mueller, Sean (2017). Vertical influence or Horizontal Coordination? The Purpose of Intergovernmental Councils in Switzerland. *Regional & Federal Studies*, 27 (5), 549-572. <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1368017>.
- Schweizerischer Bundesrat (2021). 13.01.2021 – Medienkonferenz des BR zu: Coronavirus (COVID-19): Entscheide des Bundesrats. Available at https://www.youtube.com/watch?v=4t_yxIYgyNU (accessed: 15 May 2021).

- SRF (2020). *Fredy Fässler zu den Krawallen in St. Gallen, 10 April 2021*. Available at: <https://www.srf.ch/audio/samstagsrundschau/fredy-faessler-zu-den-krawallen-in-st-gallen?id=11963432> [31 July 2021].
- Steytler, Nico (Ed.). (2021). *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*. London: Routledge.
- Trapp, N. Leila, & Laursen, Bo (2017). Inside Out: Interest Groups' "Outside" Media Work as a Means to Manage "Inside" Lobbying Efforts and Relationships with Politicians. *Interest Groups & Advocacy*, 6 (2), 143-60. <https://doi.org/10.1057/s41309-017-0016-y>.
- Vatter, Adrian (2018). *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*. London/New York, NY: Routledge.
- Wanna, John, Phillimore, John, Fenna, Anna, & Harwood, Jeffrey (2009). *Common Cause: Strengthening Australia's Cooperative Federalism. Final Report to the Council for the Australian Federation (Issue May)*. Available at: <http://www.caf.qld.gov.au/documents/FP3-final.pdf> [27 January 2022].
- Watts, Ronald L. (2003). Intergovernmental Councils in Federations. Constructive and Co-Operative Federalism? *A Series of Commentaries on the Council of the Federation*, 2, 1-9.

Contact the authors:

Dr. Johanna Schnabel, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin, Ihnestr. 22, 14195 Berlin, email: johanna.schnabel@fu-berlin.de.

Rahel Freiburghaus, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern, Switzerland, email: rahel.freiburghaus@unibe.ch.

Dr. Yvonne Hegele, Institute of Public Management, ZHAW School of Management and Law, Bahnhofplatz 12, 8400 Winterthur, Switzerland, email: yvonne.hegele@zhaw.ch.

Nathalie Behnke, Christian Person

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

Zusammenfassung

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

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

Abstract

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

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

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

1 Einleitung

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

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

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

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

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

2 Institutionelle Rahmenbedingungen des Pandemiemanagements der Bundesländer

Das Pandemiemanagement der Länder betrifft viele ihrer legislativen und exekutiven Zuständigkeitsbereiche, von Kita und Schule über das Gaststätten- und Heimrecht bis zum Ordnungsrecht. Alle Infektionsschutzmaßnahmen werden aber letztlich abgeleitet vom öffentlichen Gesundheitsschutz. Dessen Gewährleistung ist nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes Angelegenheit der Länder (Gerlinger & Burkhart, 2012). Sie vollziehen ihn gemäß Art. 84 GG als landeseigene Verwaltung. Neben Ländergesetzen über den öffentlichen Gesundheitsdienst stellt das Infektionsschutzgesetz (IfSG) als Bundesgesetz eine wesentliche Rechtsgrundlage für das Handeln der Länder dar. In § 32 ermächtigt es die Landesregierungen, durch Rechtsverordnung Ge- und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Außerdem dürfen die Landesregierungen die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen auf andere Stellen übertragen. Während der Bund für übergreifende Aufgaben des Gesundheitsschutzes zuständig ist (beispielsweise die Regulierung der Quarantäne bei Grenzübertritten, die Sicherung der Gesundheitsversorgung in Praxen und Krankenhäusern), obliegt es den Ländern, mittels Rechtsverordnungen Verhaltensregeln für die Bürger aufzustellen, die die Ausbreitung übertragbarer Krankheiten verhindern.

Rechtsverordnungen werden in der Ministerialbürokratie der Länder formuliert. Gerade zu Beginn der Pandemie bestand enormer Zeitdruck. Innerhalb kürzester Zeit mussten Rechtsgrundlagen für staatliches Handeln geschaffen werden. So wurden am Donnerstag, dem 12.03.2020, in einem Bund-Länder-Treffen erste Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus vereinbart. Hierzu gehörten Beschränkungen von Versammlungen und Veranstaltungen sowie die Schließung von Kitas und Schulen. Diese Regeln waren schon am darauffolgenden Montag flächendeckend in Kraft. Der übliche bürokratische Gang der Rechtsetzung erlaubt normalerweise keine solche Eile (Meßerschmidt, 2016). Entsprechend wurde zunächst vielfach mit Rundschreiben, Erlassen oder Allgemeinverfügungen gearbeitet, die schnell erstellt werden können. Außerdem wurden Verordnungen in den ersten Wochen intensiv nachgebessert, da die ersten Fassungen, mit heißer Nadel gestrickt, oftmals Unklarheiten enthielten. Im Laufe der folgenden Wochen entwickelte jedes Land Routinen, was Struktur und Änderungshäufigkeit der Infektionsschutzverordnungen angeht. Eine Angleichung des Aufbaus der Verordnungen fand nie statt. Sie variieren nach wie vor mit Blick auf Struktur, Länge und Zuständigkeit. Einige Länder wählten den Weg, als Regierung oder stellvertretend durch ein Ministerium umfassende Verordnungsdokumente zu erlassen, in denen alle Aspekte des Infektionsschutzes zusammengefasst sind. Andere Länder erließen – häufig in der Zuständigkeit verschiedener Ministerien – parallele Verordnungen, die Einzelaspekte des Pandemiemanagements normierten.

Neben diesen formalen Unterschieden, die Ausdruck divergierender Verwaltungskulturen oder schlicht Zufallsgebilde sein mögen, variierten vor allem die Inhalte. Zu Beginn gab es noch Unterschiede zwischen den Themen, die überhaupt geregelt wurden. Diese glichen sich im Wege des wechselseitigen Lernens schnell an. Durchgängig blieben aber Divergenzen in den Detailregelungen. Diese Uneinheitlichkeit, in Verbindung mit einer hohen Änderungsfrequenz, erschwerte es vielen Bürger*innen, die im eigenen Land aktuell gültigen Regeln zu kennen. Auch summierten sich diese Unterschiede über verschiedene Regelungsbereiche hinweg zu unterschiedlich intensiven

Eingriffen in individuelle Freiheitsrechte. Die Infektionsschutzverordnungen wirkten also unterschiedlich restriktiv. Diese Unterschiede werden im Folgenden genauer beleuchtet.

3 Problemdruck und Parteiideologie – analytische Überlegungen zur Motivation der Landesregierungen beim Policy-Making in der Covid-19-Pandemie

Die Analyse sub-staatlicher Policy-Variation ist aus zweierlei Perspektive von Interesse. Aus Sicht der Föderalismusforschung dient sie dazu festzustellen, wie die föderale Kompetenzzuordnung und daraus resultierende Ermessensspielräume die Politikgestaltung subnationaler Gebietskörperschaften beeinflussen. Föderalismus und Demokratie stehen hierbei in einem Spannungsverhältnis, da Unterschiede zwischen Gliedstaaten der Logik substaatlicher Autonomie entsprechen, jedoch Ungleichbehandlungen zwischen Individuen bedingen, die aus demokratietheoretischer Sicht als gleich anzusehen sind (Benz & Sonnicksen, 2017). Eine Ungleichbehandlung der Bürger*innen ist normativ nur zu rechtfertigen, wenn sich diese fundamental unterscheiden. Andererseits können Policy-Unterschiede auch Ausdruck responsiver Politik sein, da sie als Anpassung an regional divergierende Bedürfnisse und Präferenzen gedeutet werden können (Wenzelburger, Wurster & Siewert, 2020). Dies zeigte sich beispielsweise im Nachgang der Föderalismusreform 2006, welche die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern neu ordnete. Zwar nutzten die Länder ihre vergrößerten Handlungsspielräume, um auf unterschiedliche Präferenz- und Bedürfnislagen vor Ort zu reagieren (Reus, 2014; Dose & Wolfes, 2016; Dose & Reus, 2016; Töller & Roßegger, 2018). Allerdings gingen sie moderat vor, da das verfassungsrechtliche Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse eine große normative Prägekraft aufweist. Auch gemäß der ökonomischen Föderalismustheorie kann ein Mehr an Policy-Variation positiv wirken, da es einen innovationsfördernden Wettbewerb zwischen subnationalen Gebietskörperschaften induzieren und als Laboratorium für Policies fungieren kann. Dieser Effekt zeigt sich, wenn im Zeitverlauf Konvergenz in einzelnen Policy-Feldern zu beobachten ist (Ulbricht, 2014).

Aus Sicht der Policy-Forschung erklärt sich das Interesse an substaatlicher Variation aus der Möglichkeit kontrollierter Vergleiche, die bessere Einblicke in die Entstehung von Policies ermöglichen. Um Unterschiede in der Politikgestaltung zwischen Gebietskörperschaften zu erklären, genießt im deutschsprachigen Schrifttum insbesondere die ‚Heidelberger Schule‘ mit ihrem ‚six pack‘ an Erklärungsfaktoren (sozio-ökonomischer Problemdruck, Parteiendifferenz, Machtressourcen, institutioneller Kontext, Europäisierung und Globalisierung sowie Politikerblast und Pfadabhängigkeit) hohe Prominenz.² In diesem Kontext erscheinen substaatliche Vergleiche attraktiv, da sie erlauben, unterschiedliche Erklärungsansätze gegeneinander zu testen. Insofern überrascht die wachsende Anzahl entsprechender Analysen mit Bezug zum deutschen Föderalstaat kaum (Wenzelburger, Wurster & Siewert, 2020; Sack & Töller, 2018; Hildebrandt & Wolf, 2016). Neben politikfeldspezifischen institutionellen Arrangements wird insbesondere auf die unterschiedliche parteipolitische Färbung der Landesregierungen sowie auf an das jeweilige Politikfeld angepasste Problemdruck-Variablen

als Ursache für subnationale Policy-Variation rekurriert. Sowohl für Policies aus dem Bereich der Leistungsverwaltung (Beinborn, Grohs, Reiter & Ullrich, 2018; Günther, Kurrek & Töller, 2019) als auch der Finanz- und Haushaltspolitik (Schneider, 2007; Wagschal & Wenzelburger, 2009; Wenzelburger, 2013; Person & Geißler, 2020) ließen sich Effekte von spezifischem Problemdruck und/oder den ideologischen Positionen der Regierungsparteien beobachten.

Policy-Reaktionen in Krisensituationen sind von besonderem Interesse, da politische Entscheider*innen unter hohem Zeitdruck, großer Unsicherheit und intensiver öffentlicher Beobachtung agieren müssen. In diesem Kontext kann substaatliche Variation in hohem Maße zu Policy-Lernen beitragen und kostbare Zeit sparen. Die Krisenliteratur betont hierbei die wahrnehmungsabhängige Interpretationsfähigkeit der Krise (Grossman, 2019, p. 3 unter Verweis auf T'Hart, 1993) und somit ausdrücklich das Zusammenspiel zwischen einem offensichtlich gegebenen, aber der Deutung als Krise bedürftigen, Problemdruck einerseits und der aktiven Rolle politischer Führerschaft in der Deutung der Krise und der Entscheidung darüber, welche Maßnahmen als Reaktion angemessen seien, andererseits (Boin, T'Hart, Stern & Sundelius, 2016; Boin & Hart, 2007). In Krisensituationen gewinnt Problemdruck deutlich an Erklärungskraft für Policy-Reaktionen. Dies wurde für die Klimapolitik (Clar & Steurer, 2019, p. 128) ebenso gezeigt wie für Wirtschaftskrisen (Steinebach & Knill, 2018). Auch deuten Untersuchungen zu Krisensituationen auf eine stärkere Erklärungskraft von Parteidifferenzen hin. Dies zeigt sich beispielsweise in Deutschland anhand von Untersuchungen zur Flüchtlingskrise und Migrationspolitik (Meyer, Philipp & Wenzelburger, 2021; Bauer-Blaschkowski, 2020; Zuber, 2020; Günther, Kurrek & Töller, 2019; Hörisch, 2018) sowie in den USA in Studien zu Klimawandel-Policies (Wiener & Koontz, 2010; Carley & Miller, 2012; Matisoff, 2008).

Wengleich der Effekt parteipolitischer Ideologien als unterschiedlich relevant eingeschätzt wird (Burstein, 2020) und nach Politikfeldern variiert (Potrafke, 2017), muss doch grundsätzlich Problemdruck von politischen Entscheider*innen als solcher wahrgenommen und in Handlungen übersetzt werden (Obinger, 2015). Die Coronapandemie fordert Entscheider*innen in besonderem Maße, die Krise zu analysieren, zu interpretieren und angemessen darauf zu reagieren (Hale et al., 2021), wobei in Anlehnung an die Parteidifferenzthese zu erwarten ist, dass gleicher Problemdruck von politischen Akteuren unterschiedlicher Parteizugehörigkeit in verschiedene Handlungsstrategien übersetzt wird (Wenzelburger, 2015).

Hieran anschließend vermuten wir, dass die Inhalte der Infektionsschutzverordnungen wesentlich durch Problemdruck und Parteiideologie bestimmt sind. Der Problemdruck zeigte sich primär im Gesundheitssektor: Infektionszahlen und Infektionsdynamik, die drohende Überlastung von Krankenhäusern und Intensivstationen sowie Todesfallzahlen dominierten die tägliche Medienberichterstattung und setzten Regierungen unter Druck, über Infektionsschutzmaßnahmen, Tests und Impfungen die Infektionswellen zu brechen und die öffentliche Gesundheit zu schützen. Wenn die Restriktivität der Infektionsschutzverordnungen auf den Problemdruck reagiert, müsste bei einem dynamischeren Infektionsgeschehen die Restriktivität stärker ausfallen, bei geringer Infektionsdynamik schwächer. Dies führt zu folgender Hypothese:

H₁: Je stärker der epidemiologische Problemdruck, desto restriktiver die Infektionsschutzverordnung.

Allerdings schlägt sich objektiver Problemdruck nicht ungefiltert in regulatorischen Eingriffen nieder, sondern wird durch die parteiideologischen Präferenzen der handelnden Exekutivpolitiker*innen gefiltert. Diese müssen staatliche Eingriffe in Grundrechte mit Werten des kollektiven Gesundheitsschutzes und der Bereitschaft, staatliche Autorität gegen Widerstand durchzusetzen, abwägen. Die Entscheidung über Infektionsschutzmaßnahmen stellt also eine Abwägung zwischen verschiedenen Issue-Dimensionen dar. Hinzu kommt, dass in allen Bundesländern Koalitionsregierungen bestehen. Sofern nicht einzelne Fachminister*innen für spezifische Maßnahmen verantwortlich sind, müssen auch unterschiedliche Positionen der Koalitionspartner abgewogen werden. Folglich ist anzunehmen, dass die Restriktivität einer Infektionsschutzverordnung zwar ideologische Unterschiede widerspiegelt, diese jedoch abgemildert werden, da sowohl über Issue-Dimensionen hinweg als auch zwischen Koalitionspartnern Kompromisse gefunden werden müssen. Diese Überlegungen führen zu folgender Hypothese:

H₂: Je höher die Bereitschaft einer Landesregierung, zur Aufrechterhaltung des öffentlichen Gesundheitsschutzes Grundrechtseinschränkungen zu erlassen, desto restriktiver die Infektionsschutzverordnung.

4 Operationalisierung der Variablen

4.1 Abhängige Variable: Restriktivität der Infektionsschutzverordnungen

Zur Messung der Restriktivität der Infektionsschutzverordnungen der Länder wurden für den Zeitraum von Anfang März 2020 (Beginn der Covid-19-Pandemie in Deutschland) bis zum Ende des Jahres 2020 die relevanten Rechtsgrundlagen der Länder systematisch gesammelt und ausgewertet. Konkret wurden im Rahmen von Internetrecherchen auf den Webseiten der Landesregierungen jeweils zur Monatsmitte über 11 Messzeitpunkte hinweg von Mitte März bis Mitte Dezember die zu diesem Zeitpunkt aktuell gültigen Corona-Verordnungen erfasst und deren Inhalte im Zuge einer qualitativen Inhaltsanalyse als numerische Daten manuell codiert. An der Codierung waren neben der Projektleiterin vier studentische Hilfskräfte beteiligt, die in einer mehrwöchigen Codierschulung trainiert wurden, so dass Codierentscheidungen homogen getroffen wurden.

Das Codebuch umfasst 35 Regelungsbereiche (Einzelitems), die sich sieben inhaltlichen Dimensionen zuordnen lassen: 1) Allgemeine Hygienebestimmungen, 2) Kontaktbeschränkungen und Versammlungsverbote, 3) Kita und Schule, 4) Handel und Gewerbe, 5) Gastronomie, 6) Tourismus, sowie 7) Sport und Freizeit. Bei den allgemeinen Hygienebestimmungen werden beispielsweise Abstandsgebote und Maskenpflicht erfasst. Unter der Rubrik Kontaktbeschränkungen und Versammlungsverbote werden Regelungen zu Treffen im öffentlichen und privaten Raum, Ausgangsbeschränkungen, aber auch Vorgaben für Ansammlungen, Versammlungen und Veranstaltungen (z. B. Gottesdienste, Beerdigungen, politische Veranstaltungen, Demonstrationen) subsumiert (eine Übersicht bietet *Tabelle 1*). Die gewählten Items decken einen Großteil der Infektionsschutzmaßnahmen ab, welche die Landesregierungen zur Pandemiebekämpfung ergriffen. Die Verordnungen enthalten jedoch noch drei weitere, spezialisierte Themengebiete. Diese befassen sich erstens mit Fragen der Quarantäne (z. B. für Reise-

heimkehrer, positiv Getestete); zweitens mit Betretenverboten für Betreuungseinrichtungen (Altenheime, Pflegeheime, Krankenhäuser, Behinderteneinrichtungen); und drittens mit Regelungen für Krankenhäuser und das Gesundheitssystem. Diese drei Bereiche wurden nicht in die Datenerhebung einbezogen, da es sich um sehr technische Detailregelungen handelt, die nur Ausschnitte der Bevölkerung betreffen.

Tabelle 1: Übersicht über die codierten Regelungsinhalte

Dimension	Einzelitem
Allgemeine Hygienebestimmungen	Hygienemaßnahmen
	Maskenpflicht
	Bußgeldkatalog Hygiene
Kontaktbeschränkungen und Versammlungsverbote	Kontaktbeschränkungen im privaten Raum
	Kontaktbeschränkungen im öffentlichen Raum
	Ausgehverbote
	Bewegung / Aufenthalt im öffentlichen Raum
	Versammlungen im öffentlichen Raum
	Veranstaltungen
	Gottesdienste
	Beerdigungen
Bußgeldkatalog Kontakte	
Kita und Schulen	Angebot Kinderbetreuung
	Umfang Systemrelevanz
	Schulschließung
	Durchführung von Prüfungen
Handel und Gewerbe	Einzelhandel / Verkaufsstellen
	Einkaufszentren
	Dienstleistungsbetriebe Körperpflege
	Ausnahmen zur Sicherstellung des alltäglichen Lebens
Gastronomie	Restaurants (Innengastronomie)
	Restaurants (Außengastronomie)
	Take-Away
	Mensen, Kantinen
	Schankwirtschaft
Tourismus	Hotels
	Ferienwohnungen, Privatquartiere, Jugendherbergen
	Campingplätze
	Busreisen
Sport und Freizeit	Profisport
	Sportanlagen
	Bäder, Saunen
	Fitnessstudios, Tanzschulen
	Sonstige Sporteinrichtungen
	Spielplätze

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Einzelitems wurden jeweils mit Werten zwischen 0 und maximal 4 codiert, wobei die meisten Items vier oder fünf Ausprägungen aufwiesen. Eine 0 wurde vergeben, wenn keinerlei Einschränkungen bestanden. Höhere Werte implizieren eine stärkere Restriktivität (bis hin zu einem Totalverbot bestimmter Handlungen).³ Um zu vermeiden, dass einzelne Items bei der Aggregation aufgrund der unterschiedlichen Anzahl an

Ausprägungen mit einer unterschiedlichen Gewichtung berücksichtigt würden, wurden sie auf einen einheitlichen Wertebereich I [0:1] reskaliert. Für die einzelnen inhaltlichen Dimensionen wurden Teilindizes berechnet, indem die standardisierten Items aufsummiert und die Summe durch die Anzahl der berücksichtigten Items dividiert wurde. Als Gesamtindex, der die Restriktivität der Landesverordnung insgesamt ausdrückt, wurde das arithmetische Mittel aus den Werten der Teilindizes errechnet.⁴ Er weist einen Wertebereich von 0 bis 100 auf, wobei ein Wert von 100 maximale Restriktivität ausdrückt. Diese würde erreicht, wenn auf allen Regelungsdimensionen absolute Verbote und Schließungen verhängt würden. Im Gegensatz dazu bedeutet ein Wert von 0, dass keinerlei Einschränkungen bestehen. Der Wert dieses Restriktivitätsindex (RI) gibt also an, wie stark einzelne Länder in unterschiedlichen Pandemiephasen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens in das öffentliche und private Leben eingriffen und welche inhaltlichen Schwerpunkte sie setzten. Hiermit lässt sich die Variation der Infektionsschutzmaßnahmen sowohl zwischen den Ländern (Querschnittsvergleich) als auch über die Zeit (Längsschnittanalyse) vergleichend analysieren.

Der Restriktivitätsindex entstand zeitgleich zu anderen Messungen staatlicher Reaktionen in der Pandemie, die international vergleichend angelegt sind (Cheng, Barceló, Hartnett, Kubinec & Messerschmidt, 2020; ECDC, 2021; Hale et al., 2021) oder Deutschland auf der Bundesebene analysieren (Bauer & Weber, 2021). Um unsere Messung zu validieren, nutzten wir den medial vielfach beachteten *Covid-19 Government Response Tracker* der Universität Oxford (OxCGRT; Hale et al., 2021). Korreliert man zu den einzelnen Messzeitpunkten die Werte des OxCGRT für Deutschland mit dem arithmetischen Mittelwert, den die Bundesländer beim Restriktivitätsindex aufweisen, zeigt sich je nach Teilindex des OxCGRT eine (sehr) starke Korrelation (*government response index*: Pearsons's R = 0,68; *stringency index*: R = 0,90). Der schwächere Zusammenhang beim *government response index* ist darauf zurückzuführen, dass dieser Maßnahmen berücksichtigt, die im Restriktivitätsindex nicht erfasst sind (z. B. Informationskampagnen, Teststrategien, Kontaktnachverfolgung, Impfvorgaben). In Abgrenzung zu den genannten Projekten weist der Restriktivitätsindex den Vorteil auf, die Restriktivität wesentlich detaillierter auf der Ebene der Bundesländer zu erfassen. Hierdurch können föderale Dynamiken im Pandemiemanagement besser abgebildet werden.

4.2 Unabhängige Variablen: Infektionsgeschehen und Restriktivitätsdisposition

Der Problemdruck wurde in der Covid-19-Pandemie wesentlich durch das Infektionsgeschehen bestimmt. Als zentrale Orientierungsgröße hat sich sowohl im öffentlich-medialen als auch im politischen Diskurs die täglich vom Robert-Koch-Institut (RKI) ausgewiesene 7-Tage-Inzidenz eingebürgert.⁵ Sie drückt die Anzahl der Neuinfektionen der vergangenen sieben Tage bezogen auf 100.000 Einwohner*innen aus. Aufgrund seiner hohen Bekanntheit ist anzunehmen, dass dieser Messwert politische Entscheidungen maßgeblich beeinflusst hat, weshalb er zur Operationalisierung des Infektionsgeschehens herangezogen wird. Da die Ausarbeitung von Rechtsverordnungen einen zeitlichen Vorlauf benötigt, gehen wir zudem von einer zeitverzögerten Anpassung zwischen dem Infektionsgeschehen und der Restriktivität der Verordnungen aus. Deshalb wird ergänzend auch die Änderung der 7-Tage-Inzidenz im Vergleich zur Vorwo-

che berücksichtigt.⁶ Noch stärker als die Infektionszahlen erzeugen Todesfallzahlen politischen Handlungsdruck. Um dies zu berücksichtigen, wurde als weiterer Indikator eine 7-Tage-Inzidenz der Todesfallzahlen gebildet. Eine weitere gängige epidemiologische Maßzahl zur Erfassung der Ausbreitungsdynamik von Infektionskrankheiten stellt die Reproduktionszahl R (R-Wert) dar. Liegt der R-Wert unter 1, gehen die Neuinfektionen zurück. Demgegenüber deuten R-Werte über 1 auf ein sich ausbreitendes Infektionsgeschehen hin. Der R-Wert liefert somit Hinweise auf die Ausbreitungsdynamik des Infektionsgeschehens und wird von Virolog*innen als wichtiger Wert für die Entscheidung über Lockdown-Maßnahmen angeführt. Auch der R-Wert wird daher als Problemdruck-Indikator berücksichtigt.

Die Disposition zur Durchsetzung restriktiver Maßnahmen wird unseres Erachtens durch die Parteiideologie (mit)bestimmt. Allerdings ist die Messung von Parteipositionen bezüglich des Pandemiemanagements alles andere als trivial. Die gebräuchliche Links-Rechts-Skala eignet sich nicht, um die Bereitschaft der Parteien zugunsten restriktiver Grundrechtseingriffe mit dem Ziel des Pandemieschutzes adäquat zu erfassen. Die Herausforderungen des Pandemiemanagements reichen über verschiedene Politikfelder hinweg und liegen quer zu den wirtschafts- oder gesellschaftspolitischen Links-Rechts-Einordnungen. Zudem wurde das Pandemiemanagement vor 2020 von den Parteien nicht als relevante Policy wahrgenommen, zu der sie explizit Positionen formulierten. Es ist also nur möglich, über Positionen der Parteien zu spezifischen Sachverhalten einen Proxy für ihre Bereitschaft zu restriktiven Grundrechtseingriffen zu konstruieren. Hierzu wurde auf Daten des Forschungsprojekts *Manifesto Research on Political Representation* (MARPOR) zurückgegriffen. Diese spiegeln in der aktuellen Ausgabe die Positionen der Bundesparteien zum Zeitpunkt der Bundestagswahl 2017 wider.⁷ Leider werden im Rahmen des Projektes keine länderspezifischen Parteipositionen erhoben, so dass die Positionierung der Bundespartei als Proxy für die Position der Landesverbände dienen muss.⁸

Als Indikatoren wurden die MARPOR-Items per201 ‚Freedom and Human rights‘, per605 ‚Law and Order‘ sowie per606 ‚Civic Mindedness‘ ausgewählt. Die Items geben an, wie häufig das Thema im Wahlprogramm angesprochen wurde, und repräsentieren deren relative Wichtigkeit für die Partei. Das Item per201 drückt Respekt vor individuellen Freiheiten und Bürgerrechten aus. Ist dieses Item bei einer Partei stark ausgeprägt, sollte sich dies negativ auf ihre Bereitschaft zur Verhängung restriktiver Infektionsschutzmaßnahmen auswirken. Das Item per605 gibt an, wie stark eine Partei Themen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung betont. Parteien, die diesbezüglich eine hohe Ausprägung aufweisen, sollten restriktivere Infektionsschutzmaßnahmen befürworten. Das Item per606 erfasst, wie stark eine Partei die Rolle von Solidarität, Allgemeinwohl und der Gesellschaft allgemein betont. Parteien mit einer hohen Ausprägung auf diesem Item sollten aus Solidaritätserwägungen eher bereit sein, strikte Infektionsschutzmaßnahmen zu verhängen, um vulnerable Individuen und Gruppen zu schützen. Diese drei Einzelitems wurden für jede Partei, die im Untersuchungszeitraum an einer Landesregierung beteiligt war, zu einem Dispositionsindex aggregiert.⁹ Dieser Indexwert drückt als Näherungsmaß aus, wie hoch die Bereitschaft der Partei ist, in der Pandemie restriktive Schutzmaßnahmen zu erlassen. Die Positionen der einzelnen Regierungsparteien gingen dann (gewichtet mit ihrem Kabinettsitzanteil) in die Berechnung der Position der Landesregierung ein.

5 Ursachen der Variation im Policy-Making

5.1 Deskription der Variation im Quer- und Längsschnittvergleich

Einen Überblick über die regulatorischen Aktivitäten der Bundesländer bietet *Abbildung 1*. Hier wird tabellarisch für jedes Bundesland und jede erhobene Kalenderwoche die Restriktivität der Infektionsschutzverordnung dargestellt. Je höher der Wert, den ein Bundesland zu einem Messzeitpunkt auf dem Restriktivitätsindex erreicht, desto intensiver wird die Tabellenzelle eingefärbt. Es ist erkennbar, dass sich die Restriktivität im Zeitverlauf stark veränderte und dabei die Dynamik des Infektionsgeschehens nachzeichnete. Nachdem sich das Corona-Virus im März 2020 in ganz Deutschland auszuweiten begann, reagierten die Bundesländer Mitte März (Kalenderwoche – KW 12) mit ersten Infektionsschutzmaßnahmen (Absage von Großveranstaltungen, Schulschließungen). Mit dem exponentiell ansteigenden Infektionsgeschehen folgten zeitnah weitere Kontaktbeschränkungen bis hin zu Ausgangssperren. Ende März (KW 14) befand sich die gesamte Republik im Lockdown, um die erste Pandemiewelle zu brechen. Sinkende Infektionszahlen ermöglichten den Landesregierungen ab Mitte April, den strengen Lockdown zu beenden und Lockerungsschritte einzuleiten. Hierbei variierten Geschwindigkeit und Öffnungsbereiche zwischen den Bundesländern. Der eingeschlagene Lockerungskurs konnte in den Folgemonaten dank niedriger Infektionszahlen fortgesetzt werden, so dass im Sommer und Frühherbst bundesweit ein niedriges Restriktivitätsniveau erreicht wurde (KW 25 bis 42). Als Reaktion auf die zweite Pandemiewelle wurden Infektionsschutzmaßnahmen im Herbst 2020 wieder sukzessive verschärft bis hin zu einem neuerlichen Lockdown kurz vor Weihnachten. Diese Entwicklungen spiegeln sich in der zunehmend intensiven Einfärbung der Zellen (ab KW 46). Allerdings erreichte die Restriktivität im zweiten Lockdown trotz höherer Infektionszahlen nicht mehr die Höchstwerte vom Frühjahr. Dies deutet darauf hin, dass die Landesregierungen auf die zweite Infektionswelle differenzierter reagierten und aus den Erfahrungen der ersten Welle gelernt hatten. So blieben einige Teilbereiche wie Schule, Kitas, Sportanlagen und Spielplätze länger geöffnet.

Deutlich wird auch, dass die Restriktivität der Infektionsschutzmaßnahmen nicht nur im Zeitverlauf variierte, sondern auch zu einzelnen Messzeitpunkten zwischen den Ländern, obgleich die Querschnittvarianz insgesamt schwächer ausgeprägt ist als die Längsschnittvarianz. Insbesondere in den Übergangsphasen in den Lockdown hinein bzw. aus dem Lockdown heraus zeigen sich deutliche Unterschiede. Beispielsweise reagierten zu Beginn der ersten Welle (KW 12) einige Länder (z. B. Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen) schneller und implementierten zügiger strikte Beschränkungen, wohingegen andere Länder (z. B. Nordrhein-Westfalen, Berlin, Sachsen-Anhalt) erst mit Verzögerung strengere Maßnahmen ergriffen. Auch beim Weg aus dem ersten Lockdown hinaus sind Unterschiede erkennbar, da einzelne Landesregierungen (z. B. Hessen, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen) schneller und teilweise umfassender lockerten als andere (siehe KW 21). Beim Weg in den zweiten Lockdown lassen sich ebenfalls Unterschiede beobachten. So nahmen schon Mitte Oktober (KW 42) einige Länder (z. B. Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen) kleinere Verschärfungen vor, wohingegen die anderen zunächst noch das niedrigere Restriktivitätsniveau aus den Sommermonaten aufrechterhielten.

Abbildung 1: Restriktivität der Infektionsschutzmaßnahmen im Zeitverlauf

	KW 12	KW 14	KW 17	KW 21	KW 25	KW 29	KW 33	KW 38	KW 42	KW 46	KW 51
Baden-Württemberg	81	84	78	55	40	32	30	30	30	56	77
Bayern	83	84	84	60	45	36	35	34	34	55	73
Berlin	56	71	66	53	43	37	34	34	37	54	69
Brandenburg	65	77	70	57	30	34	33	33	33	56	66
Bremen	75	79	72	56	47	50	42	42	44	57	61
Hamburg	74	79	74	56	43	38	38	38	45	58	62
Hessen	77	78	74	46	37	30	29	29	29	49	54
Mecklenburg-Vorpommern	70	80	74	56	44	40	40	40	40	57	66
Niedersachsen	82	83	79	55	49	33	31	31	31	56	62
Nordrhein-Westfalen	62	75	74	49	37	39	39	39	40	63	70
Rheinland-Pfalz	72	79	71	57	36	39	39	39	39	65	72
Saarland	73	82	79	55	47	41	39	39	36	65	69
Sachsen	71	77	74	37	32	36	35	35	31	57	74
Sachsen-Anhalt	60	79	75	60	40	37	37	32	32	53	69
Schleswig-Holstein	74	82	75	47	40	32	32	30	29	49	69
Thüringen	74	82	80	47	31	31	31	30	30	54	71

Quelle: Eigene Darstellung.

Die deskriptiven Statistiken in *Tabelle 2* bestätigen diese Beobachtungen. Mittelwert und Median spiegeln den Verlauf des Infektionsgeschehens über die Zeit gut wider. Spannweite und Varianz zeigen, dass jeweils in den Übergangszeiten in den Lockdown hinein und wieder hinaus (KW 12, 21, 25, 42) die Infektionsschutzmaßnahmen zwischen den Ländern unterschiedlicher ausfielen als in den Phasen des Lockdowns bzw. der Lockerung in den Sommermonaten. Die hohe Varianz in KW 51 erklärt sich dadurch, dass einige Länder (insbesondere Hessen) ihre Verordnungen erst wenige Tage nach dem Erhebungszeitpunkt verschärfen.

Tabelle 2: Restriktivitätsindex – deskriptive Statistiken

KW	Mittelwert	Median	Spannweite	Varianz
12	71,77	73,24	27,25	60,58
14	79,41	78,94	13,50	12,05
17	74,79	74,18	18,24	19,23
21	52,88	55,30	22,57	36,17
25	40,13	40,42	18,10	33,49
29	36,60	36,53	20,12	24,08
33	35,32	35,07	13,52	15,70
38	34,74	34,03	13,52	18,19
42	35,07	33,68	15,97	27,87
46	56,38	55,83	16,04	21,21
51	67,67	68,83	22,59	33,10

Quelle: Eigene Berechnung.

Da im Gesamtindex themenspezifische Unterschiede überdeckt werden, werfen wir noch einen Blick auf die Entwicklung der Teilindizes im Zeitverlauf (siehe *Abbildungen A1-A6* im Online-Anhang). In den *Teilindizes Handel/Gewerbe, Gastronomie und Tourismus* folgen die Werte dem zeitlichen Verlaufsmuster des Gesamtindex. Dort war im Sommer und Herbst 2020 ein eingeschränkter, auf die pandemischen Rahmenbedingungen abgestimmter „Normalbetrieb“ möglich. Im Vergleich hierzu blieben einige Einschränkungen

in den *Teilindizes Hygienebestimmungen und Kontaktbeschränkungen* durchgängig bestehen. Dies galt etwa für die Maskenpflicht und das Verbot von Großveranstaltungen, wohingegen die Kontaktbeschränkungen mit dem Infektionsgeschehen variierten.

Kitas und Schulen gehörten zu den ersten Einrichtungen, die im März 2020 geschlossen wurden. Der entsprechende Teilindex wies zu Beginn des Untersuchungszeitraums mit die höchsten Werte auf. Lockerungen setzten dort später und vorsichtiger ein als in anderen Bereichen. In der zweiten Pandemiewelle galt hingegen lange Zeit die Richtlinie, Schulen und Kitas unter allen Umständen offen zu halten, bis es im Dezember 2020 aufgrund der hohen, stark steigenden Infektionszahlen in den meisten Ländern doch wieder zu Schließungen kam. Aufgrund der unterschiedlichen Öffnungsgeschwindigkeiten weist dieser Teilindex eine hohe Querschnittvarianz auf.

Der *Teilindex Sport/Freizeit* wies im ersten Lockdown die höchsten Restriktivitätswerte auf. In den meisten Bundesländern wurde die gemeinschaftliche Ausübung sportlicher Aktivitäten untersagt, Sportanlagen waren geschlossen, selbst die Nutzung von Spielplätzen war (mit Ausnahme Berlins) nicht erlaubt. Gleichzeitig wurden in diesem Sektor Lockerungen zunächst am vorsichtigsten vorgenommen. Dies gilt insbesondere für den Freizeit- und Amateursport-Bereich, wohingegen der Kader- und Profisport als erstes von einer Aufweichung der Infektionsschutzmaßnahmen profitierte. In der zweiten Welle konnte der Profisport fortgeführt werden, wohingegen der Amateur- und Freizeitsport wieder erheblichen Beschränkungen unterlag. Und auch die Nutzung von Spielplätzen blieb unter Beachtung von Hygienebestimmungen erlaubt, was zu den niedrigeren Werten im Gesamtindex beitrug.

5.2 Erklärungsfaktoren in bivariaten Korrelationen

Die deskriptiven Befunde zeigen bereits die großen Trends – gleichgerichtete Schwankungen der Restriktivität über alle Länder hinweg im Zeitablauf und Unterschiede zwischen den Ländern zu einzelnen Messzeitpunkten. Diese Zusammenhänge werden im Folgenden mit bivariaten Korrelationsanalysen präzisiert.¹⁰ Im ersten Schritt wird der Zusammenhang zwischen verschiedenen Indikatoren des epidemiologischen Problemdrucks und dem Restriktivitätsindex für die einzelnen Bundesländer über die Zeit hinweg berechnet. Im Einklang mit den theoretischen Erwartungen zeigt *Tabelle 3* in allen Ländern einen positiven Zusammenhang zwischen dem Infektionsgeschehen und der Restriktivität der Schutzmaßnahmen, unabhängig vom gewählten Indikator. Je höher die Zahl der Neuinfektionen in einem Land, desto strikter sind die Regeln zur Eindämmung der Pandemie. In den meisten Bundesländern ist die Stärke des Zusammenhangs mit der 7-Tage-Inzidenz schwach bis mittelstark. Lediglich in Bremen und Hessen bestätigt sich dieses Bild nicht. Mit der 7-Tage-Inzidenz der Todesfälle sind die Zusammenhänge teilweise deutlich stärker ausgeprägt. Der Zusammenhang ist noch stärker, wenn die Entwicklung der 7-Tage-Inzidenz (bezogen auf Neuinfektionen oder Todesfälle) im Vergleich zur Vorwoche mit der Änderung des Restriktivitätsindex im Vergleich zum vorherigen Messzeitpunkt in Beziehung gesetzt wird. Lediglich in Brandenburg und im Saarland zeigt sich entgegen den theoretischen Vorüberlegungen ein (sehr) schwach ausgeprägter negativer Zusammenhang. Auch beim R-Wert bestätigt sich der positive Zusammenhang, wobei dieser beim dichotomisierten R-Wert (1: R-Wert größer 1 $\hat{=}$ steigende Fallzahlen; 0: R-Wert kleiner 1 $\hat{=}$ sinkende Fallzahlen) stärker ausfällt, wie die punktbil-

serialen Korrelationskoeffizienten in der letzten Spalte von *Tabelle 3* verdeutlichen. Der Befund, dass die Landesgesetzgeber auf ein dynamisches Infektionsgeschehen mit verschärften Eindämmungsmaßnahmen reagieren, wohingegen sinkende Fallzahlen Lockerungen ermöglichen, bestätigt sich robust über verschiedene Maßzahlen hinweg.

Tabelle 3: Bivariater Zusammenhang zwischen Kennzahlen zur Erfassung des Infektionsgeschehens und dem Restriktivitätsindex, nach Ländern (Pearson's R)

Abhängige Variable	RI	Δ RI	RI	Δ RI	RI	Δ RI
Unabhängige Variable	7-Tage-Inzidenz (Infektionsfälle)	Δ 7-Tage-Inzidenz (Infektionsfälle)	7-Tage-Inzidenz (Todesfälle)	Δ 7-Tage-Inzidenz (Todesfälle)	7-Tage-R-Wert	7-Tage-R-Wert (dichotom)
Baden-Württemberg	0,45	0,75	0,60	0,71	0,46	0,74
Bayern	0,33	0,66	0,56	0,73	0,44	0,62
Berlin	0,40	0,71	0,60	0,24	0,14	0,59
Brandenburg	0,39	0,48	0,47	-0,14	0,24	0,27
Bremen	0,02	0,53	0,25	0,20	0,60	0,55
Hamburg	0,36	0,67	0,37	0,86	0,39	0,60
Hessen	0,11	0,37	0,24	0,70	0,50	0,58
Mecklenburg-Vorpommern	0,29	0,41	0,35	0,59	0,15	0,60
Niedersachsen	0,22	0,57	0,39	0,74	0,47	0,71
Nordrhein-Westfalen	0,48	0,49	0,67	0,81	0,19	0,46
Rheinland-Pfalz	0,47	0,74	0,46	0,45	0,35	0,67
Saarland	0,40	-0,05	0,55	-0,27	0,24	0,45
Sachsen	0,45	0,69	0,46	0,43	0,31	0,56
Sachsen-Anhalt	0,38	0,54	0,41	0,56	0,06	0,36
Schleswig-Holstein	0,37	0,56	0,45	0,92	0,49	0,73
Thüringen	0,36	0,60	0,41	0,51	0,41	0,72

Quelle: Eigene Berechnung.

Bei den Teilindizes bestätigt sich dieses Bild im Wesentlichen. Über alle Indizes und Spezifikationen hinweg ($n = 672$)¹¹ weisen 89% der Korrelationskoeffizienten das erwartete positive Vorzeichen auf, nur 11% ein negatives. Bei den negativen Koeffizienten ist die Stärke des Zusammenhangs weitgehend schwach bis sehr schwach. Im Gegensatz dazu zeigt sich bei den positiven Koeffizienten ein Übergewicht mittelstarker bis starker, vereinzelt auch sehr starker Zusammenhänge. Am stärksten ist der positive Zusammenhang zwischen Infektionsgeschehen und Infektionsschutzmaßnahmen in den Bereichen Handel/Gewerbe, Gastronomie und Sport/Freizeit ausgeprägt, etwas schwächer bei Tourismus, den allgemeinen Hygienebestimmungen und Kontaktbeschränkungen sowie Kita/Schule.

Das Infektionsgeschehen variiert jedoch nicht nur über die Zeit, sondern auch zwischen den Bundesländern. Daher wurden die Daten in einem weiteren Analyseschritt für jeden Messzeitpunkt separat ausgewertet, wodurch Niveauunterschiede zwischen den Bundesländern in den Fokus rücken. In *Tabelle 4* wird deutlich, dass diese Niveauunterschiede nur bedingt auf das Infektionsgeschehen zurückzuführen sind. Zwar zeigt sich zu den meisten Messzeitpunkten die erwartete positive Beziehung zwischen dem Niveau der 7-Tage-Inzidenz (Infektions- oder Todesfälle) und dem Restriktivitätsniveau (Spalte 2 und 4). Allerdings sind diese Zusammenhänge zumeist schwach bis

sehr schwach ausgeprägt (Pearson's $R < 0,4$). Bei der Todesfall-Inzidenz tauchen vereinzelt, bei der Reproduktionszahl R sowie der Änderung der 7-Tage-Inzidenz gar in der Hälfte der Fälle, sogar negative Zusammenhänge auf, wenngleich diese überwiegend als schwach zu klassifizieren sind.

Tabelle 4: Bivariater Zusammenhang zwischen Kennzahlen zur Erfassung des Infektionsgeschehens und dem Restriktivitätsindex, nach Messzeitpunkten (Pearson's R)

Abhängige Variable	RI	Δ RI	RI	Δ RI	RI	Δ RI
Unabhängige Variable	7-Tage-Inzidenz (Infektionsfälle)	Δ 7-Tage-Inzidenz (Infektionsfälle)	7-Tage-Inzidenz (Todesfälle)	Δ 7-Tage-Inzidenz (Todesfälle)	7-Tage-R-Wert	7-Tage-R-Wert (dichotom)
KW 12	0,22	X	0,24	X	-0,17	X
KW 14	0,30	-0,35	0,35	-0,36	0,34	X
KW 17	0,44	-0,41	0,55	0,43	-0,24	-0,31
KW 21	0,01	0,06	0,31	0,42	-0,19	X
KW 25	0,36	-0,22	0,12	-0,03	0,07	-0,26
KW 29	0,01	-0,17	0,57	-0,10	-0,07	-0,18
KW 33	0,12	0,47	-0,32	0,65	-0,06	0,47
KW 38	0,02	-0,13	-0,00	0,06	-0,07	-0,27
KW 42	0,49	0,10	0,33	0,42	-0,04	X
KW 46	0,20	-0,10	-0,09	-0,58	0,16	X
KW 51	0,46	0,15	0,33	0,05	0,08	X

Anmerkung: Für die Veränderung des Restriktivitätsindex kann in KW 12 kein Korrelationskoeffizient berechnet werden, da es sich um den ersten Messzeitpunkt handelt. In der letzten Spalte kann vereinzelt kein Korrelationskoeffizient berechnet werden, da in allen Ländern ein einheitliches Infektionsgeschehen vorliegt, folglich keine Querschnittvarianz zwischen den Bundesländern in der entsprechenden Kalenderwoche vorhanden ist.

Quelle: Eigene Berechnung.

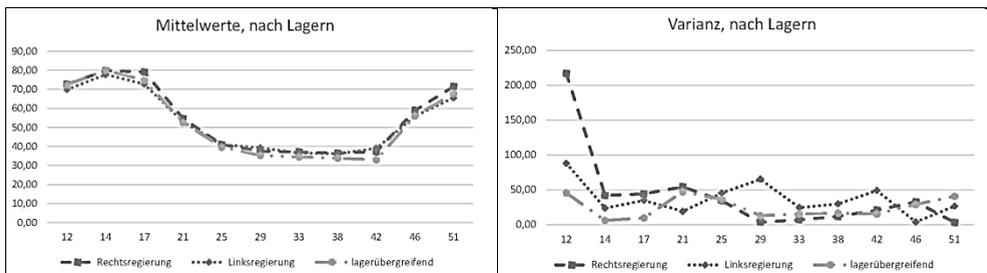
Auf der Ebene der Teilindizes bestätigt sich dieses uneinheitliche Muster. Über alle Indizes und Spezifikationen hinweg ($n = 393$) zeigt sich lediglich bei 56% der Korrelationskoeffizienten das erwartete positive Vorzeichen. Sowohl bei den positiven als auch bei den negativen Korrelationen dominieren schwache bis sehr schwache Zusammenhänge.

Es ist offensichtlich, dass Niveauunterschiede zwischen den Bundesländern nicht alleine auf das Infektionsgeschehen zurückzuführen sind, sondern mit weiteren länderspezifischen Faktoren zusammenhängen müssen. Daher wird im nächsten Schritt untersucht, ob die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierung und deren ideologische Positionierung in einem systematischen Zusammenhang zur Regulierungsaktivität des jeweiligen Bundeslandes steht.

In einer ersten Annäherung visualisiert *Abbildung 2* die gruppenbezogenen Mittelwerte und Varianzen des Restriktivitätsindex im Zeitverlauf, differenziert nach der ideologischen Orientierung der Landesregierung. Dabei wurde zunächst angelehnt an die klassische Parteidifferenztheorie eine einfache Links-Rechts-Unterscheidung¹² verwendet. Die Gruppen-Mittelwerte verlaufen weitgehend homogen, unabhängig von der parteipolitischen Ausrichtung der jeweiligen Landesregierung. Die Varianz hingegen zeigt, dass innerhalb der Lager durchaus Unterschiede bestehen. In der Gruppe der rechten Regierungen bildet sich ab, dass die bayerische Landesregierung schon in KW 12 erste Regeln verabschiedete, wohingegen Nordrhein-Westfalen etwas später reagierte, so

dass dort die Maßnahmen erst zum zweiten Messzeitpunkt (KW 14) erfasst wurden und entsprechend die Varianz merklich sank. Auch in den nachfolgenden Kalenderwochen blieb Bayerns Wert höher. Die Unterschiede glichen sich im Laufe des Sommers an, bevor im Herbst Nordrhein-Westfalen Bayern 'überholte', da es angesichts der sich anbahnenden zweiten Pandemiewelle seine Maßnahmen zügiger verschärfte. Auch in der Gruppe der Linksregierungen (Hamburg, Bremen, Berlin, Thüringen) zeigen sich Divergenzen. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums fiel Berlin durch eine zurückhaltendere, Thüringen durch eine striktere Regulierung auf. Ab Mitte Mai lockerte Thüringen schneller als die anderen drei Länder. Die divergierenden Handlungsstrategien einzelner Landesregierungen selbst bei Zugehörigkeit zum gleichen ideologischen Lager dürften auch mit den stark personengebundenen Profilierungsstrategien der Regierungsspitzen zusammenhängen. Beispielsweise inszenierte sich der bayerische Ministerpräsident Markus Söder seit Beginn der Pandemie medial erfolgreich als Vorreiter des „Teams Vorsicht“. Damit grenzte er sich im Schatten-Kanzlerkandidaten-Duell der Unionsparteien von seinem Kollegen Armin Laschet ab, dessen Landesregierung eine etwas permissivere Linie fuhr und der in den Medien schnell als Chef-Lockerer abgestempelt wurde.

Abbildung 2: Mittelwert und Varianz des Restriktivitätsindex, differenziert nach der ideologischen Orientierung der Landesregierung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die deskriptiven Befunde legen nahe, dass die klassische Einteilung in Links- und Rechtsregierungen ungeeignet ist, um Unterschiede in der Restriktivität der Infektionsschutzverordnungen zu erklären. Dies bestätigen auch bivariate Korrelationsanalysen (siehe *Tabelle A1* im Online-Anhang), welche überwiegend schwache bis sehr schwache Zusammenhänge zwischen dem Kabinettsitzanteil von Links- bzw. Rechtsparteien und dem Restriktivitätsindex offenbaren. Diese Beobachtung gilt für (fast) alle Messzeitpunkte und damit unabhängig davon, ob Bundesländer mit einem dynamischen Infektionsgeschehen und hohen Neuinfektionszahlen konfrontiert waren wie in den KW 12-17 (1. Pandemiewelle) und den KW 42-51 (2. Pandemiewelle) oder sich einer schwächeren Infektionsdynamik gegenüber sahen wie im Sommer und Frühherbst. Auf dieser Basis lassen sich somit keine eindeutigen parteipolitischen Differenzen in Abhängigkeit des epidemiologischen Problemdrucks identifizieren. Dass die Links-Rechts-Unterscheidung keine klaren Effekte erkennen lässt, liegt erstens an der Vielfalt von häufig lagerübergreifenden Koalitionsregierungen auf Landesebene (im Untersuchungszeitraum existieren neun unterschiedliche Koalitionskonstellationen). Permissive oder restriktive Neigungen einzelner Parteien werden in koalitionsinternen Verhandlungen notwendig abgeschwächt und können so nicht klar in *Policy-Outputs* zum Tragen kommen. Zwei-

tens unterscheiden sich die ideologischen Positionen der Landesverbände einzelner Parteien voneinander und von der Bundespartei, wie die Schätzungen in Bräuninger et al. (2020) verdeutlichen. Drittens ist die Links-Rechts-Skala nur bedingt geeignet, um die ideologische Disposition für grundrechtseinschränkende Schutzmaßnahmen im Pandemiemanagement abzubilden, da dieses *Issue* multidimensional ist und nicht gut zu den üblichen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Teildimensionen passt. Wie oben ausgeführt, wurde daher als Ideologie-Proxy ergänzend auf die Kombination von drei MARPOR-Items zurückgegriffen. Dabei weisen die Parteien unterschiedlich hohe Ausprägungen auf diesen Items auf. Während FDP und mit Abstand Grüne hohe Werte auf Item *per201* „Freedom and Human Rights“ einnehmen, weisen bei den Items *per605* „Law and Order“ und *per606* „Civic Mindedness“ CDU/CSU und SPD ähnlich hohe Werte auf. Folglich dürften bei einer Aggregation dieser drei Dimensionen Unterschiede zwischen den Parteien teilweise angeglichen werden.

Gemessen an diesen Einschränkungen sind die Ergebnisse in *Tabelle 5* moderat positiv einzuschätzen. Auf der Issue-Dimension ‚Freiheits- und Bürgerrechte‘ (*Tabelle 5*, Spalte 2) zeigt sich im Einklang mit den theoretischen Erwartungen zu (fast) allen Messzeitpunkten ein mäßiger negativer Zusammenhang. Demnach scheinen Koalitionsregierungen, die dem Schutz individueller Rechte und Freiheiten einen größeren Stellenwert einräumen (bzw. in denen entsprechende Parteien ein größeres Gewicht einnehmen), eine geringere Bereitschaft zur Verhängung restriktiver Infektionsschutzmaßnahmen aufzuweisen. Bei den Teilindizes zeigt sich dieser Effekt besonders im Bereich der Kontaktbeschränkungen.

Auf der Issue-Dimension ‚Öffentlichen Sicherheit und Ordnung‘ (*Tabelle 5*, Spalte 3) zeigt sich mit Ausnahme der ersten drei und der letzten Kalenderwoche fast durchgängig der erwartete positive Zusammenhang: Je stärker die Regierungsparteien die Rolle von Recht und Ordnung betonen und eine striktere Durchsetzung von Recht zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung propagieren, desto stärker sind sie offenbar zu Eingriffen in die individuellen Freiheitsrechte bereit, um das Infektionsgeschehen einzudämmen. Der Zusammenhang ist überwiegend als mittelstark zu klassifizieren. Die Teilindizes zeigen, dass Eingriffe eher im Wirtschaftsbereich (Gastronomie, Tourismus) vorgenommen werden, weniger bei den Kontaktbeschränkungen.

Auch auf der Issue-Dimension ‚Allgemeinwohl- und Solidaritätsorientierung‘ (*Tabelle 5*, Spalte 4) zeigt sich meistens die erwartete positive Beziehung. Je stärker Solidaritätserwägungen von den Regierungsparteien vertreten werden, desto höher ist offensichtlich die Bereitschaft zu strikteren regulatorischen Eingriffen, da während der Pandemie dem Gemeinwohl Vorrang vor individuellen Freiheitsrechten eingeräumt wird. Im Vergleich zur Law-and-Order-Dimension ist dieser Zusammenhang jedoch schwächer ausgeprägt.

Schließlich wurde noch aus allen Einzelitems ein Dispositionsindex gebildet (*Tabelle 5*, Spalte 5). Mit Ausnahme der letzten Kalenderwoche zeigt sich für alle Messzeitpunkte wie erwartet eine positive, aber mäßige Beziehung zwischen dem Dispositionsindex und dem Restriktivitätsniveau.

Tabelle 5: Bivariater Zusammenhang zwischen der ideologischen Positionierung der Regierungsparteien in Bezug auf ausgewählte MARPOR-Items und dem Restriktivitätsindex, nach Messzeitpunkten (Pearson' R)

Abhängige Variable	RI	RI	RI	RI
Unabhängige Variable	Position Regierung Freiheits-/Bürgerrechte Proportionales Gewicht	Position Regierung Polizei, Recht, Justiz Proportionales Gewicht	Position Regierung Solidarität Proportionales Gewicht	Position Regierung Eingriffsbereitschaft Proportionales Gewicht
KW 12	-0,07	-0,06	0,12	0,03
KW 14	-0,19	-0,04	0,20	0,11
KW 17	-0,40	-0,14	0,37	0,20
KW 21	-0,24	0,46	0,25	0,38
KW 25	-0,32	0,37	0,32	0,39
KW 29	-0,10	0,40	0,07	0,24
KW 33	-0,13	0,51	0,06	0,30
KW 38	-0,10	0,55	0,05	0,30
KW 42	0,09	0,44	-0,11	0,13
KW 46	-0,05	0,45	-0,03	0,21
KW 51	0,11	-0,29	-0,14	-0,21

Quelle: Eigene Berechnung.

Alles in allem fallen die Befunde zu Partieneffekten im Bereich der Infektionsschutzmaßnahmen der Länder moderat aus. Zwar spielt die ideologische Positionierung der Landesregierungen eine Rolle, auch deuten die Zusammenhänge in die erwartete Richtung: Je stärker die Disposition einzelner Regierungsparteien zu Grundrechtseingriffen und je stärker deren Gewicht in der Landesregierung, desto restriktiver fallen tendenziell die Verordnungen aus. Die Stärke (und teilweise Richtung) des Zusammenhangs schwankt aber stark im Zeitverlauf über alle Operationalisierungen hinweg.

6 Schlussüberlegungen

Die empirische Untersuchung der Restriktivität der Länderverordnungen im Zeitverlauf hat gezeigt, dass eine erkennbare Policy-Variation zwischen den Bundesländern besteht. Zu jedem Messzeitpunkt lag die Restriktivität der Verordnungen zwischen den Ländern um mindestens 13, teilweise um bis zu 27 Indexpunkte auseinander. Und im Zeitverlauf schwankten die Werte von unter 30 bis über 80. Der Föderalismus trägt also in der Tat dazu bei, dass das Pandemiemanagement in Deutschland uneinheitlich ausfällt. Zugleich zeigt sich aber auch, dass die Abweichungen zwischen den Bundesländern nicht allzu groß sind. In den Hoch- und Tiefphasen des Infektionsgeschehens sind die Abweichungen vergleichsweise geringer, bei den Wegen in den Lockdown hinein und wieder hinaus weichen die Länder in der Geschwindigkeit und Schwerpunktsetzung der Verschärfung oder Lockerung weiter voneinander ab. Als Erklärung für die Längsschnittvariation ist das Infektionsgeschehen durchaus geeignet. In allen Bundesländern wird gleichermaßen auf den Problemdruck durch das Infektionsgeschehen reagiert. Je geringer die Infektionszahlen sind, desto geringer sind die Einschränkungen, und je höher die Zahlen, desto strenger die Regeln. Die Landesregierungen scheinen vor allem auf die großen Trends in mittleren Zeiträumen von mindestens ei-

ner bis zwei Wochen zu reagieren, was im Hinblick auf die notwendige Zeitverzögerung beim Erlass von Rechtsverordnungen plausibel ist. Niveauunterschiede im Querschnitt folgen hingegen nicht den Infektionszahlen. Hier kommt die Parteiendifferenz als ergänzende Erklärung ins Spiel. Deren Messung erwies sich allerdings als problematisch, da hinreichend differenzierte Items, die die Bereitschaft zu restriktiven Eingriffen zwischen den Parteien auf Landesebene abbilden, nicht zur Verfügung stehen, weshalb behelfsweise auf die Werte der Bundesparteien zurückgegriffen wurde. Die Kombination aus Items, die eine starke Präferenz für den Schutz von Grundfreiheiten widerspiegeln, und Items, die eine *Law-and-Order*-Orientierung sowie eine hohe gesellschaftliche Solidarität ausdrücken, führte dazu, dass die Eingriffsbereitschaft von SPD und CDU als ähnlich hoch eingeschätzt wurde, wohingegen FDP, Grüne und Linkspartei geringere Werte aufweisen. Die Kombination der Parteiwerte in den verschiedenen Landeskoalitionen ergibt einen moderaten Zusammenhang mit den Restriktivitätswerten im Querschnitt. Diese Beobachtung legt nahe, dass Parteiideologie zwar durchaus Erklärungskraft besitzt, aber in den Koalitionsentscheidungen abgeschwächt wird. Auch zeigten sich im Zeitverlauf Anpassungen zwischen den Ländern, die auf Lerneffekte hindeuten, sowie Unterschiede im Ausmaß der Variation. In den Sommerwochen mit niedrigen Inzidenzzahlen und dementsprechend geringerem Problemdruck zeigt sich der Zusammenhang zwischen Ideologie und Restriktivität deutlicher, insbesondere mit Blick auf die generelle Eingriffsbereitschaft und die Issue-Dimension ‚Öffentliche Sicherheit und Ordnung‘. Im Einklang mit den theoretischen Vorüberlegungen deutet dies auf die Existenz von Interaktionseffekten hin: In dem Maße, wie der Problemdruck geringer ausfällt, scheinen Parteiideologien einen stärkeren Einfluss auf die Pandemiemaßnahmen auszuüben.

Im Hinblick auf die eingangs formulierte Frage nach der Funktionalität des Föderalismus im Pandemiemanagement lässt sich festhalten, dass Unterschiede in der Restriktivität der Maßnahmen bestanden. Diese führten, wo sie gleichzeitig und grenzüberschreitend auftraten, zu Verunsicherung der Bürger*innen. In dem Maße, wie sie auf Unterschiede im Infektionsgeschehen zurückzuführen sind, sind sie aber als funktional einzuschätzen, da sie einer angemessenen Krisenreaktion dienen. Und auch die Zusammenhänge mit Parteiideologie sind im Sinne der Föderalismustheorie prinzipiell als erwünscht anzusehen, da sie eine moderate Anpassung an regional unterschiedliche Werthaltungen ausdrücken. Gerade bei einem so sensiblen Thema wie der Güterabwägung zwischen Grundrechtseingriffen und Gesundheitsschutz ist es selbst in Krisensituationen sinnvoll, dass in einem System der wechselseitigen Beobachtung unterschiedliche Antworten gesucht, begründet und gegebenenfalls angepasst werden.

Anmerkungen

* Der zu diesem Artikel gehörende Anhang ist nur online veröffentlicht und auf der Internetseite der Zeitschrift einzusehen.

- 1 So etwa die Stellungnahme der CDU-/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 11.04.2021: Corona: Mehr Handlungsfähigkeit für den Bund. <https://www.cducsu.de/themen/corona-mehr-handlungsfahigkeit-fuer-den-bund> (letzter Aufruf 06.10.2021).
- 2 Einen Überblick bieten die Beiträge in Wenzelburger & Zohlnhöfer, 2015.

- 3 Die Ausprägungen der Items wurden auf theoretischer Basis hergeleitet. Der Maximalwert eines Items stellt die strengste denkbare Regelung dar, unabhängig davon, ob diese tatsächlich von einem Bundesland ergriffen wurde. Es handelt sich somit nicht um einen empirischen Maximalwert, der die restriktivste, tatsächlich beobachtete Regelungspraxis erfasst.
- 4 Da die Teilindizes aus unterschiedlich vielen Items gebildet werden, weisen im Gesamtindex die einzelnen Items faktisch kein einheitliches Gewicht mehr auf. Alternativ hätte man im Gesamtindex alle Items gleich gewichten können, was jedoch zur Folge gehabt hätte, dass die Teilindizes mit unterschiedlichem Gewicht eingehen. Da die Anzahl der Items pro Teilindex letztlich zufällig schwankt, ist die Gleichgewichtung der Teilindizes die überzeugendere Modellierung.
- 5 Daten zum Infektionsgeschehen werden tagesaktuell auf der Homepage des Robert-Koch-Instituts (RKI) veröffentlicht:
https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html, letzter Aufruf 10.10.2021. Sie können auch dem täglichen Situationsbericht des RKI entnommen werden.
- 6 Bei der Codierung der Infektionsschutzverordnungen wurde grundsätzlich der Rechtsstand am Montag der Kalenderwoche erhoben, da neue Verordnungen typischerweise zu Wochenbeginn verkündet wurden. Wenn es (wie in Einzelfällen) im Verlauf der Erhebungswoche zu einer Änderung der Verordnung kam, wurde diejenige Regel codiert, die an mehr Tagen der Erhebungswoche Gültigkeit besaß. Aufgrund dieses Codierungsschemas wurden auch die Infektionsdaten zum Beginn der jeweiligen Kalenderwoche verwendet (Montag als Stichtag). Je nach Indikator findet somit das Infektionsgeschehen der letzten sieben bzw. vierzehn Tage vor diesem Stichtag Berücksichtigung.
- 7 Manifesto Project Website: <https://manifesto-project.wzb.eu/datasets>, letzter Aufruf 02.05.2021.
- 8 Positionsdaten der Landesverbände wurden von Bräuninger, Debus, Müller und Stecker (2020) auf drei Dimensionen (Wirtschaftspolitik, Gesellschaftspolitik, Links-Rechts-Skala) erhoben. Diese Dimensionen sind allerdings zu ungenau, um die Disposition für Maßnahmen des Pandemiemanagements zu schätzen. Auch alternative Messungen für Parteipositionen auf Landesebene, wie der Wahlomat, (<https://www.bpb.de/politik/wahlen/wahl-o-mat/45484/archiv>, letzter Aufruf 27.07.2021) bieten keine passenden, über die Länder hinweg vergleichbaren Policy-Items.
- 9 Die MARPOR-Werte für eine Partei auf einem Item drücken die Häufigkeit der Nennung dieses Items in Prozent aller Nennungen in einem Wahlprogramm aus. Dieser Wert wurde auf die Anzahl aller Nennungen dieses Items über die Parteien hinweg standardisiert und somit in ein metrisches Rangmaß transformiert. Aus den drei transformierten Items wurde dann ein additiver Index gebildet, um über die verschiedenen Einstellungsdimensionen hinweg ein Maß für die Restriktivitätsdisposition im Hinblick auf Infektionsschutzmaßnahmen zu generieren. Hierbei wurden die Werte des transformierten Items per201 mit einem negativen Vorzeichen recodiert, um die umgekehrte Wirkrichtung zu berücksichtigen.
- 10 Da es sich bei den Daten nicht um eine Stichprobe auf Basis einer Zufallsauswahl handelt, bei der man mittels inferenzstatistischer Verfahren von der Stichprobe auf die Grundgesamtheit schließen möchte, sondern um eine Vollerhebung, wurde auf den Ausweis statistischer Signifikanzen verzichtet. Inwiefern bei der statistischen Analyse von Vollerhebungen die Durchführung von Signifikanztests notwendig oder sinnvoll ist, wird in der Literatur kritisch diskutiert (Behnke, 2005; Broscheid & Gschwend, 2005).
- 11 Bei sieben Indizes, sechs Operationalisierungsvarianten und 16 Ländern ergeben sich 672 Korrelationskoeffizienten.
- 12 Im Untersuchungszeitraum existieren nur zwei Rechtsregierungen (Bayern: CSU/Freie Wähler; Nordrhein-Westfalen: CDU/FDP) und vier Linksregierungen (Berlin, Bremen, Thüringen: SPD/Grüne/Linke; Hamburg: SPD/Grüne). Die restlichen Bundesländer werden von lagerübergreifenden Koalitionen regiert, an denen Parteien aus dem linken und rechten politischen Spektrum beteiligt sind.

Literatur

- Bauer, Anja & Weber, Enzo (2021). COVID-19: how much unemployment was caused by the shutdown in Germany? *Applied Economics Letters*, 28(12), 1053-1058.
<https://doi.org/10.1080/13504851.2020.1789544>.
- Bauer-Blaschkowski, Svenja (2020). Politik nach Präferenzlage oder pragmatisches Problemlösen? Landesregierungen und die Unterbringung von Asylbewerbern (1995-2016). *dms – der moderne staat*, 13(1), 165-190. <https://doi.org/10.3224/dms.v13i1.02>.
- Behnke, Joachim (2005). Lassen sich Signifikanztests auf Vollerhebungen anwenden? Einige essayistische Anmerkungen. *Politische Vierteljahresschrift*, 46(1), O1-O15.
<https://doi.org/10.1007/s11615-005-0240-y>.
- Behnke, Nathalie. (2020). Administrative autonomy of the German Länder over seven decades of the Basic Law. In Felix Knüpling, Mario Kölling, Sabine Kropp & Henrik Scheller (Hrsg.), *Reformbaustelle Bundesstaat* (S. 187-202). Springer Fachmedien Wiesbaden.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-31237-4_12.
- Beinborn, Niclas, Grohs, Stephan, Reiter, Renate & Ullrich, Nicolas (2018). „Eigenständige Jugendpolitik“: Varianz in den Ländern. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12(4), 743-762. <https://doi.org/10.1007/s12286-018-0398-5>.
- Benz, Arthur (2016). Gradual Constitutional Change and Federal Dynamics – German Federalism Reform in Historical Perspective. *Regional & Federal Studies*, 26(5), 707-728.
<https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1226813>.
- Benz, Arthur & Sonnicksen, Jared (2017). Patterns of federal democracy: tensions, friction, or balance between two government dimensions. *European Political Science Review*, 9(1), 3-25.
<https://doi.org/10.1017/S1755773915000259>.
- Boin, Arjen & T'Hart, Paul (2007). The crisis approach. In Havidan Rodriguez, Enrico Quarantelli & Russell Dynes (Eds.), *Handbook of disaster research* (pp. 42-54). Springer.
- Boin, Arjen, T'Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt. (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure* (2. Aufl.). Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/9781316339756>.
- Bräuninger, Thomas, Debus, Marc, Müller, Jochen & Stecker, Christian. (2020). *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-29222-5>.
- Broscheid, Andreas & Gschwend, Thomas (2005). Zur statistischen Analyse von Vollerhebungen. *Politische Vierteljahresschrift*, 46(1), O16-O26. <https://doi.org/10.1007/s11615-005-0241-x>.
- Burstein, Paul (2020). The Determinants of Public Policy: What Matters and How Much. *Policy Studies Journal*, 48(1), 87-110. <https://doi.org/10.1111/psj.12243>.
- Carley, Sanya & Miller, Chris J. (2012). Regulatory Stringency and Policy Drivers: A Reassessment of Renewable Portfolio Standards. *Policy Studies Journal*, 40(4), 730-756.
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2012.00471.x>.
- CDU-/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. (2021, 11. April). *Corona: Mehr Handlungsfähigkeit für den Bund*. Verfügbar unter:
<https://www.cducusu.de/themen/corona-mehr-handlungsfahigkeit-fuer-den-bund>.
- Cheng, Cindy, Barceló, Joan, Hartnett, Allison S., Kubinec, Robert & Messerschmidt, Luca (2020). COVID-19 Government Response Event Dataset (CoronaNet v.1.0). *Nature human behaviour*, 4(7), 756-768. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0909-7>.
- Clar, Christoph & Steurer, Reinhard (2019). Climate change adaptation at different levels of government: Characteristics and conditions of policy change. *Natural Resources Forum*, 43(2), 121-131.
<https://doi.org/10.1111/1477-8947.12168>.
- Dose, Nicolai & Reus, Iris (2016). The effect of reformed legislative competences on Länder policy-making: determinants of fragmentation and uniformity. *Regional & Federal Studies*, 26(5), 625-644. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1244669>.
- Dose, Nicolai & Wolfes, Felix (2016). Die Höhe der Beamtenbesoldung in den Ländern. Der Versuch einer Erklärung: Parteidifferenzhypothese oder Verschuldungsdruck? *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 9(4), 267-293. <https://doi.org/10.1007/s12286-016-0282-0>.

- ECDC – European Centre for Disease Prevention and Control. (2021). *Data on country response measures to COVID-19*. Verfügbar unter: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/download-data-response-measures-covid-19>.
- Eckhard, Steffen & Lenz, Alexa. (2020). *Die öffentliche Wahrnehmung des Krisenmanagements in der Covid-19 Pandemie*. Universität Konstanz. Verfügbar unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-2-uxhfn4noqkgi8>.
- Freitag, Markus & Vatter, Adrian. (2009). *Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen. Policy-Forschung und Vergleichende Regierungslehre: Bd. 7*. LIT Verlag.
- Gerlinger, Thomas & Burkhart, Wolfram. (2012). *Dossier Gesundheitspolitik*. Verfügbar unter: <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/gesundheitspolitik/>.
- Grossman, Peter Z. (2019). Utilizing Ostrom's institutional analysis and development framework toward an understanding of crisis-driven policy. *Policy Sciences*, 52(1), 3-20. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9331-7>.
- Günther, Wolfgang, Kurrek, Dennis & Töller, Annette E. (2019). Ein starker Fall für die Parteidifferenztheorie: Die Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende in den Bundesländern. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29(3), 361-392. <https://doi.org/10.1007/s41358-019-00193-4>.
- Hale, Thomas, Angrist, Noam, Goldszmidt, Rafael, Kira, Beatriz, Petherick, Anna, Phillips, Toby, Webster, Samuel, Cameron-Blake, Emily, Hallas, Laura, Majumdar, Saptarshi & Tatlow, Helen (2021). A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). *Nature human behaviour*, 5(4), 529-538. <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8>.
- Hildebrandt, Achim & Wolf, Frieder (Hrsg.). (2008). *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich*. VS Verlag. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90910-3>.
- Hildebrandt, Achim & Wolf, Frieder (Hrsg.). (2016). *Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse* (2. Aufl.). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-08303-8>.
- Hörisch, Felix (2018). Asylpolitik im Bundesländervergleich. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12(4), 783-803. <https://doi.org/10.1007/s12286-018-0399-4>.
- Manifesto Project. (2021). *Main Dataset*. Verfügbar unter: <https://manifesto-project.wzb.eu/datasets>.
- Matisoff, Daniel C. (2008). The Adoption of State Climate Change Policies and Renewable Portfolio Standards: Regional Diffusion or Internal Determinants? *Review of Policy Research*, 25(6), 527-546. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2008.00360.x>.
- Meßerschmidt, Klaus (2016). Rechtsverordnungen: Rechtmäßigkeit und Rechtsschutz. *JURA - Juristische Ausbildung*, 2016(38), 747-761.
- Meyer, Daniel, Philipp, Jonas & Wenzelburger, Georg (2021). Die Migrationspolitik der deutschen Länder. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 15(1), 1-38. <https://doi.org/10.1007/s12286-020-00474-1>.
- Oates, Wallace E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349-373. <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>.
- Obinger, Herbert. (2015). Funktionalismus. In *Handbuch Policy-Forschung* (S. 35-54). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01968-6_2.
- Person, Christian & Geißler, René (2020). Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland. *dms – der moderne staat*, 13(1), 191-216. <https://doi.org/10.3224/dms.v13i1.04>.
- Potrafke, Niklas (2017). Partisan politics: The empirical evidence from OECD panel studies. *Journal of Comparative Economics*, 45(4), 712-750. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2016.12.004>.
- Reus, Iris (2014). Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher? Landespolitik nach der Föderalismusreform I am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung. *dms – der moderne staat*, 7(1), 157-172. <https://doi.org/10.3224/dms.v7i1.16241>.
- Robert-Koch-Institut. (fortlaufend). *COVID-19: Fallzahlen in Deutschland und weltweit*. Zugriff am 10. Oktober 2021. Verfügbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html.

- Sack, Detlef & Töller, Annette E. (2018). Einleitung: Policies in den deutschen Ländern. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12(4), 603-619.
<https://doi.org/10.1007/s12286-018-0408-7>.
- Scheller, Henrik & Schmid, Josef. (2008). *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat*. Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845210650>.
- Schneider, Christina (2007). Politischer Opportunismus und Haushaltsdefizite in den westdeutschen Bundesländern. *Politische Vierteljahresschrift*, 48(2), 221-242.
- Steinebach, Yves & Knill, Christoph (2018). Social policies during economic crises: an analysis of cross-national variation in coping strategies from 1980 to 2013. *Journal of European Public Policy*, 25(11), 1566-1588. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1336565>.
- T'Hart, Paul (1993). Symbols, rituals and power: The lost dimensions of crisis management. *Journal of contingencies and crisis management*, 1(1), 36-50.
- Töller, Annette E. & Roßegger, Ulf (2018). Auswirkungen der Abweichungskompetenz der Länder. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12(4), 663-682.
<https://doi.org/10.1007/s12286-018-0400-2>.
- Ulbricht, Lena (2014). Föderalismus als Ideenpool? Untersuchung bildungspolitischer Konvergenz in den deutschen Ländern. *dms – der moderne staat*, 7(2), 437-457.
<https://doi.org/10.3224/dms.v7i2.17324>.
- Wagschal, Uwe & Wenzelburger, Georg (2009). Determinanten der Haushaltskonsolidierung der Bundesländer (1992–2006). *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 3(1), 33-58.
<https://doi.org/10.1007/s12286-009-0021-x>.
- Wenzelburger, Georg (2013). Das goldene Zeitalter der Vermögensverkäufe – Die Determinanten der Einmalerlöse der Bundesländer 1995-2007. *Politische Vierteljahresschrift*, 54(1), 111-154.
<https://doi.org/10.5771/0032-3470-2013-1-111>.
- Wenzelburger, Georg. (2015). Parteien. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 81-112). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01968-6_4.
- Wenzelburger, Georg, Wurster, Stefan & Siewert, Markus B. (2020). Responsive Politikgestaltung in den deutschen Bundesländern? Versuch einer Systematisierung und Konzeption eines Forschungsprogramms. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 14(1), 33-47.
<https://doi.org/10.1007/s12286-020-00449-2>.
- Wenzelburger, Georg & Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.). (2015). *Handbuch Policy-Forschung*. Springer.
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-01968-6>.
- Wiener, Joshua G. & Koontz, Tomas M. (2010). Shifting Winds: Explaining Variation in State Policies to Promote Small-Scale Wind Energy. *Policy Studies Journal*, 38(4), 629-651.
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00377.x>.
- Wintermann, Ole & Petersen, Thieß. (2008). *Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer*. Verfügbar unter:
https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_23798_23799_2.pdf.
- Zuber, Christina I. (2020). Explaining the immigrant integration laws of German, Italian and Spanish regions: Sub-state nationalism and multilevel party politics. *Regional Studies*, 54(11), 1486-1497.

*Anschriften der Autor*innen:*

Prof. Dr. Nathalie Behnke, TU Darmstadt, AB Öffentliche Verwaltung, Public Policy, Dolivostr. 15, 64293 Darmstadt, E-Mail: nathalie.behnke@tu-darmstadt.de.

Dr. Christian Person, TU Darmstadt, AB Öffentliche Verwaltung, Public Policy, Dolivostr. 15, 64293 Darmstadt, E-Mail: christian.person@tu-darmstadt.de.

Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann

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

Zusammenfassung

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

Schlagerworte: Flüchtlingskrise, Verwaltungsverflechtung, Mehrebenensystem, Verwaltungsföderalismus, Koordination

Abstract

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

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

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

1 Einleitung

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

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

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

tungsebenen/-organisationen in Krisenzeiten sowie auf den Verwaltungsverfahren, die diese befördern und dazu beitragen können, grundlegende Steuerungs- und Koordinationsdilemmata verwaltungsföderaler Aufgabenorganisation zu lösen.

2 Die Vernachlässigung der Verwaltungsverflechtung in der Föderalismusforschung

Die Funktion des koordinierten Regierens im Föderalismus liegt darin, Aufgaben in einer differenzierten Mehrebenenstruktur zu organisieren und zugleich die Interdependenzen durch Koordination zu bearbeiten. Der *kooperative Föderalismus* in Deutschland bezeichnet eine Entscheidungsstruktur, in der die meisten öffentlichen Aufgaben nicht durch Entscheidungen einzelner Gebietskörperschaften, sondern durch Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen und zunehmend auch der Europäischen Union wahrgenommen werden. Die Vermischung der Aufgaben- und Verwaltungszuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen führt zu einer gesonderten Form der Willensbildung, die in der Politikwissenschaft vor allem unter dem Stichwort *Politikverflechtung* diskutiert wird (Scharpf, Reissert & Schnabel, 1976; Benz, 1997; Benz, De temple & Heinz, 2016; Benz, 2020). Politikverflechtung ist eine spezifische Form der Koordination zwischen Ebenen, die im deutschen Bundesstaat besonders stark ausgeprägt ist. Sie steht für alle Kompetenzverschränkungen, die staatsrechtlich autonome Entscheidungsträger des Bundes und der Länder zwingt, bei der Erfüllung der Aufgaben zusammenzuwirken. Politikverflechtung ist in Deutschland durch die Gemeinschaftsaufgaben, durch die Mitsprache der Länder im Bundesrat, durch den Steuerverbund und den Verwaltungsföderalismus, also die Aufteilung von Gesetzes- und Verwaltungsfunktionen, verfassungsmäßig institutionalisiert (Bogumil & Jann, 2020; Kuhlmann & Wollmann, 2019, pp. 89 f.). Mit zunehmender Komplexität der Aufgaben in einem Bundesstaat steigt der Bedarf für Koordination zwischen den Regierungen.

Bei den hier zu behandelnden Herausforderungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise geht es ebenfalls um Problemlagen im Bereich der Koordination im Bundesstaat. Im Vordergrund steht dabei aber das bislang in der Forschung zur Politikverflechtung und zum Föderalismus eher marginal behandelte Phänomen der *Verwaltungsverflechtung*. Ein Grund für diese Marginalisierung ist, dass Verwaltungsverflechtung im Rahmen der Föderalismusdiskussionen in der Regel einfach mit Politikverflechtung gleichgesetzt wird. Möglicherweise steht dies damit im Zusammenhang, dass es in der deutschen Debatte stärker um Prozesse der Gesetzgebung, also um die komplexen Prozesse der Willensbildung und „Entscheidungsproduktion“, und weniger um den Gesetzesvollzug, d. h. um die Umsetzungsprozesse, geht. Die Diskussion um Politikverflechtung konzentriert sich zudem meist auf den Bereich des Verfassungsrechtes, etwa am Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen, mit Blick auf Regierungen und Ministerien. Dabei wird die kommunale Ebene als *dritte funktional eigenständige Politik- und Verwaltungsebene* kaum thematisiert, sondern es wird immer nur der staatsrechtliche Blick auf Bund und Länder und deren Exekutiven geworfen.³ Kommunen werden fast ausschließlich als Teil der Länder begriffen. Insgesamt wird zu wenig berücksichtigt, dass es nicht nur auf die Koordination von Gesetzgebungs- und Politikformulierungsprozessen ankommt, sondern auch auf die *Koordination von Verwaltungsprozessen* und damit auf *Verwaltungsverflechtung*.

Die im Rahmen der administrativen Bewältigung der Flüchtlingskrise zu diskutierenden Problemlagen beziehen sich vor allem auf Verwaltungscoordination beim Vollzug bundesrechtlicher Regelungen, insbesondere des Sozialgesetzbuchs (SGB), des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) und des Aufenthaltsrechts (AufenthG). Hier kommen der kommunalen Ebene als eigenständiger Verwaltungsebene erhebliche Kompetenzen und Gestaltungsspielräume zu (ausführlich Abschnitt 3). Aufgrund der bestehenden Zuständigkeitsverteilungen (Verwaltungsföderalismus; siehe oben) gibt es in diesem Aufgabenfeld generell eine starke *Verwaltungsverflechtung* mit umfangreichen Vollzugskompetenzen und Handlungsfreiheiten für Länder und vor allem Kommunen. Die Verwaltungsverflechtung ergibt sich dabei aus der regulativen Zuständigkeit der übergeordneten Ebenen (Bund, Länder) bei zugleich weitgehender Dezentralisierung des Vollzugs und einer materiellen Interdependenz der Aufgabenbereiche. Aus der territorialen und sektoralen Differenzierung der Verwaltungsorganisation bei inhaltlich zusammenhängenden Aufgaben entsteht ein institutionalisierter Zwang zu intensiver Koordination und Kooperation zwischen den Verwaltungsebenen und zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene (Benz, 1997, S. 183).

Verwaltungsverflechtungen sind zunächst nichts Ungewöhnliches. Ihre Ursachen liegen, wie erwähnt, im Verwaltungsföderalismus und in dem Versuch, Dezentralität und Subsidiarität mit dem Prinzip einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu verbinden. Zudem ergeben sich bei vielen Aufgabenbereichen von der Sache her Interdependenzen zwischen dezentraler und zentraler Aufgabenwahrnehmung. Grob unterschieden werden können *horizontale* Formen der Verflechtungen zwischen *Verwaltungssektoren* sowie *vertikale* Formen der Verflechtung zwischen *Verwaltungsebenen*, Verflechtungen von Fach- und Querschnittsfunktionen sowie institutionalisierte und informelle Verflechtungen (Benz, 1997, S. 168 ff.). Verflechtungen können eine gewisse Vereinheitlichung und Stabilität bei Aufrechterhaltung von Flexibilität und Organisationsautonomie ermöglichen, sind aber häufig intransparent und führen, wenn es keine klaren Verantwortlichkeiten gibt, mitunter zu „*blame shifting*“ und Kontrolldefiziten. Problematische Verflechtungsfolgen können auch entstehen, wenn durch übermäßige Koordination und Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns die Vorteile dezentraler Aufgabenerfüllung hinfällig werden und, wie sich vor allem in Krisensituationen gezeigt hat, Tendenzen eines „intergouvernementalen Zentralismus“ sichtbar werden (Kuhlmann & Franzke, 2021). Wenn sich die Strukturen so verfestigen und verselbständigen, dass für regionale Verschiedenheit und dezentrale Interessenberücksichtigung kein Raum mehr bleibt, kann Verflechtung zur Zentralisierung führen (Benz, 1997, S. 180).

Auch im Bereich der Verwaltungsverflechtung gibt es, ähnlich wie im Bereich der Politikverflechtung, in der Tendenz eine Zunahme der Verflechtungszusammenhänge. Verwaltungsverflechtung kann aber nicht einfach abgeschafft werden; sie ist integraler Bestandteil föderaler Aufgabenverteilung, wobei es deutliche Unterschiede in Abhängigkeit von den Besonderheiten der Politikfelder gibt. Allerdings kann es zu Dysfunktionen, etwa einer Überflechtung oder Unterflechtung, oder auch dazu kommen, dass sachlich notwendige Verflechtungsstrukturen in der Umsetzungspraxis nicht funktionieren. Erst auf der Grundlage einer Analyse der Verwaltungsverflechtungen und solcher möglichen Dysfunktionalitäten kann über Gegenmaßnahmen nachgedacht werden.

Im Hinblick auf mögliche Reformen kommen die Neu-Verflechtung von ursprünglich weitgehend separat operierenden Verwaltungseinheiten, die Entflechtung und die Optimierung bestehender Verflechtungsstrukturen in Betracht (*Tabelle 1*).

Tabelle 1: Reformoptionen zur Bearbeitung von Verwaltungsverflechtungsproblemen

Reformtypus	Reformmaßnahmen
Entflechtung	Zuständigkeitsveränderungen z. B. durch Dezentralisierung oder Zentralisierung
Neu-Verflechtung	Koordination bisher unverbundener Einheiten
Verflechtungsoptimierung	Bündelungsmaßnahmen positive Koordination Fallmanagement besseres Datenmanagement Digitalisierung Amtshilfen

Quelle: Eigene Darstellung.

Entflechtungsmaßnahmen sind in der Regel schwierig. So bestehen für die *vertikale* Verwaltungsentflechtung aufgrund des Mehrebenencharakters vieler Politikfelder, politischer Widerstände und der grundlegenden verfassungsrechtlichen Konstruktion des deutschen Föderalismus als „Kooperationsmodell“ nur begrenzte Möglichkeiten. Auf der *horizontalen* Ebene sind solche Entflechtungsbemühungen durch Zuständigkeitsveränderungen prinzipiell einfacher, weil sie nur eine Verwaltungsebene betreffen. Allerdings sind sie auch dort nicht allzu häufig anzutreffen. Bei der *Neu-Verflechtung* ist es erforderlich, dass ein Akteur die Verantwortung für eine bessere Koordination übernimmt und auch über Kompetenzen und Ressourcen verfügt, um diese zu ermöglichen und zu steuern (Modell der Federführung). In der Regel spielt daher die *Optimierung* bestehender Verflechtungsstrukturen unter Beibehaltung des formal-institutionellen Settings eine herausragende Rolle in den krisenbegleitenden Reformbemühungen. Ein Kernproblem ist hierbei jedoch, dass die Kommunen bei solchen Verflechtungsreformen selten in die föderalen Entscheidungsprozesse eingebunden sind, so dass viele Reformmaßnahmen zur Optimierung der *vertikalen Verwaltungsverflechtung* unter einem zu geringen institutionellen Einbezug der kommunalen Ebene leiden. Generell ist zu konstatieren, dass *horizontale Verwaltungsverflechtungen* in der Regel besser auf der kommunalen Ebene oder in Bezirksregierungen bearbeitet werden können, da diese über ein multifunktionales Aufgabenprofil verfügen, welches institutionell besser zur Bündelung von *Policies* geeignet ist (Bogumil, 2010; Kuhlmann & Bogumil, 2021; Kuhlmann, Heuberger & Dumas, 2021). Zudem ist die direktdemokratisch legitimierte Verwaltungsführung (Bürgermeister⁴/Landräte) eher in der Lage, Ressortegoismen zu zügeln, als dies auf Ministerialebene mit den Prinzipien der Ressorthoheit und dem Vorhandensein von Koalitionsregierungen der Fall ist.

Im Folgenden sollen diese theoretischen Überlegungen zur Verwaltungsverflechtung am Beispiel der administrativen Bewältigung der Flüchtlingskrise konkretisiert werden. Dabei wird aufgezeigt, dass die föderale Migrations- und Integrationsverwaltung ein Verwaltungsbereich mit zum Teil *sehr zersplitterten, zum Teil verflochtenen oder überflochtenen und insgesamt undurchsichtigen Zuständigkeiten* ist. Wenige Politikfelder im

deutschen Verwaltungsföderalismus sind durch ein derart hohes Maß an vertikalen und horizontalen Abstimmungs- und Kooperationsnotwendigkeiten gekennzeichnet.

3 Zuständigkeiten in der Migrations- und Integrationspolitik

Migrationspolitik in einer breiten Definition beschreibt „Prozesse, die auf die Etablierung und Umsetzung allgemeinverbindlicher Regelungen und Steuerungsmechanismen im Umgang mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt abzielen“ (Schammann, 2018, S. 68). Damit sind nicht nur staatliche Akteure Gestalter von Migrationspolitik, sondern auch Nichtregierungsorganisationen, wie Flüchtlingsräte und Wohlfahrtsverbände, oder internationale und supranationale Akteure, wie der UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) oder die EU-Kommission. Zudem sind damit sowohl erzwungene als auch freiwillige Migration erfasst und auch Integrationsprozesse sind von dieser Definition eingeschlossen (ebd.). Wir unterscheiden im Folgenden jedoch explizit zwischen *Migrationspolitik*, gemeint sind damit vor allem die Regelungen zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, und *Integrationspolitik*, die darauf abzielt, „es Menschen mit Migrationshintergrund zu ermöglichen, chancengleich und gleichberechtigt am sozialen, politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben teilzunehmen“ (Gestmann & Hilz, 2017, S. 220). Insofern unterscheiden wir trotz vielfältiger Verflechtungen grob zwischen dem Verwaltungsvollzugssystem Asyl und der Aufgabe der Integration von Migranten und Flüchtlingen und sprechen von Migrations- und Integrationsverwaltung.

Die Gesetzgebungskompetenz in der Migrationspolitik wird in Deutschland durch den Bund wahrgenommen (*Tabelle 2*). Mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), einer Bundesoberbehörde, die u. a. mit der Durchführung des Asylverfahrens betraut ist, verfügt er zudem über eine eigene Verwaltungskompetenz in diesem Politikfeld, eine im deutschen Bundesstaat nicht häufig anzutreffende Konstellation (Kuhlmann & Wollmann, 2019, pp. 90 ff.). Die weiteren migrationsbezogenen Aufgaben werden entsprechend des deutschen Föderalismus durch die Länder bzw. Kommunen verwaltungsseitig umgesetzt. Dies betrifft z. B. die Erstaufnahme Geflüchteter durch die Länder und den Vollzug des Aufenthaltsgesetzes und des Asylbewerberleistungsgesetzes durch die kommunalen Ausländer- bzw. Sozialbehörden.

Trotz dieser klaren Zuständigkeitsverteilung im Bereich Asyl besitzen auch die beiden unteren Verwaltungsebenen des Bundesstaates einen – wenn auch – limitierten Einfluss auf das Migrationsgeschehen. So können die jeweiligen Ministerien der Länder unter bestimmten Voraussetzungen humanitäre Aufenthaltstitel erteilen. Auch die Kommunen verfügen durch ihre Ausländerbehörden über Handlungsspielräume, da diese eigenständig – unter Aufsicht des Landes – über die Erteilung einer Duldung für ausreisepflichtige Personen entscheiden und, z. B. in Nordrhein-Westfalen, Abschiebungen durchführen.

Tabelle 2: Gesetzesgrundlagen und Vollzugsinstanzen im Bereich Asyl und Integration

	Rechtsgrundlage	Zuständiges Bundesministerium	Ausführende Behörde
Asylverfahren	Asylgesetz (AsylG)	Bundesministerium des Innern (BMI)	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
Aufenthaltsstatus	Aufenthaltsgesetz (AufenthG)	Bundesministerium des Innern (BMI)	Kommunale Ausländerbehörde [als übertragene Aufgabe der Länder]
Sozialleistungen	Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)	Kommunales Sozialamt
	<u>Nach 15 Monaten:</u> Analogleistungen (SGB XII)		Kommunales Sozialamt
	<u>Bei Anerkennung:</u> Grundsicherung für Arbeit-suchende (SGB II) und Sozialhilfe (SGB XII)		Jobcenter / Kommunales Sozialamt
Arbeitsmarkt	Arbeitsförderung (SGB III) <u>Bei Anerkennung:</u> Grundsicherung für Arbeit-suchende (SGB II)	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)	Bundesagentur für Arbeit (BA) / Arbeitsagenturen Jobcenter
Integration	Aufenthaltsgesetz Integrationskurse	Bundesministerium des Innern (BMI)	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
	Kommunale Selbstverwaltung Sprache, Wohnen, Gesundheit, Bildung		Kommunen durch Sozialämter, Wohnungsämter, Kommunale Integrationszentren, Jobcenter
	Schulgesetze der Länder Beschulung		Länder durch unterschiedliche Schulbehörden Kommunale Schulverwaltungsämter

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Während das Feld der Migrationspolitik relativ klar umrissen werden kann, ist die Integrationspolitik durch ihren Querschnittscharakter gekennzeichnet, da Integration nahezu alle Lebensbereiche eines Menschen berührt. Die Integrationsverwaltung nimmt zum einen ordnungs- bzw. ausländerpolitische und zum anderen sozial- und integrationspolitische Aufgaben wahr. Diese beiden (teils widerstreitenden) Aufgabenbündel spiegeln sich in einem grundlegenden „Spannungsverhältnis zwischen einem ordnungsrechtlichen Ansatz (Migrationssteuerung) und einem wohlfahrtsstaatlichen (arbeitsmarktliche Integration und Existenzsicherung)“ (Schammann, 2015, S. 171) wider, welches sich exemplarisch in der in *Tabelle 1* deutlich gewordenen Ressortzuständigkeit des Bundesministeriums des Innern (zuständig für Asyl- und Aufenthaltsrecht) einerseits und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (zuständig für AsylbLG,

SGB II, SGB III) andererseits manifestiert und auch auf den nachgeordneten Verwaltungsebenen durch Innen- und Sozialministerien der Länder und kommunale Ausländer- und Sozialämter sichtbar ist.

Durch den Querschnittscharakter der Integrationspolitik wirkt eine Vielzahl von Akteuren auf allen drei Verwaltungsebenen und in den verschiedensten Politikfeldern mit. So setzt der Bund auch in der Integrationspolitik substanzielle gesetzliche Rahmenbedingungen. Zu nennen sind hier zum einen die Jobcenter, die überwiegend als Einrichtungen von Bund und Kommunen betrieben werden und vor allem Aufgaben zur Integration in den Arbeitsmarkt sowie der Aus- und Weiterbildung und berufsbezogenen Sprachangebote wahrnehmen. Darüber hinaus ist der Bund, speziell das BAMF, im Bereich der Integrations- und Sprachkurse aktiv und fördert verschiedene Integrationsberatungsangebote. Der Schwerpunkt der integrationsbezogenen Verwaltungsaufgaben liegt dennoch ohne Zweifel bei den Ländern (Schule, Sicherheit) und vor allem bei den Kommunen (Bogumil, Hafner & Kastilan, 2017, S. 12). So verfügen die Länder einerseits über eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz in den Bereichen Kulturhoheit, Religionsverfassungsrecht (z. B. Staatsverträge mit Glaubensgemeinschaften) und Engagementpolitik, zudem können sie durch Landesrecht integrationspolitische Grundsätze und Maßnahmen bestimmen sowie die Rahmenbedingungen der kommunalen Integration durch das Kommunalrecht festlegen oder durch Förderprogramme Anreize setzen (Münch, 2016, S. 367 ff.). Die überwiegende Vollzugskompetenz integrationspolitischer Aufgaben in Deutschland liegt jedoch bei den Kommunen (Ausländerbehörden, Kindertagesbetreuung, Schulträgerschaft, Asylbewerberleistungsgesetz, Wohnen, Kulturarbeit, Träger von Volkshochschulen; ausführlich Bogumil, Hafner & Kastilan, 2017).

Inhaltlich beziehen sich Integrationsaufgaben auf strukturelle (Bildung, berufliche Qualifizierung, rechtlicher Status, Integration in den Arbeitsmarkt), kulturelle (Sprache, Kenntnis der Kultur des Einwanderungslandes), soziale (soziale Kontakte) und identifikatorische Aspekte (subjektive Gesellschaftswahrnehmung der Migranten; Esser, 2001). Sieht man von den ordnungs- bzw. ausländerpolitischen Aufgaben ab⁵, so richten sich Integrationsmaßnahmen in Deutschland in erster Linie (vielerorts auch ausschließlich) an Flüchtlinge, die entweder eine „gute Bleibeperspektive“ haben oder bereits hinsichtlich einer der Schutzformen durch das BAMF anerkannt sind. Allerdings gibt es auch zunehmend Diskussionen darüber, inwieweit Integrationsangebote auch auf die Gruppe der Geduldeten (ohne Ausreisepflicht) ausgedehnt werden können oder sollen, für die es bisher kaum übergreifende Programme gibt, obwohl von mehrjährigem Verbleib in Deutschland auszugehen ist. Da diese Entscheidung jedoch in den Zuständigkeitsbereich der Kommunalvertretungen fällt, gibt es hier – je nach lokalen Politikkonstellationen – deutschlandweit sehr unterschiedliche Handlungspraktiken.

Die kommunalen Gebietskörperschaften sind im Rahmen der Integrationsverwaltung „mit außerordentlichen Koordinations- und Kooperationszwängen konfrontiert“ (Bogumil, Hafner & Kastilan, 2017, S. 71). Nach außen ist nicht nur die Zusammenarbeit mit Bundes- und Landesbehörden gefordert, auch die interkommunale Kooperation zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen ist oft gefragt. Nicht zuletzt sind regelmäßig auch nicht- bzw. halbstaatliche Dritte in die Aufgabenwahrnehmung einzubeziehen, z. B. soziale (Wohlfahrtsverbände), religiöse (Kirchen, Glaubensgemeinschaften), wirtschaftliche (Unternehmen, Kammern) und zivilgesellschaftliche (Ehrenamtliche, Vereine, Migrantenorganisationen) Akteure (Hafner, 2019, S. 104).

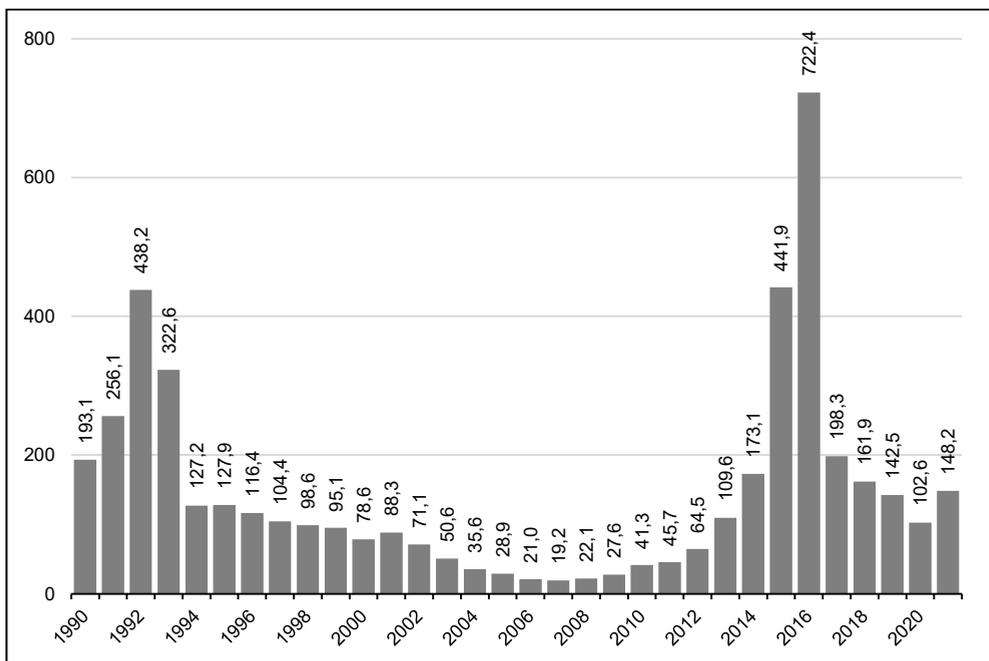
Der beschriebene Querschnittscharakter der Integrationspolitik erschwert zudem die Abgrenzung der integrationsbezogenen Aufgaben von Städten, Kreisen und Gemeinden, die unter dem Begriff der *kommunalen Integrationsverwaltung* (Hafner, 2019) zusammengefasst werden. Insgesamt entsteht aufgrund dieser komplexen *Zuständigkeitsverteilung* zumindest in Krisenzeiten die Gefahr, dass es zu mangelnder Koordination und defizitärem Informationsaustausch zwischen und innerhalb von Behörden und Verwaltungsebenen kommt und damit Verwaltungsverfahren verlangsamt und erschwert werden. Im Folgenden wird resümiert, welche Problemlagen im Stress-test der Flüchtlingskrise entstanden sind.

4 Problemlagen in der Flüchtlingskrise und ihre Folgenbewältigung

4.1 Bearbeitung von Asylanträgen

Das Jahr 2016 markiert mit 722.400 beim BAMF gestellten Asylerstanträgen den absoluten Höchststand seit Schaffung der Behörde 1953. Seit 2017 sind hingegen rückläufige Antragszahlen zu konstatieren, die sich auf Vorkrisenniveaus bewegen (*Abbildung 1*). Wesentliche Gründe für diese Entwicklung lassen sich vor allem in der Schließung der sog. Balkanroute und dem EU-Türkei-Abkommen von 2016 (Grote, 2017) vermuten.

Abbildung 1: Asylanträge



Quelle: Eigene Darstellung nach Asylgeschäftsberichten des BAMF, jew. in Tsd.

Dieser Rückgang der Zahl der Asylantragsstellungen sowie die personelle Aufstockung innerhalb des BAMF versetzen die Behörde in die Lage, den Abbau der enormen Anzahl der anhängigen Verfahren voranzutreiben (zu den Reformbemühungen im BAMF auch Bund, 2021). 2014 nahm das Bundesamt bereits gut 170.000 nicht entschiedene Anträge mit in das Krisenjahr 2015, bis September 2016 stieg diese Zahl dann um fast das Dreieinhalbfache auf 580.000 anhängige Asylverfahren. Seit Januar 2018 haben sich die anhängigen Asylverfahren auf einen Bestand von ca. 50.000 eingependelt, während die Zahl der monatlichen Asylentscheidungen des BAMF meist bei gut 15.000 lag.

Der unmittelbare Handlungsdruck im BAMF hat sich gegenüber den Krisenjahren also deutlich verringert. In den Jahren 2014 bis 2017 ist es jedoch zu erheblichen Problemlagen bei der Asylantragsbearbeitung gekommen. Neben den enormen Wartezeiten bei der Beantragung von Asyl ist vor allem eine mangelnde Qualität im Bereich der Asylantragsbearbeitung konstatiert worden (Bogumil, Hafner & Kastilan, 2017; Thränhardt, 2020, S. 493 ff.). Ursächlich hierfür waren die unzureichende personelle Ausstattung, die damit verbunden Defizite in der Qualifizierung der (Neu-)Beschäftigten und Leitungsvorgaben, die die Priorisierung der Quantität zu Ungunsten der Qualität zumindest bis Ende 2017 vorsahen. Ein weiterer Beleg für eine mangelnde Qualität kann im sprunghaften Anstieg der asylrechtlichen Streitigkeiten bei den Verwaltungsgerichten gesehen werden. Die Zahl der eingelegten Klagen, Berufungen und Revisionen stieg von 40.000 im Jahr 2014 auf 330.000 im Jahr 2017. Ende 2019 sind immer noch 250.000 Verfahren offen, die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt mittlerweile 17 Monate. Lag die Erfolgsquote der Klagen im Jahr 2017 bei 22%, liegt sie im Jahr 2019 immer noch bei 15%. In den Jahren 2017 bis 2019 erwies sich also fast jede fünfte bis siebte beklagte Entscheidung einer Bundesoberbehörde im Nachgang als rechtswidrig! Diese hohe Quote erscheint uns ein Indikator für die mangelnde Qualität des Asylantragsverfahrens zu sein.

Sowohl die Dauer der Verfahren als auch die zum Teil mangelnde Qualität der Asylantragsverfahren haben nicht nur Auswirkungen auf die Betroffenen und den weiteren Integrationsverlauf, sondern auch auf andere Verwaltungseinheiten wie kommunale Ausländerbehörden oder Sozialämter oder auch die Rechtsprechung in Form der Verwaltungsgerichte. Insbesondere die Ausländerämter sind bei der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen oder -gestattungen abhängig von den Entscheidungen des BAMF. Veränderte Entscheidungen durch Verwaltungsgerichtsverfahren führen dann wieder zu Veränderungen bei den Aufenthaltstiteln. Zudem dürfen Integrationskurse in der Regel nur besucht werden, wenn ein Schutzstatus besteht. Um ein angemessenes Angebot vor Ort zur Verfügung zu stellen, ist jedoch eine zeitnahe Information über diesen Sachverhalt wichtig. Im Bereich der Sprachkursplanung war dies jedoch angesichts der oben genannten Problemlagen nicht möglich. An diesen Beispielen sieht man, welche Probleme durch den *formal institutionalisierten Zwang zur Kooperation* zwischen Verwaltungen entstehen, wenn eine für die weitere Zusammenarbeit zentrale Verwaltungseinheit große Probleme hat.

4.2 Unzureichender Datenaustausch

Von der Erstregistrierung über den Asylentscheid bis hin zur Arbeitsmarktintegration besteht Bedarf an Informations- und Datenaustausch in und zwischen Behörden verschiedener Bereiche und föderaler Ebenen. Als Registerbehörde ist das BAMF dafür zuständig, alle Behörden und öffentlichen Stellen mit den notwendigen Daten zu versorgen, welche mit der Durchführung ausländer- und asylrechtlicher Vorschriften beauftragt sind (Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018, S. 89). Als zentrale Schnittstelle für den Datenaustausch zwischen Behörden im Bereich Migrationsmanagement ist das vom BAMF zu verantwortende Ausländerzentralregister (AZR) vorgesehen. Während der Flüchtlingskrise wurden erhebliche Problemlagen hinsichtlich der Datenerfassung im BAMF und hinsichtlich des *inner- und zwischenbehördlichen Datenaustausches* im Bundesstaat sichtbar. Dies hat zu Folgeproblemen in den Bereichen der Registrierung, der Gewährung von Aufenthaltstiteln, der Asyl- und Rechtsmittelverfahren, An- und Ummeldung, Leistungsgewährung und Integration von Flüchtlingen geführt.

Insbesondere das Eingeständnis der Bundesregierung im Jahr 2015 und z. T. 2016, man wisse nicht, wie viele Flüchtlinge sich tatsächlich in Deutschland aufhalten, ist vielfach öffentlich thematisiert worden. Die gesamte Erfassung und Verarbeitung von Flüchtlingsdaten sowie der Datenaustausch zwischen den mit der Flüchtlingskrise befassten staatlichen Stellen funktionierte in dieser Zeit sehr schlecht. So waren weder korrekte und eindeutige Einträge noch insgesamt eine einwandfreie Datenqualität und -verlässlichkeit im AZR gesichert (ebd., S. 89 ff.). Erst seit Herbst 2016 gelang es mittels *biometrischer Datenerfassung* bei der Erstregistrierung vermehrt für eine eindeutige Identifikation durch Fingerabdruckdaten zu sorgen, um Mehrfachregistrierungen auszuschließen.

Optimierungspotenzial bestand (und besteht z. T. noch immer) vor allem im Bereich des Daten- und Informationsaustausches zwischen verschiedenen Behörden (BAMF, Ausländer-/Sozial-/Unterbringungsbehörden, Verwaltungsgerichte). So beeinträchtigte die vielfach praktizierte papiergebundene Übermittlung von Daten und Dokumenten, z. B. des Zuweisungsbescheids, die Verfahrenseffizienz bei der Ankunft und Verteilung von Flüchtlingen. Bei der Identifizierung von ankommenden Personen stellte sich insbesondere als Problem heraus, dass der zwischenbehördliche Austausch mittels einer *zentralen Identifikationsnummer* (AZR-Nummer) nicht zulässig war. Zudem zeigten sich Probleme durch die Nutzung äußerst heterogener Fachsysteme in den Kommunen und Ländern sowie Probleme bei der *An- und Ummeldung von Flüchtlingen* aufgrund der mangelhaften Verknüpfung von lokalen Melderegistern und dem AZR (unterschiedliche Namensführung im Ausländerrecht und im Melderecht), die zu komplizierten (zumeist analogen) Datenabgleichverfahren zwischen Ausländerbehörde und Meldebehörde sowie anschließend (digital) mit dem AZR führten. Dabei wurde ein erheblicher Nachholbedarf festgestellt, *Meldebehörden flächendeckend an das AZR anzuschließen*, um unnötige Mehrarbeit in den Ausländerbehörden zu vermeiden und einen automatischen Datenabgleich zwischen Melderegistern und AZR zu ermöglichen. Weiterhin ist es bei der Eintragung von asylrechtlichen (Folge-)Entscheidungen ins AZR insbesondere in den Jahren 2015/2016 im BAMF zu erheblichen Verzögerungen gekommen.

Als Konsequenz dieser vielen Problemlagen haben die Kommunen vielfach nicht den AZR-Daten vertraut. Insbesondere die Aktualität von Einträgen zu asylrechtlichen

(Folge-)Entscheidungen wurde von vielen Kommunen kritisiert, weil dies problematische Konsequenzen für die Ausstellung von Aufenthaltstiteln und generell für eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung in den Ausländerbehörden mit sich bringt. Auch aus Sicht der Verwaltungsgerichte gab es erhebliche Verzögerung bei der Dateneinpfege von Seiten des BAMF, aber auch der Ausländerbehörden. Zudem bestehen im Bereich der kommunalen Leistungsgewährung außerordentlich aufwendige und mehrschleifige – meist papiergebundene – Kommunikationswege zwischen den beteiligten Behörden, die vielfach in Informationsdefiziten und Verzögerungen münden. Sieht man von den sog. Optionskommunen ab, ist eine direkte Kommunikation zwischen Sozialbehörde und Jobcenter bezüglich des konkreten Falls ausgeschlossen. Insbesondere beim Rechtskreiswechsel von AsylbLG zu SGB XII ist die Behördenkommunikation technisch und datenschutzrechtlich in einer Form behindert, die nicht nur Mehraufwand für die Behörden, sondern auch Einschränkungen beim Leistungsbezug der Geflüchteten mit sich bringt. So erhält die Sozialbehörde oft um mehrere Wochen oder gar Monate verspätet die BAMF-Entscheidung, was teils Ausfälle in der Leistungsgewährung oder zumindest aufwendige Abrechnungsprobleme zwischen Sozialbehörden (SBHn) und Jobcenter verursacht, da Letzteres vom Tag der positiven BAMF-Entscheidung an für die Leistungsgewährung zuständig ist.

Insgesamt sind *unzureichende Verflechtungsstrukturen* hinsichtlich eines ebenenübergreifenden Datenmanagements auszumachen. Deutlich wird in diesem Bereich, dass sich angesichts der *fragmentieren Zuständigkeiten* offenbar niemand für die Optimierung dieses Zustandes verantwortlich fühlt. Diese Funktion in Richtung stärkerer Vereinheitlichung bzw. Standardisierung bei der Datenerfassung und dem Datenaustausch kann eigentlich nur von Seiten des Bundes übernommen werden. Da, wo das später geschehen ist (Abschnitt 5), werden aber die Kommunen als wesentliche Umsetzungsebene *unzureichend in die föderalen Abstimmungsprozesse einbezogen*, eine Erfahrung, die auch im Bereich des Onlinezugangsgesetzes (OZG) erst spät erkannt wurde und dann zu Veränderungen geführt hat.

4.3 Integrationsverwaltung

Die Handlungsnotwendigkeiten im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik haben sich seit 2018 immer stärker in Richtung der Integrationspolitik verschoben. Mittlerweile sind bundesweit über 1,2 Mio. Flüchtlinge (Januar 2015 bis Dezember 2021) anerkannt (Asyl, Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz, Abschiebungsverbot), die somit gemäß SGB II in die *Zuständigkeit der Jobcenter* fallen. Integrationsaufgaben richten sich aber zum Teil auch auf die bundesweit 209.545 (12/2020) Geduldeten ohne direkte Ausreisepflicht, für die fast ausschließlich die Kommunen zuständig sind. Für den Personenkreis der anerkannten Flüchtlinge ergeben sich seit dem Abebben der unmittelbaren „Krisensituation“ und im Zusammenhang mit ihrem längeren oder dauerhaften Verbleib in Deutschland neue Problemlagen, da es nun nicht mehr zentral um Fragen der Unterkunft, Wohnungssuche, des Unterhalts oder der Sprachkurse geht, sondern vor allem weiterführende Integrationsmaßnahmen, die u. a. im Kontext von Arbeitsmarktintegration, Aus- und Weiterbildung sowie berufsbezogener Sprachförderung stehen und im Einzelfall sehr unterschiedlich sein können. Im Unterschied zur Erteilung von Asylbescheiden und Aufenthaltsgenehmigungen stellt die Integration von

Migranten eine langwierigere und grundlegendere Aufgabe dar. Im Folgenden sollen einige ausgewählte Problemlagen angesprochen werden.

Sprachförderung

Die von der Bundesverwaltung verantwortete und institutionell beim BMI (BAMF) und beim BMAS angesiedelte Sprachförderung für Migranten umfasst eine breite Palette von Aufgaben, die von der Entwicklung der Grundstruktur und der Lerninhalte bis hin zur Qualitätssicherung, Finanzierung, Steuerung und Koordination der Integrationskurse reichen (Kursgröße, Kursauswahl, Anforderungen an Lehrkräfte, Fahrtkostenerstattung, Träger- und Lehrkräftezulassung, Träger- und Kursüberprüfung). Während für die Integrationskurse das BMI zuständig ist, wird die berufsbezogene Deutschsprachförderung (DeuFö) vom BMAS koordiniert. Diese getrennte Ressortzuständigkeit spiegelt sich auch in der Aufgabenerledigung im BAMF wider, da die Koordinierung der DeuFö-Kurse, im Gegensatz zu den Integrationskursen, nicht den dezentriert angesiedelten Regionalkoordinatoren des BAMF, sondern den Außendienstmitarbeitern obliegt, die hierzu mit der BA und den Jobcentern zusammenarbeiten.

Hinsichtlich der Integrationskurse besteht die Regelung, dass integrationsbedürftige Personen durch die Ausländerbehörde, die Jobcenter und seit 2017 durch die Träger der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet werden können. Außerdem gibt es die Möglichkeit, selbst einen Antrag auf Zulassung zum Integrationskurs beim BAMF zu stellen.

Mit der Änderung der Integrationskursverordnung im Juni 2017 (Dritte Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung) eröffnete der Gesetzgeber die Möglichkeit der direkten Zusteuerung von Teilnahmeberechtigten und -verpflichteten zu Integrationskursen durch das BAMF, um eine zeitnahe Kursteilnahme sicherzustellen (BAMF, 2018, S. 2). Bereits seit Frühjahr 2017 erprobte das BAMF das veränderte Verfahren an 23 Projektstandorten, an denen die Teilnehmer in sog. Test- und Meldestellen zuerst getestet und dann in Kooperation mit den örtlichen Integrationskursträgern Kursen zugewiesen wurden.

Gegen eine bundesweite Implementierung der zentralen Zusteuerung wurden seitens vieler Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände verschiedenste Argumente vorgebracht (Ohliger, Polat, Schammann & Thränhardt, 2017). Es gibt ein vielfältiges Angebot an Sprachfördermaßnahmen auf lokaler Ebene, welches zwar von Kommune zu Kommune variiert, jedoch i. d. R. weit mehr umfasst als die durch das BAMF verantworteten Integrationskurse (z. B. kommunal finanzierte niederschwellige Angebote, ehrenamtliche Kurse, weitere durch Landes- oder Bundesmittel geförderte Angebote). Erst durch die Kenntnis des Gesamtangebotes wird eine oft notwendige Flexibilisierung des Spracherwerbs möglich, die die relativ starren Rahmenbedingungen der BAMF-Integrationskurse nicht hergeben. Dieser Blumenstrauß an Maßnahmen wird bereits in einer Vielzahl von Städten, Gemeinden und Kreisen aktiv koordiniert, zudem bestehen lokal weithin etablierte Netzwerkstrukturen und Arbeitsgremien, die alle relevanten Akteure einbeziehen. Ein durch das BAMF gesteuertes Zuweisungsverfahren, welches ausschließlich auf die BAMF-Integrationskurse abzielt, würde die vorhandenen übergreifenden kommunalen Koordinierungsbemühungen unterlaufen, zumal die kommunalen Akteure schlichtweg eine bessere Kenntnis über die Entwicklungen innerhalb ihrer Gebietskörperschaft besitzen.

Der Versuch der zentralen Zusteuerung in die Integrationskurse seitens des BAMF kann als eine unnötige *Zentralisierung von Verflechtungsbeziehungen* angesehen werden, die zu einer Verfestigung der Verflechtungsbeziehungen führt und Möglichkeiten für die Berücksichtigung individueller Besonderheiten und dezentraler Interessen einschränkt. Sie reiht sich ein in generelle Bemühungen des BAMF, seine zentralen Kompetenzen im Bereich der eigentlich dezentral verankerten Integrationsmaßnahmen auszubauen. Die Weiterentwicklung des BAMF zu einer „Bundesintegrationsagentur“ widerspräche zudem auch dem Grundgesetz.

Förderprogramme der Länder

Eine wesentliche Aufgabe der Länder ist die Förderung kommunaler Integrationsaufgaben. Wichtige Instrumente sind zielgruppenspezifische Förderprogramme, Integrationszentren, Integrationsbeauftragte oder Integrationsmanager. Fast alle Bundesländer haben in den letzten Jahren vor allem in den Bereichen Koordinierung der Maßnahmen vor Ort und Beratung von Flüchtlingen verstärkt Fördermittel für die kommunale Ebene eingesetzt, wobei sich die Fördermaßnahmen nicht immer nur an kommunale Gebietskörperschaften, sondern auch an die Träger der freien Wohlfahrtspflege und sonstige Initiativen richten. Bei den Koordinierungsaufgaben deutet sich an, dass diese vornehmlich den kommunalen Verwaltungen selbst zugesprochen werden, wohingegen die Förderung von Beratungsstellen oft auch Dritten offensteht (zu den Länderprogrammen ausführlich Bogumil & Hafner, 2021).

Neben diesen umfangreichen Förderprogrammen, die von den für Integration federführend zuständigen Ministerien getragen und gesteuert werden, finanzieren auch die anderen Landesministerien zahlreiche weitere Integrationsmaßnahmen, z. B. zur Integration von Migrantinnen und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt, zur Kompetenzfeststellung, zur schulischen Qualifikation, zur Berufsanerkennung, zum Spracherwerb, zur Nachqualifizierung und zur Förderung ehrenamtlichen Engagements.

Eine übergreifende Koordination ist weder bei der Programmgestaltung noch bei der Umsetzung und (mangels übergreifender Förderportale) auch nicht bei der Informationspolitik über Fördermaßnahmen zu erkennen, was nicht nur auf Baden-Württemberg, sondern auch auf andere Bundesländer zutrifft. Selbst in den Ministerien ist nicht immer bekannt, welche Förderprogramme es jeweils im eigenen Ressort gibt. Dies mindert die Effektivität der Programmumsetzung, da der Zugang der Adressaten (Kommunen) zu den „Fördertöpfen“ erschwert ist, Mittel nicht zielgenau und zeitnah eingesetzt werden können und es auch zu überlappenden Maßnahmen kommt.

Um diesem Problem wenigstens ansatzweise Abhilfe zu verschaffen, gibt es inzwischen Versuche, durch Überblicksbroschüren und Handreichungen etwas Licht in die unübersichtliche Förderlandschaft zu bringen, wobei dadurch das strukturelle Koordinationsproblem nicht gelöst wird. So wurden in NRW in einer fast siebzigseitigen Broschüre sämtliche Informationen über bestehende Beratungsangebote, Fördermöglichkeiten, Anerkennungsmöglichkeiten und Qualifizierungsmaßnahmen (insgesamt 60) zusammengefasst und den Kommunen als Handreichung zur Verfügung gestellt. Ferner hat das Netzwerk Stiftungen und Bildung im Jahr 2016 die Förderprogramme des Bundes und der Länder zur Integration von Neuzugewanderten im Bereich der Bildung (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) zusammengetragen (Netzwerk Stiftungen und Bildung, 2016, S. 5), wobei allein für den Bereich der Integration durch Bildung 14

Bundesprogramme (BMBF, BMFSJ, BMAS, BMI/BAMF, DAAD) und 35 Länderprogramme identifiziert wurden (ebd., S. 22 f.).

Deutlich werden im Bereich der Förderpolitik der Länder erhebliche *horizontale Abstimmungsprobleme zwischen den Fachministerien*. In der Regel gelingt es nicht, die einzelnen Fachpolitiken im Bereich der Integration von Zuwanderern abzustimmen, so dass eine hochgradig fragmentierte und intransparente Förderlandschaft und der Eindruck eines Förderdschungels entstehen.

Migrationsberatung und Fallmanagement

Angesichts des sehr ausdifferenzierten und komplexen Schul-, Ausbildungs- und Weiterbildungssystems in Deutschland, erschwerender formaler Regelungen (z. B. Schulbesuchsrecht bzw. Schulpflicht bei Zuzug in die Kommune, Ausbildungsverordnungen, Anerkennungsverfahren für Zeugnisse und Abschlüsse) und unterschiedlichster Unterstützungsleistungen (SGB II-Bezug, BAföG, Schüler-BAföG, Berufsausbildungsbeihilfe, Jugendhilfeleistungen usw., mit komplizierten Vorrang- und Anrechnungsbestimmungen) sind *zielgruppenspezifische Beratungsprozesse (Fallmanagement) zentral*, um die eigentlich im Vordergrund stehende Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu befördern und zu ermöglichen. Für diese überaus komplexen Fragen, die vielfältige Bildungsangebote tangieren, sind die Jobcenter, bei denen die Arbeitsvermittlung im Mittelpunkt ihres Fallmanagements steht, nicht ausreichend gerüstet. Zwar gibt es in der Regel in den Kommunen zahlreiche weitere Beratungsangebote, z. B. durch Jugendmigrationsdienste (JMD), Migrationsberatung für erwachsene Einwanderer (MBE), Sozialämter, Bildungsbüros, Kommunale Integrationszentren (KI), Flüchtlingssozialarbeit, Migrantenselbstorganisationen und Ehrenamtliche, diese werden aber von verschiedenen Akteuren angeboten, weisen hinsichtlich ihrer Ausrichtung unterschiedliche Spezifika auf und sind selten aufeinander abgestimmt. *Tabelle 4* fasst das Spektrum der Akteure, die Fallmanagement auf lokaler Ebene anbieten, ihre jeweiligen Zielgruppen, Rechtsgrundlage und Finanzierung überblicksartig zusammen.

Das BAMF ist die Bewilligungsbehörde für die Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für Erwachsene (MBE), die vom BMI herausgegeben werden (BMI, 2016). Die MBE stellt „ein den Integrationskurs ergänzendes migrationspezifisches Beratungsangebot für erwachsene Zuwanderer“ (BMI, 2016, S. 548 f.) dar, das den Anspruch hat, den Integrationsprozess gezielt zu initiieren, zu steuern und zu begleiten. MBE wird jedoch nicht von der Bundesverwaltung selbst, sondern durch die Träger der freien Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, der Paritätische Gesamtverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie Deutschland, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland) und den Bund der Vertriebenen umgesetzt.

Für die Beratung jüngerer Zuwanderer sind Jugendmigrationsdienste (JMD) zuständig, die durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert werden. Für die JMD ist eine ähnliche Trägerstruktur, wie sie bei den MBE vorzufinden ist, verantwortlich. Während der Zugang zur MBE an eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis bzw. an die Teilnahme an einem Integrationskurs geknüpft ist, erfolgt die Beratung durch die JMD unabhängig vom Aufenthaltsstatus.

Tabelle 3: Beratungsstrukturen für Einwanderer

	Grundlage	Umsetzung durch	Ausrichtung
Migrationsberatung für erwachsene Einwanderer (MBE)	„Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)“ des BMI	Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland, Bund der Vertriebenen	erwachsene Einwanderer (über 27 Jahre); Einschränkungen v. a. bei Asylbewerbern und Geduldeten Inanspruchnahme ist auf drei Jahre begrenzt weite thematische Ausrichtung
Jugendmigrationsdienst (JMD)	„Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen und Leistungen zur Förderung der Kinder- und Jugendhilfe durch den Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP)“ des BMFSFJ	Arbeiterwohlfahrt, Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit, Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit, Internationaler Bund, Der PARITÄTISCHE Gesamtverband, Deutsches Rotes Kreuz	jugendliche Einwanderer (12-27 Jahre); unabhängig vom Aufenthaltsstatus, solange rechtmäßiger Aufenthalt (bzw. Duldung) besteht weite thematische Ausrichtung
Fallmanagement der Jobcenter	SGB II	Personal der Jobcenter	Fokus v. a. auf Arbeitsmarktintegration
Kommunales Fallmanagement	Freiwillige Aufgabe	Kommunales Personal oder z. B. Personal der freien Träger	oft Schwerpunkt auf erste Zeit nach Ankunft in Kommune bzw. auf Zeit des Leistungsbezugs AsylbLG
KI (NRW)	Landesförderung	Personal der KI	Seiteneinsteigerberatung
Hilfeplan nach SGB VIII	SGB VIII	Personal der Jugendämter	Kinder und Jugendliche
Gesamtplan nach SGB XII	SGB XII	Personal der Sozialämter	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Quelle: Bogumil & Hafner, 2021, S. 36.

Neben den lokal operierenden bundesgeförderten Beratungsdiensten (MBE, JMD) sind die Jobcenter und die Kommunen die beiden wichtigsten lokalen Integrationsakteure, die ebenfalls Beratungsangebote anbieten. So wird das Fallmanagement für Migranten nicht nur von einigen Kommunen als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe angeboten und durch zusätzliche landesgeförderte Programme (wie das neue Programm Kommunales Integrationsmanagement in NRW oder die Integrationsmanager in Baden-Württemberg) ergänzt. Insgesamt ist das lokale Fallmanagement als ebenen- und sektorübergreifende Aufgabe sowohl auf der Bundesebene (Förderung von JMD, MDE), als auch der Landesebene (Förderung von „Integrationskoordinatoren“, wie KI und Integrationsmanager) sowie kommunalen Ebene (Umsetzung der Landesprogramme für Fallmanagement; eigene Fallmanager) verankert. Es können *bis zu fünf Fallmanagementstrukturen* verschiedener Akteure/Ebenen im gleichen Territorium und für teilweise gleiche Personengruppen identifiziert werden.

Insgesamt handelt es sich um eine ausgesprochen fragmentierte institutionelle Landschaft mit Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten, die zu Doppel- und Mehrfachberatungen von Migranten und bisweilen auch zu unterschiedlichen Empfehlungen führen können. Das grundlegende Problem liegt hier in *nicht vorhandenen oder stark unterentwickelten Verflechtungsstrukturen*.

5 Reformvorschläge

Mögliche Neuordnungsvorschläge zur Bearbeitung dieser Problemlagen sollten sich an dem Ziel orientieren, unnötige Schnittstellen abzubauen und Doppelarbeiten zu vermeiden (Entflechtung), Kooperation und Koordination da, wo nötig, zu verstärken und zu verbessern (Verflechtung) und Verwaltungsverfahren ohne Qualitätsverluste zu beschleunigen. Im Folgenden werden die drei wesentlichen Reformoptionen mit Blick auf die Integrationsverwaltung diskutiert.

5.1 Entflechtung zwischen BAMF und Kommunen im Bereich Sprachförderung

Von kommunaler Seite wird die Sorge geäußert, dass sich das BAMF in Richtung einer „Bundesintegrationsagentur“ entwickeln könnte. Insbesondere das geplante Zusteuerungsverfahren für Integrationskurse wurde dabei als nächster Schritt angesehen, neue Aufgabenfelder für sich zu erschließen. Bezweifelt wird dabei nicht, dass eine „Zusteuerung“ potenzieller Teilnehmer in die Integrationskurse sinnvoll ist, sondern eine kommunal verantwortete Koordinierung der Sprachkurse wird als bessere Möglichkeit angesehen, die Integrationskurse mit eigenen oder von den Ländern vorgehaltenen Sprachkursangeboten und mit den ebenfalls kommunal verantworteten Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration zu verzahnen. Das BAMF erscheint nicht für die Wahrnehmung einer Aufgabe prädestiniert, die von zentraler Bedeutung für den Prozess der Integration der Betroffenen vor Ort ist. Die schon heute ausufernde Dislozierung des BAMF als obere Bundesbehörde im gesamten Bundesgebiet würde damit weiter zunehmen, was auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten problematisch ist (Ohliger, Polat, Schammann & Thränhardt, 2017; Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018).

Aufgrund der bisher gemachten Erfahrungen und der Aufgabenverteilungen im Integrationsbereich spricht dennoch vieles für Entflechtungsmaßnahmen, aber in Form von Aufgabenverlagerungen in Richtung auf die Länder und Kommunen. Auf der Ebene des Verwaltungsvollzugs der Integrationskurse *und* der berufsbezogenen Sprachförderung (Träger- und Lehrkräftezulassung, Träger- und Kursüberprüfung, Zusteuerung sowie Koordinierung des Sprachkursangebotes) sollte eine Kompetenzverlagerung auf die Länder forciert werden. Die Entwicklung der Grundstruktur, der Lerninhalte und die Finanzierung der Sprachkurse können im BAMF verbleiben. Die Koordination des Kursangebotes innerhalb der kommunalen Gebietskörperschaften sowie die Zusteuerung zu diesen Maßnahmen und die Gestaltung des Übergangs zu Anschlusskursen kann den kreisfreien Städten und Kreisen als Pflichtaufgabe übertragen werden. Hierfür bieten sich lokale Bündelungsinstitutionen an (z. B. die KI, die Integrationsmanager oder auch Volkshochschulen), die einen Überblick über sämtliche in einer Kommune verfügbaren Sprachfördermaßnahmen haben und darüber informieren können.

5.2 Neu-Verflechtung der verschiedenen Beratungsangebote für Einwanderer

Im Bereich der vom Bund finanzierten und von den Wohlfahrtsverbänden implementierten Migrationsberatung (MBE, JMD) stellt die oftmals schlecht funktionierende Zusammenarbeit der Beratungsträger mit den lokalen Behörden (Kommune und Jobcenter) eine Herausforderung dar, die ein wirksames Fallmanagement beeinträchtigt. Da weder die Bundesverwaltung noch die Wohlfahrtsverbände organisatorisch und von ihrer Zuständigkeit her geeignet sind, ein ganzheitliches Fallmanagement durchzuführen, erscheint es sinnvoll, den Kommunen auch hier stärkere Verantwortung zu übertragen und sie ggf. auch dazu zu verpflichten, ein Fallmanagement aufzubauen bzw. dieses in Abstimmung mit den anderen beteiligten Akteuren (Jobcenter, Träger der Migrationsberatung) weiterzuentwickeln. In diese Richtung gehen verschiedene neue Förderprogramme, mit denen in fast allen Bundesländern in den letzten Jahren in den beiden Bereichen Beratung und Koordinierung verstärkt Fördermittel für die kommunale Ebene eingesetzt werden. Insbesondere das (auch finanziell sehr umfassende) neue Landesprogramm „Kommunales Integrationsmanagement (KIM)“ in NRW baut auf dieser Grundidee auf. Ziel des KIM ist es, „zu einem abgestimmten Verwaltungshandeln aus einer Hand zu kommen“ und Integration als Querschnittsaufgabe in den Regelstrukturen flächendeckend zu verankern (Bogumil & Hafner, 2021).

5.3 Optimierung von Verflechtungsstrukturen

Optimierungen von Verflechtungsstrukturen kommt, wie oben erwähnt, in der Regel eine besondere Bedeutung zu. Im Folgenden soll kurz auf das ebenenübergreifende Datenmanagement, den Aufbau ministerienübergreifender Förderportale, organisatorischer Bündelungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene sowie auf die Vermeidung von Rechtskreiswechseln eingegangen werden.

Verbesserung des Datenaustausches zwischen Bund, Ländern und Kommunen

Bezugnehmend auf die oben dargestellten Problemlagen im Bereich des Datenaustausches zwischen Bund, Ländern und Kommunen sind verschiedene Maßnahmen zur Optimierung der Verflechtungsstrukturen sinnvoll. Dazu gehören die Nutzung der AZR-Nummer als verfahrenübergreifende Personenkennziffer, die flächendeckende Einführung einer *elektronischen Ausländerakte*, *gemeinsame IT-Standards* zwischen den Ländern, die durch entsprechende Angebote von Seiten des Bundes unterstützt werden sollten, und die gesetzliche Ermöglichung des direkten Datenaustauschs zwischen Leistungsbehörden, insbesondere bei den für AsylbLG und SGB XII zuständigen Behörden (SBHn und Jobcentern). Obwohl diese Vorschläge schon des längeren bekannt sind, gab es bisher nur wenige Konsequenzen. Zwar wurde die Stellung des Ausländerzentralregisters (AZR) durch das Datenaustauschverbesserungsgesetz I und II gestärkt. Die grundlegende Weiterentwicklung des AZR zu einem „den zeitgemäßen Anforderungen entsprechenden zentralen Ausländerdateisystem“ wurde aber auf nachfolgende Jahre vertagt. Erst im März 2021, knapp 6 Jahre nach Ausbruch der Flüchtlingskrise, wurde das entsprechende „Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters“ vom Bundeskabinett verabschiedet.

Bessere Absprachen und Aufbau ministerienübergreifender Förderportale

Betrachtet man die Fördermaßnahmen der Länder, so entsteht der Eindruck eines *Förderdschungels*. Hinsichtlich der Ausgestaltung von Fördermaßnahmen auf Landes- und Bundesebene bedarf es daher stärkerer Absprachen bei einzelnen Fördermaßnahmen durch die Fachministerien, die durch das für Integration zuständige Ministerium gesteuert werden sollten. Zum anderen sollten in den für Integration zuständigen Ministerien oder in den Staatskanzleien übergreifende und aktuelle Förderportale installiert werden, die den potenziellen Zuwendungsempfängern einen besseren Überblick ermöglichen.

Organisatorische Bündelungen

Generell ist bei Querschnittsthemen eine organisatorische Bündelung von thematisch zusammenhängenden Teilfunktionen innerhalb gegebener Verwaltungseinheiten eine weitere Optimierungsmöglichkeit. Bei der organisatorischen Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe der Kommunen finden in Widerspiegelung der kommunalen Organisationshoheit vielfältige Institutionalisierungsvarianten Anwendung (Bündelungsbehörde, Querschnittsamt, Stabsstelle, Federführung, Projektorganisation, Integrationszentren). Besondere Aufmerksamkeit verdienen dabei aufgrund ihrer Verbreitung und des Innovationsgehalts die integrierten Verwaltungseinheiten für Migration und Integration sowie die Kommunalen Integrationszentren. So gibt es bereits in vielen Kommunen positive Erfahrungen mit integrierten Verwaltungseinheiten (Amt oder Fachbereich) für Migration und Integration, da diese die Verwaltungswege verkürzen, eine einheitliche Politikumsetzung befördern und zu einer besseren Koordination zwischen den Fachverwaltungen führen. Wesentliches Merkmal dieser Konzeption ist die Bildung der drei Abteilungen Migration (Aufenthaltsrecht, Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten, Einbürgerung), Integration (Integrationsmaßnahmen und Projekte, Integrationssozialarbeit, Koordination bürgerschaftlichen Engagements) und Leistung und Unterbringung (Wirtschaftliche Hilfen nach AsylbLG, Unterbringung) (KGSt, 2017, S. 50 ff.). Die integrierte Verwaltungseinheit kann insbesondere dazu beitragen, das Spannungsfeld zwischen ordnungs- bzw. ausländerpolitischen und sozial- sowie integrationspolitischen Aufgaben abzufedern, da Ausländerbehörde, Einbürgerungswesen, Leistungsverwaltung, Unterbringung und Integrationsaufgaben i. e. S. zusammen durch eine Leitungsstelle auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet werden können, was zudem durch entsprechende Integrationskonzepte und -leitbilder unterlegt werden kann.

Vermeidung des Rechtskreiswechsels zwischen dem AsylbLG und dem SGB

Bei einer hohen Anzahl von Asylbewerbern entsteht ein enormer Verwaltungsaufwand auf kommunaler Ebene durch den *Rechtskreiswechsel* von Leistungen des AsylbLG / SGB III zum SGB nach der Entscheidung des BAMF bei Anerkennung oder der Erlangung eines Aufenthaltstitels aus anderen Gründen. Hier wechseln grundsätzlich die Zuständigkeiten hinsichtlich der Leistungserbringung zwischen Sozialamt / BA und Jobcentern, die erhebliche Konsequenzen für die Abwicklung der Sozial-, Gesundheits- und Unterbringungsleistungen und das Förderinstrumentarium im Bereich des Arbeitsmarktes haben. Die ursprüngliche Idee des AsylbLG war es, die Leistungen im Vergleich zur Sozialhilfe abzusenken, um Deutschland weniger attraktiv für Migranten

zu machen. Dies ist im Kern vom Bundesverfassungsgericht 2012 als verfassungswidrig erklärt worden, so dass die faktischen Unterschiede in der Höhe der Leistungen heute nicht mehr besonders groß sind (Regelsatz für Alleinstehende liegt im SGB II und SGB XII 58 € über dem des AsylbLG). Der zusätzliche Verwaltungsaufwand im Zuge der Rechtskreiswechsel übersteigt die vermeintlichen Kosteneinsparungen (AsylbLG gg. SGB II) jedoch beträchtlich. Die Migration hemmende beabsichtigte Wirkung ist zudem nicht eingetreten. Insofern spricht viel dafür, das AsylbLG abzuschaffen und für Asylbewerber generell das SGB II zu öffnen. Dies würde zu erheblichen Verwaltungsvereinfachungen führen und eine Verflechtungsbeziehung optimieren. Weitere Schnittstellenreduzierungen würden durch die Reform der unterschiedlichen Sozialleistungen in Richtung weniger Schnittstellen und Vorrangprüfungen (SGB II, BAföG, Berufsausbildungsbeihilfe, Wohngeld, Pflegegeld) möglich werden.

6 Fazit

Auch wenn das deutsche verwaltungsföderale System angesichts der enormen Herausforderungen der Flüchtlingskrise und ihrer Folgen insgesamt gesehen noch relativ gut in der Lage war, die institutionelle Überforderung, die die Verwaltung der verschiedenen Ebenen ergriffen hatte, zu bewältigen, sind doch einige Defizite deutlich geworden, die auf Probleme der Verwaltungsverflechtung zurückzuführen sind. Diese zeigten sich vor allem in eklatanten Schnittstellenproblemen, intransparenten Zuständigkeiten und Prozessen, Doppelarbeiten und in einer fehlenden Verantwortung für den Gesamtprozess. Die sektoren- und ebenenübergreifende Koordination war dadurch erheblich eingeschränkt, was letztlich Defizite im Verwaltungsvollzug nach sich zog. Um hier zu Optimierungen zu gelangen und Gegenmaßnahmen zu konzipieren, ist es jedoch nötig, die unterschiedlichen Arten von Verflechtungsproblemen (Überflechtung, Unterflechtung, Funktionsmängel sachlich notwendiger Verflechtung) zu berücksichtigen und die konkrete Verflechtungsbeziehung mit ihren jeweils eigenen Dysfunktionalitäten zu analysieren.

So führt die Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik dazu, dass bestimmte Problemkomplexe *vertikal auf allen drei Verwaltungsebenen* bearbeitet werden müssen, weil im Asylverfahren und bei den Integrationskursen das BAMF zwar eine entscheidende Rolle spielt, Länder und Kommunen jedoch teilweise ebenso wichtig oder wichtiger im Verwaltungsvollzug sind, so dass es zu intensiven Abstimmungsprozessen und einem Übermaß an Schnittstellen und Koordinationsnotwendigkeiten kommt (Überflechtung). Diese Form der Verwaltungsüberflechtung ist zudem durch einen hohen Formalisierungsgrad und dadurch gekennzeichnet, dass die beteiligten Verwaltungen zur Zusammenarbeit gezwungen sind. Vielfach ist die Zustimmung einer Verwaltungseinheit/-ebene erforderlich, um die weitere Bearbeitung von Vorgängen einer anderen Behörde/Ebene voranzubringen. So ist beispielsweise der Asyl-Bescheid des BAMF die Voraussetzung für die Gewährung des Aufenthaltsstatus durch die kommunalen Ausländerämter oder für die Inanspruchnahme von Integrationskursen. Verbesserungen könnten zwar partiell durch Entflechtungsmaßnahmen (Dezentralisierung) in Richtung von Ländern und Kommunen erfolgen; wie weiter oben allerdings dargestellt, steht eine solche Option vor erheblichen grundsätzlichen Problemen und es gibt hierzu bisher auch keine Bereitschaft auf Seiten des Bundes.

Probleme der Unterflechtung bestehen vor allem im Bereich der Migrationsberatung (Fallmanagement). Auf die ausgesprochen fragmentierte institutionelle Landschaft haben einige Bundesländer (NRW, Baden-Württemberg, Hessen) durch neue Förderprogramme reagiert. Diese zielen darauf ab, mit einem erheblichen aus Landesmitteln geförderten Personaleinsatz auf kommunaler Ebene sowohl die strategische Steuerung und Koordinierung der Integrationsarbeit als auch die Beratungsaktivitäten deutlich zu stärken und damit die oben beschriebenen Fragmentierungen zu überwinden. Es wird abzuwarten sein, ob die damit verbundenen Zielvorgaben erreicht werden können.

Die meisten Maßnahmen finden sich im Bereich der Verflechtungsoptimierung. Hier geht es vor allem darum, die Problemlagen, die sich aus dem *Querschnittscharakter* der Migrations- und Integrationspolitik ergeben, zu bearbeiten und *policy*-übergreifende Abstimmungen zu ermöglichen (zwischen BMI und BMAS, zwischen den Ministerien auf Länderebene und den Fachbereichen/Ämtern in der Kommunalverwaltung sowie Wohlfahrtsverbänden und anderen Akteuren). Gesetzt wird auf organisatorische Bündelungen in Kommunen und Ministerien durch die Einrichtung von integrierten Verwaltungseinheiten für Migration und Integration oder (deutlich weniger realisiert) ministerien-übergreifende Förderportale. Neben diesen horizontalen Bündelungsmaßnahmen ergeben sich Optimierungsmöglichkeiten bei der Verbesserung des Datenaustausches zwischen den Verwaltungsebenen. Diese sind aber deutlich schwieriger und langwieriger, was am Beispiel des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters deutlich wurde. Auch Schnittstellenreduzierungen durch die Vermeidung des Rechtskreiswechsels zwischen dem AsylbLG und dem SGB II bzw. SGB III oder durch eine Reform der unterschiedlichen Sozialleistungen sind bisher nicht zustande gekommen. Hier wird abzuwarten sein, wie die neue Bundesregierung im Bereich der Sozialleistungen die angekündigten Reformschritte umsetzen wird.

Insgesamt zeigt die Betrachtung der Verflechtungsprobleme vor allem auf der kommunalen Ebene ein größeres Potential an Anpassungsflexibilität und Problemlösungskapazität, wohingegen die staatliche Ebene (speziell das BAMF, aber auch Landeseinrichtungen, wie z. B. das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGESO) in Berlin) deutlich langwieriger mit institutionellem Stress und Überforderung bis hin zu Behördenversagen zu kämpfen hatte. Insgesamt spricht viel dafür, dass sich die subnational-lokale Verortung von Integrationsaufgaben als eine adäquate und funktionale Lösung erwiesen hat, die zwar noch weitere Verbesserungspotenziale (Optimierung von Verflechtung) aufweist, aber dennoch grundsätzlich effektives und effizientes Verwaltungshandeln befördert. Die kommunale Ebene ist zur Bearbeitung von Verflechtungsproblemen auch deshalb prädestiniert, weil sie als multifunktionale Bündelungsinstanz auf eine bessere horizontale Koordination hinwirken kann, als dies auf anderen Ebenen angesichts der dort wirkungsmächtigen Ressortegoismen und der Dominanz sektoraler *Policy*-Interessen möglich ist. Dagegen scheint die Vollzugszuständigkeit zentralstaatlicher Behörden für Aufgaben mit überwiegend lokal-dezentraler Zielrichtung und direktem Adressatenbezug problematisch, zumal sie auch ansonsten wenig passfähig mit der verwaltungsföderalen Basisorganisation ist, die keine hochgradig dislozierte Staatsverwaltung in der Fläche vorsieht.

Als abschließender Ausblick bleibt festzuhalten, dass sich die zukünftige Föderalismusforschung, jenseits der bekannten Analyse von Politikverflechtung, stärker dem Phänomen der Verwaltungsverflechtung zuwenden und dieses systematischer bearbei-

ten sollte. Dabei liegt es nahe, dass weitere Politikfelder einbezogen werden, wobei sich u. a. die Sozialpolitik anbietet (Bogumil, Hafner & Heinze, 2021), da sich hier durch eine zunehmende Verrechtlichung ein äußerst komplexes Verwaltungsvollzugssystem entwickelt hat, das ebenfalls vielfältige Verflechtungsstrukturen und ebenenübergreifende Koordinationszwänge aufweist. Die administrative Fragmentierung führt zu einem hohen Koordinationsaufwand und ist vor allem deshalb problematisch, weil Menschen mit sozialen Problemlagen konfrontiert sind, die sich nicht an diese Zuständigkeiten halten, so dass ein umfassendes Schnittstellenmanagement nötig ist. Ferner sollte in weiteren Studien verstärkt an die internationale und vergleichende Forschung über *intergovernmental relations* (IGR) und Mehrebenensysteme angeknüpft werden (Bergstöm, Laffin, Kuhlmann & Wayenberg, 2021), um das deutsche Modell von Verwaltungsverflechtung mit anderen Systemen zu kontrastieren und in seinen Stärken und Schwächen noch besser beurteilen zu können. Insgesamt dürfte sich somit die weitere empirische und theoretische Befassung mit Verwaltungsverflechtung als ein vielversprechendes Feld für die zukünftige Politik- und Verwaltungsforschung in und außerhalb von Krisen erweisen.

Anmerkungen

- 1 Neben den Problemen der Verwaltungsverflechtung traten „hausgemachte“ Organisationsengpässe, insbesondere im BAMF, Verfahrensprobleme etwa beim AZR sowie formale Regelungen, die die Besonderheit der spezifischen Zielgruppe und die Vollzugstauglichkeit nicht hinreichend berücksichtigten (hierzu die oben genannten Veröffentlichungen). Weitere Belastungen des Verwaltungshandelns ergaben sich durch eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe und häufige Rechtsänderungen. Diese Punkte werden hier nicht weiter vertieft.
- 2 Es geht in diesem Text nicht um eine umfassende Untersuchung aller wesentlichen Bereiche der Migrations- und Integrationsverwaltung (so werden Fachkräfteeinwanderung, EU-Binnenmigration, Familienzusammenführungen, Gastarbeiterzuwanderung u. a. nicht thematisiert), sondern um die Analyse der administrativen Verarbeitung und Bewältigung der Flüchtlingskrise im engeren Sinne.
- 3 Allerdings haben Fürst, Hesse und Richter schon in den 1980er Jahren auf die Unterschiede zwischen der Verflechtung von Bund/Land und Kommunen einerseits und Bund und Ländern andererseits aufmerksam gemacht (Fürst, Hesse & Richter, 1984). Auch in der Implementationsforschung sind die Fragen der Koordination zwischen Verwaltungsebenen behandelt worden, wenn auch nicht zentral (Wollmann, 1980; Mayntz, 1983).
- 4 Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Andere Geschlechter sind hier eingeschlossen.
- 5 Zwar gehören auch ordnungs- bzw. ausländerpolitische Aufgaben (v. a. Verpflichtung zur Teilnahme am Integrationskurs oder das Ausstellen von Aufenthalts- und Beschäftigungsgenehmigungen) zur Kernaufgabe der Integration, diese sollen jedoch hier nicht vertiefend behandelt werden.

Literatur

- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) (2018). *Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2017*. Nürnberg.
- Benz, Arthur (2020). *Föderale Demokratie. Regieren im Spannungsfeld von Interdependenz und Autonomie*. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur (1997). Verflechtung der Verwaltungsebenen. In Klaus König & Heinrich Siedentopf (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland* (S. 167-194). Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur, Detemple, Jessica & Heinz, Dominic (2016). *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat*. Baden-Baden: Nomos.

- Bergström, Tomas, Laffin, Martin, Kuhlmann, Sabine & Wayenberg, Ellen (2021). Comparative Intergovernmental Relations and the Pandemic: How European devolved governments responded to a public health crisis. *Local Government Studies*. Special Issue (forthcoming).
- BMI – Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2016). Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE). *Gemeinsames Ministerialblatt*, 67 (28), 548-552.
- Bogumil, Jörg (2010). Die Ebenen der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben und die Realität der Verwaltungspolitik. In Dieter Schimanke (Hrsg.), *Verwaltung und Raum. Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten* (S. 77-88). Baden-Baden: Nomos.
- 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*. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 49. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg & Hafner, Jonas (2021). *Kommunale Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme und Zukunftsoptionen*. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI). Bochum.
- Bogumil, Jörg, Hafner, Jonas & Heinze, Rolf G. (2021). *Steuerung kommunaler Sozialpolitik im Kreis Recklinghausen*. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Jobcenters der Kreisverwaltung Recklinghausen. *Zefir-Materialien*, Band 16. Bochum.
- Bogumil, Jörg, Hafner, Jonas & Kastilan, André (2017). *Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen?* Essen: Stiftung Mercator.
- Bogumil, Jörg, Hafner, Jonas & Kuhlmann, Sabine (2016). Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise - Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und Asylantragbearbeitung. *Die Verwaltung*, 49 (2), 289-300.
- Bogumil, Jörg & Jann, Werner (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung*. (3. vollständig überarbeitete Auflage). Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg & Kuhlmann, Sabine (2020). Integrationsverwaltung im Föderalismus. In Felix Knüpling, Mario Kölling, Sabine Kropp & Henrik Scheller (Hrsg.), *70 Jahre Grundgesetz – Der deutsche Bundesstaat im Spiegel internationaler Erfahrungen* (S. 459-486). Wiesbaden: Springer VS.
- Boin, Arjen, Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt (2016). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge: University Press.
- Boin, Arjen & Lodge, Martin (2016). Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management. *Public Administration*, 94 (2), 289–298.
- 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. <http://dx.doi.org/10.1111/puar.13242>.
- Bund, Eva (2021). Bedingungen für Verwaltungsinnovationen im Kontext von Krisen – Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in der Flüchtlingskrise. *dms – der moderne staat*, 14 (2), 433-454.
- Christensen, Tom, Danielsen, Ole Andreas, Laegreid, Per & Rykkja, Lisa H. (2016). Comparing Coordination Structures for Crisis Management in Six Countries. *Public Administration*, 94 (2), 316–332.
- Deutscher Landkreistag (Hrsg.) (2016). *Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Strategische Leitlinien und Best Practices*. Berlin.
- Esser, Hartmut (2001). Integration und ethnische Schichtung. *Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung*, 40. Mannheim.
- Fürst, Dietrich, Hesse, Joachim Jens & Richter, Hartmut (1984). *Stadt und Staat Verdichtungsräume im Prozess der föderalstaatlichen Problemverarbeitung*. Baden-Baden: Nomos.
- Gesemann, Frank & Roth, Roland (2016). *Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden*. Berlin: DESI - Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration.

- Gestmann, Margarita & Hilz, Markus (2017). Das Politikfeld Migrations- und Integrationspolitik. In Dieter Grunow (Hrsg.), *Implementation in Politikfeldern. Eine Anleitung zum verwaltungsbezogenen Vergleich* (S. 217-285). Wiesbaden: Nomos.
- Grote, Janne (2017). Die veränderte Fluchtmigration in den Jahren 2014 bis 2016: Reaktionen und Maßnahmen in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrations-netzwerk (EMN). *Working Paper 79*, Nürnberg.
- Hafner, Jonas (2019). Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Integrationsverwaltung. In Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann & Isabella Proeller (Hrsg.), *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise* (S. 103-126). Baden-Baden: Nomos.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.) (2017). *Kommunales Integrationsmanagement. Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung*. Köln.
- Kuhlmann, Sabine & Bogumil, Jörg (2021). Administrative Reforms in the Multilevel System: Reshuffling Tasks and Territories. Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke & Jan Ziekow (eds.), *Public Administration in Germany: Institutions, Reforms, Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8>.
- 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. <https://doi.org/10.1177/0020852321992102>.
- Kuhlmann, Sabine & Franzke, Jochen (2021). Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective. *Local Government Studies*, 48. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1904398>.
- Kuhlmann, Sabine, Heuberger, Moritz & Dumas, Benoît Paul (2021). *Kommunale Handlungsfähigkeit im europäischen Vergleich. Autonomie, Aufgaben und Reformen*. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748923305>.
- Kuhlmann, Sabine & Wollmann, Hellmut (2019). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe* (2nd edition). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (1983). *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Meyer, Hubert, Ritgen, Klaus & Schäfer, Roland (Hrsg.) (2018). *Flüchtlingsrecht und Integration. Ein Handbuch* (2. Auflage). Wiesbaden: Springer VS.
- Münch, Ursula (2016). Integrationspolitik der Länder. Dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch. In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer* (S. 365-390). Wiesbaden: Springer VS.
- Netzwerk Stiftungen und Bildung (2016). *Förderprogramme zur Integration von Neuzugewanderten durch Bildung*. Berlin.
- Ohliger, Rainer, Polat, Filiz, Schammann, Hannes & Thränhardt, Dietrich (2017). Integrationskurse reformieren – Steuerung neu koordinieren: Schritte zu einer verbesserten Sprachvermittlung. In Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“* der Heinrich-Böll-Stiftung (S. 172-184). Schriften zur Demokratie, Band 46. Berlin.
- Robert Bosch Stiftung (Hrsg.) (2016). *Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen*. Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik. Stuttgart.
- Schammann, Hannes (2015). Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 9 (3), 161-182.
- Schammann, Hannes (2018). Migrationspolitik. In Beate Blank, Süleyman Gögercin, Karin E. Sauer & Barbara Schramkowski (Hrsg.), *Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Grundlagen - Konzepte – Handlungsfelder* (S. 67-85). Wiesbaden: Springer VS.
- Schammann, Hannes & Kühn, Boris (2016). *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

- Scharpf, Fritz W., Reissert, Bernd & Schnabel, Fritz (1976). *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scriptor Verlag.
- SVR – Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.) (2017). *Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa*. Jahresgutachten 2017, Berlin.
- Thränhardt, Dietrich (2020). Integrationspolitik im deutschen Föderalismus – eine Implementationsanalyse. In Felix Knüpling, Mario Kölling, Sabine Kropp & Henrik Scheller (Hrsg.), *70 Jahre Grundgesetz: Der deutsche Bundesstaat im Spiegel internationaler Erfahrungen* (S. 487-518). Wiesbaden: Springer VS.
- Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 1980. *Politik im Dickicht der Bürokratie*. Wiesbaden: Springer VS.

*Anschriften der Autor*innen:*

Prof. Dr. Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Universitätsstr. 150, 44801 Bochum, E-Mail: joerg.bogumil@rub.de.

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam, E-Mail: skuhlman@uni-potsdam.de.

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

Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen

Zusammenfassung

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

Schlagnworte: Bürokratie, Krise, Stress, Resilienz, Flexibilität

Abstract

Administrative resilience in times of stress

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

Keywords: bureaucracy, crisis, stress, resilience, flexibility

1 Einleitung

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

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

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

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

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

den zivilgesellschaftlichen Akteur_innen selbst, zu denen nicht nur spontane Initiativen zählten, sondern auch die etablierten Träger der freien Wohlfahrtspflege, die wiederum als Kooperationspartner der öffentlichen Verwaltung in bestimmten Segmenten der Unterstützung von Geflüchteten bevorzugt wurden. Verallgemeinern lassen sich diese Befunde dahingehend, dass Flexibilität und Partizipation als Resilienzressourcen in den lokalen Verwaltungen ohnehin angelegt sind und insofern unter Stressbedingungen auch durch die verantwortlichen Schlüsselakteur_innen – typischerweise kommunale Wahlbeamte_innen und das sonstige Leitungspersonal der Kommunalverwaltungen – relativ reibungslos mobilisiert werden können.

Die Darstellung der Untersuchungsergebnisse erfolgt in zwei Schritten. Zunächst wird, komplementär zu Niklas Luhmanns „Lob der Routine“ (1964), eine Charakteristik der originären Flexibilitätsspielräume der bürokratischen Organisation erläutert, die vom Idealtypus der bürokratischen Organisation im Sinne Max Webers und von Radikalkritik wie derjenigen Michel Croziers ausdrücklich abweicht. Den Hauptteil des Papiers bildet die Auswertung der Interviewäußerungen aus den vier Fallstudien in zwei Landkreisen und zwei kreisfreien Städten mit Befragungen zur Bewältigung der sogenannten Flüchtlingskrise 2015 und 2016 im Rahmen wiederholter Kodierdurchgänge, die zu einer Kategorisierung ausdifferenzierter Mechanismen der Flexibilisierung und partizipativen Ausgestaltung des Verwaltungshandelns auf der lokalen Ebene führten.

2 Unflexible Bürokratie?

Norbert Elias hat die Soziologie als Mythenjagd charakterisiert (Elias, 2006 [1970], S. 62-91). Aufgabe einer theoriegeleiteten Sozialwissenschaft sei es, überlieferte und womöglich weithin akzeptierte Generalinterpretationen oder Narrative kritisch auf ihren empirischen Gehalt zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren. Der Mythos der „Bürokratie“ als einer unflexiblen, sich selbst lähmenden Organisation ist ein aufschlussreiches Beispiel. Die bürokratische Organisationsform gilt als Sinnbild von Rigidität und Innovationsfeindlichkeit. Funktioniert etwas in der öffentlichen Verwaltung nicht, kommt es zu Fehlleistungen oder einer starken Verzögerung von Entscheidungsabläufen, wird im Mediendiskurs das kritische Adjektiv „bürokratisch“ begründungsfrei verwendet. Theoretische Referenzpunkte sind vorhanden. Zu ihnen zählt aber der große Theoretiker der Bürokratie, Max Weber, ausdrücklich nicht. Für Weber war die Bürokratie die „nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, ... formal rationalste Form der Herrschaftsausübung“ (Weber, 2002 [1922], S. 128). Den Gegenpol bildet Michel Crozier mit seinem 1963 erschienenen Klassiker über das „bürokratische Phänomen“ (Crozier, 1963). Crozier charakterisierte die Bürokratie als Selbstzerstörungsmaschine. Als Motor beschrieb er den „bürokratischen Circulus vitiosus“ aus Überregelung, Lähmung der Eigeninitiative, Konflikte um die Kontrolle über die wenigen verbleibenden Zonen der Unsicherheit, wieder neue Regelungen zur Dämpfung dieser Konflikte – ein endogener Krisengenerator, dessen schädliches Wirken nur durch beherztes Eingreifen entschlossener Krisenmanager neutralisiert werden könne.

Keine dieser prominenten Generaltheorien über die Bürokratie kann Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen erklären. Beide sind ausdrücklich für die Erklärung des Normalzustands der Verwaltung konzipiert, sie leisten daher keine Hilfe bei der

Hypothesenbildung zur Reaktion der Verwaltung auf besondere Herausforderungen – die idealtypische Beschreibung der Funktionsweise einer Bürokratie durch Max Weber nicht, weil diese gerade die Regelmäßigkeit und Stetigkeit des Routinebetriebs als eigentliche Stärke der bürokratischen Organisation hervorhebt, und die Charakterisierung des bürokratischen *Circulus vitiosus* durch Crozier schon deshalb nicht, weil sie eine Theorie der Krisenanfälligkeit der Verwaltung selbst ist. Das Problem mit diesen Theorien ist doppelter Natur. Zum einen erfassen sie den realen *modus operandi* öffentlicher Bürokratien nur selektiv, nämlich bezogen auf Regelbindung, Hierarchie und segmentierte Fachrationalität. Zum anderen hat sich diese selektive Perspektive auch in der Verwaltungswissenschaft zu einem Mythos verfestigt. Die „gute alte Bürokratie“ galt, wie Johan P. Olsen (2006) zu Recht kritisiert hat, seit dem Aufschwung der *New Public Management*-Welle ab Beginn der 1990er Jahre (als Überblick vgl. Pollitt & Bouckaert, 2011) als überholt, als unflexibel und partizipationsfeindlich, weil übermäßig regelgebunden und abgeschottet gegenüber ihrem zivilgesellschaftlichen Umfeld.

Dass staatliche Bürokratie schon für sich genommen flexibler, partizipationsoffener und „agiler“ ist, als normative Bürokratiekritiken dies unterstellen, war gerade in der deutschen Verwaltungswissenschaft in Reaktion auf die in dieser Hinsicht weitaus skeptischere US-amerikanische Implementationsforschung (klassisch: Pressman & Wildavsky, 1973) empirisch herausgearbeitet worden. Das hatte einen Perspektivwechsel eingeleitet, der Aushandlungsprozesse zwischen Verwaltung und privaten Akteur_innen als Steigerung von Flexibilität und Integrationskapazität der Verwaltung hervorhob (Mayntz, 1980; Seibel, 2010) und die bloße „Gesetzgebersperspektive“ auf die Verwaltung relativierte. Davon ging eine intensivere Beschäftigung mit nicht-hierarchischen, kooperativen Entscheidungspraktiken der Verwaltung aus (Benz, 1994), die später Bestandteil der *Governance*-Forschung wurde (Benz & Papadopoulos, 2006; Benz, Lütz, Schimank & Simonis, 2007). Diese differenziertere Befassung mit den tatsächlichen Handlungsformen der Verwaltung hat ihre – nicht immer kenntlich gemachten – theoretischen Wurzeln in dem verhaltenswissenschaftlichen Paradigmenwechsel, der in den 1930er Jahren durch Chester I. Barnard („The Functions of the Executive“, 1938) angestoßen worden war und in den konzeptionellen Studien von Herbert A. Simon und James G. March (Simon 1947; March & Simon, 1993 [1958]) und in den empirischen Analysen von Philip Selznick (1949) seine einflussreiche Fortsetzung gefunden hatte. Grundgedanke dieses Orientierungswechsels war die Konzeption formaler Organisationen als offene Systeme, die von vornherein – also auch unabhängig von besonderen Stresslagen – auf Akzeptanz ihrer sozialen und politischen Umwelt und ein produktives Austauschverhältnis mit dieser angewiesen sind.

Eine prinzipielle Abkehr vom Begriff der Bürokratie und die Deklaration des Bürokratiemodells als überholt und unzeitgemäß, wie dies später die *New Public Management*-Welle nahelegte, war mit diesem Orientierungswechsel nicht verbunden. Gerade Philip Selznick, hatte in „TVA and the Grassroots“ (1949) nicht nur die Integrationsnotwendigkeiten und das Integrationspotential von Behörden beschrieben, sondern auch die damit verbundenen Risiken der Überanpassung zu Lasten des politischen und gesetzlichen Auftrags. Selznick betonte aus genau diesem Grund die Bedeutung von Prinzipienfestigkeit der Kernorganisation, ohne die die peripheren Anpassungsleistungen im Interesse von Flexibilität – und Resilienz, wie man hinzufügen kann – nicht denkbar wären (Selznick, 1957, pp. 119-133, „Precarious Values and the Defence of Integrity“). Ähnlich argumentieren die Vertreter differenzierterer Varianten der *New*

Public Management-Schule, etwa Christopher Pollitt und Geert Bouckaert (2011) mit dem normativen Konzept eines *Neo-Weberian State*.

Die hier skizzierte differenzierte Perspektive auf die bürokratische Organisation eröffnet einen realistischeren Blick auf öffentliche Verwaltung sowohl im „Normalzustand“ als auch unter Stressbedingungen: Zum einen, weil die Alltagswirklichkeit von Verwaltung nicht durch den Gegensatz von bürokratischer Rigidität einerseits und unbürokratischer Flexibilität und bürgerschaftlicher Teilhabe andererseits gekennzeichnet ist, sondern durch das mehr oder weniger produktive Zusammenwirken dieser beiden Handlungslogiken; zum anderen, weil erst diese differenzierteren ontologischen Annahmen eine angemessene Grundlage für die Hypothesenbildung zur Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen ermöglicht. Schließlich darf angenommen werden, dass die in der Verwaltung bereits angelegten Elemente der Flexibilität und Partizipation unter Stressbedingungen intensiver mobilisiert werden. Öffentliche Verwaltungen bleiben primär bürokratische Organisationen mit den dazugehörigen Kernmerkmalen der Regelbindung, hierarchischer Steuerung, segmentierten Zuständigkeiten und Fachrationalitäten. Sie verfügen aber über eine latente Mobilisierungsreserve, die in Reinform eher dem privaten, unternehmerischen Sektor oder dem zivilgesellschaftlichen „Dritten Sektor“ zuzurechnen sind, nämlich Flexibilität und endogene Innovation einerseits und partizipative Strukturen andererseits. Diese Reserven latenter Hybridität (Seibel, 2015) werden, so die daraus abgeleitete Generalhypothese, unter Stressbedingungen in verstärktem Maße abgerufen. Ein systematischer Longitudinalvergleich würde vermutlich zeigen, dass die deutsche Verwaltung sowohl bei der Bewältigung der Kriegsfolgen nach 1918 und 1945 als auch beim „Aufbau Ost“ für die Wiedervereinigung von 1990 solche Reserven mobilisiert hat (dazu Seibel, 1997).

3 Dimensionen von Flexibilität und Partizipation in der Verwaltungspraxis: Kategorien und Beispiele

Während die Survey-Daten des quantitativen Teils unserer Untersuchung zeigen, dass die lokalen Verwaltungen die günstigen Bedingungen konvergierender Referenzrahmen während der Jahre 2015/2016 für die Mobilisierung von Resilienzreserven durch intensivierte Flexibilität und zivilgesellschaftliche Partizipation genutzt haben, zeigen die Erhebungen, die im Rahmen des qualitativen Teils der Untersuchung durchgeführt wurden, wie dies geschah.

Basierend auf den Daten eines deutschlandweiten Surveys wurden vier Fälle – zwei Landkreise und zwei kreisfreie Städte – für leitfadengestützte Interviews ausgewählt. Zuvor waren aus dem Datensatz zunächst die Großstädte herausgefiltert und anschließend anhand der Survey-Antworten und der sich daraus ergebenden durchschnittlichen Flexibilitäts- und Partizipationsgrade jeweils das erste und vierte Quartil der Ausprägungen dieser Variablen berechnet worden. Diese Auswahl wurde dann im Hinblick auf die Variablen „Anzahl Asylsuchender“, „Schuldenstand der Landkreise/Kommunen“ und „Steuereinnahmen der Landkreise/Kommunen“ kontrolliert, um die Fälle im Sinne eines ‚most similar systems designs‘ (Lijphart, 1971) vergleichbar zu machen. Aus dieser Berechnung ergaben sich mehrere Fälle zur Auswahl, von denen nach forschungspragmatischen Kriterien vier Fälle ausgewählt wurden (wichtig war etwa die Erreichbarkeit relevanter Ansprechpersonen, die bereits 2015/16 im Amt

oder am Prozessgeschehen beteiligt waren). Daraus ergab sich die Auswahl der zwei Landkreise und zweier kreisfreier Städte in vier Bundesländern.

Die in den zwei Landkreisen und zwei kreisfreien Städten sowohl mit Mitarbeiter_innen der lokalen Verwaltung als auch mit Vertreter_innen der Zivilgesellschaft geführten halbstandardisierten Interviews wurden transkribiert, die Transkripte wurden mit Hilfe von MAXQDA kodiert. Das Kodierschema des ersten Durchgangs ergab sich induktiv als Schritt für Schritt konkretisierte Operationalisierung der Hauptkategorien „Flexibilität“ und „Partizipation“.

Abbildung 1: Differenzierte Dimensionen von „Flexibilität“ und „Partizipation“



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der induktiven Kodierung von Flexibilitätskomponenten ergaben sich nicht unerhebliche Nuancierungen. Wenig überraschend war, dass die in die Bewältigung der sogenannten Flüchtlingskrise involvierten Interviewpartner_innen strukturelle und handlungszentrierte Dimensionen von Flexibilität schilderten. Angesichts der in relativ großer Zahl in Bustransporten eintreffenden Asylbewerbenden und Flüchtlingen musste schnell, nahezu regelmäßig außerhalb des Dienstweges und insofern nicht selten auch im Hinblick auf spätere Rechenschaftslegung risikofreudig und halb-legal oder gar „brauchbar illegal“ (Kühl, 2020) entschieden werden. Diese Spontanität hatte ihre Grenzen, die allerdings in der Regel durch die involvierten Akteur_innen auch innerhalb kurzer Zeit erkannt und in ihren beschränkenden Wirkungen in der Regel überwunden wurden. Dies erfolgte typischerweise durch flexiblere Entscheidungsstrukturen in Form von Krisenstäben und regelmäßig tagende Arbeitsgruppen sowohl im Innenverhältnis von Behörden als auch in der Kooperation mit anderen Dienststellen.

Relativ überraschend war der Befund eines aktiven Bemühens um Wissensmanagement, die Verstetigung erfolgreich eingeübter Kooperationspraktiken und einer ebenfalls auf die Sicherung von Wissensbeständen und mitunter auch von Personalres-

sources gerichteten Rückgliederung von Stabsfunktionen in die Linienorganisation. Auch hierbei handelt es sich um Formen der Flexibilität, die als Resilienzreserve mobilisiert und verstetigt wurden. Gezielt abgefragt waren wiederum erwartbare Erscheinungsformen einerseits überzogener, andererseits unzureichender Flexibilität sowohl in struktureller als auch in handlungsbezogener Hinsicht.

Den geringsten Grad an Deduzierbarkeit wies die Kodierung von Aussagesegmenten im Hinblick auf partizipative Verfahren der Mobilisierung von Resilienzreserven auf. Allerdings gab es auch hier eine Prämisse, die den Kodierprozess, zum Teil über mehrere Rekodierungen hinweg, steuerte. Sie betraf die erwartbare Spannungslage zwischen wünschenswerter Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Unterstützung durch die Verwaltung und der notwendigen Einbindung in geordnete Verwaltungsverfahren andererseits. Im Hinblick auf diese Bewältigungsstrategien konnten dann aus dem Interviewmaterial wiederum strukturelle und kommunikative Praktiken herausgelesen werden. Eine Residualkategorie bildeten Grenzziehungen gegenüber der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen, also Erscheinungen, die nicht durch die Verbindung von Mobilisierung und Einbindung, sondern durch schlichtes Neinsagen gegenüber Beteiligungswünschen zivilgesellschaftlicher Helfer_innen gekennzeichnet waren. Dies erfolgte etwa zum Schutz gegen unsachgemäßen Umgang mit psychischen Problemen Geflüchteter oder gegen Überforderung der freiwilligen Helfer_innen selbst.

Im Folgenden werden die durch die Kodierung des Interviewmaterials gewonnenen Unterkategorien der Merkmalsausprägungen von Flexibilität einerseits und Partizipation andererseits als Erscheinungsformen der Mobilisierung von Resilienzreserven jeweils kurz charakterisiert und anschließend durch beispielhafte Interviewaussagen illustriert.

3.1 Flexibilität

In den Interviews wurden zwei Kerndimensionen von Flexibilität deutlich, flexible Entscheidungsstile und auf Flexibilität orientierte Entscheidungsstrukturen. Entscheidungen konnten mehr oder weniger flexibel bzw. pragmatisch getroffen werden, Strukturen waren mehr oder weniger gut auf die Dualität der Mobilisierung von Fachkompetenz und generell erheblich größere Personalkapazität auf der einen Seite und das damit wachsende Koordinationsproblem auf der anderen Seite ausgerichtet. Weitere Flexibilitätskomponenten sind *Nachhaltigkeit* als eine Form strukturellen Lernens und des Wissensmanagements sowie *Mängel* durch unzureichende oder überzogene Flexibilität. Diese Unterkategorien ließen sich anhand des Interviewmaterials weiter differenzieren.

Entscheidungsstil

Was die Kategorie *Entscheidungsstil* betrifft, ließen sich in den Interviews drei Varianten feststellen, nämlich *unkonventionelles*, *risikofreudiges* und *halb-legales Entscheiden*. Als unkonventionell wurde eine geschilderte Entscheidungspraxis kodiert, die legal, aber nach eigener Einschätzung der Interviewpartner_innen unüblich und in der geschilderten Form auch nur unter dem Druck der außerordentlichen Handlungsanforderungen zu vertreten war.

Beispiel *unkonventionelles Entscheiden* (Verwaltungsmitarbeiter_in Landkreis)

„Ja, also erstmal diese Feststellung des Krisenfalls hat schon gewisse Freiheiten mit sich gebracht, also es gab dann noch eine Verfügung des Landrates hier ins Haus, dass quasi wir zu unterstützen wären. Und gewisse Dinge wurden auch ausgesetzt zu der Zeit, also so Prüf-Geschichten oder das Prüfungsamt wurde dann auch mit eingebunden, so nach dem Motto ‚ihr müsst jetzt mal vielleicht ein halbes Jahr oder Jahr mal die Füße still halten, weil jetzt ist oberste Priorität, dass wir diese Sache hier gestemmt kriegen und wenn da mal nicht alles so läuft wie es laufen müsste, dann wäre es ganz schön, wenn man das nicht so auf die Goldwaage legen würde‘. Natürlich gab es keine Ansage, ihr dürft machen was ihr wollt. Aber wir hatten schon so, auf der operativen Ebene freie Hand. Da war eben wichtig, dass es funktioniert und auch nicht wie und es ging auch nicht um Kürleistungen oder schick und schön, sondern ‚machen‘.“

Als risikofreudig wurde eine geschilderte Entscheidungspraxis kodiert, die unüblich und legal, aber mit Risiken verbunden war, die unter ‚normalen‘ Umständen nicht in Kauf genommen worden wären und bei Eintreten von ‚Vorfällen‘ auch korrigiert wurde.

Beispiel *risikofreudiges Entscheiden* (Asylsozialberater_in, Freier Träger, Landkreis)

„Das war ein eklatanter Vorfall in diesem Haus, 2016/2017. Hat das Dach gebrannt. Also das ist heftig. Da haben 30 Leute gewohnt. Mit Kleinkinder, alles Mögliche. Wie der Dachbrand passiert, da haben auch Leute oben gewohnt. Der Wohnungsinhaber selber war gar nicht da. Ein Nachbar hat’s gemerkt. Alle raus, sind in der Unterhose raus. Das wäre fast zu einer Katastrophe gekommen. Danach hat das Landratsamt angezogen, ordnungspolitisch, erstens mal Übernachtung untereinander [unverständlich] für zwei Wochen, fehlt mir jetzt ein genauer Überblick. Überall Rauchmelder rein, Rauchverbot. Mussten die schon durchgesetzt werden. Es muss, wer übernachtet muss sich anmelden. Und so weiter und so weiter. Das war so ein Anlass hier. Weil das sehr gefährlich war, tatsächlich. Und wen haben sie dann gehabt, die Hausmeister. Die sollten dann Zimmerkontrolle, wer übernachtet und das ganze Ding, machen. So ein Hausmeisterteam, so drei Leute. Absolut nicht geschult auf sowas. Die sind in Konflikte nei g’laufen.“

Als halb-legal wurde eine geschilderte Entscheidungspraxis kodiert, bei der bestehende Rechtsregeln zwar nicht verletzt, ihr Regelungszweck aber im Interesse effektiver Problemlösung unterlaufen wurde, zum Beispiel dadurch, dass Obergrenzen für die freihändige Vergabe von Aufträgen durch Verabredung mit dem ins Auge gefassten Auftragnehmer knapp unterschritten wurden.

Beispiel *halb-legales Entscheiden* (Verwaltungsmitarbeiter_in Landkreis)

„Ja, wir haben einfach gelernt, den kleinen Dienstweg zu gehen. Das war bei unserem Chef gut möglich. Er wusste ja selbst, wie es ist, wenn man hier arbeiten muss. Man hat halt vielleicht auch mal die Vergabe eines Auftrags gemacht, ohne dass man drei Angebote, wie man es eigentlich hätte machen sollen, eingeholt hat. Weil es schlichtweg vor Ort Druck gegeben hat. Oder, weil man gewusst hat, man kann gar nicht drei Angebote einholen, weil - du musst jedes Mal mit dem Handwerker vor Ort sein. Der Handwerker muss schauen, was macht er, muss sich orientieren. Und, das sind alles so Dinge gewesen, die konnte man natürlich umgehen, indem man gesagt hat: ‚Gut, für diese Wohnung hat bisher immer der und der Handwerker gearbeitet‘ Kurze Rücksprache mit dem Vermieter, wie ist der, stimmt das Preis-Leistungs-Verhältnis? Und wenn das bejaht wurde, hat man einfach gesagt, ‚Gut, soll es der Handwerker XY machen. Und wir sparen uns dadurch Zeit und natürlich auch Arbeit‘. Ja. Aber es war nicht so, dass wir am Gesetz vorbei gearbeitet haben. Sondern man hat einfach gesagt - okay, es gibt auch bestimmte Kniffe. Unter 1000 Euro ist diese Angebotseinholung von drei verschiedenen Angeboten nicht notwendigerweise vorgesehen. Dann haben wir halt gesagt zum Handwerker, ‚Okay, mach es uns für unter 1000 Euro, dann geht das schon‘. So ist man einfach, ja, gut durchgekommen.“

Entscheidungsstrukturen

Was die Entscheidungsstrukturen betrifft, kamen in den Interviews Varianten der Mobilisierung zusätzlicher Personalressourcen plus Delegation einerseits und unterschiedliche Formen der Re-Koordination andererseits zur Sprache. Es ließen sich die Unterkategorien *horizontale* und *vertikale Formen der Koordination* abbilden, die wiederum differenziert werden können nach *Binnenkoordination* und *Außenkoordination*.

Vertikale Binnenkoordination betraf die Anbindung der geschaffenen *Task Forces* oder anderer Formen abteilungs- oder referatsübergreifender Kompetenzbündelung an die Leitung der Behörde. In der Regel erfolgte diese Anbindung in Form einer Stabsstelle, gelegentlich aber auch in Form einer Linieneinheit.

Beispiel für *vertikale Binnenkoordination* (Verwaltungsmitarbeiter_in Landkreis)

„Dieser Krisenstab, das war der Dezernent für "Sicherheit und Ordnung" Herr [Name], dann der Sozialdezernent Herr [Name], und dann Frau [Name] als Leiterin des Amtes, meine Wenigkeit, als zuständiger Teamleiter, die damals noch selbstständige Ausländerbehörde unter dem Leiter Herr [Name] und dann immer wechselnde Personen. Wenn das Thema dann dementsprechend war, wurden dann Personen aus der Kreisverwaltung oder Externe dazu genommen. Aber der Kern, das war so Sozialdezernent „Sicherheit und Ordnung“, Amtsleiterin und zwei drei Amtsleiter und das war so die Kernmannschaft. War nur eine kleine Gruppe, aber das war ja auch in Ordnung, man muss das ja nicht unnötig irgendwie aufblähen, das hat sich so bewährt auch irgendwie vier, fünf Leute. Auch immer nur kurz, eine Stunde oder so und dann sind wir auseinandergeschieden und die entsprechenden Vereinbarungen getroffen und dann wurde das umgesetzt. Also das lief gut.“

Horizontale Binnenkoordination betraf die Koordination zwischen unterschiedlichen Fachsparten im Innenbereich innerhalb einer städtischen Verwaltung bzw. einer Landkreisverwaltung sowie im Außenbereich sowohl zwischen der Behörde selbst und anderen öffentlichen Behörden als auch zwischen der Behörde und zivilgesellschaftlichen Trägern bzw. Akteur_innen.

Beispiel für *horizontale Binnenkoordination* (Verwaltungsmitarbeiter_in Landkreis)

„Ja, ich beschrieb, dass wir organisatorisch für diesen Personenkreis in verschiedenen Dezernaten organisiert waren. Und wir haben über die Dezernatsebene hinweg sehr eng zusammengearbeitet, die Dezernenten aber auch die zuständigen Amtsleitungen und operativen Bereiche und um das auch rechtlich in eine Struktur zu bringen, wurde hier überlegt in welcher Systematik kann man eine solche Situation bewältigen. Auch wissend, da kann auch mal was schiefgehen, da können auch falsche Entscheidungen getroffen werden und da können im schlimmsten Fall auch mal Menschen zu Schaden kommen, weil es einfach eine hochgradig überlastete Arbeitssituation für alle Betroffenen war.“

Für die *Außenkoordination* – die Koordination mit Dienststellen anderer Behörden oder zivilgesellschaftlichen Akteur_innen – kam eine vertikal-hierarchische Variante naturgemäß nicht in Betracht. Die *Horizontale Außenkoordination* spielte dagegen eine unerlässliche Rolle. In den hierfür einschlägigen Äußerungen der Interviewpartner_innen kam auch wiederholt ein betonter Pragmatismus zum Ausdruck, verbunden auch mit einem gewissen Stolz, dass man sehr schnell die tätige Mithilfe von Akteur_innen erreicht hatte, auf die man angewiesen war, denen man jedoch keine Weisung hätte erteilen können.

Beispiel für *horizontale Außenkoordination* (Mitarbeiter_in eines Freien Trägers, Landkreis)

„Also die haben sehr schnell den Ernst der Lage erkannt und haben damit sehr, ja sind damit auch sehr gut umgegangen und vielleicht liegt es daran, dass Herr [Name], der war ja Ordnungs-

dezernent, da auch nicht als Sozialdezernent, da mit einem anderen Blick drangegangen ist. Also da wirklich viel, ja ein bisschen auch manchmal Katastrophenmanagement betrieben hat. Also was sicherlich hilfreich war in so einer Situation. Also einfach zu sehen, wo, wo ist da was notwendig. Und eben auch entsprechen, sag ich mal, auch die großen Hilfsorganisationen so Technisches Hilfswerk, Freiwillige Feuerwehr und so, also gut, gut einfach mit eingebunden wurden.“

Nachhaltigkeit

Ein wichtiger Problemkreis im Hinblick auf die Sicherung struktureller Flexibilität war die Frage der Nachhaltigkeit. Auf der einen Seite konnten Krisenstäbe und ad hoc zusammengerufene Arbeitskreise oder Gruppen der Außenkoordination nicht auf Dauer gestellt werden. Auf der anderen Seite wurden Erfahrungen aus den Jahren 2015/2016 namentlich im Hinblick auf die aktivierten Kooperationsformen und auch diese selbst von Interviewpartner_innen positiv bewertet und als wenigstens teilweise bewahrenswert betrachtet. Einige Interviewpartner_innen schilderten Lerneffekte mit längerfristigem strukturellem Effekt, etwa die Eingliederung der 2015 ad hoc gebildeten Stabsstellen in die Linien-Organisation. In diese Kategorie fällt allerdings auch der *Verlust* an Nachhaltigkeitsperspektiven, insbesondere durch unzureichendes oder schlicht unmögliches Wissensmanagement durch Personalfluktuation und Pensionierungen. Bei der Kodierung war zu berücksichtigen, dass bestimmte, eher latente Formen der Nachhaltigkeitssicherung in den Interviews zum Teil nur am Rande erwähnt wurden. Nur so konnte zum Beispiel die hier angesprochene retrograde Nachhaltigkeit berücksichtigt und entsprechend kodiert werden. Dies betraf den in den Interviews zum Teil genannten Rückgriff auf Erfahrungen mit der verstärkten Zuwanderung in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Ohne dass das Wort Nachhaltigkeit fiel, wurde in den Interviews mitunter auf die inzwischen engere Verzahnung von Flüchtlingsarbeit und Integration verwiesen, in einer kreisfreien Stadt etwa auf die Schaffung sogenannter Bildungs koordinationsstellen. Ebenfalls in die Kategorie Nachhaltigkeit fällt, ob die 2015 und 2016 etablierten Strukturen und Verfahrensweisen dokumentiert wurden.

Aufschlussreich ist, dass entsprechende Lerneffekte, obwohl es sich um verwaltungsinterne Vorgänge handelte, auch Eingang in die lokalpolitische Diskussion finden konnten. Koordination und Kompetenzbündelung wurden in einem Interview als Thema eines Wahlkampfes auf Landkreisebene genannt. So habe ein_e Spitzenkandidat_in, der_die später auch gewählt wurde, effektive Koordination der Aufgabenfelder des Landratsamtes bei der Aufnahme und Versorgung von Geflüchteten und deren Integration zum Wahlkampfthema gemacht.

Beispiel *Eingliederung von Stabsstrukturen in die ‚Linie‘* (Verwaltungsmitarbeiter_in Landkreis)

„Und die Thematik war dann im Jahr 2016, dem Jahr in dem bei uns eine [...W]ahl stattgefunden hat zumindest in der gesamten Vorbereitungszeit noch ein sehr präsent Thema in der Öffentlichkeit und deswegen auch für unseren [...K]andidaten [...] ein Schwerpunktthema das er gesetzt hat. Wenn er [...] gewinnen] werde, würde er sich um diesen Themenbereich auch explizit kümmern und das verbunden mit der Ankündigung er werde diese beiden Bereiche zusammenführen und als Stabsstelle direkt bei ihm angliedern.“

Zum Teil wurden Lerneffekte durch die Interviewten auch direkt als solche angesprochen. Man kann sogar sagen, dass einzelne Fachabteilungen einer Kreis- oder Stadtverwaltung sich im Zuge der sogenannten Flüchtlingskrise besser kennengelernt haben. Dies hat zum Teil offenbar auch zu einer engeren Verknüpfung zwischen den ordnungsrechtlichen Aufgaben der lokalen Verwaltung – also des Ausländeramtes – einer-

seits und den leistungsrechtlichen Arbeitsbereichen (Asylbewerberleistungsgesetz) und den Aufgabenfeldern der lokalen Integrationspolitik geführt. Wie repräsentativ solche Erhebungsergebnisse sind, lässt sich naturgemäß nicht abschätzen, aufschlussreich sind aber die in einzelnen Interviewäußerungen genannten Impulse einer engeren Vernetzung innerhalb der Verwaltung und das von Interviewpartner_innen auch direkt angesprochene Bestreben, solche Lerneffekte zu verstetigen.

Beispiel *Verstetigung neuer Formen intra-administrativer Koordination* (Sozialarbeiter_in einer Stadtverwaltung)

„Wir haben viel gelernt in dieser Zeit. Wir würden uns anders strukturieren. Auf jeden Fall, wir könnten es anders abfangen. Mittlerweile haben wir Standards, mittlerweile haben wir bestimmte klare Abläufe für die verschiedensten Situationen, die Mitarbeiter sind eingearbeitet. Auch das ist ein großer Vorteil. Man muss ja sehen, 2015, in einem Team das sehr schnell sehr groß wird ist es natürlich auch die Einarbeitung an sich nicht leistbar, sondern jeder zog sich seine Informationen am Ende selbst. Wie arbeite ich mit der Ausländerbehörde zusammen, wie arbeite ich mit dem Gesundheitsamt zusammen, was ist dafür notwendig, mit dem Gesundheitsamt zusammenzuarbeiten. Wie arbeite ich mit dem Bundesamt zusammen, oder auch nicht? Das sind ja alles Dinge, die sich jeder Sozialarbeiter selber beigebracht hat. Weil, Einarbeitung war gar nicht möglich. In der Zeit. Und, heutzutage mit dem Personal, das wir auch haben, könnten wir so eine Situation viel besser bewerkstelligen. Und auch mit den Ressourcen, die wir jetzt haben. Es gibt ja immer noch – die Turnhallen sind ja immer noch in Halde, und jetzt nach und nach wird das alles abgebaut. Aber wir haben halt auch ganz andere Kapazitäten. Und ganz andere Abläufe, ganz andere Zusammenarbeit. Mit jedem Fachdienst sind verschiedene Standards erarbeitet worden, verschiedene Leitfäden, wie arbeiten wir zusammen mit dem Jugendamt, z.B. es gibt ein sogenanntes Übergangsmangement für unbegleitete Minderjährige Asylbewerber, wenn die volljährig werden. Das gab es früher alles nicht, das hat sich erst entwickelt über die Jahre. Und ist jetzt ein stabiles System.“

Nicht überraschend ist, dass der Verstetigung von Lerneffekten in den Beziehungen zwischen lokaler Verwaltung und ehrenamtlichen Helfer_innen enge Grenzen gesetzt waren. Dies wurde in Interviews auch offen angesprochen. Sowohl das Nachlassen des unmittelbaren Problemdrucks als auch die natürliche Fluktuation in den Helferkreisen und deren informelle Organisation verringerten die Aussicht auf signifikante Nachhaltigkeitseffekte. Eine Sicherung des gerade auch im Bereich der ehrenamtlichen Hilfe und der Zusammenarbeit mit der lokalen Verwaltung reichhaltigen Erfahrungswissens, geschweige denn eine entsprechende Dokumentation, konnte unter diesen Umständen nicht erwartet werden.

Beispiel *Wissensmanagement, Dokumentation* (Jugendamtsmitarbeiter_in Landkreis)

„Die Struktur der Helferkreise, die ist ja gerade am Kippen. Viele Helfer sind Frauen und ältere Leute. Und natürlich, die Arbeiten waren wirklich mächtig, und teilweise auch Sachen, die einen wirklich beißen. Egal, ob es jetzt Krankheiten sind, oder natürlich auch das Leid, das jemand auch überträgt mit der Situation im Heimatland. Oder dass es Abschiebungen gibt. Dass viele einfach aufhören, weil sie genug haben. Und das Problem ist, den Umbruch zu schaffen. Wo kriegt man Leute her, die von dem Wissen auch dementsprechend sich etwas herausziehen können. Die bereit sind einen Einsatz zu machen. Also viele gehen aus den aktiven Helferkreisen heraus, kümmern sich vielleicht noch um eine Familie oder eine Person, aber dann ist es dann auch genug. Und deswegen sind wir gerade so in einer schwierigen Situation. Wo man sehen muss, ob der Umbruch gelingt. Gewinnt man neue Menschen? Leute aus dem eigenen Kulturkreis bestenfalls? Das ist meiner Meinung nach deutlich zu kurz gekommen. Also, freiwillig haben sich noch nicht so viele dafür aufgegriffen, sich für die eigenen Leute zu engagieren.“

Zum Teil wurde der Mangel an Wissensmanagement in der Zusammenarbeit zwischen lokaler Verwaltung und ehrenamtlichen Helfer_innen ausgeglichen durch eine ohnehin bestehende Kooperation. Dies ist Ausdruck der in Deutschland verankerten quasi-korporatistischen Beziehung zwischen Staat und Drittem Sektor auch auf der lokalen Ebene (Anheier & Seibel, 2001). Der Begriff der Ehrenamtlichkeit umfasst im deutschen Sprachgebrauch und in der lokalen Praxis ein breites Spektrum, das von spontan gebildeten Helferkreisen bis zum ehrenamtlichen Umfeld der etablierten Wohlfahrtsverbände reicht. Hier existierten offenbar ‚weiche‘ Schnittstellen, weil die gut eingebundenen ehrenamtlichen Helfer_innen der Wohlfahrtsverbände ihrerseits leichteren Zugang zu spontan gebildeten Helferkreisen hatten und für diese auch leichter ansprechbar gewesen sein dürften.

Beispiel *Nutzung vorhandener Strukturen / vorhandenen Wissens* (Verwaltungsmitarbeiter_in Landkreis)

„Wir hatten auch schon vor 2015 die Koordinierungsstelle Migration und Teilhabe hier eingesetzt und zwar als feste Planstelle mit der Bezuschussung durch das Land, die die Arbeit der Ehrenamtlichen unterstützt hat. Und ich denke auch die Akteure selbst, die Dezernenten, insbesondere auch der Sozialdezernent, der immer schon auch, wir haben hier die [Aktion] beim Landkreis [Name], das ist eine besondere Struktur, in der Ehrenamtliche für verschiedene Arbeitsbereiche gewonnen werden. Da war immer schon eine explizite Wahrnehmung für den Wert ehrenamtlicher Arbeit. Bei mir persönlich auch, weil ich immer schon im Vormundschaftsbereich Ehrenamtliche hatte und den Umgang mit Ehrenamtlichen dort auch schon erlernt hatte.“

Mängel in Form überzogener oder unzureichender Flexibilität

Die Volatilität der Zuwanderung allein schon in quantitativer Hinsicht und die daraus resultierende Unberechenbarkeit bei der Zuweisung von Geflüchteten, die typischerweise mit Bustransporten in den Landkreisen und kreisfreien Städten eintrafen, erforderte naturgemäß ein hohes Maß an Flexibilität, und zwar auch im Umgang der unterschiedlichen Verwaltungsebenen untereinander. Während auf der lokalen Ebene insofern die Flexibilität kaum groß genug sein konnte, verursachte ebendort deren Inanspruchnahme durch die Zuweisungsinstanzen auf Landesebene mitunter erhebliche Probleme. Diese wurden allerdings auf der lokalen Ebene mitunter auch auf schlechtes Management zurückgeführt, während die grundsätzliche Notwendigkeit flexibler Reaktionen auch auf Landesebene keineswegs in Frage gestellt wurde.

Überzogene Flexibilität (Sozialarbeiter_in, kreisfreie Stadt)

„Zumal gerade die Menschen, die uns zugewiesen worden vom Landesverwaltungsamt, die Transferlisten haben alle nicht gestimmt. Also das heißt, wir haben einen Transfer erwartet, sind davon ausgegangen, es kommen 40 Leute und nur Familien. Und am Ende kamen 80 Leute, und einzelne Männer. Was halt natürlich in der Belegungsplanung, also wie Menschen untergebracht werden, eine Katastrophe [war]. Das war eine Katastrophe, ganz klar.“

Generell wurde auf Seiten zivilgesellschaftlicher Organisationen, also etwa etablierter Freier Träger, Kritik an bürokratischen Verfahrensweisen bei der Verwaltung kaum geübt. Das unten wiedergegebene Beispiel ist insofern eher untypisch. Bezeichnend ist allerdings auch hier, dass Mangel an Flexibilität eher im Außenverhältnis als im Innenverhältnis als Problem wahrgenommen wurde.

Unzureichende Flexibilität (Mitarbeiter_in eines Freien Trägers, kreisfreie Stadt)

„Die hatten Geld bekommen für Ehrenamtskoordination und wir haben Geld für Ehrenamtskoordination bekommen und die Stadt wollte dann, also ich hab‘ das Gefühl, dass [Name der Organi-

sation] bei so Sachen aufgrund des Hintergrundes, auch mit der Kirche und so, eher bisschen bei den Langsameren sind. Kann man natürlich jetzt auch nicht verallgemeinern. Aber ich würde es schon mal so sehen und die kommunale Seite ist immer die langsamste. Egal was ist. Und also, als wir schon eingesehen haben, dass das mit der Ehrenamtskoordination für uns keinen Sinn mehr macht. Wollten die das auch noch aufbauen.“

3.2 Partizipation: Mobilisierung und Einbindung

Im Hinblick auf die Kategorie *Partizipation* belegten die Interviews wie zuvor schon der Survey-Teil des Projekts, dass die Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Helfer_innen ein Schlüsselfaktor des Krisenmanagements in den Jahren 2015 und 2016 war, allerdings ebenfalls in sehr unterschiedlichen Formen. Was das formelle Zusammenwirken von Behörden und nicht-öffentlichen Instanzen betraf, galt es herauszufinden, welche zivilgesellschaftlichen Akteur_innen überhaupt involviert waren. Oft wurde in den Interviews lediglich von den „Ehrenamtlichen“ oder schlicht von „Helfern“ gesprochen, selten einmal von bestimmten Freien Trägern, typischerweise von Caritas oder Diakonie, Deutschem Roten Kreuz oder Arbeiter-Samariter-Bund.

Es konkretisierten sich jedoch auch die Varianten latenter Hybridität. Dies betraf zum einen wiederum die Mechanismen horizontaler Koordination, also Kooperationen zwischen der öffentlichen Behörde und den zivilgesellschaftlichen Akteur_innen. Grundsätzlich aber ging es um die Dualität von *Mobilisierung* und *Einbindung*. Dabei bildeten sich fünf Unterkategorien ab: Strukturelle Formen von Mobilisierung und Einbindung, kommunikative Formen, persönliche Formen, Formen der psychologischen oder organisatorischen Stützung sowie Grenzziehungen.

Strukturelle Formen

Strukturelle Formen von Mobilisierung und Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen wurden typischerweise geschaffen durch Koordinationsstellen, „Runde Tische“, „Krisentische“ oder schlicht „Helferkreise“. Hier erwies sich auch, dass gerade die etablierten Freien Träger mit der für sie charakteristischen Verbindung von professionellen hauptamtlichen Apparaten und ehrenamtlichem Umfeld allein schon durch ihre Mitarbeit in den entsprechenden Koordinationsforen eine wichtige Mittlerfunktion gegenüber den spontan entstehenden Helferinitiativen ausüben konnten.

Beispiel I *Strukturelle Formen von Mobilisierung und Einbindung* (Mitarbeiter_in eines Freien Trägers, kreisfreie Stadt)

„Wir haben ja eine Ebene gehabt, wo wir dann praktisch mit den Trägern, die Politik besprochen haben. Das war ja dieses Willkommensbündnis. Aber hier im Haus. Also das was hier lief, das waren praktisch die operativen Entscheidungen. Und die [Name einer kirchlichen Organisation 1] war dann immer mit relativ schnell dabei. Also das [Name der kirchlichen Organisation 1], dass ja unser Auftragnehmer war, im Bereich der Flüchtlingssozialarbeit, war ja da immer eingebunden. Aber diese Ebene der ehrenamtlichen Betreuung, der ehrenamtlichen Unterstützung. Das hat ja mit den internen Entscheidungen der Stadt, wo mache ich welche Unterkunft, wie versorge ich die Menschen, zunächst einmal nichts zu tun. Das lief dann eher dann wieder örtlich in der Unterkunft über unseren Hausmeister, unsere Unterbringer. Die Flüchtlingssozialarbeit und den Ehrenamtlichen-Helferkreis. Das hat eigentlich funktioniert. Ich kann mich keinesfalls erinnern, zumindest jetzt rückblickend, wo es größeren Ärger gab. Es gab immer mal irgendwo mal wieder ein bisschen Zoff. Aber nicht ungewöhnlich bei so ungewöhnlichen Zeiten.“

Deutlich wurde aber auch, dass die Strukturen der Mobilisierung und Einbindung ehrenamtlich engagierter Menschen multiple Funktionen entwickelten, die weit über bloße Koordinationsaufgaben hinausgingen. Zum einen wurden durch die von Stadt oder Landkreis geförderte Einbindung ehrenamtlicher Helfer_innen Spannungen in der lokalen öffentlichen Meinung gemildert, die, etwa bei der Schaffung von Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen, Akzeptanz auch bei solchen Einheimischen förderte, die sich selbst nicht ehrenamtlich engagierten. Zum anderen haben ehrenamtliche Helfer_innen die drohende Überlastung der lokalen Verwaltung offenbar wirksam eingedämmt. Und schließlich gab es vereinzelt auch Nachhaltigkeitseffekte durch die Fortexistenz der entstandenen Arbeitskreise, obwohl insgesamt eine nachhaltige Einbindung der spontan mobilisierten ehrenamtlichen Helfer_innen nach dem Abklingen der starken Zuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 keine Grundlage mehr hatte.

Beispiel II *Strukturelle Formen von Mobilisierung und Einbindung* (Abteilungsleiter_in Asyl, kreisfreie Stadt)

„Ich denke, es ist ja auch normal, dass die Bevölkerung da ein Stück weit gespalten war. Die eine, vor allem die, die von Neubauprojekten betroffen waren, das eher sehr kritisch gesehen haben. Und sich dann eher weniger engagiert haben. Es gab aber auch genauso große Bevölkerungsteile, die gleich ihre Unterstützung angeboten haben. Es haben sich da große Kreise von ehrenamtlichen Engagement gefunden, um die Stadtverwaltung, die Flüchtlinge zu unterstützen. Das habe ich jetzt eher weniger mitbekommen, weil das ehrenamtliche Engagement hauptsächlich durch die [Organisation 1] gesteuert wird, damals noch stärker als jetzt. Es gibt das Integrationsmanagement bei der Stadt, welches viel steuert. Da sind wir jetzt ein bisschen näher dran. Aber das gab es damals noch nicht. Und da war es wirklich die [Organisation 1], die das mit als Aufgabe hatte, die Ehrenamtlichen dann auch zum einen zu gewinnen, aber auch zu steuern. Ich sage mal, alle jetzt nicht einer Flüchtlingsunterkunft, sondern dass es sich auch ein wenig verteilt. Und es haben sich dann auch bei ganz vielen Unterkünften lokale Arbeitskreise gebildet, die es auch noch bis heute gibt. Die dann halt ein Stück weit die Patenschaft für eine Unterkunft übernommen haben. Oft auch mit Hilfe von Pfarrern. Die da von Anfang an mitgeholfen haben. Weil man muss wirklich sagen, gerade die Integrationsarbeit und dass die Menschen Anschluss finden zu der Bevölkerung, das hätte die Stadtverwaltung nicht auch noch leisten können in der Situation. (...) Aber es hat auf jeden Fall sehr vielfältig stattgefunden. Und die meisten Arbeitskreise haben da auch bis heute überlebt.“

Kommunikative Formen

Kommunikative Formen von Mobilisierung und Einbindung ehrenamtlicher Helfer_innen betrafen öffentliche Aufrufe, insbesondere aber auch den in einigen Interviews betonten besonderen Stil der Kommunikation zwischen Behörde und zivilgesellschaftlichen Akteur_innen. Dabei kam es offenbar auf Freundlichkeit, Erklärungscompetenz, gelegentliche psychologische Unterstützung und explizite Wertschätzung an. Es kamen aber auch aus den zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und Initiativen selbst Beiträge zur politischen Diskussion, die den pragmatischen Charakter von Hinweisen oder Frühwarnungen annehmen konnten. Die Kommunikation zwischen lokalen Verwaltungen und ehrenamtlichen Helfer_innen oder auch deren verbandsmäßigen Vertretungen war also keineswegs einseitig, sondern wechselseitig.

Beispiel I *Kommunikative Formen von Mobilisierung und Einbindung* (Ehrenamtliche_r Helfer_in, kreisfreie Stadt)

„Ich bin schon der Meinung, dass die zivilgesellschaftlichen Einrichtungen auf vieles hingewiesen haben. Zivilgesellschaftliche Akteure haben schon gesagt wir brauchen mehr für unbegleite-

te, minderjährige Flüchtlinge und es gab auch in den größeren Verbänden, also zum Beispiel in dem Dachverband, den ich vorhin erwähnt hatte, in der bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren oder auch von [Verein] oder auch von der [Organisation 3] oder der [Organisation 4], gab es schon die Hinweise und auch die intensiven Hinweise darauf, dass ab 2015 hier was passieren wird.“

Ferner wurde in Interviews auch der Einfluss der ehrenamtlichen Helfer_innen, schon ihrer bloßen Betätigung, auf die lokale öffentliche Meinung hervorgehoben, so dass, wie es in einem Interview hieß, ausländerfeindlichen Stimmungen „auch ziemlich der Wind aus den Segeln genommen wurde“.

Beispiel II *Kommunikative Formen von Mobilisierung und Einbindung* (Mitarbeiter_in eines Freien Trägers, kreisfreie Stadt)

„Wir hatten hier nicht große Stimmungsmacher, und das lag eben auch viel daran, wie hier vor Ort der Landkreis damit umgegangen ist. Wie die Ehrenamtlichen sich eingebracht haben. Also so dass, glaube ich, solchen Strömungen auch ziemlich der Wind aus den Segeln genommen wurde. Weil die eben gemerkt haben, ok es gab auch hier eine sehr positive Grundstimmung einfach was zu machen. Und es gab hier sehr viele, die sich sehr schnell engagiert haben und auch sehr stark engagiert haben an mancher Stelle, um das irgendwie, einmal gut auf den Weg zu bringen. Und dadurch hat es ganz gut geklappt.“

Grenzziehungen

In der Arbeit von und mit ehrenamtlichen Helfer_innen waren auch Grenzziehungen angezeigt. Dabei handelt es sich allerdings nicht um formale Kompetenzabgrenzungen oder gar die Verteidigung von Zuständigkeitsterritorien, sondern um die Gewährleistung einer professionellen Behandlung sensibler fachlicher Probleme der Verwaltung. Es musste angemessen eingeschätzt werden, was zivilgesellschaftliche Akteur_innen leisten konnten, was sie nicht leisten durften oder womit sie überfordert gewesen wären. Ein Beispiel ist die Arbeit mit psychisch Kranken, andere Beispiele betrafen den Umgang mit Sicherheitsvorschriften oder auch die Abrechnung öffentlicher Mittel. Man hätte hier Schwierigkeiten und Akzeptanzproblemen auf Seiten der Ehrenamtlichen vermuten können, doch kam in den Interviews eher zum Ausdruck, dass bei notwendigen „Stoppzeichen“ der Verwaltung diese auch von den ehrenamtlichen Helfer_innen akzeptiert wurden.

Beispiel *Grenzziehungen* (Asylsozialberater_in eines freien Trägers, Landkreis)

„Wobei das auch, das Ehrenamt-Geschäft sehr, sehr schwierig ist. Weil da sind sehr viele Mittelständler, also pensionierte Lehrer, schon geschulte, studierte Leute und so weiter haben sich da beschäftigt. Und die sind dann eingestiegen in die Fälle, Asylverfahren, Ablehnung und so weiter und haben sich da reingefuchst und haben da agiert und die waren manchmal auch kaum zu bremsen. Oder haben sich übernommen. Weil einfach oder in so schwierige zwischenmenschliche Sachen. Familien, die völlig zerstritten waren, die Kinder geschlagen. Also heftigsten Missbrauchs. Also alles was da so, alles, so ein Spektrum. Und das ist alles an diesen Ehrenamtlichen gelaufen. Also vieles. Und das haben sich aber immer wieder welche gefunden, die das dann begleitet haben. Aber dann auch, zumindest ab einer bestimmten Grenze, aus meiner Sicht, grenzwertig.“

4 Weder bürokratisch noch „agil“ – Verwaltungsresilienz als Kontingenzphänomen

Flexibilität und die Bereitschaft zur Einbindung zivilgesellschaftlicher Initiativen, wie sie die lokale Verwaltung während der sogenannten Flüchtlingskrise 2015 und 2016 unter Beweis gestellt hat, können als wesentliche Resilienzstärkende Mechanismen interpretiert werden. Die hier vorgestellten wesentlichen Ergebnisse von Tiefeninterviews in zwei kreisfreien Städten und zwei Landkreisen, die sowohl mit Verwaltungsangehörigen als auch mit Vertreter_innen zivilgesellschaftlicher Organisationen geführt wurden, vermitteln ein differenziertes Bild flexibler und partizipationsoffener Handlungsmuster der Verwaltung und der begünstigenden Organisations- und Interaktionsstrukturen.

Zum einen wird deutlich, dass lokale Verwaltung unter Stressbedingungen endogene Resilienzreserven mobilisiert, die durchaus dem ähneln, was in der normativen verwaltungswissenschaftlichen Literatur als Merkmal „kollaborativer“ Governancestrukturen, interorganisatorischer Netzwerke (vgl. aus jüngerer Zeit Ran & Qi, 2018; Bitterman & Koliba, 2020; Douglas & Ansell, 2020; Wegner & Verschoore, 2021) und „Agilität“ (vgl. für affirmative Trendbeschreibungen Ansell & Gash, 2008; Bommert, 2010; Imperial, 2005; aus jüngerer Zeit Mergel, Ganapati & Whitford, 2020; Moon, 2020) oder *public entrepreneurship* (Arnold, 2020; Cohen & Aviram, 2021; Frisch-Aviram, Beeri & Cohen, 2019) dargestellt oder eingefordert wird.

Zum anderen entstanden die durch die Untersuchung nachgewiesenen flexiblen und partizipationsverstärkenden Handlungs- und Organisationsformen der lokalen Verwaltungen nicht als Alternative, sondern als integraler Bestandteil der bürokratischen Normalverwaltung. Sie waren nicht Ergebnis strategischer Reformkonzepte oder flächendeckender Beratung und Fortbildung, sondern einer latenten Elastizität, wie sie die deutsche Verwaltung generell kennzeichnet (Seibel, 2018, S. 171-197). Flexibilität und erweiterte Partizipationsspielräume zivilgesellschaftlicher Akteur_innen haben die Bürokratie nicht etwa suspendiert. Vielmehr war es das bürokratische Rückgrat der Verwaltung, wodurch die flexible Ausnutzung von Handlungs- und Partizipationsspielräumen erst möglich wurde. Nur unter der Gewissheit, dass Verträge eingehalten, Vergütungen pünktlich ausgezahlt, die Einhaltung gesetzlicher Sicherheitsbestimmungen überwacht und arbeitsteilige Vorgänge durch die zuständigen Verwaltungsreferate gebündelt und koordiniert wurden, konnten sich Vorgesetzte und Mitarbeitende flexible und pragmatische Entscheidungsstile und unkonventionelle Formen partizipativer Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen leisten.

Zur angemessenen Interpretation dieser Untersuchungsergebnisse und insbesondere zu einer ersten Abschätzung von Lerneffekten für Krisenmanagement und Resilienz lokaler Verwaltungen im Allgemeinen gehört allerdings eine Vergewisserung über die Kontextbedingungen. Die sogenannte Flüchtlingskrise war geprägt durch eine lineare Dynamik quantitativer Natur. Sie war weder multidimensional noch durch exponentielle Verschärfung gekennzeichnet. Dies unterscheidet sie grundlegend von der Pandemiekrise seit 2020. 2015 und 2016 ging es um die administrative Bewältigung stark steigender Zuwanderung aus Ländern außerhalb der Europäischen Union. Sonstige Kontextfaktoren legislativer und institutioneller Art blieben in der krisenhaften Phase weitgehend konstant. Diese Berechenbarkeit bei aller punktuellen Unberechenbarkeit

der Umstände im Einzelfall übersetzte sich in einen relativ stabilen Referenzrahmen von Handlungsoptionen auch im Rahmen der von den lokalen Verwaltungen in Anspruch genommenen Flexibilitätsspielräume und erweiterten Partizipationsstrukturen.

Die hier interpretierten Äußerungen der Interviewpartner_innen zeigen, dass die Nutzung der Resilienzreserven „Flexibilität“ und „Partizipation“ durchaus potenziell konkurrierenden institutionellen Logiken gerecht werden musste. Das gilt etwa für die Spannungsverhältnisse zwischen Rechtmäßigkeit und Effektivität der Aufgabenerledigung oder zwischen der notwendigen Binnenkohäsion einer stressbelasteten Verwaltung und der komplexitätssteigernden Öffnung nach außen. Insgesamt aber konvergieren die daraus resultierenden Handlungsoptionen statt zu divergieren. Notwendig war, gesetzeskonform und trotzdem pragmatisch, zielorientiert und trotzdem rücksichtsvoll im Umgang mit einer vergrößerten Zahl von Interaktionspartner_innen vorzugehen. Als wesentlicher, in den Interviews unausgesprochen bleibender Hintergrund kann der faktische Autonomiespielraum der lokalen Verwaltungen gewertet werden, aber auch die in Deutschland gut entwickelte und kooperative Beziehung zwischen öffentlicher Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteur_innen mit einem breiten Spektrum von Erscheinungsformen. Was an Koordination und Mobilisierung von Flexibilität und Partizipation als Resilienzreserven vor Ort erforderlich war, konnte auch vor Ort mobilisiert werden, und zwar sowohl im Hinblick auf die strukturellen und motivationalen Reserven selbst als auch im Hinblick auf formale Kompetenzen und Befugnisse der Landkreise und kreisfreien Städte. In der Pandemiekrise seit 2020 dagegen veränderte sich nicht nur das Infektionsgeschehen kontinuierlich, vielmehr mussten aus diesem Grund auch die rechtlichen Rahmenbedingungen fortgesetzt in konfliktträchtigen Verhandlungsrunden zwischen Bund und Ländern angepasst werden, während die Verwaltungen der Landkreise und kreisfreien Städte Flexibilitätsspielräume bestenfalls bei der Ausgestaltung der Infrastruktur für das Testen und Impfen hatten.

Im ‚gesamtstaatlichen‘ Rückblick waren die Rahmenbedingungen des Krisenmanagements 2015/2016 also vergleichsweise günstig, gerade weil die Herausforderung durch die massiv ansteigenden Zuwanderungszahlen vor allem auf der lokalen Verwaltungsebene bewältigt werden mussten. Auf Ebene der Bundesregierung waren durch die Entscheidung von Anfang September 2015, die Grenzen offenzuhalten, operative Entscheidungen mit Auswirkungen auf den Umgang mit Geflüchteten nicht mehr zu erwarten und dem Grundsatz nach auch nicht mehr erforderlich. Auf Ebene der Länder und vor allem auch der Landkreise und kreisfreien Städte bestand ein ausländer- und leistungsrechtlicher Rahmen, der nur wenig modifiziert werden musste. Insofern gab es in Hinblick auf den Referenzrahmen einer gesetzeskonformen, professionellen und folgenreorientierten Aufgabenerledigung unter den Bedingungen von Transparenz und formale Kontrolle (*responsibility*) keine zusätzlichen Stressfaktoren.

Was den Referenzrahmen artikulierter oder antizipierbarer Bürgerinteressen (*responsiveness*) betrifft, war die Stützung der lokalen Verwaltungen durch eine zivilgesellschaftliche „Willkommenskultur“ ein weiterer resilienzstärkender Faktor. Auch dies wurde begünstigt durch die weitgehende Delegation der Aufgabenbewältigung auf die kommunale Ebene, die ihrerseits eine Folge der regulären Arbeitsteilung unter den drei gebietskörperschaftlichen Ebenen war. Das erleichterte den Landkreisen und kreisfreien Städten den Rückgriff auf Flexibilitätsreserven aus eigener Initiative, weil eine Rückkopplung mit der Landesregierung oder gar der Bundesregierung in der Regel nicht erforderlich war. Die Autonomie der lokalen Verwaltungsebene ermöglichte wie-

derum eine stetige Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen und unabhängiger ehrenamtlicher Helfer_innen im Bereich der Unterbringung von Geflüchteten, ihrer allgemeinen Betreuung und weiterer Integrationsmaßnahmen.

Die unterschiedlichen Referenzrahmen für die Mobilisierung von Flexibilitätsreserven und zusätzlicher Partizipation auf Seiten der Verwaltung waren unter diesen Bedingungen also untereinander weitgehend kompatibel. Spannungen oder gar unauflösbare Dilemmata blieben aus. Zwar musste sich das „System“ der Verwaltung auch unter diesen Stressbedingungen in ausgeprägter Weise mit sich selbst beschäftigen. Diese verstärkten Anstrengungen zum Systemerhalt beschränkten sich aber auf lokale Anpassungsleistungen und damit auf den Zuständigkeitsbereich und die Organisationskompetenz der jeweiligen Kreisverwaltungen und kreisfreien Städte ohne größeren oder gar blockadeträchtigen Abstimmungsbedarf mit anderen Landkreisen oder kreisfreien Städten, geschweige denn mit der Landes- oder gar der Bundesregierung. Was allerdings nach Auskunft einiger Interviewpartner_innen wiederholt Probleme erzeugte, war die Kurzfristigkeit, mit der die Landkreise und kreisfreien Städte über die Zuteilung von unterzubringenden Geflüchteten von Landesbehörden unterrichtet wurden. Die Herausforderungen insbesondere auf dem Gebiet der Unterbringung der Geflüchteten und ihrer elementaren Gesundheitsversorgung waren hoch, ihre Dynamik war aber im Wesentlichen quantitativer Natur mit geringer Variationsbreite des Aufgabenspektrums selbst.

Solche relativ günstigen Kontextbedingungen der Krisenbewältigung waren in der Pandemiekrise seit 2020 nicht gegeben. Die multiplen Referenzrahmen für die Konzipierung und Rechtfertigung der Maßnahmen von Regierung und Verwaltung hatten sich nicht verändert, sie verhielten sich aber dieses Mal widersprüchlich und divergent.¹ Der stärkste Stressfaktor für die Resilienz der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen war das Zusammentreffen von komplexen Problemlagen und exponentieller Dynamik, die die gesamte Bevölkerung betraf, mit dem Verlust an Eigenständigkeit und der sonst vorherrschenden „losen Kopplung“ unter den gebietskörperschaftlichen Ebenen.

Durch die Regelungskompetenz und tatsächliche Regierungstätigkeit von Bund und Ländern waren die Verwaltungen der Landkreise und kreisfreien Städte ihres wesentlichen Vorteils beraubt, von dem sie in der „Flüchtlingskrise“ Gebrauch machen konnten, nämlich ihrer operativen Autonomie. Der Wechsel der Systemlogik im Rahmen der föderativen Beziehungen – von loser Kopplung zu fester Kopplung (Perrow, 1986 [1979], pp. 146-154) – neutralisierte die Flexibilitätsspielräume der kommunalen Ebene. Deutlich weniger bedeutend war daher in der Pandemiekrise seit 2020 auch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen und ehrenamtlicher Helfer_innen. Zu einer Abstimmung zwischen Bundesregierung und den beiden christlichen Kirchen und ihren Wohlfahrtsverbänden ist es gar nicht erst gekommen. Eine Kooperation der Landkreise und kreisfreien Städte mit Freien Trägern, sonstigen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Ehrenamtlichen konnte sich angesichts des stark reduzierten Autonomiespielraums der kommunalen Verwaltungen ebenfalls kaum entwickeln. Allerdings wurden in einigen Bundesländern die ab dem Frühjahr 2021 aktivierten Impfzentren von etablierten Freien Trägern betrieben, insbesondere durch das Deutsche Rote Kreuz. Zu einer Welle zivilgesellschaftlicher Hilfe vergleichbar derjenigen in der „Flüchtlingskrise“ von 2015/2016 im Zeichen der „Willkommenskultur“ ist es aber in der Pandemiekrise nicht gekommen. Das wäre sowohl bei der Information über Infek-

tionsrisiken und Schutzmaßnahmen als auch bei der Unterstützung der Imagekampagne unter vulnerablen Gruppen, etwa Heimbewohner_innen, durchaus denkbar und vor allem hilfreich gewesen. Auf indirekte Weise zeigt sich allerdings auch hier ein Charakteristikum des „Dritten Sektors“ in Deutschland (Anheier & Seibel, 2001), nämlich dessen Staatszentriertheit, in deren Rahmen zivilgesellschaftliche Organisationen zumindest in ressourcenintensiven Tätigkeitsfeldern mit öffentlichen Behörden nicht nur eng kooperieren, sondern sich auf deren Initiative auch weitgehend verlassen. Bleibt diese Initiative aus, wie es in der Pandemiekrise auf der Ebene der lokalen Verwaltungen weitgehend der Fall war, bleiben auch die Spielräume für die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen und Institutionen weitgehend ungenutzt.

Anmerkung

- 1 Wissenschaftliche Literatur zum Umgang von Regierungen und Verwaltungen mit der Pandemiekrise seit 2020 war zur Zeit der Abfassung dieses Beitrags (Sommer 2021) noch kaum vorhanden. Eine vorläufige Einschätzung liefern Boin, 't Hart & McConnell (2021).

Literatur

- Anheier, Helmut K., & Seibel, Wolfgang (2001). *The nonprofit sector in Germany. Between state, economy, and society*. Manchester University Press.
- Ansell, Chris, & Gash, Alison (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 43-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Arnold, Gwen (2020). Distinguishing the street-level policy entrepreneur. *Public Administration*, 99, 439-453. <https://doi.org/10.1111/padm.12703>.
- Barnard, Chester I. (1938). *The Functions of the Executive*. Harvard University Press.
- Benz, Arthur (1994). *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Nomos.
- Benz, Arthur, Lütz, Susanne, Schimank, Uwe, & Simonis, Georg (Hrsg.). (2007). *Handbuch Governance Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. VS Verlag.
- Benz, Arthur, & Papadopoulos, Yannis (2006). *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*. Routledge.
- Bitterman, Patrick, & Koliba, Christopher (2020). Modeling Alternative Collaborative Governance Network Designs: An Agent-Based Model of Water Governance in the Lake Champlain Basin, Vermont. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30, 636-655. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa013>.
- Boin, Arjen, & McConnell, Allan (2005). Preparing for critical infrastructure breakdowns: the limits of crisis management and the need for resilience. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15, 50-59. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2007.00504.x>.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, & McConnell, Allan (2021). *Governing the Pandemic. The Politics of Navigating a Mega-Crisis*. Palgrave MacMillan.
- Bommert, Ben (2010). Collaborative Innovation in the Public Sector. *International Public Management Review*, 11, 15-33.
- Cohen, Nissim, & Aviram, Neomi F. (2021). Street-level bureaucrats and policy entrepreneurship: When implementers challenge policy design. *Public Administration*, 99, 427-438. <https://doi.org/10.1111/padm.12755>.
- Crozier, Michel (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Éditions du Seuil.
- Douglas, Scott, & Ansell, Chris (2020). Getting a Grip on the Performance of Collaborations: Examining Collaborative Performance Regimes and Collaborative Performance Summits. *Public Administration Review*, 81, 951-961. <https://doi.org/10.1111/puar.13341>.

- Eckhard, Steffen, Lenz, Alexa, Seibel, Wolfgang, Roth, Florian, & Fatke, Matthias (2021). Latent Hybridity in Administrative Crisis Management: The German Refugee Crisis of 2015/16. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31, 416-433. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa039>.
- Elias, Norbert (2006 [1970]). *Was ist Soziologie?* Suhrkamp.
- Frisch-Aviram, Neomi, Beeri, Itai, & Cohen, Nissim (2019). Entrepreneurship in the Policy Process: Linking Behavior and Context through a Systematic Review of the Policy Entrepreneurship Literature. *Public Administration Review*, 80, 188-197. <https://doi.org/10.1111/puar.13089>.
- Imperial, Mark T. (2005). Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons from Six Watershed Management Programs. *Administration & Society*, 37, 281-320. <https://doi.org/10.1177/0095399705276111>.
- Kayes, D. Christopher (2015). *Organizational Resilience: How Learning Sustains Organizations in Crisis, Disaster, and Breakdown*. Oxford University Press.
- Kovoor-Misra, Sarah (2020). *Crisis Management: Resilience and Change*. Sage.
- Kühl, Stefan (2020). *Brauchbare Illegalität. Vom Nutzen des Regelbruchs in Organisationen*. Campus Verlag.
- Lijphart, Arend (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, 65, 682-693.
- Luhmann, Niklas (1964). Lob der Routine. *Verwaltungsarchiv*, 55, 1-33.
- March, James G., & Simon, Herbert A. (1993 [1957]). *Organizations* (2. Aufl.). Blackwell.
- Mayntz, Renate (Hrsg.). *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Athenäum Verlag 1980.
- Mergel, Ines, Ganapati, Sukumar, & Whitford, Andrew (2020). Agile: A New Way of Governing. *Public Administration Review*, 81, 161-165. <https://doi.org/10.1111/puar.13202>.
- Moon, M. Jae (2020). Fighting COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance Challenges. *Public Administration Review*, 80, 651-656. <https://doi.org/10.1111/puar.13214>.
- Olsen, Johan P. (2006). Maybe it's Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 1-24. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui027>.
- Perrow, Charles (2014 [1979]). *Complex Organizations. A Critical Essay* (3. Aufl.). McGraw-Hill.
- Pollitt, Christopher, & Bouckaert, Geert (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd ed. Oxford University Press.
- Pressman, Jeffrey L., & Wildavsky, Aaron (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. University of California Press.
- Ran, Bing, & Qi, Huiting (2018). The Entangled Twins: Power and Trust in Collaborative Governance. *Administration & Society*, 51, 607-636. <https://doi.org/10.1177/0095399718801000>.
- Seibel, Wolfgang (1997). Verwaltungsreformen. In Klaus König & Heinrich Siedentopf (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland* (S. 97-106). Nomos.
- Seibel, Wolfgang (2010). Beyond Bureaucracy – Public Administration as Political Integrator and Non-Weberian Thought in Germany. *Public Administration Review*, 70, 719-730. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02200.x>.
- Seibel, Wolfgang (2015). Studying Hybrids. Sectors and Mechanisms. *Organization Studies*, 36, 697-712. <https://doi.org/10.1177/0170840615580005>.
- Seibel, Wolfgang (2018). *Verwaltung verstehen* (3. Aufl.). Suhrkamp.
- Selznick, Philip (1949). *TVA and the Grassroots. A Study in the Sociology of Formal Organization*. University of California Press.
- Selznick, Philip (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. University of California Press.
- Simon, Herbert A. (1947). *Administrative Behavior*. MacMillan.

- Southwick, Steven M., Vythilingam, Meena, & Charney, Dennis S. (2005). The Psychobiology of Depression and Resilience to Stress. *Annual Review of Clinical Psychology, 1*, 255-291.
- Weber, Max (2002 [1922]). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Hg. v. Johannes Winckelmann. Mohr Siebeck.
- Wegner, Douglas, & Verschoore, Jorge (2021). Network Governance in Action: Functions and Practices to Foster Collaborative Environments. *Administration & Society, 53*, 1-21.
<https://doi.org/10.1177/00953997211024580>.

*Anschriften der Autor*innen:*

Prof. Dr. Wolfgang Seibel, Professor (em.) für Politik- und Verwaltungswissenschaft, Arbeitsgruppe Innenpolitik und öffentliche Verwaltung, Universität Konstanz, Universitätsstr. 10, 78457 Konstanz, E-Mail: wolfgang.seibel@uni-konstanz.de.

Christine Eckardt, Studentische Hilfskraft, Arbeitsgruppe Innenpolitik und öffentliche Verwaltung, Universität Konstanz, Universitätsstr. 10, 78457 Konstanz, E-Mail: christine.eckardt@uni-konstanz.de.

Friedrich Huffert, Projektmanager Smart City/ Smart Region bei atene KOM GmbH, Invalidenstraße 91, 10115 Berlin, E-Mail: f.huffert@atenekom.eu.

Lisa Mende, Doktorandin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Exzellenzcluster „The Politics of Inequality“ und in der Arbeitsgruppe „German Politics“, Universität Konstanz, Universitätsstr. 10, 78457 Konstanz, E-Mail: lisa.mende@uni-konstanz.de.

Dr. Lorenz Wiese, Projektmitarbeiter „Flucht- und Flüchtlingsforschung: Vernetzung und Transfer (FFVT)“, Centre for Human Rights Erlangen-Nürnberg (CHREN), Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Kochstraße 4, 91054 Erlangen, E-Mail: lorenz.wiese@fau.de.

Alexa Lenz

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

Abstract

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

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

Zusammenfassung

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

Schlagworte: Krisenmanagement, Vertrauen, Freiwilliges Engagement, Kooperation

1 Introduction

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

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

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

makes them co-producers and heavily influences their subjective experiences of local crisis management (Fehsenfeld & Levinsen, 2019).

This paper aims at understanding the effects of volunteering during the 2015/16 refugee crisis on the level of trust that engaged citizens have in their local administrations. Following the literature on administrative crisis management and organizational performance (Eckhard, Lenz, Seibel, Roth, & Fatke, 2021; Schomaker & Bauer, 2020), the paper defines three relevant features of crisis management performance that are theorized to directly affect volunteers' trust in the public administration during the time of crisis, *inclusion*, *flexibility*, and *communication*. Furthermore, the type of volunteer organization is expected to matter regarding changing trust in the public administration (Johansson, Danielsson, Kvarnlöf, Eriksson, & Karlsson, 2018; Whittaker, McLennan, & Handmer, 2015). To analyse the hypothesized effects, regression analysis is conducted. The data was retrieved from a German-wide online survey conducted after the refugee crisis among volunteers who were actively engaged during that time.

The contribution of the paper is twofold: It highlights the relevance of performance perception and trust-building potential of good crisis management; and adds the volunteer perspective to crisis management literature, where a growing field of research is concerned with conditions for good collaboration between volunteers and crisis management organizations (e.g. Ferguson, Schmidt, & Boersma, 2018; Kapucu, 2006). So far, hardly any study assumes the volunteer perspective and investigates the opportunities and pitfalls of cooperation between volunteers and public administration, particularly not regarding trust.

2 Perspectives on volunteering and trust in public administrations during crises

2.1 Volunteering and crisis management

Volunteers play an essential role in crisis management. Among other features, they can 'fill the void' when the administrative emergency response is not sufficient (Drabek & McEntire, 2003). They constitute relevant surge capacity for administrations (Ansell & Boin, 2019) and are a characteristic of community resilience, strengthening the community and cohesion through their active engagement (Roth & Prior, 2019). Crises are a particularly fertile context for the active engagement of communities, volunteer organizations, and spontaneous citizens. For the so-called refugee crisis of 2015/16, the body of literature on voluntary engagement and social movements is constantly growing (e.g. Rast, Younes, Smets, & Ghorashi, 2019; Schmidt, 2019; Simsa, Rameder, Aghamanoukjan, & Totter, 2018). The main topics of research are structures and motives of voluntary engagement (Karakayali & Kleist, 2015), collaboration with authorities and networks (Aumüller, Daphi, & Biesenkamp, 2015), and societal effects of volunteering, such as resilience and community building (Rast, Younes, Smets, & Ghorashi, 2019).

If the institutions responsible for organizing a swift organizational response, however, were perceived to be overburdened and failing with regards to crisis management, the effects of volunteering on the engaged individual might not always be positive.

Volunteers, who are covering this institutional void, and who often felt confronted with the failure of response organizations to react to the reinforced conditions of the refugee crisis, are subject to experiencing such adverse effects. Jonas Toubøl (2019) shows that the consequence of political activism during the 2015/16 migration crisis was discontent with the institutional reactions causing civic resistance. However, the direct effects for the citizen volunteer participating in crisis management action on trust have been understudied so far.

2.2 The effects of volunteering on trust in institutions

According to social capital research (Delhey & Newton, 2005; Putnam, 2000; Putnam, Leonardi, & Nanetti, 1994) and interaction theory (Pettigrew & Tropp, 2006), volunteering (and civic engagement more generally) fosters social trust and vertical trust in institutions. Repeated face-to-face interactions between different groups and personal experiences are the main driver for this effect, as they reduce pre-defined stereotypes towards the whole group of people. While the theory originates from research of ethnic in- and out-groups, research in the context of public administration's interactions with civil society seems to back up contact theory assumptions (Frederickson, 1997; Strüngmann, 2020). Hence, voluntary engagement as a form of interaction between volunteers and administrative personnel fosters understanding and satisfaction through cooperation (Delhey & Newton, 2005; Putnam, 2000).

Nevertheless, the positive effect of volunteering on trust is contested. The trust literature gives some insights on the potential causes for this effect: Interactions between citizens and the state can challenge how citizens view the institution in terms of fairness of the outcome and procedures as well as external efficacy, i.e., whether the institution reacts responsively to citizens' demands and engagement (Freitag & Bühlmann, 2009). The personal experience of encounters and interactions with individual actors of the institutions mainly determines legitimacy and trust in those institutions (Sivesind, Pospíšilová, & Frič, 2013; Tankebe, 2013). Therefore, changes in trust are driven by the perceived performance of the public administration. For the interaction with volunteers and public administration, in particular, Karl Sivesind, Tereza Pospíšilová and Pavol Frič (2013) found a positive effect of volunteering on trust if the volunteers experienced well-functioning institutions.

2.3 Trust in public administrations and the role of administrative performance

This is also reflected with a particular link to literature that deals more broadly with citizen trust in the public administration in general (e.g. Kampen, Van De Walle, & Bouckaert, 2006; Mizrahi, Vigoda-Gadot, & Van Ryzin, 2010; Strüngmann, 2020; Van de Walle & Bouckaert, 2003; Van De Walle & Six, 2014). Here, the argument is that citizen satisfaction with administrative performance directly influences their attitudes towards the state and public administration. Further, the role of the administrative process seems to matter more than actual outcomes. Local administrations that are perceived as unfair, bureaucratic, or suffer from low external efficacy, potentially provoke a loss of satisfaction and encourage distrust. Well-working performance perceptions

(e.g. fairness, inclusion), in contrast, potentially produce positive societal effects with regards to trust (Rölle, 2009; 2010; Van de Walle & Migchelbrink, 2020; Van Ryzin, 2009; 2015).

While the effect of performance perceptions on trust in the public administration is mainly studied for the general population, even more pronounced effects can be expected for volunteers. Literature on the effects of performance perceptions on trust in public administrations has found that they are particularly influential for forming general attitudes towards the government when they a) involve direct personal experiences and b) involve emotional or existential issues, that are of greater importance to the individual (e.g. Rölle, 2009; Strüngmann, 2020). Compared to ‘regular’ citizens, volunteers are high-stake actors in crisis management. Due to their direct experiences, emotional attachment, and personal interactions, they perceive crisis management on the frontline. Therefore, what they experience and how they view the performance of the local administration will influence their attitudes and trust level to a greater extent.

2.4 Trust of volunteers in local administrations during crisis

While the theory featured above linked arguments on citizen trust in the public administration with volunteer trust and volunteering in crisis management, this section aims to understand what features of public administration behaviour affect volunteers’ trust in these institutions and draws on cross-sector collaboration and crisis management literature (Nolte, Martin, & Boenigk, 2012; Simo & Bies, 2007).¹ If cooperation and interaction between local authorities in crisis management and citizen volunteers run smoothly, positive societal effects are expected. Nevertheless, a successful collaboration with volunteers during a crisis response is challenging and subject to a set of dilemmas and obstacles for effectiveness and accountability (Barsky, Trainor, Torres, & Aguirre, 2007; Linnell, 2014). Therefore, scholars have scrutinized the facilitating factors for cooperation in such multi-actor contexts. Issues such as levels of formalization of volunteer organizations (Johansson, Danielsson, Kvarnlöf, Eriksson, & Karlsson, 2018), quality of cooperation between formal and unaffiliated volunteers (Waldman, Yumagulova, Mackwani, Benson, & Stone, 2018), and particular governance responses leading to successful outcomes when engaging with citizen volunteers (Schmidt, 2019) have been investigated. In that line, this paper identifies three features of administrative behaviour that potentially lead to beneficial effects on trust, fostering mutual support and complementation (Kapucu, 2006; Nolte, Martin, & Boenigk, 2012):

The first and most crucial feature is successful *inclusion* in the management response. Administrations that display good quality of networks generally perform better in crisis management (Eckhard, Lenz, Seibel, Roth, & Fatke, 2021; Schomaker & Bauer, 2020). While inclusion is essential for collaboration between volunteers and public administration, it is challenging to achieve. Initially, cooperation takes place outside of an official crisis management operation. On the one hand, practitioners on the inside are officially responsible for managing a situation. On the other hand, volunteers, either organized in formal organizations or spontaneous, are willing to become part of the solution: “All prospective volunteers are outsiders with regard to the official response operation until someone makes a decision to let them in” (Johansson, Danielsson, Kvarnlöf, Eriksson, & Karlsson, 2018, p. 523). Inclusion into the crisis

management response can be more exclusive or less exclusive, and in the worst-case volunteers might be rejected entirely. The extent of inclusion depends on specific governance responses and the willingness and the ability of the public administration. Characteristics for successful inclusion were guidance and support provided by the public administration, an appropriate division of labour, and clear distribution of responsibilities. Therefore, streamlining the government process, adequate resource distribution and effective governance have been established as key to successful volunteer integration. The consequences are different governance outputs generating different perspectives on the legitimacy of the response (Ferguson, Schmidt, & Boersma, 2018; Johansson, Danielsson, Kvarnlöf, Eriksson, & Karlsson, 2018; Schmidt, 2019).

H1: The more volunteers feel included in the administrative crisis management, the more positive is the effect on trust and vice versa.

The second factor refers to *flexibility* as a necessary administrative feature to adapt to the necessities and different organizational logics of volunteer organizations and to organize a quick and effective crisis management reaction (Lenz & Eckhard, 2021; Nowell, Steelman, Velez, & Yang, 2018; Webb & Chevreau, 2006). Indeed, flexibility has been identified as an essential facilitator for crisis management effectiveness (Eckhard, Lenz, Seibel, Roth, & Fatke, 2021) and cross-sector collaboration (Nolte, Martin, & Boenigk, 2012). Flexibility is, among other factors, characterized through creative and fast-coping strategies, mobilization of staff capacities, and a decentralization of decision structures. Flexibility in administrative behaviour can substantially improve the collaboration between public administrations and volunteers, as it directly affects the quality of cooperation. For instance, Rast, Younes, Smets and Ghorashi (2019) show for the refugee crisis that flexibility enables the integration of volunteers in crisis management solutions and consequently enhances the capacity of local administrations to adapt to different organization types and logics. If the administration is perceived to react flexible, volunteers usually encounter fewer bureaucratic barriers, and it is easier for the different organizations to adapt to each other. Finally, flexibility by the public administration can also be perceived as a willingness to handle the situation and help the affected persons (Karakayali & Kleist, 2015). Therefore, the second hypothesis refers to how volunteers perceived flexibility within local crisis management.

H2: The more flexible the administrative crisis management is perceived, the more positive is the effect on trust and vice versa.

Finally, crisis *communication* plays a crucial role in good crisis performance (Coombs, 2008). By shaping public perceptions and perspectives on related issues, communication facilitates and shapes cross-sector collaboration (Bryson, Crosby, & Stone, 2015; Koschmann, Kuhn, & Pfarrer, 2012). Rahel Schomaker and Michael Bauer (2020) link knowledge sharing and communication to successful crisis management performance for the 2015/16 refugee crisis, in particular. However, including volunteers in official crisis responses is complex and difficult and the dynamics might change from crisis to crisis and even within the same crisis. The difficulty is also the “disintegration of the dividing wall between professional communicators and the engaged audiences in crisis communication” (Saputro, 2016, p. 64). The communicators in crisis management are usually not trained public relations managers, but they still need to adopt the role of

professional communicators who are aware of the audience's need (Arpan & Roskos-Ewoldsen, 2005). Therefore, open and transparent communication is another key to good and fruitful cooperation between public administrations and volunteers. A solution-oriented communication strategy by the local public administration can even promote further willingness to actively engage (Aumüller, Daphi, & Biesenkamp, 2015).

However, the trust enhancing potential of good communication has so far only been shown in quantitative studies from different fields of trust literature. There, transparency and well-functioning information channels have been found to increase trust through shaping expectations and increasing levels of satisfaction (James, 2011; Wu & Jung, 2016). This finding can potentially be transferred to the context of volunteers, indicating that transparent communication by the public administration and openness towards knowledge sharing should increase volunteer trust in the public administration, respectively.

H3: The better volunteers perceive the communication by the local public administration, the more positive is the effect on trust and vice versa.

2.5 Clashing organizational logics: The moderating effect of volunteer organization types

Next to the defined features of public administration behaviour, different types of volunteer organizations may affect trust between public administration and volunteers. In particular, structures of cross-sector cooperation that go along with the degree of formalization of the volunteer organization are necessary to include actors in crisis responses (Kapucu, 2006; Nolte, Martin, & Boenigk, 2012). Previous studies showed that the more formalized volunteer organizations are, the more rapidly they are included in official crisis management. Hence, different institutional forms of volunteer organizations affect their ability to successfully cooperate with public authorities (Ferguson, Schmidt, & Boersma, 2018; Johansson, Danielsson, Kvarnlöf, Eriksson, & Karlsson, 2018; Whittaker, McLennan, & Handmer, 2015). Especially spontaneous and informal volunteers face high barriers to being integrated into official responses. Studies on different forms and types of voluntary engagement classify volunteer organizations into four groups according to their degree of formalization (descending order): Established organizations, extending organizations, emergent organizations and unaffiliated volunteers (Johansson, Danielsson, Kvarnlöf, Eriksson, & Karlsson, 2018; Whittaker, McLennan, & Handmer, 2015).

Established forms and cooperation between the public and the 'third' or 'no-profit' sector have a long-standing tradition in the German system and therefore fall back on an existing set of mechanisms for collaboration and experience. This form of meso- and micro-corporatism between the third sector and public administration facilitates cooperation between the state and established volunteer organizations in particular (Anheier & Seibel, 2013; Seibel, 2016). Established and extending types of volunteer organizations are likely to be more efficient due to prior experience, a formalized set of rules, hierarchy, and accountability within the volunteer organization. Existing channels of communication and coordination between the volunteer organization and the public administration can be best exploited by formalized volunteer organizations and make cooperation and guidance easier. Furthermore, formalization and the often-times

year-long experience of volunteers make collaboration fast and feasible, and the potential for frustration is reduced, as less conflict between organizational logics can be expected (Simsa, Rameder, Aghamanoukjan, & Totter, 2018; Whittaker, McLennan, & Handmer, 2015).

In contrast, spontaneous and emergent volunteer groups are a more recent phenomenon and have been a more recent challenge to administrations. Emergent organizations are groups created in the context of the crisis, grassroots organizations with new structures and new tasks, and described as rather loose networks of active citizens who engage over a shorter period in a specific event. Spontaneous volunteers lack any relevant organizational affiliation at all (Johansson, Danielsson, Kvarnlöf, Eriksson, & Karlsson, 2018; Stallings & Quarantelli, 1985). Such organizations do not rely on a pre-existing network of cooperation and collaboration, and they do not possess established communication channels with the local administration (Simsa, Rameder, Aghamanoukjan, & Totter, 2018; Whittaker, McLennan, & Handmer, 2015). Consequently, they potentially suffer more from the clashes of organizational logics. Volunteers in emergent organizations or unbound spontaneous volunteers are often less experienced, engage over shorter periods, rely on loose coordination instead of formalization and expose high degrees of flexibility and uncertainty. For public administrations, integrating those types of volunteers creates more difficulties (Ferguson, Schmidt, & Boersma, 2018; Roth & Prior, 2019; Simsa, Rameder, Aghamanoukjan, & Totter, 2018).

Consequently, and adding to the performance hypothesis, I argue that the type of volunteer organization moderates how volunteers perceive the performance of their public administration in crisis management. As a result, collaboration between the local public administration and more formalized volunteer organizations should produce less potential for conflict and frustration and reduce the effect of performance on trust in the public administration.

H4: The more formalized the type of volunteer organization people are engaged in, the less pronounced is the effect of performance on trust in the public administration.

3 Data and Method

To find out about the volunteers' performance perceptions of administrative crisis management and respective changes in trust, survey data of engaged citizens who volunteered during the influx of asylum seekers in 2015/2016 is used. The data was conducted via a web-based survey between December 2018 and February 2019 to systematically map the experiences made by volunteers during the influx of asylum seekers in 2015/2016. Email addresses of welfare organizations and civil society organizations, that were active in the field of refugee migration in 2015/16, were manually collected for all German districts (NUTS3 level).² The district-level was chosen as this administrative level had to supply the basic needs of arriving asylum seekers. An official invitation email with project information and an access link for the online survey on the *UniPark* platform was then sent to all volunteer organizations. Based on the snowball principle, the addressees were asked to forward the link via membership and volunteer mailing lists. The advantage of this approach is that not only people with a central management or coordination function can be reached (these are typically the recipients

of the general email), but a large number of volunteers can also be reached through dissemination. In total, 1,065 survey responses were received. After data processing and deletion of missing values, the final sample for the analysis contained 900 respondents in total. The sample is not representative of the German population in general, as women, older people and higher educated people are overrepresented.³

3.1 Operationalization of Variables

All dependent and independent variables of the analysis were collected via the same survey. Recommendations mentioned in the literature on how to avoid common-method biases were considered (Spector, 2006): instead of relying on single items, indices were constructed for all variables to improve robustness. The response variable of the study is individual change in trust in the Public Administration (PA). Trust before and after the crisis was measured via two items asking how much respondents trusted their PA before and after the crisis 2015/16. The change in trust was calculated by using the difference of trust after the crisis minus the trust before the crisis, resulting in a scale from -10 to 10 with negative values indicating a decrease of trust from before the crisis to after the crisis, 0 indicating no change and positive values indicating increased trust levels. The average change of trust in the sample is -0.47, indicating a slight tendency towards decreases in trust.

Three explanatory variables are included in the models as proxies for the perceived performance of the local PA during crisis management. *Inclusion (1)* describes how well volunteers felt integrated into the crisis management response by the PA. Similar to previous studies on the inclusion or participation of volunteers in crisis management (Eckhard, Lenz, Seibel, Roth, & Fatke, 2021), the index of inclusion consists of two items: 1. *How elaborated were the formal and informal structures of cooperation between your organization and the county's public administration in your district?* 2. *To what extent did the public administration in your district provide ways to incorporate volunteers in the field of asylum?*⁴ Both items were measured on a scale from 0 (= not at all) to 10 (= very much). The Cronbach's α of the index is 0.74.

The second indicator for administrative performance in crisis management is *flexibility (2)*. Flexibility in crisis management literature is often associated with pragmatism (Ansell & Boin, 2019), and innovation or creativity for better development of coping strategies (Webb & Chevreau, 2006). Certainly, volunteers lack insight with regard to organizational processes within the administration. However, it can indeed be expected that volunteers perceive flexibility and willingness to adapt to the situation on the part of PA. The index measuring perceived flexibility of PA is thus composed of a total of four items (Cronbach's $\alpha = 0.87$): *creative handling of bureaucratic hurdles, the willingness of the bureaucrats to do extra work, the ability to find quick and effective solutions to problems, and flexible governance style in general*. Again, all items were measured in a Likert scale from 0 (= not at all) to 10 (= very much).

With regards to *communication (3)* items capturing the extent of availability and openness of the PA were used. Previous studies showed that the degree of knowledge sharing, openness for communication and transparency matter in this context (James, 2011; Schomaker & Bauer, 2020). The items of the communication index comprise 1) whether the administration reacted to requests and inquiries by the volunteers and 2)

whether volunteers felt adequately and sufficiently informed by the public administration (Cronbach's $\alpha = 0.79$). The scales ranged from not at all (0) to permanent availability/very detailed information (10). The Likert items are treated as interval data which can be used for parametrical analysis.

In addition to the effects of inclusion, flexibility, and communication on changes in trust in the PA (H1-H3), the fourth hypothesis also suggested more pronounced effects of those performance dimensions depending on the *type of volunteer organization* people were engaged in. For the categorization of the different organizational types and their degrees of formalization, the classifications of Whittaker, McLennan and Handmer (2015) and Johansson, Danielsson, Kvarnlöf, Eriksson and Karlsson (2018) were adopted for the analysis: Organizations were categorized according to their degree of formalization in 1) established organizations as the most formalized type of organization, followed by 2) local clubs as extending organizations, 3) new initiatives as emergent groups, and finally and with the least degree of formalization 4) spontaneous volunteers as unaffiliated individuals.⁵ The survey participants are distributed within the four categories as follows: Established organizations = 126, local clubs = 70, new initiatives = 610, spontaneous volunteers = 110.

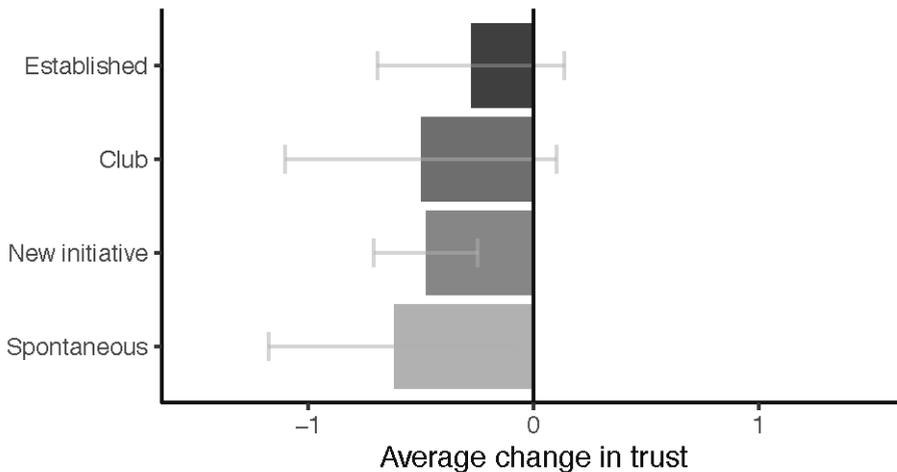
As control variables, three standard demographics – age, gender, and education –, and the motivation for volunteering are used in the full model. The control variables are influential variables for trust in institutions in the literature (e.g. Delhey & Newton, 2005; Hakhverdian & Mayne, 2012). First, the literature suggests a gender effect with women being more likely to trust institutions and public administration. Based on findings from other studies, age is also an influential variable, usually pointing in the direction that older people show more trust in institutions than younger people (e.g. Christensen & Lægheid, 2005). Furthermore, previous research has shown that opportunity structures and resources matter for institutional trust: People with higher education levels tend to better reflect the quality of politics and thus are more trustworthy in democratic systems (e.g. Hakhverdian & Mayne, 2012). Finally, motivation is used as an additional control variable, as it is argued that especially informal and new volunteer organizations and initiatives are often built out of grievances or deficiencies (Pott, 2002) and during the refugee crisis of 2015/16 many organizations became active to react to the insufficiencies of the public administration to meet the basic needs of the arriving asylum seekers and to the overall urgency of the situation (Karakayali & Kleist, 2015). This implies that an analysis of changes in trust in the PA should at least control for volunteer motivation during this specific crisis. This study, therefore, includes motivation as a categorical variable with three factors: a) support, for volunteers willing to lend their helping hands, b) shape, for people aiming to shape and change crisis management and the interaction with refugees, and c) other, for all volunteers who could not class themselves in either category. A further set of control variables including urban or rural living areas, federal states, East or West Germany, as well as the weekly timeshare of volunteering are reported in the *Appendix*.

4 Results

This paper follows two main arguments: First, volunteering during the refugee crisis changed trust in the PA based on how volunteers perceived the crisis management performance (H1-3); and second, this performance perception is dependent on the type of volunteer organization people are engaged in (H4). This section presents the results of the quantitative analysis.

Firstly, descriptive evidence on the dependent variable *changes in trust* shows a small tendency towards decreased trust levels consequential to voluntary engagement in the 2015/16 refugee crisis in Germany. The distribution of the dependent variable shows that, on average, volunteer trust in the public administration decreased by 0.47 points (mean = -0.47, t-test for difference in means: $p < 0.001$) from before to after the crisis. The average changes in trust are depicted in *Figure 1* for all four types of volunteer organizations. Overall, volunteers who were engaged in established organizations show slightly smaller decreases in trust.

Figure 1: Changes in trust in local administration by type of volunteer organization



Note: Descriptive bivariate depiction for average change in trust reported for each type of volunteer organization. 95% confidence intervals. N = 900.

Source: Own illustration.

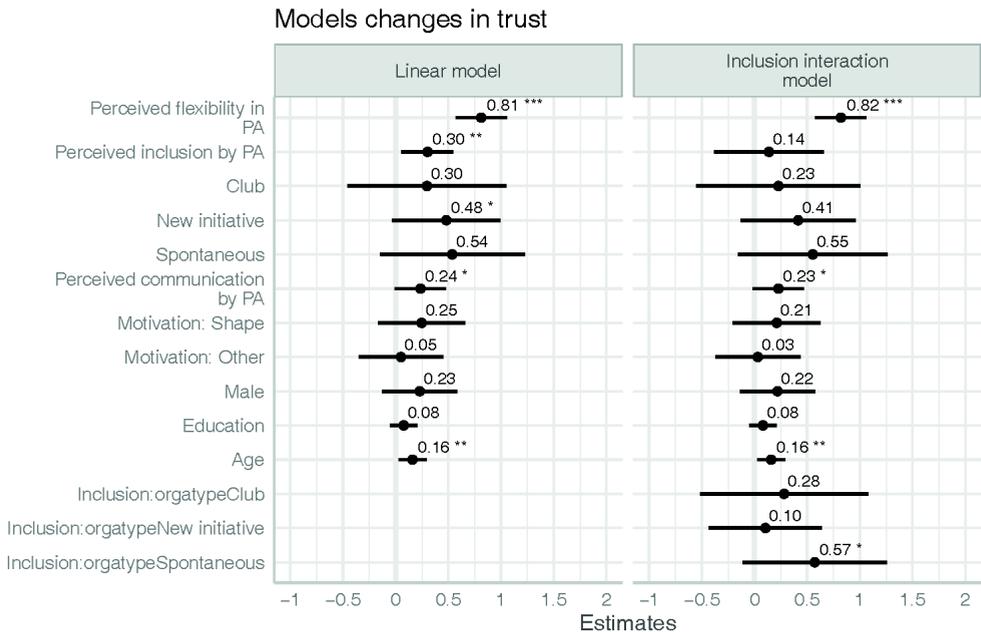
Yet, and more importantly, the regression analysis puts this finding into perspective by indicating that the perceived quality of cooperation matters. To analyse the effects of three performance variables, flexibility, inclusion, and communication, OLS (ordinary least squares) analysis with interaction effects is used in this paper. Four different models were calculated, one full model including all the performance predictors (H1-H3), organization type and the control variables, as well as three interaction models for the performance effects conditional on the type of volunteer organization (H4). Following Gelman and Hill (2006), all numerical explaining and control variables were standardized.⁶ All models show a good fit with regards to the overall model statistics, the F-statistics were all significant with rejectable F-tests, and the adjusted R-squared scores

are performing quite well (Full Model: 0.181 | Interaction Model Flexibility: 0.180 | Interaction Model Inclusion: 0.182 | Interaction Model Communication: 0.181). As the adjusted R² accounts for the variance that is explained by the model, while penalizing the number of terms, the models explain about 18% of the variance in changes of trust in the PA (all regression tables in the *Appendix*).

4.1 The relevance of performance for trust (H1-H3)

Figure 2 shows the coefficient plots of the full linear model and one interaction model. The linear model tests the effects hypothesized in H1 – H3 of PA performance on volunteer trust without the interactions suggested by H4. Due to conditional effects of interactions, the average effects of the explaining variables on changes in trust in the public administration can only be interpreted in the unconditional linear model. The coefficients of flexibility, inclusion, and communication are all significant and positive (*Figure 2*, left). The results of the full model confirm that flexibility within the public administration and inclusion of volunteers by the PA are both positively associated with increasing trust in the PA (0.813, $p < 0.01$ and 0.303, $p < 0.05$ respectively). The result for communication also suggests this positive relationship, but only on a 10% significance level.⁷ Hence, while hypotheses one and two can be confirmed, hypothesis three points towards the same direction, but is not significant enough to be confirmed.

Figure 2: Coefficient plot for linear and interaction model inclusion



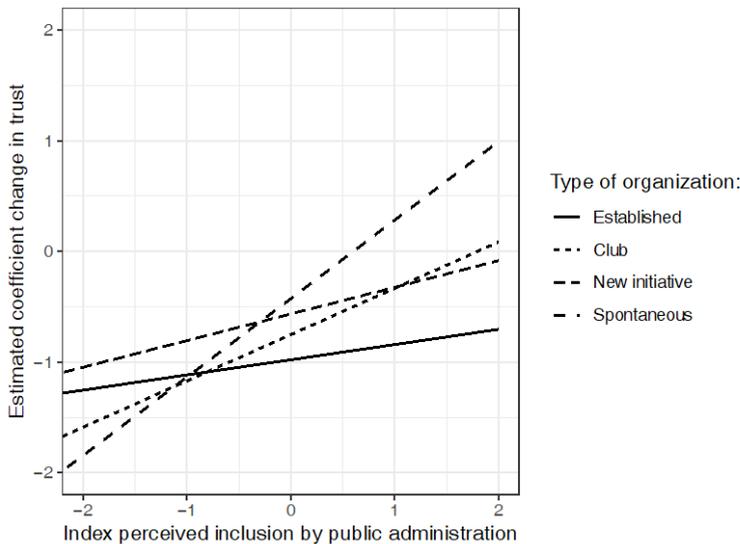
Note: Results of OLS regression analysis (DV = change in trust). Full regression table is reported in the *Appendix*. All numerical explanatory variables are standardized. N= 900 for both models. * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Source: Own illustration.

4.2 The moderating role of types of volunteer organizations (H4)

The fourth hypothesis suggested that the performance effect on changes in trust is dependent on the type of volunteer organization people are engaged in. To show such an effect, interaction terms are chosen to best describe this relationship. Three interaction models are estimated, all based on the full linear model, but including one interaction term for each performance predictor, inclusion, flexibility, and communication (full regression tables in *online Appendix*). The moderations between organization type and flexibility, and organization type and communication are not significant, and all respective results are only reported in the *online Appendix*. The interaction term between inclusion and spontaneous volunteers with established organizations as reference category is positive and significant (0.572, $p < 0.1$). The coefficients are reported in *Figure 2* on the right. *Figure 3* features a graphical depiction of the predicted values of the interaction. Average marginal effect graphs supporting the significant and positive interaction of the terms are reported in the *online Appendix* (Brambor, Clark, & Golder, 2006).

Figure 3: Predicted values for changes in trust and inclusion by organization type



Note: Predicted values for interaction model inclusion & type of volunteer organization (DV = change in trust). Full regression table and average marginal effect plots to support the findings are reported in the *Appendix*. All numerical explanatory variables are standardized. $N = 900$.

Source: Own illustration.

The results confirm the expectation that the effect of inclusion on changes in trust is dependent on the type of organization the volunteers are engaged in. When volunteers perceive the public administration to be particularly inclusive (high levels of inclusion), spontaneous volunteers show significantly higher associated values of changes in trust than established organizations (reference category).

Hence, while no significant interactions were found between the different types of organizations and the two performance indicators, flexibility and communication, a

moderation effect was shown for the effects of inclusion on changes in trust, conditional on the types of volunteer organization.

Hypothesis four can therefore be only partly confirmed. It is particularly spontaneous volunteers who, when they feel included in the administrative crisis management, gain additional trust in the public administration. If they feel badly included, however, they also show a higher decrease in trust compared to the other groups. In contrast to all other organizational types, spontaneous volunteers are the only ones who are not organized in some sort of (more or less) formalized organization, which is why they appear to be more dependent on inclusion than all other groups.

5 Conclusion

This paper investigates the effects of organizational performance of the public administration on volunteer trust in the public administration. It features three relevant aspects of crisis management performance that affect how volunteers perceive the administrative response. First, the results showed that whether volunteers' trust in the administration decreases or increases from before to after the crisis is dependent on how the local administration manages the crisis. Administrations that reacted flexible, unbureaucratic, and cared about inclusive structures and extensive communication, positively influenced how much volunteers trust them. Thus, good performance can absorb decreases in trust, or even increase trust levels of volunteers in the public administration. Second, the degree of formalization of the volunteer organization also matters: Spontaneous volunteers experienced the most pronounced increases in trust when they felt included by the public administration. With poor inclusion, however, the loss of trust was more pronounced for spontaneous volunteers than for those of more formalized organizations. Due to the lower degree of formalization, spontaneous volunteers are more dependent on an inclusive public administration; they are also less adapted to hierarchical processes and possess fewer channels for cooperation with the public administration, on which they can rely.

Given the relevant role that volunteering and resilience play in current debates around crises, studying volunteer perceptions as compared to citizens in general, holds important value. Unlike in population-representative studies, this paper focused on volunteers as a particular group of high-stake citizens who experience crisis management by direct interaction. Compared to citizens who usually perceive crisis management indirectly, the unique position of volunteers as co-producers of crisis management offers a compelling and promising approach to better understand the effects of direct interactions with the public administration on trust in more general terms. Although the results cannot be directly transferred to the general population, the sample displays a similar distribution to previous studies on volunteers in Germany showing that volunteers are more likely to be educated, female, and slightly older (Simonson et al., 2021). Therefore, further research on the effects of crisis management perception in the general population is necessary.

Future research on the effects of volunteering during crises on trust should also extend to broader data with additional information on local community characteristics and account for time variance, ideally through panel data based on a larger sample – both of which are critical limitations of this paper: The variation between the districts with regards to the size of the local migrant population or prior experience with migrant integration (in terms of language, equipment, interpreting services, etc.) cannot

be accounted for in this study. The sampling strategy of the paper bears additional limitations: due to snowballing effects in the recruitment of respondents, self-selection biases cannot be entirely excluded, and the time-lag introduced by the retrospective volunteer perspective potentially suffers from overlay of more recent volunteer tasks. Yet, it is particularly crucial personal experiences and threats that change attitudes toward the public administration (Strüngmann, 2020). The migration crisis of 2015/16 triggered an unprecedented wave of voluntary engagement with high personal commitment to the issue of migration (Karakayali, 2019), which will be remembered more easily as unique event by the volunteers involved.

Overall, the study presents a starting point for a better understanding of the effects of volunteering during crises and highlights the importance of administrative performance on changes in trust in public administration. In contrast to existing studies on cooperation between crisis response organizations and volunteers, this paper shifts the focus on the volunteer perspective and associated changes in trust. Volunteering does not automatically contribute to higher levels of trust or increased resilience but depends on whether the administration manages to perform flexibly and inclusively and establishes functioning channels of communication. Thus, this paper also bears practical relevance for local administrations: Firstly, administrative performance during crises matters for volunteers' trust. Secondly, the successful inclusion of informal volunteers, compared to other types of volunteers, has the most positive effects on generating trust in the public administration. Instead of focusing on established forms of cooperation, investing in the inclusion of spontaneous and informal volunteers can prove to be a valuable tool for generating trust. Hence, to utilize the potential for creating trust in public administrations, more emphasis should be put on improving cooperation with initiatives and spontaneous volunteers.

Acknowledgement

For the valuable feedback on earlier versions of this article, I would like to thank both anonymous reviewers and the guest editors of this special issue, Nathalie Behnke and Steffen Eckhard, for their instructive guidance. I also thank colleagues at the University of Konstanz, as well as participants at the DVPW 2020 panel and the special issue workshop for their comments. Finally, I express my thanks to all respondents from the volunteer organizations who participated in the survey and to the colleagues at the HybOrg research project, particularly Nina Hänjes, whose help and advice made the realization of the project possible (<https://www.hyborg-projekt.de/en/>). The HybOrg project is funded by the German Federal Ministry of Education and Research.

Notes

* The *online appendix* to this article can be retrieved from the dms website.

1 For a more general overview of cross-sector collaboration see e.g. Bryson, Crosby, and Stone (2015).

2 Further information can be found in *online Appendix A*.

3 A detailed description of the data collection, cleaning, and a comparison of sample characteristics with other volunteer studies in Germany and the overall population can be found in the online Appendix.

4 The survey was conducted in German. The original wording of the items is reported in the Appendix D.

- 5 Spontaneous volunteers do not actually present a type of organization, but individual volunteers. For reasons of simplicity, they are subsumed under the 'organization type' term.
- 6 Scale function in R (centering via subtraction of column mean; scaling via standard deviations).
- 7 Checks for non-linearities and multicollinearity are reported in the online Appendix, no conspicuous results were found.

References

- Allensbach, IfD. (2017). *Engagement in der Flüchtlingshilfe. Ergebnisbericht einer Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach*. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Anheier, Helmut, & Seibel, Wolfgang. (2013). *The third sector: Comparative studies of nonprofit organizations* (Vol. 21). New York: Walter de Gruyter.
- Ansell, Chris, & Boin, Arjen. (2019). Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management. *Administration & Society*, 51(7), 1079-1112. DOI:10.1177/0095399717747655.
- Arpan, Laura, & Roskos-Ewoldsen, David (2005). Stealing thunder: Analysis of the effects of proactive disclosure of crisis information. *Public Relations Review*, 31(3), 425-433. DOI:10.1016/j.pubrev.2005.05.003.
- Aumüller, Jutta, Daphi, Priska, & Biesenkamp, Celine (2015). Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. *Stuttgart: Robert-Bosch-Stiftung*.
- Barsky, Lauren, Trainor, Joseph, Torres, Manuel, & Aguirre, Benigno (2007). Managing volunteers: FEMA's Urban Search and Rescue programme and interactions with unaffiliated responders in disaster response. *Disasters*, 31(4), 495-507. DOI:10.1111/j.1467-7717.2007.01021.x.
- Beck, Sebastian (2016). Die Flüchtlingskrise als Renaissance der Bürgergesellschaft. *Forschungs-journal Soziale Bewegungen*, 29(4). DOI:10.1515/fjsb-2016-0273.
- Bogumil, Jörg, Hafner, Jonas, & Kastilan, André (2017). *Städte und Gemeinden in der Flüchtlings-politik: welche Probleme gibt es-und wie kann man sie lösen?* Stiftung Mercator.
- Brambor, Thomas, Clark, William Roberts, & Golder, Matt (2006). Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses. *Political Analysis*, 14(1), 63-82. doi:10.1093/pan/mpi014.
- Bryson, John, Crosby, Barbara, & Stone, Melissa Middleton (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. 75(5), 647-663. DOI:10.1111/puar.12432.
- Christensen, Tom, & Læg Reid, Per (2005). Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography. *Public Performance & Management Review*, 28(4), 487-511. doi:www.jstor.org/stable/3381308.
- Coombs, W Timothy. (2008). Conceptualizing Crisis Communication. In Robert Heath & Dan O'Hair (Eds.), *Handbook of Risk and Crisis Communication*. New York: Routledge.
- Delhey, Jan, & Newton, Kenneth (2005). Predicting cross-national levels of social trust: global pattern or Nordic exceptionalism? *European Sociological Review*, 21(4), 311-327. DOI:10.1093/esr/jci022.
- Dittmer, Cordula, & Lorenz, Daniel (2020). Zivil- und Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe in der Bewältigung der Flüchtlingssituation 2015/16 in Deutschland. *Zfucht. Zeitschrift für Flüchtlingsforschung*, 1, 3-36.
- Drabek, Thomas, & McEntire, David (2003). Emergent phenomena and the sociology of disaster: lessons, trends and opportunities from the research literature. *Disaster Prevention and Management*, 12(2), 97-112. DOI:10.1108/09653560310474214.
- Eckhard, Steffen, Lenz, Alexa, Seibel, Wolfgang, Roth, Florian, & Fatke, Matthias (2021). Latent Hybridity in Administrative Crisis Management: The German Refugee Crisis of 2015/16. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(2), 416-433. DOI:10.1093/jopart/muaa039.

- Eikenberry, Angela, Arroyave, Verónica, & Cooper, Tracy (2007). Administrative Failure and the International NGO Response to Hurricane Katrina. *Public Administration Review*, 67(s1), 160-170. DOI:10.1111/j.1540-6210.2007.00825.x.
- Fehsenfeld, Michael, & Levinsen, Klaus (2019). Taking Care of the Refugees: Exploring Advocacy and Cross-sector Collaboration in Service Provision for Refugees. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 30(2), 422-435. DOI:10.1007/s11266-019-00097-5.
- Ferguson, Julie, Schmidt, Arjen, & Boersma, Kees. (2018). Citizens in crisis and disaster management: Understanding barriers and opportunities for inclusion. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(3), 326-328. DOI:10.1111/1468-5973.12236.
- Frederickson, H. George (1997). *The spirit of public administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Freitag, Markus, & Bühlmann, Marc (2009). Crafting Trust: The Role of Political Institutions in a Comparative Perspective. *Comparative Political Studies*, 42(12), 1537-1566. DOI:10.1177/0010414009332151.
- Gelman, Andrew, & Hill, Jennifer (2006). *Data analysis using regression and multilevel/hierarchical models*: Cambridge university press.
- Hakhverdian, Armen, & Mayne, Quinton (2012). Institutional trust, education, and corruption: A micro-macro interactive approach. *The Journal of Politics*, 74(3), 739-750. DOI:10.1017/s0022381612000412.
- Hetherington, Marc, & Husser, Jason (2012). How Trust Matters: The Changing Political Relevance of Political Trust. *American Journal of Political Science*, 56(2), 312-325. DOI:10.1017/00022381612000412.
- James, Oliver (2011). Performance Measures and Democracy: Information Effects on Citizens in Field and Laboratory Experiments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 399-418. DOI:10.1093/jopart/muq057.
- Johansson, Roine, Danielsson, Erna, Kvarnlöf, Linda, Eriksson, Kerstin, & Karlsson, Robin (2018). At the external boundary of a disaster response operation: The dynamics of volunteer inclusion. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(4), 519-529. DOI:10.1111/1468-5973.12228.
- Kampen, Jarl, Van De Walle, Steven, & Bouckaert, Geert (2006). Assessing the relation between satisfaction with public service delivery and trust in government. *Public Performance & Management Review*, 29(4), 387-404. DOI:10.1080/15309576.2006.11051881.
- Kapucu, Naim (2006). Public-Nonprofit Partnerships for Collective Action in Dynamic Contexts of Emergencies. *Public Administration*, 84(1), 205-220. DOI:10.1111/j.0033-3298.2006.00500.x.
- Karakayali, Serhat (2019). The Welcomers: How Volunteers Frame Their Commitment for Refugees. In Margit Feischmidt, Ludger Pries, & Celine Cantat (Eds.), *Refugee Protection and Civil Society in Europe* (pp. 221-241). Cham: Springer International Publishing.
- Karakayali, Serhat, & Kleist, Olaf (2015). *EFA-Studie: Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland, 1. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014*. Berlin: Berliner Institute für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin.
- Koschmann, Matthew, Kuhn, Timothy & Pfarrer, Michael (2012). A Communicative Framework of Value in Cross-Sector Partnerships. *Academy of Management Review*, 37(3), 332-354. DOI:10.5465/amr.2010.0314.
- Lenz, Alexa, & Eckhard, Steffen (2020). *Nationwide administrative district survey on the response to the increase in the number of asylum seekers in 2015/16*. Available at: <https://kops.uni-konstanz.de/handle/123456789/50146>.
- Lenz, Alexa, & Eckhard, Steffen. (2021). *Conceptualizing and explaining flexibility in local administrative crisis management – a cross-district analysis in Germany*. Paper presented at the EGPA Conference 2021, Brussels, Belgium.
- Linnell, Mikael (2014). Citizen response in crisis: Individual and collective efforts to enhance community resilience. *Human Technology*, 10(2), 68-94. DOI:10.17011/ht/urn.201411203311.

- Marien, Sofie, & Hooghe, Marc (2011). Does political trust matter? An empirical investigation into the relation between political trust and support for law compliance. *European Journal of Political Research*, 50(2), 267-291. DOI:10.1111/j.1475-6765.2010.01930.x.
- Mazepus, Honorata, & van Leeuwen, Florian (2019). Fairness matters when responding to disasters: An experimental study of government legitimacy. *Governance*, 0(0). doi:10.1111/gove.12440.
- Meyer, Hubert (2016). Migration, Asyl und Integration als organisatorische Herausforderung für Land und Kommunen. *VM Verwaltung & Management*, 22(3), 144-157. DOI:10.5771/0947-9856-2016-3-144.
- Mizrahi, Shlomo, Vigoda-Gadot, Eran, & Van Ryzin, Gregg (2010). Public Sector Management, Trust, Performance, and Participation: A Citizens Survey and National Assessment in the United States. *Public Performance & Management Review*, 34(2), 268-312. DOI:10.2753/PMR1530-9576340207.
- Nolte, Isabella M., Martin, Eric C., & Boenigk, Silke (2012). Cross-Sectoral Coordination of Disaster Relief. *Public Management Review*, 14(6), 707-730. DOI:10.1080/14719037.2011.642629.
- Nowell, Branda, Steelman, Toddi, Velez, Anne-Lise K., & Yang, Zheng (2018). The Structure of Effective Governance of Disaster Response Networks: Insights From the Field. *American Review of Public Administration*, 48(7), 699-715. DOI:10.1177/0275074017724225.
- Pettigrew, Thomas, & Tropp, Linda (2006). A meta-analytic test of intergroup contact theory. *Journal of personality and social psychology*, 90(5), 751-783. DOI:10.1037/0022-3514.90.5.751.
- Pott, Ludwig (2002). Ehrenamt aus dem Blickwinkel von Wohlfahrtsorganisationen. *Sozialer Fortschritt*, 51(4), 92-96.
- Putnam, Robert D. (2000). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. In Lane Crothers & Charles Lockhart (Eds.), *Culture and Politics: A Reader* (pp. 223-234). New York: Palgrave Macmillan US.
- Putnam, Robert D, Leonardi, Robert, & Nanetti, Raffaella (1994). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*: Princeton university press.
- Rast, Maria Charlotte, Younes, Younes, Smets, Peer, & Ghorashi, Halleh (2019). The resilience potential of different refugee reception approaches taken during the 'refugee crisis' in Amsterdam. *Current Sociology*, 68(7), 853-871. DOI:10.1177/0011392119830759.
- Rölle, Daniel (2009). Vertrauen in die öffentliche Verwaltung – Zwischen Systemstabilität und Modernisierungsdruck. *dms – der moderne Staat*, 2(1), 219-242. DOI:10.3224/dms.v2i1.14.
- Rölle, Daniel. (2010). Schalterdistanz oder bürokratische Kompetenz? – Responsivität der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. In Hermann Hill (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung 2010* (S. 129-148). Baden-Baden: Nomos.
- Roth, Florian, & Prior, Tim (2019). Volunteerism in Disaster Management: Opportunities, Challenges and Instruments for Improvement. *Risk and Resilience Report, Center for Security Studies (CSS)*. DOI:10.3929/ethz-b-000353819.
- Saputro, Kurniawan Adi (2016). Information volunteers' strategies in crisis communication. *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment*, 7(1), 63-72. DOI:10.1108/IJDRBE-07-2013-0027.
- Schmidt, Arjen (2019). Tensions and Dilemmas in Crisis Governance: Responding to Citizen Volunteers. *Administration & Society*, 51(7), 0095399719836734. DOI:10.1177/0095399719836734.
- Schomaker, Rahel, & Bauer, Michael (2020). What Drives Successful Administrative Performance During Crises? Lessons from Refugee Migration and the Covid-19 Pandemic. *Public Administration Review*, 80(5). DOI:10.1111/puar.13280.
- Schraff, Dominik (2020). Political trust during the Covid-19 pandemic: Rally around the flag or lockdown effects? *European Journal of Political Research*, 60(4). DOI:10.1111/1475-6765.12425.
- Seibel, Wolfgang (2016). *Verwaltung verstehen: eine theoriegeschichtliche Einführung*: Suhrkamp Verlag.
- Simo, Gloria, & Bies, Angela L. (2007). The Role of Nonprofits in Disaster Response: An Expanded Model of Cross-Sector Collaboration. *Public Administration Review*, 67(s1), 125-142. DOI:10.1111/j.1540-6210.2007.00821.x.

- Simonson, Julia, Kelle, Nadiya, Kausmann, Corinna, Karnick, Nora, Arriagada, Céline, Hagen, Christine, ... Tesch-Römer, Clemens. (2021). *Freiwilliges Engagement in Deutschland: Zentrale Ergebnisse des Fünften Deutschen Freiwilligensurveys (FWS 2019)*. Berlin: Deutsches Zentrum für Altersfragen.
- Simsa, Ruth, Rameder, Paul, Aghamanoukjan, Anahid, & Totter, Marion (2018). Spontaneous Volunteering in Social Crises: Self-Organization and Coordination. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 48(2_suppl), 103S-122S. DOI:10.1177/0899764018785472.
- Sivesind, Karl Henrik, Pospíšilová, Tereza, & Frič, Pavol (2013). Does Volunteering Cause Trust? . *European Societies*, 15(1), 106-130. DOI:10.1080/14616696.2012.750732.
- Spector, Paul E. (2006). Method Variance in Organizational Research: Truth or Urban Legend? *Organizational Research Methods*, 9(2), 221-232. doi:10.1177/1094428105284955.
- Stallings, Robert A., & Quarantelli, E. L. (1985). Emergent Citizen Groups and Emergency Management. *Public Administration Review*, 45, 93-100. DOI:10.2307/3135003.
- Strüngmann, Daniela (2020). *Akzeptanz der öffentlichen Verwaltung bei Bürgerinnen und Bürgern*. Wiesbaden: Springer VS.
- Tankebe, Justice (2013). Viewing Things Differently: The Dimensions of Public Perceptions of Police Legitimacy. *Criminology*, 51(1), 103-135. DOI:10.1111/j.1745-9125.2012.00291.x.
- Toubøl, Jonas (2019). From democratic participation to civic resistance: the loss of institutional trust as an outcome of activism in the refugee solidarity movement. *The British Journal of Sociology*, 70(4), 1198-1224. DOI:10.1111/1468-4446.12622.
- Van de Walle, Steven, & Bouckaert, Geert (2003). Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality AU – Van de Walle, Steven. *International Journal of Public Administration*, 26(8-9), 891-913. DOI:10.1081/PAD-120019352.
- Van de Walle, Steven, & Migchelbrink, Koen (2020). Institutional quality, corruption, and impartiality: the role of process and outcome for citizen trust in public administration in 173 European regions. *Journal of Economic Policy Reform*, 1-19. DOI:10.1080/17487870.2020.1719103.
- Van De Walle, Steven, & Six, Frédérique (2014). Trust and distrust as distinct concepts: Why studying distrust in institutions is important. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(2), 158-174. DOI:10.1080/13876988.2013.785146.
- Van Ryzin, Gregg G. (2015). Service Quality, Administrative Process, and Citizens' Evaluation of Local Government in the US. *Public Management Review*, 17(3), 425-442. DOI:10.1080/14719037.2013.841456.
- Van Ryzin, Gregg G. (2009). *Outcome, Process and citizens' trust of the civil services*. Paper presented at the 10th national management research conference, October.
- Waldman, Suzanne, Yumagulova, Lilia, Mackwani, Zeenat, Benson, Carly, & Stone, Jeremy T. (2018). Canadian citizens volunteering in disasters: From emergence to networked governance. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(3), 394-402. DOI:10.1111/1468-5973.12206.
- Webb, Gary R, & Chevreau, Francois-Regis (2006). Planning to improvise: the importance of creativity and flexibility in crisis response. *International Journal of Emergency Management*, 3(1), 66-72. DOI:10.1504/IJEM.2006.010282.
- Whittaker, Joshua, McLennan, Blythe, & Handmer, John (2015). A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities and challenges. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13, 358-368. DOI:10.1016/j.ijdrr.2015.07.010.
- Wu, Wei-Ning, & Jung, Kyujin (2016). A missing link between citizen participation, satisfaction, and public performance: evidences from the city and county of San Francisco. *International Journal of Public Sector Performance Management*, 2(4), 392-410. DOI:10.1504/IJSPM.2016.079720.

Contact the author:

Alexa Lenz, Universität Konstanz, Research Group for Public Administration & Organization Theory, Universitätsstraße 10, 78464 Konstanz, email: alexa.lenz@uni-konstanz.de.

Sebastian Jäckle, Uwe Wagschal

Vertrauen in die Politik während der Corona-Krise

Zusammenfassung

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

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

Abstract

Trust in politics during the Covid-19 crisis

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

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

1 Einleitung

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

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

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

2 Theorie

Politisches Vertrauen ist ein Sonderfall des sozialen Vertrauens. Es ist damit eine „Disposition von Akteuren, anderen Akteuren auf Dauer bestimmte Handlungsressourcen wie Macht, Geld, Zeit, Information zur Verfügung zu stellen“ (Gabriel, 2002, S. 494). Politisches Vertrauen kann definitorisch in unterschiedlicher Art und Weise differenziert werden, so beispielsweise zwischen einer vertikalen (Kaina, 2002) und einer horizontalen (Benz, 2002) Ebene, aber auch nach den Adressaten des Vertrauens – handelt es sich dabei um konkrete Personen, um bestimmte Institutionen oder noch umfassendere allgemeine Kategorien wie „den Staat“ oder „die Politik“? Eng verbunden hiermit ist die Frage, ob es sich um bewusstes, konkretes Vertrauen handelt oder um „generalisiertes, [...] über Sozialisationsprozesse erworbenes Vertrauen“ (Kaina, 2004, S. 529). An dieser Stelle sollen nun theoretische Ansätze der Forschung zu politischem Vertrauen präsentiert werden, die es ermöglichen, aufzuzeigen, an welchen Stellen die Corona-Pandemie und die in deren Zuge getroffenen politischen Entscheidungen möglicherweise Auswirkungen auf politisches Vertrauen zeigen.

Nach David Easton (1965) hängt die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems einerseits von der Zustimmung der Wähler/innen und Bürger/innen ab, was er als *Input*-Legitimation bezeichnet und andererseits von der auf Effizienz- und Nützlichkeits-erwägungen basierenden *Output*-Legitimation. Er unterscheidet zudem zwischen diffuser und spezifischer Unterstützung. Unterstützung definiert Easton dabei wie folgt: „We can describe support as an attitude by which a person orients himself to an object either favorably or unfavorably, positively or negatively“ (Easton, 1975, p. 436). Die spezifische Unterstützung bildet dabei die Zufriedenheit der Bürger/innen mit konkreten *Policies* und politischen Akteuren ab (Easton, 1965, p. 268), während die diffuse Unterstützung, auf der die *Input*-Legitimation größtenteils basiert, eher die allgemeine Bewertung des gesamten politischen Systems ins Auge fasst (Easton, 1975, p. 445). Die beiden Arten von Unterstützung stehen zudem in einer Wechselwirkung, sodass eine negativ wahrgenommene Performanz der politischen Programme und somit eine geringe spezifische Unterstützung auf Dauer auch zu einer Erosion der diffusen Unterstützung führen kann. Ein generalisiertes Vertrauen sieht Easton dabei – neben der Legitimität eines politischen Systems – als zentrales Element der diffusen Unterstützung (Kaina, 2004).

Die zweite Ebene, die in Eastons systemtheoretischem Modell eine Rolle spielt, ist die *Output*-Legitimation. Auch Fritz Scharpf (1970) hat angemerkt, dass die Legitimität eines politischen Systems nicht nur von der *Input*-Legitimation abhängt, sondern auch von dessen Leistungserbringung. Der Kerngedanke dieses Ansatzes ist, dass ein politisches System umso mehr Legitimität besitzt, je mehr die Bürger/innen von dessen Leistungen – z. B. in Form einer niedrigen Arbeitslosenquote – profitieren. Im Fall der Corona-Krise kann die Leistungsfähigkeit der Politik auch an Inzidenzwerten und Todeszahlen sowie einer generell guten Krisenpolitik, auch was die wirtschaftlichen Konsequenzen der getroffenen Maßnahmen anbelangt, gemessen werden. Die Zustimmung zu einem politischen Gemeinwesen, aber eben auch das Vertrauen in die handelnden Politiker/innen – so die an die Scharpf'sche Demokratietheorie angelehnte Vermutung – nimmt immer weiter ab, je weniger die selbst definierten Ziele eines politischen Systems erreicht werden.

Im systemtheoretischen Modell von Easton steht zwischen *Input* und *Output* des politischen Systems der *Throughput*. Nach Vivien A. Schmidt (2013; 2015) kann auch an diesem Schritt eine eigenständige Legitimität festgemacht werden:

“‘Throughput’ legitimacy concentrates on what goes on inside the ‘black box’ [...], in the space between the performance-oriented legitimacy of policy output and the participation-oriented legitimacy of political input. It is dependent upon the quality of the policymaking processes, including the efficacy of the decision-making, the accountability of those engaged in making the decisions, the transparency of the information, and the processes’ inclusiveness and openness to consultation with the interest groups of ‘civil society.’” (Schmidt, 2015, p. 25)

Kommt es also zu lang andauernden Entscheidungsverfahren während der Corona-Pandemie, einem sprunghaften Hin und Her zwischen Offenheit und Lockdown und einem föderalen Kompetenzwirrwarr, dann mag dies nicht nur das Vertrauen in die konkreten Handlungsträger/innen unterminieren, sondern auch das Vertrauen in die grundlegenden Institutionen und Verfahren der Demokratie beschädigen, weil die Legitimation durch Verfahren beschädigt ist.

Die psychologische Forschung zeigt zudem, dass Vertrauen eng mit Angst zusammenhängt. Vertrauen ist nur notwendig, wenn Menschen nicht die volle Kontrolle besitzen – dann stärkt es Bindungen zwischen ihnen. Bei fehlender Kontrolle kann sich aber auch Angst entfalten. Der Neurowissenschaftler Birbaumer beschreibt die Verbindung der beiden Gefühle im Interview folgendermaßen: „Wenn die Aktivität in bestimmten Regionen des Denkkorgans, die uns Angst spüren lassen, sinkt, dann nimmt das Vertrauen zu“ (Weiß & Simon, 2017). Als politische Kategorie erstmals eingeführt wurde Angst von Franz Neumann (1954). Ulrich Beck (1986), dessen Risikotheorie in der Corona-Krise eine Renaissance erlebte, hat in seinen Arbeiten auf Eigenschaften moderner Gesellschaften hingewiesen, die gut zur Corona-Pandemie passen. So sind in der „Risikogesellschaft“ die Menschen immer stärker unsichtbaren Bedrohungen ausgesetzt, die nicht oder nur schwer zu kalkulieren sind. Die Merkmale dieser Risiken sind dabei Entgrenzung, Unkontrollierbarkeit, Nicht-Wissen und Nicht-Kompensierbarkeit. Dieses hohe Maß an Unsicherheit und Kontrollverlust könne wiederum zu einer Angstsituation führen, in der das generalisierte Vertrauen in die Politik abnehme.

In der folgenden Analyse sollen daher zwei Arten des politischen Vertrauens unterschieden werden: Erstens das *spezifische Politikvertrauen* in die zentralen, relevanten, politischen Entscheidungsträger/innen im Rahmen der Corona-Pandemie sowie zweitens das *generalisierte Politikvertrauen*, welches ein Grundvertrauen in das deutsche politische System im Allgemeinen und damit in weitere, die Gesellschaft prägende Institutionen (und weniger konkrete Personen) erfasst. Im Sinne der *Output-* und *Throughput*-Legitimität ist anzunehmen, dass sich das politische Handeln der Entscheidungsträger/innen vergleichsweise direkt im spezifischen Politikvertrauen widerspiegelt, wohingegen das generalisierte Politikvertrauen zeitlich stabiler sein sollte. Mit zunehmender Dauer der Pandemie könnte aber auch hier ein Abfall stattfinden.

3 Forschungsstand

Dauerbeobachtungen des politischen Vertrauens und der Angst in Deutschland zeigen ein vergleichsweise konstantes Bild: So sind laut Allbus-Daten über 70% der Bürger/innen mit der Demokratie zufrieden, wobei es lediglich einen größeren Einbruch während der sogenannten Migrationskrise 2015 gab (GESIS-Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften, 2020). Die Daten des Politbarometers weisen etwas niedrigere Werte auf – insbesondere in Ostdeutschland gaben Anfang bis Mitte der 2000er Jahre nur 30-40% der Befragten an, mit der Demokratie sehr oder eher zufrieden zu sein (Tausendpfund, 2018, S. 31). Die seit 30 Jahren stattfindenden „Angst-Umfragen“ der R+V-Versicherung zeigen für 2020 das niedrigste Niveau an Angst, das jemals gemessen wurde. Die größte Angst der Deutschen 2020 war Donald Trump. Die Corona-Erkrankung kam in dieser Studie erst auf Platz 17 (R+V Versicherung, 2020). Wenn gleich sich das Bild für 2021 insofern geändert hat, als die Angst vor Corona mit andauernder Pandemie zu und gleichzeitig das Vertrauen in die Politiker/innen abgenommen hat, lassen diese Daten weiterhin auf ein hohes generalisiertes Vertrauen in das politische System schließen (R+V Versicherung, 2021).

Mittlerweile liegen zudem auch erste Analysen vor, die das politische Vertrauen während der Pandemie in den Blick nehmen. In einer Vergleichsstudie für 15 europäische Länder basierend auf Umfragen, die im März und April 2020 durchgeführt wurden, fanden Bol, Giani, Blais und Loewen (2021) heraus, dass der erste Lockdown das Vertrauen in die Regierungschef/innen und Kernexekutiven sogar vergrößert hat. Keine Effekte wurden für die traditionellen Links-Rechts-Einstellungen identifiziert. Insgesamt wurde eine große Unterstützung für die handelnden Akteur/innen ausgemacht. Dominik Schraff (2020) identifiziert in einer ähnlichen Untersuchung einen *Rally-round-the-Flag*-Effekt, d.h. eine erhöhte Unterstützung der Regierungsparteien in der Krise (auch Stunde der Exekutive genannt) – und zeigt, dass gleichzeitig bekannte Faktoren für politisches Vertrauen, wie ökonomische Performanz oder generelles soziales Vertrauen, an Erklärungskraft einbüßen. Seine Daten basieren auf einer Umfrage unter 1800 Befragten in den Niederlanden vom März 2020, also zu einem eher frühen Zeitpunkt der Pandemie. Im Ergebnis kommt er zu ähnlichen Befunden wie Bol et al. Bengt Johansson und Kollegen (2021) zeigen indes anhand von Umfragedaten aus Schweden, dass es der Regierung dort nicht gelungen ist, die positiven Bewertungen zu Beginn der Krise über die Zeit aufrechtzuerhalten.

In einer zweiwelligen Befragung vor und nach dem ersten Lockdown in Italien, die in vier europäischen Ländern durchgeführt wurde, haben de Vries, Bakker, Hobolt und Arceneaux (2021) ebenfalls die Unterstützung und das Vertrauen für die Exekutive und die Parteien untersucht. Ihr Untersuchungsdesign leidet allerdings darunter, dass die nach dem italienischen Lockdown befragte Stichprobe mit nur 488 Befragten deutlich kleiner ist als diejenige vor dem Lockdown (4.815 Befragte). Dennoch zeigen auch sie einen signifikanten Anstieg des Vertrauens für die Exekutive zu Beginn der ersten Maßnahmen in der Pandemie.

Giray Gozgor (2021) analysiert über 108.000 Befragte aus 178 Ländern im „COVID-19 Pandemic dataset“. Dieser globale Vergleich zeigt, dass ältere und gesündere Befragte stärkeres Vertrauen in Regierungen haben als die Referenzgruppen. Bildung korreliert dagegen negativ mit dem Vertrauen in die Exekutiven. Weitere positiv wirkende, erklärungskräftige Faktoren sind die Haushaltsgröße und der Familienstand

(verheiratet), während ein hohes Einkommen in reichen Ländern dämpfend auf das Vertrauen wirkt, in armen Ländern jedoch positiv mit Vertrauen assoziiert ist. Allerdings erreicht keines der globalen Regressionsmodelle Erklärungskraft von mehr als 15%, sodass die statistische Signifikanz einzelner Variablen, die primär aufgrund der hohen Fallzahl erzielt wird, kritisch im Hinblick auf die realweltliche Relevanz zu sehen ist. Die Detailanalysen zeigen deutlich erklärungskräftigere Modelle, wenn homogenere Ländergruppen, die nach Globalisierungsgrad, der Institutionenqualität und dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand unterschieden werden, gesondert analysiert werden. Die Daten können allerdings nur als bedingt repräsentativ angesehen werden, da diese online über ein Schneeballverfahren erhoben wurden (Fetzer et al., 2020).

Einen Perspektivwechsel nehmen die Psycholog/innen und Gesundheitswissenschaftler/innen um Qing Han et al. (2021) vor. Sie fragen danach, inwieweit das Vertrauen in die Regierung die Umsetzung von Covid-19-Maßnahmen erleichtert hat. In ihrer internationalen Vergleichsstudie, die auf einer Online-Befragung von 23.733 Teilnehmer/innen aus 23 Ländern basiert (*PsyCorona Survey on COVID-19*), gelangen sie zum Ergebnis, dass die „Gefolgschaft“ bei Gesundheitsschutzmaßnahmen (Händewaschen, *Social Distancing* und Selbst-Isolation) umso größer ist, je höher das Vertrauen in die Regierung ist. Kleinere Studien für die Bundesrepublik, wie etwa die von Horstmann, Buecker, Krasko, Kritzler und Terwiel (2021), weisen ähnliche Befunde auf. Auch hier ist ein hohes Vertrauen in die Regierung mit einer größeren Nutzung der Corona-Warn-App verbunden. Allerdings könnte die wenig repräsentative Verteilung der online erhobenen Daten (z. B. 78% Frauenanteil) die Befunde beeinflussen.

Das Vertrauen der Bevölkerung in das Robert Koch Institut (RKI), in die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) und andere Institutionen der Gesundheitspolitik untersuchen für das erste Halbjahr der Corona-Pandemie Eitze et al. (2021). Dabei wurden mit dem *COVID-19 Snapshot Monitoring (COSMO)-Programm* knapp 19.000 Personen in 19 Befragungswellen ab 3.3.2020 zunächst wöchentlich und ab Ende Mai zweiwöchentlich online befragt. Allerdings handelt es sich nicht um ein Panel, sodass nur komparative Querschnittsaussagen möglich sind. Auch hier zeigen die Befunde ein hohes und stabiles Vertrauen in die beiden staatlichen Institutionen. Das geringste Vertrauen wurde für die Medien erhoben, während das RKI das höchste Vertrauensniveau aufwies. In den Detailanalysen erwiesen sich ein höheres Alter, ein weibliches Geschlecht, eine hohe Schulbildung, der Wohnort in einer Großstadt sowie der Gesundheitszustand (chronisch Kranke hatten ein größeres Vertrauen) als hoch signifikante Einflussfaktoren.

4 Untersuchungsleitende Hypothesen und Kontrollvariablen

Für die nachfolgenden empirischen Untersuchungen werden, basierend auf den weiter oben angestellten theoretischen Überlegungen sowie den Ergebnissen bisheriger Arbeiten zu diesem Thema, im Folgenden forschungsleitende Hypothesen formuliert. Zunächst wird in dieser Arbeit davon ausgegangen, dass generalisiertes Politikvertrauen ein grundsätzlich vergleichsweise stabiles Persönlichkeitsmerkmal ist und damit weniger kurzfristigen Schwankungen unterworfen sein sollte als das stärker situative, spezifische Politikvertrauen gegenüber konkreten Personen und Institutionen. Mit zuneh-

mender Dauer und Krisenhaftigkeit der Corona-Pandemie sollte entsprechend zunächst das spezifische Politikvertrauen stärker abnehmen als das generalisierte.

Während zu Beginn der Corona-Krise das Vertrauen in die Reaktionsfähigkeit der handelnden Politiker/innen noch vergleichsweise hoch gewesen sein dürfte (vgl. dazu auch die Ergebnisse von Bol, Giani, Blais, & Loewen, 2021), ist davon auszugehen, dass die lang andauernde Corona-Krise und die offensichtlichen Probleme der Politik, diese zu lösen, dazu geführt haben, dass das Vertrauen in die Politik mit der Zeit abgenommen hat. Kompetenzstreitigkeiten zwischen politischen Ebenen sowie uneinheitliche und vielfach wechselhafte *Policies* könnten von der Bevölkerung im Sinne einer geringeren *Throughput*-Legitimation aufgefasst werden und insbesondere die im Herbst wieder deutlich angestiegenen Inzidenz- und Todeszahlen zeigen auf, dass auch die *Output*-Legitimation nicht gegeben war. Diese Faktoren führen zusammengenommen zur ersten Hypothese:

H1a: Je länger die Corona-Pandemie andauert, desto stärker nimmt das spezifische Politikvertrauen ab.

Während ein Vertrauensverlust in Bezug auf das spezifische Vertrauen in die handelnden Akteur/innen aufgrund von Defiziten bei *Throughput* und *Output* plausibel erscheint, dürfte die vergleichsweise kurze Zeitspanne seit Beginn der Pandemie jedoch noch nicht ausgereicht haben, um das Vertrauen in das gesamte politische und gesellschaftliche System als solches stark zu beeinflussen. Das generalisierte Politikvertrauen, welches v. a. die *Input*-Legitimation des politischen Systems ausmacht, sollte sich entsprechend gar nicht oder nur wenig verändert haben:

H1b: Die Dauer der Corona-Pandemie hat keinen Einfluss auf das generalisierte Politikvertrauen.

Der zweite Hypothesenblock befasst sich mit den parteipolitischen Präferenzen der Befragten. Zunächst ist davon auszugehen, dass der *Rally-'round-the-Flag*-Effekt besonders stark bei den Anhänger/innen der Regierungsparteien ausgeprägt ist:

H2a: Befragte, die als Wahlpräferenz CDU/CSU oder SPD angeben, weisen das höchste spezifische Politikvertrauen auf.

Daneben wird davon ausgegangen, dass die Links-Rechts-Position der Befragten ebenfalls relevant ist. Generell dürften weiter links positionierte Parteien staatliche Eingriffe – auch zum Schutz der Bevölkerung vor einer Pandemie – eher befürworten, wohingegen liberale und rechte Parteien stärker die Eigenverantwortung der Bürger/innen in den Fokus nehmen. Dies zeigte sich auch bei Redebeiträgen im Bundestag, bei denen sich insbesondere Vertreter/innen der Grünen, aber auch der Linken hinter die Regierungslinie stellten, wohingegen sich die FDP (nach anfänglicher Befürwortung) und die AfD als deutlichere Kritiker der Regierungsmaßnahmen präsentierten und dabei v. a. auf Einschränkungen persönlicher Freiheitsrechte fokussierten. Die umgekehrte Sichtweise, der zufolge insbesondere konservative und rechte Personen generell für stärker repressive Maßnahmen seien (wie dies aus dem Bereich der Strafverfolgung bekannt ist), erscheint vor dem Hintergrund dieses auf einer Einschränkung von Freiheitsrechten fokussierenden, öffentlichen Diskurses unwahrscheinlich. Entsprechend der generellen Einstellung bezüglich Staatsinterventionen wie auch der konkreten Positionierung der Parteien zum Thema Corona-Maßnahmen in Bundestag und Landtagen kann

erwartet werden, dass das spezifische Politikvertrauen in der Corona-Krise nicht nur entlang der Dichotomie Regierung versus Opposition, sondern zusätzlich auch entlang der Links-Rechts-Dimension verläuft:

H2b: Je weiter politisch rechts die Position eines Befragten auf der Links-Rechts-Skala ist, desto geringer ist dessen spezifisches Politikvertrauen.

H2c: Befragte mit Wahlpräferenz Grüne (oder Linke) haben ein höheres spezifisches Politikvertrauen als Befragte mit Wahlpräferenz FDP und v. a. AfD.

H2d: Eine Präferenz für eine Corona-Protestpartei (Widerstand 2020, WiR2020 oder dieBasis) geht mit einem besonders geringen spezifischen Politikvertrauen einher.

In Bezug auf das generalisierte Politikvertrauen sind generell ähnliche Parteiendifferenzen anzunehmen, wobei diese weniger stark ausgeprägt sein dürften.

Der dritte Hypothesenblock fokussiert auf das Vertrauen der Bevölkerung in unterschiedliche Informationsquellen zum Thema Corona. Die Corona-Krise war über mehr als eineinhalb Jahre hinweg das dominierende Thema in den Medien. Insbesondere in den sozialen Medien, in Blogs, Telegram-Kanälen und YouTube-Videos wurde die Regierungslinie in der Pandemie zum Teil sehr stark kritisiert, während viele klassische Medien, trotz durchaus vorhandener kritischer Töne, die Notwendigkeit der Corona-Maßnahmen zumeist unterstrichen und sich damit regierungsunterstützend gaben. Fletcher, Kalogeropoulos und Nielsen (2020) konnten zudem für Großbritannien zeigen, dass das Vertrauen in die Medien und die offiziellen, durch Regierungsstellen verbreiteten Informationen bezüglich der Pandemie besonders an den politischen Rändern zurückgeht. Spätestens seit der sogenannten „Flüchtlingskrise“ begegnen auch in Deutschland, insbesondere im rechten politischen Spektrum (z. B. Pegida), immer mehr Menschen den etablierten Medien mit großer Skepsis. So gaben in einer 2015 durchgeführten, repräsentativen Infratest dimap-Umfrage 20% der Befragten an, dass sie persönlich von Lügenpresse sprechen würden, wenn sie an Zeitungen, Radio und Fernsehen in Deutschland denken (Infratest dimap, 2015). In derselben Umfrage gaben 42% zudem an, dass sie davon ausgehen, dass Staat und Regierung den Medien Vorgaben für die Berichterstattung machen. Diese Skepsis hat sich auch in den folgenden Jahren nur wenig abgeschwächt: 2020 waren es immer noch 35% (Deutsche Welle, 2020). Umgekehrt ist davon auszugehen, dass sich das Vertrauen oder Nicht-Vertrauen in bestimmte Informationsquellen und Medien auch auf das Vertrauen in die Politik auswirkt. Besonders die Unterscheidung zwischen klassischen Informationsquellen (etablierte Medien und Informationen durch offizielle Stellen) und den neuartigen, v. a. sozialen Medien erscheint hier relevant:

H3a: Je stärker das Vertrauen in die Berichterstattung klassischer Informationsquellen, desto größer ist das Vertrauen in die Politik.

Für soziale Medien ist demnach genau der umgekehrte Zusammenhang zu erwarten:

H3b: Je stärker das Vertrauen in soziale Medien, desto niedriger ist das Vertrauen in die Politik.

Zudem erwarten wir dadurch, dass eine konkrete von politischen Entscheidungsträger/innen getroffene Maßnahme klar in den Medien diesen Entscheidungsträger/innen zugeordnet werden kann, dass die Medieneffekte für das spezifische Politikvertrauen stärker ausgeprägt sind als im Falle des generalisierten:

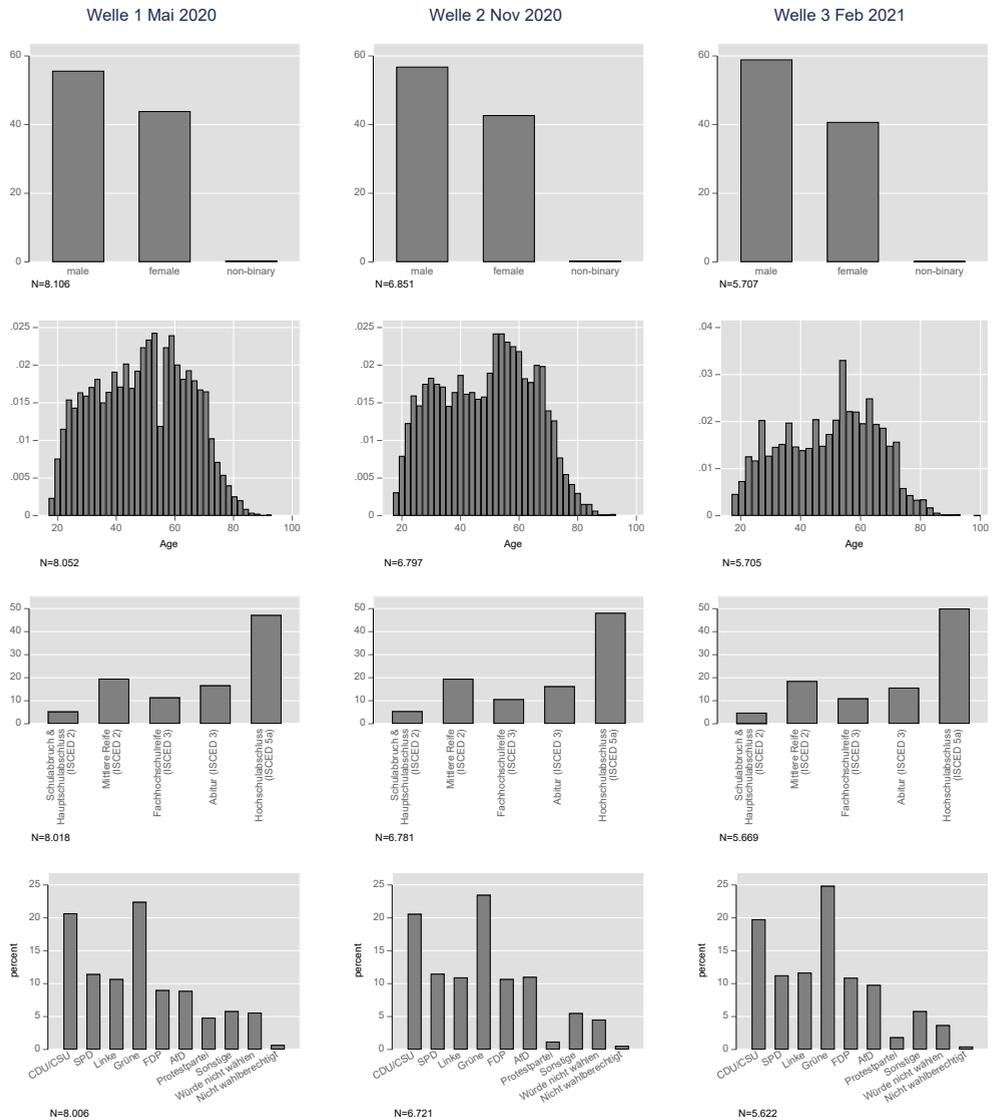
H3c: Der Zusammenhang zwischen dem Vertrauen in die Medien und dem Politikvertrauen ist im Fall des spezialisierten Politikvertrauens stärker als beim generalisierten.

Neben diesen drei zentralen Hypothesenblöcken wird für eine Reihe weiterer, potenziell relevanter Faktoren kontrolliert. So erscheint es sinnvoll, auch die psychologische Prädisposition der Befragten in den Blick zu nehmen. Wir gehen hierbei davon aus, dass das spezifische sowie das generalisierte Politikvertrauen positiv von der Einstellung zu autoritären Maßnahmen abhängt. Zudem wird kontrolliert für das generelle soziale Vertrauen in andere Menschen, die größten Ängste im Zuge der Krise, die grundsätzliche Akzeptanz von freiheitseinschränkenden Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie, die wahrgenommene psychische und finanzielle Belastung durch die Corona-Krise, den realen Einkommensverlust sowie weitere soziodemographische Faktoren. Aus einer *Output*-Legitimationsperspektive wird zudem darauf kontrolliert, wie gut der Landkreis, in dem der oder die Befragte lebt, in Bezug auf langfristige Leistungsindikatoren (Arbeitslosenquote und Bruttoinlandsprodukt (BIP)/Kopf) und die beiden wichtigsten Pandemie-Maßzahlen (Covid-19-Inzidenzen und -Todesfälle) abschneidet. Eine umfassende konzeptionelle Erörterung dieser Kontrollfaktoren kann an dieser Stelle aus Platzgründen nicht erfolgen – die Inklusion dieser Variablen in die Modelle ist entsprechend der y-zentrierten Forschungslogik im Sinne einer möglichst hohen Varianzaufklärung jedoch sicherlich angebracht.

5 Datenbasis – das Politikpanel Deutschland

Die Daten für die vorliegende Analyse entstammen drei Wellen einer Umfragereihe zum Thema Corona-Pandemie und deren politischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen für die Bevölkerung, die im Rahmen des Politikpanel Deutschland (PPD) zwischen Mai 2020 und Februar 2021 durchgeführt worden sind (Wagschal, Jäckle, Hildebrandt & Trüdinger, 2020a; 2020b; 2021). Das PPD ist ein selbstselektierendes Online-Panel, welches ursprünglich aus Nachbefragungen zu *Real-Time-Response*-Messungen politischer Debatten – insbesondere bei TV-Duellen von Spitzenkandidatinnen und -kandidaten – entstanden ist (Metz, Wagschal, Waldvogel, Bachl, Feiten & Becker, 2016). Die Rekrutierung der Teilnehmer/innen erfolgte einerseits über diesen Pool an Personen, andererseits wurde für alle drei Wellen über unterschiedliche Kanäle zusätzlich geworben (via Fernsehen, Social Media, aber auch über Lokal- und Regionalzeitungen). Auf diese Weise war es möglich, einen umfassenden und heterogenen Kreis an Menschen anzusprechen und hierdurch letztlich eine große Anzahl an Personen zur Teilnahme an den etwa 15- bis 20-minütigen Online-Befragungen zu motivieren. Insgesamt haben an den drei Wellen 23.697 Befragte teilgenommen – davon 3.212 an allen drei Wellen.

Abbildung 1: Beschreibung der drei Befragungswellen nach Geschlecht, Alter, Bildungsabschluss und Sonntagsfrage



Anmerkung: Protestpartei enthält Wahlabsichten für Widerstand 2020, WiR2020 und dieBasis.

Quelle: Eigene Darstellung.

Wie alle selbst-selektierenden Online-Befragungen ist auch das PPD keine repräsentative Befragung, weist aber bei den Indikatoren Alter, Geschlecht und Verteilung über die Bundesländer eine Struktur auf, die nicht weit vom Bevölkerungsdurchschnitt entfernt ist und damit eine gute Annäherung an die Grundgesamtheit darstellt (für einen solchen Vergleich s. Jäckle, Trüdinger, Hildebrandt & Wagschal, 2022). Allerdings sind stark politisch interessierte Personen überrepräsentiert. Durch die unterschiedli-

chen Rekrutierungswege weicht die Verteilung der Teilnehmer/innen in Bezug auf viele soziodemographische Merkmale weniger deutlich von derjenigen in der Gesamtbevölkerung ab als bei vergleichbaren Online-Befragungen. Besonders deutlich ist dies bei der Altersverteilung: So sind beispielsweise im SoSci Panel 40,18% derjenigen Teilnehmer/innen, die ihr Alter angegeben haben, zwischen 21 und 34 Jahre alt (<https://www.soscipanel.de/researchers.php>, Stand: 21. August 2019), unter den 20.554 Teilnehmenden des PPD, die ihr Geburtsjahr angegeben haben, waren hingegen nur 21,46% in diesem Alter. In der Gesamtbevölkerung (ab 16 Jahren) liegt der Anteil dieser Altersgruppe bei 20,1% (Federal Statistical Office (Destatis), 2020). *Abbildung 1* gibt einen deskriptiven Überblick der PPD-Rohdaten anhand von Geschlecht, Alter, höchstem Bildungsabschluss und Sonntagsfrage. Männer sind leicht überrepräsentiert. Insbesondere sind jedoch Personen mit Hochschulabschluss sowie Befragte, die angeben, die Grünen wählen zu wollen, überrepräsentiert. Gleichwohl zeigen die Daten, dass keine größere gesellschaftliche Gruppe extrem stark unterrepräsentiert ist bzw. in der Stichprobe nicht vorkommt. Selbst in der Gruppe der Älteren (> 65 Jahre), die ansonsten bei Online-Befragungen oftmals stark unterrepräsentiert sind, finden sich ausreichend Teilnehmer/innen. Da in dieser Analyse zudem keine Aggregation der Individualdaten vorgenommen werden soll, um Aussagen über ganz Deutschland zu treffen, ist die Repräsentativität der Stichprobe weniger von Belang. Für die in dieser Analyse im Vordergrund stehenden Zusammenhänge auf Individualebene ist es vielmehr besonders wichtig, dass für alle zu untersuchenden Variablen ausreichend Varianz vorhanden ist – und dies ist der Fall. Die vergleichsweise große Anzahl an Befragten, die an allen drei Wellen teilgenommen haben, ermöglicht es zudem, in den Regressionsanalysen auf Merkmale der Personen zu kalibrieren.

6 Methode

6.1 Erhebung und Konstruktion der abhängigen und unabhängigen Variablen

Die beiden abhängigen Variablen *spezifisches Politikvertrauen* in die für die Corona-Maßnahmen relevanten Entscheidungsträger/innen und *generalisiertes Politikvertrauen* in weitere die Gesellschaft prägende Institutionen werden als Indizes aus einzelnen *Items* konstruiert. Die dazugehörige Frage im *Survey* lautete: „Und wie sehr vertrauen Sie persönlich den folgenden Einrichtungen oder Personen? – 1) Bundesregierung, 2) Bundeskanzlerin, 3) Bundestag, 4) Ministerpräsident(in) des Bundeslandes in dem Sie leben, 5) Polizei, 6) Richter und Gerichte, 7) Parteien, 8) Stadt- und Gemeindeverwaltung“. Als Antwortmöglichkeit stand eine 5er-Skala von „vertraue ich überhaupt nicht“ = 1 bis „vertraue ich voll und ganz“ = 5 zur Verfügung. Die ersten vier *Items* werden zum Index des spezifischen Vertrauens zusammengefasst, da dies die zentralen politischen Hauptentscheidungsträger im Rahmen der Corona-Krise in Deutschland sind. Die übrigen vier *Items*, welche das gesellschaftliche und politische System in Deutschland sehr viel breiter erfassen, werden zum Index des generalisierten Politikvertrauens kombiniert. Beide Indizes berechnen sich über das ungewichtete arithmetische Mittel der vier *Items*. Die Berechnung von Cronbachs Alpha (berechnet auf Basis des Ge-

samtdatensatzes sämtlicher Befragter) zeigt beim spezifischen Politikvertrauen eine sehr hohe Korrelation aller vier Items untereinander ($\alpha_{\text{spezifisch}} = 0,911$) und zumindest ein akzeptables Maß an Übereinstimmung unter den Items beim generalisierten Politikvertrauen ($\alpha_{\text{generalisiert}} = 0,736$), sodass eine sinnvolle Indexkonstruktion möglich ist.

Die entsprechend des zweiten und dritten Hypothesenblocks zu testenden unabhängigen Variablen sind einerseits die *Links-Rechts-Einstellung* sowie die *Parteipräferenz* und andererseits das *Vertrauen in verschiedene Informationsquellen* bezüglich der Corona-Berichterstattung. Während die Links-Rechts-Einstellung auf einer 11-er Skala gemessen wird, wird die Parteipräferenz über die Sonntagsfrage erhoben, wobei für die weitere Analyse folgende Wahlpräferenzen unterschieden werden: CDU/CSU, SPD, Linke, Grüne, FDP, AfD, Protestpartei (inkl. Widerstand 2020, WiR2020 und dieBasis), andere Parteien und „würde nicht wählen“. Für das Vertrauen in Informationsquellen werden zwei Indizes gebildet. Der erste misst das Vertrauen in klassische Medien und offizielle Informationsquellen, der zweite in soziale Medien. Die folgenden Items, die allesamt auf einer dreistufigen Skala von 0-1 messen (0 = nicht vertrauenswürdig, 0,5 = teilweise vertrauenswürdig, 1 = vertrauenswürdig), werden für die Indexkonstruktion herangezogen: 1) Tageszeitungen, 2) Magazine und Wochenzeitungen 3) öffentlich rechtliches Fernsehen, 4) Radio, 5) Onlineseiten bekannter Medien, 6) Privatfernsehen, 7) offizielle Internetseiten (z. B. RKI oder Gesundheitsministerium), 8) Internet Blogs und YouTube, 9) soziale Netzwerke (z. B. Facebook oder Instagram). Konzeptionell wird davon ausgegangen, dass die ersten sieben *Items* das Vertrauen in klassische Informationsquellen abdecken, die letzten beiden das in soziale Medien. Da die *Item-Rest-Korrelation* bei Privatfernsehen mit 0,36 im Vergleich zu den anderen Items deutlich niedriger ausfällt, wird dieses Item nicht im Index des Vertrauens in klassische Medien verwendet. Die anderen sechs Items korrelieren hingegen hoch und können entsprechend problemlos als Index über ihr ungewichtetes arithmetisches Mittel zusammengefasst werden ($\alpha_{\text{klassisch}} = 0,884$). Der Mittelwert der beiden letzten Items „Internet Blogs und YouTube“ sowie „soziale Netzwerke“ bildet den Index des Vertrauens in soziale Medien. *Tabelle 1* gibt einen Überblick über alle verwendeten Variablen.

Tabelle 1: Übersicht über die Variablen (Mittelwerte bzw. %)

Variablen	Mai 2020	Nov 2020	Feb 2020
<i>Abhängige Variablen</i>			
Spezifisches Politikvertrauen [Skala 1-5]	3,362	3,316	3,203
generalisiertes Politikvertrauen [Skala 1-5]	3,406	3,391	3,342
<i>Unabhängige Variablen</i>			
Links-Rechts-Einstellung [Skala 1-11] (H2b)	0,407	0,416	0,414
Sonntagsfrage (H2a/H2c)			
CDU/CSU	22,97%	20,88%	19,40%
SPD	12,40%	12,79%	12,00%
Linke	12,13%	11,82%	12,03%
Grüne	25,30%	25,83%	26,89%
FDP	8,84%	9,51%	9,89%
AfD	7,85%	8,66%	8,11%
Protestpartei (Widerstand 2020, WiR2020, dieBasis)	2,44%	1,05%	1,99%
Sonstige	4,57%	5,09%	5,69%
Würde nicht wählen	3,00%	3,95%	3,53%
Vertrauen in klassische Informationsquellen [Skala 0-1] (H3a/H3c)	0,673	0,686	0,664
Vertrauen in soziale Medien [Skala 0-1] (H3b/H3c)	0,186	0,180	0,176
<i>Kontrollvariablen auf individueller Ebene</i>			
Autoritarismus [Skala 1-5]	2,645	2,634	2,584
Psychische Belastung durch Covid-19-Pandemie [Skala 1-5]	2,961	3,006	3,147
Finanzielle Belastung durch Covid-19-Pandemie [Skala 1-5]	2,767	2,823	2,926
Allgemeines soziales Vertrauen [Skala 1-5]	4,005	4,068	4,141
Politisches Interesse [Skala 1-5]	4,052	4,106	4,091
Generelle Akzeptanz von Covid-19-Maßnahmen [Skala 1-2]	1,414	1,573	1,452
Bewertung konkreter Covid-19-Maßnahmen [Skala -4+4]	1,040	0,866	0,789
Einkommensverlust während Covid-19-Pandemie	0,156	0,137	0,135
Alter	50,77	50,83	50,97
Anzahl der Kinder zwischen 0 und 10 im Haushalt	0,190	0,190	0,187
Allgemeiner Gesundheitszustand [Skala 1-5]	3,810	3,750	3,707
Geschlecht			
Mann	57,60%	57,43%	57,41%
Frau	42,24%	42,33%	42,24%
Divers	0,16%	0,24%	0,35%
Höchster Schulabschluss			
Schulabbruch und Hauptschulabschluss (ISCED 1)	4,63%	4,45%	4,76%
Mittlere Reife (ISCED 2)	16,83%	17,18%	17,10%
Fachhochschulreife (ISCED 3)	10,33%	10,56%	10,22%
Abitur (ISCED 3)	16,25%	15,75%	15,78%
Hochschulabschluss (ISCED 5a)	51,97%	52,06%	52,14%
Größte Ängste			
Arbeitslosigkeit	3,34%	2,87%	2,65%
Schwere Covid-19-Erkrankung (selbst/nahestehende Person)	43,47%	50,59%	50,31%
Starker Einbruch der Wirtschaft	22,12%	17,17%	12,12%
Einschränkung der Lebensgewohnheiten	10,40%	8,89%	11,78%
Einschränkung demokratischer Rechte	15,50%	15,55%	15,40%
Vereinsamung	5,18%	4,93%	7,75%
<i>Kontrollvariablen auf Kreisebene</i>			
Arbeitslosenquote (2019)	5,315	5,287	5,289
BIP pro Kopf (2017)	42,48	42,23	42,29
# Covid-19-Fälle in den letzten 7 Tagen (pro 100.000)	9,626	121,4	79,68
# Covid-19-Todesfälle in den letzten 30 Tagen (pro 100.000)	5,181	2,283	14,32

Anmerkung: N=3.212, Dargestellt sind die arithmetischen Mittel bzw. bei kategorialen Variablen die Prozentwerte über alle 10 imputierten Datensätze.

Quelle: Eigene Datenauswertung.

6.2 Imputation, Kalibrierung und Regressionsmodell

Für die Regressionsanalysen werden einzelne fehlende Werte mithilfe einer multiplen Imputation mittels Kettengleichung (MICE) ersetzt.¹ Auf diese Weise kann für die Analysen auf alle 3.212 Personen zurückgegriffen werden, die an allen drei Wellen teilgenommen haben. *Listwise deletion* hätte demgegenüber zu einer Reduzierung der Fallzahl auf 2.669 geführt. Zudem zeigt der Test nach Little eindeutig, dass die *Missing Completely At Random* (MCAR)-Annahme eindeutig nicht zutrifft ($\text{prob} > \chi^2 = 0.00$) was bedeutet, dass eine Analyse, die ausschließlich auf die vollständig vorhandenen Fälle zurückgreifen würde, systematisch verzerrt wäre (Little & Rubin, 2014; Li, 2013).

Abbildung 1 hat gezeigt, dass die Verteilung der Befragten in Bezug auf soziodemographische Faktoren sowie die Sonntagsfrage zwar für eine selbstselektierte Online-Stichprobe vergleichsweise wenig verzerrt ist, gleichwohl ist es angebracht für die weitere Analyse die Fälle so zu kalibrieren, dass sie möglichst der intendierten Grundgesamtheit – in unserem Fall also der wahlberechtigten Bevölkerung – nahekommt. Die Berechnung der Kalibrierungsgewichte erfolgt mittels des *Raking*-Verfahrens, bei dem es ausreicht, die einzelnen univariaten Häufigkeitsverteilungen der zu gewichtenden Variablen in der Grundgesamtheit zu kennen – die exakte Zellbesetzung der Variablenkombinationen muss nicht bekannt sein (Deville, Särndal & Sautory, 1993). Kalibriert wird anhand des Bundeslandes, der Altersklasse, des Geschlechts und des Bildungsgrades. Die Gewichte werden auf Basis der imputierten Werte für jede der drei Wellen getrennt berechnet, wobei das *Raking* so spezifiziert wird, dass die Gewichte mindestens einen Wert von 0,1 und maximal einen Wert von 10 annehmen können. Hierdurch wird vermieden, dass einzelne Fälle eine übermäßig verzerrende Wirkung auf das Gesamtergebnis haben könnten (Valliant & Dever, 2018).

7 Ergebnisse

Um einen Einblick in die Daten zu erhalten und den ersten Hypothesenblock zu testen, der die zeitliche Dynamik des Politikvertrauens in den Fokus nimmt, werden das spezifische und das generalisierte Politikvertrauen zunächst bivariat mit den unabhängigen Variablen in Form von Liniendiagrammen in Verbindung gebracht. In der weiteren Analyse werden dann jeweils drei getrennte Querschnittsanalysen für die einzelnen Wellen und für die beiden abhängigen Variablen berechnet. Dadurch, dass die Analysen für alle drei Wellen auf exakt derselben Stichprobe beruhen, lassen sich Unterschiede in einzelnen Koeffizienten zwischen den Wellen inhaltlich gut als Veränderungen interpretieren.

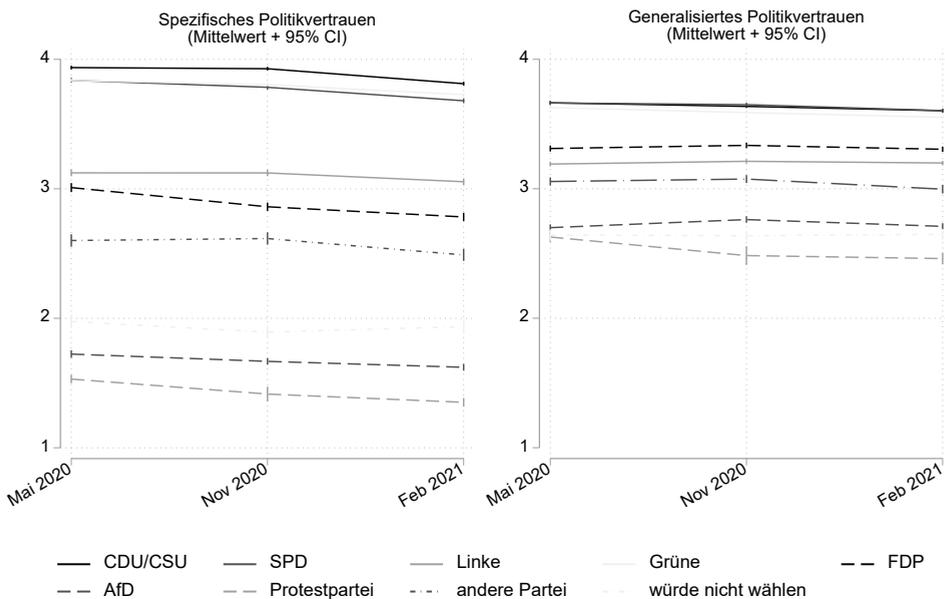
7.1 Deskriptive Befunde

Abbildung 2 stellt die Entwicklung des spezifischen und generalisierten Politikvertrauens über die drei Befragungswellen hinweg differenziert nach Parteipräferenz dar. Die höchsten Vertrauensniveaus weisen die Anhänger/innen von CDU/CSU, SPD und Grüne auf. Die Anhänger/innen der FDP haben ein deutlich niedrigeres Niveau an spe-

zifischem Politikvertrauen, welches sogar noch unter demjenigen der Linken-Anhänger/innen liegt. Ihr generalisiertes Politikvertrauen ist indes höher. Anhänger/innen der AfD und der neu gegründeten Protestparteien haben wie erwartet mit Abstand das niedrigste spezifische Politikvertrauen. Im Falle des generalisierten Politikvertrauens ist diese Gruppe zwar auch das Schlusslicht, die Differenzen zu den anderen Parteien sind aber geringer.

Das politische Vertrauen ist insgesamt allerdings von einer hohen Konstanz geprägt. So bleibt die Rangfolge der Parteien in Bezug auf das spezifische wie auch das generalisierte Vertrauen über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg identisch. Im Zeitverlauf zeigen sich nur relativ geringe Veränderungen. Der größte Vertrauensabfall zeigt sich noch beim spezifischen Vertrauen (insbesondere bei FDP, AfD und den Protestparteien), wohingegen die Mittelwerte des generalisierten Politikvertrauens von Mai 2020 bis Februar 2021 bei allen Parteien, mit Ausnahme der Protestparteien, nahezu gleichbleiben. Dieser deskriptive Befund bestätigt tendenziell die Annahmen aus dem ersten Hypothesenblock, dass mit länger andauernder Corona-Krise das spezifische Vertrauen (zumindest leicht) abnimmt, wohingegen das diffuse Vertrauen weitestgehend konstant bleibt.

Abbildung 2: Spezifisches und diffuses Vertrauen nach Sonntagsfrage über die drei Wellen hinweg

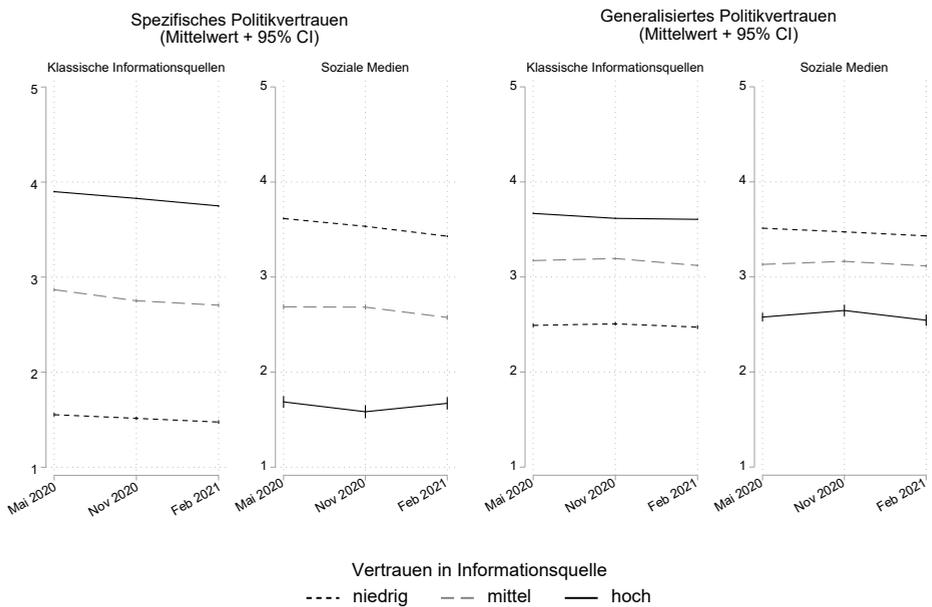


Quelle: Eigene Darstellung.

In *Abbildung 3* wird die Entwicklung des spezifischen und generalisierten Politikvertrauens differenziert nach dem Vertrauen in klassische Informationsquellen und in soziale Medien über die drei Wellen hinweg dargestellt. Die Veränderung über die Zeit innerhalb der drei Gruppen (niedriges, mittleres und hohes Vertrauen in die jeweilige

Informationsquelle) fällt relativ gering aus – wiederum wie in H1a und H1b erwartet etwas stärker beim spezifischen als beim generalisierten Politikvertrauen. Stärker ausgeprägt sind die Niveauunterschiede zwischen den Gruppen. Personen mit hohem Vertrauen in die Corona-Berichterstattung der klassischen Informationsquellen haben ein sehr viel höheres spezifisches Politikvertrauen als diejenigen, die den klassischen Informationsquellen wenig oder kein Vertrauen entgegenbringen. Exakt umgekehrt sieht dies beim Vertrauen in soziale Medien aus. Beim generalisierten Politikvertrauen sind die Gruppenunterschiede ebenfalls vorhanden, aber erneut schwächer ausgeprägt.

Abbildung 3: Spezifisches und diffuses Vertrauen nach dem Vertrauen in klassische und soziale Medien über die drei Wellen hinweg



Quelle: Eigene Darstellung.

Hinsichtlich des Vertrauens in Informationsquellen in Bezug auf die Corona-Berichterstattung zeigen sich zudem deutliche Unterschiede zwischen den Anhänger/innen der verschiedenen Parteien. Die Anhänger/innen der CDU/CSU, der SPD und der Grünen vertrauen besonders offiziellen Webseiten sowie den etablierten, öffentlich-rechtlichen Medien und Zeitungen. Bei den Anhänger/innen der Linken und insbesondere der FDP ist das Vertrauen in die klassischen Medien deutlich schwächer ausgeprägt. AfD-Anhänger/innen und die Anhänger/innen der Protestbewegungen weichen deutlich vom Rest der Bevölkerung ab. Sie halten so gut wie alle Informationsquellen im Durchschnitt für eher nicht vertrauenswürdig, insbesondere das öffentlich-rechtliche Fernsehen schneidet bei diesen besonders schlecht ab. Die beiden Informationsquellen, denen sie noch am ehesten vertrauen (Internet-Blogs/YouTube sowie soziale Netzwerke) sind gerade diejenigen, denen die restliche Bevölkerung am wenigsten Vertrauen entgegenbringt. Über die drei Befragungswellen hinweg haben sich beim

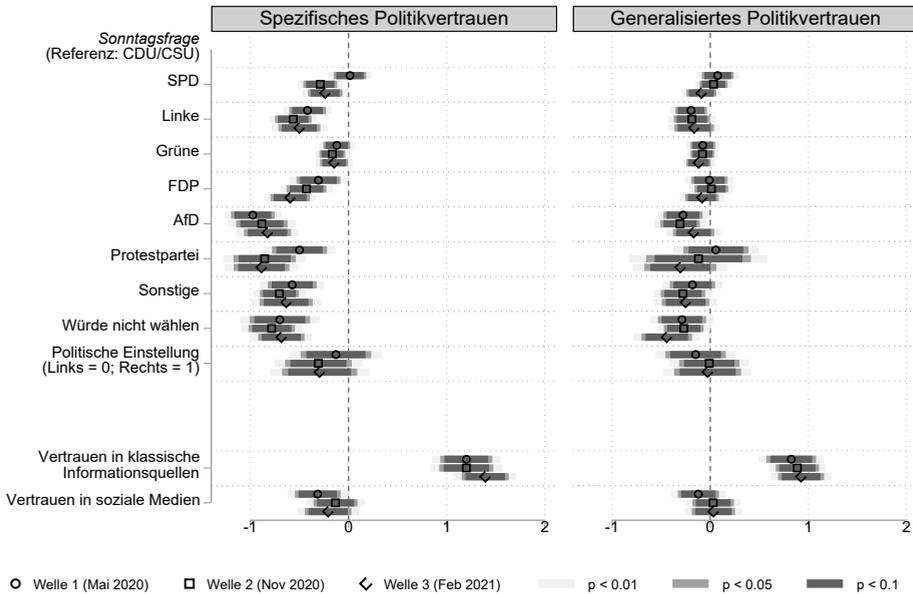
Vertrauen in die Medien keine nennenswerten Veränderungen ergeben. Die aktuell beobachtete Polarisierung, auch in Bezug auf die Informationsquellen, war bereits im Mai und November letzten Jahres ersichtlich.²

7.2 Regressionsanalyse

Die Ergebnisse der Regressionsanalysen in Bezug auf die Hypothesenblöcke 2 (partei-politische Präferenzen) und 3 (Vertrauen in Informationsquellen) für die beiden abhängigen Variablen spezifisches und generalisiertes Politikvertrauen, welche getrennt für jede der drei Befragungswellen über die gleichbleibende Stichprobe der 3.212 Befragten hinweg geschätzt wurden, finden sich in *Abbildung 4*. In *Tabelle A1 im Anhang* finden sich die kompletten Modelle inklusive der Effekte der weiteren Kontrollvariablen. Die Modelle für das spezifische Politikvertrauen weisen allesamt einen guten *Model-Fit* auf. Im Mittel erklären die 10 Imputationsmodelle 74% bis 76% der Varianz der abhängigen Variablen. Für das generalisierte Politikvertrauen liegen die mittleren R^2 -Werte mit 0,47 bis 0,52 etwas niedriger, aber ebenfalls in einem annehmbaren Bereich. Die Unterschiede im *Model-Fit* zeigen jedoch wie erwartet, dass die getesteten erklärenden Variablen insbesondere eng mit dem spezifischen Politikvertrauen zusammenhängen und etwas weniger gut das generalisierte Politikvertrauen erklären.

Zunächst sollen die Koeffizienten in Bezug auf den zweiten Hypothesenblock betrachtet werden. Das höchste spezifische Vertrauen haben CDU/CSU-Anhänger/innen (in *Abbildung 5* die Referenzkategorie), SPD-Anhänger/innen haben in der ersten Welle ein hiervon nicht unterscheidbares in der zweiten und dritten Welle allerdings ein etwas niedrigeres spezifisches Politikvertrauen. Sehr nah am Vertrauen der Unions-Anhänger/innen liegen auch die Anhänger/innen der Grünen – in den Wellen zwei und drei haben diese sogar ein höheres spezifisches Politikvertrauen als die SPD-Anhänger/innen. Diejenigen mit Wahlpräferenz AfD weisen von den größeren Parteien mit Abstand das niedrigste spezifische Politikvertrauen auf. Linken- und FDP-Anhänger/innen liegen zwischen diesen Extremen. Interessant ist hier allerdings, dass das spezifische Politikvertrauen der FDP-Anhänger/innen über den Beobachtungszeitraum deutlich nachlässt, wohingegen das der Linken-Anhänger/innen gerade in der dritten Welle sogar eher zunimmt. Ebenfalls ein sehr niedriges und über die drei Messzeitpunkte nochmals abnehmendes spezifisches Politikvertrauen haben die Anhänger/innen der Protestparteien – sie bewegen sich (v. a. in der zweiten und dritten Welle) in etwa auf dem Niveau der AfD-Anhänger/innen. Alles in allem bestätigen sich die in den Hypothesen 2a, 2c und 2d aufgestellten Annahmen, wobei auffällt, dass das spezifische Politikvertrauen der SPD-Anhänger/innen mit Fortschreiten der Pandemie im Vergleich zu den Unions-Anhänger/innen sogar stärker zurückgeht als dies bei den oppositionellen Grünen der Fall ist. Die Annahme aus Hypothese H2b, dass Personen mit einer rechteren politischen Einstellung ein geringeres spezifisches Vertrauen aufweisen, bestätigt sich nur bedingt. Zwar weisen alle Effekte das erwartete Vorzeichen auf, sie sind aber ausschließlich in der zweiten Welle knapp auf dem 90%-Vertrauenswahrscheinlichkeitsniveau signifikant. Allerdings muss an dieser Stelle betont werden, dass dieser (schwache) Links-Rechts-Effekt trotz der Kontrolle auf die Parteipräferenz, die sicherlich einen Großteil der parteipolitischen Variation bereits abdeckt, bestehen bleibt.

Abbildung 4: Ergebnisse der Regressionsanalysen



Anmerkung: Dargestellt sind die mittleren b-Koeffizienten inklusive Konfidenzintervallen aus OLS (*ordinary least squares*)-Regressionen basierend auf 10 mittels multipler Imputation erstellten Datensätzen; $N = 3.212$; Effekte der Kontrollvariablen sind nicht ausgewiesen, diese finden sich in der ausführlichen *Regressionsstabelle A1 im Anhang*.

Quelle: Eigene Darstellung.

Wie erwartet zeigen sich grundsätzlich ähnliche, aber deutlich weniger stark ausgeprägte Parteeffekte für das generalisierte Politikvertrauen. Ausschließlich die Anhänger/innen der AfD, der Linken, sonstiger Parteien und v. a. die Nichtwähler/innen weisen hier signifikant niedrigere Werte auf als die Unions-Anhänger/innen. Darüber hinaus ist auch die Links-Rechts-Einstellung beim generalisierten Vertrauen keine signifikante Erklärungsgröße.

Im dritten Hypothesenblock bestätigen sich die Erwartungen. Menschen, die klassischen Informationsquellen wie Tageszeitungen, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder offiziellen Internetquellen wie dem RKI vertrauen, zeigen ein deutlich höheres spezifisches Vertrauen in die politischen Entscheidungsträger und Institutionen als diejenigen, die diesen Informationsquellen keinen Glauben schenken (H3a). Über die drei Befragungswellen wächst dieser Zusammenhang sogar noch leicht an. Umgekehrt zeigt sich: Je stärker Personen den sozialen Medien vertrauen, desto weniger spezifisches Vertrauen in die Politik weisen sie auf (H3b). Während der Zusammenhang zwischen klassischen Informationsquellen und dem generalisierten Politikvertrauen zwar reduziert, aber noch deutlich erkennbar ist, ist für die sozialen Medien hier kein Zusammenhang feststellbar. Die Annahme aus H3c, dass das Vertrauen in Informationsquellen einen größeren Einfluss auf das spezifische Politikvertrauen hat als auf das generalisierte, bestätigt sich somit.

Betrachtet man die standardisierten Koeffizienten (Betas), zeigt sich, dass insbesondere das Vertrauen in die klassischen Informationsquellen, die Bewertung der kon-

kreten Covid-19-Maßnahmen sowie die Kategorie „AfD“ bei der Sonntagsfrage für das spezifische Politikvertrauen die höchsten Werte aufweisen – und das über alle drei Wellen hinweg (siehe *Online-Anhang Tabelle O2*). Beim generalisierten Politikvertrauen ist es v. a. das Vertrauen in klassische Informationsmedien, welches einen großen Teil der Gesamtvarianz erklärt sowie in der ersten Welle im Mai 2020 auch die Bewertung der konkreten Covid-19-Maßnahmen. Interessanterweise ist deren Bewertung in den beiden folgenden Wellen weniger relevant für das generalisierte Politikvertrauen.

Einige der Kontrollfaktoren sind ebenfalls hoch signifikant. So weisen Menschen mit einer stärker autoritären Einstellung ein höheres spezifisches und auch generalisiertes Politikvertrauen auf. Dieser Zusammenhang erhöht sich zudem für beide abhängige Variablen über die drei Wellen hinweg. Personen, die generell ein hohes soziales Vertrauen in ihre Mitmenschen haben, haben durchweg ein höheres spezifisches und insbesondere generalisiertes Politikvertrauen. Daneben ist das spezifische (und auch etwas schwächer ausgeprägt das generalisierte) Politikvertrauen bei denjenigen Personen höher, die die konkreten Anti-Corona-Maßnahmen positiv bewerten. Von den soziodemographischen Kontrollen zeigen insbesondere das Alter für das generalisierte (ältere Teilnehmer/innen haben hier *ceteris paribus* niedrigere Vertrauenswerte als jüngere) sowie die Bildung für das spezifische Politikvertrauen einen Effekt: Höher gebildete Personen haben in der ersten Welle höhere Werte, dieser Effekt verringert sich aber in den beiden folgenden Wellen deutlich. Sämtliche auf der Kreisebene gemessenen Faktoren, die eine *Output*-Legitimation abbilden könnten (Covid-19-Inzidenz- und -Todesraten, Arbeitslosenquote und BIP pro Kopf) haben hingegen keinerlei Einfluss auf das spezifische und das generalisierte Politikvertrauen.

8 Fazit

An dieser Stelle sei zunächst nochmals auf den eher explorativen Charakter dieser Studie sowie die explizite Entscheidung für ein y-zentriertes Forschungsdesign hingewiesen. Die als durchaus neuartig zu bewertende Pandemie-Situation, deren Auswirkungen auf sämtliche Ebenen der Gesellschaft wohl erst im Laufe der nächsten Jahre im Detail analysiert werden kann, ließ diese Herangehensweise sinnvoll erscheinen. Dies bedeutet aber nicht, dass in Zukunft nicht auch x-zentrierte Ansätze, bei denen die verschiedenen Determinanten des Vertrauens stärker im Fokus stehen, Anwendung finden sollten. Auch kann politisches Vertrauen nicht nur als abhängige Variable aufgefasst werden, sondern gerade in der Pandemie auch als möglicherweise zentraler Erklärungsfaktor für die Akzeptanz konkreter Maßnahmen dienen, so beispielsweise im Falle von Kontaktverboten (Jäckle, Trüdinger, Hildebrandt & Wagschal, 2022).

Die vorangegangene Analyse auf Basis von über 3.200 zwischen Mai 2020 und Februar 2021 in drei Wellen befragten Personen hat gezeigt, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik während der ersten 10 Monate der Corona-Pandemie überraschend hoch und auch stabil war. Die Krise als Stunde der Exekutive zeigte hier wieder einmal, wie sich große Teile der Bevölkerung hinter die Regierung und die getroffenen Maßnahmen stellten. Wie zuvor vermutet, nahm zwar das spezifische Politikvertrauen in die konkreten, in der Krise handelnden Entscheidungsträger (Bundeskanzlerin, Bundesregierung, Bundestag und Ministerpräsidenten) über den Beobach-

tungszeitraum hinweg ab, dies allerdings nur vergleichsweise schwach. Das generalisierte Politikvertrauen (in das gesamte politische System) blieb hingegen weitestgehend unverändert.

Unter Kontrolle einer Vielzahl an weiteren Faktoren zeigte sich, dass Unions-Anhänger/innen über den gesamten Zeitraum hinweg das höchste spezifische Politikvertrauen aufwiesen. Anfangs sah dies bei den SPD-Anhänger/innen sehr ähnlich aus, ab November 2020 hatten diese jedoch ein geringeres Vertrauen als Unions-, und sogar Grünen-Anhänger/innen. Wie prognostiziert ist das spezifische Politikvertrauen unter den AfD-Anhänger/innen und denjenigen der neuen Protestbewegungen (Widerstand2020, WiR2020 und dieBasis) am geringsten. Die deutlichste Abnahme im spezifischen Vertrauen zeigen indes die FDP-Anhänger/innen. Darüber hinaus weisen unsere Ergebnisse tendenziell darauf hin, dass Personen mit einer rechteren politischen Einstellung ein geringeres spezifisches Politikvertrauen haben.

Bezüglich des Vertrauens in Informationsquellen ist das Bild eindeutig. Menschen, die den klassischen Medien wie Tageszeitungen, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den offiziellen Stellen wie dem RKI in der Corona-Berichterstattung Vertrauen schenken, weisen auch ein höheres spezifisches Politikvertrauen auf. Bei denjenigen, die ein hohes Vertrauen in Internetquellen (YouTube, Blogs etc.) bzw. soziale Medien haben, ist das spezifische Politikvertrauen hingegen schwächer ausgeprägt.

Die Analyse hat zudem gezeigt, dass auch wenn das spezifische Politikvertrauen in die für die Krisenbewältigung zuständigen Politiker/innen sowie Institutionen im Laufe der Pandemie abgenommen hat (insbesondere bei bestimmten Personengruppen), das generalisierte Politikvertrauen, welches als Grundstock für den gesellschaftspolitischen Zusammenhalt gelten kann, doch weitestgehend stabil geblieben ist. Dieser Befund gibt insofern Anlass zur Hoffnung, als selbst eine Jahrhundertpandemie und ein – vorsichtig ausgedrückt – nicht immer optimales Krisenmanagement immer noch nicht zu einem eklatanten Vertrauensverlust in das politische Gemeinwesen führen. Dies ist insofern von Bedeutung, als erste Arbeiten zu dem Thema zeigen, dass ein solch deutlicher Vertrauensverlust ein „Risiko für das kollektive Überleben in Pandemiezeiten“ ([eigene Übersetzung] Bargain & Aminjonov, 2020) darstellen würde. Das politische System in Deutschland kann somit aktuell als vergleichsweise stabil betrachtet werden. Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass mittel- bis langfristig insbesondere innerhalb derjenigen Gruppierungen, bei denen das spezifische Politikvertrauen während der Krise am meisten gelitten hat, das generalisierte Systemvertrauen so stark zurückgeht, dass es hier zu einem aktiven Abkapseln vom demokratischen System kommen könnte.

Die hier präsentierten Ergebnisse entstammen dem Politikpanel Deutschland, einem selbst-selektierenden Online-Panel. Wie in anderen Online-Panels auch sind die Daten daher nicht repräsentativ für alle in Deutschland wahlberechtigten Personen. Gleichwohl sind die Ergebnisse aufgrund der durchgeführten Gewichtung nach Alter, Geschlecht, Bundesland und Bildungsstand durchaus auf die deutsche Bevölkerung verallgemeinerbar. Daneben sind in Bezug auf die Analyse auch weitere Probleme denkbar. So kann eine mögliche Endogenität nicht gänzlich ausgeschlossen werden: Insbesondere sind komplexe Feedback-Mechanismen zwischen Parteineigung, Medienvertrauen und den beiden untersuchten Kategorien des politischen Vertrauens vorstellbar, die es sich sicherlich lohnen würde, in zukünftiger Forschung im Detail zu betrachten. Eine weitere Limitation dieser Arbeit lässt sich ebenfalls mit den vorliegenden Daten nicht umgehen. Die letzte Befragungswelle fand im Februar 2021 statt, zu

einem Zeitpunkt als ein Ende der Corona-Pandemie noch nicht direkt absehbar war. Ob und wie sich das spezifische Vertrauen im Anschluss daran entwickelt hat und v. a. ob, wie oben angesprochen, sich auch Auswirkungen auf das diffuse Vertrauen und damit die generelle Systemunterstützung eingestellt haben, müssen zukünftige Studien klären. Die Relevanz – insbesondere was die Polarisierung der Gesellschaft anbelangt, wie sie auch diese Studie in Bezug auf Medien- und Politikvertrauen aufgezeigt hat – ist zumindest zweifellos gegeben.

Anmerkungen

- * Zu diesem Artikel gehört ein Online-Anhang, der auf der Internetseite der Zeitschrift einzusehen ist.
- 1 Da die meisten Variablen in der Umfrage fehlende Werte enthalten, würden Regressionsmodelle, die *listwise deletion* anwenden, zu einer reduzierten Fallzahl führen, was sich auf die Signifikanz der Effekte auswirken würde (je nach Variablen sind zwischen 2,8% und 18,6% der Werte fehlend). Fehlende Werte wurden daher durch *multiple imputation by chained equations* (MICE) unter Verwendung des mi-Befehls von Stata imputiert. Es wurden 10 imputierte Datensätze erstellt. Zusätzlich zu den in den Regressionen verwendeten Variablen, die in *Tabelle 2* dargestellt sind, wurden auch die Befragungswelle, das Bundesland sowie die Haushaltsgröße als Hilfsvariablen in der Imputation verwendet, um die Annahme des *Missing at Random* (MAR) zu erfüllen und die Stabilität und Power in den Modellen zu erhöhen (Enders, 2010). MICE wurde gewählt, da auf diese Weise Variablen mit unterschiedlichen Messniveaus imputierbar sind: die binäre Variable Haushaltsgröße ≥ 3 beispielsweise über Logit, Variablen wie die verwendeten Indizes, welche ausschließlich bestimmte Werte annehmen können, über *predictive mean matching*, wobei auf eine Anzahl von 10 nächsten Nachbarn zurückgegriffen wird, und Variablen wie das Alter oder die Covid-19-Infiziertenzahl in einem Kreis, die nur einen gewissen Wertebereich annehmen können, über eine trunkierte Regression (Raghuathan, Lepkowski, Hoewyk & Solenberger, 2001).
 - 2 Im *Online-Anhang O1* finden sich zwei Spinnendiagramme, die das mittlere Vertrauen in alle in dieser Analyse abgefragten Arten von Informationsquellen zum Thema Corona-Pandemie präsentieren.

Anmerkung zur Datenverfügbarkeit

Sämtliche Daten und Stata-do-Files, die zur Replikation der Ergebnisse in diesem Artikel notwendig sind, finden sich im Harvard Dataverse unter: <https://doi.org/10.7910/DVN/QV9VRF>.

Literatur

- Ackermann, Kathrin, & Freitag, Markus (2015). Social Capital in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In Hans-Joachim Lauth, Marianne Kneuer, & Gert Pickel (Hrsg.), *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft* (S. 1-11). Springer Fachmedien Wiesbaden.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-02993-7_21-1.
- Back, Mitja, Echterhoff, Gerald, Müller, Olaf, Pollack, Detlef, & Schlipphak, Bernd (2021). *Von Verteidigern und Entdeckern: Ein Identitätskonflikt um Zugehörigkeit und Bedrohung: Working Report* [Application/pdf]. <https://doi.org/10.17879/97049506223>.
- Bargain, Olivier, & Aminjonov, Ulugbek (2020). Trust and compliance to public health policies in times of COVID-19. *Journal of Public Economics*, 192, 104316.
<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104316>.
- Beck, Ulrich (1986). *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne* (1. Aufl., Erstausg.). Suhrkamp.
- Benz, Arthur (2002). Vertrauensbildung im Mehrebenensystem. In Rainer Schmalz-Bruns & Reinhard Zintl (Hrsg.), *Politisches Vertrauen. Soziale Grundlagen reflexiver Kooperation* (S. 275-291).

- Bol, Damien, Giani, Marco, Blais, André, & Loewen, Peter John (2021). The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy? *European Journal of Political Research*, 60(2), 497-505. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12401>.
- Cinelli, Matteo, De Francisci Morales, Gianmarco, Galeazzi, Alessandro, Quattrocioni, Walter, & Starini, Michele (2021). The echo chamber effect on social media. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(9), e2023301118. <https://doi.org/10.1073/pnas.2023301118>.
- De Vries, Catherine E., Bakker, Bert N., Hobolt, Sara B., & Arceneaux, Kevin (2021). Crisis signaling: How Italy's coronavirus lockdown affected incumbent support in other European countries. *Political Science Research and Methods*, 1-17. <https://doi.org/10.1017/psrm.2021.6>.
- Deutsche Welle. (2020, Oktober 12). *Mehr Menschen vertrauen deutschen Medien*. <https://p.dw.com/p/3jmmR>.
- Deville, Jean-Claude, Särndal, Carl-Erik, & Sautory, Olivier. (1993). Generalized Raking Procedures in Survey Sampling. *Journal of the American Statistical Association*, 88(423), 1013-1020. <https://doi.org/10.1080/01621459.1993.10476369>.
- Di Marco, Niccolò, Cinelli, Matteo, & Quattrocioni, Walter (2021). *Infodemics on Youtube: Reliability of Content and Echo Chambers on COVID-19*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.27101.33766>.
- Easton, David (1965). *Framework for Political Analysis*. Prentice Hall.
- Easton, David (1975). A Re-assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science*, 5(4), 435-457. Cambridge Core. <https://doi.org/10.1017/S0007123400008309>.
- Eitze, Sarah, Felgendreff, Lisa, Korn, Lars, Sprengholz, Philipp, Allen, Jennifer, Jenny, Miriam A., Wieler, Lothar H., Thaiss, Heidrun, De Bock, Freia, & Betsch, Cornelia (2021). Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen im ersten Halbjahr der Coronapandemie: Erkenntnisse aus dem Projekt COVID-19 Snapshot Monitoring (COSMO). *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz*, 64(3), 268-276. <https://doi.org/10.1007/s00103-021-03279-z>.
- Enders, Craig K. (2010). *Applied missing data analysis*. Guilford Press.
- Federal Statistical Office (Destatis). (2020). *Bevölkerung: Deutschland, Stichtag, Altersjahre – Tabelle 12411-0005*. Verfügbar unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=table&code=12411-0005&bypass=true&levelindex=1&levelid=1620808590091#abreadcrumb>.
- Fetzer, Thiemo, Witte, Marc, Hensel, Lukas, Jachimowicz, Jon, Haushofer, Johannes, Ivchenko, Andriy, Caria, Stefano, Reutskaja, Elena, Roth, Christopher, Fiorin, Stefano, Gómez, Margarita, Kraft-Todd, Gordon, Götz, Friedrich, & Yoeli, Erez (2020). *Global Behaviors and Perceptions at the Onset of the COVID-19 Pandemic* (Nr. w27082; S. w27082). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w27082>.
- Fletcher, Richard, Kalogeropoulos, Antonis, & Nielsen, Rasmus Kleis. (2020). *Trust in UK Government and News Media COVID-19 Information Down, Concerns over Misinformation from Government and Politicians Up* (S. 1-8). Reuters Institute for the Study of Journalism. <https://ssrn.com/abstract=3633002>.
- Gabriel, Oscar W. (2002). Politisches Vertrauen. In Martin Greiffenhagen, Sylvia Greiffenhagen, & Katja Neller (Hrsg.), *Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland* (S. 494-500). VS Verlag. https://doi.org/10.1007/978-3-322-80358-0_89.
- GESIS-Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften. (2020). *ALLBUS/GGSS 1980-2018 (Kumulierte Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften/Cumulated German General Social Survey 1980-2018) Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften ALLBUS – Kumulation 1980-2018 (1.0.0) [Data set]*. GESIS Data Archive. <https://doi.org/10.4232/1.13395>.
- Gozgor, Giray (2021). Global Evidence on the Determinants of Public Trust in Governments during the COVID-19. *Applied Research in Quality of Life*. <https://doi.org/10.1007/s11482-020-09902-6>.
- Grande, Edgar, Hutter, Sven, Hunger, Sophia, & Kanol, Eylem (2021). *Alles Covidioten? Politische Potenziale des Corona-Protests in Deutschland* (Discussion Paper ZZ 2021-601; S. 33). WZB.

- Han, Qing, Zheng, Bang, Cristea, Mioara, Agostini, Maximilian, Bélanger, Jocelyn J., Gützkow, Ben, Kreienkamp, Jannis, PsyCorona Collaboration, & Leander, N. Pontus (2021). Trust in government regarding COVID-19 and its associations with preventive health behaviour and prosocial behaviour during the pandemic: A cross-sectional and longitudinal study. *Psychological Medicine*, 1-11. <https://doi.org/10.1017/S0033291721001306>.
- Harel, Ofer (2009). The estimation of R^2 and adjusted R^2 in incomplete data sets using multiple imputation. *Journal of Applied Statistics*, 36(10), 1109-1118. <https://doi.org/10.1080/02664760802553000>.
- Hartmann, Martin, & Offe, Claus (2001). *Vertrauen: Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*. Campus.
- Horstmann, Kai T, Buecker, Susanne, Krasko, Julia, Kritzler, Sarah, & Terwiel, Sophia. (2021). Who does or does not use the ‘Corona-Warn-App’ and why? *European Journal of Public Health*, 31(1), 49-51. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckaa239>.
- Infratest dimap. (2015). *Glaubwürdigkeit der Medien*. Verfügbar unter: <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/glaubwuerdigkeit-der-medien/>.
- Jäckle, Sebastian, Trüdinger, Eva-Maria, Hildebrandt, Achim, & Wagschal, Uwe (2022). A Matter of Trust: How Political and Social Trust relate to the Acceptance of Covid-19 Policies in Germany. *German Politics, forthcoming*.
- Johansson, Bengt, Hopmann, David Nicolas, & Shehata, Adam (2021). When the rally-around-the-flag effect disappears, or: When the COVID-19 pandemic becomes “normalized”. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 31(sup1), 321-334. <https://doi.org/10.1080/17457289.2021.1924742>.
- Kaina, Viktoria (2002). *Elitenvertrauen und Demokratie. Zur Akzeptanz gesellschaftlicher Führungskräfte im vereinten Deutschland*.
- Kaina, Viktoria (2004). Vertrauen in Eliten und die politische Unterstützung der Demokratie. *Politische Vierteljahresschrift*, 45(4), 519-540.
- Keman, Hans (2014). Democratic Performance of Parties and Legitimacy in Europe. *West European Politics*, 37(2), 309-330. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.887877>.
- Li, C. (2013). Little’s test of missing completely at random. *Stata Journal*, 13(4), 795-809. <https://stata-journal.com/article.html?article=st0318>.
- Little, Roderick J. A., & Rubin, Donald B. (2014). *Statistical analysis with missing data*.
- Metz, Thomas, Wagschal, Uwe, Waldvogel, Thomas, Bachl, Marko, Feiten, Linus & Becker, Bernd (2016). Das Debat-O-Meter: Ein neues Instrument zur Analyse von TV-Duellen. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 14(1), 124-149. <https://doi.org/10.5771/1610-7780-2016-1-124>.
- Neumann, Franz L. (1954). *Angst und Politik: Vortrag, gehalten an der Freien Universität Berlin aus Anlaß der Verleihung der Würde eines Ehrendoktors der Philosophischen Fakultät*. Mohr.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster.
- R+V Versicherung. (2020). „Die Ängste der Deutschen“ im Langzeitvergleich. Verfügbar unter: <https://www.ruv.de/presse/aengste-der-deutschen/aengste-der-deutschen-langzeitvergleich>.
- R+V Versicherung. (2021). *Corona-Krise: Je länger, desto beängstigender* (S. 1-3). Verfügbar unter: <https://www.ruv.de/dam/jcr:6d26a5d8-e286-41f9-b124-6a87a5499050/ruv-aengste-corona2021.pdf>.
- Raghunathan, Trivellore E., Lepkowski, James M., Hoewyk, John Van, & Solenberger, Perter (2001). A Multivariate Technique for Multiply Imputing Missing Values Using a Sequence of Regression Models. *Survey Methodology*, 27(1), 85-95. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/12-001-x/2001001/article/5857-eng.pdf?st=M5q6yKf3>.
- Scharpf, Fritz Wilhelm (1970). *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Druckerei u. Verlagsanst. Universitätsverl.
- Schmidt, Vivien A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’. *Political Studies*, 61(1), 2-22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>.

- Schmidt, Vivien A. (2015). *The Eurozone's Crisis of Democratic Legitimacy. Can the EU Rebuild Public Trust and Support for European Economic Integration?* (European Economy - Discussion Papers Nr. 15; S. 1-63). <https://data.europa.eu/doi/10.2765/5015>.
- Schraff, Dominik (2020). Political trust during the Covid-19 pandemic: Rally around the flag or lockdown effects? *European Journal of Political Research*, 1475-6765.12425. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12425>.
- Tausendpfund, Markus (2018). Zufriedenheit mit der Demokratie. Ein Blick auf die Einstellungen der wahlberechtigten Bevölkerung von 1977 bis 2016. *Informationsdienst Soziale Indikatoren: Sonderausgabe: Wählerverhalten und Parteiensystem im Wandel - 40 Jahre Politbarometer*, 60, 29-34. <https://doi.org/10.15464/ISI.60.2018.29-35>.
- Valliant, Richard, & Dever, Jill A. (2018). *Survey weights: A step-by-step guide to calculation* (First edition). Stata Press.
- Wagschal, Uwe (2019). Politikberatung und demokratische Legitimität. In Svenja Falk, Manuela Glaab, Andrea Römmele, Henrik Schober & Martin Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 51-65). Wiesbaden: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-03483-2_8.
- Wagschal, Uwe, Jäckle, Sebastian, Hildebrandt, Achim, & Trüdinger, Eva-Maria (2020a). *Ausgewählte Ergebnisse einer Bevölkerungsumfrage zu den Auswirkungen des Corona-Virus* (Politikpanel Deutschland). Verfügbar unter: https://www.politikpanel.uni-freiburg.de/docs/Auswertung_PPD_Corona_Umfrage_Mai2020.pdf.
- Wagschal, Uwe, Jäckle, Sebastian, Hildebrandt, Achim, & Trüdinger, Eva-Maria (2020b). *Ausgewählte Ergebnisse der zweiten Welle einer Bevölkerungsumfrage zu den Auswirkungen des Corona-Virus* (Politikpanel Deutschland). Verfügbar unter: https://www.politikpanel.uni-freiburg.de/docs/Auswertung_PPD_Corona_Umfrage_Nov2020.pdf.
- Wagschal, Uwe, Jäckle, Sebastian, Hildebrandt, Achim, & Trüdinger, Eva-Maria (2021). *Ausgewählte Ergebnisse der dritten Welle einer Bevölkerungsumfrage zu den Auswirkungen des Corona-Virus* (Politikpanel Deutschland). Verfügbar unter: https://www.politikpanel.uni-freiburg.de/docs/Auswertung_PPD_Corona_Umfrage_Feb2021.pdf.
- Weiß, Bertram, & Simon, Claus Peter (2017). Wie wir Vertrauen gewinnen – Und verhindern, miss-trauisch zu werden. *GEO Wissen*, 59. <https://www.geo.de/magazine/geo-wissen/16301-rtkl-psychologie-vertrauen-das-verbindende-gefuehl>.

Anschriften der Autoren:

Dr. Sebastian Jäckle, Seminar für Wissenschaftliche Politik, Werthmannstr. 12, 79098 Freiburg i. Br. E-Mail: sebastian.jaeckle@politik.uni-freiburg.de.

Prof. Dr. Uwe Wagschal, Seminar für Wissenschaftliche Politik, Werthmannstr. 12, 79098 Freiburg i. Br. E-Mail: uwe.wagschal@politik.uni-freiburg.de.

Anhang

Tabelle A1: Regressionsmodelle

		Spezifisches Politikvertrauen			Generalisiertes Politikvertrauen		
		Mai 2020	Nov 2020	Feb 2021	Mai 2020	Nov 2020	Feb 2021
Sonntagsfrage (Referenzkategorie: CDU/CSU)							
SPD		0,0144 (0,17)	-0,289** (-3,30)	-0,239** (-2,66)	0,0753 (0,91)	0,0337 (0,47)	-0,0900 (-1,16)
H2 – Parteipolitische Präferenzen	Linke	-0,418** (-4,39)	-0,564** (-5,96)	-0,502** (-4,63)	-0,195* (-2,38)	-0,187* (-2,02)	-0,164 (-1,61)
	Grüne	-0,120+ (-1,72)	-0,165* (-2,46)	-0,147* (-2,03)	-0,0757 (-1,18)	-0,0791 (-1,30)	-0,119+ (-1,88)
	FDP	-0,307** (-2,70)	-0,429** (-4,14)	-0,595** (-5,83)	-0,00860 (-0,09)	0,0116 (0,13)	-0,084 (-0,96)
	AfD	-0,975** (-8,59)	-0,884** (-6,62)	-0,826** (-6,77)	-0,277** (-2,73)	-0,308** (-3,00)	-0,169 (-1,58)
	Protestpartei (Widerstand2020/WiR2020/dieBasis)	-0,500** (-3,49)	-0,855** (-5,32)	-0,887** (-6,14)	0,0573 (0,34)	-0,120 (-0,44)	-0,305 (-1,64)
	Sonstige	-0,574** (-4,52)	-0,704** (-6,95)	-0,636** (-4,61)	-0,181 (-1,54)	-0,278* (-2,41)	-0,252* (-2,05)
	Würde nicht wählen	-0,700** (-4,46)	-0,783** (-6,51)	-0,685** (-5,68)	-0,288* (-2,31)	-0,270** (-2,61)	-0,444** (-3,38)
	Nicht wahlberechtigt	-0,202 (-1,22)	-0,134 (-0,73)	-0,563+ (-1,77)	-0,219 (-1,62)	-0,0315 (-0,25)	-0,0383 (-0,20)
	Politische Einstellung (Links = 0; Rechts = 1)	-0,129 (-0,71)	-0,307+ (-1,78)	-0,295 (-1,53)	-0,149 (-0,95)	-0,0101 (-0,07)	-0,0271 (-0,16)
	H3 – Medien						
Vertrauen in klassische Informationsquellen		1,200** (8,87)	1,201** (8,53)	1,393** (11,42)	0,825** (6,39)	0,887** (7,89)	0,925** (7,74)
Vertrauen in soziale Medien		-0,314** (-2,64)	-0,133 (-1,16)	-0,208+ (-1,72)	-0,121 (-1,13)	0,030 (0,28)	0,032 (0,29)
Kontrollen - Individualebene							
Soziales Vertrauen		0,048** (3,29)	0,037** (2,77)	0,048** (3,50)	0,058** (4,40)	0,073** (6,47)	0,065** (5,14)
Generelle Akzeptanz von Covid-19 -Maßnahmen		-0,102 (-0,79)	-0,049 (-0,42)	-0,019 (-0,16)	0,048 (0,40)	0,125 (1,24)	0,134 (1,14)
Bewertung konkreter Covid-19 -Maßnahmen		0,122** (5,55)	0,117** (5,68)	0,123** (5,97)	0,089** (4,64)	0,038* (2,16)	0,056** (3,10)
Größte Angst (Referenzkategorie Arbeitslosigkeit)							
Schwere Covid-19-Erkrankung (selbst oder nahestehende Person)		-0,029 (-0,27)	-0,134 (-1,05)	0,069 (0,60)	0,233* (2,23)	0,010 (0,09)	-0,089 (-0,87)
Starker Einbruch der Wirtschaft		0,009 (0,08)	-0,149 (-1,10)	0,069 (0,56)	0,312** (3,00)	0,010 (0,08)	-0,050 (-0,45)
Einschränkung Lebensgewohnheiten		0,004 (0,03)	-0,330* (-2,25)	0,078 (0,55)	0,275* (2,33)	-0,045 (-0,34)	-0,097 (-0,79)
Einschränkung demokratischer Rechte		-0,252* (-2,19)	-0,295* (-1,99)	-0,084 (-0,67)	0,169 (1,45)	-0,0004 (-0,00)	-0,186 (-1,59)
Vereinsamung		-0,066 (-0,47)	-0,152 (-1,02)	0,001 (0,01)	0,379** (3,03)	0,164 (1,16)	-0,111 (-0,95)
Psychische Belastung durch die Pandemie		-0,044 (-1,63)	-0,061* (-2,09)	-0,008 (-0,24)	-0,020 (-0,77)	-0,053* (-2,03)	-0,005 (-0,19)
Finanzielle Belastung durch die Pandemie		0,030 (0,90)	0,054 (1,48)	0,002 (0,05)	0,018 (0,61)	-0,018 (-0,53)	0,011 (0,31)
Autoritarismus-Skala		0,069+ (1,91)	0,108** (3,10)	0,113** (2,98)	0,059+ (1,93)	0,125** (4,47)	0,106** (3,00)

	Anzahl der Kinder im Haushalt (zwischen 0 und 10 Jahre)	-0,017 (-0,49)	-0,026 (-0,75)	-0,010 (-0,24)	-0,005 (-0,12)	0,025 (0,78)	0,043 (1,18)
	Politisches Interesse	-0,055+ (-1,76)	-0,024 (-0,90)	-0,017 (-0,66)	-0,007 (-0,26)	0,057+ (1,90)	0,011 (0,38)
	Allgemeiner Gesundheitszustand	0,024 (0,88)	0,005 (0,19)	0,030 (1,13)	-0,006 (-0,22)	0,045+ (1,81)	0,048+ (1,83)
	Einkommensverlust während der Krise	-0,006 (-0,12)	0,025 (0,60)	0,027 (0,46)	-0,023 (-0,51)	-0,094* (-2,26)	-0,062 (-1,34)
Kontrollen - Individualebene	Geschlecht (Referenzkategorie = Mann)						
	Frau	-0,046 (-0,98)	-0,009 (-0,19)	0,040 (0,80)	-0,066 (-1,41)	0,004 (0,09)	0,011 (0,21)
	Divers	0,098 (0,22)	-0,447 (-0,77)	-0,270 (-1,09)	-0,570** (-3,79)	-0,441 (-1,03)	-0,419+ (-1,81)
	Alter	0,001 (0,92)	-0,002 (-1,02)	-0,003+ (-1,76)	-0,004** (-3,11)	-0,004** (-3,49)	-0,004* (-2,39)
	Höchster Bildungsabschluss (Referenzkategorie = Schulabbruch & Haupt- schulabschluss ISCED 1&2)						
	Mittlere Reife (ISCED 2)	0,051 (0,74)	-0,032 (-0,44)	-0,064 (-0,92)	0,023 (0,35)	-0,002 (-0,04)	0,024 (0,37)
	Fachhochschulreife (ISCED 3)	0,263* (2,50)	0,043 (0,42)	0,092 (0,92)	0,069 (0,74)	0,020 (0,21)	-0,035 (-0,39)
	Abitur (ISCED 3)	0,199* (2,09)	0,092 (0,94)	0,061 (0,66)	0,183* (2,19)	0,109 (1,29)	0,111 (1,25)
	Hochschulabschluss (ISCED 5a)	0,211** (2,91)	0,089 (1,21)	0,004 (0,05)	0,077 (1,14)	0,024 (0,37)	0,019 (0,26)
	Kontrollen - Kreisebene	# Covid-19 Fälle in den letzten 7 Tagen (Kreisebene) pro 100.000 Einwohner	-0,0007 (-0,23)	-0,0000 (-0,07)	0,0009 (1,41)	-0,0037 (-1,23)	0,0002 (0,40)
# Covid-19 Tote in den letzten 30 Tagen (Kreisebene) pro 100.000 Einwohner		0,0064 (1,21)	0,0007 (0,06)	-0,0011 (-0,48)	0,0066 (1,64)	-0,0118 (-1,12)	0,0008 (0,39)
Arbeitslosenquote (2019, Kreisebene)		-0,0081 (-0,74)	0,0009 (0,08)	0,0001 (0,01)	-0,0023 (-0,22)	-0,017+ (-1,73)	-0,0153 (-1,55)
BIP pro Kopf (2017, Kreisebene)		-0,0010 (-0,76)	-0,0003 (-0,24)	-0,0020 (-1,51)	0,0000 (0,01)	0,0006 (0,55)	-0,0008 (-0,58)
	Konstante	2,681** (7,07)	2,856** (7,14)	2,258** (6,47)	2,477** (7,39)	2,071** (6,66)	2,153** (6,05)
	N	3212	3212	3212	3212	3212	3212
	mittleres R ²	0,740	0,758	0,747	0,517	0,512	0,474

Anmerkung: mittlere b-Koeffizienten aus OLS-Regression über 10 MICE Imputationen; t-Statistik in Klammern. + p<0,10; * p<0,05; ** p<0,01; das mittlere R² berechnet sich über alle 10 Imputationen, wobei nach Ofer Harel (2009) Fishers Z-Transformation für die Kombination der einzelnen R²-Werte angewandt wird.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ulf Papenfuß, Kristin Wagner-Krechlok

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

Zusammenfassung

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

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

Abstract

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

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

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

1 Einleitung

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

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

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

In Deutschland haben seit 2005 über 50 Gebietskörperschaften auf allen föderalen Ebenen Selbstregulierung mit einem Public Corporate Governance Kodex (PCGK) etabliert und viele weitere befassen sich mit der Einführung oder Evaluation eines PCGK. PCGKs sind sowohl ein Governance-Mechanismus als auch ein Policy-Instrument, der bzw. das für sehr verschiedene wissenschaftliche Disziplinen besondere Erkenntnispotenziale bietet. Sie können zu einer verbesserten und stärker integrierten Steuerung der Verwaltung und öffentlicher Unternehmen beitragen (Expertenkommission D-PCGM, 2021; OECD, 2015; Papenfuß, 2019; Papenfuß & Schmidt, 2020). Diese ist von besonderer Wichtigkeit (Friedländer, 2020) und gewinnt im Kontext der Corona-Krise zusätzlich an Bedeutung, da öffentliche Unternehmen strukturell relevant für ihre Bewältigung sind und Themen wie Liquiditäts- und Risikomanagement besonders drängend und spürbar werden. Zudem ist eine Bindung an den öffentlichen Auftrag gerade in Krisenzeiten von besonderer Wichtigkeit. Aus einer Public-Policy-Perspektive formuliert sollen PCGKs dazu beitragen, Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung in alle Phasen des Policy-Zyklus systematisch einzubeziehen, und Entwicklungsbeiträge in verschiedenen Policy-Feldern wie z. B. Diversität und Nachhaltigkeit leisten (Mensi-Klarbach, Leixnering & Schiffinger, 2019; Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2020).

In der verwaltungswissenschaftlichen Diffusionsforschung sind die Verbreitung von Instrumenten, der Verbreitungsprozess sowie mögliche Treiber zentrale Forschungsgegenstände (George, Van de Walle & Hammerschmid, 2019; Korac, Saliterer & Walker, 2017). Die Konvergenz und Divergenz von Governance-Maßnahmen und Konzepten werden sowohl in der verwaltungswissenschaftlichen Debatte als auch in der Corporate Governance Diskussion als besonders relevante Themen eingestuft und vielfältig untersucht (Cuomo, Mallin & Zattoni, 2016; Kuhlmann, 2010; Schmitt, 2011; Töller, 2009; Wright, Siegel, Keasey & Filatotchev, 2013; Yoshikawa & Rasheed, 2009). Allerdings werden diese Themen bislang noch von keiner der wenigen empirischen Studien zu PCGKs umfassend analysiert (Mensi-Klarbach, Leixnering & Schiffinger, 2019; Papenfuß & Haas, 2021; Papenfuß & Schmidt, 2020). Die Untersuchung von PCGKs kann für die theoretische Debatte um Diffusion, Isomorphismus und Konvergenz von Governance-Entwicklungen aufschlussreiche Erkenntnisse liefern und zu einem besseren diesbezüglichen Verständnis beitragen (Aguilera & Cuervo-Cazurra, 2009, p. 385; Cuomo, Mallin & Zattoni, 2016, pp. 236 f.). Eine wichtige Form von Konvergenz ist dabei die Entwicklung von Systemen und Konzepten „towards some kind of a normative ideal that is very different from their current positions“ (Yoshikawa & Rasheed, 2009, p. 389).

Ziel dieses Beitrags ist es, einen konzeptionellen Ansatz zu entwickeln, mit dem die Diffusion international anerkannter Governance-Standards in PCGKs vergleichend untersucht werden kann. Hierzu wird ein Qualitätsmodell mit 200 Kriterien erarbeitet, welches ein differenziertes theoretisches Verständnis der Diffusion von Governance-Standards ermöglicht. Dieses wird auf die vorliegenden zwölf PCGKs von Bund, Landeshauptstädten und Stadtstaaten angewendet, um neue empirische Erkenntnisse für die weitere wissenschaftliche Debatte zu liefern.

Der Artikel liefert die folgenden wissenschaftlichen Beiträge: Erstens entwickelt er mit dem Qualitätsmodell ein Instrument, mithilfe dessen Konvergenz-, Divergenz- und Diffusionsmuster identifiziert werden können. Der Artikel adressiert den einschlägig formulierten Forschungsbedarf, Konvergenz „towards some kind of a normative ideal“

(Yoshikawa & Rasheed, 2009, p. 389) zu untersuchen. Hierfür stellt das Qualitätsmodell einen analytischen Referenzrahmen dar. Künftige Forschungsarbeiten können die mithilfe des Qualitätsmodells ermittelten Werte für die Gesamtdiffusion und Diffusion in einzelnen Regelungsfeldern wie Gesellschafter und Aufsichtsorgan als statistische Variable nutzen. Damit ermöglicht es das Qualitätsmodell, zu einem differenzierteren theoretischen Verständnis der Diffusion von Governance-Standards in einzelnen Regelungsfeldern beizutragen.

Zweitens liefert der Artikel über die mit dem Qualitätsmodell durchgeführte Analyse empirische Befunde zur Diffusion von international anerkannten Governance-Standards und somit zu konkreten Gestaltungsvarianten der Public Corporate Governance in deutschen Gebietskörperschaften. Die Befunde erweitern das theoretische Verständnis in der Debatte um Konvergenz, Divergenz und Isomorphismus in diesem Kontext und liefern relevante neue Erkenntnisse für die Diskussion um Governance-Mechanismen und Policy-Instrumente zur Erreichung von Politik- und Organisationszielen.

Drittens werden aus den Befunden Perspektiven für die zukünftige Forschung zu Selbstregulierung mit PCGKs im öffentlichen Sektor abgeleitet. Der Fokus liegt hierbei auf den Determinanten der Diffusion und Effekten von Unterschieden in der Qualität von PCGKs.

Für Entscheidungsverantwortliche in Politik, Verwaltung und öffentlichen Unternehmen liefert der Artikel relevante Erkenntnisse darüber, inwieweit international anerkannte Governance-Standards in PCGKs aufgenommen wurden oder nicht. Weiterhin ermöglicht das Qualitätsmodell in der Praxis eine Analyse bzw. ein Benchmarking von weiteren PCGKs und von zukünftigen Entwicklungen und kann je nach Sichtweise auch als Checkliste verwendet werden.¹ Ferner lassen sich Erkenntnisse in einzelnen Politikfeldern wie z. B. Diversität gewinnen, das mit Blick auf das kürzlich beschlossene Zweite Führungspositionengesetz (FüPoG II) besondere Aktualität besitzt.

2 Grundsachverhalte von Public Corporate Governance und Public Corporate Governance Kodizes

2.1 Relevanz von öffentlichen Unternehmen und Public Corporate Governance

Öffentliche Unternehmen sind unmittelbar oder mittelbar von einer Gebietskörperschaft oder mehreren Gebietskörperschaften beherrschte Unternehmen, entweder durch Mehrheitseigentümerschaft oder durch anderweitige Ausübung eines gleichwertigen Einflussgrades (Expertenkommission D-PCGM, 2021, S. 43; Grossi, Papenfuß & Tremblay, 2015, p. 275; OECD, 2015, S. 15; Papenfuß, 2013, S. 18). In Deutschland existieren aktuell rund 18.500 öffentliche Unternehmen, die vielfach Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge und von kritischer Infrastruktur übernehmen sollen. Auf kommunaler Ebene sind mehr als die Hälfte der öffentlich Beschäftigten nicht in der Verwaltung, sondern in öffentlichen Unternehmen tätig (Statistisches Bundesamt, 2019). Über die Hälfte der Investitionen der öffentlichen Hand werden hier von öffentlichen Unternehmen getätigt. In anderen Ländern zeigt sich eine ähnlich große Bedeu-

tung (Andrews, Ferry, Skelcher & Wegorowski, 2020; Bernier, Florio & Bance, 2020; Bruton, Peng, Ahlstrom, Stan & Xu, 2015).

Vor diesem Hintergrund besitzt Public Corporate Governance hohe Relevanz für die theoretische Debatte und die öffentliche Aufgabenerfüllung (Leixnering, Meyer & Polzer, 2020; Papenfuß, 2019; Reichard & Röber, 2019; Schaefer & Theuvsen, 2008; Schröter, Röber & Röber, 2019). Aus Perspektive der Prinzipal-Agent-Theorie soll sie die demokratische Legitimation in der entstehenden Mehrebenenkonstellation multipler Prinzipal-Agent-Beziehungen (Voorn, van Genugten & van Thiel, 2019) durchgängig gewährleisten. Auch soll sie angesichts der aus der Trennung von Eigentum und Unternehmensführung erwachsenen Steuerungsbedarfe die Steuerungsfähigkeit und -qualität der öffentlichen Hand verbessern. Public Corporate Governance kann maßgebliche Beiträge zur adäquaten Governance und zu einer integriert gedachten Steuerung von öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen im Zuge der Staats- und Verwaltungsmodernisierung leisten. Als stellvertretende Beispiele neben vielen anderen Feldern kann im Kontext der digitalen Transformation auf vielfach eingerichtete Shared-Service-Center in öffentlichen Unternehmen oder auch sog. Digitalunternehmen der öffentlichen Hand verwiesen werden. Derartige Zentralfunktionen können maßgebliche Entwicklungsbeiträge liefern, erfordern aber eine leistungsstarke Public Corporate Governance.

2.2 Relevanz und Chancen von Public Corporate Governance Kodizes

In der Public Corporate Governance kommt vielfach der Governance-Mechanismus bzw. das Policy-Instrument der Selbstregulierung zum Einsatz (Cuomo, Mallin & Zattoni, 2016, p. 226; Papenfuß & Schmidt, 2020, p. 2). Selbstregulierung ist charakterisiert durch die gemeinschaftliche Erarbeitung von Regelungen durch unterschiedliche Akteursgruppen sowie durch Freiwilligkeit und Flexibilität bei der Umsetzung des Regelwerks (Bartle & Vass, 2007, pp. 888 ff.; Papenfuß, 2021, S. 80; Töller, 2009, S. 294). Hinsichtlich der Erarbeitung der Regelungen kann Selbstregulierung auf einem Kontinuum zwischen freiwilliger und mandatierter Selbstregulierung differenziert werden (Bartle & Vass, 2007, pp. 888 ff.; J. Black, 1996, pp. 26 ff.). Mandatierte Selbstregulierung wird von staatlichen Akteur/innen beauftragt, während freiwillige Selbstregulierung ohne direkte oder indirekte staatliche Beteiligung entsteht. Hinsichtlich der Auseinandersetzung mit den Regelungen kann Selbstregulierung weiter differenziert werden zwischen einer verpflichtenden Unternehmensberichterstattung zur Umsetzung der Regelungen und einer freiwilligen Unternehmensberichterstattung hierzu.

Viele Gebietskörperschaften in Deutschland und weiteren Ländern haben Selbstregulierung mit PCGKs implementiert. Ein PCGK ist eine Zusammenstellung von Grundsätzen zur verantwortungsvollen Steuerung, Leitung und Überwachung von und in öffentlichen Unternehmen und Organisationen der öffentlichen Hand mit selbstständiger Wirtschaftsführung, die sich einschlägig bewährt haben (Papenfuß, 2019, S. 323; Spennlingwimmer, 2017, S. 85). Er ist als mandatierte Selbstregulierung zu kategorisieren, da er von dem jeweils politisch zuständigen Gremium – Stadtrat, Kreis-/ Landtag, Kabinett etc. – verabschiedet wird, nachdem das Regelwerk zuvor von staatlichen und gesellschaftlichen Akteursgruppen gemeinschaftlich erarbeitet wurde.

Vorherrschend wird die Auffassung vertreten, dass ein PCGK – eine anforderungsgerechte Ausgestaltung vorausgesetzt – nützliche Beiträge zur Verbesserung der Public

Corporate Governance leisten kann (Budäus & Srocke, 2003; Cuomo, Mallin & Zattoni, 2016; Papenfuß & Haas, 2021; Papenfuß & Schmidt, 2020; Ruter & Müller-Marques Berger, 2005).² PCGKs sollen die Grundcharakteristika der Public Corporate Governance kompakt und verständlich zusammenfassen und Unklarheiten oder Lücken in Gesetzen sowie wiederkehrende Governance-Fragen adressieren (Expertenkommission D-PCGM, 2021; Papenfuß, 2019; Papenfuß, 2013). Aus Perspektive der Prinzipal-Agent-Theorie hat die Aufgabenübertragung auf öffentliche Unternehmen zur Entstehung multipler Prinzipal-Agent-Beziehungen zwischen Öffentlichkeit, Politik, Verwaltung und Unternehmen geführt, die mit dem Problem der Informationsasymmetrien und des Moral Hazard einhergehen (Voorn, van Genugten & van Thiel, 2019, p. 673). Bei adäquater Ausgestaltung können PCGKs zur Reduzierung von Informationsasymmetrien und Agenturkosten beitragen sowie Spielräume für opportunistisches Verhalten der Agenten einschränken. Als flexibler und transparenter Vertrag zwischen allen mit der Public Corporate Governance befassten Akteur/innen können PCGKs die aus Perspektive der Prinzipal-Agent-Theorie unvollständigen Verträge zwischen Prinzipalen und Agenten konkretisieren und das Verhalten von Agenten im Sinne der Prinzipale beeinflussen (Cuomo, Mallin & Zattoni, 2016, p. 231; Papenfuß & Schmidt, 2020, p. 5).

PCGKs sind von sog. Beteiligungsrichtlinien zu unterscheiden. Sie formulieren Governance-Standards und richten sich damit insbesondere auch an die Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgane öffentlicher Unternehmen (Expertenkommission D-PCGM, 2021, S. 8). Dagegen sind Beteiligungsrichtlinien stärker formalrechtlich geprägt und formulieren Hinweise für die Verwaltung und ihre Vertreter/innen in den Unternehmensorganen (Papenfuß, 2019). Ein weiterer zentraler Unterschied ist das *comply-or-explain* Prinzip, das nur über einen PCGK für alle relevanten Akteursgruppen vollständig zur Entfaltung gebracht werden kann (Expertenkommission D-PCGM, 2021, S. 8; Papenfuß, 2019, S. 324). Es wird betont, dass der PCGK das „Herzstück“ (Bundesministerium der Finanzen, 2020) des Public Corporate Governance Systems in einer Gebietskörperschaft ist und „durch Beteiligungsrichtlinien ergänzt werden“ (Deutscher Städtetag, 2017, S. 14) kann. Vor diesem Hintergrund ist eine umfassende und differenzierte Analyse von PCGKs von großer wissenschaftlicher Relevanz.

Das *comply-or-explain* Prinzip erlaubt öffentlichen Unternehmen von Empfehlungen in einem PCGK abzuweichen, vorausgesetzt sie legen Abweichungen offen und begründen diese (Cuomo, Mallin & Zattoni, 2016, p. 223; Europäische Kommission, 2014, S. 1; Papenfuß, 2019, S. 327; Papenfuß, 2021, S. 83). Damit ermöglichen PCGKs die Berücksichtigung sektor- und unternehmensspezifischer Anforderungen und tragen auf diese Weise der hohen Heterogenität von Aufgabenträgern im öffentlichen Sektor Rechnung. Die Abgabe und Veröffentlichung der Unternehmensberichterstattung zur Umsetzung des PCGK in Form einer Entsprechenserklärung ist in der Satzung der Unternehmen zu verankern, aber bei den einzelnen Empfehlungen sieht die Grundkonzeption eines PCGK eindeutig Gestaltungsspielräume und Flexibilität vor (Expertenkommission D-PCGM, 2021, S. 42).

3 Herleitung des Qualitätsmodells

3.1 Schritte zur Herleitung des Qualitätsmodells

Der vorliegende Artikel verfolgt bei der Entwicklung des Qualitätsmodells einen Mixed-Methods-Ansatz; hierbei wurde in acht Schritten, die *Abbildung 1* grafisch veranschaulicht, sowohl induktiv als auch deduktiv vorgegangen.

Im ersten Schritt wurden Anforderungen aus den Theorien der Neuen Institutionenökonomik – Prinzipal-Agent-Theorie, Theorie der Verfügungsrechte und Transaktionskostentheorie – sowie der Stewardship-Theorie abgeleitet. Die Neue Institutionenökonomik ist ein vielfach genutzter theoretischer Rahmen in der Debatte um die Steuerung öffentlicher Unternehmen und Public Corporate Governance (Mühlenkamp, 2006; Voorn, van Genugten & van Thiel, 2019; Whincop, 2016) sowie Corporate Governance (Wright, Siegel, Keasey & Filatotchev, 2013). Es wurden alle drei Theoriestränge aus dem Theoriegebäude genutzt, um die verschiedenen Theorieperspektiven zur Reflexion der Public Corporate Governance Anforderungen zu nutzen. Dies wird mit Blick auf aktuelle wissenschaftliche Diskurse um die Stewardship-Theorie ergänzt, die von anderen Verhaltensannahmen und Menschenbildern ausgeht (Grundeis, 2008; Obermann, Velte, Gerwanski & Kordsachia, 2020). Mit Blick auf die Verhaltensweisen von verschiedenen Menschen und die Verhaltensweisen der gleichen Menschen in unterschiedlichen Einzelsituationen lässt sich die Stewardship-Theorie sehr gut heranziehen, um eine ergänzende Perspektive auf die Kriterien im Qualitätsmodell und Governance-Standards einzunehmen. Bei der Erstellung eines PCGK und für das Qualitätsmodell sind beide Theorieperspektiven hilfreich und es müssen Regelungen gefunden werden, die möglichst beiden Theorieperspektiven gerecht werden. Hier hilft bei der Gestaltung von Regelungen und Kriterien auch das *comply-or-explain* Prinzip an vielen Stellen, welches für die handelnden Akteur/innen sehr viel Spielraum für situationsgerechte und kontextbezogene Entscheidungen vorsieht.

Aus Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie (siehe hierzu auch Unterkapitel 2.2) sollen PCGKs dazu beitragen, dass sich die öffentlichen Unternehmen im Sinne der Gebietskörperschaft als Eigentümerinnen verhalten und dass ihr Verhalten beobachtbar und beurteilbar wird (Broadbent, Dietrich & Laughlin, 1996, pp. 266 ff.; Van Slyke, 2007, pp. 162 ff.). Dies kann einerseits durch den Abbau von Informationsasymmetrien über Berichtspflichten zur Zielerreichung erreicht werden (Brennan & Solomon, 2008, p. 892). Andererseits sollten Anreizsysteme eingesetzt werden, um eine Interessenangleichung zu erreichen. Hierzu eignen sich Zielvereinbarungen, die mit den Geschäftsführungsorganen der öffentlichen Unternehmen abgeschlossen werden (Daiser, 2018, S. 171; Expertenkommission D-PCGM, 2021, S. 14). Deren Einhaltung sollte auch durch Aufsichtsorgane überwacht und ihre Verantwortung durch eine entsprechende Besetzung und interne Organisation gestärkt werden.

Die Theorie der Verfügungsrechte befasst sich mit der Gestaltung von Eigentums- und Verfügungsrechten, deren Inhalt und Struktur Einfluss auf die Wertigkeit von und den Umgang mit einer Sache haben (Mühlenkamp, 2006, S. 394). Da die Verfügungsrechte über öffentliche Unternehmen fragmentiert sind, können Unsicherheiten in Bezug auf diese und Zielkonflikte, mit denen die Geschäftsführungsorgane öffentlicher Unternehmen konfrontiert sind, die Divergenz zwischen einer Gebietskörperschaft und

ihren öffentlichen Unternehmen erhöhen (Vining & Weimer, 2016, p. 163). Deshalb sollte aus dieser Perspektive betrachtet ein PCGK über die genaue Zuweisung von Eigentums- und Verfügungsrechten und die hieraus erwachsenden Rechte und Pflichten relevanter Akteursgruppen informieren.

Im Fokus der Transaktionskostentheorie stehen die Kosten, die bei einer Transaktion im Sinne eines Leistungsaustausches entstehen. Vor diesem Hintergrund werden verschiedene vertragliche und institutionelle Arrangements betrachtet, mithilfe derer eine Transaktion effizient gestaltet werden kann (Mühlenkamp, 2006, S. 398 ff.). Im Kontext öffentlicher Unternehmen bestehen komplexe Austauschbeziehungen zwischen einer Vielzahl von Akteursgruppen. Die Kosten für die Gestaltung dieser Beziehungen können mithilfe von Public Corporate Governance reduziert werden (Whincop, 2016). Bei der Entwicklung eines PCGK handelt es sich um eine Investition in eine Institution mit Spielregeln zur Koordination von Interaktionen und Transaktionen von Akteur/innen. Ein PCGK bildet eine Grundlage, deren Fehlen wiederkehrende aufwendige Abstimmungen zwischen Akteur/innen bedeuten würde. Zum Beispiel sollte in einem PCGK ein standardisiertes Berichtswesen festgelegt werden, das die Kosten für den Informationsaustausch und die Kontrolle reduzieren kann.

Die Stewardship-Theorie liefert eine hilfreiche ergänzende Perspektive auf das Verhalten der beteiligten Akteursgruppen, die sich sehr gut mit den theoretischen Perspektiven der Neuen Institutionenökonomik verbinden lassen, wie wissenschaftliche Studien zu einer integrierten Betrachtung der beiden Theorien anregen (Grundeis, 2008; Obermann, Velte, Gerwanski & Kordsachia, 2020; Van Puyvelde, Caers, Du Bois & Jegers, 2011). Die Stewardship-Theorie geht von einer Ausrichtung an übergeordneten Zielen und einem kollektiven, kooperativen und organisationsfreundlichen Verhalten der beteiligten Akteursgruppen aus. Aus dieser Perspektive ist das Verhalten der Akteursgruppen intrinsisch motiviert, vertrauenswürdig und auf Informationsaustausch bedacht (Van Slyke, 2007, p. 165). Vor diesem Hintergrund sollte mithilfe eines PCGK die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaft als Eigentümerin und öffentlichen Unternehmen bspw. dadurch gefördert werden, dass die Eigenverantwortung des Geschäftsführungsorgans und dessen Partizipation an wesentlichen Entscheidungen gewährleistet sowie Transparenz- und vertrauensfördernde Maßnahmen vorgesehen werden.

Im zweiten Schritt wurden die theoretischen Anforderungen um solche aus der wissenschaftlichen Literatur und empirischen Studien ergänzt. Im dritten Schritt erfolgte eine weitere Ergänzung durch Verlautbarungen internationaler Organisationen.

Der vierte Schritt umfasste die Konkretisierung und Ergänzung der Anforderungen auf Basis einer Analyse vorliegender Corporate Governance und Public Corporate Governance Kodizes und der konkreten Formulierung von Governance-Standards hierin. In diesem Schritt wurden auch erste vorläufige Kriterien für das Qualitätsmodell formuliert und in Regelungsfelder kategorisiert.

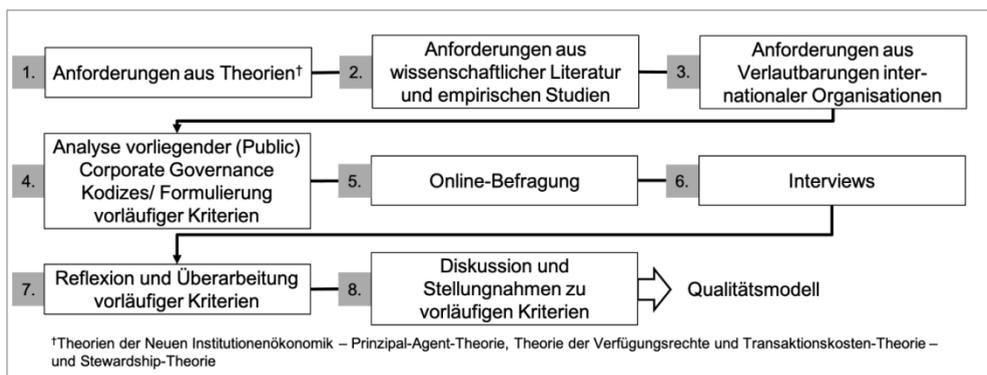
Im fünften Schritt wurde zur Prüfung der vorläufigen Kriterien zwischen April und Juni 2019 eine Online-Befragung mit 110 Teilnehmenden aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung, öffentlichen Unternehmen, der Rechnungs- und Wirtschaftsprüfung und der Unternehmensberatung durchgeführt. Die Teilnehmenden bewerteten, ob die Kriterien Governance-Standards wiedergeben, die in einem PCGK enthalten sein sollten, und gaben Rückmeldung zu ihrer Formulierung. Im sechsten Schritt wurden die Kriterien zusätzlich mit Expert/innen aus dem Feld der Public Corporate Governance im

Rahmen von unstrukturierten Einzel- und Gruppeninterviews sowie schriftlich per E-Mail diskutiert. Insgesamt wurden zwischen August und Dezember 2019 zehn Interviews mit 31 Personen mit einer durchschnittlichen Dauer von 70 Minuten geführt.

Im siebten Schritt erfolgten die Reflexion und Überarbeitung der vorläufigen Kriterien auf Grundlage der Befragung und Interviews. Im achten Schritt wurden die überarbeiteten Kriterien nochmals zur Diskussion gestellt und Akteur/innen aus dem Feld der Public Corporate Governance aus Österreich, Deutschland und der Schweiz zu Stellungnahmen eingeladen. Darüber hinaus wurden Erkenntnisse aus Debatten zu Regelungsinhalten von PCGKs auf wissenschaftlichen Konferenzen und in Expertengremien genutzt, um das Qualitätsmodell zu finalisieren. Abschließend wurde die Formulierung der Kriterien an den Governance-Standards im Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) (Expertenkommission D-PCGM, 2021), der von der Expertenkommission D-PCGM 2020 eingeführt wurde, sowie weiteren Standards gespiegelt.

Das Qualitätsmodell soll in der wissenschaftlichen Diskussion um Konvergenz und Divergenz das theoretische Verständnis über die Diffusion von Governance-Standards erweitern und erfüllt damit eine andere Funktion als der D-PCGM. Das Modell ermöglicht es, international anerkannte Governance-Standards anhand eindeutig codierbarer Kriterien in allen Regelungsfeldern eines PCGK zu identifizieren. Diese Möglichkeit bietet der D-PCGM aufgrund seines höheren Detaillierungsgrades und Umfangs, die mit einer eingeschränkten Codierbarkeit einhergehen, nicht. Das Qualitätsmodell kann dabei helfen, die Komplexität zu verringern und die Übersichtlichkeit zu erhöhen, und es liefert eingängige und gut diskutierbare Ergebnisse zur Diffusion von einzelnen Governance-Standards und Konvergenz- und Divergenz-Mustern. Auch für die Lehre an Hochschulen, die Reflexion von Governance-Ansätzen im Organisationsalltag und die Fort- und Weiterbildung bietet das Qualitätsmodell diesbezüglich wichtige Ergänzungen. Der D-PCGM enthält zudem Regelungen, die nicht auf alle Gebietskörperschaften anwendbar sind, um diese gemäß seiner Zielsetzung zur Diskussion zu stellen. Dagegen enthält das Qualitätsmodell ausschließlich international anerkannte Governance-Standards, die als solche von jeder Gebietskörperschaft in Deutschland auf allen föderalen Ebenen erfüllbar sind.

Abbildung 1: Schritte zur Entwicklung des Qualitätsmodells



Quelle: Eigene Darstellung.

Die resultierenden 200 Kriterien wurden analog zur gängigsten Struktur eines PCGK in neun Regelungsfelder kategorisiert. *Tabelle 3* in den Anlagen enthält das Qualitätsmodell. Der Detaillierungsgrad und der hieraus resultierende Umfang des Qualitätsmodells sind erforderlich, um wie angestrebt ein ganzheitliches und gleichzeitig differenziertes Verständnis zur Diffusion von bzw. Konvergenz und Divergenz zu international anerkannten Governance-Standards in allen Feldern der Public Corporate Governance zu ermöglichen. Im folgenden Unterkapitel werden die einzelnen Regelungsfelder sowie einzelne wichtige Aspekte darin dargestellt.

3.2 Übersicht über Regelungsfelder im Qualitätsmodell

(1) *Geltungsbereich, Verankerung Entsprechenserklärung und Evaluation*: Dieses Regelungsfeld definiert, für welche Unternehmen ein PCGK gilt und wie das zentrale comply-or-explain Prinzip verankert wird. Der Geltungsbereich sollte unmittelbare und mittelbare Mehrheitsbeteiligungen einer Gebietskörperschaft sowie Unternehmen sowohl in privatrechtlicher als auch öffentlich-rechtlicher Rechtsform umfassen (Deutscher Städtetag, 2017, S. 14; OECD, 2015, S. 15; Papenfuß, 2013, S. 207; Schedler, Müller & Sonderegger, 2016, S. 55 ff.). Das comply-or-explain Prinzip wird etabliert, indem Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgane durch gesellschaftsrechtliche Verankerung zur jährlichen Abgabe einer Entsprechenserklärung verpflichtet werden (Papenfuß, 2013, S. 207). Schließlich sollte ein PCGK regelmäßig überprüft und bedarfsgerecht angepasst werden.

(2) *Gesellschafterrolle, Gesellschafterversammlung und Organisationselement Beteiligungsmanagement*: Dieses Regelungsfeld präzisiert die Rolle der Gebietskörperschaft im Zusammenspiel mit den Unternehmen und betrifft auch die politischen Gremien in den Gebietskörperschaften. Mit der Verwendung des Gesellschafterbegriffs ist keine Priorisierung der verschiedenen Rollen der öffentlichen Hand (Lienhard, 2009, S. 49) verbunden. Der Begriff spiegelt vielmehr die Praxis wider, in der öffentliche Unternehmen am häufigsten in der Rechtsform einer GmbH verfasst sind und die Gebietskörperschaft die Rolle der (Mit-) Gesellschafterin innehat. Ein PCGK sollte die rechtlichen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung der Gebietskörperschaft nennen (Deutscher Städtetag, 2017, S. 5; Papenfuß, 2013, S. 130) und eine regelmäßige Überprüfung ihres Fortbestehens vorsehen (OECD, 2015, S. 17). Weiterhin sollte ein klares Zielsystem etabliert, Verantwortlichkeiten diesbezüglich festgelegt (Budäus & Hilgers, 2009, S. 886 f.; Deutscher Städtetag, 2017, S. 9; Lienhard, 2009, S. 58 ff.; Schedler, Müller & Sonderegger, 2016, S. 113 ff.) und seine Einhaltung zum Gegenstand demokratischer Rechenschaftslegung gemacht werden (OECD, 2015, S. 19). Schließlich sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, dass das Beteiligungsmanagement bei der Entscheidungsvorbereitung und -kontrolle unterstützen kann und in wesentliche Informationsflüsse eingebunden ist (Deutscher Städtetag, 2017, S. 10, 34).

(3) *Aufsichtsorgan*: In einem PCGK sollten die Aufgaben des Aufsichtsorgans festgelegt (Deutscher Städtetag, 2017, S. 41) wie auch Anforderungen an die Qualifikation seiner Mitglieder und seiner Arbeit formuliert werden (Lienhard, 2009, S. 63; OECD, 2015, S. 39, 84; Papenfuß, 2013, S. 140; Schedler, Müller & Sonderegger, 2016, S. 185 ff.;

World Bank, 2014, p. 164). Weiterhin sollten die innere Ordnung und Arbeitsweise des Aufsichtsorgans geregelt werden (OECD, 2015, S. 30, 91; World Bank, 2014, p. 192).

(4) *Zusammenwirken von Aufsichtsorgan und Geschäftsführungsorgan*: Ein PCGK sollte neben Governance-Standards, welche die Berichtspflichten des Geschäftsführungsorgans gegenüber dem Aufsichtsorgan definieren (Papenfuß, 2013, S. 161), auch solche zu den Zuständigkeiten bei der Vorbereitung von und Teilnahme an Sitzungen des Aufsichtsorgans (Papenfuß, 2013, S. 158) und zu Unternehmensgeschäften, die unter einem Zustimmungsvorbehalt des Aufsichtsorgans stehen (Deutscher Städtetag, 2017, S. 15), enthalten.

(5) *Geschäftsführungsorgan*: Governance-Standards in diesem Regelungsfeld haben zum Ziel, dem Geschäftsführungsorgan unter der Prämisse von Gemeinwohl- und Eigentümerinteressen eigenverantwortliches Handeln zu ermöglichen. Mithilfe eines PCGK soll die Rollenkonformität gestärkt werden, indem bspw. dem Geschäftsführungsorgan die Verantwortung für die Realisierung des Unternehmensgegenstands und der Zielvorgaben für das Unternehmen übertragen wird (Deutscher Städtetag, 2017, S. 41; OECD, 2015, S. 20; Papenfuß, 2013, S. 172). Zum anderen sollte dafür gesorgt werden, dass das Geschäftsführungsorgan die Eigentümerinteressen wahrt (Budäus & Hilgers, 2009, S. 887; OECD, 2015, S. 29, 85; Schedler, Müller & Sonderegger, 2016, S. 141 ff.). Ein weiterer wesentlicher Regelungsbereich ist die Auswahl und Bestellung von Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans mit dem Ziel einer professionellen und kompetenten Besetzung auch unter Berücksichtigung von Gesichtspunkten der Gleichstellung und Diversität (OECD, 2015, S. 46).

(6) *Risikomanagement, interne Revision und Compliance-Management*: Dieses Regelungsfeld regelt die Einrichtung von Risikomanagementsystemen und unternehmensinternen Kontrollen (Schedler, Müller & Sonderegger, 2016, S. 229 ff.; World Bank, 2014, p. 230). Ihre Ausgestaltung und Organisation sollten die Unternehmensorgane bei ihren unterschiedlichen Verantwortlichkeiten unterstützen und relevante Informationsasymmetrien sowie Möglichkeiten für opportunistisches Verhalten abbauen bzw. einschränken (OECD, 2015, S. 93; Papenfuß, 2013, S. 92). Dem Geschäftsführungsorgan sollte darüber hinaus die Einhaltung der Compliance und die Einrichtung eines Compliance-Management-Systems einschließlich eines Hinweisgebersystems für Beschäftigte und Dritte obliegen (Deutscher Städtetag, 2017, S. 23; OECD, 2015, S. 69-70; Schedler, Müller & Sonderegger, 2016, S. 257 ff.).

(7) *Rechnungslegung und Jahresabschluss*: Als grundlegende Publizitätspflichten öffentlicher Unternehmen richten sich Rechnungslegungsinformationen an einen breiten Adressatenkreis und dienen dazu, das Geschäftsführungsorgan für seine Tätigkeit zur Rechenschaft zu ziehen (World Bank, 2014, p. 235). Die Jahresabschlüsse öffentlicher Unternehmen sollten nach den für private Unternehmen geltenden Vorschriften aufgestellt und geprüft werden (Lienhard, 2009, S. 49; OECD, 2015, S. 27; Schedler, Müller & Sonderegger, 2016, S. 134 f.) und diverse Offenlegungsanforderungen bspw. zur Vergütung von Mitgliedern des Geschäftsführungsorgans und des Aufsichtsorgans erfüllen (OECD, 2015, S. 74; World Bank, 2014, p. 226).

(8) *Abschlussprüfung und öffentliche Finanzkontrolle*: Die Korrektheit der Finanzinformationen öffentlicher Unternehmen sollte durch eine unabhängige externe Abschluss-

prüfung bestätigt werden (World Bank, 2014, p. 235). Darüber hinaus sollte aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen der Prüfinstanzen (Papenfuß, 2013, S. 94) auch die Prüfung durch Organisationen der öffentlichen Finanzkontrolle vorgesehen werden (Deutscher Städtetag, 2017, S. 22; Schedler, Müller & Sonderegger, 2016, S. 246).

(9) *Transparenz auf der Unternehmenshomepage*: Dieses Regelungsfeld fokussiert auf qualitative Informationen über die Struktur und Governance eines öffentlichen Unternehmens sowie seine Tätigkeit (World Bank, 2014, p. 216). Sie sollten ebenso wie die Finanzberichterstattung über das Internet zugänglich sein (OECD, 2015, S. 27-28). Deshalb sollte u. a. die Veröffentlichung von Unternehmenssatzungen, Jahresabschlüssen sowie Entsprechenserklärungen auf der Unternehmenshomepage vorgesehen werden (Papenfuß, 2013, S. 202).

Die Kriterien des Qualitätsmodells geben international anerkannte Governance-Standards wieder, an denen sich alle Gebietskörperschaften unabhängig von Größe und föderaler Ebene messen lassen müssen. Dies spiegelt sich auch in den Kriterien wider, deren überwiegende Mehrheit Empfehlungen darstellen, von denen gemäß dem *comply-or-explain*-Prinzip abgewichen werden kann. In PCGKs können deshalb zwar präzisere und weitreichendere Governance-Anforderungen formuliert werden als in Gesetzen, sie sind aber gleichzeitig weniger strikt, schaffen Spielräume für situative Entscheidungen und stärken somit die Entscheidungsfreiheit öffentlicher Unternehmen. Das Qualitätsmodell trägt sowohl der Anpassungsfähigkeit der Governance-Praxis an sektor- und unternehmensspezifische Anforderungen als auch einer kontextabhängigen Ausgestaltung von PCGKs durch Formulierungsvarianten von Kriterien Rechnung.

Die Diffusion von Governance-Standards wird anhand der Anzahl der Kriterien im Qualitätsmodell gemessen, die ein PCGK erfüllt. Dieses Vorgehen entspricht anderen Studien, welche die Qualität von Corporate Governance Systemen untersuchen (Gompers, Ishii & Metrick, 2003; Larcker, Richardson & Tuna, 2007). Bedingung für die Erfüllung ist, dass der in einem Kriterium geforderte Standardinhalt vollständig in einem PCGK enthalten ist und die Formulierung dem geforderten Grad der Verbindlichkeit entspricht. Governance-Standards in einem PCGK können drei Verbindlichkeitsgrade aufweisen: Sie können als verbindliche Vorgabe (*müssen*), als Empfehlung (*sollen*) oder als Anregung (*sollten* oder *können*) formuliert sein. Da Anregungen regelmäßig keine Verpflichtung zur Offenlegung in der Entsprechenserklärung begründen, werden Governance-Standards mit diesem Verbindlichkeitsgrad durchgängig mit 0 codiert. Dies entspricht auch dem Ansatz des D-PCGM, der für PCGKs einen Verzicht auf Anregungen vorsieht. Bei einem höheren Verbindlichkeitsgrad – verbindliche Vorgabe statt Empfehlung – wird das Kriterium als erfüllt gewertet.

Da die Relevanz jedes Kriteriums in Abhängigkeit zu Zweck und Adressat/innen des jeweiligen Standardinhalts steht, werden alle Kriterien gleich gewichtet. Auch variiert die Anzahl der Kriterien zwischen den Regelungsfeldern, da die Anforderungen an einige Themen zahlreicher sind als an andere.

Wie in anderen Studien (B. Black, de Carvalho, Khanna, Kim & Yurtoglu, 2017) werden die Kriterien binär codiert (1: Erfüllung / 0: Nicht-Erfüllung). Die Codierung erfolgte händisch. Um die Reliabilität zu gewährleisten, wurden einige PCGKs unabhängig von zwei Personen codiert und die Ergebnisse der Codierung regelmäßig gemeinsam überprüft (Zattoni & Cuomo, 2008).

4 Analyse der Diffusion von Governance-Standards in PCGKs

4.1 Design der Analyse

Um die Diffusion von Governance-Standards in PCGKs zu ergründen, werden die PCGKs des Bundes sowie der Landeshauptstädte und Stadtstaaten untersucht. Diese Auswahl erlaubt die Identifizierung von Konvergenz-, Divergenz- und Diffusionsmustern über ein breites Spektrum unterschiedlicher Gebietskörperschaften hinweg. Außerdem ermöglicht das Design, die Anwendbarkeit des Qualitätsmodells für Gebietskörperschaften auf allen föderalen Ebenen zu illustrieren.

Kriterium für die Aufnahme in die Analyse war, dass ein PCGK zum 30. September 2020 auf der Internetseite einer Gebietskörperschaft öffentlich verfügbar war. Es werden neben PCGKs keine weiteren Regelwerke wie bspw. Beteiligungsrichtlinien in die Analyse einbezogen, da PCGKs gemäß ihrer zentralen Rolle in der Gesamtkonzeption der Public Corporate Governance alle relevanten Regelungsfelder vollständig abbilden sollten (siehe hierzu auch Unterkapitel 2.2). Die Analyse umfasst zwölf PCGKs des Bundes, der drei Stadtstaaten sowie von acht Landeshauptstädten, die zwischen 2005 und 2017 eingeführt wurden. Die übrigen Landeshauptstädte haben keinen PCGK veröffentlicht. Neun der zwölf untersuchten PCGKs wurden seit der Einführung überarbeitet. Untersucht wird jeweils die aktuelle Fassung des PCGK.

4.2 Befunde zur Diffusion von Governance-Standards in PCGKs

Tabelle 1 gibt die Diffusion je Gebietskörperschaft und Regelungsfeld sowie die Gesamtdiffusion in absoluten und prozentualen Werten an. In Abhängigkeit des Erkenntnisinteresses kann die Tabelle unterschiedlich gelesen werden: Mithilfe der Spalten kann die Diffusion von Governance-Standards in einem Regelungsfeld zwischen Gebietskörperschaften verglichen werden oder es kann in den Zeilen im Vergleich der Regelungsfelder die individuelle Schwerpunktsetzung einer Gebietskörperschaft in der Ausgestaltung ihres PCGK identifiziert werden.

Im Durchschnitt erreicht die Diffusion einen Wert von 76,9, was einer Erfüllung von 38,0% der Kriterien im Qualitätsmodell entspricht. Folglich diffundieren weniger als die Hälfte der im Qualitätsmodell enthaltenen Governance-Standards, was die bestehenden Weiterentwicklungsmöglichkeiten aufzeigt. Die Gesamtdiffusion divergiert zwischen 43 und 96.

Bis auf einige wenige Kriterien wird jedes Kriterium durch einen vorliegenden PCGK mindestens einmal erfüllt, was die Realisierbarkeit der Kriterien in der Praxis unterstreicht. Wenngleich keiner der untersuchten PCGKs den möglichen Maximalwert der Diffusion erreicht, zeigen sich eine Reihe anerkannter Beispiele, bei denen die Akteur/innen bereits einen vergleichsweise hohen Diffusionsgrad realisiert haben.

Im Regelungsfeld *Geltungsbereich und Entsprechenserklärung* ist die Diffusion mit durchschnittlich 47,0% am höchsten. Die PCGKs der Freien Hansestadt Bremen und der Landeshauptstädte Mainz und Schwerin erfüllen hier acht von elf Kriterien (73,0%). Am zweithöchsten ist die Diffusion in den Regelungsfeldern *Aufsichtsorgan* und *Geschäftsführungsorgan* mit durchschnittlich 44,0%. Der PCGK des Bundes erfüllt im Regelungsfeld *Aufsichtsorgan* 25 von 43 Kriterien (58,0%), die PCGKs der

Freien und Hansestadt Hamburg und der Landeshauptstadt Saarbrücken erfüllen 24 bzw. 23 Kriterien. Im Regelungsfeld *Geschäftsführungsorgan* erfüllt der PCGK der Landeshauptstadt Potsdam 24 von 39 Kriterien (62,0%) und die PCGKs der Freien und Hansestadt Hamburg und des Bundes erfüllen 23 bzw. 22 Kriterien. Im Regelungsfeld *Zusammenwirken von Aufsichtsorgan und Geschäftsführungsorgan* erreicht die Diffusion durchschnittlich 40,0%. Der PCGK der Freien und Hansestadt Hamburg erfüllt hier 12 von 18 Kriterien (67,0%). In den Regelungsfeldern *Rechnungslegung* und *Abschlussprüfung* beträgt die Diffusion durchschnittlich 36,0% bzw. 38,0%. Die PCGKs der Landeshauptstädte Stuttgart und Potsdam erfüllen hier jeweils knapp 60,0% der Kriterien im Qualitätsmodell.

Im Regelungsfeld *Gesellschafterrolle* liegt die durchschnittliche Diffusion bei 31,0%. Hier erzielt der PCGK der Landeshauptstadt Wiesbaden mit 15 von 25 Kriterien (60,0%) die höchsten Werte. Wie in Unterkapitel 2.2 veranschaulicht, ist der PCGK das zentrale Instrument im Public Corporate Governance System, weshalb auch die Governance-Standards zur Gesellschafterrolle in einem PCGK enthalten sein sollten. Zur ergänzenden Kontrolle wurden für das Regelungsfeld *Gesellschafterrolle* zusätzlich Beteiligungsrichtlinien betrachtet, die zusammen mit einem PCGK in einem Dachdokument veröffentlicht wurden. Der Bund erfüllt sechs Kriterien und Berlin vier Kriterien in den Beteiligungsrichtlinien, die nicht in den PCGKs erfüllt werden. Strukturell würde sich an den Ergebnissen auch bei einer Berücksichtigung von Beteiligungsrichtlinien nichts ändern und es ist wie herausgearbeitet konzeptionell sachgerecht und richtungsweisend, mit dem Qualitätsmodell nur PCGKs zu analysieren. Auch in der Praxis sollten die entsprechenden Governance-Standards in der Zukunft in PCGKs aufgenommen werden.

Tabelle 1: Diffusion von Governance-Standards in PCGKs

Regelungsfelder	GB	GR	AR	ZW	GF	RM	RL	AP	TR	Gesamtdiffusion
Max. mögliche Diffusion	11	25	43	18	39	9	23	22	10	200
Hamburg	5 (45%)	3 (12%)	24 (56%)	12 (67%)	23 (59%)	4 (44%)	11 (48%)	9 (41%)	5 (50%)	96 (48%)
Bremen	8 (73%)	5 (20%)	22 (51%)	10 (56%)	21 (54%)	4 (44%)	10 (43%)	9 (41%)	4 (40%)	93 (47%)
Mainz	8 (73%)	14 (56%)	17 (40%)	8 (44%)	17 (44%)	5 (56%)	8 (35%)	11 (50%)	1 (10%)	89 (45%)
Potsdam	1 (9%)	14 (56%)	21 (49%)	7 (39%)	24 (62%)	3 (33%)	3 (13%)	13 (59%)	0 (0%)	86 (43%)
Stuttgart	6 (55%)	9 (36%)	19 (44%)	8 (44%)	14 (36%)	3 (33%)	13 (57%)	12 (55%)	0 (0%)	84 (42%)
Bund	5 (45%)	3 (12%)	25 (58%)	7 (39%)	22 (56%)	2 (22%)	10 (43%)	8 (36%)	0 (0%)	82 (41%)
Schwerin	8 (73%)	11 (44%)	19 (44%)	7 (39%)	15 (38%)	2 (22%)	9 (39%)	8 (36%)	0 (0%)	79 (40%)
Saarbrücken	5 (45%)	6 (24%)	23 (53%)	7 (39%)	14 (36%)	3 (33%)	7 (30%)	10 (45%)	3 (30%)	78 (39%)
Berlin	3 (27%)	0 (0%)	20 (47%)	9 (50%)	18 (46%)	2 (22%)	12 (52%)	5 (23%)	2 (20%)	71 (36%)
Düsseldorf	3 (27%)	6 (24%)	18 (42%)	5 (28%)	17 (44%)	2 (22%)	10 (43%)	2 (9%)	0 (0%)	63 (32%)
Wiesbaden	7 (64%)	15 (60%)	10 (23%)	3 (17%)	14 (36%)	2 (22%)	3 (13%)	5 (23%)	0 (0%)	59 (30%)
Magdeburg	3 (27%)	6 (24%)	11 (26%)	3 (17%)	8 (21%)	2 (22%)	2 (9%)	8 (36%)	0 (0%)	43 (22%)
Mittelwert	5,2(47%)	7,7 (31%)	19,1 (44%)	7,2 (40%)	17,3 (44%)	2,8 (31%)	8,2 (36%)	8,3 (38%)	1,3 (13%)	76,9 (38%)

Erläuterung: Abkürzungen Regelungsfelder: GB – Geltungsbereich, Verankerung Entsprechenserklärung und Evaluation; GR – Gesellschafterrolle, Gesellschafterversammlung und Organisationselement Beteiligungsmanagement; AR – Aufsichtsorgan; ZW – Zusammenwirken von Aufsichtsorgan und Geschäftsführungsorgan; GF – Geschäftsführungsorgan; RM – Risikomanagement, interne Revision und Compliance-Management; RL – Rechnungslegung und Jahresabschluss; AP – Abschlussprüfung und öffentliche Finanzkontrolle; TR – Transparenz auf der Unternehmenshomepage

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Regelungsfeld *Risikomanagement* liegt die Diffusionsausprägung im Durchschnitt bei 31,0%. Die Landeshauptstadt Mainz erreicht hier den höchsten Diffusionsgrad (56,0%). Am geringsten ist die Diffusion im Regelungsfeld *Transparenz* mit durchschnittlich 13,0%. Hier weisen sieben PCGKs eine Diffusion von 0,0% auf, wohingegen die Freie und Hansestadt Hamburg bereits eine Diffusion von 50,0% realisiert.

Neben der Betrachtung der Regelungsfelder können einzelne Kriterien zusätzlich zu Policy-Indexes aufaddiert werden. Dies erfolgt hier mit Blick auf aktuelle Debatten um Gleichstellung und Diversität in Führungspositionen (Mensi-Klarbach, Leixnering & Schiffinger, 2019) sowie Fair Pay (Beal & Astakhova, 2017) für diese Policy-Themen. In den Diversitäts-Policy-Index fallen insgesamt sieben Kriterien, die im Qualitätsmodell mit dem Kürzel DI gekennzeichnet sind. Den Fair-Pay-Policy-Index bilden die sieben Kriterien zu Höhe und Angemessenheit der Geschäftsführervergütung. Die Diffusionswerte zeigt *Tabelle 2*.

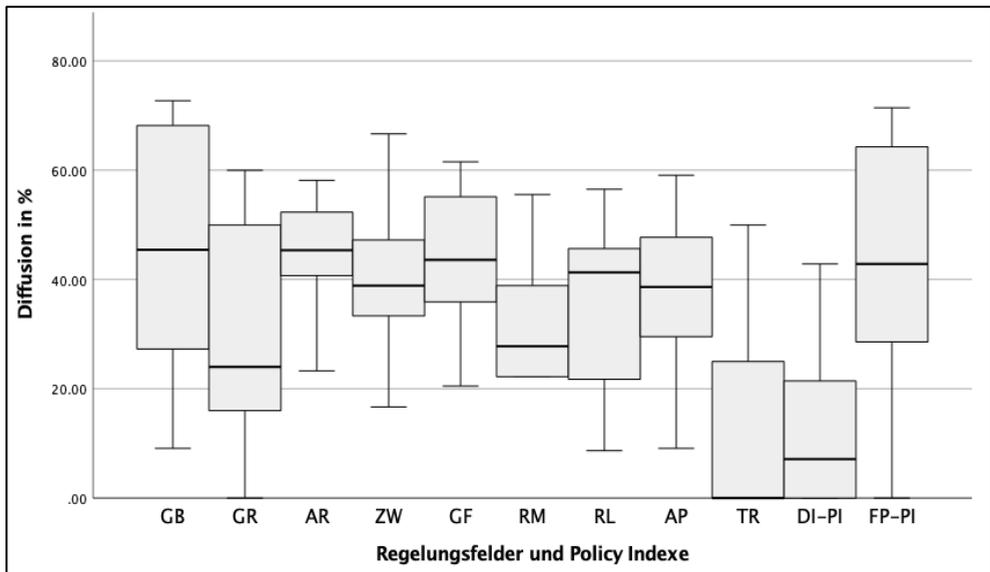
Tabelle 2: Übersicht über die Diffusionswerte für Policy Indexes

Regelungsfelder	Diversität-Policy-Index	Fair-Pay-Policy-Index
Max. mögliche Diffusion	7	7
Bund	3 (43%)	4 (57%)
Hamburg	2 (29%)	5 (71%)
Mainz	2 (29%)	2 (29%)
Berlin	1 (14%)	5 (71%)
Düsseldorf	1 (14%)	3 (43%)
Wiesbaden	1 (14%)	2 (29%)
Bremen	0 (0%)	5 (71%)
Potsdam	0 (0%)	4 (57%)
Saarbrücken	0 (0%)	3 (43%)
Stuttgart	0 (0%)	3 (43%)
Schwerin	0 (0%)	2 (29%)
Magdeburg	0 (0%)	0 (0%)
Mittelwert	0,8 (12%)	3,2 (45%)

Quelle: Eigene Darstellung.

Wie aus den Tabellen ersichtlich wird, variieren die Diffusionswerte im Vergleich der Regelungsfelder und Policy-Indexe. Die Streuung der Diffusionswerte kann ergänzend mithilfe einer Boxplot-Grafik (s. *Abbildung 2*) veranschaulicht werden. Innerhalb der grauen Box ist der Median als schwarzer Balken dargestellt. Die Begrenzungen der Boxen sind jeweils das obere und untere Quartil, in den 50,0% aller gemessenen Werte fallen. Eine größere Box wie bspw. im Regelungsfeld *Geltungsbereich und Entsprechenserklärung* zeigt an, dass die Diffusionswerte stärker variieren, während kleinere Boxen bedeuten, dass die Diffusionswerte näher beieinander liegen. Die Enden der sog. Whisker (Antennen) sind die Minimal- und Maximalwerte. Lange Antennen bedeuten einen großen Abstand zwischen diesen Werten, während kürzere Antennen wie bspw. im Regelungsfeld *Risikomanagement* einen geringen Abstand anzeigen.

Abbildung 2: Streuung der Diffusionswerte in Regelungsfeldern und Policy-Indexen



Erläuterung: Abkürzungen Regelungsfelder: GB – Geltungsbereich, Verankerung Entsprechenserklärung und Evaluation; GR – Gesellschafterrolle, Gesellschafterversammlung und Organisationselement Beteiligungsmanagement; AR – Aufsichtsorgan; ZW – Zusammenwirken von Aufsichtsorgan und Geschäftsführungsorgan; GF – Geschäftsführungsorgan; RM – Risikomanagement, interne Revision und Compliance-Management; RL – Rechnungslegung und Jahresabschluss; AP – Abschlussprüfung und öffentliche Finanzkontrolle; TR – Transparenz auf der Unternehmenshomepage

Abkürzungen Policy Indexes: DI-PI – Diversitäts-Policy-Index; FP-PI – Fair-Pay-Policy-Index

Quelle: Eigene Darstellung.

4.3 Diskussion der Befunde und Forschungsperspektiven

Die Befunde zeigen, dass die Diffusion im Vergleich von PCGKs sowie einzelnen Regelungsfeldern sehr unterschiedlich ausgeprägt ist und einschlägige Anforderungen bislang nur teilweise erfüllt werden. Neben substanziellen Erkenntnisfortschritten in der wissenschaftlichen Debatte um Konvergenz und Divergenz sind die Befunde auch in der gesellschaftspolitischen Debatte um nachhaltige Daseinsvorsorge, Vertrauen in den Staat und z. B. aktuell in der Diskussion um Regulierungsoptionen für eine stärkere Teilhabe von Frauen in Unternehmensorganen außerordentlich bedeutsam und hilfreich für die Politik- und Organisationsgestaltung.

Aus Perspektive der Prinzipal-Agent-Theorie sind die Governance-Standards zu den Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften und den Geschäftsführungsorganen der öffentlichen Unternehmen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Machen einige Gebietskörperschaften als Prinzipale stärker von einem PCGK zur Verhaltenssteuerung der Agenten Gebrauch und einen deutlicheren Steuerungs- und Kontrollanspruch geltend, verzichten andere Gebietskörperschaften auf diese Möglichkeit. Auffällig ist mit Blick auf die in der parlamentarischen Demokratie prävalente Mehrebenenkonstellation von Prinzipalen und Agenten (Voorn, van Genugten & van Thiel, 2019) zudem,

dass die Diffusionswerte zwischen den Regelungsfeldern stark divergieren. Der Abbau von Informationsasymmetrien und die Interessenangleichung werden in den PCGKs unterschiedlich stark adressiert und bezüglich der Beobachtbar- und Beurteilbarkeit des Verhaltens der Agenten zeigen sich sehr unterschiedliche Schwerpunkte und Akzente.

Aus Sicht der Theorie der Verfügungsrechte machen Gebietskörperschaften nicht umfassend von der Möglichkeit Gebrauch, deren Fragmentation mithilfe von PCGKs aufzuheben bzw. zu mildern. Für die Transaktionskostentheorie ist festzustellen, dass die Potenziale eines PCGK, die mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung verbundenen Transaktionskosten zu reduzieren, noch nicht ausgeschöpft werden. Aus Sicht der Stewardship-Theorie wird noch nicht umfassend von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, das Vertrauen durch Governance-Standards zu fördern.

Weiterhin ist für das Politikfeld Diversität insgesamt eine geringe Diffusion festzustellen. Mit Blick auf wissenschaftliche Debatten um Diversity-Management (Ritz & Thom, 2019, S. 464-465), die Debatte um soziale Nachhaltigkeit (Vereinte Nationen, 2019) und das beschlossene Zweite Führungspositionengesetz (FüPoG II) stellt sich die Frage, wie Gebietskörperschaften die Anforderungen in die PCGKs für ihre eigenen öffentlichen Unternehmen übernehmen. Zwar enthält die Hälfte der PCGKs keine Governance-Standards in diesem Bereich, es finden sich allerdings auch Beispiele, an die andere Gebietskörperschaften anknüpfen können. Im Vergleich zu Diversität diffundieren Governance-Standards zu Fair Pay zwar stärker, doch angesichts der kommunizierten gleichstellungspolitischen Ziele setzen vielerorts Gebietskörperschaften den PCGK als Policy-Instrument noch nicht systematischer ein. In diesem Kontext zeigen empirische Untersuchungen, dass die Qualität von PCGKs die Umsetzung von Policies signifikant beeinflussen kann (Papenuß & Schmidt, 2020).

Wie andere empirische Studien ist auch dieser Artikel Limitationen unterworfen. So ist eine Generalisier- und Übertragbarkeit der Befunde auf andere Gebietskörperschaften nicht möglich. Dennoch liefert dieser Artikel bereits neue Erkenntnisse für die theoretische und politische Diskussion. Weiterhin zeigen die Befunde die Diffusion zu einem bestimmten Zeitpunkt. Um die Diffusion über einen längeren Zeitraum mit Konvergenz- und Divergenzentwicklungen zu untersuchen, sollten künftige Forschungsarbeiten Längsschnittanalysen durchführen. Schließlich kann dieser Artikel keine Aussagen über die Determinanten der Diffusion treffen. Künftige Forschungsarbeiten könnten diesbezüglich zu einem besseren Verständnis der Diffusion sowie von Konvergenz und Divergenz in der Public Corporate Governance beitragen, indem sie quantitativ bspw. die finanzielle Situation einer Gebietskörperschaft, ihre Größe oder die Größe und Struktur des Beteiligungsportfolios oder die Biographien und Qualifikationen relevanter politischer Verantwortlicher und ihre berufliche Sozialisation als mögliche Determinanten international vergleichend untersuchen. Dabei sollten auch Überlegungen zu Determinanten aus anderen Forschungsdiskursen (Korac, Saliterer & Walker, 2017) aufgegriffen werden. Auch könnten supra- und internationale Organisationen Einfluss auf die Gestaltung eines PCGK insbesondere auf nationaler Ebene nehmen, indem sie bestimmte Regelungsinhalte zur Voraussetzung für Mittelzuweisungen machen.

Basierend auf den Befunden lassen sich weitere Perspektiven für künftige Forschungsarbeiten aufzeigen. Aus quantitativen und qualitativen Studien zu den Determinanten der Diffusion ließen sich neben theoretischen Erkenntnissen konkrete Handlungsempfehlungen bspw. für ein geeignetes Evaluationsintervall und geeignete Maß-

nahmen zur Befähigung von politisch-administrativen Entscheidungsverantwortlichen für die Gestaltung einer erfolgsfähigen Public Corporate Governance ableiten. Mit Blick auf die teilweise weit zurückliegenden Einführungsdaten und ggf. zwischenzeitlich erfolgte Überarbeitungen erscheinen auch komparative Untersuchungen lohnend, wie Governance-Standards im Zeitverlauf diffundieren und angepasst werden. Aus theoretischer Perspektive wäre es zudem erkenntnisreich, qualitativ zu analysieren, ob sich das in PCGKs widerspiegelnde Eigentümerverständnis im Zeitverlauf verändert.

Schließlich können künftige quantitative Studien das Qualitätsmodell verwenden, um ein statistisch verwendbares Maß für die Qualität eines PCGK in seiner Gesamtheit bzw. in einzelnen Regelungsfeldern als Einflussvariable zu erhalten. Die Qualität von PCGKs könnte sich wie angedeutet auf das Bewusstsein und Verhalten von Akteur/innen und damit auf die Erreichung politischer Ziele in Policy-Feldern auswirken. Hierbei könnten einzelne Regelungsfelder des Qualitätsmodells auch in der laufenden Forschungsdiskussion um Selbstregulierung mit Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Unternehmensführung in Nonprofit-Organisationen verwendet werden (Papenfuß, 2021).

Abgeleitet aus Befunden zum Einfluss von Regelungen auf die Personalauswahl könnte z. B. in Anlehnung an die wissenschaftliche Debatte zu Verwaltungslaufbahnen (Bach & Veit, 2018) erforscht werden, ob die Qualität von PCGKs Effekte auf die Rekrutierung von Geschäftsführer/innen oder auf die Formulierung und Erreichung von Zielgrößen zur Frauenrepräsentation in Organen und Führungspositionen öffentlicher Unternehmen hat. Überdies wäre mit Blick auf Diskurse in der Privatwirtschaft (Mensi-Klarbach, Leixnering & Schiffinger, 2019) ein international vergleichender Forschungsbeitrag dahingehend erkenntnisbringend, inwieweit Gesetzgebung für öffentliche Unternehmen erforderlich ist oder ob auch durch Selbstregulierung in hoher Qualität gleichstellungspolitische Ziele erreicht werden können.

Aus der Anwendung des Qualitätsmodells könnten (inter-) nationale Standardsetter ableiten, wie ihre Empfehlungen in der Praxis diffundieren. Die Entscheidungsverantwortlichen in den Gebietskörperschaften können über das Qualitätsmodell ermitteln, inwieweit PCGKs international anerkannten Governance-Standards entsprechen und ob sie sich eignen, um politische Zielsetzungen mittels integrierter Koordination (Hustedt & Veit, 2014; Trein et al., 2020) und Steuerung von Verwaltung und öffentlichen Unternehmen zu fördern.

5 Fazit

Dieser Artikel entwickelt ein Qualitätsmodell zur differenzierten Analyse von Diffusionsmustern international anerkannter Governance-Standards in PCGKs und trägt damit zu einem nuancierten theoretischen Verständnis von Diffusion im öffentlichen Sektor in der wissenschaftlichen Debatte um Konvergenz und Divergenz bei. Das Qualitätsmodell stellt einen analytischen Referenzrahmen dar, der wie veranschaulicht in der Forschung zu Determinanten der Diffusion von Governance-Standards und Effekten von Unterschieden in der Qualität von PCGKs genutzt werden kann. Für die Praxis ermöglicht das Qualitätsmodell Erkenntnisse darüber, inwieweit international anerkannte Governance-Standards in PCGKs aufgenommen wurden oder nicht.

Die Analyse von zwölf PCGKs deutscher Gebietskörperschaften zeigt, dass die Diffusion von Governance-Standards im Vergleich von PCGKs sowie einzelnen Regelungsfeldern (z. B. Geschäftsführungsorgan, Aufsichtsorgan) sehr unterschiedlich ausgeprägt ist und einschlägige Anforderungen bislang nur teilweise erfüllt werden. Beispielsweise wird angesichts der geringen Diffusion von Governance-Standards zur Transparenz öffentlicher Unternehmen vielerorts die Chance nicht ausgeschöpft, einen effektiven Beitrag zur Erhaltung und Stärkung von Vertrauen und Legitimität zu leisten.

Aus den empirischen Befunden können relevante neue Erkenntnisse für die theoretische und politische Diskussion um PCGKs gewonnen werden. Sie spielen in der Gesamtkonzeption der Public Corporate Governance eine zentrale Rolle und ihre erfolgsfähige Weiterentwicklung kann einen relevanten Beitrag zur Bewältigung von Herausforderungen in der öffentlichen Aufgabenerfüllung auch in Krisenzeiten leisten. Public Corporate Governance und PCGKs sind für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat von zentraler Bedeutung und bieten relevante Potenziale zur stärkeren Einbeziehung von öffentlichen Unternehmen in die weitere Staats- und Verwaltungsmodernisierung.

Anmerkungen

- * Für die wertvollen Hinweise zu früheren Versionen dieses Beitrags danken wir den beiden Gutachter/innen und den Herausgeberinnen von dms, Stephan Leixnering sowie den Teilnehmenden an der 13. Jahrestagung des Forum Junge Staats-, Verwaltungs- und Policy-Forschung. Für die wertvollen Hinweise zur Entwicklung des Qualitätsmodells danken wir Klaus-Michael Ahrend, den Teilnehmenden an der Online-Befragung und den Interviews, insbesondere Marc Hübscher, Lars Scheider und Ferdinand Schuster, den Teilnehmenden am ZUKunftssalon 2019 und 2020 an der Zeppelin Universität Friedrichshafen sowie den Mitgliedern der Expertenkommission D-PCGM.
- 1 Zum Verhältnis und Zusammenspiel zwischen Qualitätsmodell und dem Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) der Expertenkommission siehe Unterkapitel 3.1.
- 2 Siehe für eine Übersicht mit Zitaten zu Erfordernissen und Chancen von PCGKs Papenfuß (2013, S. 100) und die Internetseite des D-PCGM (pcg-musterkodex.de).

Literatur

- Aguilera, Ruth V., & Cuervo-Cazurra, Alvaro (2009). Codes of Good Governance. *Corporate Governance: An International Review*, 17(3), 376-387. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8683.2009.00737.x>.
- Andrews, Rhys, Ferry, Laurence, Skelcher, Chris, & Wegorowski, Piotr (2020). Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies. *Public Administration Review*, 80(3), 482-493. <https://doi.org/10.1111/puar.13052>.
- Bach, Tobias, & Veit, Sylvia (2018). The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2), 254-269. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux041>.
- Bartle, Ian, & Vass, Peter (2007). Self-Regulation Within the Regulatory State: Towards a new Regulatory Paradigm? *Public Administration*, 85(4), 885-905. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00684.x>.
- Beal, Brent D., & Astakhova, Marina (2017). Management and Income Inequality: A Review and Conceptual Framework. *Journal of Business Ethics*, 142(1), 1-23. <https://doi.org/10.1007/s10551-015-2762-6>.
- Bernier, Luc, Florio, Massimo, & Bance, Philippe (2020). *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*. Abingdon, New York: Routledge.

- Black, Bernard, de Carvalho, Antonio G., Khanna, Vikramaditya, Kim, Woochan, & Yurtoglu, Burcin (2017). Corporate Governance Indices and Construct Validity. *Corporate Governance: An International Review*, 25(6), 397-410. <https://doi.org/10.1111/corg.12215>.
- Black, Julia (1996). Constitutionalising Self-Regulation. *The Modern Law Review*, 59(1), 24-55. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.1996.tb02064.x>.
- Bogumil, Jörg, & Jann, Werner (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Eine Einführung* (3. Aufl.). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg, & Kuhlmann, Sabine (2015). Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten. *dms – der moderne staat*, 8(2), 237-251. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.21189>.
- Brennan, Niamh M., & Solomon, Jill (2008). Corporate Governance, Accountability and Mechanisms of Accountability: An Overview. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(7), 885-906. <https://doi.org/10.1108/09513570810907401>.
- Broadbent, Jane, Dietrich, Michael, & Laughlin, Richard (1996). The Development of Principal-Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector: Conceptual and Cultural Problems. *Critical Perspectives on Accounting*, 7(3), 259-284. <https://doi.org/10.1006/cpac.1996.0033>.
- Bruton, Garry D., Peng, Mike W., Ahlstrom, David, Stan, Christian, & Xu, Kehan (2015). State-Owned Enterprises Around the World as Hybrid Organizations. *Academy of Management Perspectives*, 29(1), 92-114. <https://doi.org/10.5465/amp.2013.0069>.
- Budäus, Dietrich, & Hilgers, Dennis (2009). Public Corporate Governance. In Peter Hommelhoff, Klaus Hopt, Axel von Werder (Hrsg.), *Handbuch Corporate Governance* (S. 883-904). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Budäus, Dietrich, & Srocke, Isabell (2003). Public-Corporate-Governance-Kodex – Ein Ansatz zur Verbesserung des Steuerungs- und Kontrollsystems im öffentlichen Sektor. In Ernst-Bernd Blümle, Helmut Pernsteiner, Robert Putschert & René C. Andeßner (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung und Nonprofit-Organisationen* (S. 79-102). Wien: Linde-Verlag.
- Bundesministerium der Finanzen (2020). Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes. Verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierung_und_Beteiligungspolitik/Beteiligungspolitik/grundsaeetze-guter-unternehmens-und-aktiver-beteiligungsfuehrung.html [08.01.2021].
- Cuomo, Francesca, Mallin, Christine, & Zattoni, Alessandro (2016). Corporate Governance Codes: A Review and Research Agenda. *Corporate Governance: An International Review*, 24(3), 222-241. <https://doi.org/10.1111/corg.12148>.
- Daiser, Peter (2018). *Corporate Governance öffentlicher Unternehmen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Deutscher Städtetag (2017). *Gute Unternehmenssteuerung. Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen*. Berlin, Köln.
- Europäische Kommission (2014). *Empfehlung der Kommission vom 09. April 2014 zur Qualität der Berichterstattung über die Unternehmensführung („Comply or Explain“)* (2014/208/EU).
- Expertenkommission D-PCGM (2021). *Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM)*, Hrsg. Ulf Papenfuß, Klaus-Michael Ahrend & Kristin Wagner-Krechlok, in der Fassung vom 15. Januar 2021. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.26190.48961>.
- Friedländer, Benjamin (2020). Kommunale Gesamtsteuerung öffentlicher Aufgaben: Konzeptionelle Idee und Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung. *dms – der moderne staat*, 13(2), 464-485. <https://doi.org/10.3224/dms.v13i2.11>.
- George, Bert, Van de Walle, Steven, & Hammerschmid, Gerhard (2019). Institutions or Contingencies? A Cross-Country Analysis of Management Tool use by Public Sector Executives. *Public Administration Review*, 79(3), 330-342. <https://doi.org/10.1111/puar.13018>.
- Gompers, Paul A., Ishii, Joy L., & Metrick, Andrew (2003). Corporate Governance and Equity Prices. *Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 107-155. <https://doi.org/10.2139/ssrn.278920>.

- Greiling, Dorothea, & Schaefer, Christina (2020). Public Accountability of State-owned Enterprises. Approaches and Research trends. In Luc Bernier, Massimo Florio & Philippe Bance (Eds.), *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises* (pp. 460-478). London, New York: Routledge.
- Grossi, Giuseppe, Papenfuß, Ulf, & Tremblay, Marie-Soleil (2015). Corporate Governance and Accountability of State-Owned Enterprises. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), 274-285. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2015-0166>.
- Grundei, Jens (2008). Are Managers Agents or Stewards of Their Principals? *Journal für Betriebswirtschaft*, 58(3), 141-166. <https://doi.org/10.1007/s11301-008-0038-2>.
- Hustedt, Thurid, & Veit, Sylvia (2014). Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren. *dms – der moderne staat*, 7(1), 17-36. <https://doi.org/10.3224/dms.v7i1.16234>.
- Klausen, Jan E., & Winsvold, Marte (2019). Corporate Governance and Democratic Accountability: Local State-Owned Enterprises in Norway. *Journal of Public Policy*, 1-24. <https://doi.org/10.1017/S0143814X19000229>.
- Korac, Sanja, Saliterer, Iris, & Walker, Richard M. (2017). Analysing the Environmental Antecedents of Innovation Adoption Among Politicians and Public Managers. *Public Management Review*, 19(4), 566-587. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200119>.
- Kuhlmann, Sabine (2010). New Public Management for the ‘Classical Continental European Administration’: Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy. *Public Administration*, 88(4), 1116-1130. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01869.x>.
- Larcker, David F., Richardson, Scott A., & Tuna, Irem (2007). Corporate Governance, Accounting Outcomes, and Organizational Performance. *The Accounting Review*, 82(4), 963-1008. <https://doi.org/10.2308/accr.2007.82.4.963>.
- Lasar, Andreas, Buchholz, Gabriele, & Hellenbrand, Andreas (2011). Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung. *dms – der moderne staat*, 4(1), 225-247. <https://doi.org/10.3224/dms.v4i1.5150>.
- Leixnering, Stephan, Meyer, Renate E., & Polzer, Tobias (2020). Hybrid Coordination of City Organizations: The Rule of People and Culture in the Shadow of Structures. *Urban Studies*. <https://doi.org/10.1177/0042098020963854>.
- Lienhard, Andreas (2009). Grundlagen der Public Corporate Governance. In Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaf-tungsrecht – öffentliches Dienstrecht* (Jahrbuch 2, S. 43-77). Bern.
- Mensi-Klarbach, Heike, Leixnering, Stephan, & Schiffinger, Michael (2019). The Carrot or the Stick: Self-Regulation for Gender-Diverse Boards via Codes of Good Governance. *Journal of Business Ethics*. <https://doi.org/10.1007/s10551-019-04336-z>.
- Mühlenkamp, Holger (2006). Öffentliche Unternehmen aus der Sicht der Neuen Institutionen-ökonomik. *ZögU Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 29(4), 390-417. <https://doi.org/10.5771/0344-9777-2006-4-390>.
- Obermann, Jörn, Velte, Patrick, Gerwanski, Jannik, & Kordsachia, Othar (2020). Mutualistic Symbiosis?: Combining Theories of Agency and Stewardship Through Behavioral Characteristics. *Management Research Review*, 43(8), 989-1011. <https://doi.org/10.1108/MRR-07-2019-0317>.
- OECD (2015). *OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015*. <https://doi.org/10.1787/9789264251526-de>.
- Papenfuß, Ulf (2013). *Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Papenfuß, Ulf (2019). Public Corporate Governance. In Sylvia Veit, Christoph Reichard, & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (5. Auflage, S. 319-331). https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2_29-1.
- Papenfuß, Ulf (2021). Selbstregulierung mit Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Unternehmensführung in Gemeinwirtschaft und Nonprofit-Organisationen. *Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl*, 44(1), 79-94. <https://doi.org/10.5771/2701-4193>.

- Papenfuß, Ulf, & Haas, Maximilian (2021). *Nutzung des Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex in Gebietskörperschaften: Befunde und Zukunftschancen*. Friedrichshafen. Verfügbar unter <https://www.zu.de/lehrstuehle/pmpp/downloads.php>.
- Papenfuß, Ulf, & Schmidt, Christian A. (2020). Understanding Self-Regulation for Political Control and Policymaking: Effects of Governance Mechanisms on Accountability. *Governance*. <https://doi.org/10.1111/gove.12549>.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2020). *Kommunen als zentrale Akteure nachhaltiger Entwicklung*. Verfügbar unter: https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2020/11/20201120_RNE_Stellungnahme_an_den_StS-Ausschuss_fuer_Nachhaltige_Entwicklung_zur_kommunalen-Nachhaltigkeit.pdf [31.05.2021].
- Reichard, Christoph, & Röber, Manfred (2019). Organisationspolitische Optionen für öffentliche Aufgaben – Verselbständigung, Auslagerung und Privatisierung. In Sylvia Veit, Christoph Reichard, & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (5. Auflage, S. 263-274). https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2_24-1.
- Ritz, Adrian, & Thom, Norbert (2019). *Public Management. Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen* (6. Aufl.). Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Ruter, Rudolf X., & Müller-Marques Berger, Thomas (2005). Corporate Governance und öffentliche Unternehmen. In Norbert Pfitzer, & Peter Oser (Hrsg.), *Deutscher Corporate Governance Kodex: Ein Handbuch für Entscheidungsträger* (S. 437-468). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Schaefer, Christina, & Theuvsen, Ludwig (2008). Public Corporate Governance: Rahmenbedingungen, Instrumente, Wirkungen. *ZögU Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Beiheft(36), 7-16.
- Schedler, Kuno, Müller, Roland, & Sonderegger, Roger W. (2016). *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis* (3. Aufl.). Bern: Haupt Verlag.
- Schmidhuber, Lisa, Ingrams, Alex, & Hilgers, Dennis (2020). Government Openness and Public Trust: The Mediating Role of Democratic Capacity. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.13298>.
- Schmitt, Carina (2011). Der Staat als Unternehmer bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen – Konvergenz im internationalen Vergleich? *dms – der moderne staat*, 4(1), 209-224. <https://doi.org/10.3224/dms.v4i1.5149>.
- Schröter, Eckhard, Röber, Manfred, & Röber, Jörg (2019). Re-Discovering the Political Rationale of Public Ownership. *ZögU Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 42(3), 198-214. <https://doi.org/10.5771/0344-9777-2019-3-198>.
- Schwarting, Gunnar (2013). Public Corporate Governance – Bessere Steuerung kommunaler Unternehmen? *ZögU Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 36(2-3), 191-208. <https://doi.org/10.5771/0344-9777-2013-2-3-191>.
- Spennlingwimmer, Tanja (2017). *Der Public Corporate Governance Kodex in öffentlichen Unternehmen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Statistisches Bundesamt (2019). Fonds, Einrichtungen, Unternehmen. Verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Fonds-Einrichtungen-Unternehmen/_inhalt.html [26.01.2021].
- Töller, Annette E. (2009). Freiwillige Regulierung zwischen Staat und Markt: Der Deutsche Corporate Governance-Kodex (DCGK). *dms - der moderne staat*, 2, 293-313.
- Trein, Philipp, Biesbroek, Robbert, Bolognesi, Thomas, Cejudo, Guillermo M., Duffy, Robert, Hustedt, Thurid & Meyer, Iris (2020). Policy Coordination and Integration: A Research Agenda. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.13180>.
- Van Genugten, Marieke L., van Thiel, Sandra, & Voorn, Bart (2020). Local Governments and Their Arm's Length Bodies. *Local Government Studies*, 46(1), 1-21. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1667774>.
- Van Puyvelde, Stijn, Caers, Ralf, Du Bois, Cind, & Jegers, Marc (2011). The Governance of Nonprofit Organizations: Integrating Agency Theory With Stakeholder and Stewardship

- Theories. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(3), 431-451.
<https://doi.org/10.1177/0899764011409757>.
- Van Slyke, David M. (2007). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157-187. <https://doi.org/10.1093/jopart/mul012>.
- Vereinte Nationen (2019). *World Public Sector Report 2019. Sustainable Development Goal 16: Focus on Public Institutions*. New York.
- Vining, Aidan R., & Weimer, David L. (2016). The Challenges of Fractionalized Property Rights in Public-Private Hybrid Organizations: The Good, the bad, and the Ugly. *Regulation & Governance*, 10(2), 161-178. <https://doi.org/10.1111/rego.12086>.
- Voorn, Bart, van Genugten, Marieke L. & van Thiel, Sandra (2019). Multiple Principals, Multiple Problems: Implications for Effective Governance and a Research Agenda for Joint Service Delivery. *Public Administration*, 97(3), 671-685. <https://doi.org/10.1111/padm.12587>.
- Whincop, Michael J. (2016). *Corporate Governance in Government Corporations*. New York: Routledge.
- World Bank. (2014). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit*. Washington, D.C.
- Wright, Mike, Siegel, Donald S., Keasey, Kevin, & Filatotchev, Igor (2013). *The Oxford Handbook of Corporate Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Yoshikawa, Toru, & Rasheed, Abdul A. (2009). Convergence of Corporate Governance: Critical Review and Future Directions. *Corporate Governance: An International Review*, 17(3), 388-404. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8683.2009.00745.x>.
- Zattoni, Alessandro, & Cuomo, Francesca (2008). Why Adopt Codes of Good Governance? A Comparison of Institutional and Efficiency Perspectives. *Corporate Governance: An International Review*, 16(1), 1-15. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8683.2008.00661.x>.

*Anschrift der Autor*innen*

Prof. Dr. Ulf Papenfuß, Zeppelin Universität, Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Am Seemooser Horn 20, 88045 Friedrichshafen, E-Mail: ulf.papenfuss@zu.de.

Kristin Wagner-Krechlok, Zeppelin Universität, Lehrstuhl für Public Management & Public Policy, Am Seemooser Horn 20, 88045 Friedrichshafen, E-Mail: Kristin.Wagner-Krechlok@zu.de.

Anhang

Tabelle 3: Qualitätsmodell

1. Geltungsbereich, Verankerung Entsprechenserklärung und Evaluation	
	Geltungsbereich
01	Der PCGK gilt für alle Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Gebietskörperschaft mehrheitlich unmittelbar beteiligt ist.
02	Der PCGK gilt für Unternehmen, die Teil eines Konzerns sind und an denen eine Mehrheitsbeteiligung der Gebietskörperschaft besteht. (Es zählt auch: ...für Unternehmen, an denen die Gebietskörperschaft mehrheitlich mittelbar beteiligt ist.)
03	Der PCGK gilt für Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht der Gebietskörperschaft unterstehen.
04	Bei Unternehmen, an denen die Gebietskörperschaft mindestens den vierten Teil der Anteile hält, wirken deren Bevollmächtigte auf die Anwendung des PCGK hin. (Es zählt auch: Unternehmen, an denen die Gebietskörperschaft mindestens den vierten Teil der Anteile hält, wird der PCGK zur Anwendung empfohlen.)

Verankerung und inhaltliche Ausgestaltung Entsprechenserklärung (als Bestandteil des Corporate Governance Berichts/ der Erklärung zur Unternehmensführung)

- 05 Das Beteiligungsmanagement der Gebietskörperschaft soll darauf hinwirken, dass deren Bevollmächtigte in den Unternehmensorganen die Verankerung des PCGK in der Unternehmenssatzung oder durch Beschluss in der Gesellschafterversammlung sicherstellen. (Es zählt auch: Die Verankerung des PCGK in der Unternehmenssatzung oder durch Gesellschafterbeschluss wird sichergestellt.)
- 06 Geschäftsführungsorgan (GO) und Aufsichtsorgan (AO) berichten jährlich im Corporate Governance Bericht/ in der Erklärung zur Unternehmensführung, der/die in den Lagebericht oder alternativ als Anlage zum Anhang in den Jahresabschluss aufzunehmen ist, über die Corporate Governance des Unternehmens. (Es zählt auch: ...berichten jährlich über die Corporate Governance des Unternehmens. /...geben jährlich eine Entsprechenserklärung ab.)
- 07 GO und AO erklären jährlich als Teil des Corporate Governance Berichts/der Erklärung zur Unternehmensführung, dass den Empfehlungen des PCGK entsprochen wurde und wird (Zukunftsorientierung).
- 08 GO und AO erklären jährlich als Teil des Corporate Governance Berichts/der Erklärung zur Unternehmensführung, welche Empfehlungen des PCGK nicht angewendet wurden oder werden und warum nicht (Abweichungsbegründung). (Es zählen auch: Die Unternehmen können hiervon abweichen, sind dann aber verpflichtet dies jährlich offenzulegen und zu begründen. / Wenn von Empfehlungen abgewichen wird, ist dies nachvollziehbar zu begründen.)
- 09 Eine Abweichung von einer Empfehlung ist nicht als Mangel zu verstehen. (Es zählt auch: ...kann im Interesse einer guten Unternehmensführung liegen.)
- 10 Das politisch zuständige Gremium der Gebietskörperschaft legt fest, dass sich die Gebietskörperschaft nur dann an einem Unternehmen mehrheitlich beteiligt, wenn dessen Bindung an den PCGK in der Unternehmenssatzung festgelegt wird. (Es zählt auch: Die Gebietskörperschaft soll sich nur dann an einem Unternehmen neu mehrheitlich beteiligen...)

Überprüfung und Anpassung

- 11 Der PCGK soll regelmäßig überprüft und bei Bedarf angepasst werden. (Es zählt auch: ...soll jährlich/ regelmäßig überprüft werden.)

2. Gesellschafterrolle, Gesellschafterversammlung und Organisationselement Beteiligungsmanagement

Gesellschafterrolle (schließt alle Rollen der öffentlichen Hand wie u.a. Eigentümer- und Gewährleisterrolle ein)

- 12 Der PCGK nennt die rechtlichen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung bzw. die Anforderung an die öffentliche Hand für die Gründung von und Beteiligung an einem Unternehmen.
- 13 Die Gebietskörperschaft soll in angemessenen Zeitintervallen prüfen, inwieweit die wirtschaftliche Betätigung den rechtlichen Voraussetzungen und Anforderungen entspricht.
- 14 Die Gebietskörperschaft legt als Gesellschafter den Gegenstand des Unternehmens als erste strategische Ausrichtung und abgeleitet aus übergeordneten strategischen Zielen der Gebietskörperschaft im Hinblick auf den öffentlichen Auftrag des Unternehmens in dessen Satzung fest, der nur mit Zustimmung der Gesellschafter geändert werden kann. (Es zählt auch: Die Gesellschafter legen den Gegenstand des Unternehmens fest.)
- 15 Die Gebietskörperschaft soll als Gesellschafter aus den übergreifenden Zielen der Gebietskörperschaft, den Beschlüssen des politisch zuständigen Gremiums der Gebietskörperschaft sowie unter Berücksichtigung der maßgeblichen Stakeholder-Interessen die von ihr verfolgten Ziele bezüglich des jeweiligen Unternehmens ableiten, die das gesetzlich vorgeschriebene wichtige öffentliche Interesse mit Leistungs-/ Wirkungszielen und Finanzzielen einschließlich Nachhaltigkeitszielen veranschaulichen. (Es zählt auch: Die Gesellschafter sollen Gesellschafterziele festlegen.)
- 16 Die Bevollmächtigten der Gebietskörperschaft in den Unternehmensorganen sollen darauf hinwirken, dass das GO auf der Grundlage der Gesellschafterziele die Unternehmensstrategie entwickelt, diese mit dem AO abstimmt, sie auf Empfehlung des AO in der Gesellschafterversammlung beschließen lässt und mit dem AO in regelmäßigen Abständen den Stand der Strategieumsetzung erörtert. (Es zählt auch: Das GO soll auf der Grundlage der Gesellschafterziele die Unternehmensstrategie entwickeln, mit dem AO abstimmen und in regelmäßigen Abständen mit ihm den Stand der Strategieumsetzung erörtern.)
- 17 Die Gebietskörperschaft soll als Gesellschafter auf Grundlage der Gesellschafterziele und der Unternehmensstrategie einmal im Jahr eine Zielvereinbarung mit dem Geschäftsführungsorgan oder den einzelnen Mitgliedern für das Unternehmen abschließen und dabei prüfen, ob die Zielvereinbarung ohne oder mit erfolgsbezogener/variabler Vergütung abgeschlossen wird und ob mehrjährige oder einjährige Perioden für die zu realisierenden Ergebnisse vereinbart werden. (Es zählt auch: Die Gebietskörperschaft soll einmal im Jahr...abschließen.)
- 18 Die Gebietskörperschaft soll einmal jährlich eine aussagekräftige Übersicht für die einzelnen Politikfelder erstellen, welche Unternehmen wie viele Finanzmittel der Gebietskörperschaft erhalten und welche Ziele sie verfolgen, und sie dem Haushaltsplan als zusammenfassende Darstellung des Unternehmensportfolios der Gebietskörperschaft beifügen. (Es zählt auch: Die Gebietskörperschaft soll...erstellen, welche Unternehmen wie viele Finanzmittel der Gebietskörperschaft erhalten und welche Ziele sie verfolgen.)
- 19 Das politisch zuständige Gremium oder sein Beteiligungsausschuss soll regelmäßig durch das GO oder das Beteiligungsmanagement in nichtöffentlicher Sitzung über für die Gesellschafterziele wesentlichen Belange sowie relevante Aspekte im Kontext der Feststellung des Jahres- bzw. Konzernabschlusses und der Verwendung des Jahresergebnisses informiert werden. (Es zählt auch: ...soll regelmäßig über für die politische Kontrolle der Gesellschafterziele wesentlichen Belange informiert werden.)

- 20 Das Beteiligungsmanagement erstellt den Beteiligungsbericht der Gebietskörperschaft, in dem es jährlich zusammenfassend auch über die Abgabe der Entsprechenserklärungen durch die Unternehmen sowie über den grundsätzlichen Umgang mit Empfehlungen für den Gesellschafter berichtet, und soll ihn auf deren Internetseite dauerhaft veröffentlichen. (*Es zählt auch:* Die Gebietskörperschaft veröffentlicht einen Beteiligungsbericht im Internet.)
- 21 Das politisch zuständige Gremium soll als Gesamtgremium einmal jährlich den Beteiligungsbericht behandeln. Gesellschafterversammlung
- 22 Die Gebietskörperschaft nimmt ihre Rechte als Gesellschafterin in der Gesellschafterversammlung wahr und übt dort ihr Stimmrecht aus. (*Es zählt auch:* ...nimmt ihre Rechte als Gesellschafterin in der Gesellschafterversammlung wahr.)
- 23 Der PCGK nennt die Person, die die Gebietskörperschaft in der Gesellschafterversammlung vertritt.
- 24 Die Gebietskörperschaft soll als Gesellschafterin prüfen, ob sie ein fakultatives AO einrichtet. Sofern kein AO eingerichtet wird, übernimmt die Gesellschafterversammlung dessen Aufgaben. (*Es zählt auch:* Die Gebietskörperschaft beteiligt sich nur an Unternehmen, in denen ein AO eingerichtet ist.)
- 25 Der PCGK nennt mindestens eine der folgenden über die in § 46 GmbHG hinausgehenden Entscheidungsbefugnisse der Gesellschafterversammlung: (1) Bestellung und Abberufung des AO, (2) Entlastung des AO, (3) Beschluss des Wirtschaftsplans.
- 26 Bei der Beschlussfassung der Gesellschafterversammlung über die Entlastung des AO darf kein/-e Vertreter/-in der Gebietskörperschaft, der/ die selbst Mitglied im AO ist, mitwirken.

Organisationselement Beteiligungsmanagement

- 27 Die Verwaltungsführung der Gebietskörperschaft soll für den Aufbau eines wirkungsvollen Beteiligungsmanagements für alle Unternehmen der Gebietskörperschaft sorgen und dieses qualitativ und quantitativ in angemessener Form personell und materiell ausstatten. (*Es zählt auch:* ...soll das Beteiligungsmanagement angemessen personell und materiell ausstatten.)
- 28 Der PCGK nennt mindestens zwei der folgenden Aufgaben des Beteiligungsmanagements: (1) Beteiligungsverwaltung, (2) Beteiligungscontrolling, (3) Mandatsbetreuung.
- 29 Das Beteiligungsmanagement soll ein Zielcontrolling durchführen und die Erreichung der Gesellschafterziele einschließlich der Umsetzung des strategischen Unternehmenskonzepts und des jährlichen Wirtschaftsplans sowie die Erreichung der mit den GO vereinbarten Ziele anhand von Kennzahlen und Indikatoren in einem unterjährigen Berichtswesen in Form von Quartalsberichten regelmäßig überprüfen. (*Es zählt auch:* ...soll regelmäßig die Erreichung der Gesellschafterziele überprüfen.)
- 30 Das Beteiligungsmanagement berichtet der Verwaltungsführung und dem für Beteiligungen verantwortlichen Ausschuss regelmäßig über die Ergebnisse des Zielcontrollings.
- 31 Das Beteiligungsmanagement soll die Sitzungsunterlagen für das AO im Rahmen der Mandatsbetreuung sichten und Stellungnahmen mit Empfehlungen bezüglich zu stellender Fragen und/oder konkreten Beschlüssen erstellen.
- 32 Ein/-e Vertreter/-in des Beteiligungsmanagements soll im Rahmen des rechtlich Möglichen als Mitglied oder Gast an den Sitzungen des AO teilnehmen. (*Es zählt auch:* ...soll als Mitglied oder Gast an den Sitzungen des AO teilnehmen.)
- 33 Die auf Veranlassung der Gebietskörperschaft in das AO entsandten Mitglieder sollen unter Einhaltung der Verschwiegenheitspflicht die Verwaltungsführung unter Einbindung des Beteiligungsmanagements über Sachverhalte informieren, die für die Wahrnehmung der Gesellschafterrolle und die Entscheidungsvorbereitung wesentlich sind.
- 34 Das GO soll den Wirtschaftsplan rechtzeitig vor der Beschlussfassung in dem entsprechenden Unternehmensorgan mit der Verwaltungsführung unter Einbindung des Beteiligungsmanagements im Entwurf abstimmen (Wirtschaftsplangespräch).
- 35 Das GO soll im Wirtschaftsplan in allgemein verständlicher Form darstellen, welche Sponsoringleistungen an welche Organisationen geplant sind.
- 36 Das GO soll dem Beteiligungsmanagement die Eckpunkte des Jahres- bzw. Konzernabschlusses darlegen, damit Besonderheiten, Bilanzierungsfragen, insbesondere die Ausübung von Wahlrechten, und Auswirkungen auf den Haushalt der Gebietskörperschaft vorab diskutiert und Vereinbarungen besser umgesetzt werden können.

3. Aufsichtsorgan

Grundsätzliches und Aufgaben

- 37 Das AO überwacht und berät das GO regelmäßig bei der Leitung des Unternehmens und ist in Entscheidungen von grundlegender Bedeutung für das Unternehmen einzubinden. (*Es zählt auch:* Das AO überwacht und berät das GO regelmäßig.)
- 38 Der PCGK nennt folgende Gegenstände der Überwachung durch das AO: Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Entscheidungen des GO.
- 39 Der PCGK nennt folgende Gegenstände der Überwachung durch das AO: Betätigung des Unternehmens im Rahmen seiner satzungsmäßigen Aufgaben und Beachtung der maßgebenden Bestimmungen. (*Es zählt auch:* ..., ob sich das Unternehmen im Rahmen seiner satzungsmäßigen Aufgaben betätigt.)

- 40 Der PCGK nennt folgende Gegenstände der Überwachung durch das AO: Führung der Geschäfte mit der Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Mitglieds des GO.
- 41 Das AO soll sich eine Geschäftsordnung geben. (*Es zählt auch:* Die Gesellschafterversammlung gibt dem AO eine Geschäftsordnung.)
- 42 Das AO soll regelmäßig beurteilen, wie wirksam das AO insgesamt und seine Ausschüsse ihre Aufgaben erfüllen und welche Implikationen für zukünftige Maßnahmen sich hieraus ergeben, und in der Erklärung zur Unternehmensführung berichten, ob und wie eine Selbstbeurteilung durchgeführt wurde. (*Es zählt auch:* Das AO soll regelmäßig die Effizienz seiner Tätigkeit überprüfen. / Das AO führt regelmäßig eine Selbstüberprüfung durch.)
- 43 Der AO-Vorsitz koordiniert die Arbeit des AO und leitet dessen Sitzungen.
- 44 Der AO-Vorsitz koordiniert die Arbeit des AO, leitet dessen Sitzungen und nimmt dessen Belange nach außen wahr.
- 45 Der AO-Vorsitz soll mit dem GO regelmäßig Kontakt halten, mit ihm die Strategie, die Geschäftsentwicklung und das Risikomanagement des Unternehmens beraten. Er/ Sie wird über wichtige Ereignisse, die für die Beurteilung der Lage und Entwicklung sowie für die Leitung des Unternehmens von wesentlicher Bedeutung sind, unverzüglich durch das GO informiert und soll sodann das AO unterrichten und erforderlichenfalls eine außerordentliche Sitzung des AO einberufen.

Zusammenfassung

- 46 Das AO ist so zusammenzusetzen, dass seine Mitglieder insgesamt über die zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen. (*Es zählt auch:* Mitglied eines AO darf nur sein, wer über...verfügt.)
- 47 Der Gesellschafter soll für die Zusammensetzung des AO konkrete Ziele benennen und ein Kompetenzprofil in Bezug auf die von ihm entsandten Mitglieder erarbeiten.
- 48 Das Aufsichtsorgan soll sich zu mindestens 30 Prozent aus Frauen und zu mindestens 30 Prozent aus Männern zusammensetzen. (*Es zählt auch:* Bei der Zusammensetzung des AO sind die Anforderungen des Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst umzusetzen.)
- 49 Bei der Zusammensetzung des AO soll Diversität berücksichtigt werden.
DI
- 50 Es soll zumindest ein externes und unabhängiges Mitglied mit ausgewiesener fachlicher Eignung und/ oder Branchenkenntnissen in das AO entsendet werden.
- 51 Ehemalige Mitglieder des GO sollen dem AO erst zwei Jahre nach dem Ende ihrer Geschäftsführertätigkeit angehören. (*Es zählt auch:* ...sollen dem AO nicht angehören.)
- 52 Dem AO sollen keine Mitglieder angehören, die in einer persönlichen oder geschäftlichen Beziehung zu dem Unternehmen, dessen Organen, einem kontrollierenden Gesellschafter oder einem mit diesem verbundenen Unternehmen stehen, die einen wesentlichen und nicht nur vorübergehenden Interessenkonflikt begründen kann. (*Es zählt auch:* Mitglied des AO soll nicht sein, wer in einer persönlichen oder geschäftlichen Beziehung zu dem Unternehmen und dessen Organen steht, ...)
- 53 Jedes Mitglied des AO soll entsprechend seiner Qualifikation und Vorkenntnisse gezielt ausgewählte Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten wahrnehmen. (*Es zählt auch:* ...soll Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten wahrnehmen.)

Interessenkonflikte

- 54 Die Mitglieder des AO sind dem Unternehmenswohl verpflichtet und dürfen bei ihren Entscheidungen weder persönliche Interessen verfolgen noch Geschäftschancen für sich nutzen, die dem Unternehmen zustehen. (*Es zählt auch:* ...sind dem Unternehmensinteresse/ -zweck verpflichtet.)
- 55 Geschäfte zwischen dem Unternehmen und Mitgliedern des AO sowie ihnen nahestehenden Personen oder ihnen persönlich nahestehenden Unternehmen sollen unterbleiben. (*Es zählt auch:* ...sollen branchenüblichen Standards entsprechen und nur mit Zustimmung des AO als Gesamtgremium abgeschlossen werden.)
- 56 Berater- und sonstige Dienstleistungs- und Werkverträge eines Mitglieds des AO mit dem Unternehmen sollen nicht oder nur mit Zustimmung des AO als Gesamtgremium abgeschlossen werden.
- 57 Das Unternehmen soll Mitgliedern des AO sowie ihren Angehörigen keine Kredite gewähren. (*Es zählt auch:* ...soll Mitgliedern des AO sowie ihren Angehörigen Kredite nur zu marktüblichen Bedingungen und mit Zustimmung des AO als Gesamtgremium gewähren.)
- 58 Mitglieder des AO sollen keine Organfunktion oder Beratungsaufgaben bei wesentlichen Wettbewerbern des Unternehmens ausüben.
- 59 Jedes Mitglied des AO soll Interessenkonflikte, insbesondere solche die aufgrund einer Beratung oder Organfunktion bei Kunden, Lieferanten, Kreditgebern oder sonstigen Geschäftspartnern entstehen können, unverzüglich dem AO offenlegen und mindestens einmal jährlich eine Erklärung darüber abgeben, ob Interessenkonflikte bestehen. (*Es zählt auch:* ...unverzüglich dem AO offenlegen.)
- 60 Das AO soll in seinem Bericht an die Gesellschafterversammlung über aufgetretene Interessenkonflikte und deren Behandlung informieren.
- 61 Wesentliche und nicht nur vorübergehende Interessenkonflikte in der Person eines Mitglieds des AO sollen zur Beendigung des Mandats führen.

Bildung und Aufgaben von Ausschüssen

- 62 Das AO soll fachlich qualifizierte Ausschüsse bilden.
- 63 Die jeweiligen Ausschussmitglieder und der Ausschussvorsitz sollen regelmäßig an das AO über die Arbeit der Ausschüsse berichten. *(Es zählt auch: Der Ausschussvorsitz soll...)*
- 64 Von der Möglichkeit, einzelnen Ausschüssen des AO Entscheidungskompetenzen zu übertragen, soll nicht Gebrauch gemacht werden.
- 65 Der AO-Vorsitz soll zugleich den Vorsitz in dem Ausschuss innehaben, der die Verträge mit den Mitgliedern des GO behandelt.
- 66 Das AO soll einen Prüfungsausschuss einrichten.
- 67 Der Prüfungsausschuss befasst sich insbesondere mit der Prüfung der Rechnungslegung, der Überwachung des Rechnungslegungsprozesses, der Wirksamkeit des internen Kontrollsystems, des Risikomanagementsystems und des internen Revisionssystems sowie der Abschlussprüfung, hier insbesondere der Auswahl und Unabhängigkeit des Wirtschaftsprüfungsunternehmens, der Qualität der Abschlussprüfung und der von dem Wirtschaftsprüfungsunternehmen zusätzlich erbrachten Leistungen, sowie der Compliance.
(Es zählt auch: ...mit der Überwachung des Rechnungslegungsprozesses, ...sowie der Abschlussprüfung, hier insbesondere der Auswahl und Unabhängigkeit des Wirtschaftsprüfungsunternehmens und der vom Wirtschaftsprüfungsunternehmen zusätzlich erbrachten Leistungen, ...)
- 68 Der Prüfungsausschussvorsitz soll nicht den Vorsitz im AO innehaben, unabhängig und kein ehemaliges Mitglied des GO sein. *(Es zählt auch: ...soll nicht den Vorsitz im AO innehaben und innerhalb der letzten drei Jahre kein Mitglied des GO gewesen sein.)*
- 69 Der Vorsitz oder ein Mitglied des Prüfungsausschusses soll über besondere Kenntnisse und Erfahrungen in der Anwendung von Rechnungslegungsgrundsätzen und internen Kontrollverfahren verfügen sowie mit der Abschlussprüfung vertraut sein. *(Es zählt auch: ...über Kenntnisse oder Erfahrungen im Bereich der Finanzen und/oder Rechnungslegung verfügen.)*

Wahrnehmung des Organmandats

- 70 Im Bericht des AO soll angegeben werden, an wie vielen Sitzungen des AO und seiner Ausschüsse die einzelnen Mitglieder jeweils teilgenommen haben. *(Es zählt auch: ..., falls ein Mitglied des AO in einem Geschäftsjahr an weniger als der Hälfte der Sitzungen des AO teilgenommen hat.)*
- 71 Die Mitglieder des AO dürfen Informationen nur unter Beachtung der Verschwiegenheitspflicht weitergeben. *(Es zählt auch: Die Beachtung der Verschwiegenheitspflicht ist wesentliche Pflicht gegenüber dem Unternehmen und seinen Organen.)*
- 72 Die Mitglieder des AO stellen sicher, dass von ihnen zur Unterstützung einbezogene Dritte die Verschwiegenheitspflicht in gleicher Weise einhalten.
- 73 Die Mitglieder des AO sollen ihr Mandat persönlich ausüben und ihre Aufgabe nicht durch andere wahrnehmen lassen. *(Es zählt auch: ...sollen ihr Mandat persönlich ausüben.)*
- 74 Die Mitglieder des AO, die nicht nach Gesetz verpflichtend vorgesehene Funktionsträger/-innen sind, sollen insgesamt nicht mehr als fünf AO-Mandate oder vergleichbare Funktionen wahrnehmen.
- 75 Die von der Gebietskörperschaft entsandten Mitglieder des AO müssen die Interessen der Gebietskörperschaft bei der Mandatsausübung angemessen berücksichtigen und sollen dabei die Beschlüsse des politisch zuständigen Gremiums beachten. *(Es zählt auch: ...müssen die Interessen der Gebietskörperschaft bei der Mandatsausübung angemessen berücksichtigen.)*

Aufwandsentschädigung, Vergütung und Haftung

- 76 Der PCGK nennt mindestens eines der folgenden Kriterien für die Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung von Mitgliedern des AO: (1) Wirtschaftliche(r) Bedeutung/ Lage/ Erfolg des Unternehmens, (2) Zeitlicher Aufwand/ Verantwortung und Tätigkeitsumfang der Mitglieder des AO, (3) Vorsitz/ stellvertretender AO-Vorsitz und Vorsitz/ Mitgliedschaft in den Ausschüssen des AO.
- 77 Eine D&O-Versicherung für das AO soll nur mit Zustimmung der Gesellschafterversammlung abgeschlossen werden.
- 78 Bei Abschluss einer D&O-Versicherung für das AO soll ein der Vergütung der Mitglieder des AO angemessener Selbstbehalt vereinbart werden.
- 79 Die Entscheidung und ihre Begründung insbesondere zur Zweckmäßigkeit einer D&O-Versicherung für das AO sollen dokumentiert werden.

4. Zusammenwirken von Aufsichtsorgan und Geschäftsführungsorgan

Grundsätze der Zusammenarbeit

- 80 GO und AO arbeiten zum Wohle des Unternehmens eng zusammen.
- 81 GO und AO beachten die Regeln ordnungsgemäßer Unternehmensführung. *(Es zählt auch: Die Mitglieder des GO bzw. AO wenden die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Mitglieds des GO bzw. AO an.)*
- 82 Verletzen GO und AO die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Mitglieds des GO bzw. des AO schuldhaft, so haften sie dem Unternehmen gegenüber auf Schadenersatz. Bei unternehmerischen Entscheidungen liegt keine Pflichtverletzung vor, wenn das Mitglied des GO bzw. des AO vernünftigerweise annehmen durfte, auf der Grundlage angemessener Informationen zum Wohle des Unternehmens zu handeln (Business Judgment Rule).

Zustimmungspflichtige Geschäfte

- 83 Die Unternehmenssatzung legt für Geschäfte von grundlegender Bedeutung Zustimmungsvorbehalte zugunsten des AO fest
- 84 Die Kompetenz des AO, in seiner Zuständigkeit zusätzliche über die in der Unternehmenssatzung enthaltenen Zustimmungsvorbehalte zu bestimmen, bleibt hiervon unberührt.
- 85 Der Kreis der zustimmungspflichtigen Geschäfte ist so zu bestimmen, dass die Eigenverantwortlichkeit des GO gewährleistet bleibt.
- 86 Das AO soll die Wertgrenzen für die unter einem Zustimmungsvorbehalt stehenden Arten von Geschäften in regelmäßigen Abständen auf ihre Zweckmäßigkeit und Praktikabilität überprüfen und ggf. auf eine Anpassung hinwirken.
- 87 Das AO einer Konzernmutter soll mindestens einmal jährlich überprüfen, ob das GO die Beteiligungsrechte bei Tochterunternehmen effektiv wahrnimmt.

Gegenstände und Häufigkeit von Berichten

- 88 Das GO soll die Sitzungen des AO und seiner Ausschüsse in Abstimmung mit dem AO-Vorsitz vorbereiten und in der Regel an den Sitzungen teilnehmen. (*Es zählt auch:* ...die Sitzungen des AO und seiner Ausschüsse vorbereiten...)
- 89 Die ausreichende Informationsversorgung des AO ist Aufgabe des GO. (*Es zählt auch:* ...ist gemeinsame Aufgabe des GO und AO.)
- 90 Das AO soll sicherstellen, dass es angemessen informiert wird und auf eine rechtzeitige und ordnungsgemäße Berichterstattung hinwirken.
- 91 Das GO implementiert ein Berichtswesen und informiert das AO regelmäßig, zeitnah und umfassend über alle für das Unternehmen relevanten Fragen insbesondere der Strategie, der Planung, der Geschäftsentwicklung, der Risikolage, des Risikomanagements und des Integritäts- und Compliance-Managements und geht auf Abweichungen des Geschäftsverlaufs von den aufgestellten Plänen und Zielen unter Angabe von Gründen ein. (*Es zählt auch:* ...über alle für das Unternehmen relevanten Fragen insbesondere der Planung, ...des Risikomanagements und der Compliance und geht auf Abweichungen des Geschäftsverlaufs von den aufgestellten Plänen und Zielen unter Angabe von Gründen ein.)
- 92 Berichte des GO an das AO sollen in Textform erstattet werden.
- 93 AO und GO informieren das Beteiligungsmanagement während des Geschäftsjahres durch Quartalsberichte des Unternehmens.
- 94 Die Quartalsberichte sollen auch nicht-finanzielle Leistungsindikatoren zum öffentlichen Auftrag des Unternehmens enthalten.
- 95 Der PCGK nennt eine Frist, bis wann nach Quartalschluss die Quartalsberichte dem Beteiligungsmanagement vorliegen sollen.
- 96 Inhalt und Turnus der Berichtspflichten sollen sich auch bei Unternehmen, die nicht als Aktiengesellschaft geführt werden, an § 90 AktG orientieren.
- 97 Das GO und das AO sollen jährlich einen Vergütungsbericht erstellen und im Anhang des Jahresabschlusses sowie auf der Unternehmenshomepage veröffentlichen. (*Es zählt auch:* Die Offenlegung der Vergütung soll in einem Vergütungsbericht als Teil des Corporate Governance Bericht erfolgen, der auch das Vergütungssystem für die Mitglieder des GO erläutert.)

5. Geschäftsführungsorgan

Grundsätzliches und Aufgaben

- 98 Das GO leitet das Unternehmen in eigener Verantwortung und ist verpflichtet, die Geschäfte des Unternehmens in Übereinstimmung mit der Unternehmenssatzung sowie den Beschlüssen der Gesellschafterversammlung und des AO zu führen. (*Es zählt auch:* ...trägt die originäre Verantwortung für die Leitung des Unternehmens und ist dabei an Unternehmensgegenstand und Unternehmenszweck gebunden.)
- 99 Das GO definiert auf der Grundlage der Gesellschafterziele klare und messbare Zielvorgaben zur Realisierung des Unternehmensgegenstands.
- 100 Das GO soll dafür Sorge tragen, dass die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDGs) sowie die Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung bei der Geschäftstätigkeit des Unternehmens berücksichtigt werden und alle zwei Jahre im AO darüber berichten. (*Es zählt auch:* ...die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDGs) bei der Geschäftstätigkeit des Unternehmens berücksichtigt werden...)
- 101 Das GO soll gemeinsam mit den Führungskräften und den Beschäftigten ein Unternehmensleitbild entwickeln. (*Es zählt auch:* Das Unternehmen erarbeitet ein Unternehmenszielbild.)
- 102 Eine Geschäftsordnung soll die Regeln zur Geschäftsverteilung und die Zusammenarbeit im GO, insbesondere die Vertretung und die Willensbildung regeln. (*Es zählt auch:* ...soll die Geschäftsverteilung und die Zusammenarbeit im GO regeln.)
- 103 Die Geschäftsordnung des GO soll der Zustimmung des AO als Gesamtgremium unterliegen. (*Es zählt auch:* ...wird von der Gesellschafterversammlung beschlossen.)
- 104 Das GO soll dafür Sorge tragen, dass bei allen wesentlichen Entscheidungen innerhalb des Unternehmens das Mehr-Augen-Prinzip gewahrt wird.
- 105 Weisungen des Gesellschafters an das GO sollen nur in begründeten Ausnahmefällen erfolgen.

- 106 Das GO soll eine gleichstellungsfördernde, tolerante und diskriminierungsfreie Kultur im Unternehmen mit gleichen Entwicklungschancen ohne Ansehung der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität gewährleisten. (*Es zählt auch:* Beschäftigte dürfen nicht aus Gründen der...benachteiligt werden.)
- 107 Das GO soll für den Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des GO Zielgrößen festlegen, die über den aktuellen Status-Quo hinausgehen, und sich dabei am Anteil von Frauen und Männern unter den Beschäftigten orientieren. (*Es zählt auch:* ...sorgt für die Umsetzung des Gesetzes für gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst.)
- 108 Das GO soll bei der Besetzung von Führungspositionen im Unternehmen auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern sowie auf Diversität hinwirken. (*Es zählen auch:* ...auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern hinwirken. / Das Ziel ist eine paritätische Besetzung von Frauen in Führungspositionen.)

Bestellung und Anstellung

- 109 Die Gesellschafterversammlung bestellt und entlässt die Mitglieder des GO.
- 110 Der PCGK regelt klar die Zuständigkeit für die Anstellung der Mitglieder des GO.
- 111 Mitglieder des GO sollen im Wege eines transparenten Auswahlverfahrens mit dem Ziel der Auswahl von geeigneten Personen, die über die zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben als Mitglied des GO erforderlichen Qualifikationen verfügen, gewonnen werden. (*Es zählt auch:* Das Auswahlverfahren für Mitglieder des GO soll darauf zielen, die/ den fähigste/-n Kandidatin/ Kandidaten auszuwählen.)
- 112 Der PCGK regelt klar den Ausschreibungs- und Entscheidungsprozess zur Bestellung von Mitgliedern des GO sowie die Verteilung der Entscheidungsbefugnisse zwischen Verwaltungsführung und zuständigem politischen Gremium.
- 113 Das AO soll gemeinsam mit dem GO für eine langfristige Nachfolgeplanung des GO und der Führungspositionen sorgen. (*Es zählt auch:* ...Nachfolgeplanung des GO sorgen.)
- 114 Bei der Zusammensetzung des GO sollen Gesellschafterversammlung und AO auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern sowie auf Diversität hinwirken und festlegen, ab welcher Größe des GO mindestens eine Frau im GO vertreten sein soll. (*Es zählen auch:* ...auf ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern hinwirken. / Das Ziel ist eine paritätische Besetzung von Frauen im GO.)
- 115 Die Erstbestellung von Mitgliedern des GO soll für längstens drei Jahre erfolgen. (*Es zählt auch:* ...für längstens fünf Jahre...)
- 116 Eine Wiederbestellung zum Mitglied des GO vor Ablauf eines Jahres vor dem Ende der Bestelldauer bei gleichzeitiger Aufhebung der laufenden Bestellung soll nur bei Vorliegen besonderer Umstände, die zu erläutern sind, erfolgen. (*Es zählt auch:* Der PCGK nennt den frühesten Zeitpunkt, zu dem die Entscheidung über eine Wiederbestellung zum Mitglied des GO getroffen werden kann.)

Interessenkonflikte

- 117 Die Mitglieder des GO sind dem Unternehmensinteresse verpflichtet, dürfen bei ihren Entscheidungen weder persönliche Interessen verfolgen noch Geschäftschancen für sich nutzen, die dem Unternehmen zustehen, und unterliegen während ihrer Tätigkeit einem umfassenden Wettbewerbsverbot.
- 118 Mitglieder des GO und Beschäftigte dürfen im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit weder für sich noch für andere Personen von Dritten Zuwendungen oder sonstige ungerechtfertigte Vorteile fordern oder annehmen oder Dritten ungerechtfertigte Vorteile gewähren.
- 119 Mitglieder des GO dürfen keinen kernfremden AO-Vorsitz übernehmen und sollen Nebentätigkeiten nur mit Zustimmung des AO als Gesamtgremium übernehmen. (*Es zählt auch:* Mitglieder des GO sollen Nebentätigkeiten nur mit Zustimmung des AO als Gesamtgremium übernehmen.)
- 120 Jedes Mitglied des GO soll Interessenkonflikte unverzüglich dem AO-Vorsitz und dem/ der Sprecher/-in des GO offenlegen und die anderen Mitglieder des GO hierüber informieren und mindestens einmal jährlich eine Erklärung darüber abgeben, ob Interessenkonflikte bestehen. (*Es zählt auch:* ...soll Interessenkonflikte dem AO gegenüber unverzüglich offenlegen und die anderen Mitglieder des GO hierüber informieren.)
- 121 Geschäfte zwischen dem Unternehmen und Mitgliedern des GO sowie ihnen nahestehenden Personen oder ihnen persönlich nahestehenden Unternehmen sollen unterbleiben. (*Es zählt auch:* ...sollen branchenüblichen Standards entsprechen und nur mit Zustimmung des AO als Gesamtgremium abgeschlossen werden.)
- 122 Wesentliche Geschäfte mit Mitgliedern des GO sowie ihnen nahestehenden Personen oder ihnen persönlich nahestehenden Unternehmen sollen der Zustimmung des AO als Gesamtgremium bedürfen.
- 123 Das Unternehmen soll Mitgliedern des GO sowie ihren Angehörigen keine Kredite gewähren. (*Es zählt auch:* ...soll Mitgliedern des GO sowie ihren Angehörigen Kredite nur zu marktüblichen Bedingungen und mit Zustimmung des AO als Gesamtgremium gewähren.)

Vergütung

- 124 Der PCGK regelt klar die Zuständigkeiten bei der Festlegung der Gesamtvergütung der Mitglieder des GO.
- 125 Der PCGK regelt, ob die Vergütung eines Mitglieds des GO neben fixen auch variable/ erfolgsbezogene Bestandteile enthalten soll.
- 126 Das für die Bestellung bzw. Anstellung zuständige Organ soll bei der Neu- oder Wiederbestellung und bei Änderungen des Anstellungsvertrags von Mitgliedern des GO für eine vertragliche Zustimmungserklärung dieser Mitglieder zur Offenlegung ihrer Vergütung Sorge tragen. (*Es zählt auch:* ...bei der Neu-/Wiederbestellung von Mitgliedern des GO...)

Höhe und Angemessenheit der Vergütung des Geschäftsführungorgans

- 127 Der PCGK nennt mindestens eines der folgenden Kriterien für die Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung von Mitgliedern des GO: (1) Aufgaben des Mitglieds des GO, (2) persönliche Leistung des Mitglieds des GO/ Gesamtleistung des GO, (3) Wirtschaftliche Lage/ nachhaltiger Erfolg/ Zukunftsaussichten des Unternehmens, (4) Beiträge zur Altersversorgung und sonstige Versorgungszuschläge.
- 128 Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung von Mitgliedern des GO soll das Vergleichsumfeld berücksichtigt und die Vergütung im Vergleichsumfeld dokumentiert werden (horizontaler Vergleich). *(Es zählt auch: ...soll das Vergleichsumfeld berücksichtigt werden.)*
- 129 Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung von Mitgliedern des GO soll auch die Üblichkeit der Vergütung unter Berücksichtigung der Vergütungsstruktur, die ansonsten in dem Unternehmen gilt, berücksichtigt werden (vertikaler Vergleich).
- 130 Bei Abschluss von Anstellungsverträgen mit Mitgliedern des GO soll vereinbart werden, dass Zahlungen an ein Mitglied des GO bei vorzeitiger Beendigung dieser Tätigkeit ohne wichtigen Grund einschließlich Nebenleistungen den Wert von zwei Jahresvergütungen nicht überschreiten (Abfindungs-Cap) und nicht mehr als die Restlaufzeit des Anstellungsvertrags vergüten.
- 131 Die variablen/ erfolgsbezogenen Vergütungsbestandteile sollen einmalige sowie/ oder jährlich wiederkehrende und an den nachhaltigen Erfolg des Unternehmens gebundene Komponenten sowie auch Komponenten mit langfristiger Anreizwirkung und Risikocharakter enthalten.
- 132 Das AO soll für außerordentliche, nicht vorhergesehene Entwicklungen eine Begrenzungsmöglichkeit der Vergütung (Cap) vereinbaren.
- 133 Eine nachträgliche Änderung der Ziele oder der Vergleichsparameter soll ausgeschlossen sein.

Haftung

- 134 Eine D&O-Versicherung für das GO soll nur mit Zustimmung der Gesellschafterversammlung abgeschlossen werden.
- 135 Bei Abschluss einer D&O-Versicherung für das GO soll ein Selbstbehalt von mindestens 10 Prozent des Schadens bis maximal zur Höhe des Eineinhalbfachen der festen jährlichen Vergütung des Mitglieds des GO vorgesehen werden. *(Es zählt auch: ...soll ein der Vergütung des Mitglieds des GO angemessener Selbstbehalt...)*
- 136 Die Entscheidung und ihre Begründung insbesondere zur Zweckmäßigkeit einer D&O-Versicherung für das GO sollen dokumentiert werden.

6. Risikomanagement, interne Revision und Compliance-Management

Risikomanagement und interne Revision

- 137 Das GO soll für ein angemessenes Risikomanagement und Risikocontrolling im Unternehmen sorgen. *(Es zählt auch: ...für ein angemessenes Risikomanagement im Unternehmen sorgen.)*
- 138 Das GO soll für ein wirksames internes Revisions-/ Kontrollsystem im Unternehmen sorgen.
- 139 Die interne Revision soll als unabhängige Stelle wahrgenommen werden. *(Es zählt auch: ...soll als Stabsstelle...)*
- 140 GO und AO in Abstimmung mit dem GO können der internen Revision Prüfaufträge erteilen. *(Es zählt auch: Das AO kann der internen Revision...)*
- 141 Die Prüfungsaufträge an die interne Revision sollen schriftlich erteilt werden.
- 142 Die Leitung der internen Revision soll mindestens einmal jährlich dem AO oder einem seiner Ausschüsse über die Arbeit der internen Revision berichten. *(Es zählt auch: Die interne Revision ist dem AO zum Bericht verpflichtet.)*

Compliance-Management

- 143 Das GO hat für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, der öffentlich-rechtlichen Vorschriften insbesondere im Zusammenhang mit den übertragenen Aufgaben und deren Finanzierung, der unternehmensinternen Richtlinien und Regelungen, die aus identifizierten Risiken und daraus abgeleiteten Maßnahmen resultieren, zu sorgen und auch auf deren wirksame Beachtung durch die Konzernunternehmen hinzuwirken (Compliance). *(Es zählt auch: ...für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der unternehmensinternen Richtlinien zu sorgen...)*
- 144 Das GO soll die Einrichtung einer separaten Stelle, die mit Compliance Aufgaben betraut ist, prüfen und, soweit diese eingerichtet wurde, in der Erklärung zur Unternehmensführung/ im Corporate Governance Bericht erklären, dass ein solches System eingerichtet wurde und betrieben wird und dessen Grundzüge offenlegen. *(Es zählt auch: ...soll für ein angemessenes Compliance-Management-System sorgen und dessen Grundzüge offenlegen.)*
- 145 Das GO muss Beschäftigten und Dritten die Möglichkeit einräumen, geschützt und anonym, Hinweise auf Rechtsverstöße geben zu können. *(Es zählt auch: ...soll Beschäftigten die Möglichkeit einräumen...)*

7. Rechnungslegung und Jahresabschluss

Erstellung und Veröffentlichung des Jahresabschlusses

- 146 Der Jahres- bzw. Konzernabschluss soll vom GO aufgestellt und vom AO sowie vom Wirtschaftsprüfungsunternehmen (WU) geprüft werden.
- 147 Der Jahres- bzw. Konzernabschluss und der Lage- bzw. Konzernlagebericht sollen vom GO aufgestellt und vom AO sowie vom WU geprüft werden.

- 148 Die für die Wahrnehmung der Gesellschafterrechte zuständige Stelle hat darauf hinzuwirken, dass in der Unternehmenssatzung verankert wird, dass Jahres- bzw. Konzernabschlüsse und Lage- bzw. Konzernlageberichte nach den Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden. (*Es zählt auch:* Jahres- bzw. Konzernabschlüsse und Lage- bzw. Konzernlageberichte werden nach den Vorschriften...aufgestellt und geprüft.)
- 149 Der Jahres- bzw. Konzernabschluss soll binnen drei Monaten nach Geschäftsjahresende aufgestellt, geprüft und dem Teilnehmungsmanagement zugesendet werden, sodass nach Abschluss aller Vorarbeiten die Feststellung durch die Gesellschafterversammlung binnen acht Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres möglich ist. (*Es zählt auch:* ...soll so rechtzeitig aufgestellt werden, sodass...)

Offenlegung im Jahresabschluss

- 150 Das Unternehmen soll im Jahres- bzw. Konzernabschluss Angaben zu den bedeutsamsten nichtfinanziellen Leistungsindikatoren, die für den öffentlichen Auftrag und die Geschäftstätigkeit des Unternehmens von Bedeutung sind, machen.
- 151 Das Unternehmen soll im Anhang zum Jahres- bzw. Konzernabschluss eine Liste von Drittunternehmen veröffentlichen, an denen es eine Beteiligung von für das Unternehmen nicht untergeordneter Bedeutung hält. (*Es zählt auch:* ...soll eine Liste von Drittunternehmen veröffentlichen...)
- 152 Das Unternehmen soll im Jahres- bzw. Konzernabschluss in allgemein verständlicher Form darstellen, welche Sponsoringleistungen an welche Organisationen geflossen sind.
- 153 Das Unternehmen soll im Jahres- bzw. Konzernabschluss Beziehungen zu Gesellschaftern, die im Sinne der anwendbaren Rechnungslegungsvorschriften als nahestehende Personen zu qualifizieren sind, erläutern.
- 154 Das Unternehmen soll im Corporate Governance Bericht/ in der Erklärung zur Unternehmensführung berichten, ob die festgelegten Zielgrößen zum Frauenanteil in den beiden Führungsebenen unterhalb des GO erreicht worden sind, und wenn nicht, Angaben zu den sachlichen Gründen machen. (*Es zählt auch:* Das Unternehmen soll Informationen darüber veröffentlichen, ob...erreicht worden sind.)
- 155 Das AO soll im Bericht des AO an den Gesellschafter über die Zusammenarbeit zwischen AO und WU, die Prüfung des Integritäts- und Compliance-Managementsystems, das Ergebnis der Abschlussprüfung und die Tätigkeit des AO berichten. (*Es zählt auch:* ...über das Ergebnis der Abschlussprüfung und die Tätigkeit des AO berichten.)
- 156 GO und AO sollen prüfen, ob auch eine Entsprechenserklärung nach den Kriterien des Rates für Nachhaltige Entwicklung abgegeben wird.

Offenlegung der Vergütung der Mitglieder des Geschäftsführungorgans

- 157 Die Gesamtvergütung jedes Mitglieds des GO soll im Teilnehmungsbericht veröffentlicht werden.
- 158 Die Gesamtvergütung jedes Mitglieds des GO soll im Vergütungsbericht im Jahres- bzw. Konzernabschluss veröffentlicht werden. (*Es zählt auch:* ...soll im Jahres- bzw. Konzernabschluss/ Corporate Governance Bericht...)
- 159 Die Gesamtvergütung jedes Mitglieds des GO soll personenbezogen im Vergütungsbericht im Jahres- bzw. Konzernabschluss veröffentlicht werden. (*Es zählt auch:* Die Angaben sollen individualisiert im Jahres- bzw. Konzernabschluss/ Corporate Governance Bericht erfolgen.)
- 160 Die fixen/ erfolgsunabhängigen Komponenten der Vergütung jedes Mitglieds des GO sollen personenbezogen im Vergütungsbericht im Jahres- bzw. Konzernabschluss veröffentlicht werden. (*Es zählt auch:* ...im Jahres- bzw. Konzernabschluss/ Corporate Governance Bericht...)
- 161 Die variablen/ erfolgsbezogenen Komponenten der Vergütung jedes Mitglieds des GO sollen personenbezogen im Vergütungsbericht im Jahres- bzw. Konzernabschluss veröffentlicht werden. (*Es zählt auch:* ...im Jahres- bzw. Konzernabschluss/ Corporate Governance Bericht...)
- 162 Die Aufwendungen zur Altersversorgung für jedes Mitglied des GO sollen personenbezogen im Vergütungsbericht im Jahres- bzw. Konzernabschluss veröffentlicht werden. (*Es zählt auch:* ...im Jahres- bzw. Konzernabschluss/ Corporate Governance Bericht...)
- 163 Die Nebenleistungen für jedes Mitglied des GO sollen personenbezogen im Vergütungsbericht im Jahres- bzw. Konzernabschluss veröffentlicht werden. (*Es zählt auch:* ...im Jahres- bzw. Konzernabschluss/ Corporate Governance Bericht...)

Offenlegung der Vergütung der Mitglieder des Aufsichtsorgans

- 164 Die Gesamtvergütung jedes Mitglieds des AO soll im Teilnehmungsbericht veröffentlicht werden.
- 165 Die Gesamtvergütung jedes Mitglieds des AO soll im Vergütungsbericht im Jahres- bzw. Konzernabschluss veröffentlicht werden. (*Es zählt auch:* ...im Jahres- bzw. Konzernabschluss/ Corporate Governance Bericht...)
- 166 Die Gesamtvergütung jedes Mitglieds des AO soll personenbezogen im Vergütungsbericht im Jahres- bzw. Konzernabschluss veröffentlicht werden. (*Es zählt auch:* Die Angaben sollen individualisiert im Jahres- bzw. Konzernabschluss/ Corporate Governance Bericht erfolgen.)
- 167 Die Gesamtvergütung jedes Mitglieds des AO soll aufgegliedert nach Bestandteilen personenbezogen im Vergütungsbericht im Jahres- bzw. Konzernabschluss veröffentlicht werden. (*Es zählt auch:* ...im Jahres- bzw. Konzernabschluss/ Corporate Governance Bericht...)
- 168 Die gewährten Vorteile für persönlich erbrachte Leistungen jedes Mitglieds des AO, insbesondere Beratungs- und Vermittlungsleistungen, sollen personenbezogen im Vergütungsbericht im Jahres- bzw. Konzernabschluss veröffentlicht werden. (*Es zählt auch:* ...im Jahres- bzw. Konzernabschluss/ Corporate Governance Bericht...)

8. Abschlussprüfung und öffentliche Finanzkontrolle

Abschlussprüfung

- 169 Die Gesellschafterversammlung wählt das WU. *(Es zählt auch: ...ernennt...)*
- 170 Das AO erteilt dem WU den Prüfungsauftrag und trifft mit ihm die Honorarvereinbarung. *(Es zählt auch: Die Gesellschafterversammlung erteilt dem WU den Prüfungsauftrag.)*
- 171 Vor Unterbreitung des Wahlvorschlags soll das AO eine Erklärung des vorgesehenen WU einholen, ob und ggf. welche geschäftlichen, finanziellen, persönlichen oder sonstigen Beziehungen zwischen dem WU, seinen Organen und Prüfungsleiterinnen/ Prüfungsleitern einerseits und dem Unternehmen und seinen Organmitgliedern andererseits bestehen, die Zweifel an seiner Unabhängigkeit begründen können. Die Erklärung soll sich auch darauf erstrecken, in welchem Umfang im vorausgegangenen Geschäftsjahr andere Leistungen für das Unternehmen, insbesondere auf dem Beratungssektor, erbracht wurden bzw. für das folgende Jahr vertraglich vereinbart sind. *(Es zählt auch: Das vorgesehene WU soll eine Erklärung abgeben, ob...)*
- 172 Das AO soll mit dem WU vereinbaren, dass der Vorsitz des AO bzw. des Prüfungsausschusses über während der Prüfung auftretende mögliche Ausschluss- oder Befangenheitsgründe unverzüglich unterrichtet wird, soweit diese nicht umgehend beseitigt werden können. *(Es zählt auch: Das WU hat das AO ...zu unterrichten...)*
- 173 Ein WU, das den Jahres- bzw. Konzernabschluss eines Unternehmens prüft, soll nicht gleichzeitig mit Beratungsaufträgen für dasselbe Unternehmen beauftragt werden. *(Es zählt auch: ...soll mit Beratungsaufträgen nur mit Zustimmung des Aufsichtsorgans als Gesamtgremium beauftragt werden.)*
- 174 Das Gesamthonorar des WU soll aufgeschlüsselt nach Abschlussprüfungsleistungen, Steuerberatungsleistungen und anderen Beratungsleistungen im Anhang zum Jahres- bzw. Konzernabschluss angegeben werden.
- 175 Nach der Prüfung von fünf aufeinanderfolgenden Jahres- bzw. Konzernabschlüssen eines Unternehmens soll das WU gewechselt werden.
- 176 Der Prüfungsauftrag soll öffentlich ausgeschrieben werden.
- 177 Bei der Erteilung des Prüfungsauftrags soll das AO bzw. der Prüfungsausschuss von der Möglichkeit, eigene Prüfungsschwerpunkte für die Abschlussprüfung festzulegen, Gebrauch machen.
- 178 Die Prüfungsschwerpunkte sollen zwischen dem Teilnehmungsmanagement, dem Vorsitz des AO bzw. des Prüfungsausschusses und dem GO besprochen werden und die Ergebnisse dem WU durch das AO zur Berücksichtigung empfohlen werden. *(Es zählt auch: Hierbei soll das AO Empfehlungen des Teilnehmungsmanagements berücksichtigen.)*
- 179 Das AO soll mit dem WU im Austausch stehen und vereinbaren, dass dieses dem Prüfungsausschuss über alle für die Aufgaben des AO wesentlichen Feststellungen und Vorkommnisse unverzüglich berichten, die bei der Durchführung der Abschlussprüfung zu seiner Kenntnis gelangen. *(Es zählt auch: Das AO soll mit dem WU vereinbaren, ...)*
- 180 Im Rahmen der Abschlussprüfung soll auch geprüft werden, ob die Entsprechenserklärung im Rahmen der Erklärung zur Unternehmensführung abgegeben und veröffentlicht wurde. *(Es zählt auch: ...ob die Entsprechenserklärung abgegeben und veröffentlicht wurde.)*
- 181 Das AO soll vereinbaren, dass das WU den Prüfungsausschuss informiert bzw. im Prüfungsbericht vermerken, wenn es bei der Durchführung der Abschlussprüfung Tatsachen feststellt, die eine Unrichtigkeit der von GO und AO abgegebenen Entsprechenserklärung ergeben. *(Es zählt auch: ...das AO informiert...)*
- 182 Das WU soll an der Beratung des AO bzw. seiner Ausschüsse über den Jahres- bzw. Konzernabschluss teilnehmen und über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung berichten.
- 183 Wird vom WU ein Managementletter erstellt, soll das GO diesen dem Teilnehmungsmanagement zuleiten. *(Es zählt auch: Das GO soll den Prüfbericht des WU dem Teilnehmungsmanagement zuleiten.)*
- 184 Das WU soll den Vergütungsbericht im Rahmen der Ordnungsmäßigkeitsprüfung auch daraufhin prüfen, ob die Anstellungsverträge der Mitglieder des GO eingehalten werden. *(Es zählt auch: Die korrekte Abwicklung der Vergütung des GO soll durch das WU überprüft und bestätigt werden.)*
-
- Öffentliche Finanzkontrolle (Rechnungsprüfungsämter, Gemeindeprüfungsanstalten, Rechnungshöfe etc.)
- 185 Die für die Gebietskörperschaft zuständige Rechnungsprüfungsbehörde prüft im Rahmen der sog. Betätigungsprüfung die Wahrnehmung der Gesellschafterrolle durch die öffentliche Hand.
- 186 Gehört der Gebietskörperschaft – ggf. zusammen mit anderen Gebietskörperschaften – die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts, sollen die Prüfungsrechte der für die Gebietskörperschaft zuständige Rechnungsprüfungsbehörde in der Unternehmenssatzung verankert werden.
- 187 Gehört der Gebietskörperschaft mindestens der vierte Teil der Anteile bzw. zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts, hat grundsätzlich eine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des GO entsprechend § 53 HGrG zu erfolgen. *(Es zählt auch: Der Prüfungsauftrag ist entsprechend § 53 HGrG zu erweitern.)*
- 188 Die für die Wahrnehmung der Gesellschafterrechte zuständige Stelle hat darauf hinzuwirken, dass die Prüfungsrechte der für die Gebietskörperschaft zuständigen Rechnungsprüfungsbehörde entsprechend § 54 HGrG grundsätzlich in der Unternehmenssatzung verankert werden.
- 189 Die für die Gebietskörperschaft zuständige Rechnungsprüfungsbehörde soll auch überprüfen, ob die Abgabe und Veröffentlichung der Entsprechenserklärung im Rahmen des Corporate Governance Berichts/ der Erklärung zur Unternehmensführung erfolgt ist.
- 190 Die für die Gebietskörperschaft zuständige Rechnungsprüfungsbehörde soll prüfen, ob die Informationen des Unternehmens über dessen Unternehmenshomepage zugänglich sind.

9. Transparenz auf der Unternehmenshomepage

- 191 Informationen des Unternehmens sollen auch über dessen Homepage zugänglich sein.
- 192 Die Unternehmenssatzung soll auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein.
- 193 Der Jahres- bzw. Konzernabschluss einschließlich Anhang soll auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein.
- 194 Der Lage- bzw. Konzernlagebericht soll auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein.
- 195 Die Geschäftsordnung des AO soll auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein.
- 196 Angaben über Namen und Funktionen (bspw. Gesellschaftervertreter/-in, Arbeitnehmervertreter/-in) sowie Verantwortlichkeiten als Vorsitz oder Mitglied in Ausschüssen des AO der Mitglieder des AO sollen auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein.
- 197 Die Geschäftsordnung des GO soll auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein.
- 198 Eine vollständige und verständliche Darstellung der beruflichen Stationen der Mitglieder des GO soll auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein.
- 199 Der Corporate Governance Bericht/ Die Erklärung zur Unternehmensführung soll auch über die Unternehmenshomepage zugänglich sein. (*Es zählt auch:* ...über die Homepage der Gebietskörperschaft...)
- 200 Der Corporate Governance Bericht/ Die Erklärung zur Unternehmensführung ist auf der Unternehmenshomepage dauerhaft öffentlich zugänglich zu machen. (*Es zählt auch:* ...soll fünf Jahre lang auf der Unternehmenshomepage zugänglich gehalten werden.)

Quelle: Eigene Darstellung.

Michèle Jaich, Martin Gross

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

Zusammenfassung

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

Schlagerwörter: Kommunen; Verwaltung; Konflikt; Mehrdeutigkeit; Digitalisierung

Abstract

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

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

Keywords: Municipalities; Administration; Conflict; Ambiguity; Digitisation

1 Einleitung

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

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

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

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

Kommunalverwaltungen systematisiert. Durch den dezidierten Fokus auf VGs in einem bisher nicht untersuchten Bundesland (Bayern) und anhand eines qualitativen, auf Fallstudien basierenden Forschungsdesigns, adressieren wir eine Forschungslücke mit folgender Fragestellung: *Wie wird das Onlinezugangsgesetz in öffentlichen Verwaltungen in niederbayerischen Kommunen umgesetzt?*

Die Ergebnisse unserer Analyse zeigen eine große Heterogenität zwischen den untersuchten Kommunen bei der OZG-Umsetzung in den Verwaltungen. Alle untersuchten Fälle sind von einem hohen Konfliktlevel geprägt, während die Mehrdeutigkeit bei der OZG-Umsetzung stark zwischen den analysierten VGs schwankt. Dies unterstreicht die Ergebnisse aus vorherigen Studien zur OZG-Umsetzung, in denen ebenfalls eine mangelnde Führung, ein zu großes Maß an Komplexität sowie unzureichende finanzielle und personelle Ausstattungen als zentrale Merkmale für das Fehlen effizienter und schneller Umsetzungen des OZG auf kommunaler Ebene angeführt werden (Mergel, 2019; Rackwitz, Hustedt & Hammerschmid, 2021; Stockmann, 2020; Synold, 2020).

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Die Rolle der Kommunen bei der Umsetzung des OZG wird im nächsten Kapitel beschrieben. Wir präsentieren unseren theoretischen Rahmen im dritten Kapitel. Bei der Formulierung der theoretischen Erwartung werden zentrale Ansätze aus der Implementierungsforschung herangezogen, deren Ziel meist aus einer Top-Down-Perspektive die Erklärung von Phänomenen auf der Makroebene ist, d. h. auf derjenigen Ebene, auf der ein Gesetz verabschiedet und von Akteursgruppen implementiert wird. Unser Beitrag nimmt hingegen eine Bottom-Up-Perspektive ein und richtet den Fokus auf individuelle Akteure sowie deren Ziele, Strategien und Aktivitäten bei der Implementation des OZG auf der Mikroebene (Matland, 1995, p. 149). Dies spiegelt sich auch im Forschungsdesign wider, das im vierten Kapitel ausführlich erläutert wird. Zur Beantwortung der Forschungsfrage werden mit Hilfe von Experteninterviews neun Kommunalverwaltungen im bayerischen Bezirk Niederbayern als Fallbeispiele genauer betrachtet. Die Kommunen stellen hierbei insbesondere im Vergleich zu Großstädten ein „least likely case design“ für die OZG-Umsetzung dar, da sie über deutlich geringere finanzielle und personelle Ressourcen verfügen (Rackwitz, Hustedt & Hammerschmid, 2021, p. 112). Im fünften Abschnitt wird eine Einordnung der befragten Kommunen in das theoretische Modell vorgenommen, um schlussendlich die OZG-Umsetzung zu systematisieren. Abschließend werden die Ergebnisse unter anderem bezüglich ihrer Extension und den Rahmenbedingungen diskutiert und es werden mögliche Anknüpfungspunkte für zukünftige Forschungen abgeleitet.

2 Das Onlinezugangsgesetz und die Rolle der Kommunen bei seiner Umsetzung

Mit dem Programm „BundOnline 2005“ stellte der Bund im Jahr 2000 zwar die Weichen für erste digitalisierte Verwaltungsverfahren auf Bundesebene und weitete diese Digitalisierungsmaßnahmen im Jahr 2005 mit dem Programm „Deutschland online“ auf Länder und Kommunen aus (Heuermann, Engel & Von Lucke, 2018, S. 40-42); allerdings zeigt sich im Bereich der IT-Lösungen zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland durch unkoordinierte Entwicklung und dezentrale Zustän-

digkeiten eine heterogene Landschaft für Daten- und Informationstechnik im Umgang mit organisatorischen Fragen, an der bisherige Standardisierungsbestrebungen scheiterten (Heuermann, Engel & Von Lucke, 2018, S. 42). Das Bestreben nach mehr Einheitlichkeit auf und zwischen den verschiedenen politischen Ebenen spiegelt sich auch im OZG wider: Sein Anliegen ist es, digitale Leistungen für alle Bürger gleichermaßen zugänglich zu machen (Deutscher Bundestag Haushaltsausschuss, 2017).

Zur Umsetzung des OZG sind laut Gesetz „Bund und Länder (...) verpflichtet, bis spätestens zum Ablauf des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten“ (§1,1 Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG)). Kommunen werden im Gesetz nicht explizit genannt, die kommunalen Verwaltungen sind jedoch für die Implementation digitaler Leistungen verantwortlich. Zum besseren Verständnis dazu, wie die Kommunen bei der Umsetzung des OZG miteinbezogen werden sollen, hilft ein Blick auf die sich verändernde Rolle der öffentlichen Verwaltung in Deutschland im Laufe der letzten Jahrzehnte.

Die umfassenden Reformen des öffentlichen Sektors in den 1980er Jahren, die als *Reaganomics* (USA) und *Thatcherism* (Großbritannien) den Beginn des *New Public Managements* markierten, fanden mit einer Verzögerung als Neues Steuerungsmodell (NSM) in Deutschland ebenfalls Anwendung (Fleischer, Bertels & Schulze-Gaberchten, 2018, S. 18). Mit dem NSM sollten unter anderem eine umfassende Binnenmodernisierung, eine stärkere Kundenorientierung sowie modifizierte Beteiligungsformen und Privatisierungen erreicht werden (z. B. Bogumil & Jann, 2009, S. 249 ff.). Der damit intendierte Wandel der öffentlichen Verwaltung von einer Behörde zu einem Dienstleistungsunternehmen wird hierbei unterschiedlich bewertet: Zwar haben sich gemäß Jörg Bogumil, Werner Jann und Frank Nullmeier (2006, S. 157) mehr als 80% der befragten Kommunen bei Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung seit den 1990er Jahren am NSM orientiert, allerdings hat keine Kommune das NSM als Ganzes zur Grundlage ihrer Modernisierungsmaßnahmen gemacht, sondern lediglich einzelne Instrumente oder Techniken übernommen (KGSt, 2007, S. 61).³

Nicht zuletzt der Blick auf das OZG zeigt, dass das NSM auch heute noch als Leitbild die Verwaltungsmodernisierung prägt (dazu auch Stocksmeier & Hunnius, 2018, S. 4). Im Rahmen des NSM wurde Verwaltungshandeln in Produkt- und Leistungskatalogen erfasst. Der Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung diente nun als Grundlage für den OZG-Umsetzungskatalog (Stocksmeier & Hunnius, 2018). Letzterer gibt Leitlinien vor, welche Leistungen höhere Wichtigkeit besitzen und bei der Umsetzung entsprechend priorisiert werden sollen. Hierbei ist das NSM nicht nur in der Praxis ein Leitliniengeber, auch normativ hat es auf die Ausrichtung des OZG einen Einfluss: Die Nutzerorientierung wird als oberstes Prinzip verfolgt (IT-Planungsrat, 2018). Hinsichtlich seiner Ziele weist das OZG in eine klare Richtung: Das Gesetz ist nicht auf die Etablierung neuer Verwaltungsleistungen ausgerichtet, sondern bündelt bestehende und hinzukommende Einzelleistungen in mehr als 575 OZG-Leistungen, die wiederum in 55 Lebens- und Geschäftslagenpakete aufgeteilt wurden (Rüscher, 2017, S. 1532). Die Umsetzung ist gesetzlich terminiert auf das Jahr 2022.

Die Rolle der Kommunen bei der OZG-Umsetzung blieb zunächst unklar. Weder wurden sie explizit im Gesetzestext angesprochen noch ist im Gesetz von einer Implikation die Rede, wonach die Kommunen über die Länder einbezogen werden sollten.

Auch der damalige Vorschlag des Bundesrates, dem §1 des OZG einen dritten Absatz mit einer Freiwilligkeitsklausel für Kommunen anzufügen, wurde nicht umgesetzt. Die Bundesregierung begründete dies in einer Gegenäußerung damit, dass es um einen *einheitlichen* Portalverbund gehe. Bundestag und Bundesrat stimmten letztlich dem Gesetz ohne die zusätzliche Freiwilligkeitsklausel zu (Rüscher, 2017, S. 1533). Ein Argument, das hingegen *für* eine Einbeziehung der Kommunen sprach, ist das staatsrechtliche Verständnis des deutschen Mehrebenensystems. Verfassungsrechtlich sind Kommunen geschützter Teil der Länder und bilden keine eigene Ebene. Sie erfüllen Aufgaben in den Bereichen innere Verwaltung, Soziales, Gesundheitswesen, Verkehr, Wirtschaftsförderung und öffentliche Einrichtung nicht nur in eigener Verantwortung, sondern führen auch Auftragsangelegenheiten des Bundes und ihres Landes aus (Bogumil, 2009, S. 19). Das Gesetz lässt gemäß Wortlaut demnach zwar Deutungsspielraum, allerdings sind sich wissenschaftliche Beobachter einig darin, dass die Kommunen nicht nur betroffen sind (Rüscher, 2017), sondern aktiv im Zusammenspiel mit Bundes- und Landesbehörden an der OZG-Umsetzung mitarbeiten (Fleischer & Carstens, 2021).

3 Theoretischer Rahmen

Ein zentrales Ziel des Beitrags ist es, die Implementierung von Digitalisierungsvorhaben auf kommunaler Ebene zu systematisieren. Hierfür bilden Theorien aus dem Bereich der Policy-Implementierung ein theoretisches Fundament (u. a. Mayntz, 1980; 1983).

In der Implementierungsforschung stehen sich zunächst zwei Ansätze gegenüber: Top-Down (siehe z. B. Pressman & Wildavsky, 1973) und Bottom-Up (siehe z. B. Barrett & Fudge, 1981; Lipsky, 2010). Top-Down-Ansätze rücken den Gesetzgeber als zentralen Akteur sowie Faktoren in den Fokus, die von diesem bei der Implementierung beeinflusst werden können (Matland, 1995, S. 146). Die Suche nach allgemeingültigen Mustern und generellen Handlungsempfehlungen steht hierbei im Vordergrund. Dazu zählen beispielsweise eine klare und konsistente Gestaltung von Policy-Zielen (Van Meter & Van Horn, 1975), die Minimierung der Akteurszahl und der Umfang an erforderlichen Änderungen (Pressman & Wildavsky, 1973; Van Meter & Van Horn, 1975) sowie ein dem Policy-Ziel wohlgesonnener Akteur bei der Implementierung (Van Meter & Van Horn, 1975). Die Kritik an Top-Down-Ansätzen (Matland, 1995) aufgreifend, ist der Begriff der Policy-Implementierung bei Bottom-Up-Modellen weiter gefasst und geschieht auf zwei unterschiedlichen Ebenen: Der Makroebene, auf der zentrale Akteure ein Regierungsprogramm ausarbeiten, und der Mikroebene, auf der lokale Akteure auf die Pläne der Makroebene reagieren, individuelle Programme entwickeln und diese implementieren (Berman, 1978).

Mit Hilfe der Unterscheidung von „Conflict“ (Konflikt) und „Ambiguity“ (Mehrdeutigkeit) einer Policy, liefert Richard Matland eine Matrix zur Erklärung von Unterschieden bei der Implementierung von Policies (Hupe & Hill, 2016, p. 108). Er bringt dabei die zwei bis dahin konträren Denkschulen – Top-Down und Bottom-Up – zusammen, um eine umfassendere und kohärentere Basis für das Verständnis von Policy-Implementierung zu liefern (Matland, 1995, p. 155). Eine Policy gilt als konfliktbehaftet, sobald mehr als eine Organisation die Policy als relevant für ihre Interessen erachtet und diese entgegengesetzt zu den Interessen anderer Stakeholder sind. Dies kann entweder das Ergebnis oder das Umsetzungsvorgehen betreffen (Matland, 1995, p.

156). Bei der Mehrdeutigkeit einer Policy werden ebenfalls zwei Kategorien unterschieden: Eine Policy kann unklar bzw. mehrdeutig in ihren Zielen sein oder mehrdeutig in ihren Methoden bzw. Umsetzungsvorgehen (Matland, 1995, p. 158). Das Musterbeispiel einer Top-Down-Implementierung sieht Matland in einer „Administrativen Implementierung“ bei der sowohl das „Ambiguity“- als auch das „Conflict“-Level gering sind. Der Bottom-Up-Ansatz hingegen besitzt bei einem hohen „Conflict“- und „Ambiguity“-Level Erklärungskraft.

Im Zuge dieses Beitrags bildet Matlands Modell das Fundament zur Beschreibung der OZG-Implementierung auf der Kommunalebene. Die theoretische Erwartung bzgl. der Umsetzung in einzelnen Kommunen unterscheidet sich dabei, je nach dem, in welchem Quadranten die Kommune verortet wird. Matlands Modell wird im Zuge dieses Beitrags neu angewendet. Anstatt verschiedene Policies in der Matrix zu verorten, also Policy-bezogen, wird das Modell auf die verschiedenen Vorgehensweisen von Akteuren im Zuge einer Policy, also akteursbezogen, angewendet (*Abbildung 1*).

Abbildung 1: Ambiguity-Conflict-Modell nach Matland

		Conflict	
		<i>gering</i>	<i>hoch</i>
Ambiguity	<i>gering (eindeutig)</i>	2	1
	Klares Ziel und Vorgehensweise und niedriges Konfliktlevel um das Thema X	Klares Ziel und Vorgehensweise und hohes Konfliktlevel um das Thema X	
<i>hoch (vage)</i>	3	4	
	Vages Ziel und Vorgehensweise und niedriges Konfliktlevel um das Thema X	Vages Ziel und Vorgehensweise und hohes Konfliktlevel um das Thema X	

Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Matland (1995).

Im Fall von Quadrant 1 ist das Maß an „Ambiguity“ gering und die Ziele sowie das Vorgehen sind in diesem Fall eindeutig. Ein hohes „Conflict“-Level ergibt sich jedoch daraus, dass die klar definierten Ziele inkompatibel sind und wesentliche Stakeholder sich dem Vorhaben widersetzen (zum Folgenden siehe Matland, 1995, pp. 160-169). Für Kommunen in diesem Quadranten ist hinsichtlich der OZG-Umsetzung unsere Erwartung, dass die Umsetzung langsamer und stark nach individueller Priorisierung der Maßnahmen erfolgt. Bei einem niedrigen „Conflict“-Level hingegen (Quadrant 2) besteht dieses Problem nicht. Ziele, Vorgehensweise sowie Rolle und Verantwortlichkeiten einzelner Stakeholder im Implementierungsprozess sind eindeutig. Wir erwarten für Kommunen in diesem Quadranten eine problemlose Umsetzung des OZG, die in einem größeren Digitalisierungskontext berücksichtigt wird. Im dritten Quadranten ist zwar das „Conflict“-Level niedrig, Ziel und Vorgehen sind jedoch vage und damit das

„Ambiguity“-Level hoch. Der Policy-Outcome bei diesem Typ ist stark kontextabhängig, je nach dem, welche Akteure involviert und aktiv sind. Im Falle von Kommunen dieses Typs ist die theoretische Erwartung, dass die OZG-Umsetzung zwar erfolgt, jedoch eher auf das Nötigste beschränkt bleibt und nur das Minimum an gesetzlichen Vorgaben erfüllt wird. Im Falle des vierten Typs ist sowohl das „Conflict“- als auch das „Ambiguity“-Level hoch. Solche sog. symbolischen Policies erhalten in der Phase ihrer Verabschiedung zwar viel Aufmerksamkeit, haben am Ende jedoch häufig nur geringe Auswirkungen. Wir erwarten für Kommunen in diesem Quadranten, dass eine OZG-Umsetzung erheblich verspätet erfolgt.

4 Forschungsdesign: Fallauswahl und Operationalisierung

Der vorliegende Beitrag greift auf ein exploratives, qualitatives Forschungsdesign zurück, das auf vergleichenden Fallstudien auf kommunaler Ebene basiert. Dieses Vorgehen besitzt mehrere Vorteile. Erstens ermöglichen vergleichende Fallstudien die empirische Überprüfung der theoretisch-konzeptionellen Anwendung des Ambiguity-Conflict-Modells. Zweitens eignen sich Fallstudien besonders zur Aufklärung von bestimmten Funktionsweisen, aber auch zur Evaluation von bestimmten Policies (Blatter, Langer & Wagemann, 2018, S. 10, 169), in unserem Falle der OZG-Umsetzung auf kommunaler Ebene. Drittens ist die kommunale Ebene geradezu prädestiniert für eine tiefergehende, empirisch-vergleichende Untersuchung aufgrund des unproblematischen Feldzugangs (Holtkamp, 2008, S. 7 f.).

4.1 Fallauswahl

Die Prinzipien des deutschen Mehrebenensystems haben im Bereich der Digitalisierung zu einer heterogenen IT-Landschaft geführt (dazu auch Kapitel 2). Kommunalpolitik ist Ländersache, wodurch die Rahmenbedingungen für die Gemeinden von den Ländern festgesetzt werden und sich Entscheidungsstrukturen dementsprechend unterscheiden (Bogumil & Holtkamp, 2016, S. 8). Der vorliegende Beitrag ergänzt aktuelle Forschung zur OZG-Umsetzung in Rheinland-Pfalz (Stockmann, 2020) und Thüringen (Synold, 2020) und nimmt hierbei das Bundesland Bayern in den Blick.

Eine wesentliche Rahmenbedingung zur Digitalisierung der Verwaltung ist die bereits vorhandene Infrastruktur. Anhand dieser messbaren Größe wurde im Rahmen des Beitrags nach dem *least likely case design* eine Eingrenzung der zu untersuchenden Region innerhalb Bayerns vorgenommen. Mitte 2017 lag Bayern in Sachen Breitbandausbau im Ländervergleich im hinteren Feld und bei den „alten“ Bundesländern an letzter Stelle (hinsichtlich Verfügbarkeit von schnellem Breitbandinternet; siehe Nier, 2017).⁴ Bayern besitzt neben den Landkreisen und Gemeinden mit seinen sieben Bezirken eine dritte kommunale Ebene (Wehling & Kost, 2010, S. 15 f.), wobei hier insbesondere in Niederbayern die Breitbandverfügbarkeit verhältnismäßig gering ist (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2020). Die Breitbandverfügbarkeit ist hierbei einer der zentralen Bestandteile dafür, dass kommunale Verwaltungen „eine sichere, zuverlässige und effiziente Bereitstellung der Leistungen“ zur Umsetzung des OZG vornehmen können.⁵

Der angestrebte Fokus auf die bisher kaum erforschten kleineren Kommunen führte zwangsläufig zu einer Fokussierung auf Verwaltungsgemeinschaften. VGs sind Zusammenschlüsse benachbarter, kreisangehöriger Gemeinden, die unter Aufrechterhaltung ihrer Eigenexistenz zum Ziel haben, die Leistungs- und Verwaltungskraft der Mitgliedsgemeinden zu stärken (Fuchs, 2010, S. 49). Ein solcher Zusammenschluss ist meist bei kleineren Gemeinden üblich, wurde in der bisherigen Forschung zur OZG-Umsetzung jedoch kaum beachtet (jedoch Synold, 2020). Im Bezirk Niederbayern sind 99 von 255 kreisangehörigen Gemeinden in insgesamt 36 VGs organisiert, die alle per E-Mail kontaktiert wurden. Zehn VGs waren zu einem Experteninterview bereit, wovon neun auch tatsächlich befragt werden konnten.⁶ Aufgrund der COVID-19-Pandemie hatten viele der Verwaltungen in der Phase der Kontaktaufnahme ihren Betrieb größtenteils oder vollständig eingestellt und standen daher nicht zur Verfügung. Hieraus ergab sich zwangsläufig ein erster Selektionsprozess. Eine zweite Selektion ergab sich daraus, dass potenzielle Informationsgeber sich selbst nicht als Experten ansahen, weil das Thema E-Government in ihrer Kommunalverwaltung nur eine untergeordnete Rolle spielen würde. Die neun untersuchten VGs haben das Thema Digitalisierung dagegen höher priorisiert.⁷ Sie zählen daher vermutlich eher zu denjenigen Verwaltungen, die in Sachen Verwaltungsdigitalisierung bzw. OZG-Umsetzung tendenziell weit(er) vorangeschritten sind. Die Interviewten waren vor allem Geschäftsstellenleitende (GSLs) und IT- bzw. EDV-Sachverständige, denn in Bürgerämtern sind es insbesondere Akteure in Leitungspositionen und (in geringerem Maße) die Mitarbeitenden, die Schlüsselrollen bei der Ausgestaltung der Verwaltung innehaben und Rahmenbedingungen, Strategien und konkrete Entscheidungen festlegen (Bogumil, Kuhlmann, Gerber & Schwab, 2019, S. 29 f.).

Unter Berücksichtigung forschungsethischer Aspekte wurden sowohl die informationsgebenden Fachleute als auch die VGs und deren Kreisangehörigkeit vollständig anonymisiert. Um Eigenschaften und Rahmenbedingungen der fortan nummerierten VGs (1-9) in der späteren Interpretation dennoch heranziehen zu können, wurden die verschiedenen Landkreise der VGs mit Buchstaben (A–E) benannt und die VGs in sechs verschiedene Größenklassen eingeteilt (siehe *Tabelle A1* im Anhang).

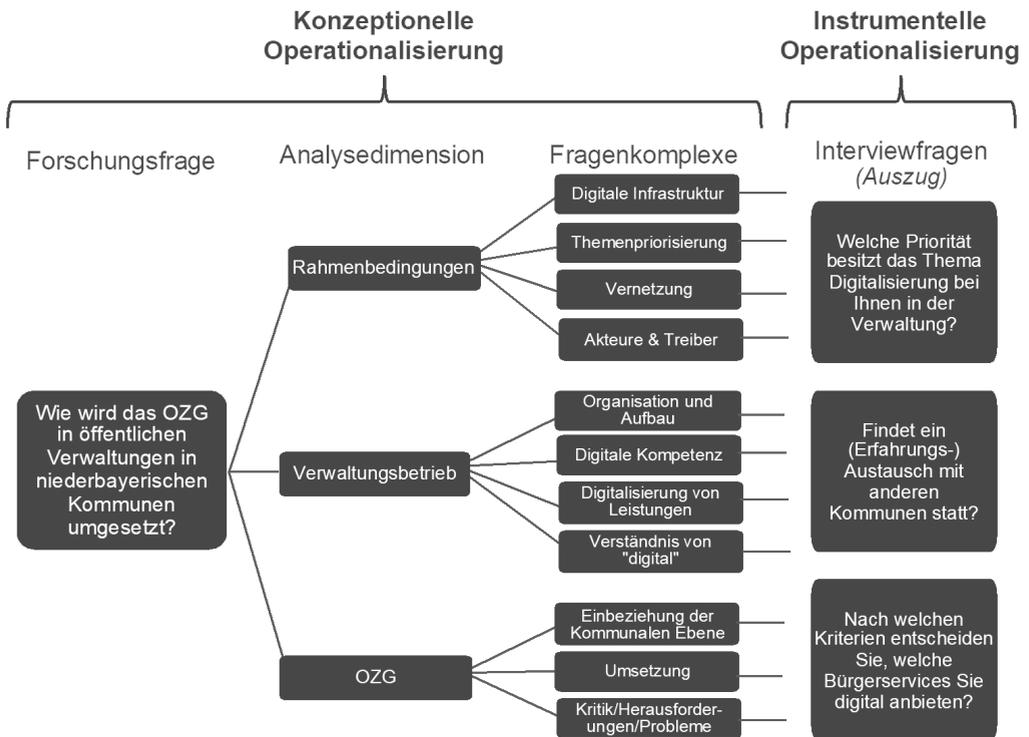
4.2 Operationalisierung

Im Rahmen des Beitrags wurden Experteninterviews mit den GSLs neun verschiedener VGs aus fünf verschiedenen Landkreisen in Niederbayern geführt. In drei Fällen wurden zusätzlich weitere Sachverständige der VG befragt (siehe *Tabelle A2* im Anhang).⁸ Die Befragung von Fachleuten als Methode erwies sich im Falle dieses Forschungsvorhabens als gut geeignet, da alle drei Formen von Wissen – Betriebswissen, Kontextwissen und Deutungswissen – (dazu Kaiser, 2014, S. 44), die zur Beantwortung der Forschungsfrage erforderlich sind, abgerufen werden können. Die Auswahl der Personen erfolgte nach drei Prinzipien: erstens einer Orientierung an der Berufsrolle zur Identifikation von Sachverständigen in diesem Bereich (Meuser & Nagel, 2009, S. 466 ff.). Zweitens verfügen GSLs durch ihre Position über relevantes Wissen bezüglich des Verwaltungsbetriebs und der -organisation, welches in diesem Umfang kaum für andere Verwaltungsmitarbeitende zugänglich ist. Drittens ist die Position auch mit bestimmten Qualifikationen bzw. einer entsprechenden beruflichen Laufbahn verbunden.

GSLs verfügen damit über Expertise zu Ablauf und Organisation der Verwaltung und können auch auf eigene Erfahrungen in den Fachbereichen zurückgreifen.

Zur Informationsgewinnung von aktuellen, bisher nur wenig erforschten Fragestellungen sind „explorative Forschungsinterviews“ am ehesten geeignet. Es geht weniger um das Testen von Hypothesen als um das Sammeln von Informationen und Erkunden von Sachverhalten, „die überhaupt erst die Formulierung von Hypothesen erlauben“ (Kaiser, 2014, S. 29). Solche Forschungsinterviews können kaum mit einem umfassend strukturierten Leitfaden durchgeführt werden, weshalb bei der Operationalisierung zunächst die Analysedimensionen und Fragenkomplexe (konzeptionelle Operationalisierung) gegenüber den Interviewfragen (instrumentelle Operationalisierung) in den Vordergrund rücken (Kaiser, 2014, S. 56 f.). Bei den Interviews wurde ein iteratives Vorgehen gewählt. Die Interviews wurden im Vorhinein nach ihrer zeitlichen Abfolge in drei Gruppen eingeteilt, wobei nach Abschluss einer Gruppe der Interviewleitfaden überarbeitet wurde. Dies betraf nur einzelne Interviewfragen, es wurden jedoch keine Änderungen an Analysedimension oder den Fragenkomplexen selbst vorgenommen, sodass eine Vergleichbarkeit der untersuchten VGs sichergestellt ist.

Abbildung 2: Konzeptionelle und instrumentelle Operationalisierung



Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Kaiser (2014, Kapitel 3.1).

Für alle, im Mai 2020 durchgeführten, Interviews galt daher auch das gleiche konzeptionelle Operationalisierungsschema (Abbildung 2). Aus der Fragestellung wurden drei Analysedimensionen für die Befragungen abgeleitet. Während es bei den Rahmenbe-

dingungen vorwiegend um Kontextwissen (z. B. ökonomische und soziale Bedingungen, Handlungsweisen) der Sachverständigen geht, richtet sich bei den Analysedimensionen „Verwaltungsbetrieb“ und „OZG“ das Interesse auf Betriebswissen (u. a. Meuser & Nagel, 2009, S. 471) und auf die Analyse des Prozesses (Blatter, Langer & Wagemann, 2018, S. 15). Die Interviews wurden im Anschluss transkribiert sowie manuell kodiert (ein Auszug aus den Interviewfragen sowie eine Übersicht der Ergebnisse nach VG ist im Anhang in den *Tabellen A3 und A4* dargestellt).

5 Ergebnisse: Systematisierung der OZG-Umsetzung auf kommunaler Ebene anhand des „Ambiguity-Conflict“-Modells

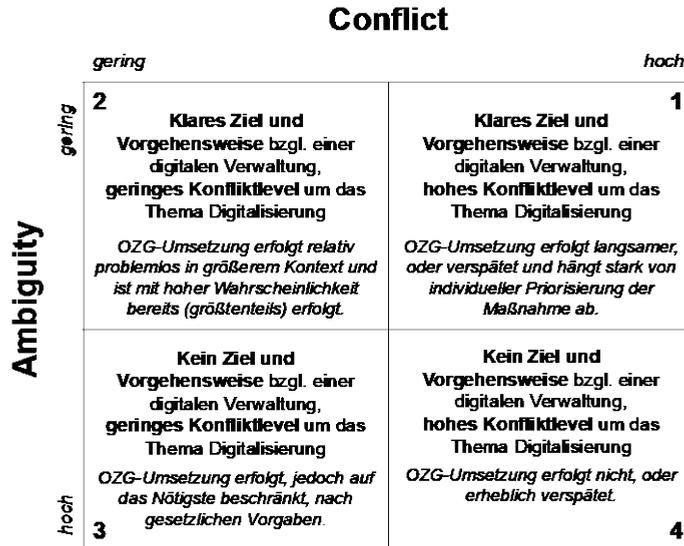
In der Praxis wird die Einbeziehung von Kommunalverwaltungen bei der OZG-Umsetzung zunächst recht deutlich: Aus Sicht aller Befragten haben sich aus dem OZG neue Aufgaben ergeben, die Kommunen umzusetzen haben, denn die Kommunen sind für die allgemeine Öffentlichkeit die zentrale Anlaufstelle, unabhängig davon, wer die Projekte koordiniert oder publik macht (exemplarisch GSL VG 6).

Der Grundgedanke des „Ambiguity-Conflict“-Modells eignet sich unserer Ansicht nach auch zur Beschreibung unterschiedlicher Vorgehensweisen von Kommunen bei der OZG-Implementierung. Da das Modell von Matland (1995) ursprünglich zur Erklärung von Policy-Implementierung auf Nationalstaatsebene entwickelt wurde, gehen wir im Folgenden zunächst auf die Anpassung des Modells im Digitalisierungskontext auf kommunaler Ebene ein, bevor die Einordnung der untersuchten VGs in der Matrix vorgenommen wird.

5.1 Das „Ambiguity-Conflict“-Modell im Digitalisierungskontext auf kommunaler Ebene

Öffentliche Verwaltungen sind in der Regel von eher traditionell hierarchisch geprägten Strukturen durchzogen. Dass in erster Linie GSLs – gefolgt von Mitarbeitenden – eine herausragende Rolle in der Ausgestaltung der Verwaltung besitzen, haben bereits Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann, Sascha Gerber und Christian Schwab (2019) gezeigt. Auch die Äußerungen verschiedener GSLs (z. B. in VG 1, VG 7) in den Experteninterviews bestätigen, dass sie sich selbst für einen funktionierenden Verwaltungsbetrieb und dessen Ausgestaltung in der maßgeblichen Rolle sehen. Darüber hinaus wurde bereits in der Frühphase der OZG-Umsetzung von Sachverständigen bemängelt, dass „es einen mangelnden Top-Down-Informationsfluss“ geben würde (Mergel, 2019, S. 164). Die Experteninterviews sind die Basis für die induktive Erarbeitung des „Ambiguity-Conflict“-Modells im Digitalisierungskontext auf kommunaler Ebene. Auf ihrer Grundlage wurden Faktoren identifiziert, die durch ihre unterschiedlichen Ausprägungen das Level an „Conflict“ und „Ambiguity“ erhöhen und die OZG-Umsetzung tendenziell erschweren (*Abbildung 3*).

Abbildung 3: Das „Ambiguity-Conflict“-Modell im Digitalisierungskontext auf kommunaler Ebene



Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Matland (1995).

Die Dimension „Conflict“ greift die teils typischen Eigenschaften und Probleme eines „Street-Level-Bureaucrats“ (SLB) – also des implementierenden Akteurs – auf, wie es Michael Lipsky (2010) in seinem Werk herausgearbeitet hat. Dazu zählt die Ausrichtung auf politische Ziele, also ein grundsätzliches Bestreben, gesetzliche Vorhaben bestmöglich umzusetzen. Darin sehen alle befragten VGs aufgrund begrenzter Ressourcen eine große Herausforderung. Begrenzte finanzielle Mittel, aber gleichermaßen konkurrierende Themen (wie z. B. Wasserversorgung⁹) oder limitierte Verwaltungskapazitäten im Zusammenhang mit weiteren parallelen Aufgabenpaketen (GSL VG 6) erhöhen das „Conflict“-Level (auch Mergel, 2019). In sieben der neun untersuchten VGs übernimmt die EDV-Systembetreuung ein Mitarbeitender zusätzlich zur Haupttätigkeit. Darüber hinaus sind es auch divergierende Interessen bei den Mitarbeitenden, die Konfliktpotenzial bergen. Sieben VGs erklären im Interview, dass die Digitalisierung in ihrer Verwaltung auch im Hinblick auf ihre Mitarbeitenden eine Herausforderung ist (Stichworte: Skepsis, Verweigerung, Überforderung). „Conflict“ ist somit eng verknüpft mit dem Thema Ressourcenallokation.

„Ambiguity“ ist im Hinblick auf die Umsetzung des OZG als (Ziel-)Vorstellung bezüglich einer digitalen Verwaltung zu verstehen. Die Zielvorstellung kann im Sinne von „Ambiguity“ entweder vage oder eindeutig sein. Hier rücken GSLs als zentrale, richtungweisende Akteure in den Vordergrund. Denn wichtige Grundlagen für eine konkrete E-Government-Vision sind das Interesse am Thema und eine entsprechende Priorisierung in der Verwaltung. Hier findet ebenfalls Matlands Unterscheidung in „Ambiguity of Goals“ (Ziel) und „Ambiguity of Means“ (Vorgehensweise) Anwendung. Die Digitalisierung von Bürgerservices ist auf der kommunalen Ebene nicht erst seit Inkrafttreten des OZG ein wichtiges Thema. Die Priorisierung des Themas in der Kommune wird jedoch maßgeblich durch ihre Verwaltung geprägt. Damit einher gehen

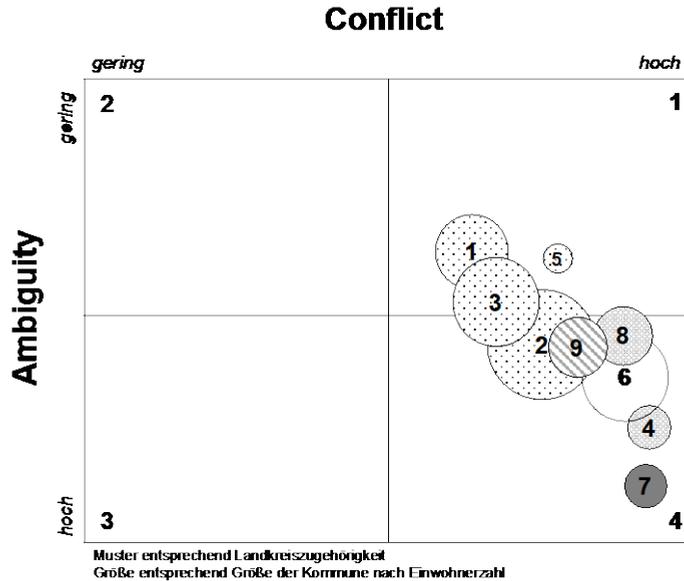
auch Interesse und Wissensstand bzgl. digitaler Themen und die bereits geschaffenen „digitalen“ Grundlagen. Ist die „Ambiguity of Goals“ gering, so hat die Verwaltung ein klares Zielbild. Unter dem Begriff „Means“ ist das Vorgehen bei der Verwaltungsdigitalisierung zu verstehen, dem bei einem geringen Ambiguity-Level klare Maßnahmen zugrunde liegen. Sowohl ein klar definiertes Vorgehen als auch ein eindeutiges Zielbild erfordern jedoch unter anderem Wissen zur Förderlandschaft hinsichtlich der Ausschöpfung finanzieller Möglichkeiten, aber auch technische Expertise, die je nach Größe der Verwaltung fehlen bzw. ausgelagert sein kann, wie sich in den untersuchten Verwaltungen zeigt. Im Falle der VGs werden entsprechende Bürgerservice-Programme von – in Niederbayern vornehmlich zwei – IT-Dienstleistern angeboten. Kommunale Verwaltungen können sich dann bei den externen Dienstleistern individuell zugeschnittene Leistungspakete zusammenstellen. Die befragten Verwaltungen gaben an, dass in ihrer Situation dies der übliche Umsetzungsweg mit wenig Spielraum sei (Leiter Einwohnermeldeamt VG 3). Obwohl laut befragten Kommunen aktuell bereits ca. 60 bis 70 % der im OZG geforderten Bürgerservice-Leistungen von den IT-Dienstleistern angeboten werden und das Portfolio kontinuierlich erweitert wird (GSL VG 6), unterscheiden sich die Angebote in den Gemeinden und damit – wie theoretisch erwartet – der Umsetzungsstand des OZG.

Daraus ergeben sich vier Idealtypen der OZG-Umsetzung kommunaler Verwaltungen, die sich an den Eckpunkten der vier Felder verorten lassen und im folgenden Abschnitt präsentiert werden. Die Charakterisierung und Zuschreibung von Merkmalen basiert auf den Daten aller Experteninterviews. In der Praxis findet man jedoch eher Mischformen vor, wie die Einordnung der Kommunalverwaltungen in das Modell und die Diskussion der Quadranten zeigt. Daher besitzt auch die Position der neun untersuchten Fälle innerhalb eines Feldes Aussagekraft und ist gleichzeitig relativ zu sehen. *Tabelle A4* im Anhang liefert eine Übersicht, welche einzelnen Faktoren das „Conflict“- und „Ambiguity“-Level der einzelnen VGs tendenziell erhöhen (+) oder verringern (-).

5.2 Die OZG-Umsetzung in niederbayerischen Verwaltungsgemeinschaften

Alle neun VGs sind grundsätzlich Mischformen des ersten und des vierten Verwaltungstyps (*Abbildung 4*). Diese Einordnung wird vor allem durch ein vergleichsweise hohes Maß an „Conflict“ bestimmt. Im Folgenden werden die vier Idealtypen gemeinsam mit denjenigen Kommunalverwaltungen diskutiert, die diesen Idealtypen am nächsten kommen.

Abbildung 4: Einordnung der analysierten Kommunalverwaltungen



Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Matland (1995), auf Basis eigener Daten.

Idealtyp Nr. 1: geringe Mehrdeutigkeit – hohes Konfliktlevel

Der erste Idealtyp besitzt eine eindeutige Zielvorstellung einer digitalen Verwaltung und ist mit einem hohen Maß an Konflikt konfrontiert. Letzteres hat zur Folge, dass Vorhaben aufgrund von Ressourcenallokationsproblemen nicht vollumfänglich realisiert werden können. Sowohl fehlende finanzielle als auch personelle Mittel erschweren den Weg hin zu einer vollumfänglich digitalen Verwaltung (Mergel, 2019). Auch wenn das Interesse am Thema Digitalisierung groß sein mag, besitzt es nicht zwangsläufig eine sehr hohe Priorität bei der Umsetzung, da andere, konkurrierende Themen häufig als dringlicher bewertet werden. Mitarbeitende sind hierbei nicht nur mit ihren bestehenden Aufgaben ausgelastet, die digitale Transformation der Verwaltung wird von einigen auch als nicht im Interesse aller Beschäftigten angesehen (hierzu auch Lemke, Ehrhardt & Popelyshyn, 2021). Dies hat zur Folge, dass Vorhaben nur einzeln, schrittweise und priorisiert verwirklicht werden können. Zudem treten die typischen Eigenschaften von SLBs zu Tage, wonach eigens entwickelte Routinen und Verfahrensweisen in einem veränderten (digitalen) Umfeld nicht mehr angewendet werden können (Lipsky, 2010, pp. xii ff.). Dies hindert jedoch nicht daran, dass einzelne Sachgebiete weitgehend digital ablaufen können oder man partiell erste Erfahrungen mit digitalen Bürgerservices sammelt. Hierfür wird vorwiegend mit externen Partnern zusammengearbeitet, die die Maßnahmen kostengünstig umsetzen können. Für die OZG-Umsetzung kann dies zweierlei bedeuten: Entweder wurde das Anbieten digitaler Bürgerservices bereits in der Vergangenheit (z. T. sogar vor Inkrafttreten des OZG im Jahr 2017) hoch priorisiert, sodass eine umfassende und weitgehend fristgerechte Realisierung möglich erscheint, oder aber interne Verwaltungsprozesse wurden oder sind höher priorisiert. In letzterem Fall ist eine fristgerechte Umsetzung des OZG allerdings eher unwahrscheinlich.

Dem Idealtyp Nr. 1 steht Verwaltung 5 am nächsten. Letztere weist im Vergleich allerdings ein höheres „Ambiguity“-Level und geringeres „Conflict“-Level auf. Seit ca. fünf Jahren, beginnend mit Serverlösungen und einer eigenen Homepage, geht man schrittweise auch mit einer Verlagerung der Prioritäten in der Verwaltung in Bezug auf die Digitalisierung voran. Hierbei gelten vier Prinzipien: Erstens geht es um die Erfüllung der gesetzlichen Mindestanforderungen und zweitens um den interkommunalen Austausch, denn „in Zukunft geht es nur gemeinsam besser, schneller, wirtschaftlicher“ (GSL VG 5). Dem getreu hat die VG gemeinsam mit zwei anderen Gemeinden zwei IT-Fachleute angestellt, die bei der Digitalisierung unterstützen und die Umsetzung durch externe IT-Dienstleister begleiten. Drittens wird sich am Willen der Bürgerschaft orientiert, während die finanzielle Komponente an vierter Stelle steht. Das Vorgehen wird in gemeinsamen Besprechungen erarbeitet und auch Bürgerumfragen wurden durchgeführt, um, abweichend vom Idealtyp, Betroffene bei der Digitalisierung einzubeziehen.

Im Unterschied zum Idealtyp ist der Fokus auf die Erfüllung gesetzlicher Anforderungen stärker ausgeprägt. Dies impliziert eine Abhängigkeit, denn die Verwaltung ist höchstens so weit in der Digitalisierung vorangeschritten, wie es von Gesetzgeberseite gefordert wird. Das Thema Digitalisierung ist zwar hoch priorisiert, Ressourcenknappheit und hohe Komplexität erschweren allerdings ein vollumfängliches Schritthalten, da in diesem Themenfeld eine kontinuierliche Auseinandersetzung und Weiterbildung erforderlich sind (Mergel, 2019). Dafür erforderliche Stellen sind durch die VG allerdings nicht finanzierbar. An anderer Stelle wird darauf hingewiesen, dass es darüber hinaus auch an gutem Personal fehle: „[Natürlich] ist es (...) immer sehr viel Aufwand, bis ich diese Infrastruktur geschaffen habe, aber damit ist es nicht getan. (...) ich muss diese Infrastruktur erhalten, anpassen, updaten, verbessern (...)“ (GSL VG 5). Obwohl die Verwaltungsdigitalisierung nicht mit anderen Themen konkurriert, erfordern Umfang und Komplexität eine Priorisierung der Einzelthemen. So sieht der GSL seine VG an einigen Stellen „gut dabei“, an anderen Stellen wiederum Nachholbedarf (GSL VG 5). Dies unterstreicht die Ergebnisse von Maïke Rackwitz, Thuriid Hustedt und Gerhard Hammerschmid (2021, pp. 109 f.), die ebenfalls anhand von teilstrukturierten Experteninterviews zeigen können, dass insbesondere die hohe Komplexität und eine unzureichende Personalausstattung als große Herausforderungen bei der OZG-Umsetzung angesehen werden.

Idealtyp Nr. 2: geringe Mehrdeutigkeit – geringes Konfliktlevel

Im Falle des Idealtyps Nr. 2 ist sowohl das „Conflict“- als auch das „Ambiguity“-Level gering. Letzteres bedeutet, dass die Verwaltung ein klares Vorgehen und eine eindeutige Zielvorstellung in Bezug auf eine digitale Verwaltung besitzt. Dafür benötigt eine Verwaltung Befürwortende (z. B. Geschäftsstellenleitende, Mitarbeitende oder Bürger), die das Thema nicht nur hoch priorisieren, sondern auch aktiv vorantreiben. Zur Umsetzung des OZG muss eine Verwaltung zudem in der Vergangenheit gewisse Voraussetzungen geschaffen haben, bspw. eine digitale Infrastruktur. Die hohe Priorisierung des Themas Digitalisierung ist mit Interesse und Wissen zu dem Thema verbunden. Dies äußert sich auch in einer aktiven Suche nach digitalen Lösungen sowie der personellen Ausrichtung, denn Strukturen in der Verwaltung signalisieren die Bedeutung und Relevanz von Themen und verkörpern die Expertise in der Organisation

(Fleischer, Bertels & Schulze-Gabrechten, 2018, S. 14). Essenziell für die eigene Vision einer digitalen Verwaltung sind zudem Austausch und Kooperation: Interaktion und Vernetzung mit anderen (benachbarten) Verwaltungen, aber auch mit externen Fachleuten aus dem technischen Bereich, die letztlich dazu beitragen, eine zielgerichtete, ganzheitliche Digitalstrategie zu entwickeln und zu realisieren. Das geringe „Conflict“-Level bringt zum Ausdruck, dass Betroffene (Bürgerschaft, Mitarbeitende) dem Thema positiv gegenüberstehen, man über ausreichend finanzielle Ressourcen und Verwaltungskapazitäten verfügt und keine anderen Themen mit der Verwaltungsdigitalisierung konkurrieren. Die Verwaltung ist in diesem Fall auch weniger mit den klassischen Problemen eines SLB konfrontiert. Die OZG-Implementierung spielt in diesen Verwaltungen nur eine untergeordnete Rolle, da digitale Bürgerservices einerseits ein Selbstverständnis im Zuge eines ganzheitlichen Zielbildes, andererseits Teil eines partizipativen Ansatzes sind, der sämtliche Nutzergruppen digitaler Services bei der Digitalisierung einbindet und zur aktiven Mitgestaltung animiert. Die Umsetzung erfolgt weitgehend problemlos.

Keine der untersuchten Verwaltungen kann in diesem Quadranten verortet werden. Von den untersuchten VGs kommt VG 1 diesem Typus am nächsten, auch wenn sie im ersten Quadranten verortet ist. Im Hinblick auf die Dimension „Conflict“ unterscheidet sich die VG 1 vom Idealtyp durch ihr pragmatisches Vorgehen, wenn es um die Ausrichtung nach gesetzlichen Vorgaben geht. Man versucht, gesetzliche Bestimmungen einzuhalten, entscheidet jedoch auch pragmatisch danach, was in der Verwaltung realisierbar ist (GSL VG 1). Auch die Interessen und Partizipation von Betroffenen entsprechen nicht diesem Idealtyp: Die Interessen sind divergierend, da die Bürgerschaft beispielsweise den analogen dem digitalen Weg vorzieht und bereits bestehende Online-Services kaum in Anspruch nimmt. Mitarbeitende müssen mit viel Aufwand überzeugt und in die Neuerungen eingeführt werden. Finanzielle und personelle Ressourcen sind beschränkt. Zum anderen basiert die Ausgestaltung des Vorgehens stark auf den alleinigen Entscheidungen des GSL und erscheint weniger partizipativ. Der GSL sieht das OZG eher kritisch, da es in seinen Augen nicht weit genug geht und dem eigentlichen Ziel nicht gerecht werden würde (GSL VG 1). Beim „Ambiguity“-Level unterscheidet sich die VG 1 sowohl hinsichtlich „Ambiguity of goals“ als auch bezüglich „Ambiguity of means“ vom Idealtypen Nr. 2. Mit dem voranschreitenden Breitbandausbau ist die Verwaltung aktuell – wenn auch in einem fortgeschritteneren Stadium als VGs 2-9 – noch mit der Schaffung von Rahmenbedingungen beschäftigt. Sie sieht sich als Pionier des Landkreises: ca. 90% der internen Vorgänge sind laut GSL digital abbildbar. Die VG besitzt ein digitales Bürgerserviceportal, worüber ca. 20 Leistungen für die Bürgerschaft auch online durchführbar sind. Im Experteninterview selbst sticht eher die Begeisterung des GSL für zukünftige Möglichkeiten der Digitalisierung hervor als der Fokus auf ein eigenes, auf die Verwaltung zugeschnittenes Zielbild. Trotzdem liegen dem Vorgehen klare Motive zugrunde. Die Verwaltung sucht aktiv nach digitalen Lösungen, ist hierbei aber aufgrund fehlender Fachexpertise und ausgebildetem IT-Personal stark von externen Firmen und der Meinung von Fachexperten abhängig. Der Austausch mit anderen Kommunen wird als wichtig erachtet. Hier bestehen zudem Abhängigkeiten zu umliegenden Gemeinden aufgrund eines gemeinsamen Datenschutzbeauftragten.

Idealtyp Nr. 3: hohe Mehrdeutigkeit – geringes Konfliktlevel

Für Idealtyp 3 – eine öffentliche Verwaltung mit einem hohen „Ambiguity“- und geringem „Conflict“-Level – ist die Digitalisierung bisher nicht aufgrund begrenzter Ressourcen nur wenig vorangeschritten, sondern wegen fehlender oder vager Zielbilder und Vorgehensweisen. Dem Thema E-Government wird in diesem Verwaltungstyp nur geringe Priorität eingeräumt, jedoch wird gemäß der typischen Ausrichtung an politischen Zielen durch die SLBs (Lipsky, 2010, pp. xii ff.) versucht, die gesetzliche Mindestanforderung an Digitalem in der Verwaltung zu erfüllen. Da man sich in der Verwaltung selbst nur wenig mit dem Thema auseinandersetzt, bestehen in diesen Fällen Abhängigkeiten zu IT-Firmen mit den erforderlichen Kenntnissen. Dies gilt auch für die Umsetzung des OZG. Der Idealtyp Nr. 3 könnte bis 2022 zwar einen größeren Fortschritt erzielen als Idealtyp Nr. 1; da aber die Einhaltung gesetzlicher Forderungen im Vordergrund steht und Maßnahmen auf das Nötigste beschränkt werden, ist die Digitalisierung unter Umständen weder nachhaltig noch führt sie zwangsläufig zu einem Nutzenzuwachs innerhalb der Verwaltung. Denn das OZG regelt zunächst lediglich die Digitalisierung im Frontend (IT-Mitarbeitender VG 3, Experteninterview, 2020), aber die Bearbeitung der Anliegen in der Verwaltung kann auch nach der OZG-Umsetzung, wie gewohnt, analog erfolgen. Dies geschieht nach der Digitalisierung der Leistungen im Frontend allerdings mit Medienbrüchen, wenn die digitalen Informationen zur Weiterverarbeitung erneut auf ein analoges Informationsmedium übertragen werden müssen. Keine der untersuchten Verwaltungen kann diesem Verwaltungstyp zugeordnet werden, da alle ein hohes „Conflict“-Level aufweisen.

Idealtyp Nr. 4: hohe Mehrdeutigkeit – hohes Konfliktlevel

Im vierten idealtypischen OZG-Umsetzungsszenario ist die Verwaltung mit einem hohen „Ambiguity“-Level konfrontiert: Es besteht wenig Fachwissen und die Digitalisierung besitzt geringe Priorität. Zudem sieht sich die Verwaltung mit einem hohen „Conflict“-Level konfrontiert, bedingt durch knappe Ressourcen, begrenzte Kapazitäten, konkurrierende Themen und divergierende Interessen. In der Konsequenz ist man bei der OZG-Umsetzung stark auf externe Expertise und zweckgebundene Mittel angewiesen, damit in das wenig beachtete Thema investiert wird. Verwaltungen gehen nur ungern von bestehenden Lösungen weg (EDV-Systemadministrator VG 6; vgl. auch Stockmann 2020, S. 97 für die OZG-Umsetzung in rheinland-pfälzischen Kommunen). In Kombination mit dem hohen „Conflict“-Level ist eine weit reichende Umsetzung des OZG bis 2022 nicht realisierbar. Die Verwaltungen können von vornherein nicht Schritt halten, da es bereits an den digitalen Grundstrukturen mangelt (z. B. digitale Infrastruktur, Besitz einer eigenen Homepage). Diese müssen erst sukzessive geschaffen werden, um digitale Bürgerservices anbieten zu können (hierzu auch Synold, 2020 für die OZG-Umsetzung in thüringischen Kommunen).

Von den befragten VGs weist VG 7 die größten Parallelen zu diesem Typ auf. In dieser Verwaltung wird zum Interviewzeitpunkt (Mai 2020) die Digitalisierung durch den neuen GSL seit einem Jahr vorangetrieben. Mit diesem verfügt die VG im Unterschied zum Idealtyp über einen Befürworter und Treiber. Zuvor wurde diesem Thema in der Verwaltung keine Bedeutung beigemessen. Inzwischen wurden grundlegende Rahmenbedingungen zur Digitalisierung geschaffen und die VG befand sich zum Interviewzeitpunkt im Aufbau einer eigenen Homepage. Ein Mitarbeitender widmet sich

neben seiner Haupttätigkeit zu einem Drittel der EDV und bildet die Schnittstelle zu einem externen Dienstleister, der die Programme liefert. Hinsichtlich des „Conflict“-Levels sieht man sich analog zum Idealtyp beschränkter Ressourcen gegenüber, was der GSL auch auf die ländlich geprägte Gegend zurückführt. Nicht nur aus finanzieller Sicht muss die Digitalisierung der Verwaltung stückweise in Angriff genommen werden, sondern auch aus personeller Sicht, denn Mitarbeitende müssen aus- und weitergebildet werden, damit Änderungen bei ihnen auch das nötige Maß an Akzeptanz erfahren (GSL VG 7).

Insgesamt zeigt sich, dass die Anwendung von Matlands Modell auf der Mikroebene mit einer damit einhergehenden Fokussierung auf das Verhalten sowie die Ziele und Strategien individueller Akteure eine Systematisierung von kommunalen Verwaltungsgemeinschaften bei der OZG-Umsetzung ermöglicht. Es zeichnet sich jedoch auch ein wesentlicher Unterschied im Vergleich zu Matlands ursprünglichem Modell ab: Während bei Matland ein geringes „Conflict“- und „Ambiguity“-Level auf der Makroebene mit Fokus auf einzelne Policies eine klassische Top-Down-Implementierung bedeuten, ist es in unserem Modell auf der Mikroebene und einer Bottom-Up-Perspektive umgekehrt: Die Abwesenheit von Konflikten sowie eine klare Vision und Vorgehensweise eröffnen Handlungsspielräume, die eine Bottom-Up getriebene Verwaltungsdigitalisierung ermöglichen. Im Falle eines hohen „Conflict“- und „Ambiguity“-Levels ist man jedoch zum einen auf die Leitlinien Vorgesetzter sowie auf deren Macht bzw. Durchsetzungsvermögen angewiesen, um erste Schritte in Richtung einer erfolgreichen OZG-Umsetzung zu gehen.

6 Diskussion und Fazit

Die Forschungsfrage, wie das OZG in öffentlichen Verwaltungen in niederbayerischen Kommunen umgesetzt wird, kann im Rahmen des vorliegenden Beitrags für neun Verwaltungsgemeinschaften folgendermaßen beantwortet werden: Die Gestaltungsspielräume aller untersuchten Verwaltungen sind begrenzt und von externen Akteuren – insbesondere IT-Dienstleistern, die entsprechende Programme zur Verfügung stellen, – beeinflusst. Zudem ist eine starke Orientierung an den lokalen Erfordernissen und Bedürfnissen der Bürger erkennbar. Durch die Einordnung in das für den Digitalisierungskontext auf kommunaler Ebene angepasste „Ambiguity-Conflict“-Modell von Matland (1995) wird sichtbar, dass ein eher hohes „Conflict“-Level, beispielsweise aufgrund von Ressourcenknappheit, die Umsetzung des OZG zwar tendenziell erschwert, Verwaltungen dem Thema Digitalisierung allerdings trotzdem Bedeutung beimessen. Geringe Level an „Conflict“ und „Ambiguity“ erleichtern die OZG-Umsetzung und ermöglichen es Kommunen, den eigentlichen Zielen des OZG näher zu kommen: die Vereinfachung des Zugangs zur Verwaltung und das Erzielen von Fortschritten, um die digitale Verwaltung in Deutschland voranzubringen (Vorwort von Klaus Vitt in: Stocksmeier & Hunnius, 2018).

Die Untersuchung der Fragestellung anhand von Einzelfallstudien zeigt, dass die OZG-Umsetzung in den Verwaltungen zwar Parallelen aufweist, sich aber auch in vielen Punkten voneinander unterscheidet. Der Beitrag offenbart die Heterogenität und das Gefälle innerhalb der kommunalen Ebene. Die Umsetzung erfolgt nicht nur fall-spezifisch in unterschiedlichem Umfang und unterschiedlicher Schnelligkeit, sie ist

auch eingebettet in ein komplexes Gefüge aus unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Verwaltungseigenschaften. Diese Erkenntnis hat auch Auswirkungen auf die Übertragbarkeit der vorliegenden Ergebnisse: Da im Rahmen dieser qualitativen Forschung nur ein kleiner Ausschnitt der kommunalen Ebene untersucht wurde, ist ihr Gültigkeitsbereich entsprechend begrenzt. Die Ergebnisse entsprechen jedoch größtenteils den Befunden von Ines Mergel (2019) und Rackwitz, Hustedt und Hammerschmid (2021), die auf unterschiedlicher Datenbasis ebenfalls eine zu große Komplexität, mangelnde Führung und unzureichende finanzielle und personelle Ausstattung als Hinderungsgründe für eine effiziente und schnelle OZG-Umsetzung anführen (auch die Ergebnisse von Stockmann, 2020 und Synold, 2020).

Die Übertragbarkeit des „Ambiguity-Conflict“-Modells auf den kommunalen Digitalisierungskontext kann als Ausgangspunkt dazu dienen, kommunale Verwaltungen hinsichtlich der OZG-Umsetzung systematisch und vergleichend einzuordnen. Die Erklärung *allein* anhand des „Ambiguity-Conflict“-Modells ist jedoch nicht frei von Schwächen. So ist der Status Quo einer Verwaltung auch durch Entscheidungen geprägt, die in der Vergangenheit getroffen wurden (Pfadabhängigkeit). Dieser Grundgedanke liegt dem historischen Institutionalismus zugrunde, der davon ausgeht, dass Entscheidungsräume aufgrund vorangehender Entscheidungen begrenzt sind, Wandel nur allmählich vonstattengeht und Akteure trotz gleicher externer Herausforderungen auf unterschiedlichen Pfaden verbleiben können (Keating, Loughlin & Deschouwer, 2003, p. 23). Im Allgemeinen geht das Theorem der Pfadabhängigkeit mit dem Leitgedanken einer anhaltenden Stabilisierung von Technologien und Institutionen einher, wobei verschiedene Kontinuitätssichernde Mechanismen wirksam sein können (Beyer, 2005). Insbesondere der Ansatz von Paul David ist im Rahmen dieser Reflexion vielversprechend, der die Pfadabhängigkeit am Beispiel der Qwerty-Tastatur aufzeigt (David, 1985). Ungeachtet der Tatsache, dass der Grund dieser Tastaturanordnung längst weggefallen war und obwohl es aus Effizienz- und Ergonomiesicht längst optimierte Tastenanordnungen gab, war die Qwerty-Tastenanordnung lange Standard. David (1986) führt dies auf eine pfadabhängige Stabilisierung zurück, die drei Ursachen hat: „system scale economies“, „technical interrelatedness“ und „quasi-irreversibility of investment“. Inwiefern vor diesem Hintergrund eine OZG-Umsetzung bis 2022 und damit wesentliche Änderungen im Verwaltungsablauf auf der Kommunalebene auch praktisch realisierbar sind, gilt es zu hinterfragen.¹⁰

Die Berücksichtigung dieses Ansatzes liefert nur einen von mehreren Vorschlägen für weitere Forschungsfragen. Eine Ausweitung der Fallzahlen, bei der die Umsetzung verschiedener kommunaler Verwaltungstypen (z. B. hinsichtlich Größe, Region, ländlich oder urban) in den Fokus gerückt wird, würde weitere, vergleichende Untersuchungen ermöglichen. Eine weitere Anknüpfung könnte ein deduktiv und quantitativ geleitetes Forschungsvorhaben sein, das die Untersuchung einer deutlich größeren Fallzahl ermöglicht. Hierfür könnte das aktuell bestehende Modell dann um eine Skala zur Einordnung der Verwaltungen erweitert werden, die die Merkmale unterschiedlich gewichtet. Eine weitere vergleichende Forschungsmöglichkeit ergibt sich bei Berücksichtigung der zeitlichen Komponente. Die Datenerhebung des vorliegenden Beitrags stammt aus dem ersten Halbjahr 2020, d. h. zu Beginn der COVID-19-Pandemie. Hier hat sich eine neue Forschungslücke mit großer Brisanz aufgetan: Wie hat sich im Zuge dieses externen Schocks die Bedeutung von Onlinezugang und digitaler Verwaltung für das gesamte deutsche Mehrebenensystem im Allgemeinen, aber insbesondere für

die Kommunalebene entwickelt? Digitale Bürgerservices ermöglichen es den Verwaltungen, trotz der pandemiebedingten Umstände die Anliegen ihrer Bürgerschaft weiterhin zu bearbeiten. Wie in mehreren Experteninterviews (VG 1, VG 2, VG 9) explizit erwähnt wurde, fragen Bürger seit Beginn der COVID-19-Pandemie die digitalen Angebote verstärkt nach. Abschließend wurde in mehreren Gesprächen deutlich (z. B. GSL VG 3, GSL VG 5), dass bislang die Folgekosten für Instandhaltung oder Wartung weitgehend außer Acht gelassen werden. Inwieweit diese fehlende Finanzierung die Umsetzung des OZG auf Kommunalebene verlangsamt, gilt es in Zukunft zu erforschen.

Anmerkungen

- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.
- 2 Zu einzelnen Modellprojekten siehe u. a. das Modellvorhaben „Smarte.Land.Regionen“ (<https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/digitales/smarte-landregionen/mud-smarte-landregionen.html> [05.03.21]).
- 3 Jörg Bogumil, Stephan Grohs und Sabine Kuhlmann (2006, S. 155) führten in der ersten Jahreshälfte 2005 eine schriftliche Befragung „aller deutschen Städte über 20.000 Einwohner, von drei Vierteln der Städte und Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 Einwohner (ohne regionalen Bias) sowie von zwei Dritteln der deutschen Landkreise“ durch.
- 4 Im April 2021 steht der Freistaat mittlerweile im Ländervergleich auf Platz 7 (Tenzer, 2021).
- 5 So die Beschreibung auf der Seite des Bundesministeriums des Innern, Bau und Heimat: <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/grundlagen-node.html> [12.08.21].
- 6 Ein Interview wurde kurzfristig abgesagt und konnte nicht binnen des Erhebungszeitraums nachgeholt werden.
- 7 Dies konnte in allen Interviews bestätigt werden auf die Frage, wie das Thema Digitalisierung in der Verwaltung priorisiert ist.
- 8 Die Interviews (Dauer ca. 00:30 bis 1:15 Stunden) wurden COVID-19-bedingt per Telefon durchgeführt.
- 9 Genannter Grund, warum eine Kommunalverwaltung die Digitalisierung nur gering priorisiert, und ein Interview ablehnte: In ländlichen Regionen wurden bis dato viele Anwesen über eigene Brunnen versorgt, was aufgrund gesetzlicher Vorgaben und technischer Gegebenheiten nun nicht mehr möglich ist.
- 10 Darüber hinaus könnte sich aber auch die Positionierung einzelner Kommunen im Modell im Laufe der Zeit ändern. Eine solche zeitlich dynamische Betrachtungsweise über einen längeren Zeitraum hinweg ist jedoch im aktuellen Beitrag nicht möglich und muss weiterer Forschung überlassen werden.

Literatur

- Barrett, Susan & Fudge, Colin (Eds.) (1981). *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. Methuen.
- Berman, Paul (1978). The study of macro- and micro-implementation. *Public Policy*, 26(2), 157-184.
- Beyer, Jürgen (2005). Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts. *Zeitschrift Für Soziologie*, 34(1), 5-21. <https://doi.org/10.1515/zfsoz-2005-0101>.
- Blatter, Joachim K., Langer, Phil. C. & Wagemann, Claudius (2018). *Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft: Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-14955-0>.
- Bogumil, Jörg (2009). Kommunale Selbstverwaltung unter Reformdruck – Aktuelle Partizipations- und Ökonomisierungstrends in Deutschland. In Gesine Foljanty-Jost (Hrsg.), *Kommunalreform in Deutschland und Japan: Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive* (S. 17-30). Wiesbaden: VS Verlag.

- Bogumil, Jörg, Grohs, Stephan & Kuhlmann, Sabine (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung. In Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung. PVS – Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 37/2006* (S. 151-184). Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogumil, Jörg & Holtkamp, Lars (Hrsg.) (2016). *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland*. Springer Fachmedien. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-11847-1>.
- Bogumil, Jörg & Jann, Werner (2009). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft* (2. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogumil, Jörg, Jann, Werner & Nullmeier, Frank (2006). *Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 31/2006*.
- Bogumil, Jörg, Kuhlmann, Sabine, Gerber, Sascha & Schwab, Christian (2019). *Bürgerämter in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748901778>.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2020). *Konjunkturpaket: Bundesregierung investiert in digitale Zukunft*. Verfügbar unter: <https://www.onlinezugangsgesetz.de/SharedDocs/kurzmeldungen/Webs/OZG/DE/2020/konjunkturpaket.html> [01.08.2021].
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2020). Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland (Stand Ende 2020). *Erhebung der atene KOM im Auftrag des BMVI*. Berlin: BMVI.
- Creutzburg, Dietrich (2016). Behörden fürchten die Digitalisierung mehr als die Flüchtlingskrise. *FAZ*. Verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/deutsche-behoerden-rueckstaendig-bei-digitalisierung-14272761/starke-herausforderung-14273270.html> [25.03.2020].
- David, Paul A. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *The American Economic Review*, Vol. 75, N, 332-337. <http://www.jstor.com/stable/1805621>.
- David, Paul A. (1986). Understanding the Economics of QWERTY: The Necessity of History. In William N. Parker (Ed.), *Economic History and the Modern Economist* (pp. 30-49). London: Basil Blackwell.
- Deutscher Bundestag Haushaltsausschuss (2017). *Stenografisches Protokoll 18/102*. Deutscher Bundestag – Stenografischer Dienst. Verfügbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/501272/f9441e219b614ecd3a031a6%20d2096ba59/102_protokoll-data.pdf [12.05.2020].
- Europäische Kommission (2020). The Digital Economy and Society Index (DESI). Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> [13.07.2020].
- Fleischer, Julia, Bertels, Jana & Schulze-Gabrechten, Lena (2018). *Stabilität und Flexibilität*. Baden-Baden: Nomos.
- Fleischer, Julia & Carstens, Nora (2021). Policy labs as arenas for boundary spanning: inside the digital transformation in Germany. *Public Management Review*. DOI: 10.1080/14719037.2021.1893803.
- Fromm, Jens, Welzel, Christian, Nentwig, Lutz & Weber, Mike (2015). *E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg. Gutachten für den Normenkontrollrat*. Kompetenzzentrum Öffentliche IT & Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS. Verfügbar unter: <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/E-Government+in+Deutschland> [13.07.2020].
- Fuchs, Georg (2010). Kommunalpolitik im Freistaat Bayern. In Andreas Kost & Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: Eine Einführung* (S. 40-62). Wiesbaden: VS Verlag.
- Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG), (2017). <http://www.gesetze-im-internet.de/ozg/OZG.pdf> [13.06.2020].
- Heuermann, Roland, Engel, Andreas & Von Lucke, Jörn (2018). Digitalisierung: Begriff, Ziele und Steuerung. In Roland Heuermann, Matthias Tomenendal & Christian Bressemer (Hrsg.), *Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden* (S. 9-50). Berlin/Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.

- Heuermann, Roland, Tomenendal, Mattias & Bressemer, Christian (2018) (Hrsg.). *Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden*. Berlin/Heidelberg: Springer.
<https://doi.org/10.1007/978-3-662-54098-5>.
- Holtkamp, Lars (2008). *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*. Wiesbaden: VS Verlag.
<https://doi.org/10.1007/978-3-531-90811-3>.
- Hupe, Peter L. & Hill, Michael J. (2016). 'And the rest is implementation.' Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration*, 31(2), 103-121. <https://doi.org/10.1177/0952076715598828>.
- IT-Planungsrat (2018). *Rahmen für die Programmorganisation zur OZG-Umsetzung: Version 0.8*. Verfügbar unter:
https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/27_Sitzung/TOP03_Anlage4_DigiPro.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [15.04.2020].
- Kaiser, Robert (2014). *Qualitative Experteninterviews*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-02479-6>.
- Keating, Michael, Loughlin, John, & Deschouwer, Kris (2003) (Eds.). *Culture, Institutions and Economic Development. A study of eight European Regions*. Cheltenham: Elgar.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (2007). *Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung*. Bericht 2/2007.
- Lemke, Florian, Ehrhardt, Konstantin & Popelyshyn, Olha (2021). Support and Resistance of Public Officials Towards Current eGovernment Initiatives – A Case Study on Ukraine and Germany. *dms – der moderne staat*, 14 (1), 61-80.
- Lipsky, Michael (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th Anniversary Expanded Edition. New York: The Russell Sage Foundation.
- Matland, Richard E. (1995). Reviewed Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2), 145-174.
- Mayntz, Renate (1980) (Hrsg.). *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Mayntz, Renate (1983) (Hrsg.). *Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mergel, Ines (2019). Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *dms – der moderne staat*, 12 (1), 162-171.
- 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: Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 465-480). VS Verlag.
- Nier, Hedda (Statista). (2017). *Breitbandausbau: Schnelles Internet nicht überall verfügbar*. Verfügbar unter: <https://de.statista.com/infografik/5445/verfuegbarkeit-von-schnellem-breitbandinternet-in-deutschland/> [17.04.2020].
- Pressman, Jeffrey & Wildavsky, Aaron (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals*. University of California Press.
- Prognos & Behördenspiegel (2019). *Der Trendreport Digitaler Staat: Digitalisierung der Verwaltung: Ein Hürdenlauf. Sieben Gründe für Erfolg und Scheitern*. Verfügbar unter:
https://www.digitaler-staat.org/wp-content/uploads/2019/04/Trendreport_2019.pdf [01.06.2020].
- Rackwitz, Maike, Hustedt, Thuid & Hammerschmid, Gerhard (2021). Digital transformation: From hierarchy to network-based collaboration? The case of the German "Online Access Act". *dms – der moderne staat*, 14 (1), 101-120.
- Rüscher, Daniel (2017). Der digitale Zugang der Bürger zum Staat durch das Onlinezugangsgesetz. DVBl. – *Das Deutsche Verwaltungsblatt*, 24, 1530-1535.
- Schwab, Christian, Kuhlmann, Sabine, Bogumil, Jörg & Gerber, Sascha (2019). *Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland* (427. Band). Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

- Stockmann, Franz (2020). Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes auf kommunaler Ebene: Untersuchung des Potentials der Digitalisierung anhand ausgewählter Kommunen in Rheinland-Pfalz. *WITI-BERICHT* Nr. 3, Speyerer Arbeitshefte Nr. 240.
- Stocksmeier, Dirk & Hunnius, Sirko (2018). *OZG-Umsetzungskatalog: Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes*.]init[AG im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. Verfügbar unter:
https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/26_Sitzung/TOP2_Anlage_OZGUmsetzungskatalog.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [19.05.2020].
- Synold, Christian (2020). Implementation des Onlinezugangsgesetzes auf kommunaler Ebene im Freistaat Thüringen. *WITI-BERICHT* Nr. 6, Speyerer Arbeitshefte Nr. 247.
- Tenzer, F. (Statista). (2021). *Verfügbarkeit von schnellem Breitbandinternet für Haushalte in Deutschland nach Bundesland*. Verfügbar unter:
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/418427/umfrage/verfuegbarkeit-von-breitbandinternet-50mbits-nach-bundeslaendern/> [20.07.2021].
- Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975). The Policy Implementation Process. *Administration & Society*, 6(4), 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>.
- Wehling, Hans-Georg & Kost, Andreas (2010). Kommunalpolitik in der Budnesrepublik Deutschland – eine Einführung. In Andreas Kost & Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung* (2., aktualisierte und überarbeitete Auflage) (S. 7-18). Wiesbaden: VS Verlag.

*Anschrift der Autor*innen:*

Michèle Jaich, Münchner Straße 31, 82024 Taufkirchen,
 E-Mail: michele.jaich@yahoo.com.

Dr. Martin Gross, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstraße 67, 80538 München,
 E-Mail: martin.gross@gsi.uni-muenchen.de.

Anhang

Tabelle A1: Liste der untersuchten Verwaltungen

VG	Einwohnerzahl und (Anzahl Mitgliedsgemeinden)	Landkreis
1	6.001-7.000 (4)	A
2	9.001-10.000 (3)	A
3	7.001-8.000 (3)	A
4	4.001-5.000 (2)	B
5	3.000-4.000 (2)	A
6	7.001-8.000 (4)	C
7	4.001-5.000 (2)	D
8	5.001-6.000 (2)	B
9	5.001-6.000 (3)	E

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A2: Übersicht Datenquellen

VG	Befragte Experten	Interviewform	Datum des Interviews
1	Geschäftsstellenleitende	Interview via Telefon mit Aufzeichnung*	14.05.2020
2	Geschäftsstellenleitende	Interview via Telefon mit Aufzeichnung*	14.05.2020
3	Geschäftsstellenleitende Stellv. Geschäftsleitende IT-Mitarbeitende Leitende Einwohnermeldeamt	Interview via Telefon mit Aufzeichnung*	15.05.2020
4	Geschäftsstellenleitende	Interview via Telefon mit Aufzeichnung*	18.05.2020
5	Geschäftsstellenleitende	Interview via Telefon mit Aufzeichnung*	15.05.2020
6	Geschäftsstellenleitende EDV-Beauftragter	Interview via Telefon mit Aufzeichnung*	27.05.2020
7	Geschäftsstellenleitende	Interview via Telefon ohne Aufzeichnung	27.05.2020
8	Geschäftsstellenleitende	Interview via Telefon mit Aufzeichnung*	28.05.2020
9	Geschäftsstellenleitende EDV-Systembetreuende	Interview via Telefon mit Aufzeichnung*	29.05.2020

*nach Zustimmung durch Experten

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A3: Auszug Fragen (Sortierung nach Analysedimension)

Analysedimension	Fragenkomplex	Interviewfrage
Rahmenbedingungen	Themenpriorisierung	Wie hoch wird das Thema Digitalisierung bei Ihnen priorisiert?
Rahmenbedingungen	Vernetzung	Findet ein (Erfahrungs-)Austausch mit anderen Kommunen statt?
Rahmenbedingungen	Akteure/Treiber	Welche Rolle spielen die Bürger bei der Verwaltungsdigitalisierung?
Verwaltungsbetrieb	Organisation und Aufbau	Welche Probleme/Herausforderungen sehen Sie bei der Digitalisierung?
Verwaltungsbetrieb	Digitale Kompetenz	Wie viel IT-Expertise liegt bei Ihnen in der Verwaltung und wobei sind Sie auf externe Partner angewiesen
Verwaltungsbetrieb	Digitalisierung von Leistungen	Nach welchen Kriterien werden Leistungen/Prozesse bei Ihnen in der Verwaltung digitalisiert?
OZG	Einbeziehung der kommunalen Ebene	Werden Sie aus Ihrer Sicht durch das Gesetz in die Pflicht genommen und wenn ja, wie?
OZG	Umsetzungsstand	Wie viele Ihrer Bürgerservice-Leistungen müssen Sie durch das OZG nun digital anbieten und wie viele werden bereits digital angeboten?
OZG	Kritik/Herausforderungen/ Probleme	Welche Probleme/Herausforderungen sehen Sie in der Umsetzung des OZG?

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle A4: Einordnung der VGs anhand von aus den Interviews abgeleiteten Faktoren

Conflict	Nr. der Verwaltungsgemeinschaft (VG)								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Faktoren zur tendenziellen Einordnung									
fehlende Triebkraft von Bund und Ländern bei der Digitalisierung auf der Kommunalebene	+	++	+	++	-	-	+	+	++
Geringe Priorisierung von Digitalisierung	--	-	--	+	--	-	+	-	-
Ablehnung der Stakeholder (Mitarbeitende der Verwaltungen, Bürger/innen) von Digitalisierung	-	+	-	++	-	++	+	+	-
personelle/finanzielle Ressourcenknappheit	+	++	+	++	++	++	++	++	++
Konkurrierende Themen (z.B. Regelung von Wasserversorgung)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Unzufriedenheit des/der Befragten in Bezug auf E-Government und OZG in Deutschland	+	++	+	++	+	++	+	+	+
Schwierigkeiten im vollumfänglichen Umfang das Thema Verwaltungsdigitalisierung zu bearbeiten (Digitalisierung von Bestandsdaten, Datenschutz/-sicherheit, Prozesse)	+	++	++	++	++	++	++	++	++
fehlende Harmonisierung bestehender Gesetze mit E-Government-Themen	++	++	++	++	++	++	++	++	++
Mangelnde Nutzung digitaler Services durch Bürger/innen	++	+	k.A.	++	k.A.	++	k.A.	++	+
Ambiguity	Nr. der Verwaltungsgemeinschaft (VG)								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Faktoren zur tendenziellen Einordnung									
fehlende Digitalisierungstreiber und -befürwortende (z.B. Bürger/innen, Geschäftsstellenleitende, Mitarbeitende)	-	-	-	+	-	-	+	-	-
fehlende Grundlagen/Rahmenbedingungen für eine digitalisierte Verwaltung (z.B. Stand Breitbandausbau, digitale Infrastruktur)	-	+	k.A.	+	+	-	++	-	-
geringer Umsetzungsstand bzgl. Digitalisierung (von Bürgerservice-Leistungen)	-	-	-	-	-	-	++	-	-
Ambiguity of goals (Vision/Ziel)									
Mangel an Interesse und Wissen zu dem Thema digitale Verwaltung (insbesondere Bürgerservices)	-	+	-	+	-	+	+	+	+
Fehlender Austausch und Zusammenarbeit (interkommunal; überregional, international)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mangel an Zukunftsvisionen / fehlende Digitalstrategie	-	+	-	+	-	+	+	+	+
Ambiguity of means (Vorgehen)									
Mangelndes Wissen bzgl. Förderlandschaft und Inanspruchnahme von Förderungen	k.A.	--	--	+	--	+	++	-	-
Fehlende "Digital"-Kompetenz und Expertise in der Verwaltung (personelle Ausrichtung hinsichtlich IT)	+	++	-	++	-	++	+	+	+
Abhängigkeit von externen Firmen	++	++	++	++	++	++	++	++	++
Passiver, reaktiver Umgang und keine Suche nach digitalen, umsetzbaren Lösungen	-	++	++	++	-	+	++	++	++

Die Darstellung bildet keine Skalierung ab, sondern zeigt Tendenzen, die folgendermaßen codiert wurden:

- niedrige Tendenz zu Conflict/Ambiguity
- eher niedrige Tendenz zu Conflict/Ambiguity
- + eher hohe Tendenz zu Conflict/Ambiguity
- ++ hohe Tendenz zu Conflict/Ambiguity

Lesebeispiel zu VG1: „Eine eher hohe (+) Unzufriedenheit des Befragten [...] hat ein eher hohes (+) Level an Conflict zur Folge.“

Quelle: Eigene Darstellung.



Michael Becker

Einführung in das politische System der Bundesrepublik Deutschland

Grundstrukturen und Funktionen

2., überarbeitete Auflage 2022

2022 • 341 S. • Kart. • 28,00 € (D) • 28,80 € (A) • utb L

ISBN 978-3-8252-8817-4 • eISBN 978-3-8385-8817-9

Auf welchen Grundstrukturen basiert das politische System der Bundesrepublik Deutschland? Wer sind die zentralen Akteure? Wie sind die wichtigsten Prozesse und Institutionen beschaffen? Das Buch baut auf den Grundbegriffen – Staat, Verfassung, Demokratie – auf, führt über die politische Geschichte der Bundesrepublik hin zum Grundgesetz, zur gesellschaftlichen Willensbildung und schließlich zu den Grundzügen der parlamentarischen Demokratie mit den politischen Organen. Die umfassend aktualisierte Neuauflage enthält Vertiefungen zu aktuellen Problemlagen, u.a. zu den Themen EU, Meinungs- und Pressefreiheit sowie Rechtsextremismus.

www.utb.de

Olaf Winkel

Digitalisierungsinduzierte Interessenkonflikte als Herausforderung für Staat und Gesellschaft

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

Zusammenfassung

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

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

Abstract

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

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

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

1 Einführung

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

2 Interessenkonflikte in der digitalen Informationsgesellschaft

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

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

gang zur digitalen Informationsgesellschaft vermehrt Interessenkonflikte auftreten und dass es immer schwerer fällt, diese aufzulösen oder zumindest einzuhegen.¹

Die Zunahme von Interessenkonflikten ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Verlagerung überkommener Interaktionsbeziehungen in elektronische Netzwerke sozialer Ausdifferenzierung Vorschub leistet, weil grenzüberschreitend angelegte virtuelle Räume Gleichgesinnten bislang nie gekannte Möglichkeiten bieten, zueinander zu finden, sich auszutauschen und auch eine über die Netzwelt hinausreichende Anschlusskommunikation zu organisieren (siehe Winkel, 2018, S. 117; Winkel, 2020, S. 72 ff.). Die digitaltechnisch induzierte Ausbildung von Subkulturen und das damit verbundene Auseinanderfallen von ehemals geteilten Werthaltungen, Einstellungen und Problemwahrnehmungen lässt wiederum den Vorrat an gemeinsamen Interessen abnehmen bzw. leistet der Herausbildung von Sonderinteressen Vorschub.

Dass es im Übergang vom Analogen zum Digitalen immer schwerer fällt, soziale Konflikte aufzulösen oder zumindest einzuhegen, hat seine Ursache darin, dass die Funktionalitäten elektronischer Netzwerke zunehmend von der Software bestimmt werden, die anders als die Hardware keiner fixen technischen, sondern einer disponiblen sozialen Logik folgt. Da ein konventioneller Softwarealgorithmus nichts anderes ist als eine von Programmierern² entworfene „Anleitung zur Lösung einer Aufgabenstellung“ (Pomberger & Dobler, 2008, S. 29), die „vollständige, präzise und endliche Handlungsanweisungen“ (Etscheid, 2018, S. 140) zu deren schrittweiser Bearbeitung enthält³, wachsen im Übergang zur digitalen Informationsgesellschaft die Möglichkeiten, politische Ziele, Organisationsstrukturen, Organisationsverfahren, Geschäftsmodelle und vieles andere nach dem Prinzip von „Code is Law“ (Lessig, 2001) sozusagen in Software zu gießen und damit sozial verbindlich zu machen (siehe auch Katzenbach, 2018, S. 315 ff.; Lehner, 2018, S. 17 ff.).

So ist der Umstand, dass Nutzer der Google-Suchmaschine die Vorteile einer durch Algorithmen gestützten Recherche mit der Preisgabe aller damit verbundenen persönlichen Daten bezahlen müssen, nicht auf einen technischen Sachzwang, sondern auf eine menschliche Entscheidung zurückzuführen. Natürlich kann eine Suchmaschine prinzipiell auch so konzipiert werden, dass die Kommunikationsakte und Kommunikationsinhalte der Nutzer vertraulich bleiben.

Zu beachten ist dabei, dass sich gesellschaftliche Verhältnisse über die Gestaltung von Software und der zu ihrer Bereitstellung erforderlichen Infrastruktur weitaus effektiver beeinflussen lassen als mit analog basierten Verfahren von Regelsetzung, Überprüfung der Regeltreue und Sanktionierung abweichenden Verhaltens, wie man sie aus überkommenen Formen des bürokratischen Zentralismus kennt. Denn anders als Algorithmen, die Prozesse in Echtzeit steuern und kontrollieren, können Hierarchien, in denen Menschen Weisungen geben und eine nachgelagerte Kontrolle ausüben, in vielfältiger Weise umgangen, getäuscht oder außer Kraft gesetzt werden.

Wenn aber ein Ziel, das zu einem anderen in Konkurrenz steht, quasi in die Software hineingeschrieben und damit weitaus effektiver als in der Vergangenheit verfolgt werden kann, bedeutet dies natürlich auch, dass im Hinblick auf das konkurrierende Ziel erhebliche Rückschritte hinzunehmen sind (siehe Winkel, 2004, S. 10 f.; Winkel, 2018, S. 125 ff.; Winkel, 2020, S. 73 ff.). Auch hier kann ein Verweis auf Google der Veranschaulichung dienen: In dem Maße, wie jeder Suchvorgang zur Erreichung des Ziels beiträgt, den Unternehmensgewinn zu maximieren, wird das konkurrierende Ziel verfehlt, die informationelle Selbstbestimmung der Suchenden aufrechtzuerhalten. Auf diese Wei-

se ersetzt das Entweder-oder im Übergang vom Analogen zum Digitalen sukzessive das Sowohl-als-auch als Strukturprinzip liberaler Gesellschaften. Die Folge davon ist nicht nur, dass es wegen der großen Durchschlagskraft „algorithmischer Macht“ (Katzenbach, 2018, S. 319) immer schwieriger wird, Konflikte durch Kompromisse zu entschärfen, sondern auch, dass gegenläufige Interessen von den Gesellschaftsmitgliedern zunehmend als existentielle Bedrohung wahrgenommen werden, was es ihnen immer schwerer macht, Verständnis für abweichende Wahrnehmungen und Werthaltungen aufzubringen.

3 Privatheit, öffentliche Sicherheit und Profitstreben in der digitalen Informationsgesellschaft

Datenschutz zielt auf die Sicherung der Privatsphäre ab. Als Privatsphäre wird ein nicht-öffentlicher Bereich bezeichnet, in dem Menschen unbehelligt von äußeren Einflüssen und Kontrollen ihre Persönlichkeit frei entfalten können (siehe Glaeßner, 2016, S. 88 ff.; Kutscha, 2010, S. 112 ff.; Lewinski, 2012, S. 23 ff.). Der Anspruch auf Privatheit gilt als Menschenrecht und seine Gewährleistung unter anderem auch als Voraussetzung für das Funktionieren der demokratischen Willensbildung (siehe Becker & Seubert, 2019, S. 232 ff.). Aus der Verlagerung zentraler sozialer Funktionen in elektronische Netzwerke erwachsen aber gravierende Bedrohungen für die Privatsphäre. Die Digitalisierung eröffnet Außenstehenden immense neue Möglichkeiten, Kommunikationsverläufe nachzuvollziehen und vertrauliche Informationen auszuspähen. Hinzu kommt, dass die zunehmende Nutzung mobiler Endgeräte dazu führt, dass Kommunikationsprofile um Daten aus Bewegungsprofilen angereichert werden können. Neue technische Instrumente, wie man sie mit Begriffen wie Künstliche Intelligenz und Big Data verbindet, ermöglichen die Auswertung der auf diese Weise gewonnenen Informationen und ihre Verdichtung zu Persönlichkeitsprofilen in einem bislang nie gekannten Ausmaß.

Die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit umfasst den Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung, des Staates und seiner Einrichtungen und der materiellen und immateriellen Rechtsgüter der Gesellschaftsmitglieder (siehe Eichhorn, 2002, S. 753). Unter den veränderten Vorzeichen einer digitalen Informationsgesellschaft erfordert die Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit auch den Schutz kritischer Infrastrukturen und die Bekämpfung neuer Kriminalitätsformen.

Kritisch erscheinen Infrastrukturen wie das Energiewesen, das Verkehrswesen oder das Gesundheitswesen gleich in doppelter Weise; nämlich einerseits, weil sie Lebensadern darstellen, ohne die moderne Gesellschaften nicht existieren können, und andererseits, weil sie selbst ohne eine verlässliche Digitaltechnik nicht funktionsfähig sind (siehe BMI, 2009; BSI, 2015, S. 40 ff.; Schulze, 2006).

Internetkriminalität umfasst eine breite Palette von Straftaten einschließlich Datendiebstahl, Identitätsdiebstahl, Urheberrechtsverletzung, Beleidigung, Volksverhetzung, Betrug, Erpressung, Anbahnung des Handels mit Waffen oder Drogen und Verbreitung von Kinderpornographie (siehe Rieckmann & Kraus, 2015, S. 295 ff.; Walter, 2008, S. 12 ff.; Wernert, 2017). Zu den Maßnahmen, die sich zur Sicherung kritischer Infrastrukturen und zum Kampf gegen Internetkriminalität eignen, zählen auch die Beobachtung möglicher Gefahrenquellen und die Zusammenführung und Auswertung der dabei gewonnenen Daten.

Mit der Digitalisierung geht eine wirtschaftliche Globalisierung einher, die ökonomische Handlungsimperative zu einer zentralen Triebkraft der gesellschaftlichen Entwicklung macht. Dabei etabliert sich Wissen über die Gesellschaftsmitglieder als neue „Schlüsselressource“, die Unternehmen enorme Profite und Volkswirtschaften „ein schier unglaubliches Wachstum“ in Aussicht stellt (ISST, 2019, S. 5). Als besonders ertragreiches Geschäftsfeld der inzwischen allgegenwärtigen Datenwirtschaft gilt die personalisierte Werbung. Dabei sind Internetgiganten wie Alphabet, Amazon und Facebook lediglich Vorreiter einer fast alle Wirtschaftsbereiche umfassenden Bewegung. Inzwischen setzen „Unternehmen aus allen Branchen“ auf „datengetriebene Geschäftsmodelle“ (Akzan, Iggena, Korte & Spiekermann, 2019, S. 5; siehe auch Goecke, Lichtblau, Schleiermacher & Schützdeller, 2018, S. 14 ff.; Hoffmann & Schröder, 2019, S. 277 ff.). Die Profite der Datenwirtschaft fallen umso größer aus, desto weniger sie daran gehindert wird, Einblick in die Lebensweisen und Lebensperspektiven der Gesellschaftsmitglieder zu nehmen.

Dass der Übergang zur digitalen Informationsgesellschaft geeignet ist, auch Interessenkonflikte zwischen den für sich selbst legitimen Interessen der Wahrung von Privatheit, der Aufrechterhaltung von öffentlicher Sicherheit und der freien wirtschaftlichen Betätigung anzuheizen, steht außer Frage. So ist offensichtlich, dass Maßnahmen zum Schutz der Privatsphäre nicht nur Belangen der öffentlichen Sicherheit, sondern auch Belangen der Datenwirtschaft zuwiderlaufen können, und dass Maßnahmen zur Gewährleistung öffentlicher Sicherheit nicht nur Belange des Datenschutzes, sondern auch Belange der Datenwirtschaft beeinträchtigen können. Wie tiefgreifend und komplex die in diesen Feldern auftretenden Konflikte sind und wie schwer es fällt, sie über Kompromisse oder Kompensationen zu entschärfen, zeigt eine nähere Betrachtung der Anforderungen, die von den unterschiedlichen Seiten an den Einsatz von elektronischer Kryptographie gerichtet werden.

4 Elektronische Kryptographie – Software und Infrastruktur

Kryptographie steht für die Verschlüsselung und Entschlüsselung von Nachrichten (siehe Beutelspacher, 2015, S. 2 f.; Küsters & Wilke, 2011, S. 7). Verschlüsselung nennt man einen Vorgang, bei dem für Menschen oder Maschinen lesbare Informationen, der sogenannte Klartext, in unlesbare Zeichenfolgen umgewandelt werden, den sogenannten Geheimtext oder Schlüsseltext. Den umgekehrten Prozess, also die Transformation von Geheimtext zurück in Klartext, nennt man Entschlüsselung.

Schon im Altertum wurden vertrauliche Informationen verschlüsselt, um sie vor der unerwünschten Kenntnisnahme Dritter zu schützen (siehe Beutelspacher, 2017, S. 35 ff.; Singh, 2017, S. 15 ff.). Bis zum Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts geschah dies mittels Stift und Papier oder mechanischer Scheiben. Später wurden dazu spezielle Maschinen eingesetzt, von denen die von der deutschen Marine im Zweiten Weltkrieg genutzte Enigma die bekannteste ist. Anfang der siebziger Jahre mussten die Verschlüsselungsmaschinen Computern weichen, die im Laufe der Zeit immer leistungsfähiger wurden.

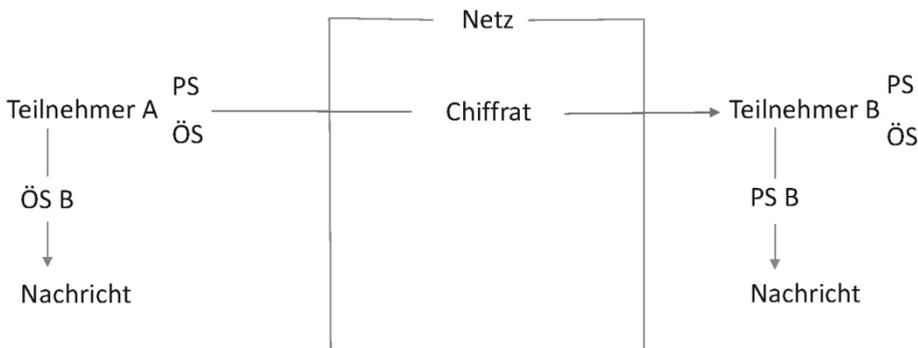
Kryptographiesoftware arbeitet mit hochkomplexen mathematischen Operationen, die vom Anwender unbeobachtet ablaufen (siehe Federrath & Pfitzmann, 2006, S. 279 ff.; Singh, 2017, S. 295 ff.). Weil der unautorisierte Zugriff auf verschlüsselte Informationen mit zunehmender Schlüssellänge, die sich an der Bitzahl ablesen lässt, immer schwie-

riger und letztlich nahezu unmöglich wird, werden in der elektronischen Kryptographie Berechnungen angestellt, die Zahlen mit mehreren hundert Dezimalstellen verwenden.

Elektronische Verschlüsselung und Entschlüsselung kann sowohl in der symmetrischen als auch in der asymmetrischen Variante eingesetzt werden.⁴ Während symmetrische Schlüsselsysteme auf den Schutz vertraulicher Informationen beschränkt sind, kann mittels asymmetrischer Systeme darüber hinaus eine verbindliche und integre Kommunikation sichergestellt werden (siehe Spitz, Pramateftakis & Swoboda, 2011, S. 14 ff.). Verbindlich sind kommunizierte Inhalte, wenn sie sich den Kommunikationspartnern verlässlich bzw. nachweisbar zuordnen lassen. Integrität steht für die unverfälschte Übertragung von Nachrichten zwischen berechtigten Partnern.

Bei der Anwendung symmetrischer Schlüsselverfahren (siehe Federrath & Pfitzmann, 2006, S. 279; Küsters & Wilke, 2011, S. 13 ff.) verfügen die Kommunikationsteilnehmer über identische Schlüssel, mit denen sie jeweils die füreinander bestimmten Nachrichten verschlüsseln oder entschlüsseln können. Der gravierende Nachteil dieser ansonsten effektiven und effizienten vertraulichkeitsschützenden Verfahren liegt darin, dass sie einen netzexternen Schlüsseltausch vor Aufnahme der Kommunikation voraussetzen.

Abbildung 1: Grundprinzip symmetrische Verschlüsselung zum Vertraulichkeitsschutz



Legende: PS = Privater Schlüssel, ÖS = Öffentlicher Schlüssel

Weil A zur Verschlüsselung der Nachricht den öffentlichen Schlüssel von B benutzt, der nur mit dem privaten Schlüssel von B entschlüsselt werden kann, den allein B besitzt, kann die Nachricht im Netz wohl abgefangen, aber nicht gelesen werden, so dass A bereits bei der Absendung der chiffrierten Nachricht sicher sein kann, dass ihre Vertraulichkeit gewahrt bleibt.

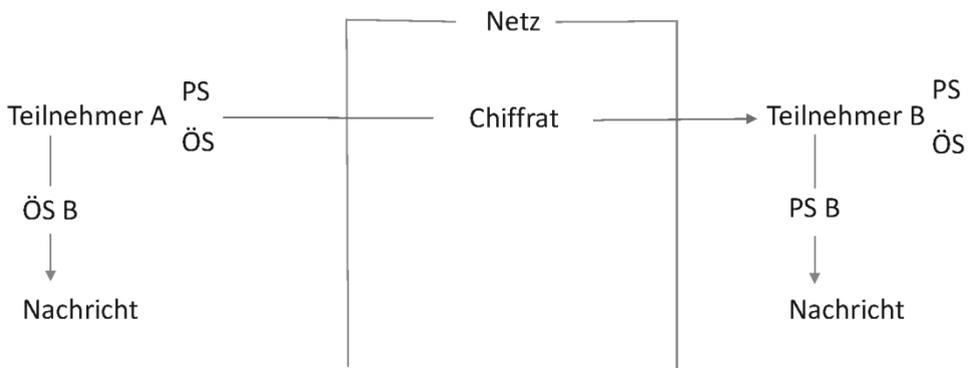
Quelle: Eigene Darstellung.

Bei asymmetrischen Schlüsselverfahren, die nicht mit identischen, sondern mit komplementären Schlüsselpaaren arbeiten⁵, fällt diese Einschränkung weg (siehe Federrath & Pfitzmann, 2006, S. 279 f.; Küsters & Wilke, 2011, S. 137 ff.). Durch ihre Entwicklung sind daher die technischen Voraussetzungen für den flächendeckenden Einsatz von leistungsfähigen Schlüsselsystemen in offenen Netzwerken wie dem Internet geschaffen worden.

Das den asymmetrischen Schlüsselverfahren zugrundeliegende Prinzip ist ebenso einfach wie wirkungsvoll: Ein Telekommunikationsteilnehmer erhält jeweils einen geheimen privaten Schlüssel und einen öffentlichen Schlüssel. Der private Schlüssel bleibt exklusiv beim Teilnehmer, der öffentliche Schlüssel wird anderen Teilnehmern zugänglich gemacht. Dies geschieht nicht durch die Anwender selbst, sondern über die Zwischenschaltung einer speziellen Infrastruktur. Mit dem öffentlichen Schlüssel verschlüsselte Nachrichten können nur mit dem zugehörigen privaten Schlüssel entschlüsselt werden, und mit dem privaten Schlüssel chiffrierte Nachrichten lassen sich nur mit dem komplementären öffentlichen Schlüssel dechiffrieren.

Um eine Nachricht vertraulich im Netz zu übermitteln, verschlüsselt sie der Absender mit dem öffentlichen Schlüssel des Empfängers, bevor sie auf den Weg geht. Nach Erhalt der Nachricht entschlüsselt sie der Empfänger mit seinem privaten Schlüssel. Weil allein der Empfänger den komplementären privaten Schlüssel besitzt, mit dem sich die übertragene Nachricht dechiffrieren lässt, kann der Absender sicher sein, dass die Vertraulichkeit im Übertragungsprozess gewahrt bleibt.

Abbildung 2: Grundprinzip asymmetrische Verschlüsselung zum Vertraulichkeitsschutz



Legende: PS = Privater Schlüssel, ÖS = Öffentlicher Schlüssel

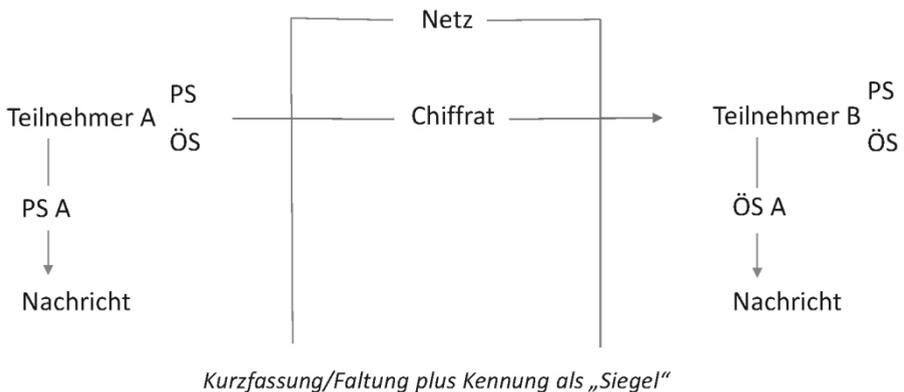
Weil A zur Verschlüsselung der Nachricht den öffentlichen Schlüssel von B benutzt, der nur mit dem privaten Schlüssel von B entschlüsselt werden kann, den allein B besitzt, kann die Nachricht im Netz wohl abgefangen, aber nicht gelesen werden, so dass A bereits bei der Absendung der chiffrierten Nachricht sicher sein kann, dass ihre Vertraulichkeit gewahrt bleibt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Umkehrung des Verfahrens ermöglicht eine digitale Signatur, mit deren Hilfe rechtsverbindliche Willenserklärungen ausgetauscht werden können. Um eine Nachricht verbindlich im Netz zu übermitteln, verschlüsselt sie der Absender vor der Übertragung mit seinem privaten Schlüssel.⁶ Nach Erhalt der Nachricht entschlüsselt sie der Empfänger mit dem öffentlichen Schlüssel des Absenders. Weil eine Nachricht, die der Empfänger mit dem öffentlichen Schlüssel des Absenders entschlüsseln kann, notwendigerweise zuvor mit dem privaten Schlüssel des Absenders verschlüsselt worden sein

muss, über den nur dieser verfügt, kann der Empfänger sicher sein und gegebenenfalls auch gegenüber einem Gericht nachweisen, dass die empfangene Nachricht tatsächlich vom Absender stammt. Während symmetrische Schlüsselsysteme keinen Schutz vor der Manipulation von Nachrichten durch legitime Schlüsselinhaber bieten, bieten asymmetrische Schlüsselsysteme diesen Schutz sehr wohl, weil ein berechtigter Empfänger eine Nachricht lediglich lesen, nicht aber verändern kann.

Abbildung 3: Grundprinzip asymmetrische Verschlüsselung zur verbindlichen Übermittlung



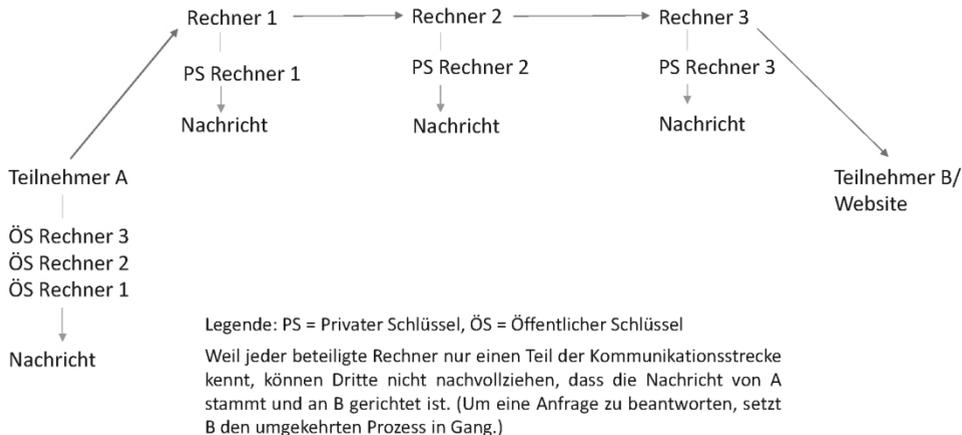
Legende: PS = Privater Schlüssel, ÖS = Öffentlicher Schlüssel

Da eine Nachricht, die B mit dem öffentlichen Schlüssel von A entschlüsseln kann, notwendigerweise zuvor mit dem privaten Schlüssel von A verschlüsselt worden sein muss, und einzig A über diesen Schlüssel verfügt, kann B sicher sein und gegebenenfalls auch nachweisen, dass die empfangene Nachricht von A stammt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Dabei setzt die elektronische Kryptographie in der Variante der asymmetrischen Verschlüsselung allerdings eine differenzierte Infrastruktur voraus (siehe Schmech, 2009, S. 561 ff.). Benötigt werden Einrichtungen, die nicht nur öffentliche Schlüssel allgemein zugänglich machen, sondern auch sichere Schlüsselpaare erzeugen, die Zuordnung von Schlüsselpaaren und Personen garantieren und den Teilnehmern die privaten Schlüssel zur Verfügung stellen.

Abbildung 4: Grundprinzip anonyme Kommunikation mit Tor



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der anonymen Kommunikation mittels Tor-Browser, der Teilnehmern die Möglichkeit bietet, sich in elektronischen Netzwerken zu bewegen, ohne dass die dabei entstehenden Spuren von anderen nachvollzogen und aufgezeichnet werden können, spielt Kryptographiesoftware ebenfalls eine zentrale Rolle. Das Grundprinzip dieser Variante der anonymen Kommunikation lautet folgendermaßen (siehe Krause, 2003, S. 158 ff.; Loshin, 2015, S. 21 ff.; Mey, 2017, S. 4 ff.): Über den Tor-Browser erhalten die Teilnehmer Zugang zu einem Netzwerk aus mehreren tausend Rechnern, denen jeweils komplementäre Schlüsselpaare zugeordnet sind. Eine Nachricht, die unbeobachtbar übermittelt werden soll, wird auf dem Rechner des Absenders mit den öffentlichen Schlüsseln von drei nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Rechnern aus dem Tor-Netzwerk verschlüsselt und diesen Rechnern der Reihe nach zugeleitet. Der erste Rechner löst mittels seines privaten Schlüssels die erste Verschlüsselungsschicht auf und leitet das Ergebnis an den zweiten Rechner weiter, welcher mit Hilfe seines privaten Schlüssels die zweite Verschlüsselungsschicht auflöst und das Ergebnis an den dritten Rechner weitergibt, der schließlich mittels seines privaten Schlüssels die dritte Verschlüsselungsschicht auflöst und die Nachricht im Klartext an den Empfänger weiterleitet. Die Anonymität des Absenders bleibt gewahrt, weil die beteiligten Rechner jeweils nur an einem Teil des Kommunikationsprozesses mitwirken. Der erste kann lediglich erkennen, von wem die Nachricht stammt, und der dritte lediglich, an wen sie gerichtet ist.

5 Divergierende Anforderungen an die Nutzung von Kryptographie

Die Verbreitung von Instrumenten für eine verbindliche und integre Kommunikation ist unter Datenschützern, Sicherheitspolitikern und Wirtschaftsvertretern weitaus weniger umstritten als die Verbreitung von Instrumenten, die der Gewährleistung einer vertraulichen Kommunikation dienen. Dass digitale Willenserklärungen etwa mittels De-

Mail (siehe BSI, 2016, S. 8 ff.; BMI, 2016, S. 6 ff.) rechtssicher übermittelt werden können, liegt nicht nur im Interesse derer, die das Internet als Handelsplattform nutzen und ausbauen wollen. Die Einführung und Verbreitung digitaler Signaturen stellt zudem eine wichtige Voraussetzung für die Modernisierung von Staat und Verwaltung dar, was einem Mindestmaß an Akzeptanz auf allen Seiten Vorschub leistet.

Die Anforderungen, die Vertreter der unterschiedlichen Seiten an den Einsatz von vertraulichkeitsschützender Verschlüsselung stellen, stehen dagegen partiell sogar in diametralem Gegensatz zueinander. Umstritten ist dabei nicht nur die Ausgestaltung der Software, sondern auch die Ausgestaltung der zu ihrer Bereitstellung erforderlichen Infrastruktur.

Verteidiger der Privatheit fordern starke vertraulichkeitsschützende Verschlüsselung und Anonymisierungsdienste in den Händen der Teilnehmer. Sie sehen darin den besten Weg, um Bürger vor der Ausspähung von Inhalten, der Aufzeichnung von Kommunikationsakten, der Nachverfolgung von Bewegungen und der Verkettung der in den genannten Bereichen generierten Informationen zur Anfertigung detaillierter Persönlichkeitsprofile zu bewahren (siehe etwa BfDI, 2020; Hohmann, 2016; Johannes & Rossnagel, 2016, S. 29 ff.; Petersen & Pohlmann, 2014, S. 72 ff.).

Das wohl bekannteste Instrument, das Teilnehmer zum Schutz vertraulicher Inhalte in eigener Regie nutzen können, ist das aus dem zivilgesellschaftlichen Raum stammende Programm Pretty Good Privacy, welches später zu OpenPGP weiterentwickelt wurde (siehe Gerling, 2000, S. 11 ff.; Schwenk, 2010, S. 29 ff.). Ebenfalls frei verfügbar und zudem einfacher zu installieren und zu bedienen ist die sogenannte Volksverschlüsselung, einsetzbar in Windows-basierten E-Mail-Programmen wie Outlook und Thunderbird, zu der man sich mittels der eID-Funktion im elektronischen Personalausweis anmelden kann (siehe Asendorpf, 2020, S. 34; Herfert, Selzer & Waldmann, 2016, S. 290 ff.). Bereitgestellt wird die Volksverschlüsselung vom Fraunhofer Institut für sichere Informationstechnologie.

Protagonisten der öffentlichen Sicherheit warnen dagegen vor der Verbreitung von starker vertraulichkeitsschützender Verschlüsselung (siehe etwa Hostettler, 2017, S. 10 ff.; Neuhaus, 2017, S. 192 f.; Schallbruch, 2018, S. 229 f.; Schulze, 2017, S. 25). In Kombination mit Anonymisierungsdiensten würde diese den Sicherheitsbehörden die Möglichkeit nehmen, sicherheitsrelevante Vorgänge in den elektronischen Netzwerken zu beobachten und sich Zugang zu Inhalten zu verschaffen, die von potentiellen Straftätern und Terroristen übermittelt werden. Dies laufe einer effektiven Kriminalitätsbekämpfung und einem zuverlässigen Schutz kritischer Infrastrukturen gleichermaßen zuwider.

Zur Entschärfung des aus ihrer Sicht bedrohlichen Potentials der vertraulichkeitsschützenden Verschlüsselung haben Sicherheitspolitiker bislang die unterschiedlichsten Maßnahmen empfohlen (siehe Brunst, 2012, S. 333 ff.; Schallbruch, 2018, S. 85 ff.; Schulze, 2017, S. 24). Dazu zählen ein Kryptographieverbot, die exklusive Freigabe schwacher bzw. in der Schlüssellänge beschränkter Kryptographiesoftware, die Hinterlegung von Schlüsseln bei unabhängigen Dritten, welche diese gegebenenfalls zu Strafverfolgungszwecken herausgeben sollen, der Einbau „staatlich mandatierter Schwachstellen“ (Schulze, 2017, S. 25) in die Verschlüsselungssoftware, die Ausnutzung von Sicherheitslücken in den Softwareumgebungen der Schlüsselsysteme und als besonders aggressive Variante die Einschleusung von Schadprogrammen in Softwareumgebungen.

Für letzteres eignet sich etwa die Software Pegasus, die von einem israelischen Unternehmen weltweit vertrieben wird und die unter anderem Handydaten, Kontaktlisten, Bankdaten und den Inhalt von Whatsapp-Nachrichten ausspionieren kann, bevor sie auf dem absendenden Rechner verschlüsselt werden (siehe Biermann, 2020, S. 22; Tanriverdi, 2017, S. 10). Der sogenannte Staatstrojaner – hier handelt es sich um eine Software namens FinFisher, die von einem deutsch-britischen Unternehmen vermarktet wird – fällt ebenfalls in diese Kategorie (siehe Lobe, 2017, S. 40). Die in jüngster Zeit auf der Ebene der Europäischen Union zu beobachtenden Bemühungen zur Regulierung der vertraulichkeitsschützenden Verschlüsselung zielen dagegen auf eine Hinterlegungslösung ab. Dabei ist anschaulich von einem Generalschlüssel die Rede, den die Betreiber von Messengerdiensten unter bestimmten Bedingungen an Sicherheitsbehörden ausliefern sollen (siehe Beisel & Muth, 2020, S. 9).

Dass Vertreter der Datenwirtschaft in der Verbreitung von Anonymisierungsdiensten ein gravierendes „Geschäftshindernis“ (Reppesgaard, 2012, S. 412) sehen, liegt auf der Hand angesichts der Tatsache, dass diese ihnen die Erstellung von Kommunikationsprofilen und Bewegungsprofilen und deren Verdichtung zu Persönlichkeitsprofilen unmöglich machen können. Gegen den Einsatz starker Verschlüsselung, die staatliche Maßnahmen zur Ausspähung übertragener Inhalte ins Leere laufen lässt, haben sie dagegen keine Einwände. Im Gegenteil: Davon ausgehend, dass ein Mindestmaß an Vertrauen in die Vertraulichkeit übermittelter Inhalte auf Seiten der Teilnehmer eine unverzichtbare Voraussetzung für eine umfassende Erschließung der ökonomischen Potentiale der elektronischen Netzwerke darstellt, und dass die Bereitstellung einer starken vertraulichkeitsschützenden Verschlüsselung vertrauensbildend wirkt, bieten Internetkonzerne ihren Kunden selbst entsprechende Funktionen an. Dies geschieht bei einigen Messengerdiensten wie Signal, Threema und Whatsapp obligatorisch, bei anderen wie Facebook Messenger, Google Allo und Telegram optional (siehe Nezik, 2021, S. 21; Schulze, 2017, S. 23). Der Nachteil von vertraulichkeitsschützender Verschlüsselung, die sich nicht in den Händen der Teilnehmer, sondern der Serviceprovider und Internetfirmen befindet: Die Bürgerinnen und Bürger können den Beteuerungen der Konzerne glauben, dass sie nicht mitlesen, dies aber nicht überprüfen.

6 Darknet, chinesisches Netz und Clearnet

Wenn man der Frage nachgeht, wo sich welche der geschilderten Anforderungen an den Einsatz von elektronischer Kryptographie in der Praxis bislang am stärksten durchgesetzt haben, ergibt sich folgendes Bild: Den Anforderungen des Privatheitsschutzes trägt das Darknet am besten Rechnung, den Anforderungen der öffentlichen Sicherheit die „Big Data Diktatur“ (Assheuer, 2017, S. 47) der chinesischen Staatsführung und den Anforderungen der Datenwirtschaft das sogenannte „Clearnet“ oder „Surface Web“ (Mey, 2017, S. 4), also das klassische Internet der westlichen Welt.

Zugang zum Darknet eröffnet der Tor-Browser, gegebenenfalls auch in Kombination mit starker vertraulichkeitsschützender Verschlüsselung. Mit Hilfe dieses Browsers können sich Teilnehmer nicht nur anonym im überkommenen World Wide Web bewegen, sondern zudem anonym betriebene Websites aufsuchen und solche auch selbst aufbauen (siehe Mey, 2017, S. 4 ff.; Schallbruch, 2018, S. 88 ff.). Dabei gilt dieses Netz einerseits als „digitales Kaufhaus der Kriminellen“ (Vogt, 2017, S. 4) und als

Tummelplatz von Terroristen, andererseits aber auch als „Netz der Dissidenten“ (Moßbrucker 2017, S. 16), in dem sich kritische Journalisten, Menschenrechtler und Politiker, die mit autoritären Regimen in Konflikt geraten sind, noch weitgehend frei und ohne Furcht vor Sanktionen bewegen können.

In China finden sich von nationalen Anbietern wie Baidu, Tencent und Alibaba betriebene Suchmaschinen und Plattformen, die einer direkten staatlichen Kontrolle unterliegen oder zumindest einem massiven Kooperationsdruck ausgesetzt sind (siehe Conrad & Wübbecke, 2018, S. 16 f.; Heuser & Knuth, 2020, S. 17). Die dort über die Gesellschaftsmitglieder anfallenden Daten werden von staatlichen Stellen abgeschöpft und um weitere ergänzt. Hinzu kommen insbesondere Daten, die Arbeitgeber über ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sammeln, und Daten, die im Rahmen einer umfassenden Kameraüberwachung öffentlicher Plätze anfallen. Nicht nur die Nutzung von vertraulichkeitsschützender Verschlüsselung und Anonymisierungsverfahren, auch der alternative Zugriff auf die Dienste ausländischer Internetkonzerne wird in China sanktioniert.

Die chinesische Datenwirtschaft dient als Datenlieferant für ein derzeit im Aufbau befindliches *Social Scoring*, das eine unmittelbar verhaltensregulierende Funktion haben soll (siehe Assheuer, 2017, S. 47; Langer, 2020, S. 305 ff.). Den Bürgern werden Punktekten zugeordnet. Bei einem hohen Punktestand winken Belohnungen, bei einem niedrigen drohen Sanktionen. Zu den für das Scoring relevanten Verhaltensweisen zählen die Zahlungsmoral im Geschäftsverkehr, das Verhalten an öffentlichen Orten und die Bereitschaft zu sozialer Solidarität. Die Belohnungen und Sanktionen, die ein hoher oder niedriger Punktestand auslösen kann, betreffen Faktoren wie den Zugang zur Bildung, Aufstiegschancen im Beruf, die Bewilligung von Krediten, die Vergabe von Wohnungen und die Möglichkeit, zu reisen.

Das Clarnet ist durch die konsequente Umsetzung datengetriebener Geschäftsmodelle geprägt. In dem Maße, wie sich die Daten über die Lebensweisen und Lebensperspektiven der Gesellschaftsmitglieder in Produktionsfaktoren verwandeln, entwickeln sich diese im Internet der westlichen Welt zu „gläsernen Kunden“ (Dietrich, Jörg, Rammig & Helmchen, 2015). Damit wird die „Überwachungsgesellschaft“ zur „Kehrseite der Informationsgesellschaft“, wenn nicht gar zu ihrer „konsequenten Weiterentwicklung“ (Zurawski, 2014, S. 16).

Während die Aushöhlung der Privatheit in den Vereinigten Staaten lediglich auf einen eher geringen Widerstand stößt (siehe Hoffmann, 2016; Weichert, 2012, S. 419 ff.), sind im europäischen Raum immerhin ernsthafte, wenn auch bislang wenig erfolgreiche Bemühungen zur Eindämmung und Entschärfung dieser Entwicklung zu beobachten (siehe Blume & Nezik, 2020, S. 26; Hamann, 2018, S. 21 f.; Hijmans & Langfeld, 2012, S. 403 ff.). Davon zeugt etwa die Datenschutzgrundverordnung, die darauf abzielt, die Regelungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten durch Unternehmen und Behörden europaweit zu vereinheitlichen.

7 Handlungsbedarf und Perspektiven

Nicht nur das Darknet und das chinesische System, auch das Clarnet eignet sich nicht, um als Modell für einen sozialverträglichen Einsatz von elektronischer Kryptographie herangezogen zu werden. Denn alle drei Varianten weisen gravierende Mängel auf, die

daraus resultieren, dass sie speziellen Interessen prominent Rechnung tragen und andere vernachlässigen oder gar verleugnen. Zumindest in modernen Demokratien, die sich den Menschenrechten verpflichtet sehen und gleichzeitig den Bedingungen der kapitalistischen Marktwirtschaft unterworfen sind, ist ein Einsatz von elektronischer Kryptographie erstrebenswert, der den wesentlichen Belangen von Datenschutz, öffentlicher Sicherheit und freier wirtschaftlicher Betätigung gleichermaßen Rechnung trägt.

Dabei ist allerdings anzunehmen, dass die Entwicklung mehrseitig akzeptabler Konzepte ohne institutionelle und kulturelle Innovationen zur Erweiterung der gesellschaftlichen Problembearbeitungskapazitäten kaum gelingen kann. Erwecken doch insbesondere die Auseinandersetzungen zwischen den Verteidigern der Privatheit und den Hütern der öffentlichen Sicherheit bislang weniger den Eindruck einer rational gesteuerten Suche nach praxistauglichen Kompromissen als den eines in eingefahrenen Gleisen verlaufenden Rituals, in dem altbekannte Akteure altbekannte Argumente austauschen.

Was die institutionelle Ebene angeht, deutet sich ein erweiterter Bedarf an Einrichtungen an, die den unterschiedlichen Seiten die Möglichkeit eröffnen, Wahrnehmungen und Interessen effektiver als bisher abzugleichen und konsequenter als zuvor auf mehrseitig akzeptable Lösungen hinzuarbeiten. Um diesem Bedarf Rechnung zu tragen, könnten nicht nur neue Arenen, Foren oder Gremien geschaffen, sondern auch überkommene Einrichtungen reformiert und mit zusätzlichen Funktionen betraut werden. So stellt sich etwa die Frage, ob man wissenschaftlichen Institutionen, deren Rolle sich derzeit noch weitgehend auf die Gewinnung und Verbreitung entscheidungsrelevanten Wissens beschränkt, darüber hinaus die Aufgabe zuweisen sollte, sich am Aufbau geeigneter Verhandlungsnetzwerke zu beteiligen und darin als Moderatoren, Makler und Mediatoren mitzuwirken.

Kulturelle Innovationen, ohne die institutionelle Innovationen ins Leere laufen würden, sollten darauf abzielen, die Vertreter von Datenschutz, öffentlicher Sicherheit und Wirtschaft für übergeordnete Zusammenhänge zu sensibilisieren und sie zu befähigen, neben Trennendem auch Verbindendes erkennen und daran in Aushandlungsprozessen anknüpfen zu können. Dies wird allerdings dadurch erschwert, dass die jeweiligen Akteure zumeist durch ein Bildungssystem geprägt sind, das der Vermittlung von Spezialistenwissen gegenüber der Vermittlung von Generalistenwissen und Sozialkompetenz den Vorzug gibt.

Verbindendes zwischen den Belangen von Privatheit, öffentlicher Sicherheit und freier wirtschaftlicher Betätigung, das unter verbesserten institutionellen und kulturellen Bedingungen Anknüpfungspunkte für eine gemeinsame Suche nach Kompromissen und Kompensationslösungen bieten könnte, existiert in höherem Maße als man es angesichts der verbittert geführten Kontroversen vermuten sollte. So liegt es letztlich auch im Interesse der informationellen Selbstbestimmung, wenn Belange der öffentlichen Sicherheit gewahrt bleiben, und im Interesse der Sicherheitsbehörden, wenn es nicht zum „Ende der Privatheit“ (Whitaker, 1999) kommt, legitimieren sich doch beide Seiten über den Anspruch, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit schützen zu wollen und sind doch sowohl Demokratie als auch Rechtsstaatlichkeit ohne garantierte individuelle Freiräume ebenso wenig denkbar wie ohne ein System von Regeln und Sanktionsmechanismen, das dem Missbrauch dieser Räume entgegenwirkt (siehe Fraenkel, 1968, S. 165 ff.). Gelänge es einer Partei, ihren Interessen im Übergang zur digitalen Informationsgesellschaft absolute Geltung zu verschaffen, wäre nicht nur das Projekt der anderen Seite, sondern auch das eigene gescheitert.

Gleichzeitig gibt es aber auch für Vertreter der Datenwirtschaft gute Gründe, sich gegenüber den Einwänden von Datenschützern und Sicherheitspolitikern offener und kooperationsbereiter zu zeigen. Denn der dauerhafte Erfolg ihrer Geschäftsmodelle hängt maßgeblich von deren gesellschaftlicher Akzeptanz ab, die ins Wanken gerät, wenn allgemein ersichtlich wird, dass sie bürgerschaftliche Freiräume in Frage stellen und Staatszielen zuwiderlaufen.

Dies zeigt auch der Skandal um die Firma Cambridge Analytica, die im Vorfeld der 2016 durchgeführten US-Präsidentenwahl Facebook-Daten zu Zwecken des politischen *Microtargeting* missbrauchte. Dieser Skandal hat nicht nur Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Wahl aufgeworfen (siehe Brost et al., 2016, S. 3; Nezik, 2020, S. 28; Stark, 2018, S. 27), sondern auch zur Auflösung von Cambridge Analytica geführt und Facebook einen enormen Imageschaden beschert. Inzwischen sind sogar massive Bestrebungen zur Zerschlagung Facebooks zu beobachten, dies allerdings weniger aus demokratiepolitischen als aus marktpolitischen Beweggründen (siehe Blume, 2020, S. 30).

Andererseits liegt aber auch eine Blockade der ökonomischen Innovationen, die im Übergang zur digitalen Informationsgesellschaft möglich werden, nicht im Interesse von Staat und Gesellschaft, da die Aufrechterhaltung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und individuellen Freiräumen ein Mindestmaß an Prosperität voraussetzt (siehe Lipset, 1962).

Unter verbesserten institutionellen und kulturellen Voraussetzungen könnte man etwa die Einführung einer speziellen Software ansteuern, die darauf zugeschnitten ist, die Belange aller an einer digitalen Transaktion Beteiligten so weit wie möglich auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, oder versuchen, sich auf unterschiedliche Systeme für unterschiedliche Lebensbereiche zu verständigen (siehe etwa Pfitzmann, Schil, Westerfeld & Wolf, 2000; Witt, 2006, S. 63 ff.). Ein anderer Ansatz zielt auf die Schaffung eines „zentralen Datenportals“ zur Gewährleistung „individueller Datensouveränität“ (Joost, 2017, S. 27) ab. Ein solches Portal soll Bürgern als „Schnittstelle zu sämtlichen gespeicherten bzw. personalisierbaren Daten“ (SVRV, 2017, S. 8.) dienen, sie kontinuierlich darüber informieren, wer welche Daten über sie besitzt und nutzt, und ihnen zudem die Möglichkeit geben, Daten und Zugriffsrechte gegebenenfalls zu löschen, zu verändern und sogar zu veräußern. Die Sicherheitsbehörden könnten unter der Voraussetzung einer richterlichen Anordnung Zugriff auf Datenkonten erhalten, deren Besitzer einer Straftat verdächtigt werden.

Die Auseinandersetzung mit den Anforderungen, die unter Aspekten von Privatheit, öffentlicher Sicherheit und freier wirtschaftlicher Betätigung an den Einsatz von elektronischer Kryptographie zu richten sind, und die Suche nach Wegen, diese besser als bisher auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, ist nicht nur wegen der besonderen gesellschaftlichen Bedeutung dieser Frage relevant. Sie erscheint auch beachtenswert, weil auf diesem Feld ein Metaproblem zutage tritt, das sich im Übergang vom Analogen zum Digitalen in vielen anderen Bereichen ebenfalls mit zunehmender Dringlichkeit stellt. So würde eine nähere Betrachtung der Spannungen zwischen Belangen von Open Data und Urheberrechtsschutz⁷ oder der Konflikte zwischen den Belangen der demokratischen Willensbildung und des Schutzes von Wirtschaftsgeheimnissen⁸ höchstwahrscheinlich nicht nur Hinweise auf vergleichbare Problemstrukturen, sondern auch auf einen vergleichbaren Bedarf an institutionellen und kulturellen Innovationen zur Erweiterung der gesellschaftlichen Problembearbeitungskapazität liefern.

Dass Innovationen zur Verbesserung der Fähigkeit moderner Gesellschaften, auf Herausforderungen wie die Bewältigung der Kryptographiefrage angemessen zu reagieren, grenzüberschreitend angelegte Governancelösungen anstreben oder zumindest den Weg zu ihnen offenhalten sollten, liegt angesichts der Vielschichtigkeit und globalen Qualität der zu bearbeitenden Probleme auf der Hand. Weiterführende Überlegungen könnten bei Ideen und Konzepten aus der Diskussion um Wege zur Bewältigung von Wicked Problems und aus dem Diskurs über die Voraussetzungen, Formen und Chancen von Internet Governance anknüpfen.

Als Wicked Problems gelten besonders komplexe Herausforderungen wie etwa der Klimawandel, die sich herkömmlichen Bearbeitungsstrategien von Politik und Verwaltung entziehen und daher neue Formen der gesellschaftlichen Problembearbeitung erforderlich machen (siehe etwa Fuhr, 2019, S. 191 ff.; Rittel & Webber, 2013, S. 20 ff.; Winkel, 2020, S. 70 ff.). Zur Bewältigung von Wicked Problems, die sich niemals dauerhaft lösen, sondern lediglich temporär entschärfen lassen, werden sowohl Anpassungsmaßnahmen im Rahmen überkommener Strukturen und Prozesse als auch die Neuordnung von Strukturen und Prozessen in Betracht gezogen.

Internet Governance steht für Bestrebungen, sachgerechte und möglichst weitgehend akzeptable Normen, Regeln und Programme zur Nutzung und Weiterentwicklung des Internet zu entwickeln und dabei alle Akteure gleichberechtigt einzubeziehen, die im Hinblick auf ein relevantes Handlungsfeld ein berechtigtes Interesse geltend machen können (siehe etwa Betz & Kübler, 2013; Esch, 2018, S. 35 ff.; Schünemann, 2019, S. 32 ff.). Dabei werden nicht nur technische Fragen wie die Vergabe von Internetadressen und Domainnamen adressiert, sondern auch darüberhinausgehende Themen wie die Gewährleistung von Netzneutralität oder die Förderung eines ethisch fundierten Umgangs mit Künstlicher Intelligenz.

Um hierzulande einen Beitrag zur Förderung eines mehrseitig akzeptablen Einsatzes von elektronischer Kryptographie zu leisten, könnte eine von anderen staatlichen Stellen unabhängige neue Behörde geschaffen werden, die speziell für die Bearbeitung von im Kontext von informationstechnischen Innovationen auftretenden Sicherheitsproblemen zuständig ist. Voraussetzung wäre die Bereitschaft der politischen Entscheidungsträger, Aufgaben aus dem Bereich des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) (siehe BSI, 2012, S. 4 f.; Deutscher Bundestag, 2019, S. 4 ff.) herauszulösen und dieser Behörde zu übertragen.⁹ Anders als das genannte Bundesamt, das dem Bundesministerium des Innern und für Bauen und Heimat nachgeordnet ist, könnte eine solche Einrichtung gegenüber den Verfechtern divergierender Interessen als unparteiischer Makler auftreten und aus dieser Position heraus der Entwicklung mehrseitig akzeptabler Lösungen weitaus effektiver Vorschub leisten als Institutionen und Akteure, die in der öffentlichen Wahrnehmung einem der konkurrierenden Lager zugeordnet werden.

Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der neuen Behörde wäre eine Personalpolitik, die sicherstellt, dass die dort tätigen Menschen die Bearbeitung solcher Sicherheitsprobleme weniger als ingenieurtechnische denn als sozialtechnische Herausforderung begreifen. Mit Fragen des digitaltechnisch induzierten Wandels vertraute Sozialwissenschaftler müssten dort eine mindestens ebenso wichtige Rolle spielen wie Ingenieure, Informatiker und Juristen.

Dabei spräche vieles dafür, die Aktivitäten der neuen Behörde anfangs primär auf den Abbau der Spannungen im Verhältnis von Privatheit und öffentlicher Sicherheit

auszurichten. Weil eine emotionale Aufheizung der Debatte dazu geführt hat, dass sich die Gewichte in jüngster Zeit deutlich zu Lasten des Datenschutzes verschoben haben, erscheint eine Rationalisierung der Auseinandersetzung hier besonders dringlich. Auslöser dieser Emotionalisierung, welche die Entwicklung mehrseitig akzeptabler Lösungen immer weiter in die Ferne rücken lässt, waren Ereignisse wie die Vorbereitung und Koordination terroristischer Aktionen mittels Social Media und Mobilkommunikation oder die systematische Störung demokratischer Prozesse durch informationstechnisch hochgerüstete ausländische Mächte, die einer offenen Gesellschaft feindlich gegenüberstehen. Hinzu kam die Aufdeckung der schockierenden Ausmaße, die der Austausch von kinderpornographischen Darstellungen und die Anbahnung von Kindesmissbrauch im Internet angenommen haben.

Wenn sich beim Abbau der Spannungen im Verhältnis von Privatheit und öffentlicher Sicherheit erste Erfolge einstellen, könnte man den Aktionsradius der Behörde sukzessive ausweiten und datenwirtschaftliche Belange verstärkt in die Aushandlungsprozesse einbeziehen. Und schließlich könnten die Aktivitäten in diesem Handlungsfeld, die quasi wie ein Nukleus ein immer größeres Problemspektrum adressieren, in ihren Voraussetzungen und Folgen ausgewertet und die so gewonnenen Erkenntnisse für Fortschritte in anderen Bereichen und auf anderen Ebenen produktiv gemacht werden.

8 Schluss

Die Untersuchung der Anforderungen, die Datenschützer, Sicherheitspolitiker und Vertreter der Datenwirtschaft an den Einsatz von elektronischer Kryptographie richten, lässt gravierende Interessenkonflikte deutlich werden, deren Bewältigung institutionelle und kulturelle Innovationen erforderlich macht. Vieles spricht dafür, eine von anderen staatlichen Einrichtungen unabhängige neue Behörde zu schaffen, die speziell für die Bearbeitung der im Kontext von informationstechnischen Innovationen auftretenden Sicherheitsprobleme zuständig ist. Diese könnte gegenüber den Verfechtern divergierender Interessen als unparteiischer Makler auftreten und aus dieser Position heraus der Entwicklung mehrseitig akzeptabler Lösungen Vorschub leisten. Voraussetzung für den Erfolg einer solchen Behörde wäre eine Personalpolitik, die gewährleistet, dass die Mitarbeiter die Bearbeitung der Sicherheitsprobleme weniger als ingenieurtechnische denn als sozialtechnische Herausforderung begreifen. Die Aufarbeitung der Anforderungen an den Einsatz von elektronischer Kryptographie und die Suche nach Möglichkeiten, auf die entsprechenden Konflikte durch die Erweiterung gesellschaftlicher Problempkapazität zu reagieren, sind nicht nur hinsichtlich dieses Politikfelds von Belang, sondern verweisen auf ein digitalisierungsinduziertes Metaproblem, das bislang noch zu wenig Beachtung gefunden hat.

Anmerkungen

- 1 In der Fachdiskussion werden entsprechende Phänomene häufig unter besonderer Berücksichtigung der Rolle von Populisten, Demagogen und Verschwörungstheoretikern betrachtet, die sich im Internet breitgemacht haben, oder werden mit Aktivitäten technisch hochgerüsteter autoritärer Staaten wie Russland oder China in Verbindung gebracht, welche auf die Manipulation politischer Diskurse in pluralistischen Gesellschaften abzielen. Mit dem digitaltechnischen Wandel einhergehende systemische

- Entwicklungen, die solchen Kräften erst die Möglichkeit eröffnen, ihr destruktives und aggressives Potential in bislang nie gekannter Weise zu entfalten, finden dagegen noch keine adäquate Beachtung.
- 2 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.
 - 3 Anderes gilt allerdings für Algorithmen, die im Rahmen von Deep Learning auf der Basis von künstlichen neuronalen Netzen eingesetzt werden. Hier bestimmt nicht lineare Programmierung, sondern die Auswertung von Trainingsdaten die Ausgestaltung von Lösungswegen, wobei sich die Rolle der Programmierer darauf beschränkt, die Kriterien für die Auswertung in groben Zügen vorzugeben.
 - 4 In der Praxis werden beide Verfahren häufig kombiniert genutzt, um die funktionalen Vorteile der asymmetrischen Verschlüsselung mit den Kostenvorteilen der symmetrischen Verschlüsselung zu verbinden.
 - 5 Dazu lässt sich etwa der Umstand nutzbar machen, dass sich eine vielstellige Zahl aus zwei großen Primfaktoren zusammensetzen kann. Basiert der öffentliche Schlüssel auf dieser Zahl, enthält der zugehörige private Schlüssel die Primfaktoren.
 - 6 Allerdings wird im konkreten Anwendungsfall nicht die Nachricht selbst verschlüsselt, sondern eine nach einem bestimmten Verfahren berechnete Kurzfassung. Die Kurzfassung bildet zusammen mit anderen Informationen wie die Absenderkennung die elektronische Signatur.
 - 7 Die Spannungen zwischen Belangen von Open Data und Urheberrechtsschutz erwachsen daraus, dass wirtschaftliche Innovationen durch einen möglichst freien Zugang zu Informationen begünstigt werden, weil Neues zumeist aus der Kombination von Bekanntem entsteht, während sie gleichzeitig aber auch an wirtschaftliche Anreize gebunden sind, die umso geringer ausfallen, desto weniger Unternehmen und Investoren von den Innovationserträgen exklusiv profitieren können.
 - 8 Die Konflikte zwischen Belangen von Demokratie und dem Schutz von Wirtschaftsgeheimnissen sind dem Umstand geschuldet, dass demokratische Willensbildung die Transparenz von Machtstrukturen und Machtprozessen voraussetzt, während ein Schutz von Wirtschaftsgeheimnissen, der sich auch auf massiv in die Gestaltung von Lebenswelten eingreifende Software bezieht, dem Transparenzgebot zuwiderläuft. In dem Maße, wie die Regulierung sozialer Beziehungen durch proprietäre Software im Übergang zur digitalen Informationsgesellschaft voranschreitet, nimmt die Gefahr zu, dass demokratische Politik an Steuerungsfähigkeit und Durchschlagskraft verliert.
 - 9 Das dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik zugeordnete Aufgabenspektrum umfasst die Bereiche Schutz der elektronischen Netzwerke des Bundes, Prüfung, Zertifizierung und Akkreditierung digitaltechnischer Produkte und Dienstleistungen sowie öffentliche Aufklärung in Fragen von Informationstechniksicherheit einschließlich der Warnung vor Schadprogrammen und Sicherheitslücken.

Literatur

- Akzan, Can, Iggena, Lennart, Korte, Tobias & Spiekermann, Markus (2019). *Datenwirtschaft in Deutschland*. Dortmund: Verlag des ISST.
- Asendorpf, Dirk (2020). Sichere E-Mails für alle. *Die Zeit*, Nr. 26 vom 16.06., 34.
- Assheuer, Thomas (2017). Die Big Data Diktatur. *Die Zeit*, Nr. 49 vom 30.11., 47.
- Becker, Carlos & Seubert, Sandra (2019). Die Stärkung europäischer Grundrechte im digitalen Zeitalter. Demokratiepolitische Potentiale am Beispiel des Privatheitsschutzes. In Jeanette Hofmann, Norbert Kersting, Claudia Ritzi & Wolf Schünemann (Hrsg.), *Politik in der digitalen Gesellschaft* (S. 225-245). Bielefeld: Transcript.
- Beisel, Karoline & Muth, Max (2020). EU-Staaten wollen bei Whatsapp und Signal mitlesen. *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 69 vom 09.11., 9.
- Betz, Joachim & Kübler, Hans-Dieter (2013). *Internet Governance. Wer regiert wie das Internet?* Wiesbaden: Springer.
- Beutelspacher, Albrecht (2015). *Kryptologie*. Wiesbaden: Springer.
- Beutelspacher, Albrecht (2017). Eine kurze Geschichte der Kryptographie. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 46-47, 35-40.
- Biermann, Kai (2020). Die Absauger. *Die Zeit*, Nr. 27 vom 25.06., 22.
- Blume, Georg (2020). Das schmeckt nach mehr. *Die Zeit*, Nr. 53 vom 17.12., 30.
- Blume, Georg & Nezik, Ann-Kathrin (2020). Google, Amazon, Facebook und Apple beherrschen das Internet. Kann ein EU-Beamter sie zähmen? *Die Zeit*, Nr. 50 vom 03.12., 26.

- Bridle, James (2020). *New Dark Age. Der Sieg der Technologie und das Ende der Zukunft*. Bonn: Verlag der Bundeszentrale für politische Bildung.
- Brost, Marc et al. (2016). Finstere Attacken. *Die Zeit*, Nr. 52 vom 15.12., 3.
- Brunst, Phillip (2012). Staatliche (Anti)Kryptostrategien. *Datenschutz und Datensicherheit*, 5, 333-228.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) (2012). *Leitfaden Informationssicherheit*. Bonn: Verlag des BSI.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) (2015). *Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland*. Bonn: Verlag des BSI.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) (2016). *De-Mail. Sicherer elektronischer Nachrichtenverkehr – einfach, nachweisbar und vertraulich*. Bonn: Verlag des BSI.
- Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) (2020). *Stellungnahme des BfDI zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses zum Thema Recht auf Verschlüsselung*. Bonn: Verlag des BfDI.
- Bundesministerium des Innern (BMI) (2009). *Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen*. Berlin: Verlag des BMI.
- Bundesministerium des Innern (BMI) (2016). *De-Mail-Leitfaden für Behörden*. Berlin: Verlag des BMI.
- Conrad, Björn & Wübbeke, Jost (2018). *Wird China zur Hightechsupermacht?* Bad Homburg: Verlag des FERI Cognitive Finance Institute.
- Deutscher Bundestag (2019). *Zu den Aufgaben des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik*. Sachstandsbericht der wissenschaftlichen Dienste. Berlin: Verlag des Deutschen Bundestags.
- Dietrich, Matthias, Jörg, Andreas, Rammig, Frank & Helmchen, Moritz (2015). *Web Tracking – der gläserne Kunde*. Kempten: Verlag der Hochschule Kempten.
- Eichhorn, Peter (2002). *Verwaltungslexikon*. Baden-Baden: Nomos.
- Esch, Johanna (2018). Internationale Internet Governance. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 40-41, 35-40.
- Etscheid, Jan (2018). Automatisierungspotentiale in der Verwaltung. In Resa Mohabbat-Kar, Basanta Thapa & Peter Parycek (Hrsg.), *(Un)berechenbar? Algorithmen und Automatisierung in Staat und Gesellschaft* (S. 126-158). Berlin: Verlag des Kompetenzzentrums Öffentliche IT.
- Federrath, Hannes & Pfitzmann, Andreas (2006). IT-Sicherheit. In Martin Wind & Detlef Kröger (Hrsg.), *Handbuch IT in der Verwaltung* (S. 273-292), Heidelberg: Springer.
- Fraenkel, Ernst (1968). Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie. In Ernst Fraenkel (Hrsg.), *Deutschland und die westlichen Demokratien* (S. 165-189). Stuttgart: Kohlhammer.
- Fraunhofer Institut für Software und Systemtechnik (ISST) (2019). *Datenwirtschaft in Deutschland*. Dortmund: Verlag des ISST.
- Fuhr, Harald (2019). Verwaltung und Wicked Problems. In Sylvia Veit, Sylvia, Christoph Reichard & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 191-200). Wiesbaden: Springer.
- Gerling, Rainer (2000). Pretty Good Privacy. *IT-Sicherheit*, 1, 11-16.
- Glaeßner, Gert-Joachim (2016). *Freiheit und Sicherheit*. Bonn: Verlag der Bundeszentrale für politische Bildung.
- Goecke, Henry, Lichtblau, Karl, Schleiermacher, Thomas & Schützdeller, Peter (2018). *Digitalisierung der KMU in Deutschland*. Köln: Verlag der IW Consult.
- Hamann, Götz (2018). Gib mir meine Daten zurück. *Die Zeit*, Nr. 21 vom 17.05., 21-22.
- Herfert, Michael, Selzer, Annika & Waldmann, Ulrich (2016). Laientaugliche Schlüsselgenerierung für Ende-zu-Ende-Verschlüsselung. *Datenschutz und Datensicherheit*, 5, 290-294.
- Heuser, Uwe & Knuth, Hannah (2020). Die letzten Tage der Unschuld. *Die Zeit*, Nr. 33 vom 06.08., 17.
- Hijmans, Hielke & Langfeld, Owe (2012). Datenschutz in der Europäischen Union. In Jan-Hinrik Schmidt & Thilo Weichert (Hrsg.), *Datenschutz. Grundlagen, Entwicklungen und Kontroversen* (S. 403-411). Bonn: Verlag der Bundeszentrale für politische Bildung.
- Hirsch-Kreinsen, Hartmut (2016). Zum Verhältnis von Arbeit und Technik bei Industrie 4.0. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 18-19, 10-17.
- Hoffmann, Anja (2016). *Privacy Shield – kein ausreichender Datenschutz im unsicheren Hafen USA*. Freiburg: Verlag des Centrums für Europäische Politik.

- Hoffmann, Marina & Schröder, Christian (2019). Datenbasierte Geschäftsmodelle – Chancen und Herausforderungen für KMU. *Wirtschaftspolitische Blätter*, 3, 277-287.
- Hohmann, Mirko (2016). *Verschlüsselung als Grundvoraussetzung für die Digitalisierung unserer Gesellschaft*. Berlin: Verlag des Zentrums für digitalen Fortschritt.
- Hostettler, Otto (2017). Hilflose Ermittler. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 46-47, 10-15.
- Johannes, Paul & Rossnagel, Alexander (2016). *Der Rechtsrahmen für einen Selbstschutz der Grundrechte in der digitalen Welt*. Kassel: Kassel University Press.
- Joost, Gesche (2017). Kontrolle über meine Daten. *Die Zeit*, Nr. 27 vom 29.06., 27.
- Katzenbach, Christian (2018). Die Ordnung der Algorithmen. In Reda Mohabbat-Kar, Basanta Thapa & Peter Parycek (Hrsg.), *(Un)berechenbar? Algorithmen und Automatisierung in Staat und Gesellschaft* (S. 315-338). Berlin: Verlag des Kompetenzzentrums Öffentliche IT.
- Krause, Christian (2003). Tools für Anonymität. In Helmut Bäumler & Albert von Mutius (Hrsg.), *Anonymität im Internet* (S. 158-171), Wiesbaden: Springer.
- Küsters, Ralf & Wilke, Thomas (2011). *Moderne Kryptographie*. Wiesbaden: Springer.
- Kutscha, Martin (2010). Mehr Datenschutz – aber wie? *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 4, 112-114.
- Langer, Paul (2020). Digitale Profile, Reputation Scoring und Social Credits am Beispiel von Chinas National Credit Management System. In Michael Oswald & Isabelle Borucki (Hrsg.), *Demokratietheorie im Zeitalter der Frühdigitalisierung* (S. 305-322), Wiesbaden: Springer.
- Lehner, Nikolaus (2018). Etappen algorithmischer Gouvernementalität. In Lorina Buhr, Stefanie Hammer & Hagen Schölzel (Hrsg.), *Staat, Internet und digitale Gouvernementalität* (S. 17-42). Wiesbaden: Springer.
- Lessig, Lawrence (2001). *Code und andere Gesetze des Cyberspace*. Berlin: Berlin Verlag.
- Lewinski, Kai von (2012). Zur Geschichte von Privatheit und Datenschutz. In Jan-Hinrik Schmidt & Thilo Weichert (Hrsg.), *Datenschutz. Grundlagen, Entwicklungen und Kontroversen* (S. 23-33). Bonn: Verlag der Bundeszentrale für politische Bildung.
- Lipset, Seymour (1962). *Soziologie der Demokratie*. Neuwied: Luchterhand.
- Lobe, Adrian (2017). Die Gesellschaft wird zum Computer. *Die Zeit*, Nr. 30 vom 12.07., 40.
- Loshin, Peter (2015). *Anonym im Internet mit Tor und Tails*. München: Franzis.
- Mattelat, Aramand (2003). *Kleine Geschichte der Informationsgesellschaft*. Berlin: Avinus.
- Mau, Steffen (2018). *Das metrische Wir. Über die Quantifizierung des Sozialen*. Bonn: Verlag der Bundeszentrale für politische Bildung.
- Mey, Stefan (2017). Tor in eine andere Welt. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 46-47, 4-9.
- Moßbrucker, Daniel (2017). Netz der Dissidenten. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 46-47, 16-22.
- Neuhaus, Heike (2017). Strafverfolger brauchen Zugriff auf verschlüsselte Kommunikation. *Deutsche Richterzeitung*, 6, 192-193.
- Nezik, Ann-Kathrin (2020). Halbe Heldin. Brittany Kaiser arbeitete für die fragwürdige Firma Cambridge Analytica. *Die Zeit*, Nr. 5 vom 23.01., 28.
- Nezik, Ann-Kathrin (2021). Die Verschlüsselungskünstler. *Die Zeit*, Nr. 5 vom 28.01., 21.
- Petersen, Dominique & Pohlmann, Norbert (2014). *Selbstverteidigung. Verschlüsselung als Mittel gegen die Überwachung*. Hannover: Heise.
- Pfitzmann, Andreas, Schill, Alexander, Westerfeld, Andreas & Wolf, Gritta (2000). *Mehrseitige Sicherheit in offenen Netzen*. Wiesbaden: Springer.
- Pomberger, Gustav & Dobler, Heinz (2008). *Algorithmen und Datenstrukturen*. München: Pearson.
- Reppesgaard, Lars (2012). Global Players. Die großen Internetunternehmen betrachten den Datenschutz eher als Geschäftshindernis. In Jan-Hinrik Schmidt & Thilo Weichert (Hrsg.), *Datenschutz. Grundlagen, Entwicklungen und Kontroversen* (S. 412-418). Bonn: Verlag der Bundeszentrale für politische Bildung.
- Rieckmann, Johannes & Kraus Martina (2015). Tatort Internet. *DIW Wochenbericht*, 12, 295-301.
- Rittel, Horst & Webber, Melvin (2013). Dilemmas in einer allgemeinen Theorie der Planung. In Wolf Reuter & Wolfgang Jonas (Hrsg.), *Thinking Design* (S. 20-38). Basel: Birkhäuser.
- Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (SVRV) (2017). *Digitale Souveränität*. Gutachten des SVRV. Berlin: Verlag des SVRV.
- Schallbruch, Martin (2018). *Schwacher Staat im Netz*. Wiesbaden: Springer.

- Schmeh, Klaus (2009). *Kryptografie – Verfahren, Protokolle, Infrastrukturen*. Heidelberg: D-Punkt.
- Schünemann, Wolf (2019). E-Government und Netzpolitik – eine konzeptionelle Einführung. In Wolf Schünemann & Marianne Kneuer (Hrsg.), *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich* (S. 17-49). Baden-Baden: Nomos.
- Schulze, Matthias (2017). Going dark. Dilemma zwischen sicherer privater Kommunikation und den Sicherheitsinteressen von Staaten. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 46-47, 23-28.
- Schulze, Tillmann (2006). *Bedingt abwehrbereit. Schutz kritischer Informationsinfrastrukturen in Deutschland und den USA*. Wiesbaden: Springer.
- Schwenk, Jörg (2010). *Sicherheit und Kryptographie im Internet*. Wiesbaden: Springer.
- Singh, Simon (2017). *Geheime Botschaften*. München: Hanser.
- Spitz, Stephan, Pramateftakis, Michael & Swoboda, Joachim (2011). *Kryptographie und IT-Sicherheit*. Wiesbaden: Vieweg.
- Stark, Holger (2018). Achtung Missbrauch. *Die Zeit*, Nr. 26 vom 21.06., 27.
- Tanriverdi, Hakan (2017). Pegasus – großer Angriff auf das iPhone. *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 10 vom 13.01., 10.
- Verband der Elektrotechnik, Elektronik und Informationstechnik (VDE) (2018). *Digitalisierung. Eine interdisziplinäre Betrachtung*. Frankfurt am Main: Verlag des VDE.
- Vogt, Sabine (2017). Das Darknet – Rauschgift, Waffen, Falschgeld, Ausweise. Das digitale Kaufhaus der Kriminellen? *Die Kriminalpolizei*, 2, 4-7.
- Walter, Gregor (2008). *Internetkriminalität. Eine Schattenseite der Globalisierung*. Berlin: Verlag der Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Weichert, Thilo (2012). Datenschutz und Überwachung in ausgewählten Staaten. In Jan-Hinrik Schmidt & Thilo Weichert (Hrsg.), *Datenschutz. Grundlagen, Entwicklungen und Kontroversen* (S. 419-425). Bonn: Verlag der Bundeszentrale für politische Bildung.
- Wernert, Manfred (2017). *Internetkriminalität*. Stuttgart: Boorberg.
- Whitaker, Reg (1999). *Das Ende der Privatheit. Überwachung, Macht und soziale Kontrolle im Informationszeitalter*. München: Kunstmann.
- Winkel, Olaf (2004). Zukunftsperspektive Electronic Government. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 18, 7-15.
- Winkel, Olaf (2018). Entwicklungslinien, Handlungsfelder und widerstreitende Handlungsimperative der Digitalisierung in Staat und Verwaltung. *Verwaltung und Management*, 3, 115-130.
- Winkel, Olaf (2020). Wicked Problems und Digitalisierung als Herausforderung für politisch-administratives Handeln. *Verwaltung und Management*, 2, 70-77.
- Witt, Bernhard (2006). *IT-Sicherheit kompakt und verständlich*. Wiesbaden: Vieweg.
- Zurawski, Nils (2014). Geheimdienste und Konsum der Überwachung. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 18-19, 14-19.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. habil. Olaf Winkel, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Campus Lichtenberg, Fachbereich 3: Allgemeine Verwaltung, Alt-Friedrichsfelde 60, 10315 Berlin, E-Mail: olaf.winkel@hwr-berlin.de.

Samuel Salzborn

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

Zusammenfassung

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

Schlagworte: Antisemitismus, Berlin, Politikfeld, Zivilgesellschaft, Staat

Abstract

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

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

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

1 Einleitung

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

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

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

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

2 Die Spezifik von Antisemitismus und die Vorgeschichte staatlicher Antisemitismusbekämpfung¹

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

Neben der nicht zuletzt in der Shoah zum Ausdruck gekommenen Differenz des Antisemitismus zu Rassismus und anderen Vorurteilen besteht die qualitative Unterscheidung zum rassistischen Vorurteil in der Abstraktheit der Zuschreibung beim Antisemitismus, der als „mysteriöse Unfaßbarkeit, Abstraktheit und Allgemeinheit“ (Postone, 1982, S. 15) fantasiert wird – beim Rassismus wird diese dem Anderen zugeschriebene potenzielle Macht konkret (materiell und sexuell) artikuliert. Antisemitismus zielt als kognitives und emotionales System auf einen weltanschaulichen Allerklärungsanspruch: Er bietet als Weltbild ein allumfassendes System von Ressentiments und (Verschwörungs-)Mythen, die in ihrer konkreten Ausformulierung wandelbar waren und sind. Sie richten sich immer gegen Jüdinnen und Juden, da der Antisemitismus auf Projektionen beruht. Das reale Verhalten von Jüdinnen und Juden hat ebenso wenig Einfluss auf das antisemitische Weltbild, wie sich eben dieses Weltbild aus den emotionalen Bedürfnissen der Antisemit/innen selbst konstruiert. Antisemitismus ist zu verstehen als eine Verbindung aus Weltanschauung und Leidenschaft, also eine spezifische Art zu denken und zu fühlen, genau genommen ist der moderne Antisemitismus die *Unfähigkeit und Unwilligkeit, abstrakt zu denken und konkret zu fühlen*: Der Antisemitismus vertauscht beides, das Denken soll konkret, das Fühlen aber abstrakt sein, wobei die nicht ertragene Ambivalenz der Moderne auf das projiziert wird, was der/die Antisemit/in für jüdisch hält (Salzborn, 2010).

Deshalb muss man den Blick auch auf die antisemitischen Unterstellungen richten, die immer ein Zerrbild vom Judentum entwerfen, das letztlich eben ein „Gerücht über die Juden“ (Adorno, 1951, S. 125) ist. In der Geschichte haben sich diese Gerüchte stets verändert, Antisemit/innen haben sich angepasst – so etwa nach 1945, als der offenen rassistische nationalsozialistische Vernichtungsantisemitismus politisch diskreditiert war und Antisemit/innen nun einen neuen Schuldabwehrantisemitismus entwickelten. Dieser machte nun die Opfer verantwortlich für die Störung der deutschen Nationalerinnerung: Nach dem Massenmord folgte dessen Verleugnung und die Abwehr der Erinnerung in Form einer antisemitischen Täter-Opfer-Umkehr – und genau an diesen konkreten Artikulationsformen von Antisemitismus kann Präventions-, Interventions- und Repressionsarbeit ansetzen: Denn auch wenn Antisemitismus ein Weltbild ist, artikuliert er sich handlungspraktisch in vielfältigen Formen von Ressentiments, die von unterschiedlichen Akteuren formuliert werden, über differente Geschichten und Kontextualisierungen verfügen (etwa mit Blick auf politische und/oder religiöse Milieus) und je nach Sozial- oder Altersstruktur unterschiedlich radikalisiert und manifestiert auftreten. Als Weltbild ist Antisemitismus ein geschlossenes System, aber jenseits dieser strukturellen Ebene sind der Grad der Radikalisierung und der Grad der Geschlossenheit auf der Akteursebene höchst unterschiedlich und insofern gerade auch durch Präventions- und Interventionsmaßnahmen revidierbar – erst wenn er auch auf Akteursebene zum geschlossenen und irreversiblen Weltbild geworden ist, bleibt allein die Repression als Ansatz der Antisemitismusbekämpfung.

Ein wichtiger Wendepunkt in der Geschichte antisemitischer Ressentiments waren die islamistischen Terroranschläge von 9/11, die erklärtermaßen nicht nur den USA, sondern der gesamten freien Welt und der aufgeklärten Moderne galten (Salzborn, 2020). Sie waren aber auch, wie Osama bin Ladin und andere islamistische Terroristen stets betont haben, in zentraler Weise antisemitische Anschläge – denn Jüdinnen und Juden stehen eben in der islamistischen Lesart für alles, was gehasst wird. So wurde 9/11 vor allem in der arabischen Welt auch als Initialzündung für eine weltweite anti-

semitische Mobilisierung verstanden, die aber nicht nur auf radikalislamische Gruppierungen beschränkt blieb. Die Entwicklung des Antisemitismus seit 9/11 war – verbunden mit dem innenpolitischen Umdenken seit dem Brandanschlag auf die Düsseldorfer Synagoge im Jahr 2000 und dem von Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) seinerzeit proklamierten „Aufstand der Anständigen“ – der Hintergrund für die Überzeugung, die Bundesrepublik müsse regelmäßige Antisemitismusberichte erstellen lassen, um so aktuelle Entwicklungen zu erfassen und Präventions- und Interventionsmaßnahmen zu entwickeln.

Der Deutsche Bundestag hat im November 2008 beschlossen, den „Kampf gegen Antisemitismus zu verstärken und jüdisches Leben in Deutschland weiter zu fördern“ und mit diesem Ziel die Bundesregierung aufgefordert, einen Antisemitismusbericht erstellen zu lassen (Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen, 2008). Dieser solle regelmäßig aktualisiert werden und von einem unabhängigen Expertengremium erstellt werden. Dezidierte Aufgabe dieses Antisemitismusberichts solle einerseits eine Bestandsaufnahme zur Entwicklung von Antisemitismus in Deutschland, andererseits die Erarbeitung und Weiterentwicklung von Konzepten und Programmen zur Bekämpfung von Antisemitismus sein.

Der erste Antisemitismusbericht wurde im November 2011 vorgestellt (Unabhängiger Expertenkreis Antisemitismus, 2011), der zweite im April 2017 (Unabhängiger Expertenkreis Antisemitismus, 2017), wobei der Expertenkreis bei beiden Berichten unterschiedlich zusammengesetzt war. Mit den bisherigen zwei Antisemitismusberichten betrat die Bundesrepublik Neuland, weil sie an einer Schnittstelle von wissenschaftlicher Forschung, politisch-pädagogischer Praxis und offizieller Politik angesiedelt sind und – im zweiten Antisemitismusbericht – neben einer systematischen Befassung mit dem Gegenstand fünf konkrete Handlungsempfehlungen formuliert haben: Die Berufung einer/s Antisemitismusbeauftragten und die Verstetigung eines unabhängigen Expertenkreises; die konsequente Erfassung, Veröffentlichung und Ahndung antisemitischer Straftaten; die dauerhafte Förderung von Trägern der Antisemitismusprävention; die Schaffung einer ständigen Bund-Länder-Kommission; die langfristig angelegte Forschungsförderung zum Antisemitismus. Alle Forderungen tangieren unmittelbar staatliches Handeln, liegen jedoch auf unterschiedlichen Ebenen nationaler, föderaler, regionaler und lokaler Zuständigkeit, teilweise auch in Überschneidung.

Inzwischen haben der Bund und fast alle Länder (Bremen hat sich in Abstimmung mit der dortigen Jüdischen Gemeinde dagegen entschieden) Antisemitismusbeauftragte eingesetzt. Deren ministerielle Ansiedlung (von den Staatskanzleien über die Innen- und Justizressorts bis hin zu Kultusministerien) wie ihre Kompetenzen und finanzielle und personelle Ausstattungen, aber auch ihre (Nicht-)Bindung an eine konkrete Regierungskoalition differieren dabei deutlich. Sie sind in ihrer Arbeit durch eine „Gemeinsame Bund-Länder-Kommission zur Bekämpfung von Antisemitismus und zum Schutz jüdischen Lebens“ (BLK) unter Vorsitz der/des Bundesbeauftragten und mit Co-Vorsitz desjenigen Landes, das im Vorsitz in der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) amtiert, vernetzt und stimmen sich in zentralen Fragen ab. Nichtsdestotrotz ist die generelle Lage der Bekämpfung von Antisemitismus im Bundesvergleich hoch disparat – was auch damit zu tun haben dürfte, dass bisher erst ein Bundesland ein eigenes, ressortübergreifendes Konzept zur Antisemitismusbekämpfung verabschiedet hat: Das Land Berlin.

3 Das Berliner Modell der Antisemitismusbekämpfung

Am Berliner Vorbild orientieren sich inzwischen zahlreiche Bundesländer, allerdings ist noch nirgendwo das System der Antisemitismusbekämpfung so ausgeprägt wie in Berlin: Berlin hat als erstes und bisher einziges Bundesland mit dem *Berliner Landeskonzep zur Weiterentwicklung der Antisemitismus-Prävention* (2019) ein ressortübergreifendes Konzept zur Antisemitismusbekämpfung vorgelegt. Auf Antrag der Fraktionen von SPD, CDU, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen und FDP hatte das Berliner Abgeordnetenhaus am 31. Mai 2018 den Antrag „Gegen jeden Antisemitismus! – Jüdisches Leben in Berlin schützen“ beschlossen und den Senat aufgefordert, ein Landeskonzep zur Antisemitismus-Prävention zu entwickeln (AGH Berlin, 2018). Der Senat von Berlin hat dieses Konzept am 12. März 2019 unter dem Titel *Berlin gegen jeden Antisemitismus! Berliner Landeskonzep zur Weiterentwicklung der Antisemitismus-Prävention* mit folgender Handlungsgrundlegung beschlossen, die an die mittlerweile auf Bundes- und Länderebene weit verbreitete Arbeitsdefinition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) anschließt:

„Die Arbeitsdefinition Antisemitismus der Internationalen Allianz für Holocaust-Gedenken in ihrer durch die Bundesregierung erweiterten Form bildet die Grundlage des Berliner Verwaltungshandels zur Auseinandersetzung mit Antisemitismus. Sie ist damit Ausgangspunkt für Präventionskonzepte sowie für Fort- und Ausbildungsprogramme des öffentlichen Dienstes in Berlin. Die einzelnen Berliner Verwaltungseinheiten werden angeregt in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und jüdischen Organisationen Leitfäden mit Praxisbeispielen zur Anwendung der Arbeitsdefinition zu erstellen.

Die Arbeitsdefinition im Wortlaut: „Antisemitismus ist eine bestimmte Wahrnehmung von Juden, die sich als Hass gegenüber Juden ausdrücken kann. Der Antisemitismus richtet sich in Wort oder Tat gegen jüdische oder nichtjüdische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum sowie gegen jüdische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen. Darüber hinaus kann auch der Staat Israel, der dabei als jüdisches Kollektiv verstanden wird, Ziel solcher Angriffe sein.“ (Senat von Berlin, 2019, S. 4)

Das *Berliner Landeskonzep zur Weiterentwicklung der Antisemitismus-Prävention* umfasst fünf Handlungsfelder: „Bildung und Jugend: Frühkindliche Bildung, Jugendarbeit, Schule und Erwachsenenbildung“, „Justiz und Innere Sicherheit“, „Jüdisches Leben in der Berliner Stadtkultur“, „Wissenschaft und Forschung“ und „Antidiskriminierung, Opferschutz und Prävention“ und verknüpft damit die drei zentralen Säulen – Prävention, Intervention und Repression – der Antisemitismusbekämpfung integral und schließt in seinem Antisemitismusverständnis an den eingangs zusammengefassten wissenschaftlichen Erkenntnisstand an, wobei die wissenschaftliche Expertise in der Planung und Vorbereitung des *Landeskonzeps* ebenso einbezogen wurde wie eine Konsultation jüdischer Organisationen und Einrichtungen sowie zivilgesellschaftlicher Akteure im Bereich der Antisemitismusprävention in Berlin, wobei auch auf Erfahrungen in anderen Diskriminierungsbereichen zurückgegriffen wurde, insbesondere aus der Arbeit der bei der Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung (SenJustVA) angesiedelten Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung (LADS). Der Senat kam im *Landeskonzep* dann darin überein, dass die Wirksamkeit hierbei von einem abgestimmten Vorgehen aller Beteiligten abhängen, die durch die Einrichtung der Stelle eines/r Ansprechpartner/in des Landes Berlin zu Antisemitismus (im Mai 2019 zunächst kommissarisch, seit August 2020 hauptamtlich besetzt) hergestellt werden soll.

Aufgabe des/r Ansprechpartner/in ist neben dieser Koordinierungsfunktion die Identifizierung von Weiterentwicklungspotenzialen der Berliner Antisemitismusprävention, die Koordinierung eines Expert/innenkreises aus Wissenschaft, Bildung und Zivilgesellschaft, der regelmäßige Austausch mit jüdischen Organisationen und Akteuren aus Verwaltung und Zivilgesellschaft, die Kooperation mit bestehenden Präventionsnetzwerken, die Zusammenarbeit mit Fach- und Beratungsstellen zu Antisemitismus, die Zusammenführung der Daten und Ergebnisse der verschiedenen Erfassungsquellen zu Antisemitismus in Berlin sowie die regelmäßige Erstellung eines Umsetzungsberichts zu Fragen der Intervention und Prävention von Antisemitismus im Land Berlin (der erste Umsetzungsbericht wurde am 14. August 2020 veröffentlicht; Korgel, 2020a). Neben dem Expert/innenkreis wurde hierfür 2020 eine systematische Vernetzung zwischen den Senatsverwaltungen des Landes Berlin etabliert und ein Gremium mit ähnlicher Funktion auf der Bezirksebene eingerichtet, das zur Abstimmung und Erweiterung der Maßnahmen der Antisemitismusprävention auf Ebene der zwölf Berliner Bezirke fungiert.

Die enge Verzahnung von staatlicher und zivilgesellschaftlicher Arbeit gegen Antisemitismus stellen einen wichtigen Baustein des Berliner Modells dar, da ein wesentlicher Aspekt auch in der Vertrauensbildung besteht: Denn es ist, wie die Agentur der EU für Grundrechte (FRA) auf Basis eines empirischen Vergleichs staatlicher und nicht-staatlicher Erfassung antisemitischer Taten in den EU-Mitgliedsländern in einem Zeitvergleich von 2009–2019 gezeigt hat, das zentrale Problem, dass antisemitische Hasskriminalität nicht gemeldet bzw. nicht erfasst wird (FRA, 2020), wobei hierbei auch die Frage des Vertrauens von Jüdinnen und Juden in staatliches Handeln eine gewichtige Rolle spielt. Dieses Vertrauen steht nicht nur wegen der Tradierung einer Nichtaufarbeitung des Nationalsozialismus und der Shoah immer wieder infrage, sondern auch durch Exekutiv- und Judikativhandeln in der Gegenwart. So sind Leuchtturmurteile wie das zu den antisemitischen Anschlägen auf die Wuppertaler Synagoge 2014, bei dem das Gericht die antisemitischen Motive ignorierte, immer wieder fundamentale Erschütterungen im Realvertrauen von Jüdinnen und Juden in die Justiz. Und auch Ereignisse wie der antisemitische Terroranschlag von Halle 2019 an Jom Kippur, bei dem die zuständige Polizei den Schutz der Synagoge am höchsten jüdischen Feiertag ignoriert und der zuständige Nachrichtendienst offenbar im Vorfeld keine Erkenntnisse über einen rechtsterroristischen Täter hatte, führen nicht nur lokal, sondern bundesweit dazu, dass das Vertrauen von Jüdinnen und Juden in Ermittlungsbehörden und damit die Exekutive und Judikative nachhaltig erschüttert wird.

3.1 Die Landesebene

Vor diesem Hintergrund folgt das Berliner Modell dem Grundgedanken, dass eine Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure für unverzichtbar gehalten wird, was sich in der Etablierung des „Landesprogramm für Demokratie, Vielfalt, Respekt.“ ausdrückt, in dem im Bereich „Prävention von Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus“ etwa 60 zivilgesellschaftliche Projekte jährlich gefördert werden, davon im Bereich der Antisemitismusprävention im Schnitt etwa 15 bis 20 Projekte. Die Stärkung der Zivilgesellschaft wird – neben der langjährigen Etablierung von Kompetenz im Bereich der Antisemitismusprävention im zivilgesellschaftlichen Bereich sowie der oft-

mals seismografischen Wahrnehmung von Transformationen und Veränderungen der konkreten Herausforderungen der Antisemitismusbekämpfung durch zivilgesellschaftliche Organisationen – auch deshalb als zentral erachtet, weil der Prozess der Vertrauensgewinnung nicht allein Top-Down, sondern maßgeblich Bottom-Up vollzogen werden muss: Durch Akteure, die innerhalb der jüdischen Community Vertrauen genießen, damit „die Stimmen und Perspektiven jüdischer Betroffener von Antisemitismus stärker berücksichtigt werden als bislang.“ (Poensgen & Steinitz, 2019, S. 26) Hierfür fördert das Land Berlin zahlreiche Träger im Bereich der Antisemitismuspräventionsarbeit, agiert aber auch selbst in zahlreichen Bereichen auf Landesebene mit strukturierten Maßnahmen in der Antisemitismusbekämpfung.

Grundlage hierfür bildet die Erfassung und Dokumentation antisemitischer Einstellungen in der Berliner Bevölkerung und antisemitischer Taten sowie Straftaten. Der Berlin-Monitor (Pickel, Reimer-Gordinskaya & Decker, 2019), eine vom Land finanzierte repräsentative Befragung der Berliner Bevölkerung, die im Jahr 2019 einen Schwerpunkt mit Blick auf das Thema Antisemitismus hatte, hat dabei gezeigt, dass die antisemitischen Einstellungen in der Berliner Gesamtbevölkerung insgesamt geringer ausgeprägt sind, als im Gesamtbundesgebiet, allerdings der Anteil unter den Berliner/innen, die antisemitische Einstellungen vertreten, bei denen ohne deutsche Staatsbürgerschaft signifikant höher ist als bei denen mit. Im Rahmen einer Ergänzung zum Berlin-Monitor wurde zudem in einer qualitativen Studie – bundesweit erstmalig – 2020 auch die Sicht der von Antisemitismus Betroffenen erhoben (Reimer-Gordinskaya & Tzschiesche, 2020). Dabei zeigte sich, dass Antisemitismus von Jüdinnen und Juden in Berlin in allen Lebensbereichen erfahren und ein Mangel an Solidarität von Nichtjüdinnen und Nichtjuden wahrgenommen wird, sich gegen Antisemitismus zu positionieren und Jüdinnen und Juden zu stärken. Die zentrale Defizitwahrnehmung der Berliner Jüdinnen und Juden besteht der Studie zufolge darin, in allen Lebensbereichen eben nicht ohne Einschränkung, ohne Diskriminierung und damit nicht selbstbestimmt leben zu können. Antisemitische Aggressionen gehen dabei von fast allen Bevölkerungsgruppen aus, wobei die Aggressionen von non-verbale Gesten, Kommentaren, Beleidigungen bis zu körperlichen Angriffen reichen.

Antisemitische Taten und Straftaten stehen dabei im Bereich „Justiz und Innere Sicherheit“ insgesamt im Fokus: In diesem Bereich war die Berliner Generalstaatsanwaltschaft (GStA) bundesweit die erste, die im September 2018 eine Antisemitismusbeauftragte benannt hat (Bayern und Baden-Württemberg folgten), gleiches gilt für den Antisemitismusbeauftragten der Berliner Polizei (seit August 2019) und mit der Recherche- und Informationsstelle Antisemitismus (RIAS) arbeitet seit 2015 ein zivilgesellschaftlicher Akteur an der Dunkelfelderhellung und der Sensibilisierung für antisemitische Taten auch unterhalb der Strafbarkeitsgrenze, an dem sich mittlerweile zahlreiche Bundesländer orientieren und eigene RIAS-Stellen eingerichtet haben oder dies planen. Die dokumentarische Arbeit von RIAS wird ergänzt um die Beratungstätigkeit von OFEK: Während RIAS antisemitische Taten, auch unterhalb der Strafbarkeitsgrenze, erfasst und dokumentiert und mit dem Projekt „Regishut“ zugleich die Sensibilisierung für Antisemitismus in der Berliner Polizei in Aus- und Weiterbildung unterstützt, berät OFEK Berlin als Beratungsstelle bei antisemitischer Diskriminierung und Gewalt Betroffene antisemitischer Vorfälle sowie ihre Angehörigen und ratsuchende Institutionen. So werden Erfassung und Dokumentation sowie Sensibilisierung und Beratung von zivilgesellschaftlichen Organisationen wahrgenommen, die ein hohes Ver-

trauen in der jüdischen Community genießen – was zur Wiedergewinnung und Stärkung von Vertrauen elementar wichtig ist. Zum Austausch zwischen Zivilgesellschaft, jüdischen Gemeinden und Senatsverwaltung hat die Senatsverwaltung für Inneres und Sport (SenInnDS) seit September 2019 einen regelmäßig tagenden „Runden Tisch gegen antisemitische Gewalt“ etabliert. Die zivilgesellschaftliche Initiative „Solidarisch gegen Hass“, die sich nach Übergriffen gegen Berliner Rabbiner auf Initiative von Chabad Lubawitsch Berlin, der Jüdischen Gemeinde zu Berlin und dem Jehi ‘Or. Jüdisches Bildungswerk für Demokratie – gegen Antisemitismus 2019 gegründet hatte, wird durch das Land finanziert und durch den Regierenden Bürgermeister begleitet, der/die Ansprechpartner/in des Landes Berlin zu Antisemitismus gehört zum Trägerkreis der Initiative „Solidarisch gegen Hass“, die zivilgesellschaftliches Engagement bei antisemitischen und anderen Übergriffen stärken will.

Darüber hinaus haben die Antisemitismusbeauftragten der Polizei Berlin und der Generalstaatsanwaltschaft Berlin einen Leitfaden entwickelt, der als praxisorientierte Handlungsempfehlung für die Verfolgung antisemitischer Straftaten für die Ermittlungsbehörden dienen soll (Polizei Berlin & GStA Berlin, 2021). Dies wird verbunden mit einer fortlaufenden Sensibilisierung von Polizei und Justiz für das Themenfeld Antisemitismus, was auf polizeilicher Ebene heißt, dass sämtliche Sachverhalte mit Bezug zu Antisemitismus – neben Straftaten auch Versammlungen und Schutzmaßnahmen – einer Meldepflicht unterliegen, die Berliner GStA bejaht zudem „grundsätzlich ein öffentliches Interesse an der Verfolgung der Taten“ (Vanoni, 2021, S. 8), wenn es um Antisemitismus geht und verweist nicht auf den Privatklageweg.

Zu den Sensibilisierungen gehört auch die fortlaufende Prüfung des Schutzes jüdischer Einrichtungen – die Verantwortung hierfür wurde bereits durch den Staatsvertrag vom 19. November 1993 gelegt – und einer erhöhten Aufmerksamkeit an hohen jüdischen Feiertagen. Aber auch kontinuierliche Fortbildungsmaßnahmen zu Antisemitismus für Richter/innen und Staatsanwält/innen, die antisemitisch motivierte Straftaten bearbeiten, sowie für Rechtsreferendar/innen, unter anderem im Rahmen der Justizakademie in Königs Wusterhausen und in Fortbildungen an der Deutschen Richterakademie, überdies auch im Bereich der polizeilichen Aus- und Fortbildung an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR) und der Polizeiakademie Berlin. Neben der regelmäßigen Teilnahme an Gedenkveranstaltungen im Rahmen historisch-politischer Bildung hat sich die Berliner Polizei 2021 mit einem eigenen Forschungsprojekt dem Thema „Jüdisches Leben und Polizei – Vergangenheit trifft Gegenwart“ (JLUP)“ zugewandt, in dessen Rahmen eine Wanderausstellung sowie eine Gedenktafel konzipiert wurden und der regelmäßige Austausch von Polizeischüler/innen mit jungen Jüdinnen und Juden in Berlin initiiert wird.

Die Stärkung der Perspektive der von Antisemitismus Betroffenen hat zudem ihren Niederschlag auf legislativer Ebene im 2020 erlassenen Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) gefunden, das (außerhalb des Strafgesetzbuches/StGB) bundesweit erstmalig auf einfachgesetzlicher Ebene „antisemitische Zuschreibungen“ zum Gegenstand juristischer Diskriminierungsverbote (LADG § 2) gemacht hat. Die Neufassung des Gesetzes über die Versammlungsfreiheit in Berlin (2021) wurde überdies um einen Passus ergänzt, der das Verbot von Versammlungen vereinfacht, die auf internationale Kampagnen Bezug nehmen, die zum Hass aufrufen (§ 14, Abs. 2) – was für die antisemitischen Großkundgebungen anlässlich des sog. Al-Quds-Tages, die jährlich in Berlin angemeldet werden, relevant werden kann.

Darüber hinaus wurde im Gesetz über die Erwachsenenbildung im Land Berlin (EBiG v. 07.06.2021) ausdrücklich geregelt, dass der Zugang zu Erwachsenenbildung – neben anderen Gründen – nicht aufgrund einer „rassistischen oder antisemitischen Zuschreibung, der Religion oder Weltanschauung“ (EBiG § 2) eingeschränkt werden darf. Und zu den Grundsätzen des Gesetzes zur Neuregelung der Partizipation im Land Berlin (PartMigG v. 05.07.2021) zählt: „Das Land Berlin stellt sich jeder Form von Rassismus, Antisemitismus und anderen Formen von Diskriminierung entgegen und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile für Personen mit Migrationsgeschichte hin.“ (PartMigG § 2 Abs. 4) Und im Gesetz zur Stärkung der Berliner Wissenschaft (14.09.2021), das das Berliner Hochschulgesetz (BerLHG) ändert, werden die Berliner Hochschulen (neben anderen Diskriminierungsformen) ausdrücklich dazu verpflichtet, „Diskriminierungen insbesondere wegen [...] einer rassistischen oder antisemitischen Zuschreibung [...] zu verhindern und bestehende Diskriminierungen zu beseitigen (§ 5b Abs. 2). Damit ist das Land Berlin das erste deutsche Bundesland, das auf einfachgesetzlicher Ebene in mittlerweile vier Gesetzen Antisemitismus bzw. die Verhinderung von antisemitischer Diskriminierung ausdrücklich zur rechtlichen und damit staatlichen Aufgabe erklärt hat.

Komplementär zum Bereich der Justiz und Inneren Sicherheit erfolgt mit Blick auf schulische und außerschulische Bildung neben der Lehrkräftefortbildung zu den Themen Antisemitismus und jüdisches Leben eine intensive Begleitung des Themenfeldes im schulischen Kontext durch eine Aufbereitung von Angeboten im monatlich erscheinenden Newsletter „Prävention von Antisemitismus in der Schule“ der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (SenBJF), der auch auf Veranstaltungen, Bildungsangebote und neue Bildungsmaterialien verweist und sowohl historische wie gegenwärtige Themenfelder umfasst. Die öffentlichen Schulen werden dabei durch finanzielle Sondermittel im Programm „Politische Bildung“ unterstützt, die auch ausdrücklich im Bereich der Antisemitismusprävention eingesetzt werden können. Ferner wurde eine Handreichung für Lehrkräfte zur Antisemitismusprävention an Grundschulen entwickelt (SenBJF, 2020). Für antisemitische Vorfälle besteht an Berliner Schulen Meldepflicht. Das Land unterstützt darüber hinaus die Schulen bei der Organisation und Durchführung von Exkursionen zu außerschulischen Lernorten wie Gedenkstätten und führt Fortbildungsreisen für Berliner Lehrkräfte an die Internationale Gedenkstätte Yad Vashem durch.

Zudem fördert das Land Berlin das zivilgesellschaftliche Projekt „ACT – Acceptance, Commitment, Training“ des Kompetenzzentrums für Prävention und Empowerment der Zentralwohlfahrtstelle der Juden in Deutschland (ZWST), das im Kontext von Schule, Jugendhilfe und Jugendsozialarbeit für den Umgang mit Antisemitismus sensibilisieren soll, ergänzt im Bereich der Jugendarbeit um die Förderung der „Praxisstelle für Antisemitismus- und rassistuskritische Jugendarbeit“ (ju:an) der Amadeu Antonio Stiftung, deren Ziel die Schaffung von Handlungskompetenz pädagogischer Fachkräfte ist und die überbezirklich arbeitet. Im Bereich der Erwachsenenbildung werden an den Berliner Volkshochschulen (VHS) Fortbildungen für Kursleitende konzipiert, um diese für das Themenfeld Antisemitismus zu sensibilisieren, sowie ein Arbeitsheft zum Thema „Orte der Erinnerung – Denkmal für die zerstörte Synagoge Lindenstraße und Jüdisches Museum Berlin“ als Unterrichtsmaterial für Integrations- und Orientierungskurse aufgelegt, herausgegeben von der Berliner Landeszentrale für politische Bildung (LpB) mit Unterstützung des Jüdischen Museums Berlin und den Volkshochschulen

Berlin Mitte und Neukölln (Kienzl, 2018); ein Konzept zur Erhöhung der Sichtbarkeit von jüdischem Leben in den VHS-Programmen befindet sich in der Entwicklung durch die Volkshochschulen. Die Themenfelder Antisemitismus und jüdisches Leben sind zudem Publikationsschwerpunkte der LpB und werden kontinuierlich auch in Veranstaltungen thematisiert.

Im Bereich der Antisemitismusforschung unterstützt Berlin das Arthur Langerman Archiv für die Erforschung des visuellen Antisemitismus (ALAVA) an der Technischen Universität (TU) Berlin, die umfangreichste Sammlung von antisemitischen Bildern. Von 2017 bis 2019 hatte das Land zudem eine Gastprofessur für Antisemitismusforschung am Zentrum für Antisemitismusforschung (ZfA) der TU Berlin eingerichtet, die – erstmalig in der Geschichte der Bundesrepublik – sich auf politikwissenschaftliche Antisemitismusforschung orientierte und so das historisch ausgerichtete ZfA zweijährig mit Gegenwartskompetenz erweiterte.

Im Bereich der digitalen Antisemitismusprävention werden – neben spezifischen Angeboten der Senatsverwaltungen wie etwa des/r Ansprechpartners des Landes Berlin zu Antisemitismus, der GStA-Antisemitismusbeauftragten oder der/des Antisemitismusbeauftragten der Polizei – zivilgesellschaftliche Projekte gefördert wie „Civic.net – Aktiv gegen Hass im Netz“ der Amadeu Antonio Stiftung oder „Online gegen Antisemitismus“ von Bildung in Widerspruch e.V. (Fischer, Harig, Holler & Zwilling, 2020). Zudem wird antisemitischen Strukturen im Internet, resp. in sozialen Netzwerken, durch den Ausbau der Ermittlungsstrukturen bei der Polizei begegnet.

Regelmäßig unterstützt werden die Jüdischen Kulturtage sowie die Stiftung Neue Synagoge – Centrum Judaicum. Darüber hinaus im Rahmen des Jubiläumsjahres 1700 Jahre Jüdisches Leben in Deutschland, das 2021 zeitlich zusammenfällt mit 350 Jahren Jüdischer Gemeinde zu Berlin, werden die Tätigkeiten des Vereins „321–2021: 1700 Jahre jüdisches Leben in Deutschland e.V.“ unterstützt und begleitet, in dessen Kontext sich rund 60 Projekte aus Berlin für Veranstaltungen beworben haben.

3.2 Die Bezirksebene

Der staatliche Ansatz muss aufgrund der Verwaltungsstruktur des Landes Berlin dabei zugleich auf die integrale Herausforderung reagieren, dass das Land zugleich eine Stadt mit zwölf Bezirken ist, die jeweils für sich genommen Großstadtcharakter haben – und aufgrund differenter Sozialstrukturen, unterschiedlicher soziokultureller Tradierungen (die oftmals in Berlin noch innerhalb der 97 Stadtteile, die verwaltungsrechtlich die nächste Subebene unterhalb der Bezirke bilden, ganz maßgeblich durch die Kieze geprägt ist) und auch Ost-West-Tradierungen in hohem Maß heterogen sind. Zu dieser Heterogenität gehört auch, dass die Herausforderungen der Bezirke sich mit Blick auf die unterschiedlichen Artikulationsformen von Antisemitismus differenziert gestalten: Spielt ein rechtsextrem motivierter Antisemitismus stärker in den Ostbezirken, insbesondere den Stadtrandlagen eine Rolle, ist die Signifikanz von islamischem Antisemitismus hingegen in Neukölln deutlicher ausgeprägt, spielen auch Faktoren wie die touristische Relevanz oder die Lage von Verkehrsknotenpunkten, an denen zahlreiche Berliner/innen und Nicht-Berliner/innen verkehren, eine Rolle, wenn etwa in Mitte und Charlottenburg-Wilmersdorf die Zahl der antisemitischen Vorfälle oft am höchsten im bezirklichen Gesamtvergleich ist. (VDK & RIAS Berlin, 2021)

Die Arbeit der Berliner Bezirke lässt sich angelehnt an die Systematik des *Berliner Landeskonzpts zur Weiterentwicklung der Antisemitismus-Prävention* und in Rechnung stellend, dass bestimmte Aufgaben Landes- und nicht Bezirksaufgaben sind (Justiz, Innere Sicherheit, Schule) vor allem in den Tätigkeitsfeldern Grundlagenarbeit, historische Bildungsarbeit und Gedenken, Bildung und Jugend, Jüdisches Leben in der Berliner Stadtkultur sowie im Querschnittsbereich der Antidiskriminierung und des Opferschutzes erfassen. Die folgende Darstellung kann nur exemplarischen Charakter haben, auch vor dem Hintergrund, dass in den 97 Stadtteilen der zwölf Berliner Bezirke zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure tätig sind, die punktuell mit bezirklichen Stellen, etwa in der Bildungsarbeit, kooperieren, aber deren systematische und vollständige Erfassung nicht möglich ist – wenn man etwa exemplarisch daran denkt, dass eine Filmvorführung über die Geschichte des Antisemitismus in einem Standort einer Volkshochschule stattfindet, er von einem Vortrag begleitet, mit einem Büchertisch einer lokalen Buchhandlung unterstützt und von einem veranstaltenden Bündnis aus mehreren Organisationen getragen wird.

Deutlich im Gesamtblick auf die bezirkliche Arbeit gegen Antisemitismus ist, dass diese zwar zeitlich an zahlreichen Stellen bereits vor dem Beschluss des *Berliner Landeskonzpts zur Weiterentwicklung der Antisemitismus-Prävention* existierte, dass das *Landeskonzpt* aber einen dezidiert initiierenden und koordinierenden Effekt für staatliches Handeln auf der bezirklichen Ebene hatte und hat. Am deutlichsten zeigt sich dies mit Blick auf Grundlagenarbeit der Antisemitismusbekämpfung: so haben der Berliner Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg das Landeskonzpt in einem Bezirksamtsbeschluss unmittelbar auf Bezirksebene implementiert und die Bezirksverordnetenversammlung eine eigene „Bezirkliche Strategie gegen Antisemitismus“ (Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin, 2019) beschlossen, zu der auch gehört, eine/n eigene/n bezirkliche/n Antisemitismusbeauftragte/n zu benennen und ein bezirkliches Bündnis gegen Antisemitismus mit Akteur/innen der Bezirke, der jüdischen Community und der Antisemitismusprävention zu etablieren. Neben Friedrichshain-Kreuzberg hat ein solches Bündnis auch bereits der Bezirk Tempelhof-Schöneberg initiiert, der Bezirk Mitte plant dieses. Sämtliche Berliner Bezirke haben in ihrem Zuständigkeitsbereich das Themenfeld Antisemitismus konkreten Abteilungen zugewiesen, teilweise ist auch die explizite Einrichtung der Stelle eines/r bezirklichen Antisemitismusbeauftragten geplant (Friedrichshain-Kreuzberg) oder bereits umgesetzt (Lichtenberg, Pankow), eigenständige bezirkliche Berichte über die Antisemitismusedwicklung und Antisemitismusprävention sind bei mehreren Bezirken in Planung, wobei man berücksichtigen muss, dass es mit den bezirklichen Partnerschaften für Demokratie (Pfd; gefördert durch das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ und unterstützt durch das Landesdemokratiezentrum Berlin bei der Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung) und den bezirklichen Registerstellen, die Diskriminierung und Gewalt dokumentieren und erfassen, bereits etablierte Strukturen in Berlin gibt, die die Entwicklung von Antisemitismus auch dokumentieren und mit den landesweit agierenden Akteuren RIAS und OFEK zusammenarbeiten.

Am umfangreichsten entwickelt und auch in seiner zeitlichen Folge weit vor dem *Berliner Landeskonzpt* begonnen, ist das Themenfeld der historischen Bildungsarbeit und des Gedenkens auf bezirklicher Ebene: Alle Bezirke halten historische Gedenkveranstaltungen ab, etwa anlässlich des 27. Januar, des 08. Mai oder des 09. November, wobei hervorzuheben ist, dass der 08. Mai im Jahr 2020 einmalig gesetzlicher Feiertag

im Land Berlin war; es finden umfangreiche Gedenkstättenbesuche und Bildungsveranstaltungen im Bereich der Erinnerung an den Nationalsozialismus und die Shoah statt, historische Gedenkorte in bezirklicher Verantwortung werden unterstützt bzw. unterhalten, beispielsweise die Dauerausstellung in den Räumen der Janusz-Korczak-Bibliothek zum Jüdischen Waisenhaus in Pankow, der Gedenkort SA-Gefängnis Papestraße in Tempelhof-Schöneberg, der historischen Gedenkorte Eichborndamm und Krumpuhler Weg in Reinickendorf oder auch als digitales Angebot eine Geodatenbank „Karte der Gedenkorte“ in Treptow-Köpenick. Orte der nationalsozialistischen Verfolgung werden in Berlin in umfangreichem Maße durch Erinnerungstafeln sichtbar gemacht, es gibt zudem mehr als 8.400 Stolpersteine in der gesamten Stadt, die Pflege dieser wird oft in bezirklicher Verantwortung übernommen, auch durch Kooperationen mit Schulen, im Pankower Stadtteil Weißensee, in dem auch der größte erhaltene jüdische Friedhof Europas gelegen ist, wurden die Hintergründe des Stolperstein-Projekts, das auf den Künstler Gunter Demnig zurückgeht, im Rahmen einer Ausstellung dargestellt.

Ebenfalls in bezirkliche Verantwortung im Kontext historischer Erinnerungsarbeit fällt die Umbenennung antisemitischer Straßennamen bzw. die proaktive Benennung von Straßen oder Plätzen nach lokal bedeutsamen jüdischen Persönlichkeiten, bundesweit bekannt ist Berlin hier vor allem wegen der wiederkehrenden Debatten um die Treitschkestraße oder die Pacelliallee, deren Umbenennung immer wieder gefordert wird. Weniger bekannt sind erfolgte Umbenennungen, wie beispielsweise des ehemaligen Versammlungsortes für neonazistische Rudolf-Heß-Demonstrationen (vor dem Kriegsverbrechergefängnis) in „Platz der Weißen Rose“ in Spandau oder in Friedrichshain-Kreuzberg die Benennung der Edith-Kiss-Straße. Da die Umbenennung von Straßennamen in die Verantwortung der Bezirksverordnetenversammlungen fällt und hier – nach einmal erfolgter Benennung – die Hürden lange Zeit hoch waren, hat der Berliner Senat mit der Änderung der Ausführungsvorschriften zu § 5 des Berliner Straßengesetzes (AV Benennung) die Rahmenbedingungen geschaffen, um auch Straßen, die nach Antisemit/innen benannt sind, leichter umbenennen zu können.

Der thematische Bereich Bildung und Jugend tangiert primär den außerschulischen Bereich, da die Verantwortung für das Feld Schule auf Senatsebene liegt und insofern auf bezirklicher Ebene eher der Komplex einer Bedarfsermittlung konkreter Problemfelder im schulnahen Umfeld adressiert wird (Salzborn & Kurth, 2021, S. 34 f.). Insofern steht die Implementierung von antisemitismuskritischer Bildungsarbeit in der (Jugend-)Bildung vor allem im bezirklichen Fokus, die in mehreren Berliner Bezirken in Zusammenarbeit mit dem bereits erwähnten Projekt ju:an durch Schulung von Multiplikator/innen erfolgt, zudem auch als Thematisierung von Antisemitismus in Sozialraum-AGs bzw. Bildungsnetzwerken auf der Ebene der bezirklichen Jugendämter. Die bereits auf Senatsebene angesprochene Arbeit der zwölf Berliner Volkshochschulen im Bereich der Breitenbildung umfasst praktisch ein weitreichendes Bildungsangebot sowohl zu Antisemitismus wie auch zu jüdischer Religion, Kultur und Geschichte, zu israelischer Landeskunde und hebräischer Sprache. Exemplarisch sind hier Ausstellungen wie „L’Chaim – Auf das Leben!“ der VHS Marzahn-Hellersdorf, Stadtrundgänge durch Kieze mit jüdischer Geschichte und Gegenwart wie bei der VHS Pankow oder Führungen auf jüdischen Friedhöfen der VHS Mitte zu nennen. Mit Fokus auf internationale Bildungs- und Austausch Aspekte sind überdies die umfangreichen Städtepartnerschaftsprojekte der Berliner Bezirke mit israelischen Städten bedeutsam, acht der

zwölf Bezirke unterhalten solche Partnerschaften, ein Bezirk sogar mit zwei israelischen Städten (Spandau mit Ashdod, Reinickendorf mit Kyriat Ata, Charlottenburg-Wilmersdorf mit Karmi'el und mit Or-Yehuda, Steglitz-Zehlendorf mit Sderot, Pankow mit Ashkelon, Mitte mit Holon, Tempelhof-Schöneberg mit Nahariya, Neukölln mit Bat-Yam).

Jüdisches Leben in der Berliner Stadtkultur wird von den Bezirken neben der Zusammenarbeit mit Jüdischer Gemeinde und den Synagogengemeinden oft im Kontext mit Jüdischen Feiertagen praktiziert, etwa durch das Aufstellen von Chanukkia am Pariser Platz (am Brandenburger Tor) in Mitte oder am Bayerischen Platz in Tempelhof-Schöneberg zu Chanukka, gemeinsame Feiern von Chanukka oder Sukkot mit begleitenden Aktivitäten der Stadtteilgesellschaften, wie sie in Treptow-Köpenick intensiv mit dem Projekt „TKVA - Treptow-Köpenick für Vielfalt gegen Antisemitismus“ verfolgt wird, die Entwicklung eines Audiorundgangs „Jüdische Geschichte(n) in Prenzlauer Berg“ in Pankow, die gemeinsame Begehung des „Mitzvah Days“ in Marzahn-Hellersdorf von Bezirkspolitik und Jüdischer Gemeinde oder auch temporäre Projekte wie in Spandau, bei der der Bezirk das jüdische Theaterschiff MS Goldberg bei der Suche nach einem Dauerliegeplatz unterstützt.

Als Querschnittsaufgabe tangiert das Handlungsfeld „Antidiskriminierung, Opferchutz und Prävention“ auf bezirklicher Ebene zahlreiche Themenbereiche, die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, die PfdDs und die bezirklichen Registerstellen wurden bereits erwähnt. Seit der Explorativstudie des American Jewish Committee zum Thema „Einstellungen von Geflüchteten aus Syrien und dem Irak zu Integration, Identität, Juden und Shoah“ (Jikeli, 2017) in Berliner Unterkünften für Geflüchtete zeigt sich aber auch dieses Thema als wichtiges Handlungsfeld in doppelter Hinsicht: Als Schutz der Geflüchteten vor antisemitischer Diskriminierung wie als Wachsamkeit gegenüber antisemitischer Diskriminierung durch Geflüchtete, das unter anderem Pankow mit interkulturellen Erinnerungsprojekten für Geflüchtete, die deutsch- und arabischsprachig angeboten werden, und Workshops zu Antisemitismus des Integrationsbeirates ausdrücklich thematisiert.

4 Resümee

Der Beitrag hat mit einem starken Fokus auf *deskriptiv-explorative* Momente die Entwicklung der Antisemitismusbekämpfung als staatliches Handlungsfeld am Beispiel des Berliner Modells der Antisemitismusbekämpfung dargestellt. Da Antisemitismusbekämpfung als systematisches Staats- und Verwaltungshandeln noch ein extrem junges Politikfeld ist und Berlin das bisher einzige Bundesland, das ein systematisches Verwaltungskonzept entwickelt hat, ist vergleichende Forschung zwar extrem wünschenswert, aber faktisch mangels realer Vergleichsmöglichkeiten noch nicht möglich, so dass Effizienz- und Steuerungsfragen an dieser Stelle nicht abschließend beantwortet werden können. Gleichwohl lässt sich die potenzielle Bandbreite staatlichen Handelns gegen Antisemitismus am Berliner Modell auf unterschiedlichen innenpolitischen Handlungsfeldern (im Sinne eines traditionellen Innenpolitikbegriffs, der an dieser Stelle vor allem darauf abhebt, dass es um innerstaatliches Handeln in vielfältigen Ressorts und Politikfeldern geht) zeigen, wie auch die integrative Vernetzung von staatlichem und zivilgesellschaftlichem Handeln als potenzielle Bedingung für eine er-

folgreiche Antisemitismusprävention, die die Mehrebenenperspektive zumindest andeutet. Die Verzahnung von Landes- und Bezirksebene ist dabei fraglos eine Spezifik des Berliner Modells, für eine spätere vergleichende Forschung könnte hierin aber bereits der Hinweis angedeutet sein, dass in Flächenländern eine reine Top-Down-Policy, die die Ebene der Stadt-Land-Differenzierung nicht reflektiert, Verwaltungshandeln gegen Antisemitismus massiv konterkarieren könnte.

Schlüsselfrage für die weitere Entwicklung des Politikfeldes „Antisemitismus“ bleibt überdies ein Spannungsverhältnis: Die reale Entwicklung des Antisemitismus in Deutschland zeigt unmissverständlich, dass es der Antisemitismusbeauftragten als Institutionen bedarf, um das Themenfeld dauerhaft als strukturelle Herausforderung der bundesdeutschen Politik zu erfassen – und nicht nur anlassbezogen (bei antisemitischen Vorfällen) kurzfristig und damit tendenziell ineffizient zu reagieren:

„In den vergangenen zwei Jahren hat sich in der Antisemitismusprävention in Deutschland, auch durch die Arbeit der Antisemitismusbeauftragten, viel bewegt: So wurde die zivilgesellschaftliche Erfassung antisemitischer Vorfälle vorangebracht, es wurden Beratungsstrukturen geschaffen, Expert*innengremien einberufen, Berichte verfasst und eine Bund-Länder-Konferenz eingerichtet, die die Prävention von Antisemitismus als dauerhaftes Thema im Regierungshandeln von Bund und Ländern vorantreibt und am Leben hält.“ (Korgel, 2020b, S. 149)

Lorenz Korgel, der das Amt des Ansprechpartners des Landes Berlin zu Antisemitismus für gut ein Jahr kommissarisch übernommen hat, bevor es regulär besetzt wurde, betont dabei sehr deutlich, dass eine markante Funktion darin besteht, „Antisemitismus in allen seinen Formen zu benennen und zu seiner Ächtung beizutragen“ (ebd.), was eine dezidiert öffentliche bzw. mediale Aufgabe ist, die zugleich aber auch intern in Verwaltungsstrukturen hineinwirkt und damit Veränderungen auf der Ebene von Politik, Verwaltung und Recht anstoßen oder unterstützen kann.

Die Kehrseite dessen besteht aber auch darin, dass der Prozess der kritischen Auseinandersetzung mit Antisemitismus in Deutschland mittlerweile – endlich – ein Prozess ist, der als politische Herausforderung begriffen wird. Zugleich ist aber die gesellschaftliche Abwehr gegen das Thema nach wie vor massiv und auch das Gewaltpotenzial im Antisemitismus wird immer größer: „[...] auf Dauer werden die Mahnungen von Antisemitismusbeauftragten nicht ausreichen, es braucht vielmehr eine gesamtgesellschaftliche Haltung, die Antisemitismus in allen Formen ächtet und solidarisch an der Seite der jüdischen Community steht.“ (ebd., S. 153) Hierzu gehört auch, dass antisemitische Vorfälle – von der Einzeltat bis hin zu öffentlichkeitswirksamen Großereignissen (al-Quds-Demonstrationen, BDS (Boycott, Divestment and Sanctions)-Aktionen, Coronaleugner/innen-Versammlungen usw.) – auch in ihrer Struktur begriffen werden: Als Artikulation von Antisemitismus, der sich Vorwände und Anlässe als Gelegenheitsstrukturen sucht, um Antisemitismus in Wort und Tat auszuagieren, wobei jeder antisemitischen Tat ein antisemitisches Weltbild zugrunde liegt, ohne das es keine dieser Taten geben würde.

Anmerkung

- 1 Kleinere Passagen des folgenden Abschnitts sind angelehnt an Salzborn (2019), hier aber ergänzt, erweitert und aktualisiert.

Literatur

- AAS (Amadeu Antonio Stiftung) (Hrsg.) (2020). *Zivilgesellschaftliches Lagebild Antisemitismus Deutschland*. Berlin: Amadeu Antonio Stiftung.
- Adorno, Theodor W. (1951). *Minima Moralia. Reflexionen aus dem beschädigten Leben*. In *Gesammelte Schriften* Bd. 4, Frankfurt: Suhrkamp 1997.
- Abgeordnetenhaus Berlin (2018). *Gegen jeden Antisemitismus! – Jüdisches Leben in Berlin schützen*. AGH Berlin Drs. 18/1061 v. 31.05.2018.
- Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin (2019). *Bezirkliche Strategie gegen Antisemitismus (DS/ 1303/V)*.
https://www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/politik-und-verwaltung/bezirksamt/beschluesse-des-bezirksamtes/2019/beschluss_456_19.pdf.
- Fischer, Ruth, Harig, Jan, Holler, Malte & Zwilling, Catarina (2020). *Mehrfachnennungen möglich. Umfragen zu jugendlichen, pädagogischen und jüdischen Perspektiven auf Antisemitismus und Bildungsarbeit*. Berlin: Bildung in Widerspruch.
- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) (2020). *Antisemitism. Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2009-2019*. Wien: FRA.
- Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP & Bündnis 90/Die Grünen (2008). *Antrag „Den Kampf gegen Antisemitismus verstärken, jüdisches Leben in Deutschland weiter fördern“*. BT-Drs. 16/10775 (neu) v. 04.11.2008.
- Jikeli, Günther (2017). *Einstellungen von Geflüchteten aus Syrien und dem Irak zu Integration, Identität, Juden und Shoah*. Berlin: American Jewish Committee.
- Kienzl, Gabriele (2018). *Orte der Erinnerung – Denkmal für die zerstörte Synagoge Lindenstraße und Jüdisches Museum*. Berlin: Berliner Landeszentrale für politische Bildung.
- Korgel, Lorenz (2020a). *Zwischenbericht des Ansprechpartners des Landes Berlin zu Antisemitismus*. AGH Berlin Drs. 18/2930 v. 14.08.2020.
- Korgel, Lorenz (2020b). Einmischen im staatlichen Auftrag. Seit zwei Jahren gibt es in Bund und Ländern erste Antisemitismusbeauftragte. Zeit für erste (selbst-)kritische Beobachtungen. *Demokratie gegen Menschenfeindlichkeit*, 2, 149-153.
- Pickel, Gert, Reimer-Gordinskaya, Katrin & Decker, Oliver (2019). *Der Berlin-Monitor 2019. Vernetzte Solidarität – Fragmentierte Demokratie*. Magdeburg/Leipzig: FH Magdeburg-Stendal/Universität Leipzig.
- Poensgen, Daniel & Steinitz, Benjamin (2019). Alltagsprägende Erfahrung. In Samuel Salzborn (Hrsg.), *Antisemitismus seit 9/11. Ereignisse, Debatten, Kontroversen* (S. 13-28). Baden-Baden: Nomos.
- Polizei Berlin & Generalstaatsanwaltschaft Berlin (2021). *Leitfaden zur Verfolgung antisemitischer Straftaten in Berlin*. Berlin: Polizei Berlin & GStA Berlin.
- Postone, Moishe (1982). Die Logik des Antisemitismus. *Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken*, 1, 13-25.
- Reimer-Gordinskaya, Katrin & Tzschiesche, Selana (2020). *Antisemitismus, Heterogenität, Allianzen. Forschungsbericht zum ersten Schwerpunkt der Aktivierenden Befragung im Berlin-Monitor*. Magdeburg/Leipzig: FH Magdeburg-Stendal/Universität Leipzig.
- Rensmann, Lars & Schoeps, Julius H. (eds.) (2011). *Politics and Resentment. Antisemitism and Counter-Cosmopolitanism in the European Union*. Leiden/Boston: Brill.
- Salzborn, Samuel & Kurth, Alexandra (2021). Antisemitismus in der Schule. Erkenntnisstand und Handlungsperspektiven. In Samuel Salzborn (Hrsg.), *Schule und Antisemitismus. Politische Bestandsaufnahme und pädagogische Handlungsmöglichkeiten* (2. Aufl.) (S. 9-49). Weinheim: Beltz Juventa.
- Salzborn, Samuel (2010). *Antisemitismus als negative Leitidee der Moderne. Sozialwissenschaftliche Theorien im Vergleich*. Frankfurt/New York: Campus.
- Salzborn, Samuel (2019). Das Instrument des Antisemitismusberichts und die aktuelle Entwicklung von Antisemitismus in Deutschland. In Anita Haviv-Horiner (Hrsg.), *In Europa nichts Neues? Israelische Blicke auf Antisemitismus heute* (S. 20–34). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

- Salzborn, Samuel (2020). *Globaler Antisemitismus. Eine Spurensuche in den Abgründen der Moderne* (2. Aufl.). Mit einem Vorwort von Josef Schuster. Weinheim: Beltz Juventa.
- Sartre, Jean-Paul (1945). Portrait de l'antisémite. *Les Temps modernes*, 1, 442-470.
- Schwarz-Friesel, Monika & Reinharz, Jehuda (2013). *Die Sprache der Judenfeindschaft im 21. Jahrhundert*. Berlin/New York: de Gruyter.
- Senat von Berlin (2019). *Berlin gegen jeden Antisemitismus! Berliner Landeskonzept zur Weiterentwicklung der Antisemitismus-Prävention*. Berlin: Senat.
- SenBJF (Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie) (Hrsg.) (2020). *Umgang mit Antisemitismus in der Grundschule. Alltag von Jüdinnen und Juden in Berlin, Auseinandersetzung mit antisemitischen Vorurteilen, Thematisierung des Holocaust*. Berlin: SenBJF.
- Unabhängiger Expertenkreis Antisemitismus (2011). *Bericht: Antisemitismus in Deutschland – Erscheinungsformen, Bedingungen, Präventionsansätze*. BT-Drs. 17/7700 v. 10.11.2001.
- Unabhängiger Expertenkreis Antisemitismus (2017). *Bericht*. BT-Drs. 18/11970 v. 07.04.2017.
- Vanoni, Claudia (2021). *Bericht der Antisemitismusbeauftragten der Generalstaatsanwaltschaft Berlin. Berichtszeitraum: 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2020*. Berlin: GStA.
- VDK (Verein für Demokratische Kultur in Berlin) & RIAS Berlin (Recherche- und Informationsstelle Antisemitismus Berlin) (2021). *Antisemitische Vorfälle in Berlin 2020*. Berlin: VDK & RIAS.

Anschrift des Autors:

apl. Prof. Dr. Samuel Salzborn, Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung, Abt. VI / LADS, Salzburger Str. 21-25, 10825 Berlin,
E-Mail: contact@salzborn.de.

Werner Jann

Bågenholm, Andreas, Bauhr, Monika, Grimes, Marcia, & Rothstein, Bo (2021) (Eds.), *The Oxford Handbook of the Quality of Government*. Oxford: University Press. 847 Seiten. ISBN: 9780198858218.

Abstract

The *Oxford Handbook of the Quality of Government* delivers an authoritative and comprehensive overview of the foundations and findings from the Quality of Government (QoG) research agenda, mainly developed at the QoG Institute founded in 2004 in Gothenburg, Sweden. Starting from a rather narrow concept of QoG, focusing on impartiality, the handbook argues forcefully that the quality of public institutions is crucial for all kinds of social, economic, and political outcomes, that higher levels of QoG are related to higher levels of human well-being and political legitimacy, and are therefore more important than, for example, levels of liberal democracy. This rather narrow perspective of the handbook turns out to be one of its strengths, since all contributions start from identical concepts, while discussing all kinds of theoretical, empirical, and critical objections. All contributions offer very helpful overviews and systematic summaries of existing literature and are therefore very well suited for reading lists in academic courses, both in political science, public administration, and public management, but also in other areas like development studies, and especially also for scholars who may be skeptical of this approach.

Das Angebot an neuen Handbüchern im Bereich *Public Administration/Public Policy* reißt nicht ab, auch wenn nicht immer ganz klar ist, ob der Aufwand der Publikation (und auch der Lektüre) eines weiteren Handbuchs die erhofften systematischen und/oder innovativen Erkenntnisse erbringt (siehe dazu die Rezensionen verschiedener Handbücher in den letzten sechs Ausgaben von *dms*). In der Regel geht es darum, einen Überblick über das jeweilige Feld zu geben, meistens mit einer kritischen Analyse des aktuellen Forschungsstandes, der Identifikation von Forschungsdesideraten bis hin zu dem Versuch, die Erkenntnisse (neu) zu strukturieren.

Das vorliegende Handbuch hat einen ähnlichen Anspruch, aber es ist auch außergewöhnlich, weil es sich einem ganz speziellen Ansatz widmet, nämlich den Voraussetzungen und Folgen der Qualität des Regierens, der *Quality of Government*. Es liefert damit eine umfassende Bilanz eines Forschungsansatzes, der an dem 2004 gegründeten *Quality of Government (QoG) Institute* der Universität Göteborg in Schweden entwickelt und vorangetrieben wurde. Alle vier HerausgeberInnen sind Mitglieder des QoG-Instituts, Bo Rothstein ist einer der Gründer und bekanntesten Vertreter, und, wenn ich richtig gezählt habe, sind 15 der insgesamt 60 AutorInnen Mitglieder der Universität Göteborg und/oder des Instituts, und darüber hinaus andere dem Institut durch Veröffentlichungen und Ähnliches verbunden. Insgesamt dominieren jüngere skandinavische und angelsächsische AutorInnen.

Kernthema des QoG-Ansatzes, und damit auch des Handbuchs, ist die Überzeugung, dass die Qualität öffentlicher Institutionen entscheidend ist für eine Vielfalt sozialer, ökonomischer und politischer Eigenschaften und damit der Lebensqualität von Gesellschaften. Diese Qualität, so sowohl die theoretischen Annahmen wie die empirischen Ergebnisse, wird entscheidend bestimmt durch klassische Merkmale des öffentlichen Sektors, z. B. Unparteilichkeit, Professionalität, Meritokratie und Abwesenheit von Korruption. Alle AutorInnen beziehen sich dabei nicht nur auf diese gemeinsamen Annahmen, sondern, durchaus auch kritisch, auf eine bewusst einfache, knappe und normative Definition von Quality of Government (QoG), die ursprünglich auf Bo Rothstein und Jan Teorell (2008, p. 170) zurückgeht:

“When implementing laws and policies, government officials shall not take into consideration anything about the citizen/case that is not beforehand stipulated in the policy or the law. In this context, impartiality is not a demand on actors on the input side of the political system, but first and foremost an attribute of the actions taken by civil servants, professional corps in the public services, law enforcement personnel and the like.” (p. 12)¹

Die Art und Weise wie *Public Policies* implementiert werden, so das zentrale Argument, ist für die Leistungsfähigkeit und Legitimation von Staaten und Regierungen wichtiger als die Frage, wie diese ausgestaltet sind und welche Ergebnisse sie zeigen. Die Achtung und Durchsetzung von Unparteilichkeit der Verwaltung ist auch relevanter als demokratische Rechte und Verfahren oder materielle Wohlfahrtsgewinne. Eine verlässliche Verwaltung stärkt das Vertrauen in Demokratie, nicht umgekehrt. Im Jargon der Policy-Forschung: Für staatliche Leistungsfähigkeit und Legitimation ist *Throughput* wichtiger als *Input*.

Diese gewollte Verengung des Ansatzes könnte eine Schwäche sein, ist aber in diesem Fall eindeutig eine Stärke, denn das Handbuch unternimmt es, die theoretischen und empirischen Grundlagen, Folgerungen und Ergebnisse dieser Annahmen in insgesamt acht Abschnitten und 38 Beiträgen kritisch zu diskutieren und zu systematisieren, und das Ergebnis ist beeindruckend.

Nachdem in der gemeinsamen Einleitung der HerausgeberInnen anhand verschiedener Beispiele (*narratives*) deutlich gemacht wird, warum ‚dismal government institutions‘, also Defizite staatlicher Institutionen, von entscheidender Bedeutung sind für die Erklärung und Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Staaten und welche inakzeptablen Konsequenzen diese institutionellen Defizite in allen möglichen Politikbereichen haben, geht es im ersten Abschnitt um „*Theory and Conceptualization*“. Im einleitenden Aufsatz gibt Bo Rothstein einen Überblick über die konzeptionellen Grundlagen als notwendige Voraussetzung der theoretischen Annahmen und empirischen Überprüfungen. Zwar ist auch die Konzeptualisierung von QoG umstritten, wie alle wichtigen Konzepte der Sozialwissenschaften, aber ohne die Klärung konzeptioneller Fragen und den Bezug auf gemeinsame Begriffe und Definitionen sind theoretische und empirische Fortschritte unmöglich, „*concept formation stands prior to quantification*“ (Sartori). Genau dies ist die Stärke dieses Handbuchs. Rothstein argumentiert überzeugend, warum QoG ein normatives, universelles, prozedurales und enges, eindimensionales Konzept sein soll, verdeutlicht die Vorzüge gegenüber bekannten anderen Konzepten wie *Rule of Law*, *Good Governance* und *Impersonal and Objective Rule*, und fertigt nebenbei auch kurz KritikerInnen aus den Bereichen Public Choice, Marxismus und Identitätspolitik ab. Insgesamt ein hervorragender und unverzichtbarer Einstieg in das Handbuch.

Auch die übrigen Beiträge in diesem ersten Teil zum ethischen Universalismus und der United Nations Convention against Corruption (UNCAC), zu den philosophischen Implikationen und zu den vielfältigen Beziehungen zum Konzept der Korruption sind lesenswert, aber wirklich interessant wird es dann im zweiten Teil „*Data and Methodological Approaches*“. Auch hier ist der erste Beitrag von Nicholas Charron „*Measuring the Unmeasurable? Taking Stock of QoG Measures*“ hervorzuheben, in dem die zahlreichen inzwischen vorhandenen Datenbestände, die nicht zuletzt auch durch das QoG-Institut erstellt wurden, kurz dargestellt und kritisch eingeordnet werden, also gängige Indikatoren und deren verschiedene Dimensionen, Korrelationen zwischen häufig verwendeten Indikatoren sowie Hauptkritikpunkte an bestehenden QoG-Daten, mit Anregungen für die künftige Messung von QoG. Aber nicht nur quantitative Vorgehensweisen werden kritisch diskutiert, sondern in den weiteren Beiträgen auch Möglichkeiten und Grenzen lokaler und historischer Fallstudien sowie ethnologischer Verfahren.

Im dritten Teil „*Democracy, Accountability and Participation*“ geht es um die Beziehungen klassischer politikwissenschaftlicher Konzepte zu QoG, also neben Demokratie und verschiedenen Formen von Rechenschaftspflichten um politische Unterstützung, Legitimität, Vertrauen, Populismus, Zivilgesellschaft und Wahlsysteme. Zentral sind dabei alle möglichen Formen der Korruption, wie sie entstehen und bekämpft werden können. Warum und wie spielt Korruption in so vielen politischen Systemen eine so große Rolle, warum werden z. B. korrupte PolitikerInnen immer wieder gewählt? Grundlegender Tenor ist, dass klassische politische Strukturen und Prozesse bisher eher überschätzt, gesellschaftliche und interne institutionelle Merkmale unterschätzt werden.

Der vierte Teil „*Sustainability and Development*“ vertieft diese Fragen, in dem den vielfältigen und reziproken Beziehungen zwischen mangelnder QoG und Korruption auf der einen, und Ungleichheit, ökonomischem Wachstum und Diversifikation, ökologischer Nachhaltigkeit und Bildung auf der anderen Seite nachgegangen wird. Im fünften Teil „*International Policies and Global Strategies*“ geht es dann logischerweise weiter mit den mannigfaltigen – und alles andere als überzeugenden – Bemühungen, Korruption im Bereich der Entwicklungshilfe und anderen internationalen Initiativen zu bekämpfen.

In den Beiträgen des sechsten Teils „*Diversity, Social Cohesion and Well-Being*“ werden die Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Merkmalen und QoG untersucht, die wiederum in ihrer gegenseitigen Abhängigkeit diskutiert werden. Behandelt werden u. a. Vertrauen, Gender-Gleichheit, ethnische Konflikte, gesellschaftliches Wohlbefinden (*Happiness*) und Leistungen jenseits klassischer staatlicher Institutionen. Im siebten Teil „*State Structure and Policy*“ geht es um die Relevanz eher verwaltungswissenschaftlicher Konzepte, also Bürokratie, Besteuerung, Wohlfahrtsstaat, aber auch um mögliche Fortschritte durch *Islands of Excellence* oder *Transformational Leadership* in problematischen Regierungsformen. Im abschließenden achten Teil „*State Building and Breakdown*“ werden noch einmal die grundlegenden Voraussetzungen von QoG problematisiert, also historische *Legacies*, Vorstellungen von *Sequencing*, die mögliche Abfolge von bürokratischen und demokratischen Reformen, aber auch zivile Konflikte und schließlich *Organized Crime*.

In einer knappen Rezension ist es unmöglich, alle diese vielfältigen Beiträge angemessen zu würdigen, und es ist auch offenkundig, dass dies die Kompetenzen des Rezensenten übersteigt. Aber die einzelnen Beiträge vermitteln insgesamt einen detaillierten, gründlichen und extrem hilfreichen Überblick über einen zentralen und bisher

zu wenig problematisierten Aspekt modernen Regierens, nämlich die Qualität der Institutionen des arbeitenden Staats und deren Bedeutung für die Lebensqualität moderner Gesellschaften. Dabei spielt die allumfassende Korruption in Entwicklungsländern und neueren Demokratien eine besondere Rolle, aber QoG geht weit darüber hinaus, denn auf operativer Ebene wird argumentiert, dass *Policy Making* weder durch informelle Zahlungen, Patronage, Parteizugehörigkeit, verwandtschaftliche oder andere Bindungen oder Voreingenommenheit aufgrund von Rasse, ethnischer Zugehörigkeit, Geschlecht oder anderen Faktoren beeinträchtigt werden soll. QoG knüpft damit an klassische Konzepte wie legal-rationale Herrschaft, Bürokratie oder auch *Throughput Legitimacy* an, und verdeutlicht deren Relevanz gerade auch für moderne, demokratische Systeme. Im Prinzip geht es um die Merkmale eines starken, leistungsfähigen Staates.

Alle Beiträge liefern umfassende Übersichten und systematische Zusammenfassungen der relevanten Literatur und eignen sich daher hervorragend als Grundlagenliteratur in akademischen Kursen, sowohl in Politikwissenschaft, öffentlicher Verwaltung und öffentlichem Management oder auch der Entwicklungspolitik. Der Band verfügt über ein Register (das allerdings nicht ganz zuverlässig ist), aber ohnehin wird er vermutlich eher in der elektronischen Version genutzt werden. In dieser findet man auch für jeden Beitrag ein kurzes *Abstract* mit Schlagworten, das in der Druckfassung merkwürdigerweise fehlt. Insgesamt ist der Band ein weiteres überzeugendes Plädoyer dafür, dass die moderne Politikwissenschaft ihre immer noch vorhandene Fixierung auf die Input-Strukturen politischer Systeme überwinden sollte, in den Worten von Bo Rothstein:

“Since empirical research shows that higher levels of QoG (but not representative democracy) are related to higher levels of human well-being (and political legitimacy), one can argue that we as social and political scientists have a moral obligation to increase our ambitions to define, measure, and study what takes place at the “output” side of the political system.” (p. 19).

Besser kann man die Notwendigkeit aber auch das übergreifende Ziel einer empirischen Verwaltungswissenschaft kaum ausdrücken. Aber gerade auch wenn man von dieser Sichtweise (noch) nicht überzeugt sein sollte, besticht das Handbuch als grundlegende, umfassende und kritische Diskussion der Qualität administrativer Institutionen und ihrer Voraussetzungen und Folgen.

Anmerkung

- 1 Alle Seitenzahlen verweisen auf das Oxford Handbook of the Quality of Government.

Literatur

- Rothstein, Bo O., & Teorell, Jan A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>.

Anschrift des Autors

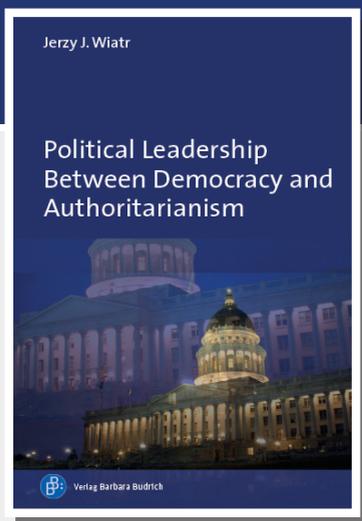
Prof. em. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, D-14482 Potsdam, August-Bebel-Str. 89,
 E-Mail: jann@uni-potsdam.de.

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>



Jerzy J. Wiatr

Political Leadership Between Democracy and Authoritarianism

Comparative and
Historical Perspectives

2022 • 203 pp. • Hc. • 42,00 € (D) • 43,20 € (A)

ISBN 978-3-8474-2538-0 • eISBN 978-3-8474-1693-7 (Open Access)

This book sheds light on the theory of political leadership, which is still an under-researched field of political science. It is related to the philosophical argument about determinism versus activism and helps to understand the basic conflict of the 21st century between liberal democracy and new authoritarianism. The book looks at Max Weber's typology of political rule and his concept of the ethics of responsibility, which are key to the theory of leadership. The author shows that the unfinished contest between democracy and new authoritarianism in the 21st century confirms the importance of leadership in old and new democracies as well as in the neo-authoritarian regimes and calls for a new type of political leaders.

www.shop.budrich.de