

Politik und Verwaltung in der Corona-Krise

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

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Blum, S., Loer, K., Reiter, R., & Töller, A. E. (2021). Politik und Verwaltung in der Corona-Krise. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 14(2), 247-263. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.16>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

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

Politik und Verwaltung in der Corona-Krise

Zusammenfassung

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

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

Abstract

Politics and administration in the Corona crisis

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

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

1 Politik und Verwaltung im Krisen-Modus

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Die Corona-Krise in Deutschland

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

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

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

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

3 Ergebnisse

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

3.1 Stunde der Politik? Politikmanagement und Policy-Reaktionen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Die Pandemie als die Stunde der Exekutive?

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

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

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

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

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

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

3.4 Stunde der Krisenkommunikation? Politische Kommunikation und Partizipation

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

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

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

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

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

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

4 Ausblick

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

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

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

Anmerkung

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

Literatur

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

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

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

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

Anschriften der Autorinnen:

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

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

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

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