



Corona: Stresstest für den Staat

Die Covid-19-Pandemie hält nun bereits über ein Jahr an. Viele Monate des Ausnahmezustands sind mittlerweile verstrichen. In dieser Zeit haben Staat und Verwaltungen durch ihre vielfältigen Entscheidungen einerseits an unmittelbarer Bedeutung für das Alltagsleben der Menschen gewonnen. Andererseits werden die regional zum Teil unterschiedlichen Maßnahmen als „Wirr-warr“ wahrgenommen. Sind diese oftmals widersprüchlichen und gegenläufigen Entscheidungen in einem föderalen System während einer nationalen Krise unvermeidlich? Oder hat sich die föderale Struktur vielmehr auch in der Krise als robust, flexibel und agil erwiesen?



Ein Standpunkt des Instituts für den öffentlichen Sektor

Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid
(wissenschaftlicher Leiter)
Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus,
Dr.-Ing. e.h. Heinz Dürr,
Prof. Dr. Sabine Kuhlmann
(Mitglieder des Beirats)
Redaktion: Nina Kairies-Lamp
und Dr. Ferdinand Schuster

Bedeutungszuwachs von Staat und Verwaltung: Kommunikation entscheidend für Vertrauenserhalt

Seit Beginn der Pandemie haben der Staat und seine Verwaltungsinstitutionen einen Bedeutungszuwachs erfahren. Nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik hatten politische Entscheidungen eine derart unmittelbare Auswirkung auf das tägliche Leben wie in der heutigen von der Kanzlerin als „Jahrhundert-Herausforderung“ bezeichneten Zeit – von Bildung und Wissenschaft bis Kultur und Wirtschaft. Der Machtzuwachs der Exe-

kutive manifestiert sich unter anderem in den mehrfachen Erweiterungen des Infektionsschutzgesetzes, die die Befugnisse der Bundesebene erhöhen und mehr zentralisierte Entscheidungen ermöglichen. Sowohl rechtlich als auch praktisch können damit Rechte und Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger mit dem Ziel des Infektionsschutzes ohne Parlamentsentscheidungen direkt über die Verwaltungskompetenz der Bundesländer ausgesetzt werden. Diese Machtfülle der Exekutive wird durch die weitgehenden Grundrechtseinschränkungen für alle individuell erlebbar.

Ein Schritt in Richtung evidenz-basierter Politik

Die Wissenschaft liefert seit Beginn der Pandemie wesentliche Grundlagen zur Entscheidungsfindung der Politik. Gerade angesichts der besonderen Problemsituation und Komplexität der Krise wäre es angezeigt gewesen, möglichst viele Disziplinen zu hören und zu berücksichtigen. Den wissenschaftlichen Diskurs zur Beurteilung der Pandemie und zu möglichen Strategien ihrer Eindämmung dominierten anfänglich jedoch vor allem medizinisch geprägte Fachrichtungen wie etwa Virologie oder Epidemiologie. Dieser zunächst überwiegend von medizinisch-naturwissenschaftlicher Fachkompetenz gekennzeichnete Prozess wurde vielfach auch von den Medien begleitet und beeinflusst. Dies führte zum einen zur Kritik an einer weitgehenden Beschränkung der wissenschaftlichen Beratung von Politik zur Krisenbe-

wältigung auf Medizin und angrenzende Naturwissenschaften. Ansichten anderer Fachrichtungen – etwa von Ökonomen, Soziologen, Pädagogen, Kinderpsychologen und Politikwissenschaftlern – wurden anfangs weniger gehört. Zum anderen wurde es für die öffentliche Meinungsbildung zunehmend schwieriger, die einzelnen Positionen wissenschaftlich abgesicherten Erkenntnissen zuzuordnen. Denn nicht immer werden subjektive Meinungen, Spekulationen und wissenschaftlich zumindest methodisch valide erarbeitete Erkenntnisse voneinander getrennt. Einer konsistenten wissenschaftlichen Politikberatung wirkte schließlich auch die anfänglich noch besonders augenfällige Unsicherheit in der etablierten Wissenschaft über die Eigenschaften des Virus und die empfohlenen Eindämmungsmöglichkeiten entgegen. Exemplarisch sichtbar wird dies an der mehrfach geänderten Empfehlung zum Tragen von Masken und später an den mehrfach revidierten Empfehlungen zur Anwendung bestimmter Impfstoffe. Das allgemeine Vertrauen der Bevölkerung in „den Staat“ ist seit Beginn der Pandemie immer wieder Gegenstand von Untersuchungen. Zunehmend zeigt sich die Bevölkerung skeptisch, ob die Politik in der Krise die richtigen Weichen stellt.

Zweifel an den Fähigkeiten des Staates zum Management existenzieller Krisen

Im Sommer 2020 hielten nach dem ersten Lockdown Meinungsforschern zufolge noch fast zwei Drittel der deut-

schen Bevölkerung das politische Handeln in der Pandemie für gut oder sehr gut – trotz oft schmerzhafter Auswirkungen für den Einzelnen. Diese erste Phase der Corona-Krise war zwar durch rigorose Kontaktbeschränkungen gekennzeichnet, die Maßnahmen basierten jedoch weitgehend auf bundeseinheitlichem Vorgehen. Seitdem ist das Vertrauen dramatisch eingebrochen. Nicht zuletzt das als „Impfdebakel“ titulierte Vorgehen der Regierung bei der europaweiten Beschaffung von Impfstoffen in offensichtlich unzureichender Menge hat die Menschen verunsichert und Zweifel an den Fähigkeiten des Staates zu den notwendigen Maßnahmen der Krisenbewältigung geweckt. Wohl auch im Lichte dieses zunächst unzureichenden Impfmanagements in der ersten Jahreshälfte 2021 sind die bis dahin optimistischen Erwartungen an die politischen Institutionen Befragungen zufolge massiv zurückgegangen. Vieles spricht dafür, dass nicht nur politische Entscheidungen und das hieraus resultierende konkrete Handeln, sondern auch die Kommunikation der Entscheidungen und deren nachvollziehbare (evidenzbasierte) Begründung wesentlich zum Vertrauensgewinn bzw. -verlust beitragen. Krisenkommunikation gegenüber der Bevölkerung ist ein zentrales Element effizienten Krisenmanagements.

Inkonsistente Entscheidungen verspielen Vertrauen in staatliches Handeln

Seit Mitte 2020 haben Politik und Verwaltung der Bevölkerung zwar zunächst das Gefühl vermittelt, die Situation im Griff zu haben. Ein ganz gravierendes Problem liegt allerdings in dem der Kommunikation zugrunde liegenden Verwaltungsverständnis. Die bisherige Krisenkommunikation basiert deutlich auf einem klassischen Verwaltungsverständnis: Entscheidungen erfolgen auf staatlicher Ebene und den Bürgerinnen und Bürgern wird lediglich mitgeteilt, was zu tun ist. Aus demselben Grund unterbleiben auch Begründungen dafür, warum sich die ergriffenen Maßnahmen trotz ähnlicher Ausgangslage mitunter zwischen einzelnen Bundesländern erheblich unterscheiden. Dies führte etwa zu der absurden Situation, dass Menschen in benachbarte Bundesländer reisten, um dortige

Lockerungen wie etwa geöffnete Baumärkte für sich zu nutzen. Die Krisenkommunikation greift beispielsweise viel zu kurz, wenn sie sich bei der wesentlichen Verhaltensmaßnahme auf das Beachten von „AHA-Regeln“ (Abstand, Hygiene und – inzwischen schon nicht mehr als ausreichend schützend angesehene – Alltagsmaske) beschränkt.

Die Regierung in Großbritannien setzte bei der Krisenkommunikation auf den einfachen Slogan „Stay home. Protect the NHS (National Health Service – das staatliche Gesundheitssystem). Save lives“. Diese Botschaft enthielt nicht nur den Aufruf, zu Hause zu bleiben, sondern betonte gleichzeitig auch die damit beabsichtigte Auswirkung, nämlich Leben zu retten. Das Beispiel zeigt zugleich, dass es bei komplexen und in ihrer Entwicklung unübersichtlichen Krisenfällen dennoch sinnvoll ist, die mit einer Maßnahme intendierten Ziele und die unterstellte Wirkungslogik zu kommunizieren, um die breite Bevölkerung zu überzeugen.

Über die nachvollziehbaren Botschaften hinaus sollte in einer so gravierenden Notsituation wie der Pandemie immer wieder erläutert und mithilfe wissenschaftlicher Herleitungen begründet werden, weshalb bestimmte Maßnahmen getroffen werden und welche Wirkungen damit erzielt werden sollen. Dass dies von Politik und Verwaltungen in der Corona-Krise zuweilen wenig beachtet wurde, zeigen zahlreiche Verfahren gegen Corona-Maßnahmen vor den Verwaltungsgerichten sowie die nach wie vor mangelhafte Datenlage hinsichtlich der Maßnahmenwirksamkeit, auch in international vergleichender Hinsicht.

Politische Kommunikation ausbauen und Entscheidungsfindung transparent machen

Für die Pandemiebekämpfung existiert keine Blaupause. Aufgrund der Unsicherheiten einer Krise können aus politischen Entscheidungen abgeleitete Schritte nicht den Anspruch erheben, schnell zu Erfolgen zu führen. Zu groß ist das Risiko, dass eine Maßnahme keine oder erst langfristig Wirkung entfaltet. Bei den zukünftig zu ergreifenden Maßnahmen sollte das Augenmerk daher verstärkt

darauf gelenkt werden, dass es durch mutierende Varianten möglicherweise fortwährend Reinfektionen geben wird und wir insofern lernen müssen, mit „dem Virus“ zu leben. Hierfür müssen entsprechend langfristig tragfähige und verhältnismäßige Strategien entwickelt werden. Die Kommunikation dieser Konzepte sollte darauf ausgerichtet sein, den Weg und die Debatte zur Entscheidungsfindung transparent und nachvollziehbar werden zu lassen. Neben Expertenmeinungen aus unterschiedlichen Disziplinen und mit durchaus kontroversen Positionen – auch abseits naheliegender krisennaher Themenbereiche – sollten hierfür die Erfahrungen betroffener oder beeinträchtigter Menschen gehört werden. Dies ist zum einen relevant, damit neben der Bekämpfung der unmittelbaren gesundheitlichen Folgen der Pandemie auch die mittelbar betroffenen Problemfelder, insbesondere die nicht intendierten, negativen und längerfristigen Folgewirkungen der Eindämmungsmaßnahmen, bei politischen Entscheidungen auf die Agenda rücken. Zum anderen ist dies erforderlich, um das Vertrauen der Bevölkerung in die staatliche Krisenbekämpfung wieder zu stärken.

Zu Recht wurde die Unausgewogenheit bei der politischen Beachtung der von der Pandemie betroffenen Bereiche kritisiert. So fanden zu Beginn rasch Krisengipfel zur Absicherung der Wirtschaft statt – ein erster Gipfel für die Automobilindustrie bereits Anfang April 2020. Ein „informeller“ Schulgipfel im Kanzleramt wurde jedoch trotz knapp 11 Millionen betroffener Schülerinnen und Schüler erst viel später im August 2020 angesetzt. Noch heute scheinen Kinder in der Pandemie kaum eine Lobby zu haben.

Die transparente Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse beinhaltet auch, fachübergreifend über gegenläufige Erkenntnisse und Ansichten zu berichten. Gerade in der Wissenschaft gilt es, die eigenen Kenntnisse laufend neueren Entdeckungen anzupassen. Diese Haltung schließt eine „ultimative Richtigkeit“ von Entscheidungen und Positionen aus.

Krisenkompetenz langfristig etablieren

Die Covid-19-Pandemie und die Folgen der Eindämmungsmaßnahmen werden uns auch trotz fortschreitender Impfbemühungen mutmaßlich weiterhin beschäftigen. Die Kanzlerin sieht in der Pandemiebekämpfung eine nationale, langfristige Aufgabe. Gerade deshalb ist es von Bedeutung, für politische Maßnahmen einen Rückhalt in der Gesellschaft zu finden. Eng verknüpft mit der Krisenkommunikation ist daher die „Krisenkultur“ als eine spezifische Form der „kulturellen Infrastruktur“. Zwar sollte in Krisenzeiten, wie in Normalzeiten, gelten, dass der Einzelne gegenüber dem Gemeinwesen verpflichtet ist. Jedoch sind das Gemeinwohl- und Solidaritätsprinzip unter den verschärften Stressbedingungen der Krisenbewältigung schwerer zu realisieren und daher stärker bei politischen Entscheidungen – nicht nur im akuten Notstand – zu berücksichtigen. Zugleich müssen dabei die Grundprinzipien einer offenen und pluralistischen Gesellschaft gewahrt bleiben.

Aus institutioneller Sicht ergibt sich für die Etablierung von „Krisenkultur“ das Problem, dass aufgrund der jahrzehntelangen Abwesenheit äußerer Bedrohung die zur Zeit des Kalten Krieges etablierten Infrastrukturen zum Bevölkerungsschutz und zur Krisenbekämpfung abgebaut wurden – offenbar ohne wirksame Alternativen zu schaffen, wie der missglückte „Warntag“ im Jahr 2020 sowie die administrativen Probleme bei der jüngsten Flutkatastrophe eindrücklich belegt haben. Insofern muss in diesem Bereich dringend über institutionelle Reformen und Modernisierungsmaßnahmen nachgedacht werden. Die grundsätzliche Fähigkeit zu einer entsprechenden „Krisenkultur“ in der Gesellschaft scheint außer Zweifel. Sie zeigt sich exemplarisch (allerdings erst nach Eintritt der Krise und deren konkreter „Visualisierung“) an der spontanen Bereitschaft zur selbstlosen und solidarischen Hilfe während der jüngsten Unwetterkatastrophe. Es gilt, eine präventive Wirkung einer derartigen Krisenkultur zu erreichen.

Föderalismus erfordert mehr Kooperation: Konsistentere Entscheidungen gewährleisten und Rückhalt der Bevölkerung erhalten

Mal zogen in der Pandemie alle Bundesländer an einem Strang, dann wieder in gegensätzliche Richtungen. Die Medien quittierten die teilweise unterschiedlichen Ausprägungen von Regelungen als „Föderalismus-Durcheinander“. Doch ist dieses „Durcheinander“ tatsächlich Ausdruck unkoordinierten Handelns der Länder und Kommunen oder ist die Unterschiedlichkeit von Regelungen Ausdruck und durchaus sinnvolles Ergebnis regional unterschiedlicher Lagen und Verhältnisse?

Der Rückblick auf die erste Zeit der Pandemie im Jahr 2020 zeigt, dass die Krisenbekämpfung zunächst durch dezentrale und unkoordinierte Ad-hoc-Maßnahmen der Länder oder Gemeinden gekennzeichnet war. Dem Bund kam dabei eher nur die Rolle eines „Bittstellers“ zu, der bei den Ländern für die Einhaltung der Bundes-Empfehlungen warb. Im Gegensatz dazu wurden in der darauffolgenden Phase zu Beginn des ersten Lockdowns im März 2020 die Abstimmungswege sowohl vertikal als auch horizontal koordinierter und in Abstimmung mit den Empfehlungen des Robert Koch-Instituts (RKI) als zentraler Bundesbehörde vorgenommen. Über alle Verwaltungsebenen und Bundesländer hinweg setzte sich zunächst scheinbar das Narrativ durch, „mit einer Stimme zu sprechen“ – statt eines föderalen Patchworks. Im weiteren Pandemieverlauf schien dann aber die Übereinkunft über die notwendige Einheitlichkeit und des „Mit-einer-Stimme-Sprechens“ zu bröckeln. Die föderale „Normalität“ der regional unterschiedlichen Meinungen und Verfahrensweisen begann wieder, an Boden zu gewinnen. Entscheidungen über Wege aus dem Lockdown wurden somit erneut vielfältiger und weniger koordiniert vorgenommen.

Dezentrale Strukturen in Krisensituationen von Vorteil

Gerade die dezentralen Verantwortlichkeiten sowie die Flexibilität und Reaktionsschnelligkeit der lokalen Gesundheitsämter haben zusammen mit einem gut ausgestatteten Krankenhaussektor die Bekämpfung der Pandemie tatsäch-

lich eher begünstigt, da zu jedem Zeitpunkt eine regional sehr unterschiedliche Lage vorhanden war. Die föderale Unterschiedlichkeit und dezentrale Steuerung dürften damit – anders als mitunter vermittelt – keine Hürden im Krisenmanagement darstellen.

Kooperationen und Vernetzung fördern und ausbauen

Die dezentralen Kompetenzstrukturen des Föderalismus sollten auch in der Pandemie beibehalten werden. Die Corona-Krise hat gezeigt, dass diese Strukturen durchaus auch flächendeckenden Krisensituationen standhalten. Gleichwohl sind für das föderale Krisenmanagement veränderte Kooperations- und Kommunikationsstrategien erforderlich.

Bei Krisenlagen, dies wurde in der Pandemie erneut deutlich, ist die Ebenen übergreifende Zusammenarbeit unabdingbar. Beispiele sind die Unterstützung von kommunalen Gesundheitsämtern durch die übrigen Verwaltungsbereiche und die Bundeswehr sowie die Kooperation mit Hilfsorganisationen etwa beim Aufbau von Behelfskliniken und Impfzentren. Bei der Kontaktnachverfolgung und den zumindest anfangs schwerfälligen Meldekettens wird die fehlende Digitalisierung des deutschen öffentlichen Sektors augenfällig. Erforderlich sind damit vor allem leistungsfähige und einheitliche digitale Standards für die Kommunikation zwischen einzelnen Verwaltungsebenen und ein funktionierendes Schnittstellenmanagement.

Überlegenswert erscheint auch die Einrichtung einer im Krisenfall abrufbaren internen Personalreserve zur Verstärkung krisenbelasteter Verwaltungsbereiche, ähnlich der Freiwilligen Feuerwehr. Dies kann Schwerpunktbildungen erleichtern, wird aber wenig am grundsätzlichen Fachkräftemangel im öffentlichen Gesundheitsdienst ändern. Hier kann die Lösung nur in einer effizienten und flächendeckenden Digitalisierung liegen, eine über die Krise hinausgehende Daueraufgabe von Politik und Verwaltungen. Das Institut für den öffentlichen Sektor hat am Beispiel der Digitalisierung gezeigt, welche Dimensionen generell der Bedarf an Fachkräften für die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors hat. |