

Rita Haverkamp, Christoph Gusy,
Stefan Kaufmann (Hg.)

Legitimation des Notfalls

Legitimationswandel im Notfall

Rita Haverkamp, Christoph Gusy,
Stefan Kaufmann (Hg.)

Legitimation des Notfalls

Zivile Sicherheit

Schriften zum
Fachdialog Sicherheitsforschung

herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Jörg Albrecht

Max-Planck-Institut
für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg

Prof. Dr. Rita Haverkamp

Eberhard Karls Universität Tübingen

Prof. Dr. Stefan Kaufmann

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Peter Zoche M. A.

Freiburger Institut für angewandte Sozialwissenschaft FIFAS e.V.

Band 22

LIT

Rita Haverkamp, Christoph Gusy,
Stefan Kaufmann (Hg.)

Legitimation des Notfalls

Legitimationswandel im Notfall

LIT

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Forschung, Technologie
und Raumfahrt

SIFO.de



Gedruckt auf alterungsbeständigem Werkdruckpapier entsprechend
ANSI Z3948 DIN ISO 9706

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-643-15749-2 (br.)

ISBN 978-3-643-35749-6 (PDF)

© **LIT VERLAG** Dr. W. Hopf Berlin 2025

Verlagskontakt:

Fresnostr. 2 D-48159 Münster

Tel. +49 (0) 2 51-62 03 20

E-Mail: lit@lit-verlag.de <https://www.lit-verlag.de>

Auslieferung:

Deutschland: **LIT** Verlag, Fresnostr. 2, D-48159 Münster

Tel. +49 (0) 2 51-620 32 22, E-Mail: vertrieb@lit-verlag.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	1
Vorwort	7
Christoph GUSY, Rita HAVERKAMP, Stefan KAUFMANN	
Einleitung	9
Christoph GUSY, Rita HAVERKAMP, Stefan KAUFMANN	
Covid-19-Pandemie aus der Perspektive einer Gesundheitsbehörde	33
Olga AMBERGER, Peter TINNEMANN	
Im Zeichen der Krise: Deutungs- und Legitimitätskonflikte in der Covid-19-Pandemie	53
André BIERMANN, Stefan KAUFMANN	
Das Grundgesetz als Legitimationsbasis und Legitimationsauftrag.....	119
Christoph GUSY	
Legislative und administrative Legitimation in der Krise – Möglichkeiten, Grenzen und Chancen am Beispiel von Covid-19.....	145
Juliane KLEI, Ksenia MEJIA HEIM	
Entscheidungskaskaden: Eskalationsdynamik zwischen Organisationen und Gesellschaft als Triebkraft einer Polykrise.....	165
Tjorven HARMSSEN, Ina HENNEN	
Der Umgang mit Vulnerabilitäten im kommunalen Krisenmanagement – Befunde aus dem Projekt PanReflex	189
Jan Hendrik TRAPP, Lawrence SCHÄTZLE	
„Da is so eine Verwaltung so ein Riesentanker“ – Regelabweichungen in Organisationen während der Covid-19-Pandemie.....	211
Rita HAVERKAMP	
Wie lassen sich Notfallmaßnahmen am besten durchsetzen? – Ergebnisse einer Online-Vignettenstudie zur Legitimität von Sicherheitsakteuren während der Corona-Pandemie	243
Frederik KOHLER	

Erkenntnisse und Desiderata	267
Christoph GUSY, Rita HAVERKAMP, Stefan KAUFMANN	
Verzeichnis der Autor:innen	291

Abkürzungsverzeichnis

2G-Plus-Regel – geimpft oder genesen plus negativ getestet oder Booster-Impfung

α – Cronbachs Alpha (Reliabilitätsmaß)

λ – Lambda (Faktorladung)

Abb. – Abbildung

Abs. – Absatz

Adhoc – lat. „für diesen Zweck“; deutsch: spontan, ohne Vorbereitung

AfD – Alternative für Deutschland

ANOVA – Analysis of Variance; deutsch: Varianzanalyse

AP4 – Arbeitspaket 4

ARD – Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland

Art. – Artikel

Aufl. – Auflage

b – Koeffizient

BBK – Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

BFR – Bundesinstitut für Risikobewertung

BKA – Bundeskriminalamt

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung

BMFTR – Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt

BMG – Bundesministerium für Gesundheit

BMI – Bundesministerium des Inneren

BOS – Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben

BT-Drs. – Bundestags-Drucksache

BVerfG – Bundesverfassungsgericht

BVerfGE – Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

BvR – Registerzeichen für Verfahren über Verfassungsbeschwerden oder über Kommunalverfassungsbeschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht

bzw. – beziehungsweise

CCO – Communicative Constitution of Organization; deutsch: Kommunikative Konstitution von Organisation

CFI – Comparative Fit Index; deutsch: Vergleichsindex der Modellanpassung

Covid-19, COVID-19 – coronavirus disease 2019; deutsch: Coronavirus-Krankheit-2019

CSS – Centre for Security and Society Freiburg

Defus – Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit

Ders., ders. – Derselbe

df – Degrees of Freedom; deutsch: Freiheitsgrade

DF – Diskursfragment

D. h., d. h. – Das heißt

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik

Dr. – DoktorDWD – Deutscher Wetterdienst

DWLS – Diagonally Weighted Least Square; deutsch: Diagonal gewichtete kleinste Quadrate

EMRK – Europäische Menschenrechtskonvention

et al. – et alia; deutsch: und andere

F – Fisher-Wert

FAQ – Frequently Asked Questions; deutsch: Häufig gestellte Fragen

FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung f. – folgende Seite

ff. – fortfolgende Seiten

FFP2-Maskenpflicht – Filtering Face Piece 2; Pflicht während der Covid-Pandemie einen nach FFP2 zertifizierten Mund-Nasen-Schutz zu tragen

Fiktiver Erreger Modi-Sars – Fiktiver Erreger in der von der Bundesregierung 2012 durchgeführten Risikoanalyse zum Bevölkerungsschutz

Fn. – Fußnote

Freiburg i. Br. – Freiburg im Breisgau

F Statistik – Fisher Statistik

GG – Grundgesetz

ggf. – gegebenenfalls

GmbH – Gesellschaft mit beschränkter Haftung

H1, 2, 3 – Hypothese 1, 2, 3

Hg. – Herausgeber

IfSG – Infektionsschutzgesetz

IfSGB-NRW – Infektionsschutz- und Befugnisgesetz Nordrhein-Westfalen

Int. – Interview

i. S. d. – im Sinne des

i. S. v. – im Sinne von

KI – Konfidenzintervall

Kita – Kindertagesstätte

KOD – Kommunaler Ordnungsdienst

LegiNot – Akronym des BMFTR-Verbundprojektes „Legitimation des Notfalls
- Legitimationswandel im Notfall“

LKA – Landeskriminalamt

LKW – Lastkraftwagen

MAXQDA – Produktname (Max Weber Qualitative Datenanalyse)

MERS-CoV – Middle East respiratory syndrome-related coronavirus; deutsch:
mit dem nahöstlichen Atemwegssyndrom verwandtes Coronavirus (Krankheit
aus der Familie der Coronaviren)

m. N. – mit Nachweis(en)

m. w. N. – mit weiteren Nachweisen

n – Anzahl der Beobachtungen

N – Gesamtpopulation

NJW – Neue Juristische Wochenschrift

Nr. – Nummer

NSU 2.0 – Nationalsozialistischer Untergrund 2.0, unter diesem Synonym wurden Drohschreiben verschickt, der Name lehnt sich an die rechtsterroristische Gruppe Nationalsozialistischer Untergrund an

NVwZ-RR – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtssprechungs-Report

OWi – Ordnungswidrigkeit

PanReflex – Akronym des BMFTR-Verbundprojektes „Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement“

PJT – Procedural Justice Theory; deutsch: Theorie der Verfahrensgerechtigkeit

PLURV – „P“ steht für Pseudoexpertise, „L“ für Logikfehler, „U“ für unerfüllbare Erwartungen, „R“ für Rosinenpicken und „V“ für Verschwörung

Pos. – Position

Prof. – Professorp-Wert – probability value; deutsch: Maß für die statistische Signifikanz

R^2 – Bestimmtheitsmaß

Ref. – Referenz

RKI – Robert Koch Institut

RMSEA – Root Mean Square Error of Approximation; deutsch: Wurzel des mittleren quadratischen Approximationsfehlers

Rn. – Randnummer

R-Wert – Reproduktionszahl R, wie viele Menschen eine mit Covid-19-infizierte Person im Durchschnitt ansteckte

S. – Seite

S. – Satz (in Gesetzesverweisen)

s. – siehe

SARS-CoV – severe acute respiratory syndrome coronavirus; deutsch: schweres-akutes-Atemwegssyndrom-Coronavirus

SARS-CoV-2-Impfung – Impfung gegen das Sars-CoV-2 Virus

SARS-CoV-2 Viren – severe acute respiratory syndrome coronavirus type 2; deutsch: schweres-akutes-Atemwegssyndrom-Coronavirus Typ 2

sog. – sogenannt

SRMR – Standardized Root Mean Squared Residual; deutsch: Wurzel der mittleren Fehlerquadratsumme

StPO – Strafprozessordnung

Tab. – Tabelle

TAZ – die tageszeitung

TLI – Tucker-Lewis Index

TMBJS – Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (in der Zwischenzeit umbenannt zum Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur)

u. – und

u. pass – und passim, verweist auf die gesamte Entscheidung

u. a. – unter anderem

u. ä. – und ähnlich

USA – United States of America

usw. – und so weiter

v. a. – vor allem

VG – Verfahrensgerecht

Vgl., vgl. – vergleiche

vs. – versus; deutsch: gegen(über)/im Gegensatz zu

VUG – Verfassungsunrecht

VwVfG – Verwaltungsverfahrensgesetz

WAZ – Westdeutsche Allgemeine Zeitung

WDR – Westdeutscher Rundfunk Köln

WHO – World Health Organization; deutsch: Weltgesundheitsorganisation

Workshop VG – Projektworkshop zum kommunalen Umgang mit Vulnerabilität und vulnerablen Gruppen

χ^2 – Chi-Quadrat-Test

z. B. – zum Beispiel

zit. n. – zitiert nach

z. T. – zum Teil

Vorwort

Der vorliegende Sammelband entstand im titelgebenden BMFTR-Verbundprojekt „Legitimation des Notfalls – Wandel der Legitimation im Notfall (LegiNot)“. Die Projektbewilligung erfolgte im Rahmen der BMBF-Bekanntmachung „Zivile Sicherheit – Gesellschaften im Wandel“. Die Laufzeit unseres interdisziplinären Projektes begann im März 2022 und endete im August 2025. Ohne die finanzielle Förderung des BMFTR, dem wir hierfür zu Dank verpflichtet sind, hätten wir unsere Forschung nicht durchführen können. Während der Förderphase unterstützte uns der VDI als Projektträger jederzeit umsichtig und wertschätzend, namentlich danken wir Martin Bettenworth, Dr. Christine Prokopf, Fabian Rosenkranz, Dr. Karin Reichel und Sven Hasenauer.

Anknüpfungspunkt für unser Projekt war die Corona-Pandemie als exemplarisches Beispiel eines weitreichenden und länger andauernden Notfalls. Dieser Notfall bewirkte einen Wandel der Sicherheitsgewährleistung, der bis zu diesem Zeitpunkt in der Bundesrepublik unbekannt war und erhebliche Eingriffe in die Grundrechte der gesamten Bevölkerung nach sich zog. Diese Umwälzungen sind legitimationsbedürftig sowohl hinsichtlich der Ausrufung des Notfalls als auch der Ausübung der Notfallmaßnahmen. Ihre Akzeptanz speist sich aus der staatlichen Schutzpflicht und aus der prinzipiellen Anerkennung der Autorität des Staates und seiner Organe; umgekehrt kann ein Versagen des Notfallmanagements deren Legitimität in Frage stellen und gar zu einer generellen Legitimationskrise führen. Notfall und Notfallmaßnahmen sind also der Stresstest von Legitimations- und Akzeptanzbedürfnissen. Dies gilt insbesondere in Notfällen von erheblicher Schwere und starker Dynamik, von bundesweiter Tragweite, von längerer Dauer und mehr noch, wenn es kaum Erfahrungswerte gibt und ein „Drehbuch“ fehlt. Im Anschluss an die Pandemie untersuchten wir die rechtliche Legitimation und Ausgestaltung des Notfalls sowie Aushandlungsprozesse zwischen staatlichem Sicherheitshandeln innerhalb von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), aber auch der Akzeptanz seitens der Bürger:innen. Obgleich die Corona-Pandemie die empirische Grundlage der Forschung darstellte, erweiterten wir unsere Perspektive auf andere Notfälle im Rahmen der gegenwärtigen Polykrise.

Unsere Forschung und der hieraus hervorgegangene Sammelband wäre ohne das überaus große Engagement und die hervorragende Teamarbeit der wissenschaftlichen Mitarbeiter:innen nicht möglich gewesen. Wir bedanken uns sehr herzlich bei Dr. Juliane Klei und Ksenia Mejia Heim (Bielefeld), bei André

Biermann und Tjorven Harmsen (Freiburg) sowie Ina Hennen, Frederik Kohler, Dr. Meike Hecker, Marie Kaltenbach, Deborah Halang und Anne-Marie Jambon (Tübingen). Verschiedene Tätigkeiten übernahmen die wissenschaftlichen Hilfskräfte und Praktikant:innen: Lisa Ambs, Nils Haacke, Elena Liegl und Rosalie Oetinger (Freiburg), Hannah Eisenbarth, Marius Engel, Chiara John, Marjam Starauschek, Chiara Tesmer und Lina Würth (Tübingen).

Auf die überaus tatkräftige Mithilfe und ausgezeichnete Zusammenarbeit mit unseren assoziierten Partnern und Forschungspartnern waren wir angewiesen. Unser großer Dank geht an Dr. Sabine Bergstermann (LKA Bayern), Christoph Dümmig (Polizeirevier Emmendingen), Alexander Fabinski (Landeshauptstadt München), Dr. Claudia Heinzelmann (DPT), Joachim Hupp (Polizeipräsidium Unterfranken), Michael Knau (Landeshauptstadt München), Magdalena Kohlhepp (Polizeipräsidium Unterfranken), Michael Kolb (Polizeipräsidium Freiburg), Christian Kromberg (Beigeordneter Stadt Essen, erster Vorsitz DEFUS), Margo Molkenbur (DEFUS, DPT), Mandy Mucha (KVR München), Natascha Müller (Polizeipräsidium Unterfranken), Dr. Thomas Nitzsche (Oberbürgermeister Jena), Dr. Elmar Nordhues (KVR München), Achim Pachollek (LKA Bayern), Anna Rau (Geschäftsführerin DEFUS), Wiebke Reimann (Gesundheitsamt Frankfurt am Main), Simon Schott (Polizeipräsidium Unterfranken), Björn Stahlhut (Leiter Koordinierungsstelle Kommunales Krisenmanagement Potsdam), PD Dr. Peter Tinnemann (Leiter Gesundheitsamt Frankfurt am Main) und Matthias Zeiser (ehemals Vizepräsident Polizeipräsidium Freiburg). Wir bedanken uns auch bei allen Interviewpartner:innen, die uns vielfältige und tiefgehende Einblicke in ihre Arbeit während der Pandemie und mitunter anderen Notfällen gewährten.

Für ihre Beteiligung am Sammelband danken wir Dr. Olga Amberger (Gesundheitsamt Frankfurt am Main) sowie Jan Hendrik Trapp (Difu) und Lawrence Schätzle (Difu). Mit den beiden zuletzt Genannten, gemeinsam mit Anna Rau, verbinden uns forschungsmäßig viele Gemeinsamkeiten und eine fruchtbare Kooperation, da sie im BMFTR-Verbundprojekt PanReflex das kommunale Krisenmanagement während der Corona-Pandemie in fünf Partnerstädten analysierten.

Wir sind sehr froh und dankbar über die Zusammenarbeit mit allen Beteiligten und den anhaltenden Lernprozess hieraus für uns. Wir wünschen Ihnen eine spannende und ergiebige Lektüre.

Bielefeld, Tübingen und Freiburg i. Br., im April 2025

Christoph Gusy, Rita Haverkamp, Stefan Kaufmann

Einleitung

Christoph Gusy, Rita Haverkamp & Stefan Kaufmann

1. Legitimation im Notfall

1.1 Notfälle erhöhen den Legitimationsbedarf

Notfälle stellen Herausforderungen an Betroffene, aber zugleich an Sicherheitsgewährleistung und deren Legitimation. Sie begründen akute Handlungsbedürfnisse und -zwänge, nicht selten ein hohes Maß an Eilbedürftigkeit und vielfach extreme Herausforderungen an Rettungsmittel und deren Zuteilung. Solche Situationen können unter zahlreichen Namen auftreten: Krise, Pandemie, Katastrophe, Großschadensereignis, Notfall, Notstand. Sie alle zeichnen sich durch Abweichungen von einem vorausgesetzten ökonomischen, sozialen oder rechtlichen Normalfall aus. Diese können ganz unterschiedlicher Art sein, denn der Notfall kennt viele Erscheinungsformen. Eine großflächige Cyberattacke mag andere Herausforderungen stellen als eine Pandemie.

Herausforderungen richten sich primär an Betroffene selbst. Sie richten sich aber ganz wesentlich auch an die öffentlichen Hände. Je schwerwiegender die Katastrophe und je größer die Zahl der Betroffenen, desto eher sind sie gefragt. In diesem Sinne ist der Notfall eine Stunde des Staates. Seine Aufgaben gehen über die Sicherheitsgewährleistung des Normalfalls hinaus. Je größer Gefahr oder Schäden, desto höhere Anforderungen stellen die grundgesetzlichen Schutzpflichten (BVerfGE 46, 160, 164; 77, 170, 215). Und eine Demokratie, die zentral um der Menschen willen da ist, kann und darf diese politisch nicht im Stich lassen, wenn sie am dringendsten gebraucht wird.

In diesem Sinne begründen Notfälle einen radikalen Wandel der Sicherheitsbedürfnisse und der Sicherheitsgewährleistung. Der Wandel betrifft primär Maßnahmen zum Schutz vor Gefahren und das Management eingetretener Schäden. Notfallgesetze und -verordnungen treten in Kraft und sind von hoheitlichen Trägern durchzusetzen. Im Einzelfall werden auch schwerwiegende Grundrechtseingriffe notwendig, gegenüber zu schützenden Personen selbst (z. B. Maskenpflichten oder Versammlungsverbote), gegenüber Dritten, die als (Mit-)Verursachende von Gefahren (z. B. Absonderung von Personen, die als Infektionsträger:innen verdächtig sind) oder als Verfügungsberechtigte über schutzrelevante Güter herangezogen werden können (z. B. Sicherstellung von LKW) oder sogar gegen alle Menschen im Notfallgebiet, um Risiken zu minimieren oder Rettung zu ermöglichen

(z. B. die Flutung von Grundstücken, um die Überschwemmung anderer Gegenden zu verhindern). Eine neue Dimension erlangen staatliche Verteilungsmaßnahmen, wenn Rettungskapazitäten knapp und die Zahl der Bedürftigen hoch sind. Teilhabeansprüche und Priorisierungsregeln sind inzwischen grundgesetzlich unterlegt (zum Extrembeispiel der Triage BVerfGE 160, 79, Rn. 89 ff.; Hörnle et al. 2021), die Handlungspflichten gewinnen dadurch jedenfalls an Komplexität, die Anzahl involvierter Institutionen und Organisationen steigt (Ellebrecht/Kaufmann 2023) ebenso wie die von sekundären Auswirkungen betroffenen Bereiche und Menschen.

Parallel dazu steigen die Anforderungen an die Legitimation solcher Maßnahmen. Notfälle erhöhen und steigern nicht allein den Handlungsbedarf, sondern auch den Legitimationsbedarf. Je komplexer die Vorgaben und die notwendigen Handlungen, desto komplexer gestalten sich Begründungs- und Rechtfertigungsaufgaben. Schon die Krise selbst ist auch kommunikativ hergestellt. Sie setzt Wahrnehmungen und Bewertungen voraus. Liegt eine Situation noch im Rahmen der politischen Normalität oder geht sie darüber hinaus? Welche Eingriffe sind noch zulässig, welche nicht? Gegenüber wem mögen sie zulässig sein? Warum wird hier gerettet und dort nicht? Wer darf bei Priorisierungsentscheidungen bevorzugt, wer zurückgestellt werden? Warum werden die vorhandenen Ressourcen nicht vergrößert? Wer soll die Kosten einer möglichen Vermehrung tragen? Solche teils expliziten, teils impliziten Entscheidungen bedürfen sowohl der Begründung gegenüber Betroffenen als auch der Herstellung von Akzeptanz in der Öffentlichkeit durch Kommunikation. Schutz und Rettung einerseits sowie Kommunikation andererseits lassen sich ohnehin gar nicht denken. Sie sind aber nicht stets identisch. Das gilt erst recht, wenn der Fokus über das binäre Verhältnis von Retter:innen und zu Rettenden hinaus ausgeweitet wird auf das kommunikative Umfeld durch soziale Netzwerke, Medien und Presse. Diese Ausweitung öffnet den Kreis der potentiell Interessierten, Betroffenen und Mitredenden auf potentiell alle Menschen, auch durch Äußerungen tatsächlicher oder vermeintlicher Expertise, deren Beanspruchung, ihr Bestreiten und daraus entstehenden Themen- und Perspektivenwandel bei unmittelbar Betroffenen oder Dritten.

In Deutschland, wo in der Vergangenheit schwere Notfälle relativ selten aufgetreten sind, hat die Pandemie die hohe und eigenständige Relevanz der Krisenkommunikation offengelegt. Handlungsbereitschaft und -fähigkeit, Durchsetz-

barkeit von Ge- oder Verboten oder deren Verhinderung sind zentral kommunikativ bedingt. Bisweilen sind beide Aspekte sogar identisch: Kommunikation kann selbst notfallverhindernd, -mildernd oder folgenbewältigend wirken. Wer rechtzeitig warnt, kann jedenfalls für diejenigen, die die Aufrufe befolgen, schwere Schäden vermeiden. Wer zu Unterstützungsleistungen aufruft, braucht folgebereite Adressat:innen nicht mit Zwangsmitteln zur Hilfeleistung zu verpflichten. Und wer die Hilfsorganisationen kommunizierend koordiniert, kann verhindern, dass diese unnötige Doppelarbeit leisten oder sich wechselseitig behindern. Die kommunikative Dimension des Notfallmanagements ist von Recht und Rechtswissenschaft in ihrer Eigenständigkeit erst in jüngerer Zeit erkannt (anders als schon zuvor in den Sozialwissenschaften) und in das Zentrum der Forschung getreten. Notfallmanagement und -kommunikation sind untrennbar miteinander verknüpft, bisweilen fallen sie sogar zusammen.

Doch können und müssen sie zugleich analytisch voneinander getrennt werden. Der Handlungsbedarf in Notfällen beschränkt sich nicht auf Kommunikationsleistungen. Wo abgesperrt, geräumt oder abgerissen werden muss, kann man dies informierend und begründend unterstützen, aber nicht leisten. Zudem gibt es auch Konkurrenzen und Widersprüche: Wer vor Ort den Deich stabilisiert, kann zeitgleich nur sehr eingeschränkt Interviews geben und muss ggf. die Medienvertreter:innen wegschicken. Und wer Pressekonferenzen abhält, kann nur eingeschränkt zugleich retten. Was so faktisch ineinander greift, kann und muss analytisch getrennt werden. Unser Fokus richtet sich nur auf einen Teil der kommunikativen Notfallbewältigung. Es geht um Information, die andere Notfallmaßnahmen begründet oder erklärt. Sie tritt zum Katastrophenmanagement notwendig hinzu, ist also Teil des Ganzen, aber nicht das Ganze. Und sie adressiert Erklärungs- und Begründungsbedürfnisse.

- Legitimationsbedürftig ist die formelle oder informelle „*Ausrufung*“ des *Notfalls*, also der Übergang vom Normalfall zum Krisenfall. Hier geht es um die Legitimation des Notfalls.

- Während der Krise sind die *Legitimationsbedürfnisse* nicht stets gleich, sondern *wandeln sich* mit ihrer Dauer. Kaum eine Dauerkrise ist statisch. Sie kann zu Beginn andere Anforderungen stellen als während ihres Verlaufs. Das gilt auch für Legitimation: Sie wandelt sich bei längerer Dauer hinsichtlich der Fakten, der Erkenntnisse und des Krisenmanagements. Hier geht es um Legitimation im Krisenfall.

- Legitimationsbedürftig kann sowohl die Fortdauer als auch der *Ausstieg aus dem Notfall*, also die Rückkehr zur Normalität sein. Dann ziehen Rettungskräfte ab, Schutzvorkehrungen werden abgebaut und Schutzansprüche können sich in Entschädigungsansprüche umwandeln. Diese Konstellation steht hier eher am Rande.
- Legitimationsbedürftig ist das Notfallmanagement und die Kommunikation *innerhalb und zwischen Behörden*. Differenzen bei der Auslegung von Regelungen wirken sich nicht nur in den Behörden negativ aus, sondern können auch Unsicherheit und Vertrauensverlust unter den Bürger:innen erzeugen.

1.2 Formen und Foren der Legitimation

Ein zentrales Anliegen der „Staatsaufgabe Legitimation“ ist die Herstellung von Akzeptanz für Notfallmaßnahmen (zu ihr grundsätzlich Lucke 1997; Würtenberger 2000; aus jüngerer Zeit Drefs 2019: 187 ff.). Es geht um die Begründung, Stabilisierung oder Veränderung von Akzeptanz, d. h. von möglichst freiwilliger Zustimmung der Menschen zu Maßnahmen des Notfallmanagements. In diesem Sinne ist Legitimation anderes als Legitimität und mehr als Legalität (Lübbe 1991; Gusy 2023). Sie stellt im Notfall andere Anforderungen als im Normalfall. Jener kann Legitimationsbedürfnisse begründen für Handlungen, die im Normalfall generell unzulässig wären (etwa Evakuierungen oder Verbote von Gottesdiensten); weiter für Handlungen, deren politische Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit unter Normalbedingungen anders ausfallen als ohne den Notfall (etwa Inanspruchnahme von Sachen oder Dienstleistungen); zudem für Maßnahmen gegen Personen, die im Normalfall gar nicht in Anspruch genommen werden dürfen, z. B. Nichtverantwortliche. Der Notfall schafft oder verändert Legitimationsbedürfnisse des „Ob“ und des „Wie“ von Schutzmaßnahmen.

Solche Kommunikation verfolgt mehrere Ziele nebeneinander. Da ist primär die *Effektivierung der Befolgung einzelner Entscheidungen*, etwa von Ge- oder Verboten. Sie gelingen umso eher, je mehr die Menschen sie freiwillig hinnehmen, ohne Verfahren einzufordern oder Rechtsbehelfe einzulegen. In diesem Sinne minimiert Freiwilligkeit den Durchsetzungsaufwand: Dann können sich die Helfenden auf die Maßnahmen selbst konzentrieren, ohne daneben besonderen Durchsetzungsaufwand treiben zu müssen. Verfahrensaufwand, Zwangsmittel, Prozessführungslasten und -risiken vermindern sich, je mehr die Menschen davon überzeugt werden können, dass ihre Maßnahmen notwendig und zulässig

sind. Da ist weiter die *Mobilisierung von Unterstützung*, wenn Einzelne, Gruppen oder Organisationen dazu motiviert werden können, in Notfällen nicht nur abzuwarten oder zuzuschauen, sondern selbst unterstützend tätig zu werden. Hier ist Zielgenauigkeit der Kommunikation gefragt: Tunlichst sollten die richtigen Personen (Fachleute vor Laien) in richtiger Zahl (nicht zu wenige und nicht zu viele) am richtigen Ort (nicht alle an derselben Stelle, wo sie sich gegenseitig eher behindern als unterstützen) angesprochen werden. Da ist zudem die *Absorption politischen Protestpotentials*: Notfallmaßnahmen können in der Gesellschaft Neigungen zum politischen Protest gegen staatliche Handlungen begründen, verstärken oder verändern. Die in der Pandemie erkennbare Chronik des politischen Widerstands hat sich nicht bloß auf einzelne Maßnahmen bezogen, sondern auch auf deren politische und rechtliche Grundlagen. Es ging um Grundlagen und Zielrichtung der Notfallpolitik insgesamt. Ein solcher Protest kann auch die Orientierungs- und Handlungssicherheit von Rettungskräften, Außenstehenden und Nichtbetroffenen tangieren, wenn sie an der Richtigkeit und dem potentiellen Erfolg der Notfallpolitik zweifeln. Solche Zweifel können dann auch auf die Glaubwürdigkeit konkreter Maßnahmen vor Ort durchschlagen. Je eher hier Legitimationsleistungen gelingen, desto eher lassen sich nicht nur einzelne Maßnahmen, sondern auch Vorentscheidungen und entscheidende Instanzen selbst legitimieren. Entscheider:innen, deren Person und Integrität in der Öffentlichkeit unbestritten sind, haben tendenziell eine größere Chance auf Befolgung als solche, bei denen das nicht der Fall ist.

Eine solche Notfallkommunikation verläuft kreislaufförmig. Ihre elementarste Form bezieht sich auf Notwendigkeit und Möglichkeit der *Legitimation von Einzelmaßnahmen*, also etwa von Verwaltungsakten oder tatsächlichen Schutzmaßnahmen. Hier geht es zentral um die Begründung und Rechtfertigung von Entscheidungen der Einsatzkräfte gegenüber den von ihren Maßnahmen unmittelbar oder mittelbar Betroffenen im Einzelfall. Muss ein Haus geräumt, eine Straße gesperrt, ein Fahrzeug umgesetzt oder aufgegeben werden? Ihr Ort sind Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, deren Rechtsgrundlagen und Grenzen. Da sind weiter *Diskussionen um Notwendigkeit und Grenzen von Vorentscheidungen und Rechtsgrundlagen*, die nicht vor Ort, sondern anderswo getroffen werden, z. B. Gesetze in den Parlamenten, für Rechtsverordnungen oder Allgemeinverfügungen in Regierungen oder höheren Verwaltungsinstanzen. Sie richten sich nicht allein auf Einzelfälle, sondern jedenfalls potentiell auf größere

Fallgruppen und potentiell alle Betroffenen oder sonst Involvierten. Aber auch innerhalb und zwischen Behörden treten legitimationsmindernde Unstimmigkeiten auf. Das ist vor allem der Fall bei unterschiedlichen Auslegungen der Notfallregelungen. Wenn dann unklar ist, was überhaupt gilt, kommt es auf lokaler Ebene zu Aushandlungsprozessen bei der Durchsetzung. Geht es nicht um die *face-to-face*-Diskussionen vor Ort, sondern um Entscheidungen, die von gewählten Gremien getroffen, ermöglicht und kontrolliert worden sind oder jedenfalls werden können, so kann diese andere Entscheidungsebene auch eine andere Legitimationsebene begründen. Hier geht es dann um Debatten von Abgeordneten, Politiker:innen, Parteien und organisierten Gruppen, von besonders einflussreichen oder reichweitenstarken Einzelpersonen. Ihr Ort ist die (potentielle) Öffentlichkeit. Mehrheit und Minderheit, Koalitionen und Oppositionen, Parteipositionen und deren Mitwirkungsansprüche, Parlamente und *Talkshows*, Massenmedien und soziale Netzwerke. Darüber hinaus geht die *Absorption von Systemopposition*, also potentieller Gegnerschaft nicht nur von Minderheiten gegen Mehrheiten, sondern von Minderheiten gegen das Mehrheitsprinzip. Umstritten ist dann nicht allein die Frage nach einzelnen Funktionen des demokratischen Verfassungsstaates: War ein Gesetz richtig oder falsch, verfassungsgemäß oder verfassungswidrig? Weitergehend geht es dann um die Frage, ob die repräsentative Demokratie mit ihren vielfältigen Regeln und Verfahren überhaupt in der Lage ist, unter Notfallbedingungen angemessene Entscheidungen zu treffen bis zur Frage nach der Systemlegitimation. Ist die mittelbare Demokratie die richtige Staatsform für den Notfall? Und ist sie die richtige Staatsform für den Normalfall? Wer ist das Volk? Wie äußert sich das Volk? Wo reichen seine Vertretungen aus, wo muss es selbst handeln? Und wenn ja, wie? Ihre Intentionen können gegenläufig sein. Einzelne Opponent:innen beklagen zu viel Demokratie: Warum sollen weit entfernte Mehrheiten über unmittelbar betroffene Minderheiten entscheiden? Andere Gegner:innen beklagen zu wenig Demokratie: Warum darf das Volk, von dem die Staatsgewalt ausgeht, nicht selbst entscheiden? Handeln die Volksvertretungen für das Volk oder eher für sich und damit gegen das Volk? Dem jüngeren Antiinstitutionalismus geht es nicht allein um Entscheidungen in der konstitutionalisierten Demokratie, sondern weitergehend um die Richtigkeit der mittelbaren Demokratie selbst.

Analytisch lassen sich die drei Ebenen, Formen und Foren voneinander trennen. In der Wirklichkeit wirken sie aufeinander ein. Öffentliche Debatten können

Diskussionen über Einzelfälle prägen. Umgekehrt können binäre Debatten zwischen Handelnden und Betroffenen Relevanz in der Öffentlichkeit erlangen, sich im Extremfall zum Widerstand gegen Gesetze und letztlich gegen die Mehrheitsdemokratie ausweiten. Dann kann Systemopposition auch die Akzeptanz von Einzelmaßnahmen schwächen. Die einzelnen Stufen weisen so unterscheidbare Systemlogiken auf. Doch sind gerade im Notfall ggf. auch Wechselwirkungen zwischen den Stufen zu berücksichtigen. Sie können Einflüsse auf die Binnenlogik anderer Stufen erlangen, diese ggf. verändern oder überlagern. Kommunikation lässt sich nicht säuberlich abschieben.

1.3 Ein Dilemma: Legitimation zwischen Demokratie und Expertokratie

Legitimation ist Kommunikation. Nur einzelne Notfallmaßnahmen legitimieren sich gleichsam selbst durch ihre Vornahme und ihren Erfolg. Wer in ein Haus eindringt und die Personen darin rettet, braucht über die Akzeptanz seiner Maßnahmen nicht zu diskutieren. Das heißt nicht, dass hier keine *Kommunikation* stattfindet. Sie liegt *implizit* in der Rettungshandlung und ihrem Erfolg sowie deren Wahrnehmung durch Involvierte oder Dritte. Solche output-orientierte Formen sind vor allem in der Frühphase des Großschadensereignisses wichtig. Je länger der Notfall dauert, je später und ungewisser deren mögliche Erfolge sein werden, desto eher werden sich Legitimationsfragen verselbständigen. Sie können vorbereitend, etwa bei der Planung, parallel zur Vornahme oder nachträglich stattfinden. Sie sind regelmäßig explizit und nicht nur implizit. Solche input-orientierten Debatten unterliegen der Logik der Verfahren, des Verfahrensrechts und der Entscheidungsbegründung und deren Regeln. Not kennt Gebote – nur andere. Aber welche?

Eine zentrale Ausprägung solcher Regeln ist die Vielzahl der entscheidenden und der legitimierenden Instanzen. Föderalismus, Selbstverwaltungsgarantie und Gewaltenteilung sind deren Grundlagen. Sie können und dürfen im Notfall nicht einfach beiseitegeschoben, sondern allenfalls modifiziert und temporär unterschiedlichen Lagen angepasst werden, soweit Verfassung und Gesetze dies zulassen (s. z. B. Art. 11 Abs. 2; 13 Abs. 7; 35 Abs. 2, 3; 91; 115a GG). Darin liegt die rechtliche Entscheidung für eine limitierte Vielfalt des Katastrophenmanagements. Sie lassen sich rechtfertigen aus den allgemeinen Grundideen gegliederter Staatsgewalt: Effektivität, Ortsnähe, Sachkunde, „*checks and balances*“. Sie hören auch in Krisenzeiten nicht auf, stellen aber andere Anforderungen. Statt

typisierender, aber auch vereinfachender Großformeln vom „Notfall als Stunde der Exekutive“ oder als „Stunde der Legislative“ erscheinen eher differenzierte Formeln angemessen: *So viel Effektivität wie nötig, so viel Legitimation wie möglich!* Darin liegt eine Vorentscheidung mit konkreten Folgen, nämlich die limitierte Forderung nach Sach- und Ortsnähe, differenzierten Lösungen und einem möglichst hohen Maß an Bürgernähe. Oder negativ formuliert: für limitierte Vielfalt, einen limitierten *Flickenteppich*. Wenn eine Vielzahl von Entscheider:innen zuständig bleibt, bleibt auch eine Vielzahl von Instanzen legitimationsberechtigt und -pflichtig. Ungleichheit ist nicht per se unzulässig, sondern lediglich dann, wenn es für die Differenzierungen keine zureichenden Begründungen geben kann (BVerfGE 124, 178, 184; 103, 242, 248; 94, 241, 260; 90, 145, 196). Die Suche nach relevanten Begründungen ist eine zentrale Aufgabe und Herausforderung von Legitimationsdebatten.

Diese Debatten stellen sich vor einem Grundproblem, nämlich dem *Verhältnis von Demokratie und Expertokratie* (dazu grundlegend und umfassend Münkler 2020; Bogner 2021). Demokratie als Suche nach Zustimmung von Mehrheiten ist zentral eine politische Debatte im Wettbewerb um das beste Argument. Solche Argumente beziehen sich notwendig auf die Umwelt, reale Lagen, die sich aus ihnen ergebenden Herausforderungen, deren Erfüllbarkeit zwischen Möglichkeit und Unmöglichkeit, deren Wirkungsbedingungen und -grenzen, ihren Nutzen und ihren Kosten, ihren Risiken und Nebenwirkungen. Politik ist nicht einfach faktenfrei, sondern auch fakten- und erkenntnisgebunden. Hier stößt die *Logik der Überzeugungsbildung* und Konsensbeschaffung auf die *Logik von Erkenntnis- und Wahrheitsansprüchen*: Wie viel Wahrheit, wie viel Sachverstand brauchen demokratische Politik, Diskussion und Entscheidung? Ist demokratische Deliberation auch Wahrheitssuche oder allein eine Resultante asymmetrisch verteilter Kommunikationsmacht? Die Fragestellungen und die möglichen Antworten haben sich während der Pandemie in Deutschland pluralisiert und radikalisiert. Einerseits ist Demokratie die Absage an eine allein „richtige“ Entscheidung: Daraus rechtfertigen sich Pluralismus, Wahlen und Politik als Alternativensuche. Andererseits ist Demokratie keine vollständige Absage an Wahrheitsansprüche und Unwahrheitsbehauptungen von Herrschaft. Das gilt erst recht in Notsituationen. Auch wenn fast alle Einzelheiten diskussionsbedürftig sind: Zu viel Wahrheitsansprüche können Vielfalt und Offenheit der Demokratie ersticken. Und zu wenig Wahrheit kann Mindeststandards demokratischer Legi-

timisation und Diskussion untergraben. Der Mittelweg zwischen beiden Extremen ist kein schmaler, aber er ist in der Pandemie deutlicher geworden. Mit aller Vorsicht lässt sich formulieren: Je folgenreicher die Wirkung von Maßnahmen auf Betroffene sein können, desto qualitätsvoller müssen die Begründungen ausfallen. Auch wenn die sozialtheoretischen, politischen und rechtlichen Bedingungen an solche Begründungen sach- und fachspezifisch differieren mögen, lässt sich tentativ festhalten: Die Suche nach dem richtigen Weg ist ein zentrales Anliegen der Forschungen zu den Lehren aus dem Notfall. In diesem Sinne ist der *Notfall* auch eine „*Stunde der Legitimation*“, genauer der Suche nach den richtigen Maßnahmen zur besseren Erkenntnis und Bewältigung der Entstehung, des Verlaufs und der Beendigung von Krisenlagen auch durch und mit besserer Kommunikation: Gerade die Pandemie hat einige Bedingungen aufgezeigt, die auch für andere Notfälle wirksam werden können.

Am Anfang steht der politische, z. T. auch rechtliche Entscheidungsdruck. Bloßes Beobachten reicht dann immer weniger aus. Dann steigt auch der Legitimationsbedarf für tatsächlich geplante oder getroffene Maßnahmen wie für nicht geplante oder nicht getätigte Aktionen. Das kann bis zu gegenläufigen Begründungsforderungen führen: Soll die Ausbreitung von Pandemien durch eine Massenimpfung eingedämmt werden, so kann deren Unterlassen begründungsbedürftig sein. Umgekehrt kann aber auch deren Durchführung legitimationsbedürftig sein, wenn Impfgegner:innen protestieren. Diese Anforderungen unterscheiden sich vom Normalfall nicht durch ihre Notwendigkeit, wohl aber durch ihre Ausgestaltung. Während unter Normalbedingungen geforscht, erklärt, öffentlich debattiert, abgewogen und ggf. nachträglich gerichtlich kontrolliert werden kann, schließt der Handlungs- und Entscheidungsdruck im Notfall solche Debatten nicht aus, kontingentierte sie aber stark. Das Normalmodell politischen und administrativen Handelns aus Diskussion, Entscheidung und Evaluation ist hier nur eingeschränkt möglich. Geschuldet sind Prävention und Risikomanagement nicht allein durch öffentliche Diskussion, sondern auch durch staatliche Intervention, Ge- oder Verbote, Prämien oder sonstige Anreize. Es geht um beides nebeneinander. So viel Intervention wie nötig, so viel Legitimation wie möglich. Für die Legitimationsforschung geht es darum, zu ermitteln: Welches Maß an Begründung und Akzeptanz ist zwingend geboten? Um Antworten darauf zu finden, ist erst einmal empirisch zu ermitteln, wie sich Legitimation und Kritik in Krisenfällen – in unserem Fall eben in der Pandemie – vollzieht bzw. vollzogen hat.

Welche Formen und Foren haben sich dafür unter den abkürzenden Bedingungen des Notfalls herauskristallisiert und weiter: welche kann es geben? Wie haben sich Vorgaben und Richtigkeitsstandards abstrakt-genereller Debatten in Parlamenten von konkret-individuelleren vor Ort unterschieden, welche generellen oder typischen Differenzen sind festzustellen? Wie wurden Maßnahmen, die generell notwendig erschienen, vor Ort als geboten begründet? Unter welchen Bedingungen scheiterte eine allgemeine Politik, die vor Ort nicht durchgesetzt werden konnte oder von der dort zu viele Ausnahmen gemacht wurden? Welche generellen Schlüsse lassen sich daraus ziehen?

Für mehrfach auftretende Großschäden gibt es Erfahrungswissen, Hand- oder „Drehbücher“. Sie können bei Bedarf abgerufen werden und so Orientierungssicherheit bieten. Je neuartiger, seltener, größer und schadensintensiver Notfälle sein können, desto seltener existieren Vorgaben, sind nicht greifbar, veraltet bzw. überholt. Das defizitäre Wissen kann rasche Maßnahmen zum Experiment werden lassen. Im Erfolgsfall legitimieren sie sich selbst, der Erfolg bedarf zumeist keiner Begründung. Demgegenüber steht das Risiko zeitweise ausbleibender Erfolge oder gar des Misserfolgs – und überdies das Problem, dass streitbar werden kann, was Erfolg ist: Das gilt umso mehr, je geringer das gesicherte Wissen und je größer die Zahl der tatsächlichen oder vermeintlichen Expert:innen in den Medien wird. Im „Volk der Virolog:innen“ pluralisieren und radikalisierten sich dann die Legitimationsdebatten nicht deshalb, weil alle zu wenig wissen, sondern deshalb, weil viele meinen, es genau und vor allem besser als andere zu wissen. Die Multiplikation von Ansichten in den sozialen Netzwerken kann die Vervielfältigung der Positionen begünstigen bis hin zu offensichtlichen Unwahrheiten und Verschwörungserzählungen.

In dieser Situation *konkretisieren sich Handlungsaufträge* an die verantwortlichen Stellen zu *Forschungs- und Entwicklungsaufgaben*. Vor die Handlungsaufgabe schiebt sich die Aufklärungsaufgabe. Sie können im günstigen Fall zu fortschreitenden Erkenntnissen führen, welche die Wissensbasis von Entscheidungen auf dem Weg zu einer lernenden Krisenbewältigung verbessern können. Deren Bedingungen sind gleichfalls Gegenstände der Legitimationsforschung. Werden alle zugänglichen Erkenntnisquellen hinreichend einbezogen? Sind zuständige Gremien hinreichend repräsentativ? Und gibt sich eine Demokratie, die sich eigentlich auf den Volkswillen als maßgebliches Legitimationssubjekt

stützen will, selbst auf, wenn sie ihre Entscheidungsfindung allein oder ganz überwiegend von Expert:innen und deren Willen abhängig macht?

Der rasche Wandel von Sachlagen und Sachwissen erfordert eine Aktualisierung der notwendigen Maßnahmen. Was gestern noch richtig war, kann heute falsch und morgen sinnlos sein. Notfallmanagement setzt zumindest ansatzweise *Prognosemöglichkeiten* voraus. Je unsicherer diese sind, desto ungewisser sind die Präventionsmöglichkeiten. Das gilt auf allen Ebenen: sowohl für die Makroperspektiven der Regierungen und Parlamente, die Gesamtentwicklungen und statistische Werte in den Blick nehmen, als auch für die Mikroebene, die sich mit Entwicklungen und Risiken im Einzelfall zu befassen hat. Beide Perspektiven hängen zusammen und partiell voneinander ab. Die Statistik des Ganzen basiert auf den Statistiken der Teile. Und die Teile sind auch Folgen der Gesamtentwicklung und ihrer zutreffenden Erfassung und Bewertung. Aber die Prognoseungewissheit erstreckt sich über alle Ebenen in partiell unterschiedlichen Ausprägungen, sie sind ebenenübergreifend. Auch hier wird Expertenwissen gefragt sein, das je nach Erkenntnisfortschritt den Unsicherheitsraum verkleinern oder im ungünstigen Fall widersprüchlicher Aussagen sogar vergrößern kann. Je nach Sachstand können die zuständigen Stellen dann umso genauer oder ungenauer wissen, was sie tun können, was sie tun sollen und was sie tun dürfen. Je länger der Notfall andauert, desto eher kann sich der Erkenntnisstand und damit das Wissen um Möglichkeit, Sinnhaftigkeit oder Sinnlosigkeit einzelner Maßnahmen ändern. *Im Krisenverlauf* ist nicht nur die faktische Entwicklung, sondern auch *die Legitimationsdebatte dynamisch*. Das kann die Akzeptanz von Maßnahmen fördern, aber auch schwächen. Eine zentrale Ursache dafür kann die scheinbare oder tatsächliche Widersprüchlichkeit von Maßnahmen sein. Ist nach anfänglichem Erkenntnisstand ein Ge- oder Verbot sinnvoll, so kann es nach späterem sinnlos oder gar kontraproduktiv sein. In medialen Debatten kann so der Eindruck der Beliebigkeit entstehen: Warum sollte man früher das eine und heute das Gegenteil tun? Und wenn die frühere Maßnahme sich nachträglich als falsch erwies, warum sollte man die aktuelle Maßnahme befolgen, die sich morgen wiederum als falsch erweisen kann?

So lassen sich mehrere Phasen der Legitimationsdebatten unterscheiden. Nach einer Akutphase stellt sich die Frage, wann und wie die Notfallsituation bewältigt wird, insbesondere wenn bei neuartigen Großschäden die Lageentwicklung äußerst ungewiss ist. Eine selbstlegitimierende Kraft durch die Evidenz des

Notfalls¹ schwindet schnell, die scheinbare Alternativlosigkeit von Entscheidungen wird von ihrem politischen Charakter überlagert, die Priorisierung und Distribution behördlicher Hilfe wird ebenso rechtfertigungspflichtig wie Einschränkungen des sozialen Lebens. Angesichts der Neuartigkeit und der Fluidität des Wissens wandeln sich auch Expertenbewertungen und mediale Stimmungen. Dies kann zu Zweifeln und Glaubwürdigkeitskrisen von Wissenschaft und Politik führen und so eine öffentliche Zustimmung kippen lassen.² Spätestens dann stellt sich die Frage nach der Begründbarkeit von Notfallmaßnahmen und der Aufhebung der Krisenlage. *Notfall und Notfallmaßnahmen sind also ein Stresstest von Legitimations- und Akzeptanzbedürfnissen.*

2. Forschungsfragen und -perspektiven

2.1. Interdisziplinäres Vorgehen

Jener Wandel in den wechselseitigen Bedingungen von Akzeptanzbedarf und Legitimationsanforderungen in einem ausgedehnten Notfallgeschehen ist bisher weder in seiner Logik noch in seiner Dynamik noch in seinen Dimensionen hinreichend erfasst. Die Pandemie bietet eine einzigartige Möglichkeit, Aushandlungsprozesse zwischen staatlichem Sicherheitshandeln und Akzeptanz auf Seiten der Bevölkerung zu untersuchen. Am Anfang steht die *Beobachtung* der kommunikativen Legitimationsbemühungen der öffentlichen Hände und ihrer Wirkungen im Zeitverlauf. Deren Wandel setzte mit dem Ausbruch der Pandemie in Deutschland ein und änderte sich in der Folgezeit parallel zu neuen Erkenntnisständen, gesellschaftlichen Erwartungen und politischen Entscheidungen. Sie äußerten sich auf der Makroebene in politischen Debatten, Entscheidungen und Rechtsnormen als generelle Vorgaben des Pandemiemanagements. Zur Beobachtung zählt auch die empirische Erfassung der Mikroebene, also der Akzeptanz von Notfallmaßnahmen bei Betroffenen, potentiell Betroffenen und Nicht-Betroffenen, die solche Maßnahmen wahrnahmen. Dies leitet über zur Analyse der

¹ Allerdings kann keineswegs bei allen ausgerufenen Notfällen von Evidenz gesprochen werden. Bei der Corona-Pandemie war zu Beginn umstritten, ob es sich um einen Notfall handelt.

² Aus der Entwicklung der Covid-19-Inzidenzen und der Akzeptanz der Corona-Schutzmaßnahmen ergibt sich die höchste Akzeptanz zu Anfang der Pandemie und die niedrigste Ende Mai 2021 (vgl. Abb. 1 mit verschiedenen Quellen in Haverkamp/Kohler 2024: 29). Zugleich ist aber nicht zu verkennen, dass bereits zu Beginn Unzufriedenheit vorlag.

medialen, gesellschaftlichen und politischen Akzeptanz als gesamtgesellschaftliche Phänomene. Darauf aufbauend steht die zweite Stufe unserer Untersuchungen: Die *Suche nach* expliziten oder impliziten *Legitimationsmustern*, die nicht nur pandemiespezifisch wirkten, sondern mit oder ohne Modifikationen auch auf andere Katastrophen übertragen werden können. Hierzu wird namentlich die intensive Legitimationsdiskussion während der Pandemie ausgewertet. Daran anknüpfend stellen sich auf der dritten Stufe Fragen im Hinblick auf die *Übertragbarkeit solcher Muster auf zukünftige Notfälle*, etwa Herausforderungen durch Krisen in Umwelt und Gesellschaft (z. B. Klimakrise, Flüchtlingskrise). Sie können sich zuspitzen und Notfälle auslösen (z. B. Überschwemmungen durch die Klimakrise, extremistische Gewalttaten durch eine wachsende Polarisierung in der Gesellschaft). In der Zukunft ist eine Zunahme von sehr unterschiedlichen Notfällen zu erwarten, für deren Bewältigung dem Staat eine zentrale Rolle zukommt. Wo können die Erfahrungen aus der Pandemie über den Einzelfall hinaus Geltung beanspruchen und wo nicht? Eine Übertragung oder Verallgemeinerung kann gewiss nicht „eins zu eins“ geschehen.

Vielmehr werden mögliche Szenarien zukünftiger Großschäden zugrunde gelegt. Unsere Ausgangspunkte sind die generellen Rahmungen des Notfalls durch die Rechtsentwicklung, also Legitimationsdebatten auf der parlamentarischen sowie auf der kommunalen Ebene. Hier untersuchen wir die lokale Umsetzung des Katastrophen- und Bevölkerungsschutzes durch Kommunen und andere lokale Akteure; die Diskussionen um Notfall und Notfallmaßnahmen an spezifischen Beispielen (Maskentragen, Soziale Distanzierung, Impfung); die Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung, die über das Handeln von Polizei, kommunalen Ordnungsdiensten oder gar privaten Sicherheitsdiensten in Notfallsituationen erschlossen wird; sowie Legitimationsanforderungen an die Exekutive und deren Akzeptanzbeschaffung.

2.2. Rechtswissenschaftliche Beiträge: Normative Vorgaben, Bedingungen und Grenzen

Die traditionsreiche Legitimationsforschung erfährt im 21. Jahrhundert Auftrieb angesichts der Vielzahl an Krisen. Sie richtet sich einerseits auf die normative Rahmung von Sicherheitshandeln mit dessen rechtlichen Regelungen und normativen Begründungen (normative Legitimation) sowie andererseits auf die Akzeptanz von Sicherheitshandeln und die Legitimitätswahrnehmung im Sinne einer

generalisierten Bereitschaft, Anordnungen von Sicherheitsakteuren zu befolgen (empirische Legitimation). Die Rechtswissenschaft hat gezeigt: Der Notfall ist keine Ausnahme vom Recht, er ist eine Ausnahme im Recht. Er ist seinerseits rechtlich erkannt und anerkannt, begründet und begrenzt. Sein normativer Rahmen ist vom Grundgesetz und den auf seiner Grundlage erlassenen Gesetzen zu konzipieren. In diesem Sinne ist der *Notfall auch eine Stunde des Rechts*. Nur: welchen Rechts?

In der Forschung knüpfen die Grundkategorien der Legitimation durch antizipierten Konsens (*Input-Legitimation*, auch demokratisches Modell genannt), durch Partizipation/Transparenz (*Throughput-Legitimation* durch Verfahren) und durch Effektivität/Effizienz (*Output-Legitimation*) an Zustände und Handlungsmöglichkeiten an, welche im Normalfall durch Recht und Verwaltungungsverfahren erlangt werden sollen und vielfach sichergestellt werden können (Scharpf 1999; Schmidt 2006 u. 2013; Wiesner/Harfst 2019). Die Frage, was im Notfall an die Stelle der für den Normalfall etablierten Verfahren und Methoden treten kann, bedarf sowohl sozialwissenschaftlich überzeugender als auch rechtlichen Standards genügender Anforderungen. Es bedarf sowohl hinreichender Regelungen zur Begründung des Notfalls als auch materiell und prozedural gesicherter Grenzen von Notmaßnahmen und schließlich hinreichend abgesicherte zeitliche Grenzen des Notfalls, insbesondere der Rückkehr zur Normalität.

Das sind Herausforderungen an Demokratie, Grundrechte und Gewaltenteilung. Sie fordern Arbeitsteilung zwischen den Zweigen der Staatsgewalt auch im Notfall. Das folgt aus den Funktionsunterschieden von Gesetzgebung und Vollziehung: Erste ist typischerweise abstrakt-generell, vom Einzelfall ein Stück weit abstrahiert, offen und öffentlich in Parlamenten legitimiert, von Generalist:innen mit Generalistenwissen entschieden. Letztere ist konkreter, typischerweise einzelfallorientiert, kann örtliche und persönliche Unterschiede berücksichtigen, wird von spezialisierten Funktionsträger:innen ausgeübt und ist regelmäßig verfahrensgebunden. Sie stehen zueinander in einer charakteristischen Distanz. Beide regeln dasselbe, aber aus unterschiedlichen Perspektiven und mit unterschiedlichen Zielsetzungen: Das Gesetz ist zentral akzeptanzorientiert, seine Vollziehung eher effektivitätsorientiert. Dabei muss das Recht in Notfällen ebenso rigide, wie flexibel, ebenso statisch wie dynamisch, ebenso stabil wie elastisch sein. Die ein Stück weit paradox anmutende Verbindung dieser Eigenschaften lässt sich unter dem im rechtswissenschaftlichen Kontext noch

vergleichsweise unbesetzten Begriff der Resilienz bündeln (Barczak 2020: 682), um von der Notfalllage in die Normallage zurückzukommen.

In diesem Sinne kann das Recht sowohl Gegenstand von Legitimationsbedürfnissen als auch eine mögliche Quelle von Legitimation gesetzgebender Instanzen werden. Die Bereitschaft der Bürger:innen, Entscheidungen oder Handlungen anderer Personen hinzunehmen und sich an ihnen zu orientieren, bildet eine Grundlage der Funktionsfähigkeit von Demokratie. Diese Akzeptanz kann motiviert werden etwa durch (1) Erklärung durch Sachverstand bzw. Expertise (technokratische Legitimation), (2) durch Information, Diskussion, Deliberation und Partizipation (kommunikative Legitimation) sowie (3) durch Effektivität bzw. Effizienz, also der Erfolg von Maßnahmen (Selbstlegitimation der Mittel).

2.3. Soziologische Beiträge: Staat und Gesellschaft als Kommunikationsraum

Die Forschung bietet Analysen zum generellen Vertrauen in politische Maßnahmen und Institutionen sowie zu Formen der Krisen- und Notfallkommunikation oder auch zu Mustern und Dynamiken öffentlicher Kritik.

Als Desiderat bleibt aber die Frage, wie institutionelle Legitimation und Kritik, wie Rechtfertigung und Anerkennung, Legitimation und Legitimationserwartungen aufeinander bezogen sind. Und es stellt sich die Frage, wie sich diese Wechselbeziehungen entlang des Verlaufs von Notfalllagen wandeln (Haverkamp/Kaufmann 2025).

Die Akzeptanz eines Notfalls „kraft Notwendigkeit“ resultiert im Kern aus einem Affektgeschehen. Es sind bedrohliche Eindrücke, ob medial vermittelte oder selbst erfahrene, die die Evidenz eines Notfalls erzeugen. Doch kann man sich Affekten entziehen, Stimmungen und Affektlagen können kippen. Die Evidenz eines Notfalls kann bestritten und die Akzeptanz von Maßnahmen entsprechend verweigert werden. Daher bleibt die Erzeugung des Notfalls an eine Rechtfertigung gebunden, und mit der Dauer eines Notfallmanagements stellt sich die Frage nach seiner Legitimation angesichts der Eingriffe in Praktiken und Routinen des Alltagslebens umso dringender. Kritik der Eingriffe und ihrer Rechtfertigung können die Definition der Lage und damit überhaupt die Berechtigung von Notfallmaßnahmen betreffen, die Beurteilung einzelner angeordneter oder unterlassener Maßnahmen betreffen und sich auf die Qualifikation der Personen und

der Institutionen, die über Situationsdefinitionen und Maßnahmen entscheiden, beziehen.

Besondere Herausforderungen stellen der Übergang zum Notfallregime, dessen Ausübung sowie die anschließende Rückkehr zur Normalität, wenn Unsicherheit über die geltenden Verhaltensgebote und -verbote herrschen, zumal bei unterschiedlichen Regelungen im föderalen Staat („Flickenteppich“). Entsprechend der Eigenart und der Natur des Notfalls sind Autoritäten unterschiedlich verteilt. So haben in der Akutsituation bei einer Pandemie die Aussagen von Virolog:innen und Epidemiolog:innen großes Gewicht, bei Großunfällen fachspezifische Expertise von Feuerwehren, wissenschaftlichen Instituten und Fachbehörden, bei großflächigen Überschwemmungen neben Meteorologie unterschiedliche Stellen auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene (namentlich BBK, RKI und DWD) und mitunter Katastrophenforschende sowie bei terroristischen Anschlägen Polizei (insbesondere BKA, LKÄ) und Nachrichtendienste aus dem In- und Ausland.

Die tradierte empirische Forschung zur Legitimität von behördlichen oder staatlichen Sicherheitsmaßnahmen wie auch von Maßnahmen im Notfall sind in aller Regel als Einstellungsforschungen konzipiert, die mit den Begriffen Akzeptanz und Akzeptabilität operieren und beides unabhängig voneinander verhandeln: Akzeptanz als deskriptives Konzept, das die Meinung zu Maßnahmen oder Maßnahmenbündeln erfasst (Kudlacek 2015; Übersicht: Krasmann 2014), und Akzeptabilität als normatives Konzept, das unabhängig von öffentlichen Meinungen nach dem ethisch Akzeptablen fragt (Bartl 2016). Damit bleibt die Bemessung von Maßnahmen zu Akzeptanz/Inakzeptanz indifferent gegenüber tatsächlichem Verhalten, situativen Konstellationen und normativen Grundlagen (Grunwald 2005; de Bakker 2003). Neuere Ansätze der Legitimationsforschung verknüpfen deskriptive mit normativen Fragestellungen nach Relationen von Legitimationskriterien, die in öffentlichen Diskursen virulent sind, und externen, insbesondere demokratisch begründeten Legitimationskriterien. Akzeptanz muss dann nicht zwangsläufig als Legitimitätsausweis gelten, Inakzeptanz nicht per se einen Legitimitätsmangel anzeigen (Wiesner/Harfst 2019; Patberg 2013; Kneip et al. 2020). Wir greifen insbesondere auf die jüngere *Soziologie der Rechtfertigung* zurück, die Rechtfertigung als Alltagspraxis in Streitigkeiten sieht, in denen eine beteiligte Person eine Änderung der Situation fordert (Boltanski et al. 2007); und gerade Notfälle sind als Situationen zu verstehen, in denen der Bruch mit

alltäglichen Verhaltensmustern gefordert ist: Sie unterliegen tendenziell einem Begründungszwang. Wissenssoziologisch und diskursanalytisch gilt es, eine Systematik solcher Begründungen, eben von Rechtfertigungsmustern, zu erarbeiten.

Exemplarisch zeigen wir die Dynamik und Umstrittenheit von Notfallkommunikation im öffentlichen Kommunikationsraum anhand des Zusammenhangs von behördlicher Kommunikation und der Resonanz in der Bevölkerung auf. Die Analyse ist orientiert an einer Soziologie der Rechtfertigung durch systematische Erfassung debattierter Werte, Legitimationsmuster und Gerechtigkeitsvorstellungen. Bezug genommen wird auch auf affekttheoretische Konzepte (Massumi 2015), die nach der Dynamik des Notfallgeschehens, insbesondere dem Umschlag vom Normal- zum Notfall, fragen. Kerngedanke ist, dass wesentliche Gründe der Akzeptanz von Notfallmaßnahmen nicht in der kognitiven, sondern in der affektiven Dimension zu suchen sind (erschütternde Eindrücke statt guter Gründe). Der Blick richtet sich daher nicht zuletzt auf die Erzeugung, Aufrechterhaltung und den Umschwung von Stimmungslagen. Die Analyse öffentlicher Debatten verspricht wesentliche Befunde zum Konzept „Schwere des Eingriffs“ ergänzend zur verfassungsrechtlichen Analyse.

2.4. Kriminologische Beiträge: Akteure, Adressaten, Betroffene, Verfahren

Während der Corona-Pandemie waren Proteste und Widerstand gegen Einschränkungen der Grundrechte mit deren Fortdauer und ungewissen Beendigung erwartbar, jedoch stießen die drastischen Corona-Schutzmaßnahmen vor allem in der Anfangsphase in weiten Teilen der Bevölkerung auf Akzeptanz (s. auch Fn. 2). Hieran zeigt sich, dass in Notfällen die staatlichen Organe einen Vertrauensvorschuss in der Bevölkerung erfahren, wenn der Kurs der Regierung glaubwürdig, kompetent und Autorität ausstrahlend erscheint. Dringlichkeit und Gefährdungspotential erhöhen die Bereitschaft, hoheitliche Anordnungen für das individuelle und gemeine Wohl zu befolgen. Aber auch ein Vertrauensvorschuss kann in persönlichen Begegnungen verspielt werden, wenn einzelne Hoheitsträger:innen ihre Autorität ohne Rücksicht auf ihr Gegenüber durchsetzen und ihr Verhalten als unfair erlebt wird (Haverkamp/Kaufmann 2025).

Vor diesem Hintergrund erfordern Kommunikation und Durchsetzung von Eingriffen in Freiheitsrechte eine besondere Sensibilität seitens der hoheitlichen Sicherheitsakteure. Betroffene von hoheitlichen Maßnahmen sehen polizeiliche Eingriffe nur dann als richtig an, wenn für sie das politische System und dessen

Repräsentant:innen als legitim gelten. Ein gemeinsamer Wertekanon, für den die Polizei als Vertreterin des staatlichen Gewaltmonopols in einer Demokratie steht, unterstützt deren Akzeptanz. Im Notfall besteht eine besondere Wechselwirkung zwischen politischer Legitimität und deren Durchsetzung, die deutlich erschwert ist, wenn Individuen die Sonderregularien als unsinnig oder ungerecht ablehnen. Darüber hinaus erleben kommunale Ordnungsdienste und private Sicherheitsdienste in Krisenzeiten noch mehr Auftrieb als schon in normalen Zeiten. Sie erscheinen aber dann wichtig, wenn es um die Gewährleistung geordneter Abläufe im öffentlichen und privaten Sektor geht.

Empirische Legitimationsforschung zeichnet sich dadurch aus, die individuelle Wahrnehmung von Legitimität messbar machen zu wollen. Die *Procedural Justice Theory* (PJT) (Hecker 2019) befragt die Wahrnehmung polizeilicher Legitimationsbehauptungen, die als Grundvoraussetzung für die Bereitschaft angesehen wird, ihre Anordnungen zu befolgen (Sunshine/Tyler 2003: 518) und mit der Polizei zu kooperieren (Jackson/Gau 2016: 53; Mazerolle et al. 2014: 9 f.). Aus empirischen Untersuchungen ergibt sich, dass ein faires Verhalten der Polizei im persönlichen Umgang die Norminternalisierung und die Legitimitätswahrnehmung stärkt (Jackson/Gau 2016: 50 f.). In der Notfallsituation verengt sich in Abhängigkeit von der Dringlichkeit der Aushandlungsspielraum der Polizei mit den Betroffenen, von denen zur Abwehr einer akuten Gefahr die zeitnahe Befolgung der polizeilichen Anordnung erwartet wird. Im Notfall kann ein einseitiger Autoritätsanspruch der Polizei die Legitimitätswahrnehmung der Betroffenen beschädigen, vor allem wenn sie sich einer polizeilichen Machtdemonstration ausgesetzt sehen (Bettermann 2015: 174).

Eine englische Studie zur Verfahrensgerechtigkeit der Polizei bei der Ahndung von Verstößen gegen Coronaregeln liefert Hinweise, dass die PJT auch in diesem Ausnahmefall Gültigkeit besitzt (Grace 2020). Es bleibt zu untersuchen, ob sich die Ergebnisse für den deutschen Kontext replizieren lassen und inwiefern sich daraus Aussagen über die (langfristige) Wahrnehmung von Legitimität ableiten lassen (Jackson et al. 2020). Und wir fragen nach Legitimationschancen anderer Sicherheitsakteure, die (hoheitliche) Aufgaben während eines Notfalls wahrnehmen. Die Akzeptanz von kommunalen Ordnungsdiensten und privaten Sicherheitsdiensten in der Bevölkerung ist bislang kaum erforscht und erfasst zu meist nur allgemeine Zustimmungswerte über deren Existenz (s. bspw. Stadt Karlsruhe 2015; Stadt Freiburg i. Br. 2019; Thurn 2021; Pitz 2013). Darüber

hinaus suchen wir nach Verknüpfungen der Akteursebene mit der Perspektive der zu schützenden, aber auch der von Nebenfolgen der Notfallmaßnahmen betroffenen Bevölkerung unter Berücksichtigung der PJT.

3. Einige Leitfragen und Hypothesen

Ausgangspunkt ist die Notwendigkeit einer Differenzierung zwischen generalisierter Normlegitimation und individueller Anwendungslegitimation: Beide Ebenen stehen nebeneinander und sind funktionsdifferenziert Grundlage gelingender Legitimation. Im Notfall kann es Verschiebungen zwischen den Gewalten geben, sie sind aber limitiert. Eine Gewalt kann die andere nicht vollständig ersetzen. Die Notlage ist sowohl Stunde der Exekutive als auch der Legislative. Der Standort des Notfallmanagements in der Sicherheitsarchitektur umfasst Vorsorge, Prävention und Folgenmanagement.

Maßgeblich für das Gelingen sind Wechselwirkungen zwischen der Legitimation der Sicherheitsakteure und der Compliance von Bürger:innen. Wechselwirkung – und dies gilt es bei eng gefassten klassischen Konzepten von Krisen- und Notfallkommunikation zu betonen – meint keineswegs nur *top-down* Kommunikation, sondern auch Responsivität der Sicherheitsakteure gegenüber Kritik. Und *Compliance* ist nicht als schlichte oder blinde Gefolgsamkeit zu verstehen. Legitimitätsdefizite in der Coronakrise resultierten auch aus mangelnder kommunikativer Responsivität. Wer selbst legitimiert ist, kann am ehesten selbst legitimieren. Notfallregularien bedürfen einer besonderen, über den Normalfall hinausweisenden politischen Rechtfertigung, weshalb ihre Befolgung von einer grundsätzlichen Akzeptanz des politischen Systems abhängig ist. Der Notfall ist auch die Stunde der Legitimation, persönliche oder institutionelle Legitimität sind auf überzeugende Legitimation angewiesen.

Nebeneinander treten repressive (abschreckende) und präventive Normwirkungen einerseits und deren Vollzug andererseits durch unterschiedliche parlamentarische, behördliche und private Sicherheitsakteure. Die rechtliche und politische Trennung von Handlungsformen und Staatsgewalten eröffnet Chancen einer kreislaufförmigen Rechtfertigung. Der Vollzug kann partiell aus der Norm, die Norm partiell aus ihrem Vollzug gerechtfertigt werden. Und Normwandel schließlich kann aus Vollzugs- und Umsetzungsdefiziten resultieren.

Eine maßgebliche Quelle von Begründungsnotwendigkeiten sind die Schwere von Freiheitseingriffen sowie Zuteilungsdebatten hinsichtlich von

Unterstützungsleistungen und deren divergierende Beurteilung durch Akteure, Betroffene und Öffentlichkeit. Sie sind disziplinübergreifend zu bestimmen.

Staatliche und institutionelle Legitimationsdiskurse stehen in Wechselwirkungen zu öffentlichen politischen und medialen Debatten einerseits und individuellen Begründungsnotwendigkeiten andererseits.

Legitimation ist Kommunikation – im Notfall besonders gesteigert. Sein Management bedarf gesteigerter Kommunikation und Kommunikationsfähigkeit in allen staatlichen und sonst involvierten Stellen, zwischen ihnen und zwischen Notfallmanager:innen und -betroffenen. Daher sind Kommunikations- und Legitimationskompetenz auf allen Seiten notwendig und anzustreben. Die Diskursanalyse der Rechtfertigungen verweist auf nicht wenige Fallstricke in Legitimationsform und -praxis, die zu potentiellen Quellen für Legitimationsdefizite wurden. Mehr noch erweist sich, dass vielschichtige Legitimationserwartungen unterrepräsentiert blieben oder verletzt wurden. Und dies nicht nur in der öffentlichen, sondern auch in innerbehördlicher Kommunikation.

Der Krisenfall stellt besondere Herausforderungen bei der Erfassung von Informationen über die Lage, deren Bewertungen, Erkenntnis und Einbeziehung von Protest oder gar Widerstand. Grundlage können die systematische Erfassung debattierter Werte, Legitimationsmuster und Gerechtigkeitsvorstellungen sein. Zugleich gilt aber auch: Die Bestimmung des Grades von Norminternalisierung muss auch auf das Realverhalten der Menschen abstellen, nicht nur auf deren Meinungen bzw. Aussagen. Prozedural kann die *Procedural Justice Theory* dazu Anknüpfungspunkte liefern. In der konkreten Situation hängt die Folgebereitschaft bei Notfallmaßnahmen auch vom fairen Umgang des Sicherheitsakteurs ab. Sachverstand und politische Bewertung (auch durch Ermessensausübung) können einander nicht ersetzen, sondern müssen nebeneinanderstehen und sollten nebeneinander ausgewiesen werden. Desiderat ist eine Wechselwirkung zwischen politischer Legitimität, der Legitimität der Sicherheitsakteure und der *Compliance* der Menschen.

4. Zum vorliegenden Band

Der Band stellt wesentliche Ergebnisse aus dem Projekt LegiNot vor, ergänzt um zwei weitere Beiträge. Der erste dieser Beiträge von Olga Amberger und Peter Tinnemann verhandelt die Herausforderungen der Pandemiebewältigung aus der Leitungsperspektive einer Gesundheitsbehörde. André Biermann und Stefan

Kaufmann geben im Anschluss einen Einblick in die Methode und in die Ergebnisse der wissenssoziologischen Diskursanalyse zu Legitimationsmustern. Die beiden Beiträge von Christoph Gusy sowie von Juliane Klei und Ksenia Mejia Heim reflektieren aus rechtswissenschaftlicher Perspektive auf Legitimationsfragen im Notfall. Gusy arbeitet das zweifache Verweisungsverhältnis von Grundgesetz und Legitimation in prinzipieller Hinsicht und mit Blick auf den Notfall heraus – zum einen dient das Grundgesetz als Quelle von Legitimation, zum anderen gibt es definierte Wege vor, über die (gesetzliche) Maßnahmen zu legitimieren sind. Der Beitrag von Klei und Mejia Heim legt dar, zu welchen Mitteln und Maßnahmen die Legislative und der Verwaltungsapparat während der Pandemie gegriffen haben, um die Erfüllung ihres Schutzauftrages zu rechtfertigen und eine Rückbindung an den Volkswillen zu sichern. Der aus dem interdisziplinären Arbeitsbereich resultierende Beitrag von Tjorven Harmsen und Ina Hennen widmet sich anhand von empirischen Beispielen aus der Pandemie dem Charakteristikum des Krisenmanagements von „Polykrisen“, Kaskaden von Entscheidungszwängen zu erzeugen, die von einer Verwaltung- bzw. Organisationsebene auf die nächste, von einem gesellschaftlichen Bereich in den anderen übergreifen. Der Beitrag von Jan Hendrik Trapp und Lawrence Schätzle stellt Ergebnisse aus dem BMFTR-Projekt Panreflex zum Umgang mit Vulnerabilität in deutschen Kommunen vor, was auch eine konzeptionelle Einordnung und Kritik des Begriffs vulnerabler Gruppen impliziert. Rita Haverkamp greift auf die Interviews aus dem interdisziplinären Arbeitsbereich zurück und stellt die Relevanz und Formen behördlicher Regelabweichung während der Pandemie in typologischer Form dar – und zwar von Regelabweichungen, die auch der Kategorie „brauchbare Illegalität“ (Luhmann 1964) zuzuordnen sind. Frederik Kohler stellt schließlich Methode und empirische Befunde der Vignettenstudie vor, die sich auf der Basis der *Procedural Justice Theory* mit den Effekten des Verhaltens von Sicherheitsakteuren bei der Durchsetzung von Maßnahmen auf institutionelles Vertrauen und die Legitimität von Maßnahmen auseinandersetzt. Ein abschließender Beitrag von Christoph Gusy, Rita Haverkamp und Stefan Kaufmann fasst die Erkenntnisse aus dem Projekt und den versammelten Beiträgen zusammen und stellt Überlegungen zu deren genereller Relevanz für künftig erwartbare Krisen vor.

Literatur

- Barczak, Tristan: »Der nervöse Staat. Ausnahmezustand und Resilienz des Rechts in der Sicherheitsgesellschaft«, Tübingen: Mohr Siebeck 2020.
- Bartl, Gabriel: »Die subjektive Wahrnehmung und Bewertung von Sicherheitsmaßnahmen an Flughäfen als soziale Reflexion des Verhältnisses zwischen Freiheit und Sicherheit?«, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 9 (2016), S. 243-262.
- Bettermann, Ulf: »Lässig bleiben? Respektlosigkeiten und Autoritätsverlust im Erleben uniformierter Streifenpolizistinnen und -polizisten«, in: Bernhard Frevel/Rafael Behr (Hg.), Empirische Polizeiforschung XVII. Die kritisierte Polizei, Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft 2015, S. 164-185.
- Bogner, Alexander: »Die Epistemisierung des Politischen. Wie die Macht des Wissens die Demokratie gefährdet«, Ditzingen: Reclam 2021.
- Boltanski, Luc/Thévenot, Laurent/Pfeuffer, Andreas: »Über die Rechtfertigung. Eine Soziologie der kritischen Urteilskraft«, Hamburg: Hamburger Ed. 2007.
- De Bakker, Erik: »Der (beinahe) weiße Fleck in der Legitimitätsforschung«, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 24 (2003), S. 219-248.
- Drefs, Felix: »Die Öffentlichkeitsarbeit des Staates und die Akzeptanz seiner Entscheidungen«, Baden-Baden: Nomos 2019.
- Ellebrecht, Nils/Kaufmann, Stefan: »Organisierte Grenzverschiebungen. Leistungsanpassung und Einbindung ungebundener Helfer im Notfall- und Katastrophenmanagement«, in: Leviathan 51 (Sonderband 41: Staatliche Organisationen und Krisenmanagement) (2023), S. 159-181.
- Grace, Sara: »Policing Social Distancing: Gaining and Maintaining Compliance in the Age of Coronavirus«, in: Policing 14 (2020), S. 1034-1053.
- Grunwald, Armin: »Zur Rolle von Akzeptanz und Akzeptabilität von Technik bei der Bewältigung von Technikkonflikten«, in: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis 14 (2005), S. 54-60.
- Gusy, Christoph : »Legitimationsfragen im Notfall«, in: Festschrift für Bernhard Frevel, Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft 2023, S. 203-215.
- Haverkamp, Rita/Kaufmann, Stefan: »Legitimation im Notfall aus kriminologischer und soziologischer Perspektive«, in: Johannes Eichenhofer u. a., Selbstbehauptung der Demokratie, Tübingen: Mohr Siebeck 2025, S. 417-434.
- Haverkamp, Rita/Kohler, Frederik: »Wer akzeptiert was in der Krise? Ergebnisse aus einer Online-Vignettenumfrage zur Akzeptanz von COVID-19-Schutzmaßnahmen«, in: SIAK-Journal 3 (2024), S. 28-44.
- Hecker, Meike: »Vertrauen in der Stadt – Vertrauen in die Stadt. Die Wahrnehmung polizeilicher Legitimität im städtischen Raum«, Berlin: LIT Verlag 2019.

- Hörnle, Tatjana/Huster, Stefan/Poscher, Ralf: »Triage in der Pandemie«, Tübingen: Mohr Siebeck 2021.
- Jackson, Jonathan/Gau, Jacinta M.: »Carving Up Concepts? Differentiating Between Trust and Legitimacy in Public Attitudes Towards Legal Authority«, in: Ellie Shockley u. a. (Hg.), *Interdisciplinary Perspectives on Trust. Towards Theoretical and Methodological Integration*, Cham: Springer 2016, S. 49-69.
- Jackson, Jonathan u. a.: »The lockdown and social norms: why the UK is complying by consent rather than compulsion«, *British Policy and Politics at LSE* 2020.
- Kneip, Sascha/Merkel, Wolfgang/Weßels, Bernhard (Hg.): »Legitimationsprobleme. Zur Lage der Demokratie in Deutschland«, Wiesbaden: Springer VS 2020.
- Krasmann, Susanne: »Recht, Norm und Sicherheit«, in: Jörn Lamla (Hg.), *Handbuch der Soziologie*, Konstanz: UVK-Verl.-Ges. 2014, S. 316-332.
- Kudlacek, Dominic: »Akzeptanz von Videoüberwachung. Eine sozialwissenschaftliche Untersuchung technischer Sicherheitsmaßnahmen«, Wiesbaden: Springer 2015.
- Lucke, Doris: »Akzeptanz. Legitimität in der Abstimmungsgesellschaft«, Opladen: Leske und Budrich 1997.
- Lübbe, Weyma: »Legitimität kraft Legalität. Sinnverstehen und Institutionenanalyse bei Max Weber und seinen Kritikern«, Tübingen: Mohr Siebeck 1991.
- Luhmann, Niklas: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin: Duncker & Humblot 1964.
- Massumi, Brian: »Politics of affect«, Cambridge: Polity Press 2015.
- Mazerolle, Lorraine u. a.: »Procedural Justice and Legitimacy in Policing«, Cham: Springer 2014.
- Münkler, Laura: »Expertokratie«, Tübingen: Mohr Siebeck 2020.
- Patberg, Markus: »Zwei Modelle empirischer Legitimationsforschung«, in: *Politische Vierteljahresschrift* 54 (2013), S. 155-172.
- Pitz, Tamara: »Erfolgsmodell Sicherheitswacht?! Selbst- und Fremdwahrnehmung der bayerischen Sicherheitswacht am Beispiel der Stadt Kempten«, Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft 2013.
- Scharpf, Fritz: »Governing in Europe. Effective and democratic?«, Oxford: University Press 1999.
- Schmidt, Vivien A.: »Democracy in Europe: The EU and National Policies«, Oxford: University Press 2006.
- Schmidt, Vivien A.: »Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and ,throughput‘«, in: *Political Studies* 61 (2013), S. 2-22.

- Stadt Freiburg i. Br.: »Ergebnisse der Befragung der Freiburger Bürgerinnen und Bürger 2018. Beiträge zur Statistik«, Freiburg i. Br.: Amt für Bürgerservice und Informationsmanagement 2019.
- Stadt Karlsruhe: »Sicherheitsempfinden in der Bevölkerung. 3. Sachstandsbericht zur öffentlichen Sicherheit und Ordnung«, Karlsruhe: Amt für Stadtentwicklung 2014.
- Sunshine, Jason/Tyler, Tom R.: »The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing«, in: *Law & Society Review* 37 (2003), S. 513-547.
- Thurn, Roman: »Der Kommunale Außendienst. Die Verfolgung öffentlicher sichtbarer Armut am Beispiel der Münchner Kommunalpolizei«, in: *Kriminologisches Journal* 52 (2021), S. 44-63.
- Wiesner, Claudia/Harfst, Philipp (Hg.): »Legitimität und Legitimation. Vergleichende Perspektiven«, Wiesbaden: Springer VS 2019.
- Würtenberger, Thomas: »Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen«, Baden-Baden: Nomos 2000.

COVID-19-Pandemie aus der Perspektive einer Gesundheitsbehörde

Olga Amberger, Peter Tinnemann

1. Einleitung

1.1. Legitimationsleistungen der Demokratie und ihre Grenzen

1.1.1. COVID-19

Coronaviren sind eine große Familie von Viren, die häufig bei Menschen und vielen verschiedenen Tierarten vorkommen, einschließlich Kamelen, Rindern, Katzen und Fledermäusen. Selten können tierische Coronaviren Menschen infizieren und sich dann von Mensch zu Mensch ausbreiten, dies ist beispielsweise bei SARS-CoV, MERS-CoV bereits in der Vergangenheit der Fall gewesen und setzt sich 2020 bei dem neuen SARS-CoV-2 Virus fort. Alle drei Viren können ihren Ursprung in Fledermäusen haben, was auf einen Ursprung des SARS-CoV-2 Virus in einem tierischen Reservoir hinweist.

Zum Ende des Jahres 2019 wurde erstmals über den Ausbruch einer neuen Atemwegserkrankung in China durch ein neues Coronavirus, das „SARS-CoV-2“ benannt wurde, international berichtet. Die von dem neuen Virus verursachte Krankheit wurde als „Coronavirus-Krankheit 2019“ (abgekürzt „COVID-19“) bezeichnet. Bereits am 30. Januar 2020 erklärte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) diesen Ausbruch zu einer „gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite“¹, um der Weltgemeinschaft bei der Reaktion auf COVID-19 zu helfen, und am 11. März desselben Jahres deklarierte sie COVID-19 zu einer Pandemie, da die Zahl der Länder, in denen Infektionen auftraten, zunahm.²

Sowohl MERS-CoV als auch SARS-CoV sind bekannt dafür, schwere Erkrankungen beim Menschen zu verursachen. Das vollständige klinische Bild der COVID-19 Erkrankung ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollständig verstanden. Informationen deuten darauf hin, dass viele COVID-19-Erkrankungen mild verlaufen, jedoch treten laut Berichten auch schwere Erkrankungen

¹ Vgl. [https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihf-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihf-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)) [zuletzt zugegriffen am 12.12.24].

² Vgl. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> [zuletzt zugegriffen am 12.12.24].

einschließlich Todesfälle auf. Ältere Menschen und Menschen mit geschwächtem Immunsystem sowie bestimmten Grunderkrankungen, wie Herzkrankheiten, Lungenerkrankungen und Diabetes, scheinen ein höheres Risiko für schwere Erkrankungen zu haben.

1.1.2. Wellen

In Deutschland begann die COVID-19-Pandemie im Januar 2020, mit den ersten gemeldeten Fällen, zeitgleich mit der WHO-Erklärung zur internationalen Notlage. Die Pandemie verlief schließlich in mehreren Wellen, die jeweils spezifische Herausforderungen und Maßnahmen mit sich brachten.³

Die erste Welle traf Deutschland im März 2020. Die Bundesregierung reagierte mit umfassenden infektionshygienischen Maßnahmen. Schulen, Kindergärten und nicht lebensnotwendige Geschäfte wurden geschlossen, strenge Kontaktbeschränkungen und eine Maskenpflicht in öffentlichen Verkehrsmitteln und Geschäften wurden eingeführt. Darüber hinaus gab es strikte Reisebeschränkungen. Im Verlauf des Sommers 2020 verringerten sich die Fallzahlen infizierter Personen deutlich.

Im Herbst 2020 kam es zu einem erneuten Anstieg der Infektionszahlen, der die zweite Welle einläutete. Ein weiterer sogenannter Lockdown, begleitet von strengeren Hygiene- und Abstandsregeln wurde verhängt, der bis ins Frühjahr 2021 andauerte. Ende Dezember 2020 startete in Deutschland eine Impfkampagne, zunächst mit dem Schwerpunkt auf Risikogruppen und medizinischem Personal.

Die dritte und vierte Welle, die sich über 2021 und 2022 erstreckten, waren geprägt von der Ausbreitung neuer Virusvarianten wie Delta und Omikron, die zu erneuten Anstiegen der Fallzahlen führten. Booster-Impfungen wurden eingeführt, um die Immunität in der Bevölkerung zu stärken, und infektionshygienische Maßnahmen wurden dynamisch angepasst, basierend auf Inzidenzzahlen und Krankenhausauslastung.

Die COVID-19-Pandemie wurde in Deutschland durch eine Kombination aus gezielten Maßnahmen, Hygieneregeln und Impfungen eingedämmt. Als Antwort auf die Herausforderungen durch neue Virusvarianten und saisonale Schwankungen wurden Maßnahmen dynamisch angepasst. Der Verlauf der

³ Vgl. https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2021/Ausgaben/15_21.pdf?__blob=publicationFile [zuletzt zugegriffen am 12.12.24].

COVID-19-Pandemie in Deutschland zeigt, wie wichtig eine flexible und anpassungsfähige Strategie ist, um auf eine geänderte epidemiologische Lage reagieren zu können.

1.2. Bedeutung von Ausstattung, Maßnahmen und Rechtsgrundlagen

Zu Beginn der COVID-19-Pandemie waren die Gesundheitsämter in Deutschland mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert, die sich aus der unerwarteten und rapiden Ausbreitung des Virus ergaben. In der Regel wurden Ausbruchsuntersuchungen in den Gesundheitsämtern bis zu diesem Zeitpunkt, selbst bei größeren Ausbrüchen, mit analogen Werkzeugen wie Papier und Bleistift oder einfachen digitalen Lösungen durchgeführt. Die Verarbeitung und Dokumentation der Daten von Infizierten und Kontaktpersonen erfolgte meist manuell, was zu Verzögerungen und Fehlern führte. Diese traten verstärkt auf durch die hohe Anzahl an neuen Fällen und die zunehmende Notwendigkeit, schnell handeln zu müssen, um die Ausbreitung des Virus einzudämmen.

Dies verdeutlichte die damals bestehende technologische Insuffizienz der Gesundheitsbehörden, insbesondere von kommunalen Gesundheitsämtern, die auf traditionelle, vor allem analoge, Verfahren angewiesen waren, um Infektionsketten zu verfolgen und zu unterbrechen. Die Anzahl der Infizierten und insbesondere die Menge an Kontaktpersonen, die im Rahmen der COVID-19-Ausbruchsuntersuchungen ermittelt werden mussten, überforderte rasch die vorhandenen Ressourcen und Kapazitäten in den Gesundheitsämtern. Die technologische Rückständigkeit wirkte sich auch auf die Kommunikation und Koordination zwischen den Gesundheitsbehörden aus, was die Effizienz der Pandemiebekämpfung weiter beeinträchtigte. Es mangelte an geeigneten digitalen Plattformen und Systemen, um Daten effektiv zu sammeln, zu analysieren und zu teilen, was zu einer fragmentierten und langsamen Reaktion auf die sich entwickelnde Krise führte.

Diese Schwierigkeiten verdeutlichten die dringende Notwendigkeit für eine Modernisierung der Infrastruktur in den Gesundheitsbehörden und die Implementierung digitaler Lösungen, um künftige Gesundheitskrisen effektiver bewältigen zu können: auch wenn dieser Befund leider genau dem entspricht, was bereits

nach dem Ausbruch des enterohämorrhagischen *Escherichia coli* (EHEC) über 10 Jahre vorher geschlussfolgert worden war.⁴

1.3. Rolle und Funktion der Gesundheitsbehörden auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene

Bereits zu Beginn der COVID-19-Pandemie in Deutschland wurde die prominente Rolle und Funktion der Gesundheitsbehörden auf mehreren Ebenen deutlich.

Auf Bundesebene nahm das Robert Koch-Institut (RKI), als eine der Nachfolge-Organisationen des 1993 aufgelösten Bundesgesundheitsamtes, eine führende Rolle bei der bundesweiten epidemiologischen Überwachung, der Erarbeitung von Empfehlungen und der zentralen Bereitstellung von Daten ein. Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG), als übergeordnete Behörde, war für die Koordination nationaler Maßnahmen, die Anpassung des Infektionsschutzgesetzes (IfSG), die Erstellung von Verordnungen und die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen zuständig.

Auf Länderebene passten die Landesgesundheitsministerien Maßnahmen an die spezifischen Gegebenheiten in den Bundesländern an, indem sie entsprechende Landesverordnungen erließen. Die Landesämter für Gesundheit, insofern sie auf der Länderebene existierten, unterstützten die lokale Bekämpfung des Virus durch landesweite Datenanalysen und beispielsweise Maßnahmen wie Unterstützung der Impfkampagne und Entwicklung von Teststrategien.

Auf kommunaler Ebene spielten die Gesundheitsämter eine entscheidende Rolle bei der Durchführung von Kontaktpersonenverfolgung, Testungen und Verordnung von Isolationsmaßnahmen. Sie unterstützten die lokale Bevölkerung durch Information und Beratung. Kommunale Krisenstäbe koordinierten die lokalen Maßnahmen, meist in enger Zusammenarbeit mit den anderen kommunalen Behörden. Gesundheitsämter arbeiteten aber auch eng mit Krankenhäusern, Altenpflegeeinrichtungen und anderen Einrichtungen zusammen, um eine effektive Umsetzung der Maßnahmen sicherzustellen.

⁴ Vgl. https://www.bfr.bund.de/de/ehec_ausbruch_2011-128212.html [zuletzt zugegriffen am 12.12.24].

2. Übersicht über Aufgaben und Maßnahmen auf den unterschiedlichen Ebenen

2.1. Rechtliche Rahmenbedingungen auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen

In einer außergewöhnlichen epidemischen Situation muss schnell und effektiv reagiert werden, um die Auswirkungen einer Krise zu verhindern. Rechtliche Rahmenbedingungen werden daher dann kontinuierlich angepasst, um die Befugnisse von Behörden zu erweitern, insbesondere damit diese die notwendigen Maßnahmen ergreifen und Ressourcen mobilisieren können. Die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie in Deutschland basierten maßgeblich auf dem IfSG. Dieses Gesetz bildet die rechtliche Grundlage für Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und ermöglicht den Gesundheitsbehörden, Meldepflichten und Schutzmaßnahmen wie beispielsweise Isolations- und Quarantänemaßnahmen zu verhängen.

Auf Bundesebene werden durch Verordnungen bundesweite Regelungen umgesetzt, wie beispielsweise die Einführung von Einreisebeschränkungen.

Auf Länderebene erlassen Landesregierungen spezifische Verordnungen, um die Maßnahmen entsprechend der regionalen Infektionslage umzusetzen und anzupassen.

Auf kommunaler Ebene spielten in der Corona-Pandemie Allgemeinverfügungen (s. Definition Textkasten 1) eine wichtige Rolle, um Maßnahmen zur Eindämmung des Virus schnell und gezielt umzusetzen. Durch Allgemeinverfügungen konnten beispielsweise lokale Ausgangsbeschränkungen, Sperrstunden oder Veranstaltungsverbote erlassen werden, um die Ausbreitung des Virus einzudämmen.

Allgemeinverfügungen sind Verwaltungsakte, die sich an einen unbestimmten Personenkreis richten und allgemein verbindliche Regelungen für bestimmte Sachverhalte enthalten. Diese ermöglichen es auf der Ebene der Kommunen und insbesondere den örtlichen Gesundheitsämtern kurzfristig und flexibel auf lokale Infektionsgeschehen oder Notlagen zu reagieren. Sie basieren auf den rechtlichen Grundlagen des IfSG und den Verordnungen der jeweiligen Bundesländer. Allgemeinverfügungen sind jedoch kein Instrument, das im Alltag regelmäßig angewendet wird.

Textkasten 1: Allgemeinverfügungen

Im Besonderen nutzten Kommunen Allgemeinverfügungen während der Corona-Pandemie, um in besonders stark betroffenen Gebieten Ausgangsbeschränkungen zu verhängen. Dies geschah oft kurzfristig, wenn die Infektionszahlen rapide anstiegen und sofortige Maßnahmen zur Viruskontrolle erforderlich waren. Während auf Bundes- und Landesebene allgemeine Maskenpflichten galten, konnten Kommunen durch Allgemeinverfügungen spezifische Regelungen erlassen. Dazu gehören beispielsweise Ausgangsbeschränkungen, Kontaktverbote oder nächtliche Ausgangssperren, die darauf abzielten, nächtliche Zusammenkünfte und Partys zu verhindern, die als Risikofaktoren für die Verbreitung des Virus galten. Weiterhin können Kommunen durch Allgemeinverfügungen eine Maskenpflicht in öffentlichen Bereichen, wie Geschäften, Fußgängerzonen oder öffentlichen Verkehrsmitteln, anordnen sowie spezifische Hygieneregeln für verschiedene Einrichtungen festlegen. Allgemeinverfügungen wurden auch genutzt, um größere Menschenansammlungen zu verhindern, was sowohl öffentliche als auch private Veranstaltungen betraf. Je nach epidemiologischer Lage sind durch Allgemeinverfügungen auch die Schließung oder Einschränkung von Gastronomiebetrieben, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie Sportstätten vorgesehen.

Diese Maßnahmen ermöglichen es den Kommunen, schnell und gezielt auf lokale Infektionsgeschehen zu reagieren und spezifische Schutzmaßnahmen zu implementieren, die über die allgemeinen Regelungen hinausgehen. Allgemeinverfügungen sind somit ein wichtiges Instrument im kommunalen Krisenmanagement, das dazu beiträgt, die Ausbreitung des Virus auf lokaler Ebene zu kontrollieren und die öffentliche Gesundheit zu schützen. Die Durchsetzung von Maßnahmen erfolgt durch die örtlichen Gesundheitsämter und gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der Polizei, um eine wirksame Umsetzung sicherzustellen.

2.2. Bevölkerungsmedizinische Aufgaben auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen

Bund, Länder und Kommunen wurden durch die Corona-Pandemie in neuer Weise gefordert. Dabei waren nicht nur auf allen Ebenen die Gesundheitsbehörden insgesamt gefordert, sondern auch unterschiedliche Behörden auf Landesebene sowie auch die gesamte kommunale Verwaltung. Leider hat die gesamte Behördenfamilie in der Corona-Pandemie nur selten auf die im Vorfeld erarbeiteten Notfallpläne für v. a. Influenza-Pandemien zurückgegriffen. Meistens

wurde bei der Bewältigung des epidemiologischen Notfalls gemeinsam mit den verschiedenen Akteur:innen die Verteilung von Aufgaben und Verantwortung im Rahmen des Krisenmanagements an die hohe Dynamik der Pandemie angepasst. Dabei ist in der Retrospektive nur schwer zu beurteilen, ob das durchgeführte Ausbruchmanagement besser oder schlechter funktioniert hätte, wenn erarbeitete Notfallpläne mehr genutzt worden wären. Möglicherweise hat in vielen Fällen bereits die Erarbeitung der Notfallpläne dazu beigetragen, dass Netzwerke existierten („In der Krise Köpfe kennen“), auf die in der Krise vielfach informell aufgebaut werden konnte.

2.2.1. Maßnahmen des Bundes

Die Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie umfassten eine Vielzahl von Strategien, die alle darauf abzielten, die Verbreitung des SARS-CoV-2 Virus einzudämmen und die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen. Eine nationale Strategie, wie sie beispielsweise für eine Influenza-Pandemie vorbereitet war, lag für die Bekämpfung von COVID-19 nicht vor.

Bundesweite Lockdowns und Kontaktbeschränkungen. Zu diesen Maßnahmen gehörten auf der Ebene des Bundes bundesweite Lockdowns und Kontaktbeschränkungen, die darauf abzielen, die Kontakte zwischen Menschen zu reduzieren, um so die Ausbreitung des Virus einzudämmen. Diese Einschränkungen wurden in der initialen Phase der Virusausbreitung als entscheidend erachtet, um besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen zu schützen und eine mögliche Be- bzw. Überlastung des Gesundheitssystems zu verringern.

Maskenpflicht. Zusätzlich zur Eindämmung durch Lockdowns und Kontaktbeschränkungen spielten Maßnahmen wie die Einführung einer Maskenpflicht und die umfangreiche Kommunikation von Hygieneregeln eine wichtige Rolle. Das Tragen von Masken in öffentlichen Bereichen mit engen Kontakten zwischen Personen und die Einhaltung strenger Hygienemaßnahmen sind entscheidend, um die Übertragung eines Virus zu minimieren und Infektionsketten zu unterbrechen.

Impfkampagnen und Priorisierungen. Überdies waren die Ende 2021 gestarteten Impfkampagnen ein zentraler Bestandteil der nationalen Maßnahmen. Durch gezielte und priorisierte Impfaktionen wurde angestrebt, möglichst viele Menschen zu immunisieren und die Herdenimmunität zu fördern. Die Priorisierung von Risikogruppen wie älteren Menschen oder medizinischem Personal war

dabei von hoher Bedeutung, um die Auswirkungen der Pandemie auf besonders vulnerable Gruppen in der Bevölkerung zu minimieren.

Einreisebeschränkungen. Mit Einreisebeschränkungen wurde darauf abgezielt, die Einschleppung des Virus aus dem Ausland, und insbesondere die Einschleppung neuer Virusvarianten zu verhindern. Aber selbst durch konsequente Einhaltung und Überwachung dieser Regelungen kann die Ausbreitung des Virus über internationale Grenzen hinweg praktisch nicht kontrolliert werden.

2.2.2. Maßnahmen der Länder

Die Bundesländer hatten bei der Bewältigung der Corona-Pandemie die Verantwortung für Gesetzgebung, Verordnungen und die Umsetzung der Maßnahmen im Bereich des Infektionsschutzes. Während das IfSG bereits den grundlegenden Rahmen für den Infektionsschutz in Deutschland regelt, z. B. die Meldepflicht für bestimmte Krankheiten, müssen die Gesetze und Verordnungen der Länder auch im Einklang mit dem IfSG stehen.

Kontaktbeschränkungen und Maskenpflicht. Zentral haben die Bundesländer durch Verordnungen zu Kontaktbeschränkungen festgelegt, wie viele Personen sich treffen dürfen und unter welchen Bedingungen, und sie haben die Pflicht zum Tragen von Masken in öffentlichen Verkehrsmitteln, Geschäften und anderen öffentlichen Orten eingeführt und durchgesetzt.

Schulschließungen. Auch haben die Bundesländer die Schließung und Wiederöffnung von Schulen, Kindergärten, Geschäften, Restaurants und anderen öffentlichen Einrichtungen im Rahmen von Verordnungen bestimmt.

Schutz der medizinischen Infrastruktur. Darüber hinaus haben die Länder gezielt Kapazitäten in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen geschützt und erweitert. Diese Erweiterungen waren zu Beginn der Pandemie als notwendig erachtet worden, um eine möglicherweise rasant ansteigende Anzahl von COVID-19-Patient:innen aufnehmen und gleichzeitig eine angemessene Versorgung aller Patient:innen sicherstellen zu können. Gleichzeitig war der Schutz der medizinischen Infrastruktur durch Bereitstellung von persönlicher Schutzausrüstung und anderen Ressourcen ebenfalls von großer Bedeutung, um das Gesundheitssystem funktionsfähig zu halten und Engpässe bei der medizinischen Versorgung von Erkrankten zu vermeiden.

2.2.3. Maßnahmen der Kommune

Durch die enge Zusammenarbeit mit Landes- und Bundesbehörden sowie der Koordination vor Ort trugen die Kommunen wesentlich zur Bewältigung der Pandemie bei. Die Arbeit auf der Ebene der Kommunen war entscheidend für die effektive Umsetzung der Maßnahmen und den Gesundheitsschutz der Bevölkerung. Die Betrachtung der Maßnahmen in den Kommunen während der COVID-19-Pandemie zeigt eine Vielzahl von unterschiedlichen Ansätzen zur Eindämmung des Virus und zum Schutz der Bevölkerung. Diese Schritte sind in der Seuchenbekämpfung etablierte Maßnahmen und einzeln, sowie in ihrer Gesamtheit, entscheidend, um Infektionsketten zu unterbrechen und die Ausbreitung des Virus einzudämmen. Initial wurden vielfach Maßnahmen ergriffen, um die Anzahl der direkten Kontakte zwischen Menschen zu reduzieren. Dieses diente der Verhinderung der Verbreitung des Virus und indirekt dem Schutz des Gesundheitswesens.

In Deutschland spielte insbesondere die kommunale Ebene bei der Bekämpfung der Corona-Pandemie eine entscheidende Rolle. Und dabei waren die lokalen Gesundheitsämter die zentralen Akteur:innen im Krisenmanagement und bei der Eindämmung der Pandemie.

2.2.4. Die Gesundheitsämter

Neben den allgemeinen Aufgaben der Gesundheitsförderung – z. B. die Verbreitung von Informationen über Hygienemaßnahmen – waren die Gesundheitsämter zentral verantwortlich für Gesundheitsschutz, d. h. für die Nachverfolgung von Infektionsketten. Durch systematische Nachverfolgung von Infizierten und deren Kontakten versuchten sie, die Ausbreitung des Virus einzudämmen und weitere Infektionsketten zu verhindern.

Die Gesundheitsämter setzten darüber hinaus die Corona-Schutzverordnungen um, die vom Bund und von den Bundesländern erlassen wurden, z. B. Abstandsregeln in öffentlichen Einrichtungen und die Organisation angeordneter Impfkampagnen. Zur Umsetzung berieten und unterstützten die Gesundheitsämter Einrichtungen wie Schulen, Kitas, Pflegeheime und Betriebe bei der Implementierung und Einhaltung von Hygienemaßnahmen und Infektionsschutzrichtlinien oder konkretisierten die abstrakten Rechtsregelungen durch Vorgaben für die Praxis. Sie informierten die Bevölkerung durch verschiedene Kommunikationskanäle über aktuelle Entwicklungen, Präventionsmaßnahmen und gesundheit-

liche Empfehlungen. Über Allgemeinverfügungen ordneten Gesundheitsämter oft auch Maßnahmen auf der kommunalen Ebene an.

Quarantäne und Isolation. Die wesentliche Aufgabe der Gesundheitsämter im Rahmen des Gesundheitsschutzes bestand in der Anordnung und Überwachung von Isolations- und Quarantänemaßnahmen. Sie verfügten über die Befugnis, Quarantänen für Kontaktpersonen und Isolationen für Infizierte und Verdachtsfälle zu verhängen und die Einhaltung dieser Maßnahmen zu überwachen, während sie betroffene Personen in allen medizinischen Bereichen unterstützen.

Testungen. Eine weitere wichtige Aufgabe der kommunalen Gesundheitsämter war die Implementierung von Teststrategien und die Kontaktverfolgung, um möglichst frühzeitig Infektionsherde zu identifizieren und einzudämmen. Dies umfasste die Schaffung von Testzentren und die Erleichterung des Zugangs zu Tests für die Bevölkerung. In vielen Kommunen führten die Gesundheitsämter initial Tests selbst durch. Sie organisierten und leiteten Testprogramme, sowohl in fest eingerichteten Testzentren als auch durch mobile Testeinheiten, um eine schnelle und flächendeckende Identifikation infizierter Personen zu ermöglichen.

Impfkampagnen. Im Rahmen von Impfkampagnen waren die Gesundheitsämter in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen für die Planung und den Betrieb von Impfzentren, die Organisation der Impfstoffverteilung und die Koordination der Impfung der Bevölkerung zuständig.

2.2.5. Maßnahmen in Bildungseinrichtungen

Besonders hervorzuheben ist der Diskurs zu den umgesetzten Schulschließungen und spezifische Maßnahmen im Bildungsbereich.⁵ Dabei ist zu konstatieren, dass die rasante Ausbreitung von Influenzaviren unter Kinder und Jugendlichen in Schulen saisonal eine relevante bevölkerungsmedizinische Rolle spielt. Da bei der Ausbreitung der SARS-CoV-2 Viren zu Beginn der Pandemie ähnliche Ausbreitungsmuster angenommen wurden, wurden im Bildungsbereich entsprechend kontaktverhindernde Maßnahmen, wie Maskenpflichten und Schulschließungen, umgesetzt, die darauf abzielten, die Sicherheit von Schüler:innen und Lehrkräften zu gewährleisten. Während prinzipiell in Ausbruchssituationen davon ausgegan-

⁵ Vgl. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-100.html> [zuletzt zugegriffen am 12.12.2024]; vgl. <https://www.markusgrill.eu/2022/02/10/schulschliessungen-in-der-pandemie-eine-rekonstruktion/> [zuletzt zugegriffen am 12.12.2024].

gen wird, dass Infektionsketten durch möglichst frühe und möglichst restriktive Maßnahmen unterbrochen werden können, wird die Notwendigkeit der Dauer und der Umfang der Maßnahmen, insbesondere in Schulen, und die Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche, weiterhin in unterschiedlichen Fachgruppen kontrovers diskutiert.

2.2.6. Polizei und andere Sicherheitsbehörden

Während sich die Gesundheitsämter in der COVID-19-Pandemie auf die infekti-ons-epidemiologische Überwachung, Unterbrechung von Infektionsketten und Präventionsmaßnahmen fokussierten, lag der Schwerpunkt der Landespolizei und anderer Sicherheitsbehörden auf kommunaler Ebene, z. B. der Stadtpolizei bzw. den Ordnungsämtern, auf der Durchsetzung von Regelungen und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung.

Die Polizei und andere Sicherheitsbehörden trugen durch die Sicherstellung der öffentlichen Ordnung und über die Durchsetzung von Gesundheitsmaßnahmen wesentlich zur Pandemiebekämpfung bei. Ihre Aufgaben umfassten die Überwachung der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben wie Ausgangsbeschränkungen, Maskenpflicht und Abstandsregeln. Bußgeldbehörden haben die Autorität, Verstöße zu ahnden und Bußgelder zu verhängen. Sicherheitsbehörden führen regelmäßige Kontrollen in öffentlichen und privaten Räumen durch, um sicherzustellen, dass die Vorschriften eingehalten werden und handeln bei Meldungen über Verstöße. Darüber hinaus koordinierte die Polizei Einsätze zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, insbesondere bei Versammlungen, Demonstrationen und anderen Veranstaltungen im Kontext der Pandemie. In Zusammenarbeit mit den Gesundheitsämtern unterstützten Polizeikräfte die Durchsetzung von Quarantänemaßnahmen, insbesondere wenn es zu Regelverstößen kam.

Vielfach arbeiteten die unterschiedlichen Institutionen, z. B. im Rahmen von Krisenstäben eng zusammen, um eine effektive und umfassende Reaktion auf die Pandemie sicherzustellen. Die Gesundheitsämter lieferten die fachlichen und medizinischen Richtlinien, während die Sicherheitsbehörden deren rechtliche Umsetzung gewährleisteten. Sicherheitsbehörden schützten kritische Infrastrukturen wie Krankenhäuser und Impfzentren auch vor möglichen Bedrohungen oder Störungen und sorgten so für die Sicherheit der öffentlichen Gesundheitseinrichtungen.

2.3. Dynamische Anpassungen: Krisenmanagement

Während der COVID-19-Pandemie wurden Maßnahmen kontinuierlich angepasst, vor allem im Rahmen der Krisenstabsarbeit, um auf Veränderungen wie steigende Inzidenzen und das Auftreten neuer Virusvarianten zu reagieren. Lokale Gesundheitsbehörden spielten hierbei eine zentrale Rolle, indem sie dynamisch auf aktuelle Daten und Entwicklungen reagierten.

Zu Beginn der Pandemie konzentrierten sich Maßnahmen oft auf strenge Lockdowns und Kontaktbeschränkungen, um die Ausbreitung des Virus zu verlangsamen und das Gesundheitssystem zu entlasten. Im Verlauf der Pandemie wurden einzelne Maßnahmen stetig nach epidemiologischer Lage angepasst. Bei steigenden Inzidenzzahlen wurden Beschränkungen verschärft, während bei rückläufigen Zahlen Lockerungen in Betracht gezogen wurden, um wirtschaftliche und soziale Folgen abzufedern. Das Auftreten und die Verbreitung neuer Virusvarianten, mit geänderten Morbiditäts- bzw. Mortalitätsmustern, erforderte ebenfalls Anpassungen, um die Effektivität der Maßnahmen sicherzustellen.

Während von der Bundesebene lange empfohlen wurde, alle Infizierten und Kontakte im Rahmen einer Eindämmungsstrategie („Containment“) nachzuvollziehen,⁶ hatten viele kommunalen Behörden aufgrund begrenzter Ressourcen eigenständig früh auf eine Mitigationstrategie (Folgenminderungsstrategie) umgeschwenkt.

Kommunal wurde die Wirksamkeit der unterschiedlichen Maßnahmen über die verschiedenen Phasen der Pandemie hinweg kontinuierlich analysiert. Dabei spielten Faktoren wie die Reduktion von Infektionsraten, die Auslastung der Gesundheitseinrichtungen und die Rückverfolgung von Infektionsketten eine entscheidende Rolle. Durch kontinuierliche Überprüfung und Anpassung der Maßnahmen haben die lokalen Gesundheitsbehörden diese kontinuierlich optimiert und ständig auf stetig neue Herausforderungen systematisch reagiert.

3. Bewertung und Einordnung

3.1. Umsetzung der Rechtsgrundlagen

Die Entscheidungen und Verantwortlichkeiten der Gesundheitsämter in der COVID-19-Pandemie basieren auf verschiedenen Rechtsgrundlagen, die sowohl bundes- als auch landesrechtliche Regelungen umfassten und spezifisch auf den

⁶ Vgl. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Ergaenzung_Pandemieplan_Covid.html?nn=16765520 [zuletzt zugegriffen am 12.12.24].

Infektionsschutz abzielten. Eine zentrale rechtliche Grundlage ist das IfSG, das Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten regelt. Es gibt den Gesundheitsämtern weitreichende Befugnisse zur Anordnung von Schutzmaßnahmen, Quarantänen und Überwachungen, um die Verbreitung von Infektionskrankheiten zu verhindern. Zusätzlich verpflichtet das IfSG zur Meldung und Information bei Ausbruch von Infektionskrankheiten.

Bundesweit wurden regelmäßig einheitliche Maßnahmen festgelegt, wenn bestimmte Inzidenzwerte überschritten wurden. Diese Maßnahmen wurden im IfSG verankert und sollten sicherstellen, dass bei hohen Infektionszahlen landesweit vergleichbare Regelungen gelten.

Die Länder sind befugt, auf Basis des IfSG eigene Verordnungen zu erlassen, die spezifisch auf regionale Gegebenheiten und Entwicklungen reagieren können. Diese Verordnungen konkretisierten und ergänzten während der Pandemie die Regelungen des IfSG. Diese Rechtsregelungen variierten zum Teil von Bundesland zu Bundesland und sollten so eine flexible und an die jeweiligen lokalen Bedürfnisse angepasste Pandemiebekämpfung ermöglichen. Sie wurden von den Gesundheitsämtern vor Ort umgesetzt.

Auf kommunaler Ebene können Städte und Landkreise über sogenannte Allgemeinverfügungen im Rahmen der Vorgaben des IfSG und der Landesverordnungen eigene Maßnahmen und Regelungen erlassen, die dann auch von den örtlichen Gesundheitsämtern umgesetzt werden. Praktisch umfasst dies beispielsweise spezifische Hygieneregeln, Teststrategien oder Beschränkungen für öffentliche Veranstaltungen. Während der Corona-Pandemie haben viele Kommunen erstmals, und hier zentral die Gesundheitsämter, Allgemeinverfügungen erlassen.

Für Maßnahmen, die den Arbeitsschutz betreffen, spielen das Arbeitsschutzgesetz und die Arbeitsstättenverordnung eine Rolle. In Zusammenarbeit mit den zuständigen Arbeitsschutzbehörden haben die Gesundheitsämter Maßnahmen zur Einhaltung von Hygiene- und Schutzstandards in Arbeitsstätten um- und durchgesetzt.

3.2. Umsetzung der Maßnahmen

Die Durchführung der Maßnahmen der Gesundheitsämter im Rahmen der Corona-Pandemie erforderte eine sorgfältige Balance zwischen der Durchsetzung grundrechtseinschränkender Normen und der Akzeptanz dieser Maßnahmen durch die Bevölkerung. Dabei spielen mehrere Faktoren eine entscheidende

Rolle. Zunächst stützen die Gesundheitsämter ihre Maßnahmen auf eine solide rechtliche Grundlage, insbesondere das IfSG und die daraus resultierenden Verordnungen der Bundesländer. Diese gesetzlichen Grundlagen gewährleisten die rechtliche Legitimation der Maßnahmen und ermöglichen den Behörden ein rechtssicheres Handeln.

Ein zentraler Aspekt ist die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen. Diese müssen stets geeignet, erforderlich und angemessen sein, um das angestrebte Ziel des Gesundheitsschutzes zu erreichen. Die kontinuierliche Abwägung vor dem Hintergrund einer dynamischen Lageänderung ist essenziell, um Grundrechtseinschränkungen zu rechtfertigen und die Akzeptanz in der Bevölkerung zu fördern.

Transparente Kommunikation spielt ebenfalls eine entscheidende Rolle. Die Gesundheitsämter und andere zuständige Behörden müssen die Gründe für die getroffenen Maßnahmen klar und verständlich kommunizieren. Transparente und regelmäßige Informationen über die aktuelle Infektionslage, die wissenschaftlichen Grundlagen der Maßnahmen und deren Zielsetzung tragen dazu bei, das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen.

Auch ein offener Dialog mit der Bevölkerung und die Einbeziehung der Bürger:innen in Entscheidungsprozesse können die Akzeptanz von Maßnahmen erhöhen. Bürger:innenbeteiligung durch Umfragen, öffentliche Diskussionen und die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen kann helfen, die Maßnahmen besser zu erklären und die Zustimmung zu steigern. Die Durchsetzung der Maßnahmen obliegt den hoheitlichen Träger:innen, wie den Gesundheitsämtern und der Polizei. Dabei sind eine enge Zusammenarbeit und Koordination zwischen diesen Institutionen erforderlich. Die Polizei unterstützt dabei die Gesundheitsämter bei der Kontrolle und Durchsetzung der Maßnahmen, insbesondere bei Quarantäneverstößen oder bei der Einhaltung von Versammlungsverboten. Während der Pandemie war es in der Regel nicht ausreichend möglich, eine zufriedenstellende Bürger:innenbeteiligung sicherzustellen, da sich die Lage häufig rasant änderte.

Bei der Umsetzung von Maßnahmen müssen die Behörden so verantwortungsbewusst vorgehen, dass unverhältnismäßige Eingriffe in die Grundrechte möglichst vermieden werden. Dies erfordert eine sorgfältige Abwägung und auch die Bereitschaft, Maßnahmen anzupassen oder zu lockern, wenn dies die epidemiologische Lage erlaubt. Die erfolgreiche Durchführung dieser Aufgaben hängt von einer rechtlich fundierten, verhältnismäßigen und transparenten

Vorgehensweise ab, die durch eine effektive Kommunikation und Einbeziehung der Bevölkerung ergänzt wird. Dies stellt sicher, dass die notwendigen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie sowohl rechtlich legitimiert als auch von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert werden.

3.3. Dynamik

Die Dynamik der Pandemie und die Notwendigkeit rascher Anpassungen führten auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen zu einem komplexen und schwer überschaubaren Regelwerk von Gesetzen und Verordnungen, die sich in nie dagewesener Geschwindigkeit änderten. Dies erschwerte es der Bevölkerung, sowie häufig auch den Mitarbeitenden in den Gesundheitsämtern, nicht nur die geltenden Regeln zu verstehen und umzusetzen, vielmehr sorgte dies auch für Rechtsunsicherheit. Die ständigen Änderungen trugen in der Bevölkerung zu einem Gefühl der Verwirrung und zum Unbehagen gegenüber dem Gesetzgeber:innen und den Behörden bei sowie längerfristig zu einem Schwinden der Akzeptanz in die behördlichen Maßnahmen. Dies hat in Teilen der Bevölkerung die Autorität des Staates und das Vertrauen in seine Behörden erschüttert und zu einer generellen Legitimationskrise geführt (Eitze et al. 2021).⁷ Dabei gehen wir davon aus, das ärztlich geleitete Gesundheitsämter vielfach eine größere Akzeptanz haben, als Behörden die keine Ärztin oder keinen Arzt an der Spitze hatten, da diese als unabhängige medizinische Einrichtungen wahrgenommen werden.⁸

Auch wenn die Grundrechtseinschränkungen, die im Rahmen der Corona-Maßnahmen getroffen wurden, zweifellos notwendig waren, um die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen, so ist es immer wichtig, die Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahmen nicht nur zu hinterfragen und die langfristigen Auswirkungen auf die Gesellschaft zu berücksichtigen, sondern auch durch begleitende Kommunikation die verhängten Maßnahmen kontinuierlich zu erklären.

Daher ist es auch wichtig, die getroffenen Maßnahmen retrospektiv auf ihre Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit zu überprüfen und die Bürger:innen,

⁷ Vgl. http://www.verfassungsschutz.de/DE/themen/verfassungsschutzrelevante-delegitimierung-des-staates/begriff-und-erscheinungsformen/begriff-und-erscheinungsformen_node.html [zuletzt zugegriffen am 9.11.2024].

⁸ Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1182464/umfrage/umfrage-in-deutschland-zum-vertrauen-in-die-medizin-und-das-gesundheitspersonal/> [zuletzt zugegriffen am 12.12.24].

sowohl zukünftig als auch im Rahmen der retrospektiven Bewertung, in die Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen. Es ist wichtig, die Erfahrungen der Pandemie aufzuarbeiten und Lehren für zukünftige Krisen zu ziehen. Dabei muss zwingend berücksichtigt werden, dass die Lagebeurteilung und die getroffenen Maßnahmen im Verlauf der Pandemie immer nur eine Momentaufnahme darstellen und die Situation sich im Laufe der Pandemie weiterentwickelt hat. Eine umfassende und differenzierte Bewertung der Corona-Maßnahmen kann daher nur unter Berücksichtigung aller relevanten Faktoren und unter Einbeziehung unterschiedlicher Perspektiven erfolgen.

4. Dissens und Diskurs

In einer Epidemie, wenn der politische Wunsch der fachlichen ärztlichen Expertise widerspricht, ist ein ausgewogener und transparenter Ansatz unerlässlich. Ein offener Dialog zwischen politischen Entscheidungsträger:innen und medizinischen Fachleuten muss kontinuierlich stattfinden, wobei die medizinische Expertise klar und verständlich kommuniziert werden muss. Dies ermöglicht sowohl der Bevölkerung als auch insbesondere den politischen Entscheidungsträger:innen die wissenschaftliche Grundlage und die potenziellen Folgen ihrer Entscheidungen zu verstehen. Politische Entscheidungen sollten so weit wie möglich auf wissenschaftlichen Erkenntnissen und Daten basieren (*evidence-based policy*). Dabei haben bevölkerungsmedizinische Fachleute die Aufgabe, fundierte Empfehlungen auszusprechen, die auf aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen.

Sowohl die Politik als auch bevölkerungsmedizinische Fachleute sollten die Öffentlichkeit immer umfassend über die Gründe ihrer Entscheidungen und Empfehlungen informieren. Eine transparente Kommunikation trägt dazu bei, das Vertrauen der Bevölkerung zu erhalten und die Einhaltung der Maßnahmen zu fördern. Es sollte versucht werden, einen Konsens zu finden, der sowohl den politischen Realitäten als auch den medizinischen Notwendigkeiten gerecht wird. Dies kann durch Kompromisse und Anpassungen erreicht werden, die die Gesundheit der Bevölkerung nicht gefährden.

Unabhängige Beratungsgremien, bestehend aus Expert:innen verschiedener Disziplinen, können auf der Ebene des Bundes, der Länder und Kommunen eingerichtet werden, um Empfehlungen abzugeben und sicherzustellen, dass bevölkerungsmedizinische Expertise in die politischen Entscheidungsprozesse ein-

fließt. Alle Entscheidungsträger:innen sollten auch langfristige gesundheitliche Auswirkungen berücksichtigen und nicht nur kurzfristige politische Ziele verfolgen. Dies erfordert eine vorausschauende Planung und die Bereitschaft, unbequeme, aber notwendige Maßnahmen zu ergreifen.

Alle getroffenen Entscheidungen der Behörden müssen gut dokumentiert und nachvollziehbar sein. Es sollte klar sein, wer für welche Entscheidung verantwortlich ist, um Rechenschaft ablegen zu können und zukünftige Verbesserungen zu ermöglichen. Durch die Umsetzung dieser Schritte wird ein ausgewogenes Vorgehen sichergestellt, dass sowohl die politische Realität als auch die bevölkerungsmedizinische Notwendigkeit berücksichtigt, um die bestmöglichen Ergebnisse für die Gesundheit der Bevölkerung zu erzielen. Während der Corona-Pandemie in Deutschland gab es mehrere Fälle, in denen Rechtsgrundlagen und fachliche sowie ärztliche Empfehlungen im Widerspruch zueinanderstanden und zu erheblichen rechtlichen und ethischen Diskussionen führten:

Maskenpflicht. Während der Pandemie empfohlen viele medizinische und andere Fachleute zu Beginn das Tragen von Masken in öffentlichen Räumen, um die Verbreitung des Virus zu reduzieren. Besonders die Verzögerung und Uneinheitlichkeit in der rechtlichen Umsetzung der Maskenpflicht verdeutlicht die Herausforderungen, die mit föderalen Strukturen verbunden sind. Unterschiedliche Regelungen auf Bundes- und Länderebene führten nicht nur zu Verwirrung in der Bevölkerung, sondern auch zu Kritik an der Effektivität der Maßnahmen.

Schulschließungen. Virolog:innen und Epidemiolog:innen rieten außerdem zu längeren Schulschließungen und dem Wechsel zu digitalem Unterricht, um die Ausbreitung des Virus einzudämmen. Die Umsetzung dieser Empfehlungen stieß jedoch auf erhebliche Widerstände, da die Schulpflicht und das Recht auf Bildung hohe Priorität haben und die organisatorischen Herausforderungen des Fernunterrichts nicht sofort bewältigt werden konnten. Die Schulschließungen und der Wechsel zu digitalem Unterricht offenbarten zudem die infrastrukturellen und organisatorischen Defizite im Bildungssystem, die durch die Pandemie verstärkt wurden. Hier stand das Recht auf Bildung und die Schulpflicht im Spannungsfeld zu gesundheitlichen Schutzmaßnahmen, was die Umsetzung der Empfehlungen zusätzlich erschwerte.

Kontaktbeschränkungen. Die Empfehlung von Fachleuten, soziale Kontakte stark zu reduzieren, um die Infektionszahlen zu senken, stand im Konflikt mit dem verfassungsrechtlich verankerten Grundrecht auf Versammlungsfreiheit.

Die daraus resultierenden Rechtsverordnungen der Bundes- und Landesbehörden mussten immer wieder angepasst und durch gerichtliche Entscheidungen überprüft werden, was zu Unsicherheiten in der Bevölkerung führte und das Vertrauen in die Maßnahmen beeinträchtigen konnte.

Impfpriorisierung. Während bevölkerungsmedizinische Fachleute eine Priorisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen für die Impfung empfahlen, um besonders gefährdete Personen zu schützen, gab es rechtliche und ethische Diskussionen über die Umsetzung dieser Priorisierung und eine mögliche Impfpflicht für bestimmte Berufsgruppen oder allgemein. Dies führte zu Debatten über die Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit.

Lockdowns. Fachleute empfahlen strenge Lockdowns, um die Infektionsketten zu durchbrechen. Die rechtliche Umsetzung dieser Empfehlungen bedeutete jedoch erhebliche Eingriffe in das Wirtschaftsleben und führte zu umfangreichen Diskussionen über die Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit solcher Maßnahmen im Kontext von Grundrechten und wirtschaftlichen Existenzen. Dabei wurden Ansprüche und Kritik insbesondere auf die lokalen Behörden projiziert.

Diese Widersprüche zwischen Rechtsgrundlagen und fachlich sowie ärztlichen, bevölkerungsmedizinischen Empfehlungen erforderten ständige Abwägungen und Anpassungen, um sowohl die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen als auch die verfassungsrechtlichen Grundsätze zu wahren. Der Umgang mit diesen Herausforderungen zeigte die Komplexität der Pandemiebewältigung und die Notwendigkeit eines ständigen Dialogs zwischen bevölkerungsmedizinischen Fachleuten, politischen Entscheidungsträger:innen und der Justiz.

5. Zusammenfassung

Während der Pandemie war die dynamische Anpassung von Maßnahmen unerlässlich, um auf die sich ständig verändernde Situation zu reagieren und die Effektivität der Maßnahmen zu gewährleisten. Diese Anpassungsfähigkeit ermöglichte es, die Maßnahmen kontinuierlich zu evaluieren und anzupassen, wodurch ihre Wirksamkeit verbessert wurde. Ein breites Spektrum an Bedürfnissen, von der Bildung bis hin zur Gesundheitsversorgung, wurde durch diese Maßnahmen abgedeckt, um den vielfältigen Anforderungen der Bevölkerung gerecht zu werden.

Die Flexibilität der Rechtsregelungen spielte dabei eine zentrale Rolle. Sie ermöglichte es den Gesundheitsämtern, flexibel auf die Herausforderungen der Pandemie zu reagieren und entsprechend zu handeln. Diese Flexibilität war besonders wichtig, um lokale Gegebenheiten und spezifische Herausforderungen zu berücksichtigen. Dabei waren die aktive Beteiligung und Analyse durch die lokalen Gesundheitsbehörden von entscheidender Bedeutung. Ihre Expertise und ihr tiefgehendes Verständnis der lokalen Gegebenheiten trugen wesentlich dazu bei, die Maßnahmen effektiv umzusetzen und an die jeweiligen Bedürfnisse anzupassen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der bevölkerungsmedizinischen Entscheidungen war die Minimierung der gesundheitlichen und sozialen Folgen der Pandemie, während wirtschaftliche Entscheidungen weniger Einfluss auf die fachärztlichen Entscheidungen hatten. Die kontinuierliche Anpassung der Maßnahmen trug dazu bei, diese negativen Auswirkungen so gering wie möglich zu halten. Eine nationale Strategie die unterschiedliche bevölkerungsmedizinische Themen umfasst und eine zentrale nationale Institution zur Förderung einer landesweiten Strategie im Bereich der öffentlichen Gesundheit wurden in der Pandemie als essenziell notwendig erkannt. Ziel muss sein, ein datengestütztes System zur Messung der Gesundheit der Bevölkerung und der Ergebnisse von Interventionen im Bereich der öffentlichen Gesundheit zu entwickeln und zu implementieren.

Schließlich muss die Notwendigkeit der Stärkung der lokalen Gesundheitsbehörden betont werden. Diese müssen ihr Engagement in der gemeindebezogenen Bevölkerungsmedizin verstärken, um auf zukünftige Gesundheitskrisen besser vorbereitet zu sein und die Gesundheit der Bevölkerung nachhaltig zu verbessern. Durch die Kombination aus nationaler Strategie und lokaler Expertise kann ein effektives und resilienteres öffentliches Gesundheitssystem geschaffen werden, das sowohl auf aktuelle als auch auf zukünftige Herausforderungen adäquat reagieren kann.

Literatur

Eitze, Sarah/Felgendreff, Lisa/Korn, Lars/Sprengholz, Philipp/Allen, Jennifer/Jenny, Miriam A./Wieler, Lothar H./Thaiss, Heidrun/De Bock, Freia/Betsch, Cornelia: »Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen im ersten Halbjahr der Coronapandemie: Erkenntnisse aus dem Projekt COVID-19 Snapshot Monitoring (COSMO)«, in: Bundesgesundheitsblatt Gesundheitsforschung Gesundheitsschutz 64 (2021), S. 268-27

Im Zeichen der Krise: Deutungs- und Legitimitätskonflikte in der Covid-19-Pandemie

André Biermann, Stefan Kaufmann

1. Einleitung: Die Krise als Deutungs- und Legitimitätskonflikt

In demokratischen Gesellschaften bedürfen politische und behördliche Entscheidungen der Legitimation. Legitimation durch Verfahren (Luhmann 1969) mag häufig hinreichen, bei Notfallmaßnahmen, die, wie während der Covid-19-Pandemie, das öffentliche und private Leben weitreichend einschränken, genügt dies nicht. Explizite Rechtfertigungen werden erforderlich, Kritik wird erwartbar. Dies zeigte sich auch im Verlauf der Pandemie: Umstritten war, welche Risiken mit dem Virus und seinen Varianten einhergehen, welche Werte, Rechte, Güter und Interessen vorrangig schützenswert sind und entsprechend auch, ob die Maßnahmen hinreichend sind, zu weit gehen oder in die falsche Richtung zielen. Die Pandemie war weit mehr als nur eine Gesundheitskrise – mit ihr gingen vielfältige gesellschaftliche Verwerfungen und Konflikte einher. Sie führte zu Konflikten um Ressourcen und um die Verteilung von Belastungen: Wer erhält materielle oder symbolische Unterstützung, wen treffen die Belastungen etwa in der Sorgearbeit oder im Bildungsbereich? Fragen nach gesellschaftlicher Anerkennung, Marginalisierung und Exklusion wurden virulent und stellten sich in neuer Weise: Sprachliche Marker wie „Systemrelevanz“ verliehen zumindest symbolische Anerkennung, mit „Vulnerabilität“ verschob sich das Konzept gesellschaftlicher Marginalisierung und mit „Ungeimpften“ entstand eine neue Form von Exklusion. Schließlich wird vielfach konstatiert, dass sich in der Pandemie eine gesellschaftliche Polarisierung verschärft habe.

Die weitreichenden gesellschaftlichen Verwerfungen sind nicht zuletzt auf Deutungs- und Legitimitätskonflikte zurückzuführen und als solche zu verstehen, da Deutungen von Gesundheitsrisiken und die Legitimität von Interventionen aufeinander verweisen. Anders formuliert: Die Legitimitätsansprüche, die mit den Rechtfertigungen von Maßnahmen einhergingen, deckten sich nicht mit Legitimitätserwartungen von Teilen der Öffentlichkeit. Man hat es mit Inkompatibilitäten und Konflikten zwischen unterschiedlichen normativen Orientierungen zu tun, die im Zuge massiver Eingriffe in den Alltag aufgebrochen sind. Solche Konflikte manifestierten und reproduzierten sich im öffentlichen Diskurs,

wurden dort verhandelt und angetrieben. Einer soziologischen Analyse, wie wir sie in LegiNot verfolgten, geht es darum, Logik, Muster und Typik solcher Konflikte in der Pandemie empirisch zu rekonstruieren.

Dazu wurde anhand von einigen umstrittenen Notfallentscheidungen das Wechselspiel aus Legitimation und Kritik zu verschiedenen Zeiten der Covid-19-Krise in den Blick genommen.¹ Dieser Blick ist voraussetzungsreich. Er beruht auf konzeptionellen Vorentscheidungen in theoretischer, methodologischer und methodischer Hinsicht, die wir im folgenden Abschnitt (2) darlegen. Und zwar in vier Schritten, in denen auch Anschlüsse oder Abgrenzungen von bisheriger Forschung markiert werden. In einem eher definitorischen Abschnitt bestimmen wir den generellen Zusammenhang zwischen Legitimität und Legitimation und verweisen auf die prinzipielle Konfliktrichtigkeit von Rechtfertigungen bzw. Legitimitätsbemessungen unter den Vorzeichen gegenwärtiger Krisenlagen. In einem zweiten Schritt nehmen wir die grundlegende Idee einer „Soziologie der Rechtfertigung“ (Boltanski/Thévenot 2007) auf, dass Legitimationen von Maßnahmen oder ihrer Kritik nicht radikal kontingent sind, sondern rekonstruierbaren Ordnungszusammenhängen folgen – eben „Rechtfertigungsordnungen“. Um die in Konflikten um Maßnahmen der Pandemiebekämpfung zum Ausdruck kommenden Ordnungen zu erfassen, greifen wir auf das Instrumentarium der Wissenssoziologischen Diskursanalyse zurück. Dies bedeutet, Rechtfertigungsordnungen als Diskurse zu operationalisieren.

(3) Das Wie der Operationalisierung – also die Methode – des Vorgehens wird in einem weiteren Abschnitt vorgestellt.

(4) Am Beispiel der Frühphase der Pandemie (31. Januar bis 10. März 2020) werden drei unterschiedliche Aspekte unserer Untersuchung dargestellt. Erstens begreifen wir Notlagen als Irritationsergebnisse. Dies schärft den Blick dafür, dass die Covid-19-Pandemie bereits in der Frühphase heterogene Deutungen evozierte, die mit unterschiedlichen Legitimitätsmaßstäben verbunden sind. Methodologisch, dies das zweite Moment, legen wir offen, wie der Schritt von konkreten Deutungen bzw. Äußerungen zu übergeordneten diskursspezifischen Aussagen vollzogen wurde. Drittens verweisen wir sehr knapp auf einige der im

¹ Der Zuschnitt und die Durchführung der Erhebung und Auswertung im Rahmen des vom Bundesbildungsministerium geförderten Forschungsprojekts „LegiNot“ erfolgte im Wesentlichen durch André Biermann. Lisa Ambs wirkte an der formalen Korrektur des Textes mit, ihr sei an dieser Stelle ausdrücklich für ihre wertvolle Arbeit zu danken.

Rahmen des Projektes freigelegten Diskurse, die analog zu Rechtfertigungsordnungen als jeweils andere Legitimationsrahmen fungieren.

(5) Ausführlich dargestellt wird einer dieser Diskurse: der rationalistische Diskurs, der den zentralen Legitimationsrahmen zur Rechtfertigung von Anti-Corona-Maßnahmen bildete. Was das Konzept der Rechtfertigungsordnung impliziert, gilt auch für die Konzeptualisierung von Diskursen als spezifischen Legitimationsrahmen: Sie verweisen nicht schlicht auf unterschiedliche Wertorientierungen, vielmehr umfassen sie unterschiedliche Dimensionen, die von spezifischen Risikovorstellungen bis zu Subjektpositionierungen reichen. Diese Dimensionen lassen sich einerseits tabellarisch erfassen, zugleich aber macht eine plausible Rekonstruktion eines Diskurses, wie am rationalistischen aufgezeigt wird, eine narrative Struktur der Diskurse erkennbar. Legitimationen unterliegen Prüfungen und Kritik. Im Rückgriff auf die Prüfungs- und Kritikkonzepte einer Soziologie der Rechtfertigung (Boltanski/Thévenot 2007) bzw. einer Soziologie der Kritik (Boltanski 2010) stellen wir die Spezifik rationalistischer Legitimation dar, indem wir sie mit Formen der Kritik aus anderen Diskursen kontrastieren.

(6) Abschließend erfolgt eine Einordnung der diskursanalytischen Erkenntnisse zur Dynamik von öffentlichen Legitimitäts- und Deutungskonflikten im Rahmen der Pandemie. Praxisorientiert stellt sich die Frage, inwiefern die Heterogenität diskurspezifischer Legitimitätsmaßstäbe eine spezifische Herausforderung für die kommunikative Bewältigung von Notlagen darstellt und wie behördliche Krisenkommunikation damit umgehen kann.

2. Empirische Legitimitätsforschung: Rechtfertigungsordnungen und Legitimationsdiskurse

2.1. Legitimität und Legitimation

Legitimation meint die Rechtfertigung eigenen Handelns durch den Rekurs auf übergeordnete Ziel- oder Wertvorstellungen (Lucke 1995: 57). Diese Ziel- oder Wertvorstellungen bringen spezifische Maßstäbe für Legitimität zum Ausdruck. Legitimation verweist daher unmittelbar auf Legitimitätsansprüche: „*Legitimation is a normative process characterized by actors seeking to justify their identities, practices, or institutional designs. These justifications constitute legitimacy claims*“ (Reus-Smit 2007: 159). Behördliche Legitimation stellt folglich auf die Aufrechterhaltung, Stabilisierung oder auch Erhöhung der Legitimität des Verwaltungshandelns ab (Bogumi/Kuhlmann 2015; Kuhlman et al. 2023: 73). Und

umgekehrt gilt, „dass die Legitimität und damit längerfristige Stabilität von Institutionen [...] eng mit dem Handeln der öffentlichen Verwaltung [...] verbunden ist“ (Bogumi/Kuhlmann 2015: 238). Entsprechend gilt institutionelles Vertrauen zugleich als Indikator von Legitimität wie als wichtige Ressource zur Bewältigung von Notlagen (Jäckle/Wagschal 2023). Vertrauen ist quasi die generalisierte Annahme, dass Institutionen legitim handeln – anders ausgedrückt: *„Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed systems of norms, values, beliefs, and definitions“* (Suchman 1995: 574).

Die empirische Legitimitätsforschung geht für westeuropäische Gesellschaften seit längerem von einer „Pluralisierung der Legitimitätskriterien“ (Nullmeier/Nonhoff 2010: 36) aus. Normative Maßstäbe zur Beurteilung von politischen und behördlichen Entscheidungen vervielfältigen sich, sie werden heterogener. Auch bei Notfallmaßnahmen und damit verknüpften Rechtfertigungen ist davon auszugehen, dass ein Teil der Bevölkerung die mit den Entscheidungen verknüpften Ansprüche nicht mitträgt oder auch ablehnt. Legitimationskonflikte werden erwartbar. Empirisch zeigt sich dies bei der Covid-19-Pandemie in einem tendenziellen Legitimitätsschwund. Indikator dafür sind Umfragen, die anzeigen, dass politischen Akteuren die Gemeinwohlorientierung abgesprochen wird (Nida-Rümelin 2021: 21 f.), das institutionelle Vertrauen über den Verlauf der Covid-19-Pandemie eine abnehmende Tendenz aufweist (Jäckle/Wagschal 2023: 74; Betsch et al. 2022: 19; Best et al. 2023: 31), einschlägige Maßnahmen über die Zeitachse hinweg als weniger „gerechtfertigt“ wahrgenommen werden (Nida-Rümelin 2021: 20) oder ein relevanter Anteil der Bevölkerung unzufrieden auf das behördliche Management der Coronakrise zurückblickt (Nida-Rümelin 2021: 30). Für die Legitimität relevant sind zudem Indikatoren, die anzeigen, dass etwa die Wissenschaft nicht als „hilfreich“ bei der Pandemiebewältigung erachtet wurde (Giebler et al. 2021: 37), oder die direkt eine abnehmende Anerkennung des politischen Systems zum Ausdruck bringen (Best et al. 2023: 22). Teile der empirischen Legitimitätsforschung weisen gar auf „grundsätzliche Legitimitätsdefizite“ (Kneip/Merkel 2022: 372) zumindest auf Ebene der kommunikativen Bewältigung der Pandemie hin, die sich in kritischen Beurteilungen wie „Moralisierung“, „Szientifizierung“ und „Polarisierung“ (Merkel 2021: 7 ff.) äußerte.

2.2. Deutungs Offenheit

Legitimationskonflikte um die Maßnahmen resultierten nicht zuletzt aus einem spezifischen Charakteristikum der Covid-19-Pandemie: Die Gefährdungen waren durch eine besondere „Deutungs Offenheit“ (Amlinger/Nachtwey 2021: 15) geprägt. Dies gilt sowohl auf der Primärebene der Gefährdung durch die Pandemie als auch auf der Sekundärebene der Gefährdung durch Nebenfolgen. Kennzeichnend für die Pandemie waren mangelnde Erfahr- und Wahrnehmbarkeit, sachliche, soziale, räumliche und zeitliche Entgrenzung der Notlage sowie die Komplexität des Zusammenspiels von unterschiedlichen Gefährdungen und Interventionen. Es handelte sich um eine Gefährdung vom Typus *systemischer Risiken* (Bonß 2022; Schweizer 2023). Konflikte entspannen sich mithin bereits als Deutungs- und Risikokonflikte (Reckwitz 2020) über die Frage, welche Gefährdungen überhaupt als ernstzunehmende Risiken adressiert und für institutionelle Entscheidungen relevant werden sollten. Durch Konflikte gekennzeichnet war dann auch die Frage, wie die Entscheidungen, ebenso mit Blick auf die Nebenfolgen, ausgerichtet sein sollten. Sind Grundrechtseingriffe durch Notfallmaßnahmen meist ohnehin schon schwerwiegend, so führt Deutungs Offenheit zu einem zusätzlichen Legitimationsaufwand auf den verschiedenen Ebenen des Katastrophenmanagements.

Derartige Notlagen und damit einhergehende Konflikte (Fischer 2010) irritieren gesellschaftliche Selbstverständnisse, sie wirken als Irritationsereignisse, die Anlässe für eine gesteigerte gesellschaftliche Reflexivität sind. Als selbstverständlich vorausgesetzte Normen, Werte und Wirklichkeitsvorstellungen werden hinterfragt, damit auch die Maßstäbe, was als legitim gelten kann und was nicht. Diese Freisetzung von Reflexivität in der Aktualisierung zuvor latent bleibender Wert- und Wirklichkeitsvorstellungen und damit verknüpfter Legitimitätsmaßstäbe lässt sich als Übergang von einem *praktischen* zu einem *metapragmatischen* Register fassen (Boltanski 2010: 97, 106). In den „praktischen Momenten geben sich die Personen alle Mühe, drohende Ungewißheit zu meiden, zu diesem Zweck ignorieren sie die unterschiedlichen Interpretationen über das Geschehen, vor allem aber schließen sie die Augen vor abweichendem Verhalten, das Ungewißheitsfaktoren Einlaß gewähren könnte“ (Boltanski 2010: 97). Auch in diesen Situationen des *praktischen Registers* alltäglicher Routine existiert folglich ein Bewusstsein davon, dass sich Deutungen der Wirklichkeit grundlegend voneinander unterscheiden mögen. Allerdings wird dies zugunsten der gemeinsamen

Bewältigung von Deutungs- oder Handlungsproblemen latent gehalten. Dies gelingt, solange aufkommende Irritationsmomente – etwa ein plötzlicher Wutanfall – als Ausdruck einer nicht beachtenswerten Abweichung übergangen werden können.

Gelingt dies nicht, greift das *metapragmatische* Register: Dieser Modus der Handlungskoordination zeichnet sich durch ein „gehobenes Reflexionsniveau [aus], auf dem die Aufmerksamkeit der Teilnehmer sich von der zu bewältigenden Aufgabe weg auf die Frage verlagert, wie das, was abläuft, zu qualifizieren bzw. zu kennzeichnen sei. Ihre Aufmerksamkeit wendet sich nun der gemeinsamen Handlung selbst zu, ihren Modalitäten, den Bedingungen ihrer Möglichkeit, den Formen, in die sie sich einschreibt. Was man gerade noch tat, als täte man es gemeinsam, scheint sich nicht mehr von selbst zu verstehen“ (Boltanski 2010: 106). Implizit oder explizit bedeutet dies die Zuwendung zur Frage, „was es mit dem, was ist auf sich hat, und, damit unauflöslich verbunden, was wichtig, wertvoll, zu respektieren und besonders zu beachten ist“ (Boltanski 2010: 91).² Die Ungewissheit, die mit diesem Übergang zur metapragmatischen Ebene freigesetzt wird, ist für Boltanski „zugleich deontischer und semantischer Art“ (Boltanski 2010).

2.3. Rechtfertigungsordnungen

Die Beantwortung dieser metapragmatischen Frage nach dem epistemisch *und* normativ Gültigen, so Boltanski, unterliege dann einem besonderen Rechtfertigungsimperativ, der an übergeordnete, verallgemeinerungswürdige Wirklichkeits- und Wertvorstellungen anschließt. Diese Vorstellungen und die damit verknüpften Legitimitätsmaßstäbe lassen sich als „Gemeinwesen“ oder auch „Rechtfertigungsordnung“ (Boltanski/Thévenot 2007: 93, 108) fassen.³ Um Gültigkeit für ihre eigene Position zu erlangen – so die Annahme – müssen Akteure in einer

² Dennoch steht außer Frage, dass Notfallhandeln und Krisenmanagement weitgehend auf eingespielten Deutungsroutrinen und damit dem „praktischen Register“ der alltäglichen Problembewältigung beruhen muss, um erfolgreich zu sein.

³ In der deutschsprachigen Ausgabe von „De la justification“ werden „Rechtfertigungsordnung“, „Gemeinwesen“ und „Polis“ als Übersetzungen des in der Originalversion verwendeten Begriffs „Cité“ an vielen Stellen synonym gebraucht. Tanja Bogusz (2010: 47) weist allerdings zurecht auf das Spannungsfeld zwischen der statischen Konnotation von „Polis“, „Gemeinwesen“ sowie „Cité“ und dem offeneren Konzept der Rechtfertigungsordnung hin.

öffentlichen Auseinandersetzung auf die je spezifischen Legitimitätskriterien einer Rechtfertigungsordnung als Referenzpunkt Bezug nehmen. Das soziologische Anliegen besteht dann in der Rekonstruktion der verschiedenen, von den gesellschaftlichen Akteuren selbst hervorgebrachten Rechtfertigungsordnungen und den darin eingelassenen je spezifischen Legitimitätsmaßstäben. Es geht – mit Boltanski ausgedrückt – um „die Klärung der normativen Positionen, auf die die Akteure sich beim Kritisieren oder aber beim Rechtfertigen angesichts einer Kritik stützen können“ (2010: 48).

Boltanski/Thévenot rekonstruierten in *Über die Rechtfertigung* weitgehend anhand klassischer Texte der politischen Philosophie Rechtfertigungsordnungen, auf die in Konfliktfällen in demokratischen Öffentlichkeiten vorrangig Bezug genommen wird. Sie arbeiteten sechs klassische Gemeinwesen heraus – Markt, Industrie, Inspiration, Haushalt, Ehre, Zivilgesellschaft –, die sie in späteren Arbeiten um weitere ergänzten: die projektbasierte (Boltanski/Chiapello 2003) und die grüne Rechtfertigungsordnung (Thévenot et al. 2011). Gemeinwesen umfassen jeweils spezifische Werte, Verhaltensnormen und Beziehungsmuster. Im Gemeinwesen der „industriellen“ Rechtfertigungsordnung (Boltanski/Thévenot 2007: 167 f.) etwa gelten Effizienz und Funktionalität als zentrale Prinzipien von Güte. Entsprechend erhalten „Wesen“ (Menschen, Artefakte, Entscheidungen) im besonderen Maße Anerkennung, die Leitwerte wie Leistungsfähigkeit, Objektivität oder Reproduzierbarkeit zum Ausdruck bringen. Demgegenüber gelten im „Gemeinwesen der Inspiration“ (Boltanski/Thévenot 2007: 120) eben Inspiration und auch Kreativität oder Erleuchtung als zentrale Prinzipien. Legitimität können Entitäten beanspruchen, die Subjektivität, Einzigartigkeit oder existentielle Tiefe zum Ausdruck bringen. Gleichwohl gebe es gemeinsame Legitimitätskriterien, die für alle Formen legitimer Gemeinwesen gelten, darunter etwa das Prinzip des gemeinsamen Menschseins (Boltanski/Thévenot 2007: 108).⁴ Solche Gemein-

⁴ Umgekehrt gibt es für Boltanski/Thévenot Rechtfertigungsweisen, die für den Status als Rechtfertigungsordnung disqualifiziert sind, wie etwa die Eugenik. Diese widerspreche mit der Differenzierung von lebenswertem und lebensunwertem Leben dem Prinzip des gemeinsamen Menschseins, das die zentrale Anforderung an anererkennungswürdige Gemeinwesen ist. Ähnliches gilt auch für verschwörungsorientierte Formen der Rechtfertigung. In dieser Form der Kritik wird ein grundlegender „Generalverdacht“ gegenüber institutionalisierten Sprecherpositionen (etwa: anerkannte Expert:innen, Politiker:innen, Richter:innen, Polizist:innen oder Verwaltungsbeamt:innen) gehegt. Diese seien entweder „Marionetten“ dahinterliegender Mächte oder verschleierte ihre wahren

wesen haben unterschiedliche historische Ursprünge, sie existieren aber Nebeneinander – selbst in einem Unternehmen etwa, das prinzipiell dem Markt unterworfen ist, können in unterschiedlichen Abteilungen jeweils andere Rechtfertigungsordnungen dominant sein (Diaz-Bohne 2018: 141-210).

Boltanski/Thévenot gehen davon aus, dass Rechtfertigungsordnungen zwar kontingent, aber nicht zufällig sind: Sie lassen sich typisieren und es erscheint unwahrscheinlich, dass es eine beliebig hohe Anzahl verschiedener Rechtfertigungsordnungen geben kann. Es verwundert daher nicht, dass die von ihnen herausgearbeiteten Rechtfertigungsordnungen in deduktiver Weise verwendet, also bereits vor einer Datenerhebung als heuristisches Modell der Analyse herangezogen werden. Boltanski/Thévenot allerdings betonen, dass die von ihnen rekonstruierten Rechtfertigungsordnungen weder als abgeschlossen (Boltanski/Thévenot: 57) noch deduktionistisch zu verstehen sind (Boltanski 2010: 90). Um an diese Überlegungen anzuschließen, übersetzen wir die grundlegenden Konzepte einer *Soziologie der Rechtfertigung* in eine Wissenssoziologische Diskursanalyse. Einige Aspekte, um Anschlüsse, Übersetzungen und Verschiebungen zu begründen und zu markieren, werden im folgenden Abschnitt skizziert. Vorweg sei gesagt, dass der wesentliche Grund, auf die Wissenssoziologische Diskursanalyse (vgl. insbesondere Keller 2008) zu setzen, darin liegt, dass sie ein elaboriertes Instrumentarium zur Analyse öffentlicher Diskurse bereitstellt.

2.4. Legitimationsdiskurse

In der Legitimitätsforschung gewinnen Ansätze an Relevanz, die an das Gemeinwesen gesetzte normative Beurteilungsmaßstäbe von innen, das heißt, aus den Deutungspraktiken der gesellschaftlichen Akteure selbst, rekonstruieren. Diese setzen sich gezielt ab von Verfahren der externen Beurteilung, etwa durch Demokratieexpert:innen in „Demokratiebarometern“ oder von deduktiven Ansätzen, in denen die Legitimitätsmaßstäbe durch Fragebogenitems bereits vorgegeben sind (Barnickel 2021: 34 ff.). Gefordert ist folglich ein offener, an die gesellschaftliche Semantik ansetzender Zugang zum Feld. Entsprechend wird Legitimationsforschung in Anlehnung an die Wissenssoziologische Diskursanalyse als

Machtinteressen. Dies impliziert, dass staatliche Sprecherpositionen aus dem Prozess der Meinungsbildung ausgeschlossen werden. Damit reihen sich Verschwörungsdiskurse in „Bewertungsmodi [ein, die] nicht mit dem Erfordernis der allen Menschen gemeinsamen Würde vereinbar sind“ (Boltanski/Thévenot 2007: 116).

Deutungsmusteranalyse begriffen (Nullmeier/Nonhoff 2010: 39). Deutungsmuster sind „typisierende und typisierte Interpretationsschemata“ (Keller 2008: 240) zur „Organisation der Wahrnehmung von sozialer und natürlicher Umwelt in der Lebenswelt des Alltags“ (Lüders/Meuser, zit. n. Keller 2008: 240). Auf die Pandemie gemünzt, steht im Zentrum die Frage nach der Deutung des Problems, also nach der je spezifischen Gefährdungs- bzw. Risikodeutung.

In solchen Problemdeutungen verschränken sich epistemische (etwa: „Es ist ernst“) mit normativen Ansprüchen (etwa: „Nehmen Sie es auch ernst“).⁵ Diese Verschränkungen können unterschiedlicher Art sein. Wenn etwa eine Maßnahme, wie das Maskentragen als Verkörperung von „*Solidarität*“ (DF 1) oder als Ausdruck von „*Rücksichtnahme*“ (DF 2) legitimiert wird, setzt die Legitimation explizit auf die normative Komponente, dies setzt aber (epistemisch) voraus, dass Maskentragen schützt; wird hingegen die Skepsis gegenüber Anti-Corona-Maßnahmen mit dem Deutungsmuster von Covid-19 als „*Alltagsrisiko*“ legitimiert, beruft man sich auf die epistemische Dimension (DF 3, DF 4).⁶ Eine andere Form der Verschränkung ergibt sich, wenn das Tragen von Schutzmasken im öffentlichen Raum abgelehnt wird, da es „*keine wissenschaftliche Evidenz [gibt], dass das irgendeinen Sinn hätte*“ (DF 5) und die Praxis des Maskentragens in asiatischen Ländern lediglich ein „*kultureller Hintergrund*“ (DF 6) oder ein „*Akt der Höflichkeit*“ (DF 7) sei: Normativ wird einer bestimmten Wissensform (hier der wissenschaftlich abgesicherten Evidenz) mehr Gültigkeit zugeschrieben als einer anderen Erkenntnisweise (hier dem kulturspezifischen Alltagswissen).

Das Legitimationspotenzial solcher Deutungsmuster liegt darin, dass ihre Ansprüche an übergeordnete Wertbezüge bzw. Prinzipien anschließen. Als Elemente von jeweils spezifischen Diskursen sind Deutungsmuster und Diskurse als sinnhafte Zusammenhänge konstitutiv aufeinander bezogen. Diskursanalytisch lassen sich somit übergeordnete Wertbezüge analog zu den Rechtfertigungsordnungen als Diskurse fassen. In der Legitimationsforschung wird diese diskursive Wende mit Begriffen wie „legitimitätsfähige Deutungsmuster“ (Stachura 2005:

⁵ Vgl. für beide Zitate die bekannte Fernsehansprache von Angela Merkel am 18.03.2020. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/fernsehansprache-von-bundeschkanzlerin-angela-merkel-1732134> [zuletzt zugegriffen am 16.06.2025].

⁶ DF = Diskursfragment. Ein Verzeichnis der im Aufsatz angeführten Diskursfragmente findet sich – nummeriert nach ihrem Erscheinen im Text – im Anhang.

69), „Legitimationsnarrative“ (Dammayer et al 2015: 23) oder mit „Legitimationsdiskurse“ (Schneider 2010b: 77) und „Legitimitätsdiskurse“ (Schneider 2010a: 47) gefasst. Legitimationsdiskurse sind „die gemeinsame diskursive Grundlage der Konfliktparteien, also so etwas wie ein Magnet, an dem sich die konkurrierenden Positionen in ihren Konzepten, ihrer Begriffswahl und ihren Begründungsstrategien ausrichten“ (Bogner/Menz 2021: 113 f.).⁷ Diese Bestimmung erfasst die potentielle Konflikthaftigkeit von Legitimationsdiskursen, was durchaus den Befunden von Boltanski/Thévenot entspricht. Die kohärente Ausrichtung resultiert insbesondere daraus, dass innerhalb einer je spezifischen Rechtfertigungsordnung das „Partikulare“ als das zu Verachtende dem „Allgemeinen“, Erstrebenswerten entgegengesetzt wird (Boltanski/Thévenot 2007: 21). So etwa wäre im „solidarischen Diskurs“ das Feiern von Corona-Partys als Ausdruck eines rücksichtslosen, partikularen Egoismus ausgewiesen, während umgekehrt das freiwillige Tragen von Masken als tugendhaft, als aner kennungs- und damit verallgemeinerungswürdiger Ausdruck der Solidarität erachtet wird. Im „sensualistischen Diskurs“, der auf Bauchgefühl und individuell bestimmten Gesundheitsschutz setzt, würde das Feiern hingegen als Ausdruck von aner kennungswürdiger Autonomie und Selbstbestimmung gelten, ein Verbot hingegen als Zumutung und Angriff auf Autonomie und Freiheit gedeutet.

Mit der Verschiebung auf die Diskursebene und der Spezifizierung auf die Konflikte im Rahmen der Covid-19-Pandemie ergibt sich auch ein anderer Zuschnitt der Rechtfertigungsordnungen. Für den „solidarischen Diskurs“ und den „sensualistischen Diskurs“, die Ergebnisse der Wissenssoziologischen Diskursrekonstruktion sind, finden sich keine direkten Entsprechungen in der Soziologie der Rechtfertigung. Man könnte versucht sein, sie einerseits in das zivilgesellschaftliche Gemeinwesen und andererseits in das Gemeinwesen der Inspiration einzuordnen,⁸ sie sind aber deutlich enger und spezifischer zugeschnitten. Mehr noch: Andere Legitimationsdiskurse wie der „pragmatistische“ liegen quer zu den Ordnungen bei Boltanski/Thévenot. Insofern sind die Rechtfertigungsordnungen, die eine Soziologie der Rechtfertigung vorschlägt, nicht nur nicht abgeschlossen, sie konfigurieren sich auch je nach Konfliktlage anders.

⁷ Bogner/Menz sprechen von „Thematisierungsweisen“, nicht von Diskursen. Die Definition kann aber bruchlos auf unser Verständnis von Diskurs übertragen werden.

⁸ Vgl. zu solchen Versuchen, Ergebnisse des Projekts nach diesem Muster zuzuordnen Haverkamp/Kaufmann (2025: 434 f.).

3. Operationalisierung: Methoden

Eine Rechtfertigungsordnung als Diskurs zu fassen bedeutet – um nochmals eine etwas abstraktere, der Wissenssoziologischen Diskursanalyse entspringende Definition einzubringen –, diese zu operationalisieren als „Komplex von Aussageereignissen und darin eingelassenen Praktiken, die über einen rekonstruierbaren Strukturzusammenhang miteinander verbunden sind und spezifische Wissensordnungen der Realität prozessieren. Dieser Strukturzusammenhang umfasst die den Ereignissen gemeinsamen Regeln und Ressourcen der Diskursformation“ (Keller 2008: 234 f.). Die Frage ist, wie man in rekursiv angelegten Interpretationsprozessen von konkreten Äußerungen zu Diskursen gelangt.

Beginnen lässt sich mit der Differenz von Äußerung und Aussage: „Gegenüber einer Äußerung meint Aussage bereits eine Ebene des Typischen und Typisierbaren: die gleiche Aussage kann in ganz unterschiedlichen Äußerungen und situativ singulären Gestalten getroffen werden“ (Keller 2008: 235 f.). Überdies ist in einzelnen Dokumenten „nicht notwendig nur ein einziger Diskurs, und dieser noch dazu vollständig repräsentiert“; man hat es folglich nur mit „Diskursfragmenten“ zu tun, „die kompatible Teilstücke von Diskursen“ beinhalten (Keller 2011: 113). Die Kernaufgabe der Forschenden ist demnach, zunächst als bloße Äußerungen vorliegende Kommunikate als typisierbare Aussagen zu rekonstruieren.

Ein Konzept, diese typisierbaren Elemente zu fassen, stellt das Interpretationsrepertoire dar.⁹ Einschließlich der bereits eingeführten Konzepte des Deutungsmusters umfasst dieses Repertoire den „typisierbaren Kernbestand an Grundaussagen eines Diskurses“ (Keller 2011: 46) und enthält diejenigen Bausteine, welche innerhalb eines Diskurses „für die Interpretation von Handlungen, der eigenen Person und gesellschaftlicher Strukturen im Sprechen verwendet werden“ (Potter/Wetherell, zit. n. Keller 2011: 46).

Die Auswahl geeigneter Diskursfragmente¹⁰ orientierte sich an den methodischen Prämissen der hermeneutischen Wissenssoziologie (Keller 2008:

⁹ Eine Erläuterung der einzelnen Elemente des Interpretationsrepertoires findet sich bei Keller (2008: 234 f.).

¹⁰ Bei Diskursfragmenten handelt es sich um Äußerungen – häufig als Ausschnitt von umfassenderen Dokumenten – die als diskurstypische Aussagen gelten können. Entsprechend gibt es keine Identität von Dokument und Fall: So kommt es vor, dass in einem betrachteten Dokument (Beispiel: Presseerklärung) Fragmente verschiedener Diskurse zu

268; Reichertz/Schröer 1994). Demnach ist im Idealfall auf non-reaktive und nicht-standardisierte Daten zurückzugreifen, da diese „widerstandsfähiger gegenüber den abgelagerten Vorurteilen des Interpreten“ (Reichertz/Schröer 1994: 69) seien. Dementsprechend wurden zur Betrachtung der Rechtfertigung von politischen Entscheidungen, aber auch ihrer Kritik, öffentlich zugängliche Kommunikate erhoben, die schwerpunktmäßig im Zeitraum vom 31. Januar 2020 (Ausrufen des Gesundheitsnotstandes durch die WHO) bis zur Aufhebung des Corona-Gesundheitsnotstandes durch die WHO am 05.05.2023 publiziert wurden.¹¹

Die Erschließung des Diskursfeldes zu Covid-19 erfolgte anhand verschiedener Samplingstrategien: Zunächst greift das Sampling auf die dispositive Infrastruktur öffentlicher Diskurse zurück. Dazu gehört die Erhebung und Analyse von Diskursäußerungen, deren Relevanz sich aus dem formal-institutionellen Rahmen ergibt (etwa: Gesetzesgrundlagen, Risikobewertungen des Robert-Koch-Institutes als formal zuständiger Behörde in Fragen des Infektionsschutzes).

Zweitens wurden Diskursfragmente einbezogen, deren Relevanz sich erst während der Auswertung etablierter Diskursarenen (etwa der Bundespressekonferenz) oder von lokalen Orten der Diskursproduktion (etwa Podcasts eines kommunalen Krisenstabes) ergab. Dazu gehören auch einschlägige Interviews mit kommunalen Entscheidungsträger:innen oder mit Betroffenen (etwa Pflegedienstleitungen), aber auch die Kritik einzelner Bürger:innen oder organisierter Protestgruppen in den sozialen Medien.

Eine dritte Samplingstrategie setzt bei den einschlägigen Maßnahmen selbst an, etwa der Maskenpflicht und den Kontaktbeschränkungen. Dazu wurde über die einfache Eingabe von Signifikanten (etwa „Maskenpflicht“) in die Suchmaske der Datenbank LexisNexis ein Printmediensample zusammengestellt, das sich an einem breiten Meinungsspektrum orientiert (darunter die Bild-Zeitung, die Welt, die FAZ, die Zeit, die Süddeutsche Zeitung und die TAZ).

finden sind oder dass das Dokument für die weitere Datenauswertung unberücksichtigt bleibt, weil keine Diskursfragmente gefunden wurden.

¹¹ In Einzelfällen wurden auch Kommunikate erhoben, die vor dem genannten Zeitraum publiziert wurden, da im Verlauf der Coronakrise im öffentlichen Diskurs auch Deutungen aufgegriffen wurden, die noch vor dem Ausrufen der Notlage durch die WHO geäußert wurden.

Diese hier nur knapp umrissenen Samplingstrategien legten eine Menge an Kommunikaten frei, die mittels der qualitativen Analysesoftware MAXQDA und den Sampling- und Codierungsstrategien der Grounded-Theory in einen Grobanalyse- und einen Feinanalysekorpus aufgeteilt wurden. Dieses Feinanalyse-sample der in die Analyse einzubeziehenden Diskursfragmente umfasst 818 Kommunikate aus insgesamt 17 verschiedenen Kommunen, vier Bundesländern sowie aus einschlägigen Diskursarenen auf Bundesebene (etwa dem Gesundheitsausschuss des Bundestages) und von Akteuren aus dem Krisenmanagement.

4. Notlagen als Irritationsereignis und Deutungskonflikt

Diskursanalysen beobachten aus einer Perspektive zweiter Ordnung. „Notfall“, „Krise“, „Katastrophe“, „Risiko“ oder „Ausnahmезustand“ sind für sie zuvorderst keine diagnostischen Begriffe, sondern semantische Reaktionen der Gesellschaft auf irritierende Ereignisse in der Umwelt.¹² Von Interesse ist, wie solche Irritationsereignisse Anlass für gesellschaftliche Deutungskonflikte werden, in denen neben Fragen zur Beschaffenheit der Notlage grundlegende Wert- und Ordnungsvorstellungen verhandelt werden. Die Fragen nach Effekten von solchen Ereignissen kann in dieser Perspektive nur in der Rekonstruktion der je spezifischen gesellschaftlichen Krisensemantik – darunter den verschiedenen Deutungen von Covid-19 als „Krise“ oder „Katastrophe“ – beantwortet werden (Folkers/Lim 2014: 73).

4.1 Covid-19 als Notlage und gesellschaftliches Irritationsereignis

Für Irritationen erzeugte Covid-19 im bundesdeutschen Diskurs spätestens Ende Januar 2020 mit der Entscheidung der WHO vom 30. Januar 2020, die „gesundheitliche Notlage von nationaler Tragweite“¹³ auszurufen. Divergierende Einordnungen als metapragmatische Fragen danach, was es mit der Notlage überhaupt

¹² Gänzlich von solchen Begriffen lösen können wir uns aber auch nicht, so dass wir zur Verortung des Forschungsgegenstands und der eigenen Befunde auch auf Konzepte wie (komplexe, ausgedehnte) Notlage, Corona-Krise und ähnliches zurückgreifen müssen.

¹³ Vgl. dazu: <https://www.tagesschau.de/ausland/coronavirus-who-101.html>. Dies ist eine Übersetzung des von der Weltgesundheitsorganisation ausgerufenen „Public Health Concern of International Concern“ (Public Health Emergency of International Concern ([https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)))) [zuletzt zugegriffen am 16.06.2025].

auf sich hat, zeigten sich in den öffentlichen Diskussionen eben nicht nur hinsichtlich der Frage, wie mit diesem Beschluss umzugehen ist, sondern auch in Bezug auf die Entscheidung selbst. Einige Stimmen verwiesen auf den Dringlichkeitsaspekt dieser WHO-Entscheidung, die auch Deutschland gebiete, weitere Maßnahmen zum Infektionsschutz zu beschließen. Das Ausrufen der Notlage sei schließlich „*der lauteste Alarmknopf*“ (DF 8) und bedeute einen Appell an die der WHO gegenüber verpflichteten Staaten, ihre Maßnahmen aufeinander abzustimmen.

Eine Rechtfertigung dafür, die Notlage auszurufen, formulierte ein WHO-Sprecher im Rahmen der *Tagesthemen*. Aus einem sich veränderten Infektionsgeschehen ergebe sich schließlich eine grundsätzlich neue Lage, so dass der Beschluss einer Notlage eine folgerichtige Entscheidung sei:

„Die Entwicklung seit letztem Donnerstag hat gezeigt, dass sich einfach eine andere Situation ergeben hat. Wir hatten letzten Donnerstag, als das Komitee [Notfallkomitee] noch unentschieden war, noch nicht die Situation, dass Reisende außerhalb von China ein Virus weiterverbreitet haben“ (DF 9, 4:19-4:25).

Die Entscheidung verpflichte nun die vertraglich gebundenen Staaten, ihre Maßnahmen zu koordinieren, eine ausbleibende Koordination könne schließlich zu drastischen Folgen führen. So wird der Nothilfekoordinator der WHO am 30.01.20 in der *Tagesschau* mit folgender Aussage zitiert: *„Wenn jedes Land seine eigenen Maßnahmen verhängt, kann das das Rezept für ein Desaster sein, etwa wirtschaftlich“* (DF 10).

Zudem sei das nach wie vor ausgeprägte Nicht-Wissen ein Grund für die WHO, mit der Notlage an eine verstärkte Zusammenarbeit zu appellieren:

„Wir wissen nicht allzu viel über das Virus. [...] Und wenn wir natürlich den Virus noch nicht kennen, können wir auch keine Gegenmaßnahmen im großen Stil treffen. Wir müssen also, um Medizin zu entwickeln, um Behandlungen zu entwickeln, um vielleicht einen Impfstoff zu entwickeln, müssen wir um einiges mehr über den Virus wissen. Deshalb ist diese globale Zusammenarbeit so wichtig, die jetzt gefordert ist durch die Erklärung des globalen Gesundheitsnotstandes“ (DF 10).

Zu dieser Rahmung von Corona als räumlich entgrenzter, globaler und akuter Bedrohung trägt auch die Deutung des damaligen WHO-Direktors Tedros Adhanom Ghebreyesus bei, dass alle gemeinsam *„in einem Boot“* (DF 11) sitzen würden. Andere Einordnungen wiederum sahen die Entscheidung als genuinen

Ausdruck des Politischen und gerade nicht als sachliche Neubewertung einer sich objektiv veränderten Bedrohungslage: „*Die Entscheidung der WHO ist keine Risikobewertung*“ und sei „*politisch wie nie*“ (DF 12), da dieser Beschluss etwa diplomatischen Druck auf die chinesischen Behörden ausübe: „*China könnte nun innerhalb von 48 Stunden erklären müssen, was es für einen Sinn für die Gesundheit der Bevölkerung macht, ganze Städte unter Quarantäne zu stellen*“ (DF 12). Demgegenüber betonte etwa WHO-Direktor Tedros Adhanom Ghebreyesus, diese Entscheidung sei gerade „*kein Misstrauensvotum*“ (DF 11) gegenüber China. Andere Einordnungen betonten, dass sich das Ausrufen der Notlage zuvorderst an Länder mit einem „*schwachen Gesundheitssystems*“ (DF 13) richte, wozu Deutschland nicht gehöre, da, so Jens Spahn,

„*wir hier schon sehr aufmerksam und vorbereitet sind, aber andere Länder eben noch nicht. Es [das Ausrufen der Notlage] ist ein Signal eben an viele andere Länder, die Aufmerksamkeit zu erhöhen. Es hat sich vor allem auch gerichtet an Länder in der Nachbarschaft Chinas und in Afrika [...]*“ (DF 14).

Diese Einordnung der WHO-Entscheidung durch den damaligen Bundesminister für Gesundheit wurde zugleich als Rechtfertigung, keine weitergehenden Maßnahmen zu ergreifen, kommuniziert (DF 14).

Das Ausrufen der Notlage evozierte in Deutschland überdies eine Reflexion zur Frage, wie gut Deutschland überhaupt auf eine mögliche Covid-19-Epidemie oder auch auf andere Pandemien vorbereitet sei. Erklärungen – typischerweise vom deutschen Gesundheitsministerium –, Deutschland sei „*gut vorbereitet*“ (DF 14) auf eine Covid-19-Epidemie und verfüge über genügend intensivstationäre Behandlungsressourcen, darunter „*Intensivstationen, ausreichend Isolierstationen und -zimmer und die Ausstattung, die wir brauchen*“ (DF 15), wurden unterlaufen von skeptischen Deutungen, die etwa – wie die Pandemiebeauftragte der Bundesärztekammer – auf gravierende Kapazitätsgrenzen des deutschen Gesundheitssystems in Bezug auf Ausstattung und Personalbedarf verwiesen (DF 16); so sei etwa der öffentliche Gesundheitsdienst „*massiv unterbesetzt*“ (DF 17). Skepsis an der guten Vorbereitung und der Angemessenheit der Anti-Corona-Maßnahmen in der Frühphase der Coronakrise (bis einschließlich dem 10. März 2020) gab es auch von Seiten der Ärzteschaft. Dies jedenfalls legt eine quantitative (allerdings nicht-repräsentative) Online-Befragung des „Ärzteternetzwerkes“ „Coliquio“ (nach eigenen Angaben 185.000 Mitglieder) von Anfang März 2020 nahe. An der Befragung nahmen 1000 Ärzt:innen – darunter 185 Klinikärzt:innen

– teil (Coliquio 2020), von denen nur ein Drittel ihre Kliniken als „personell und organisatorisch auf eine Pandemie vorbereitet“ (Coliquio 2020) sahen, knapp mehr als die Hälfte der befragten Ärzt:innen befanden die Reaktion der Behörden auf den Coronavirus als zu langsam und etwa 47 Prozent beurteilten die bis dahin getroffenen Maßnahmen gegen das Coronavirus als „unzureichend“ (Coliquio 2020).

4.2 Vom Muster zum übergeordneten Deutungsrahmen

Fokussiert man auf übergeordnete Problemlagen lassen sich unabhängig von den konkreten Anlässen (Ausrufen der Notlage von internationaler Tragweite, Kontaktbeschränkungen, Maskenpflicht, Verteilung und Nebenwirkungen von Impfstoffen) die unterschiedlichen und konflikthafter Deutungen zu den Notlagen in der Pandemie insbesondere auf zwei Dimensionen zuschneiden: epistemisch als *Erkenntnisproblem* und normativ als *Bewältigungsproblem*. Erkenntnisprobleme lagen in Fragen, wie sich Gefährdungen im Bereich Infektionsschutz oder auch als mögliche Nebenfolgen von Maßnahmen objektivieren lassen, also etwa in Form geeigneter Indikatoren einer skalierbaren Risikobewertung. Normativ damit verknüpft werden Legitimitätsansprüche und -erwartungen etwa an das Management von Infektionsschutz oder von Nebenfolgen formuliert, um primäre Gefährdungen (Infektionsschutz) oder sekundäre Risiken (durch Nebenfolgen) zu verhindern, einzudämmen, zu minimieren oder zu kompensieren.

Das methodische Problem, in je spezifischem Wortlaut vorliegende Äußerungen als Teil eines Diskurses zu rekonstruieren, wurde oben beschrieben ebenso wie die Lösung, unterschiedliche *Äußerungen* hinsichtlich des impliziten Sinngehaltes einem gemeinsamen, übergeordneten Deutungsrahmen (Masterframe) zuzuordnen, wodurch sie den Status von typisierbaren *Aussagen* erhalten.

Dieser für die Rekonstruktion von verschiedenen, diskursspezifischen Deutungsrahmen zentrale Wechsel von der Ebene der konkret vorliegenden *Äußerung* zur Ebene diskursspezifischer *Aussagen* wird im Folgenden anhand eines Dokumentes – des Protokolls der Bundestagsdebatte vom 04.03.2020 – veranschaulicht. Anlass war die „Regierungserklärung durch den Bundesgesundheitsminister für Gesundheit zur Bekämpfung des Coronavirus in Deutschland“ (DF 18), die im Deutschen Bundestag erstmals eine kontroverse Diskussion um das Coronavirus und die zu beschließenden Maßnahmen auslöste. Bereits dort lassen sich Thematisierungsweisen identifizieren, die im Verlauf der Covid-19-

Pandemie immer wieder zur Legitimation oder zur Kritik von Anti-Corona-Maßnahmen herangezogen werden.

Mit der Äußerung *„Wir können uns hier in Deutschland auf Expertinnen und Experten stützen, die zu den besten und angesehensten in der Welt gehören“* (DF 18: 18438) wird etwa die zu Beginn häufig geäußerte Annahme des Gesundheitsministeriums unterstrichen, dass Deutschland gut auf das Virus vorbereitet sei. In diese Richtung geht auch die folgende Verlautbarung: *„Aus unserer Sicht, auch aus Sicht der Experten des Robert-Koch-Instituts ist Panik vollkommen unangebracht“* (DF 18: 18445).

Diese zunächst partikularen Meinungsäußerungen werden durch die Sprecherposition des „Experten“ aufgewertet und erhalten damit einen legitimationsfähigen, allgemeingültigen Charakter.

Auch, dass einzelne Maßnahmen, etwa Grenzschließungen, nicht erwogen werden, wird mit Expertise und behördlichem Wissen (als Fach- oder Orientierungswissen) begründet. So heißt es:

„Dem Nationalen Pandemieplan Teil II des Robert-Koch-Instituts zufolge werden sogenannte Grenzschließungen nicht als sinnvoll angesehen, um eine Ausbreitung zu verhindern“ (DF 18: 18532).

Während der wesentliche Legitimitätsanspruch, Gesundheit zu schützen, in einigen Aussagen geradezu als selbstverständlich aufscheint, eben weil dieser als Wert und Ziel unerwähnt bleibt, wird er an anderen Stellen explizit angeführt: *„Die Sicherheit der Bevölkerung geht im Zweifel vor, auch vor wirtschaftlichen Interessen“* (DF 18: 18438). Solche Äußerungen sind einem Legitimationsmuster zuzuordnen, das Covid-19 vorrangig als Gesundheitsrisiko rahmt, und dessen adäquate Beurteilung vor allem durch Expertise und Versachlichung bzw. sachliche Informationen erfolgen muss. Dieses Muster findet sich auch auf Seiten der Kritik:

„Der Leiter der Virologie der Charité warnt: Bis zu 70 Prozent der deutschen Bevölkerung könnten sich anstecken. Trotzdem gibt es bis heute keine durchstrukturierte, mit klaren Verantwortlichkeiten unterlegte Coronatestinfrastruktur“ (DF 18: 18440). *„Es gibt zu wenig sachliche Informationen. Sie haben gerade das Gegenteil behauptet, Herr Minister. Aber wenn man mit den Leuten spricht, wenn man in die Schulen geht, wenn man mit Lehrerinnen und Lehrern spricht, wenn man mit Kindergärtnerinnen und Kindergärtnern spricht, dann*

berichten die davon, dass sie sich alleingelassen fühlen, weil ihnen vernünftige Informationen fehlen“ (DF 18: 18445).

Der Sinngehalt des jeweils übergeordneten Deutungsrahmens verschiedener und je individueller, zunächst lediglich als Äußerung vorliegender Daten, wird insbesondere durch die Kontrastierung mit anderen Äußerungen deutlich. So stellt etwa die folgende Kritik das Primat des Gesundheitsschutzes in Frage:

„Aber es geht nicht nur um gesundheitliche Risiken, sondern es gibt auch Risiken in wirtschaftlicher Hinsicht. Die Minister Spahn und Seehofer haben einen Krisenstab gebildet. Wir erwarten, dass es einen solchen Krisenstab auch von Herrn Altmaier und Herrn Scholz gibt. Bürger, Beschäftigte und Betriebe erwarten gemeinsam, dass die Regierung sich den gesundheitlichen Risiken stellt. Aber in gleicher Weise ist es auch notwendig, den wirtschaftlichen Risiken etwas entgegenzusetzen. Dazu fordern wir Sie auf“ (DF 18: 18443).

Eine wiederum anders gelagerte Kritik setzt bei der pragmatischen, lebenspraktischen Frage an, ob die bisherigen Maßnahmen (ob Empfehlungen oder Vorgaben) überhaupt umsetzbar sind. Damit verknüpft wird die Legitimitätserwartung, keine Gruppe beim Gesundheitsschutz zu vernachlässigen bzw. zu bevorzugen:

„Wenn heute Medien berichten, dass die Menschen sich mit Lebensmitteln bevorraten sollen, dass man für 14 Tage Vorräte anlegen soll, dann verunsichert das viele Menschen, gerade diejenigen, die ohnehin große Schwierigkeiten haben, sich mit Lebensmitteln zu versorgen. Wie sollen denn Menschen, die heute Lebensmittel von der Tafel brauchen, sich bevorraten? Das geht nicht. Herr Gesundheitsminister, ich erwarte von Ihnen, dass Sie alle Menschen im Blick haben, wenn Sie die notwendigen Schritte einleiten“ (DF 18: 18445).

Gleichberechtigung wird damit zu einem Selbstzweck: Zu einem intrinsischen Wert, der an anderer Stelle der Bundestagsdebatte etwa dem „Egoismus“ privater Bevorratungen von Schutzausrüstung und anderweitigen „Partikularinteressen“ (DF 18: 18447) gegenübergestellt und mit dem Wert der „Solidarität“ (DF 18: 18447) verknüpft wird.

Anhand der Bundestagsdebatte vom 04.03.2020 lassen sich bereits drei übergeordnete Problematisierungs- und damit Thematisierungsweisen – teils noch in rudimentärer Form – finden, die jeweils eigene Legitimitätsansprüche (mit der Legitimation von Maßnahmen) und Legitimitätserwartungen (mit der Formulierung von Kritik an Maßnahmen) transportieren:

(1) Ein rationalistischer Diskurs mit Primat auf kollektiven Gesundheitsschutz. Die epistemische Strategie besteht darin, auf intersubjektiv nachvollziehbare (objektivierbare) behördliche und wissenschaftlich anerkannte Expertise (Leiter der Charité) als Form der Erkenntnis über das Coronavirus zurückzugreifen. Normativ wird der kollektive Gesundheitsschutz absolut gesetzt, offen bleibt der Diskurs bei der Bewältigungsstrategie, also für die Frage nach den geeigneten Mitteln, um das Ziel Gesundheitsschutz zu realisieren.

(2) Ein solidarischer Diskurs, der Corona primär aus Perspektive des gesellschaftlichen Zusammenhaltes problematisiert. Damit verknüpft geht auf der normativen Ebene ein wertrationaler Anspruch an die Institutionen, sowohl den Infektionsschutz als auch die Kosten durch die Maßnahmen und damit verknüpfte Kompensationsleistungen an den Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit (etwa an Chancen- und Bedarfsgerechtigkeit) auszurichten. Auf der Individualebene gilt der tugendethische Appell an Rücksichtnahme und Aufopferungsbereitschaft insbesondere zum Schutz vulnerabler Gruppen. Epistemisch setzt die solidarische Problematisierung bei Hinweisen und Indikatoren an, die dem Idealbild eines gesellschaftlichen Zusammenhaltes entgegenstehen, so etwa, wenn die Indikatoren eines „*Vertrauensverlustes*“ (DF 19) als Tendenzen einer „*gesellschaftlichen Spaltung*“ und „*Polarisierung*“ (DF 19) gedeutet werden, eine mangelnde Impfquote als Ausdruck von „*zu viel Egoismus und zu viel Gleichgültigkeit*“ (DF 20) gebrandmarkt wird oder die globale Ungleichheit bei der Impfstoffverteilung als Ausdruck eines „*Corona-Nationalismus*“ und einer „*neokolonialen*“ Krisenbewältigung gedeutet wird (vgl. beides DF 21).

(3) Ein pragmatischer Diskurs, der epistemisch vor allem auf praktische Expertise und Alltagswissen abstellt, da diese dazu beitragen, die Umsetzbarkeit von Maßnahmen adäquat zu beurteilen. Normativ geht es dabei um die Frage, wie sich Ziel-Mittel-Konflikte etwa zwischen dem Gesundheitsschutz und den zur Umsetzung gebundenen ökonomischen oder personellen Ressourcen adäquat austarieren lassen. In diese Richtung geht etwa die Forderung, parallel zum Krisenstab der Bundesregierung auch einen gleichgewichtigen Krisenstab für ökonomische Fragen einzuberufen. Die fortwährende Reflexion auf mögliche Nebenfolgen von Maßnahmen erscheint im pragmatischen Diskurs als selbstverständlich. Etwa wenn vor einer „*Verschärfung des ohnehin schon grassierenden Pflegenotstands*“ (DF 22) als Folge der Umsetzung der sektoriellen Impfpflicht gewarnt wird.

Neben den bereits knapp skizzierten Deutungsrahmen bzw. Thematisierungsweisen konnte die Diskursanalyse weitere fünf Diskurse freilegen, die wir hier nur erwähnen. Diese umfassen einen dezisionistischen Diskurs, der Notlagen zuvorderst als Ausnahmezustand und Problem dringender Entscheidungen rahmt, einen auf formal-rechtliche Aspekte abstellenden legalistischen Diskurs, eine auf die Autonomie und Idiosynkrasie leibbezogener Erkenntnis ausgerichtete sensualistische Rechtfertigungsordnung, sowie einen auf die Rationalität der Entscheidungsprozesse ausgerichteten reflexiven Diskurs und den – in der sozialwissenschaftlichen Forschung bereits gut dokumentierten – verschwörungsbezogenen Diskurs.

5. Diskurse der Legitimation und Kritik in ihren narrativen Strukturen

5.1. Deutungselemente des rationalistischen Diskurses

Mittels einer Heuristik des Interpretationsrepertoires wurden spezifische Deutungselemente als konstitutive Bestandteile von Legitimationsdiskursen herausgearbeitet – zumindest in der Form, in der sie in der öffentlichen Debatte zum Pandemiemanagement relevant wurden. Diese Deutungselemente werden im Folgenden in tabellarischer Form am Beispiel des rationalistischen Diskurses dargestellt (s. Tab.1). Dessen übergeordnete Problemrahmung, Corona als objektivierbares Risikokalkül zu sehen und Laienwahrnehmung als gesellschaftsinterne Herausforderung, geht mit typischen mit der Problemrahmung verbundenen Deutungsmustern einher, sie wird reproduziert durch kontrastierende Klassifikationen, spezifische Diskurs- und Legitimationsstrategien und entsprechenden Wertbezügen, die sich in zentralen Legitimitätsansprüchen und -erwartungen manifestieren. Weitere typisierbare Elemente von Diskursen sind spezifische Sprecherpositionen und Subjektpositionierungen, die durch den Diskurs erzeugt werden – wie etwa die Bezeichnung „*Covidioten*“ (DF 23) für Teilnehmer:innen an Demonstrationen gegen Anti-Corona-Maßnahmen, die sich nicht an die Auflagen zum Infektionsschutz hielten.

Der Sinnzusammenhang dieser Elemente wird letztlich aber erst über eine narrative Strukturierung erkenntlich, die in einem zweiten Schritt dargelegt wird. Diese narrative Strukturierung von Diskursen dient im Rahmen einer Wissenssoziologischen Diskursanalyse dazu, die oft heterogenen und fragmentierten Äußerungen im Diskurs als kohärente Sinnordnungen rekonstruierbar zu machen. Sie ist keine unmittelbare Eigenschaft der Kommunikation, sondern ein analytischer

Schritt, der „die unterschiedlichen Deutungselemente eines Diskurses zu einem zusammenhängenden, erzählbaren Gebilde“ (Keller 2008: 252) verknüpft.

Masterframe: Risikovorstellung?	Covid-19 als objektivierbares Risikokalkül, Laienrisikowahrnehmung als gesellschaftsinterne Herausforderung
Deutungsmuster der Problembeschreibung	Reaktanz, Infodemie, Wissenschaftsleugnung, Abwehrreaktionen, ¹⁴ Politisierung, PLURV, Kippunkte, Irrationalität, ungehinderte Ausbreitung, exponentielles Wachstum, Regression, Desinformation, Panik, Präventionsparadox, Politisierung, Laienrisikowahrnehmung, False-Balance (DF 67), Hysterie
Klassifikationen	Rational/irrational, wirksam/unwirksam; Fakten vs. Meinungen, Natur vs. Gesellschaft, Konsens vs. Einzelmeinungen, Laienwissen vs. Expertise, Wissenschaft vs. Pseudowissenschaft, sachliche Klarheit vs. Krisenhysterie (DF 24), Gesundheitskommunikation vs. politische Kommunikation
Diskurs- und Legitimationsstrategien	Debunking, Nudging, Boosting, Versachlichung, Einwirkung auf Dispositiv (z. B. Durchsetzung von Community-Richtlinien qua Fakten-Checking), konsequentialistische Ethik, Psychologisierung, prospektive Indikatoren und Szenarien, Wahrheitsprüfungen, Othering, Normalisierungen
Wertbezug und Legitimitätsanspruch	Vermeidung einer Überlastung des Gesundheitssystems, individuelle Risikokompetenz, Akzeptanz, Geltungsansprüche: Wahrheit und Wirkung, Compliance, Output-Legitimation
Subjektpositionierungen	Impfverweigerer, Covidioten, impfmüde Bevölkerung, vernünftiger Teil der Bevölkerung, Impfunwillige, unabhängige Faktenchecker, Coronaleugner, Normalbürger

¹⁴ Etwa: „Demonstrationsbereitschaft“ als „Abwehrreaktion“ (Betsch et al. 2022: 16).

Sprecherpositionen	Modellierer:innen, Epidemiolog:innen, Virolog:innen, Verhaltenswissenschaftler:innen, Wissenschaftsjournalist:innen, Gesundheitspsycholog:innen, Expert:innen, Sachverständige
--------------------	--

Tabelle 1: Rationalistischer Diskurs: Interpretationsrepertoire

5.2 Die narrativen Strukturen des rationalistischen Legitimationsdiskurs zwischen Bestätigung und Kritik

Um den rationalistischen Legitimationsdiskurs als Sinnzusammenhang kenntlich zu machen, werden im Folgenden zwei Strategien der Narration gewählt. Die erste orientiert sich daran, den generellen Rahmen des Diskurses anhand des Zusammenhangs der Kernelemente zu verdeutlichen. Die zweite orientiert sich am Theorierahmen der Soziologie der Rechtfertigung, indem sie die metapragmatische Ebene der öffentlichen Deutungskonflikte während der Pandemie herausarbeitet und das Raster der unterschiedlichen Prüfungsformen, die Boltanski (2010: 155-167) anbietet, nutzt, um Strategien und Stoßrichtung von Rechtfertigungs- und Kritikformen zu verorten.

Kernelemente des rationalistischen Diskurses

Der rationalistische Diskurs geht davon aus, dass sich Risiken im Zusammenhang mit Covid-19 grundsätzlich quantifizieren und damit in ein Kalkül bringen lassen. Diese Annahme folgt dem im deutschen Katastrophenschutz institutionalisierten quantifizierenden Ansatz, Risiken als Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe zu begreifen:

„Ziel der Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz ist die Erstellung eines möglichst umfassenden, vergleichenden Überblicks (Risiko-Portfolio) über unterschiedliche Gefahren und Ereignisse in Bezug auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit und das bei ihrem Eintreten zu erwartende Schadensausmaß“ (Bundesregierung 2013: 3; BBK 2021: 16).

In einer 2013 dargelegten Risikoanalyse etwa wird eine szenariobasierte Pandemie durch den fiktiven Erreger Modi-Sars mit dem Erwartungswert von 7,5 Millionen Toten in Deutschland der „Eintrittswahrscheinlichkeitsklasse C“ zugeordnet als ein „bedingt wahrscheinlich[es] Ereignis, das statistisch in der Regel

einmal im Zeitraum von 100 bis 1.000 Jahren eintritt“ (Bundesregierung 2013: 14).

Der Legitimitätsanspruch des rationalistischen Diskurses adressiert die kollektive Ebene und resultiert aus der „*Vermeidung einer Überlastung*“ (DF 25) des Gesundheitssystems und damit verbunden daraus, die Ausbreitung des Virus zu verlangsamen. Dieser Anspruch kam in der ersten Akutphase im Appell „*Flatten the curve*“ (DF 26) zum Ausdruck. Was den individuellen Gesundheitsschutz betrifft, hebt der rationalistische Diskurs darauf ab, dass sich alle Gesellschaftsmitglieder selbständig an den behördlichen und ärztlichen Empfehlungen (Adhärenz als Ziel)¹⁵ ausrichten, um möglichst freiwillig ihren individuellen Beitrag zum kollektiven Gesundheitsschutz zu leisten.

Im Idealfall erfolgt die Adressierung der Bürger:innen daher über eine transparente „*Kommunikation auf Augenhöhe*“ (DF 27: 55) und über zielgruppenspezifische Informationskampagnen, so dass auch auf individueller Ebene Akzeptanz, Nachvollziehbarkeit, Verständnis und Mitwirkung in Bezug auf die behördlichen Maßnahmen erzeugt wird. In Form von Bürgersprechstunden oder auch über „Chatroboter“¹⁶ gilt es, fragenden Bürger:innen sachgerechte, fundierte Informationen etwa über die Wirksamkeit von Impfungen oder auch anderen Maßnahmen des Infektionsschutzes zu vermitteln. Mit dieser Form der Aufklärung, die auf Einsicht durch Informierung setzt, geht eine Diskursstrategie der Versachlichung einher. Dies zeigt sich etwa in der Forderung, „*politische und Gesundheitskommunikation [zu] trennen*“ (DF 28) und dem Anspruch, kontroverse Themen zu „*entpolitisieren*“ (DF 29).

Dort, wo die Risikokommunikation nicht mit einer reflektierten Einsicht rechnen kann, wird eine andere Diskursstrategie verfolgt. Die Projektgruppe „Risikokommunikation“ beim RKI etwa orientiert sich in Teilen am Paradigma der „*bounded rationality*“ (DF 30), eine Orientierung, die sich dem

¹⁵ Eine Kritik in der Evaluation der Pandemiepolitik durch den Sachverständigenausschuss nach § 5 IfSG lautet in diesem Zusammenhang, dass der nationale Pandemieplan die Gruppe der Migrant:innen ausschließlich unter dem Aspekt der „*adherence*“ (DF 27: 98) thematisiert und z. B. ihre besonderen Bedarfe als vulnerable Gruppe nicht adressiert habe.

¹⁶ Vgl. dazu etwa die offizielle Darstellung des Baden-Württembergischen Chatbots „Corvey“ als „komfortables Informationsangebot“ zu Covid-19 von Seiten des Landes: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/17-millionen-fragen-an-chatbot-corey-1> [zuletzt zugegriffen am 16.06.2025].

Governancemodell des libertären Paternalismus (Amlinger/Nachtwey 2022: 127 f.) zuordnen lässt. Empfohlen wird eine zwanglose, indirekte Einflussnahme auf das Verhalten von Adressat:innen staatlicher Intervention durch eine entsprechende Gestaltung alltäglicher Entscheidungsstrukturen (Thaler et al. 2020). Die betreffenden Individuen sollen dazu befähigt werden, „bessere“ Entscheidungen zu treffen (paternalistischer Aspekt), wobei zugleich die Möglichkeit gewahrt bleibt, sich anders zu entscheiden (libertärer Aspekt) (Bröckling 2017: 186). Cornelia Betsch, Mitglied im Corona-Expertenrat der Bundesregierung, drückt diesen Grundgedanken wie folgt aus:

„Es geht darum, die Leute zu befähigen, selbst zu einem gesünderen Leben zu finden“ (DF 28). Verhaltenswissenschaftliche Expertise zielt dabei ab auf „das Verständnis unseres Verhaltens, [...] um unser Verhalten zu verändern und durch politische Rahmenbedingungen eine nachhaltige und gesunde Zukunft zu ermöglichen“ (DF 31).

Manipulationsvorwürfen kann mit dem Verweis auf letztlich subjektive Entscheidungsfreiheit begegnet werden.

Das Modell der begrenzten Rationalität geht davon aus, dass es eine grundlegende Differenz zwischen dem nach wie vor anzustrebenden Ideal des *homo oeconomicus* und dem Alltagsmenschen gebe. So werde die Rationalität alltäglicher Entscheidungspraktiken begrenzt durch Fehlanreize (etwa durch Werbung), Ressourcenknappheit (etwa an Aufmerksamkeit und Zeit) sowie durch universell feststellbare Wahrnehmungsverzerrungen. Relevant wurde letzteres im Kontext der Impfungen im Unterlassungsbias bzw. „*Omission Bias*“ (DF 32: 11 f.)¹⁷ Solche Begrenzungen werden nicht als Ausdruck eines individuell verantwortbaren Defizits gesehen, sondern als schlichtweg erwartbare und dadurch typisierbare Verhaltenstendenzen.

Entsprechende Diskursstrategien, die dem libertär-paternalistischen Register zugeordnet werden können, sind dann *Nudging* und „*Boosting*“ (DF 33), aber auch das *Fakten-Checking*, die kommunikative Gattung des motivationalen Interviews sowie affektive Formen der Kommunikation. „*Grundidee von Nudging*“ – so Cornelia Betsch – „ist, die Umwelt so zu gestalten, dass einem das gewünschte Verhalten leichtfällt“ (DF 28). Öffentliche Räume etwa sollten so umgestaltet werden, dass Abstandsgebote leichter einzuhalten sind.

¹⁷ Hier eine knappe Definition des Unterlassungsbias: „*judging inaction as less harmful than active choice*“ (Michalek/Schwarze 2020: 8).

Während der Einfluss auf die alltäglichen Entscheidungsarchitekturen durch das klassische *Nudging* von außen vorgenommen wird, werden die Bürger:innen beim „*boosting*“ selbst zu aktiven Gestalter:innen ihrer Entscheidungsarchitekturen. In diesem Sinne können „*Booster*“ auch als *Self-Nudges* verstanden werden. „*Unlike nudges, boosts do not target immediate individual behaviors, but instead, they aim at building new decision competences or fostering existing ones*“ (Reijula et al. 2018 in Anlehnung an Hertwig/Grune-Yanoff). *Booster* können folglich auch mit *Nudging* verknüpft werden: „Eine faszinierende Möglichkeit, Boosting und Nudging miteinander zu kombinieren“ – so Stefan Herzog und Ralph Hertwig, der während der Covid-19-Pandemie Mitglied im Corona-Expertenrat der Bundesregierung war – „sind sogenannte ‚Self-Nudges‘. Bürger*innen verwenden Nudges als Selbstkontrollstrategien, um ihre eigenen Entscheidungs-umgebungen umzustrukturieren; so werden sie zu ihren eigenen Entscheidungs-architekt*innen“ (Herzog/Hertwig 2019: 32). Für das „*Selbstnudging*“ als eigenaktive Veränderung der alltäglichen Entscheidungsarchitektur nennen Hertwig/Herzog etwa das Platzieren eines Weckers in entsprechendem Abstand zum Bett, so dass wir ihn „erst ausschalten können, wenn wir schon aus dem Bett gestiegen sind“ (2019: 33). In Bezug auf die Covid-19-Pandemie ließe sich hier als Beispiel die eigenmotivierte Nutzung der Corona-Warn-App anführen, sofern diese dafür genutzt wird, sich selbst alarmieren zu lassen, sobald die Wahrscheinlichkeit einer Ansteckung eine bestimmte Schwelle übertritt.

Ein Beispiel für die Gattung des motivationalen Interviews sind Gesprächskarten auf den Seiten des Robert-Koch-Instituts mit Tipps zur Gesprächsführung mit Menschen, „*die sich noch nicht für eine Impfung entschieden haben*“ (DF 34: 1): „*Nutze offene Fragen um ins Gespräch zu kommen*“ (DF 34: 1) lautet etwa eine erste Anrufung. Folgt man dem Gesprächsverlauf anhand der Karten, zeigt sich, dass die offene Gesprächshaltung primär eine instrumentelle Ausrichtung hat – schließlich geht es nicht darum, ergebnisoffen mit einem alltäglichen Gegenüber zu sprechen, sondern darum, eine Person vom Nutzen einer Covid-19-Impfung zu überzeugen und erwartbare Argumente eines Gegenübers zu entkräften (Biermann/Harmsen 2024); deutlich wird der paternalistisch aufklärerische Impetus mit Empfehlungen wie dieser: „*Zeige deinem Gegenüber am besten ein Gegenbeispiel auf, das den Fehlschluss direkt aufdeckt*“ (DF 34: 14).

Bestätigung und Kritik als Ausdruck des metapragmatischen Registers

Institutionen, mithin auch Behörden des Katastrophenschutzes, werden von Boltanski charakterisiert als „körperlose Wesen, de[nen] die Aufgabe übertragen wurde, zu sagen, was es mit dem was ist, auf sich hat“ (2010: 117). Realitätsvorstellungen und damit verknüpfte Narrative stellen folglich den Raum der Realität dar. Sie können allerdings immer nur einen Teil der „Welt“ abdecken; es gibt gewissermaßen einen permanenten Bedeutungsüberschuss der „Welt“. Dazu Boltanski: „Die Rede von der Realität läuft darauf hinaus, ihre Bedeutung zu relativieren und damit zu suggerieren, daß sie sich von einem Hintergrund abhebt, in den sie nicht auflösbar ist. Diesen Hintergrund nenne ich die Welt, betrachtet als – mit Wittgenstein gesprochen – alles, was der Fall ist“ (Boltanski 2010: 93).

Der Legitimitätsanspruch der Institutionen zeigt sich vor diesem Hintergrund in doppelter Hinsicht. Erstens darin, dass die Institutionen zum einen alle wesentlichen Aspekte der Wirklichkeit erfassen (epistemische Dimension), es gewissermaßen eine weitgehende Identität von „Welt“ und „Realität“ gebe (Boltanski 2010: 117). Und zweitens darin, dass die Legitimitätsansprüche der Institutionen mit den verschiedenen partikularen Standpunkten der gesellschaftlichen Akteure kompatibel sind, diese gewissermaßen integrieren und die Entscheidungen der Institutionen somit im Sinne eines übergreifenden, die Bevölkerung als Ganzes umfassenden Gemeinwohls getroffen werden (Boltanski 2010: 117). Gewissermaßen halten die Institutionen damit an der „Illusion eines Common-Senses“ (2010: 87) fest, als ob es eine gemeinsame Wertebasis „der“ Gesellschaft gebe. Die Institutionen sind entsprechend auf Rituale und „Wahrheitsprüfungen“ angewiesen, die darauf abstellen, dass diese das „Allgemeine“ gegenüber dem bloß „Partikularen“ persönlicher Standpunkte manifestieren.

Wesentliche Legitimitätsansprüche beziehen sich demnach darauf, dass die Institutionen ihrer Aufgabe gerecht werden, das Gemeinwohl der gesamten Bevölkerung zu verkörpern oder jedenfalls darauf hinzuwirken. Dazu erscheint es für Boltanski etwa wesentlich, den grundlegenden „hermeneutischen Widerspruch“ (2010: 134) zwischen der Körperlosigkeit formaler Institutionen und der leiblichen Verwobenheit der Personen – „körperlicher, also situierter und interessierter Wesen“ (Boltanski 2010: 134) –, die eben jene Institutionen repräsentieren, zu verdecken, während umgekehrt eben dieser fortwährend von der Kritik entlarvt wird (Boltanski 2010: 94). Dies zeigt sich etwa im Deutungsmuster der „Doppelmoral“ (DF 35), wenn sich Politiker:innen im Widerspruch zu den

Ansprüchen der Institutionen verhalten, etwa indem sie gegen die Maskenpflicht verstoßen, Masken inkorrekt tragen, das Abstandgebot ignorieren, Partys feiern oder durch „*persönliche Bereicherung*“ (DF 36) bei Geschäften mit Masken. Der Widerspruch zwischen Realität (Institution als Verkörperung des Gemeinwohls) und Welt (persönliches Eigeninteresse) wird dann offenkundig und Anlass für Kritik.

Wahrheitsprüfungen

Eine erste Form der Stabilisierung institutioneller Legitimitätsansprüche resultiert Boltanski zu Folge aus *Wahrheitsprüfungen*, deren charakteristischer Movens bestehe in der „manische[n] Suche nach Kohärenz, als könne es den Menschen gegeben sein, alle zusammen, in einer einzigen, immer gleichen Welt zu leben“ (2010: 173). Wahrheitsprüfungen stabilisieren die Realitäten, die von den Institutionen behauptet und reproduziert werden und stellen darauf ab, dass es eine Deckungsgleichheit von „Realität“ und „Welt“ gebe. Wahrheitsprüfungen äußern sich typischerweise in ritualisierten Formeln, rhetorischen oder auch tautologischen Formulierungen – wie „Gott ist groß“ –, die den Charakter der Realitätsangemessenheit und Gemeinwohlorientierung des Regierungshandelns zum Ausdruck bringen (Boltanski/Honneth 2009: 105). In der sogenannten „Flüchtlingskrise“ manifestierten sich solche rituellen Selbstbestätigungen im Ausruf „wir schaffen das“ und bei Covid-19 etwa darin, Maßnahmen als Ausdruck eines „*gesunden Menschenverstandes*“ (DF 37) darzustellen oder in der Behauptung, „*das Menschenmögliche zu tun*“ (DF 38). Insofern sind Wahrheitsprüfungen eher „Inszenierungen und Aufführungen“ (Boltanski 2010: 157) und Prüfungen lediglich insofern, als diese auch misslingen können.

Rationalistische Wahrheitsprüfungen, deren Sinn darin bestand, den Legitimitätsanspruch, das Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu schützen, zu bestätigen, durchziehen bereits im Januar und Februar 2020 den Diskurs – etwa in der tautologischen Formulierung, die Bevölkerung „*bestmöglich*“ zu schützen (DF 39) oder in der Behauptung im Rahmen einer Pressekonferenz des Bundesgesundheitsministers vom 24.02.2020 anlässlich der steigenden Covid-19-Fallzahlen in Italien, dass „*wir bestmöglich vorbereitet sind und uns vorbereitet haben*“ (DF 40). Im Kontrast zu „*Panikmache*“ (DF 41; DF 42), die zu vermeiden sei, oder auch zu einer „*übertriebenen Sorge*“ (DF 43) war von einem „*besonnenen*“ (DF 18) Vorgehen oder einer „*aufmerksamen Gelassenheit*“ (DF 44) die

Rede: dies als Ausdruck, dass die Bundesregierung rational vorgehe. Ein Deutungsmuster, das im Verlauf der Covid-19-Pandemie von verschiedenen Medien (etwa: Bild-Zeitung, TAZ, der Spiegel, die Zeit, die FAZ, ARD) wiederholt aufgegriffen wurde (etwa DF 45).¹⁸ Der Verweis auf „Panik“ als Begründung für den damaligen Regierungskurs avancierte zwischenzeitlich gar zu einem parteiübergreifenden Konsens, etwa im Rahmen der ersten umfassenden Bundestagsdebatte zum Coronavirus (DF 18). Eine „Panik“ in der Bevölkerung konnte zumindest in einschlägigen Befragungen für die Frühphase der Pandemie (Infratest-Dimap 2020) nicht festgestellt werden, allerdings ermöglichte diese Kontrastierung, die damalige Zurückhaltung gegenüber weitergehenden Maßnahmen zu rechtfertigen. Diese Kontrastierung ging einher mit Normalisierungen in Form von Vergleichen mit bekannten Atemwegserkrankungen, die durch das Influenza-Virus ausgelöst werden können:

„Corona führt als Atemwegserkrankung zu Symptomen wie Niesen und Husten, Fieber und Schnupfen und, bei schwererem Verlauf, zu Lungenentzündungen. Insbesondere eine mögliche Lungenentzündung stellt dabei für chronisch kranke, alte oder gebrechliche Patienten ein hohes Risiko dar. Gleichwohl sind das alles Symptome und Krankheitsverläufe, wie sie in Deutschland jeden Tag vielfach behandelt werden. Daher können Bürgerinnen und Bürger mit schwereren Verläufen darauf vertrauen, dass sie mit der nötigen Expertise behandelt werden“ (DF 18).

Diese Normalisierung wurde insbesondere in den für die Frühphasen typischen Influenza-Vergleichen dadurch verstärkt, die Sorge vor einer Covid-19-Ansteckung als Ausdruck einer Laienrisikowahrnehmung, *„dass sich Menschen vor den falschen Gefahren fürchten“* (DF 46), zu adressieren: Ein unbekannter, neuer Virus nähre eine im Menschen verankerte *„Sehnsucht nach Katastrophen“* (DF 46), wohingegen die *„normale Grippe [...], was das Ausmaß von Gesundheitsschäden anbetrifft, höchstwahrscheinlich schlimmer als das Coronavirus“* ist. Dieses *„Risikoparadox“* (DF 46) wird als Ausdruck einer typischen Wahrnehmungsverzerrung gedeutet: *„Aber Gefahren, an die man sich gewöhnt hat,*

¹⁸ Das Deutungsmuster der Panikmache hielt auch Einzug in die Arbeit der Verwaltungsstäbe. In einem der im Rahmen des Projekts erhobenen Interviews berichtete ein Landrat als politisch gesamtverantwortliche Person seines Verwaltungsstabs, sein Ende Februar 2020 vorgebrachtes Anliegen, für genügend Schutzausrüstung zu sorgen, sei stabsintern als Ausdruck von „Hysterie“ abgetan worden.

verlieren ihren Schrecken“ (DF 46). Im Rahmen einer Informationsveranstaltung mit „Experten der Uni-Klinik Freiburg“ vom Februar 2020 findet sich eine ähnliche Deutung. So werde das mögliche Schadensausmaß durch Influenza-Viren im Vergleich zur Wahrnehmung des neuartigen Coronavirus unterschätzt, denn die Bedrohung durch Grippeviren sei bereits *„ein bisschen in das Risikobewusstsein der Leute eingepreist“* (DF 47).

Damit einhergehend wurde immer wieder auf *Common-Sense*-Appelle an die Bevölkerung gesetzt. So verweist etwa der damalige RKI-Leiter Lothar Wierler im Rahmen einer Pressekonferenz am 27.02.2020 anlässlich des ersten größeren Corona-Ausbruchs in Deutschland (im Landkreis Heinsberg) auf den *„gesunden Menschenverstand“* und auf alltägliche, eben vertraute Hygienepraktiken (wie die Hustenetikette) als Mittel der Wahl zum Infektionsschutz (DF 37).

Komplementär zu diesem Deutungsrahmen, Covid-19 als vertrautes Phänomen darzustellen, finden sich Formen des Otherings, etwa wenn die medial frühzeitig präsen- te Maßnahme des Maskentragens kulturalisiert, oder das Ausrufen der Notlage durch die WHO so gedeutet wird, dass diese Entscheidung vor allem an asiatische und afrikanische Länder mit einem „schwachen Gesundheitssystem“ gerichtet sei. Ein weiteres Beispiel für Othering sind etwa die unbelegten Verweise der Stadt Göttingen am 29. und 30.05.2020 auf private und religiöse Feierlichkeiten von *„Großfamilien“* (DF 48) und muslimischen Rom:nja als Auslöser für spezielle Maßnahmen zur Eindämmung eines lokalen Ausbruchsgeschehens. Die Stadt rechtfertigte mit dieser Zuweisung u. a., etwa 700 Bewohner:innen eines besonders betroffenen Wohnkomplexes (*„Iduna-Zentrum“*) unter Quarantäne zu stellen sowie Kitas und Schulen in der Stadt erneut zu schließen. Diese unbelegte Attribution – die medial als *„Schuldzuweisung“* rezipiert wurde (DF 48) – führte zu Stigmatisierungserlebnissen bei Bewohner:innen des Iduna-Zentrums, sowie zu lokaler, landesweiter, als auch bundesweiter Empörung, darunter auch bei zivilgesellschaftlichen Akteuren wie dem Niedersächsischen Flüchtlingsrat. Im Diskurs der Printmedien wurde der Fall unter anderem mit der Schlagzeile versehen: *„Massen-Infektion nach Familienfeiern mehrerer arabisch-albanischer Clans anlässlich des Zuckerfestes“* (DF 49). Aufgearbeitet wurde diese Form der Krisenkommunikation als Negativbeispiel (Karoly 2021: 42) durch die damals am Bundesministerium des Inneren angesiedelte *„Unabhängige Kommission Antiziganismus“*. Im Juni 2020 räumte die damalige Sozialdezernentin und Leiterin des städtischen Krisenstabes Petra Broistedt schließlich

ein Fehlverhalten ein, den Begriff der „Großfamilie“ verwendet zu haben, der so zu einer Stigmatisierung beigetragen habe (Broistedt, zit. n. DF 48).

Als Wahrheitsprüfung funktioniert zu Beginn der Corona-Krise (Januar und Februar 2020) zum Teil auch das Deutungsmuster einer Infodemie. Zu einer bekannten Stilblüte der Pandemiekommunikation avancierte etwa ein Kommunikat des Bundesgesundheitsministeriums auf der Plattform „X“, in der eindringlich vor Meldungen über bald folgende weitgehende Anti-Corona-Maßnahmen als Fake-News gewarnt wurde:

„Es wird behauptet und rasch verbreitet, das Bundesministerium für Gesundheit/die Bundesregierung würde bald massive weitere Einschränkungen des öffentlichen Lebens ankündigen. Das stimmt nicht“ (DF 50); einen Tag später wurden solche Maßnahmen tatsächlich verkündet – die „Aufführung“ war misslungen.

In der ersten Akutphase nehmen Wahrheitsprüfungen auch die Form von Bekundungen zur Relevanz der beschlossenen Anti-Corona-Maßnahmen, die keinen Informationswert haben, an; so etwa als erste „Zwischenbilanz“ vom 30. März 2020: *„Wir brauchen alle Maßnahmen unvermindert“* (DF 51). Und obgleich am selben Tag darauf verwiesen wurde, dass die Wirkung der Maßnahmen erst in einigen Wochen beurteilt werden könnte, führt Angela Merkel in einem Audiopodcast bereits zwei Tage später ohne Anführung einer externen Referenz aus: *„Die Situation ist so, dass wir [...] leichte Wirkungen der Maßnahmen sehen“* (DF 52). Und auch in anderen Akutphasen wurden beschlossene Maßnahmen ohne weitere Ausführungen damit gerechtfertigt, dass sie wirkten; so etwa formuliert Regierungssprecher Steffen Seibert am 13. Dezember 2020:

„Diese Maßnahmen haben eine breite Wirkung auf viele Menschen. Aber sie werden auch eine Wirkung haben, damit unser Gesundheitssystem nicht überlastet wird. Das erfordert jetzt alle Anstrengungen und dieses schnelle Handeln.“ (DF 53).

Andere Wahrheitsprüfungen im rationalistischen Diskurs stellen auf die Delegitimierung erwartbarer oder bereits erfolgter Kritik ab. Eine zentrale Deutungsfigur ist hier das Präventionsparadox: Maßnahmen werden demnach häufig zu einem Zeitpunkt getroffen, zu dem die abzuwendenden Folgen (etwa überlastete Intensivstationen) noch nicht eingetreten und damit für viele Menschen nicht wahrnehmbar sind. Zugleich sei die Bevölkerung frühzeitig, unmittelbar und spürbar von einzelnen präventiven Maßnahmen betroffen, etwa durch eine

ausfallende Kinderbetreuung als Folge von Kita-Schließungen. In dieser Gemengelage würde schnell der Fehlschluss entstehen, dass die Maßnahmen übertrieben seien:

„In Germany, people see that the hospitals are not overwhelmed, and they don't understand why their shops have to shut. They only look at what's happening here, not at the situation in, say, New York or Spain. This is the prevention paradox, and for many Germans I'm the evil guy who is crippling the economy” (DF 54).

Die Rede von einem Präventionsparadox ist letztlich eine Kritik an einer verzerrten Laienrisikowahrnehmung. So laufe etwa die Kritik an einzelnen Maßnahmen als „übertrieben“ bereits deswegen ins Leere, weil sich laut einschlägiger Expertise (DF 55) typischerweise weder die Wirksamkeit, noch die Unwirksamkeit *einzelner* Maßnahmen validieren ließe. So formuliert Hendrick Streeck in seiner Sprecherposition als Mitglied des Sachverständigenausschusses (nach § 5 Abs. 9 des damals gültigen Infektionsschutzgesetzes) zur Erläuterung der Evaluation der Anti-Corona-Maßnahmen (DF 27):

„Es ist leider in dieser Pandemieforschung so, dass wir keine kontrafaktische Realität haben. Wir wissen nicht, wie es wäre, wenn bestimmte Maßnahmen nicht getroffen worden wären. Und es kommt noch etwas komplizierter, weil es wurde nicht eine Maßnahme gleichzeitig ergriffen, sondern es wurden viele Maßnahmen gleichzeitig ergriffen und die können wir im Nachhinein natürlich nicht mehr auseinander rechnen“ (DF 27: 0:36 - 0:56).

Die Laienrisikowahrnehmung kritisiert folglich Maßnahmen, deren Wirkung sich einer empirischen Bestätigung – und implizit auch einer Kritisierbarkeit – im Kern entziehen.

Auch im späteren Pandemieverlauf zeigen sich Deutungsmuster, die dem rhetorischen Charakter tautologischer Verlautbarungen entsprachen, etwa wenn Impfungen als „*nebenwirkungsfreie Impfung*“ (DF 56) angepriesen wurden. Eine weitere Form von Wahrheitsprüfungen kann in der „Aufführung“ von Betroffenheitskommunikation zur Validierung von rationalistisch-statistischen Bewertungen gesehen werden. Auf solche authentischen „Validierungen“ rationalistischer Einstufungen durch Betroffene – etwa im Falle einer quantitativ indizierten Überlastung auf den Intensivstationen – wurde fortlaufend zurückgegriffen; so etwa wenn Intensivmediziner:innen oder -pfleger:innen über die sozialen Medien der Gesundheitsbehörden und der Bundesregierung über die dramatische Lage vor

Ort berichteten (DF 57), oder wenn zum Anlass einer neuen Aufklärungskampagne prominente Personen (etwa Margarete Stokowski) auf einer gemeinsamen Bundespressekonferenz mit dem Gesundheitsminister über ihr Leiden an Long-Covid berichteten.¹⁹

Affirmative Realitätsprüfungen

Anders als die tautologischen Legitimationsformen der Wahrheitsprüfungen verweisen „Realitätsprüfungen“ auf eine externe, überprüfbare Referenz, enthalten somit einen objektivierbaren Informationswert und werden mithin kritisierbar. Während Wahrheitsprüfungen die Funktion haben, stets die bestehende Ordnung zu bestätigen, können Realitätsprüfungen sowohl der Bestätigung als auch der Kritik dienen. Dennoch sind sie tendenziell konservativ orientiert, da sie Legitimitätsansprüche der Institutionen grundsätzlich teilen, allerdings Korrektur- oder Ergänzungsbedarf im institutionell gefassten Verhältnis von „Realität“ und „Welt“ sehen. Im Unterschied zu den Wahrheitsprüfungen stellen die Realitätsprüfungen des rationalistischen Diskurses auf intersubjektiv nachvollziehbare, wissenschaftliche bzw. durch Expert:innengremien validierte Erkenntnisse ab. Zu den Referenzen der affirmativen Realitätsprüfungen des rationalistischen Diskurses gehören etwa die fortwährenden Verweise auf Einschätzungen des Robert-Koch-Institutes, der Ständigen Impfkommision oder des Paul-Ehrlich-Institutes sowie die Stellungnahmen etwa der Leopoldina oder des deutschen Ethikrates.

Den Charakter affirmativer Realitätsprüfungen nahmen etwa die fortlaufend angepassten Risikobewertungen durch das RKI an, etwa als „täglicher

¹⁹ Einschlägige Wahrheitsprüfungen zur Legitimation von Anti-Corona-Maßnahmen lassen sich auch in anderen Legitimationsdiskursen finden. Dazu gehört etwa die dezisionistische Ankündigung „heroische[r] Maßnahmen“ zur Aufhebung von Covid-19 als Ausnahmezustand. So erklärte der damalige Kanzleramtschef Helge Braun bereits am 16.05.2020 in der WAZ: „Wenn Impfstoff verfügbar ist, dann wird es keine Beschränkungen mehr geben, und wir kehren endlich zum normalen Leben zurück“ (DF 59). Für Alexander Bogner basiert die Ankündigung solcher Maßnahmen darauf, „dass es die eine beste Lösung gibt, um ein Problem ein für alle Mal aus der Welt zu schaffen. Eine heikle, unübersichtliche Situation wird auf eine einzige große Entscheidung zugespitzt“ (Bogner/Albiez 2023: 54). Bogner und Albiez mahnen Vorsicht an bei dieser Form von Legitimation: „Die Attraktivität dieser ‚Alexander-Lösung‘ liegt in ihrer Kraft zur ultimativen Komplexitätsreduktion und verführt zu der Schlussfolgerung, dass sie keiner Abwägung bedarf“ (Bogner/Albiez 2023: 54).

Lagebericht“ (RKI 2020: 1). So wurde am 17.03.2020 die „Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland“ (RKI 2020: 1) von „moderat“ auf „hoch“ angepasst. Im Pandemieverlauf wurden die Dimensionen der Risikobewertung (Krankheitsschwere, Infektionsgeschehen und Auslastung des Gesundheitssystems) zwar im Wesentlichen beibehalten, die Auswahl der Indikatoren und ihre Gewichtung allerdings angepasst. Zu Beginn des Ausbruchsgeschehens in Deutschland (etwa bis einschließlich 10. März 2020) wurde noch weitestgehend reaktiv (im Unterschied zu präventiv) auf die vom RKI berichteten absoluten Fallzahlen abgestellt. Verbunden war der Rekurs auf die absoluten Fallzahlen typischerweise damit, eine Zurückhaltung gegenüber weitreichenderen Anti-Corona-Maßnahmen zu befürworten und für die damals deutlich höheren Influenza-Fallzahlen und daran geknüpfte Infektionsrisiken zu sensibilisieren. In der ersten Akutphase wurde zunehmend auf prospektive Indikatoren recurriert, die z. B. die Wahrscheinlichkeit einer zukünftigen exponentiellen Entwicklung anzeigten. Dies traf auf die prominente Reproduktionszahl zu, den R-Wert, der in Kombination mit Inzidenz-Schwellenwerten als Maßstab galt, um über Ausweitung oder Rücknahme von Anti-Corona-Maßnahmen zu entscheiden. Spätestens nach dem Beschluss des auch als „Bundesnotbremse“ apostrophierten „vierte[n] Gesetz[es] zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“²⁰ wurden die bisher genannten Indikatoren zunehmend durch eine Kombination verschiedener reaktiver Indikatoren, die nicht mehr auf die zukünftige Entwicklung, sondern auf den Ist-Zustand abstellten, abgelöst. Dies zeigt sich auf Länderebene in verschiedenen Spielarten einer ordinal skalierten Risikoeinstufung. Im Folgenden seien dazu zwei Beispiele angeführt, die jeweils neben der Hospitalisierungsinzidenz (Covid-19-Fälle in den Krankenhäusern pro 100.000 Einwohner:innen) auch die Auslastung der Intensivbetten (Covid-19-Fälle auf den Intensivstationen insgesamt) in ein Kalkül einbrachten: So entstanden in Anlehnung an das Infektionsschutzgesetz eine „risikogewichtete Stufenkarte“ zur Rechtfertigung von Entscheidungen für die Intensivierung oder Rücknahme von Maßnahmen der Pandemiebewältigung auf Landesebene (Abb. 1 aus Mecklenburg-Vorpommern; DF 60) wie auch der „Stufenplan“ Baden-Württemberg (Abb. 2; DF 61).

²⁰ http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl121s0802.pdf [zuletzt zugegriffen am 16.06.2025].

Im Stufenplan bedeutete etwa der Übergang von der Warnstufe zur Alarmstufe eine Ausweitung der FFP2-Maskenpflicht auch im Freien bei „Volks- und Stadtfesten“ sowie eine Schließung von „Clubs, Diskotheken und Clubähnlichen Lokalen“.

Neben der jeweils gültigen Gesetzes- und Verordnungslage und ihrer je spezifischen Übersetzung – beispielsweise in die angeführten Stufenkarten – fungierten auch die Stellungnahmen von Expertengremien oder einzelner Wissenschaftler:innen als affirmative Realitätsprüfungen – etwa dann, wenn zur Rechtfertigung von Anti-Corona-Maßnahmen auf sie verwiesen wurde. Dies trifft z. B. auf die siebte adhoc-Stellungnahme der Leopoldina zu (DF 62), die als zentrale Referenz zur Rechtfertigung landespolitischer (DF 63) und bundespolitischer Maßnahmen (DF 64) in der zweiten Akutphase der Pandemiebewältigung im Herbst/Winter 2020/21 diene.

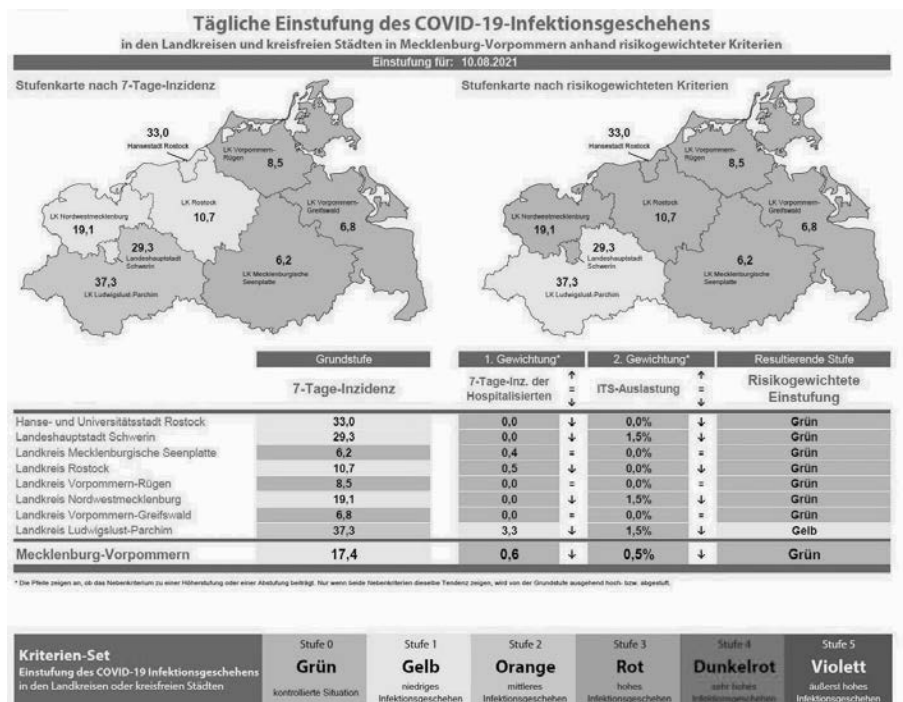


Abbildung 1: Risikogewichtete Stufenkarte



Abbildung 2: Stufenplan Baden-Württemberg

Kritische Realitätsprüfungen im Rahmen des rationalistischen Diskurses

Eine typische Kritik in Form einer rationalistischen Realitätsprüfung zeigt sich im Deutungsmuster der Laienrisikowahrnehmung, die auf die Diskrepanz zwischen der behördlichen Risikobewertung und der Risikowahrnehmung in der Bevölkerung reflektiert.

Der Rekurs auf den bereits erwähnten Unterlassungsbias stellt eine typische Form dieser Art von Realitätsprüfung dar: Menschen scheuten unter sonst gleichen Bedingungen eher davor zurück, aktiv zu handeln, als davor, eine Handlung zu unterlassen. Damit wurde etwa erklärt, weshalb ein relevanter Bevölkerungsanteil mehr Furcht vor den Impfungen als vor den Folgen einer Covid-19-Erkrankung hatte. Um dieser Form von Kritik zu begegnen, wurde das Deutungsmuster der Laienrisikowahrnehmung in besonderer Form adressiert, mit dem Versuch, Praktiken der Selbstaufklärung zu etablieren – etwa in Form eines „*Impf-o-mates*“ (DF 65) als Teil der baden-württembergischen Impfkampagne „*DranbleibenBW*“. Nutzer:innen konnten angeben, ob sie sich für oder gegen eine Coronaimpfung entscheiden würden und aus welchen Gründen sie diese gegebenenfalls ablehnen. Je nach Antwortverhalten wurden den Nutzer:innen dann unterschiedliche, aufklärende Inhalte – im Wesentlichen Ausschnitte aus einem Gespräch zwischen Eckart von Hirschhausen und der Allgemeinmedizinerin Natalie Grams – zugespielt. Sprechen sich Nutzer:innen grundsätzlich gegen eine

Impfung aus, da sie die Nebenfolgen durch eine Impfung eher befürchten als einen schweren Coronaverlauf durch die Entscheidung „Nicht-Impfen“, werden sie im Anschluss daran aufgeklärt, dass diese Haltung eine typische Wahrnehmungsverzerrung darstelle:

„Schau mal, da sitzt jemand, der findet Impfen riskanter als Nicht-Impfen. Ich könnte mir sogar vorstellen, wie man darauf kommt. Für Risiken haben wir so gar keine Antennen, oft so nur ein Bauchgefühl, ob etwas riskant ist oder nicht.“ (von Hirschhausen) – „Ja, und dazu kommt, dass wenn man Sachen besonders oft hört, dann bleiben sie auch irgendwie hängen. Wir haben alle, glaube ich, auch von den Herzmuskelentzündungen nach Impfungen gehört“ (Grams) (zit. n. DF 65).²¹

In der rationalistischen Kritik werden Legitimitätsmaßstäbe aufgerufen, die Parallelen zu den „Testkriterien“ des industriellen Gemeinwesens bei Boltanski/Thévenot aufweisen (Boltanski/Thévenot 2006: 208 f.).²² Zentrale Legitimitätskriterien entsprechen weitestgehend den Gütekriterien bzw. „Qualitätskriterien“ (DF 66) naturwissenschaftlicher Forschung (vgl. auch DF 67): Erkenntnisse sollen etwa unabhängig von der Beobachtungsperspektive (Präferenz für standardisierte und quantitative Methoden der Erhebung und Auswertung von Daten, Skepsis gegenüber qualitativen Erhebungsmethoden) und der Persönlichkeit der Forscher:in Anerkennung gewinnen (Präferenz für Kontrolle durch Peer-Review-Verfahren); Erkenntnisse sollen zudem auf reproduzierbare Art gewonnen werden (Reliabilität). Zuletzt solle es auch darum gehen, valides Wissen zu produzieren, indem etwa Korrelationen nicht vorschnell mit Kausalität verwechselt werden. Die Forderung nach Unabhängigkeit durch externe Kontrolle zeigt sich u. a. in einer starken Kontrastierung von „Pseudoexperten“ (DF 67) und „echten Experten“ (DF 68), die sich eben dadurch auszeichnen, dass ihre Erkenntnisse einem als unabhängig dargestellten Peer-Review-Prozess standgehalten haben. In diese Richtung geht auch die Betonung von wissenschaftlichem Konsens, was eine Kontrolle durch die wissenschaftliche Community garantiert,

²¹ Der Impfomat wurde mittlerweile abgeschaltet, allerdings wurden uns die entsprechenden Filmsequenzen freundlicherweise von den Entwickler:innen (*die wegmeister-GmbH*) dieses Formates zur Verfügung gestellt.

²² Allerdings hebt sich die rationalistische Rechtfertigungsordnung stark von den pragmatischen Legitimitätskriterien des industriellen Gemeinwesens ab, so nimmt dort etwa das Kriterium der praktischen Zuverlässigkeit einen hohen Stellenwert ein.

wogegen sich abweichende Erkenntnisse als Einzelmeinung oder auch als „absolute Minderheitsmeinung“ delegitimieren lassen (DF 67). In diese Richtung geht auch die in den behördlichen Impfkampagnen verbreitete Heuristik „*PLURV*“ (DF 67 u. DF 34) zur Entlarvung von Argumentationsweisen, die typischerweise auf Falsch- oder Desinformation abstellen: „P“ steht für Pseudoexpertise, „L“ für Logikfehler, „U“ für unerfüllbare Erwartungen, „R“ für Rosinenpicken und „V“ für Verschwörung (DF 67 u. DF 34). In Form einer spezifischen Kritik zeigt sich der epistemische Anspruch des rationalistischen Diskurses etwa in der Aufforderung des damaligen Charité-Sprechers an den Charité-Professor Harald Matthes, seine insbesondere im Protestmilieu zitierte *ImpfSurv-Studie*²³ über Nebenwirkungen im Zusammenhang mit den Coronaimpfungen zurückzuziehen, denn diese sei „*nicht medizinisch-wissenschaftlich-valide*“ (Charité-Sprecher zit. n. DF 69). Der Anspruch auf wissenschaftliche Unabhängigkeit kommt auch in der Aufarbeitung der Pandemie in der Forderung zum Tragen, die Politik solle sich nicht in die Arbeit von Behörden einmischen, die für die Bereitstellung wissenschaftlicher Expertise zuständig sind. So fordert etwa der Bundesärztekammer-Präsident Klaus Reinhardt, „*das Robert-Koch-Institut sollte politisch unabhängig werden*“ (DF 92).²⁴

Realitätsprüfungen waren auch Anlass zu Konflikten zwischen den verschiedenen Ebenen des Katastrophenschutzes und den entsprechenden Behörden auf Bundes-, Landes- und der kommunalen Verwaltungsebene. So etwa kam es bei der Einführung der Maskenpflicht in der Stadt Jena Ende März/Anfang April 2020 auf kommunaler Ebene zu einer deutlichen Abweichung von den Einschätzungen und Empfehlungen auf Bundesebene. Entsprechend wurde die Maßnahme als Ausdruck einer „Symbolpolitik“ (DF 70) delegitimiert.²⁵ Bereits vor der Diskussion um die Maskenpflicht entwickelte sich Anfang März 2020 eine ähnlich kontroverse Diskussion um die Beurteilung von Schulschließungen. Melanie Brinkmann warnte als Expertin in Bezug auf Schulschließungen zu diesem

²³ Vgl. dazu den noch immer verfügbaren Flyer zu dieser Studie: https://www.charite.de/fileadmin/user_upload/portal/forschung/presentationplattform_klinische_studien/11647-ImpfSurv_Flyer_41.pdf [zuletzt zugegriffen am 07.06.2025].

²⁴ Vgl. dazu <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/corona-aufarbeitung-rki-100.html> [zuletzt zugegriffen am 16.06.2025].

²⁵ Symbolpolitik kann hingegen im solidarischen Diskurs eine durchaus übliche Form der Legitimation sein, etwa, wenn Masken als Symbol für Solidarität ins Spiel gebracht werden.

Zeitpunkt vor „*politischem Aktionismus*“ mit Verweis auf die aktuelle Studienlage, die eher auf einen geringen Beitrag von Kindern zum Infektionsgeschehen deutete. Aktionismus als Deutungsmuster (DF 71) stellt auf zwei Aspekte ab: Zum einen geht es darum, die mögliche Wirksamkeit im je spezifischen Setting zu betrachten. Und dies erfordert eben eine entsprechende Evidenz. Zum anderen geht es um den Verdacht, dass sich einzelne Politiker:innen als tatkräftige, entscheidungswillige und mutige Krisenmanager:innen profilieren wollen (Kritik am dezisionistischen Diskurs). Neben „Aktionismus“ kommt in diesem Zusammenhang auch das Deutungsmuster des „*Blind-Fluges*“ (DF 72) zum Tragen. Dies etwa als übergeordnete Rahmung zur Äußerung, es seien „*massive Einschränkungen zur Pandemiebekämpfung beschlossen*“ worden, ohne dass hierfür „*geeignete Daten*“ vorgelegen hätten (DF 72). „*Blind-Flug*“ ist als rationalistisches Pendant zum und als Kritik am pragmatischen „*Auf-Sicht-Fahren*“ (DF 73) zu sehen. Dieses stellt ja gerade auf das Navigieren in der Krise unter der Bedingung eines Nicht-Wissen-Könnens ab. „*Auf-Sicht-Fahren*“ als legitimem Ansatz des pragmatischen Krisenhandelns werden in der rationalistischen Kritik Kriterien einer „*evidenzbasierte[n] Risikoeinschätzung*“ gegenübergestellt, an denen sich die behördliche Pandemiebewältigung stattdessen orientieren sollte (DF 74).

Eine andere Spielart kritischer Realitätsprüfungen innerhalb des rationalistischen Diskurses ist die Gegenexpertise. So traten bereits in der Frühphase der Covid-19-Krise erste Wissenschaftler:innen in der Sprecherposition des Gegenexperten auf. Noch bevor die Pandemie durch die WHO ausgerufen wurde, behauptete etwa Alexander Kekulé, eine Pandemie sei längst eingetreten, weshalb es jetzt dringenden Handlungsbedarf etwa bei der Aufstockung von Schutzausrüstung und dem Hochfahren von Testkapazitäten gebe. Er kritisiert explizit die damalige Risikobewertung von Covid-19 durch das RKI („*Die Gefahr für die deutsche Bevölkerung ist gering*“, zit. n. DF 75) als Ausdruck eines Beruhigungsversuches und delegitimiert die damals auch im Gesundheitsministerium noch üblichen Influenza-Vergleiche:

„*Dass die Gesundheitsbehörden hierzulande bis vor Kurzem [...] erklärten, die saisonale Grippe sei für die Bevölkerung viel gefährlicher als das neue Coronavirus, wird ihnen die Kommunikation nicht gerade leichter machen*“ (DF 75).

Auch die rationalistische Gegenexpertise orientiert sich an Prüfungsformaten, die auf eine der jeweils aktuellen Lage angepasste Quantifizierung und

Standardisierung abstellen. Ihre Kritik zielt darauf, weitere bzw. andere Indikatoren in die behördliche Risikobewertung einzubeziehen,²⁶ oder vorhandene Indikatoren in adäquater Weise zu interpretieren – letzteres etwa wenn der Indikator sinkende Fallzahlen im April 2020 als Grund zur Rücknahme von Anti-Corona-Maßnahmen als Ausdruck einer „*Augenwischerei*“ (DF 76) kritisiert wird, weil die sinkenden Fallzahlen als Artefakt eines weniger ausgeprägten Testgeschehens zu begreifen seien (DF 76).

Der Gegenexpertise als Form der rationalistischen Realitätsprüfung kommt zur Erklärung von Konflikt dynamiken durch das Wechselspiel von Legitimation und Kritik eine besondere Relevanz zu. Der Konflikt kann durch Personen hindurch gehen, wenn sie eine ambivalente Rolle einnehmen, einerseits als Gegenexpert:innen auftreten und andererseits als Teil von Expert:innenräten zur Legitimation behördlicher Entscheidungen beitragen. So mahnte etwa Werner Bergholz (Mitglied im Sachverständigenausschuss) in einer Stellungnahme als Gegenexperte eine differenziertere, auf Normierung abstellende Form der Risikobewertung an. Diese müsse neben den bereits etablierten Indikatoren auch die „*Risikoprioritätszahl*“ mit einbeziehen (DF 77), denn erst diese ermögliche eine „*standardisierte Vorgehensweise für eine quantitative Risikobewertung*“ (DF 77).

Zuweilen werden auch Abweichungen von den jeweils gültigen Risikoindikatoren mit Argumenten aus dem rationalistischen Diskurs selbst begründet. Dies trifft etwa zu auf das „Einfrieren“ der Alarmstufe II (s. Abb. 2) durch die baden-württembergische Landesregierung Anfang 2022 – laut dem damals gültigen Infektionsschutzgesetz und dem damit verknüpften Stufenplan war mit dem Unterschreiten des Schwellenwertes von 450 bei der Auslastung der Intensivbetten eigentlich eine Rückkehr zu „Alarmstufe 1“ angezeigt. Ministerpräsident Winfried Kretschmann legitimierte den rechtlich problematischen Schritt, auf Alarmstufe 2 zu verharren,²⁷ mit einer knappen Versachlichung; so schrieb er am 11.01.2022 auf dem offiziellen Facebook-Kanal in seiner Rolle als Ministerpräsident Baden-

²⁶ Diese wurde letztlich auch fortwährend angepasst und führte zuletzt zum „Pandemie-Radar“; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pandemieradar-2183130> [zuletzt zugegriffen am 16.06.2025].

²⁷ Vgl. dazu die Besprechung von Beck-Aktuell zum Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim zum Einfrieren der Alarmstufe vom 20.01.2022. <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/vgh-mannheim-einfrieren-der-alarmstufe-ii-fuer-den-einzelhandel-rechtswidrig> [zuletzt zugegriffen am 16.06.2025].

Württembergs: *„Mit den wieder ansteigenden Inzidenzen ist zu erwarten, dass auch die Belastung der Krankenhäuser wieder steigt. Daher bleiben trotz des kurzfristigen Rückgangs der Belegung der Intensivbetten unter 450 die Regelungen der Alarmstufe II zunächst bis 1. Februar 2022 bestehen“* (DF 78).

Kritische Realitätsprüfungen am rationalistischen Diskurs

Die Analyse kritischer Rationalitätsprüfungen am rationalistischen Diskurs eignet sich besonders, um die normativen Prinzipien der wechselseitigen Kritik aus unterschiedlichen Diskursen herauszuarbeiten. Dies, weil sich solche kritischen Realitätsprüfungen auf der epistemischen Ebene weitgehend in einer ähnlichen Realität bewegen, aber hauptsächlich in der Frage divergieren, wie mit dieser Realität zu verfahren sei – sprich die Divergenz entfaltet sich in der normativen Dimension von Covid-19 als Bewältigungsproblem.

Dies zeigt sich exemplarisch an den öffentlichen Auseinandersetzungen um das Triage-Problem. Dieses Problem beschreibt den Notfall, dass es zu einer verschärften Knappheit an intensivmedizinischen Behandlungsressourcen kommt, sodass die Versorgung aller Behandlungsbedürftigen nicht mehr gegeben ist und priorisiert werden muss. Die Diskussionen richteten sich dann auf die Frage, nach welchen Kriterien etwa Beatmungsgeräte zugeteilt werden sollten. Und dies unter der Bedingung, dass Menschen, bei denen die Chance auf Heilung ausgeschlossen wird, unberücksichtigt bleiben. Konsens schien in den öffentlichen Diskussionen darüber zu bestehen, dass Triage-Situationen eine wesentliche Herausforderung bei der Bewältigung von Notlagen darstellen. Grundlegend verschieden aber waren die Legitimitätsansprüche- und erwartungen, wie mit diesem Problem umzugehen sei und welche Werte bei der Anwendung von Entscheidungskriterien im Vordergrund stehen sollten.

Der Jurist Joachim Hübner (Netzwerk evidenzbasierte Medizin) etwa betonte im Einklang mit einer konsequentialistischen Ethik (rationalistischer Diskurs) die Vorzüge solcher Entscheidungskriterien, die auf eine Maximierung des Gesamtnutzen abstellen. Ziel bei der Triagierung sei schließlich die Rettung, *„möglichst viel Lebenszeit hier und [...] möglichst vieler Menschen dort“* (DF 79). Neben diesem Ziel spreche noch eine weitere Randbedingung für die Berücksichtigung der erwartbaren „Restlebenserwartung“ eines Menschen als wesentliches Kriterium bei der Zuteilung knapper Behandlungsressourcen: Schließlich sei *„die Not eines vital bedrohten Menschen, der mitten aus dem Leben*

gerissen wird, zumeist größer als die eines Menschen, dessen langes Leben sich neigt.“ Dieses Argument allerdings impliziere einen „*Ableismus bei der Fremdbewertung von Lebensqualität*“ (DF 80), so eine Kritik im Rahmen eines vom Deutschen Ethikrat organisierten Forums zu Fragen der Triage, und öffne damit den Raum zur Diskriminierung von Menschen, denen etwa ob ihrer Behinderung eine geringere Lebenserwartung zugeschrieben wird.

Das Risiko einer Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen bestehe laut Nancy Poser, die (gemeinsam mit anderen) erfolgreich gegen die zu Beginn der Pandemie geltenden Triage-Regelungen beim Bundesverfassungsgericht klagte, allerdings selbst bei Anwendung des Kriteriums der „aktuellen und kurzfristigen Überlebenswahrscheinlichkeit“²⁸ – ein Maßstab, der sich im Unterschied zur Restlebenserwartung auf den relevanten Krankheitszustand in der akuten Triage-Situation beschränkt. Schließlich erfolgten die Entscheidungen des medizinischen Personals mitunter auch auf Basis möglicher Vorurteile und eigener Erfahrungen hinsichtlich des Gesundheitszustandes von Menschen mit Behinderungen. Entsprechend könne nur die Berücksichtigung des Zufalls als Entscheidungskriterium die Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bestmöglich gewährleisten (DF 81). Die Diskrepanz auf normativer Ebene ist deutlich: Die auf *Output*-Legitimität, auf Effekte und Konsequenzen von Entscheidungen ausgerichtete konsequentialistische Ethik des rationalistischen Diskurses steht im Kontrast zur deontologischen Ethik eines solidarischen Diskurses, der das Prinzip der Gleichbehandlung als intrinsischen Wert kommuniziert.

Eine andere Form der kritischen Realitätsprüfung blieb über den gesamten Verlauf der Covid-19-Pandemie im pragmatischen Register mit Blick auf die Umsetzbarkeit von Maßnahmen virulent, mit der sich insbesondere die kommunale Ebene auseinandersetzen musste. Der „Geist“ der kritisierten Maßnahmen (etwa der von übergeordneten Landesebenen), Gesundheit zu schützen, wird grundsätzlich geteilt, die Umsetzbarkeit bezweifelt. Korrekturen an oder Ergänzungen zu den kritisierten Maßnahmen wurden gefordert, weil sie sonst nicht

²⁸ So der Wortlaut aus dem sogenannten „Triage-Gesetz“ mit dem offiziellen Titel „zweites Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes“, das am 14.12.2022 in Kraft trat. Dieses Gesetz war eine Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Dezember 2021 (1 BvR 1541/20). Es besagte im Wesentlichen, dass der Gesetzgeber es bis dato versäumt habe, Maßnahmen auf Ebene eines Gesetzes zu ergreifen, dass niemand wegen einer Behinderung bei der Zuteilung überlebenswichtiger intensivmedizinischer Behandlungsressourcen benachteiligt werde.

implementierbar seien oder schlichtweg an der Lebensrealität der von den Maßnahmen betroffenen Personen vorbeigingen. So begründete die Stadt Jena auf dem offiziellen Facebook-Kanal der Kommune („Jena-Lichtstadt“) am 24.04.2020 eine Abweichung:

„Das TMBJS [Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport] geht aber davon aus, dass überall der Mindestabstand eingehalten werden kann. Und das sieht die Stadt anders. Deswegen haben wir uns dafür entschieden, dass auch während des Unterrichts Mund-Nasen-Bedeckungen getragen werden sollen [...]“ (DF 82; Freißmann 2021: 60 ff.).

An anderer Stelle im gleichen Kommunikationsverlauf wird dann das für den pragmatischen Diskurs typische Legitimationsmuster der Innovation aufgegriffen, das vor allem auf Ebene der Kommunen und Landkreise daraufsetzt, eigene Maßnahmen auszuprobieren:

„Das Land Thüringen erlässt leider Maßnahmen, die kaum umzusetzen sind. Der Mindestabstand in den Klassenräumen wird eben nicht gegeben sein. Bisher sind wir in Jena gut gefahren, manchmal auch unpopuläre Entscheidungen zu treffen, die uns aber vor der ganz großen Katastrophe bisher bewahrt haben. Lassen wir es die Schulen doch mal ein paar Tage versuchen“ (DF 82; Freißmann 2021: 60).

Letztlich entspringt die Kritik des pragmatischen Diskurses, wie auch die des solidarischen, aus anderen Problemrahmungen und Prinzipien. Wie in den Beispielen ersichtlich, ist sie an praktischen Lösungen orientiert, sie setzt an lokalen alltagspraktischen Zusammenhängen an, in denen nicht mit eindimensionaler (gesundheitsorientierter) Rationalität zu rechnen ist, und ist schließlich an ethisch-normativen Prinzipien wie Kontextsensitivität, Aushandlung und normativer Flexibilität durch Lernen bzw. Innovation orientiert.

Existenzielle Prüfungen als Kritik am rationalistischen Diskurs

Existenziellen Prüfungen wurde der rationalistische Diskurs im Wesentlichen aus der Perspektive des sensualistischen Diskurses unterzogen, der auf leibbezogene Formen der Erkenntnis als Legitimationsgrundlage abstellt. In der Formulierung von Boltanski (2010: 155) behaupten existenzielle Formen der Kritik im Unterschied zu Realitätsprüfungen, dass es einen grundlegenden Widerspruch zwischen „Realität“ und „Welt“ gebe. Abweichungen und Konflikte sind bereits auf der epistemischen Ebene zu erwarten. In Bezug auf Anti-Coronamaßnahmen und

den damit verknüpften Nebenfolgen geht es etwa um die Frage, welches Wissen überhaupt als legitime Erkenntnisform anzuerkennen ist und wie das Verhältnis von Wissen und Nicht-Wissen normativ zu beurteilen ist.

So wird der objektiven Risikobewertung durch Expert:innen (rationalistischer Diskurs) die Eigenplausibilität subjektiver Wahrnehmung und Erfahrung (sensualistischer Diskurs) entgegengestellt: „*Wollen Sie uns damit das Bauchgefühl absprechen?*“ (DF 83) entgegnet etwa eine „Mutter“ auf einen Facebook-Post der Influencerin Nora Imlau (DF 83), der sich bemühte über das positive Nutzen-Risiko-Profil der Covid-19-Impfung aufzuklären. Auch das grundsätzliche „*Nicht-Wissen-Können*“ (Amlinger/Nachtwey 2021: 18) wird im sensualistischen Diskurs auf den eigenen Leib gewendet. In einem „*Impfabweherschreiben*“ wird etwa die Ablehnung einer Sars-Cov-2-Impfung folgendermaßen begründet:

„*Ich sehe mich derzeit außerstande, die Bedeutung und die Tragweite der Impfung mit sämtlichen gegenwärtigen und zukünftigen Folgen für mich zu erkennen und habe nicht die Urteilskraft, um das Für und Wider bezüglich dieser Impfung abzuwägen*“ (DF 84).

Hier wird auf die prominente Deutungsfigur der „*unbekannten Langzeitfolgen*“ (DF 85) rekurriert, die erst Jahre nach einer Impfung auftreten mögen und daher hinsichtlich ihrer Relevanz nicht abschließend beurteilt werden könnten. Die mit dem Primat leibbezogener Erkenntnis verknüpfte Legitimitätserswartung, die Autonomie gesundheitsbezogener Entscheidungen anzuerkennen, etwa in der Forderung nach einer „*individuellen Impfentscheidung*“ oder im Deutungsmuster „*my body, my choice*“ (DF 86) wird allerdings erst durch die Verschränkung mit Spielarten der Gegenexpertise plausibel und ermöglicht.

Ein zentraler Akteur sind dabei Ärzte, die für individuelle Impfentscheidungen plädieren, und auch in der Sprecherposition als „Sachverständige“ im Gesundheitsausschuss des Bundestages in Erscheinung traten (DF 87). Rationalistische Gegenexpertise manifestiert sich in diesem Fall in einem Verweis auf Studien oder auch in Rechtsgutachten (DF 88), die eine systematische Untererfassung – ein „*underreporting*“ (DF 88: 26) – von Arzneimittelnebenwirkungen im deutschen „*passiven*“ Meldesystem (DF 89: 28) nahelegen und kritisieren, dass die beim für die Arzneimittelsicherheit zuständigen Paul-Ehrlich-Institut vorliegenden Erkenntnisse die Wirklichkeit nicht adäquat abbilden könnten (DF 89:

28).²⁹ In Bezug auf die Impfungen wird damit eine in den letzten Jahren immer wieder vorgetragene Kritik, etwa in Bezug auf die Masernimpfpflicht, angeführt, dass nämlich Kosten-Nutzen-Abwägungen und damit auch ein objektivierbares, externes Risikokalkül bei Impfungen nicht oder nur in unzureichender Form möglich sei – und zwar „auf Grundlage weitgehend unsicherer Fakten und vieler Unbekannter“ (DF 88).

Die rationalistische Gegenexpertise eröffnet gewissermaßen einen Raum des Nicht-Wissen-Könnens zu den Wirkungen und Nebenfolgen von Anti-Corona-Maßnahmen, den ein sensualistischer Diskurs mit subjektivem Leibeswissen (etwa in Form von implizitem Wissen als Bauchgefühl) und damit verknüpfter Betroffenheitskommunikation füllt. Während Betroffenheit im rationalistischen Legitimationsdiskurs der authentischen Validierung abstrakter, intersubjektiver Erkenntnis gilt – etwa durch einprägsame Schilderungen in einem Videobeitrag der Intensivpflegerin Anika Fried auf dem Facebook-Kanal der Bundesregierung (DF 57) –, erscheint Betroffenheit in Form der existentiellen Prüfung als authentische Form der Selbstvidenz mit dem Anspruch auf Wahrhaftigkeit. Betroffenheit durch Anti-Corona-Maßnahmen kam auch in relevanten Diskursarenen zum Tragen, wie am 08.09.2022 im deutschen Bundestag, und wurde durch die AfD-Kampagne „*Es ist Zeit, den Betroffenen eine Stimme zu geben*“ (DF 90: 5473) instrumentalisiert. In der Ästhetik dieser Kampagne zeigte sich der für existenzielle Prüfungen grundsätzlich charakteristische Affektbezug (Yildiz et al. 2018: 139; Boltanski 2010: 162 f.) einer an subjektiven Erfahrungen und Erlebnissen ausgerichteten existentiellen Kritik.³⁰ So zitierten verschiedene AfD-Politiker:innen aus (mutmaßlichen) Berichten betroffener Personen, wobei die zum Teil dramatischen Schilderungen für sich standen. Dazu ein Auszug aus dem Kommentar der AfD-Politikerin Carlin Wachmann:

„*Herr Präsident, wir geben den Betroffenen eine Stimme [...] Ich zitiere Tim aus der vierten Klasse: Ich habe Asthma und muss daher keine Maske tragen.*

²⁹ Eine zentrale Referenz für das Argument der Untererfassung von Arzneimittelnebenwirkungen in Spontanmeldesystemen wie in Deutschland ist die Metastudie von Hazell/Shakir (2006) (DF 89: 28).

³⁰ Betroffene, die sich in existentieller Kritik üben, leiden typischerweise an „Kränkungen“ (Boltanski 2010: 162), da ihre Ansprüche keine adäquate Berücksichtigung durch die Institutionen finden. Daher versuchen sie durch die Erzeugung öffentlicher Resonanz, „das allgemein akzeptierte Verhältnis von Symbolformen und Sachverhalten aufzulösen“ (Boltanski 2010: 162).

Meine Lehrerin setzte mich in die Ecke ans kalte und offene Fenster, damit ich niemanden anstecke. Ich fühle mich ausgegrenzt und allein. Die anderen Kinder beneiden mich, weil sie lieber allein anstelle mit Maske sitzen“ (DF 90: 5482).

Betroffenheitskommunikation stellt ab auf die Illegitimität der Diskrepanz zwischen subjektivem Leiden und objektivierter Erkenntnis der Institutionen, die das Leid der Betroffenen nicht adäquat berücksichtigt. Dieser Abgleich ist der typische Prüfungsmaßstab sensualistischer Kritik an den Anti-Coronamaßnahmen. Fragen des individuellen Gesundheitsverhaltens sind dann auch normativ Ausdruck eines autonomen, „*persönlichen Gesundheitsschutzes*“ (DF 91), und mitnichten von außen – wie im libertären-Paternalismus – zu beantworten. In diesem Sinne sind es die einzelnen Menschen, die „*am allerbesten für sich wissen, anhand ihrer gesundheitlichen Konstitution, ob die Impfung für sie Sinn macht oder nicht*“ (DF 91).

6. Fazit: Krisenkommunikation im Zeichen von Deutungs- und Legitimitätskonflikten

Die Covid-19-Notlage(n) wurden als Irritationsereignis rekonstruiert, das mehrdimensionale Deutungs- und Legitimitätskonflikte evozierte: Fragen nach dem Umgang mit knappen Ressourcen stehen neben Fragen danach, welche Erkenntnisweisen legitim sind und wie zwischen verschiedenen Werten adäquat abzuwägen ist. Diese Mehrdimensionalität ist ein wesentliches Charakteristikum gegenwärtiger Risikokonflikte (Fischer 2010: 126). Die in der Bewältigung alltäglicher Handlungsprobleme wirksame, pragmatische Unterstellung, über die Realität übereinzustimmen, wird – als Ausdruck der Irritation – in der öffentlichen Deutung der Covid-19-Notlagen abgelöst durch die metapragmatische Frage danach, „was es mit dem, was ist, auf sich hat, und, damit unauflöslich verbunden, was wichtig, wertvoll, zu respektieren und besonders zu beachten ist“ (Boltanski 2010: 91). Die damit verknüpfte, für das metapragmatische Register charakteristische Freisetzung von Reflexivität fand ihren Ausdruck in grundlegend verschiedenen, insgesamt acht diskursspezifischen Rechtfertigungsordnungen, aus deren Perspektive sich Anti-Coronamaßnahmen legitimieren oder kritisieren ließen. Jeder Diskurs war um eine Problemdeutung und einen spezifischen Legitimitätsmaßstab zentriert und brachte damit verknüpfte Ansprüche und Erwartungen an die behördliche Krisenbewältigung ins Spiel. Eine der freigelegten Rechtfertigungsordnungen, der rationalistische Diskurs, wurde mit Verweis auf zahlreiche

Kommunikate bzw. Diskursfragmente ausführlich dargestellt, die Spezifik rationalistischer Rechtfertigung im Kontrast zu anderen Rechtfertigungsformen herausgearbeitet.

Die Referenzpunkte, an denen sich die Diskurse rekonstruieren und voneinander unterscheiden lassen, bestehen in der übergeordneten Thematisierung von Covid-19 als Erkenntnis- (epistemische Dimension) und als Bewältigungsproblem (normative Dimension). Wobei die von jedem Diskurs in spezifischer Weise adressierte metapragmatische Frage danach, wie Erkenntnis zu den Covid-19-Notlagen und den geeigneten Maßnahmen möglich ist, auf die normative Frage danach verwies, welche Erkenntnisweisen überhaupt als legitim erscheinen. Diese grundlegende Verknüpfung von Covid-19 als Erkenntnis- und Bewältigungsproblem impliziert, dass es wohl auch in zukünftigen ähnlich deutungsoffenen Notlagen kaum möglich sein wird, zwischen Wissens- und Wertekonflikten zu differenzieren.

An diesen Befund schließt sich eine erste praxisrelevante Erkenntnis an: Die Vorstellung, gegebene Kontroversen über eine auf objektiver Expertise, Aufklärung und Informierung ausgerichtete Kommunikation zu versachlichen, ohne sich bei der Risiko- oder Krisenkommunikation auf Wertediskussionen oder Formen subjektiver Betroffenheit einzulassen, erscheint in deutungsoffenen sowie zeitlich, räumlich und sozial ausgedehnten Notlagen fragwürdig. In diesem Sinne gibt es auch nicht den einen „rationalen“ Umgang mit Risiken, Gefährdungen oder Bedrohungen. Zu rechnen ist mit verschiedenen Rationalitäten, die teils inkommensurabel und konflikträchtig sind. Dies gilt etwa für den zweckrational-instrumentellen Anspruch des rationalistischen Diskurses, der weder mit den tugendethischen Geltungsansprüchen der solidarischen Thematisierung, noch mit den leibbezogenen, subjektiven Formen der Risikoabwägung im sensualistischen Diskurs zu vereinbaren ist. Die Legitimität unterschiedlicher Rationalitäten anzuerkennen, deckt sich zudem mit Erkenntnissen aus der Risikoforschung: So gründen Risikoentscheidungen sowohl im Bereich des Alltages als auch im Feld der Expertise häufig auf einer „Bricolage“ verschiedener Rationalitätsformen, etwa in der Verknüpfung von nicht-reflexiven, leibbezogenen „*Bodily-Sensations*“ wie Intuition mit reflexiv-kalkulierenden Formen der Risikoabwägung (Zinn 2016: 349, 35; ders. 2024: 301).

So wird es ob der Heterogenität der gleichermaßen legitimen Rechtfertigungsordnungen auch kaum die eine moralische Anrufung oder Rationalität

geben, die alle über den „gesunden Menschenverstand“ „in einem Boot“ versammeln würde. Solche Anrufungen verkörpern vielmehr „die Illusion des Common Sense“ (Boltanski 2010: 87) und eignen sich zumindest nicht auf Dauer dazu, einen gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Vielmehr ist im Sinne einer integrativen Risikogovernance (Renn/Selke 2014) zu überlegen, welche Risikotypen bei der jeweiligen Lagebeurteilung im Vordergrund stehen und welche Form der Rationalität dann gefragt ist: Handelt es sich etwa um „lineare“ oder auch „simple Risiken“ (Renn/Selke 2014: 69), die sich durch lineare Zusammenhänge auszeichnen und bei denen weitgehenden Konsens besteht, wie sie beschaffen sind, und was das Bedrohungspotenzial ist? Dann mag eine auf Eindeutigkeit abstellende, unidirektionale und instrumentelle Form der klassischen Krisenkommunikation angezeigt sein, die etwa auf Warnungen, Aufklärung und Informierung setzt (Renn/Selke 2014: 521). Handelt es sich allerdings um deutungsoffene Gefährdungen mit den Kennzeichen „normativer oder interpretativer Ambiguität“ (Renn/Selke 2014: 520), erscheint eine partizipative und womöglich ergebnisoffen ausgerichtete Kommunikation als adäquater Ansatz (Renn/Selke 2014: 521).

Konventionelle Modi der Krisenkommunikation und klassische Differenzierungen des behördlichen Krisenmanagements – etwa in Form von Leitfäden zur Risiko- und Krisenkommunikation – sind kritisch zu hinterfragen. „Deutungshoheit“ als Leitwert behördlicher Krisenkommunikation (BMI 2014: 25) und das damit verbundene Ziel, dass zuständige Behörden die Erstkommunikation über das kritische Ereignis monopolisieren, um Deutungskonkurrenz zu verhindern, dürften nur noch in Fällen lokal und zeitlich sehr begrenzter Notlagen realistische Zielsetzungen sein. Schon allein die Dynamik öffentlicher Kommunikation im Zeitalter sozialer Medien spricht dagegen. Ganz abgesehen davon, dass in pluralen Gesellschaften heterogene Krisendeutungen und -erfahrungen erwartbar sind. Im Fall der Covid-19-Pandemie etwa waren heterogene Deutungen schon vor der ersten Akutphase im öffentlichen Diskurs.

Zumindest mit Blick auf deutungsoffene und ausgedehnte Notlagen erscheint auch eine strikte Orientierung am im behördlichen Orientierungswissen tief verankerten „Krisenmanagementkreislauf“ (BMI 2014: 35) mit seiner Abgrenzung von Risiko- und Krisenkommunikation (BBK/BFR 2022: 28 f.) überholt. Risikokommunikation wird in diesem Kontext an Phasen gebunden, die der Bewältigung von akuten Krisen bzw. Notlagen vorgelagert sind, während in den

Akutphasen in den Modus von Krisenkommunikation umzuschalten sei (BBK/BFR 2022: 28). Diese Annahme etwa geht für die öffentlichen Diskurse zu Covid-19 ins Leere, da hier die Risikokommunikation zu jeder Zeit einen zentralen Stellenwert einnahm. In diese Richtung geht auch der Befund, dass die behördlichen Indikatoren der Risikobewertung und daran geknüpfte Entscheidungen zu Anti-Coronamaßnahmen in allen Phasen der Pandemiebewältigung sowohl eine reaktive (eher typisch für Krisenkommunikation) als auch eine präventive (eher typisch für Risikokommunikation) Ausrichtung einnahmen. Auch unter diesen Vorzeichen scheint eine generelle Orientierung den skizzierten Formen der Risikogovernance und Risikokommunikation, die aus Technologie und Nachhaltigkeitskonflikten stammen, angeraten.

Ein anderer diskursanalytischer Befund reflektiert auf Charakteristika u. a. von Ulrich Beck als typisch erachteten Konfliktodynamiken in gegenwärtigen Risikogesellschaften. So bringt etwa das Wechselspiel von rationalistischer Legitimation und sensualistischer, in der Sinneswahrnehmung fundierter Kritik gegenläufige Tendenzen reflexiver Modernisierung zum Ausdruck: Reflexiv-moderne Risikogesellschaften zeichnen sich einerseits dadurch aus, dass zuvor unbekannte Gefährdungen durch Wissenschaft und Technologie erkannt und damit zunehmend in Risikoentscheidungen übersetzt werden. Andererseits wird die damit verknüpfte Zunahme der Entscheidungsdichte – es gibt immer mehr Gefahren, die als Entscheidungen und damit als Risiken adressiert werden können – dadurch unterlaufen, dass sich viele der als „Risiken“ adressierten Gefährdungen (etwa: Exposition mit Schadstoffen wie Anilin als Nebenfolge des Maskentragens) durch ihre Nicht-Wahrnehmbarkeit der individuellen, alltäglichen Entscheidbarkeit entziehen. Eine zunehmende Diskrepanz zwischen abstraktem Expertenwissen und individuellem Erleben tut sich auf. Mit Ulrich Beck gesprochen entsteht in der Risikogesellschaft eine zunehmende „Fremdwissensabhängigkeit“ (1986: 70) über die individuelle Betroffenheit, eben weil viele Gefahren erst durch Wissenschaft und Technologie vermittelt werden können:

„Die Gefahren unterlaufen alle Grenzen, all unsere so liebgewonnenen Konstruktionen des eigenen Lebens, sie sind einfach da, entscheidungsverschlossen, gegenwehrlos, in den intimsten Lebensvollzügen. Der ganze Kanon des täglichen Wissens versagt. Die Instrumente der Gegenwehr – die Sinne, das Urteilsvermögen – sind über Nacht enteignet worden“ (Beck 1986: 101).

Mit diesem Verlust an „Wissenssouveränität“ (Amlinger/Nachtwey 2021: 18) taucht das – etwa für das Querdenkermilieu typische – Phänomen der „Wissenskränkung“ (Amlinger/Nachtwey 2022: 107) auf. Gleichwohl vermag dieser Autonomieverlust insbesondere bei der Bewältigung deutungsoffener Notlagen in eine Revitalisierung von Erfahrungswissen und eigenem Erleben umschlagen: „Der Bann der Unsichtbarkeit des Risikos kann auch durch Eigenerlebnisse gebrochen werden“ (Beck 1986: 69). Genau dies ist der Duktus, wenn in Deutungskonflikten der Covid-19-Pandemie auf dem Vorrang der subjektiven Wahrnehmung und dem Anspruch, eigenständige Risikoentscheidungen zu treffen, bestanden wurde. Diese „Resouveränisierung“ (Amlinger/Nachtwey 2021: 17) erscheint im Zeichen der Risikogesellschaft als ein lediglich erwartbares Charakteristikum gegenwärtiger Risikokonflikte und keinesfalls als prinzipieller Ausdruck einer „regressiven Modernisierung“ (so Amlinger/Nachtwey 2022: 95). Jedenfalls mag es hilfreich sein, sich bei der kommunikativen Bewältigung von Notlagen dieser Gegenläufigkeiten und grundlegenden Charakteristika einer reflexiven Modernisierung bewusst zu sein. Auch, um die Risikoentscheidungen von Bevölkerungsgruppen, die sich abweichend von behördlichen Einschätzungen vermeintlich „irrational“ verhalten, nachvollziehen zu können und diese nicht pauschal und vorschnell, etwa als „Covidioten“ zu verurteilen.

Eine letzte praxisrelevante Reflexion bezieht sich auf legitimatorische Strategien, die mit Boltanski unter Wahrheitsprüfungen verhandelt wurden: auf tautologische Rechtfertigungen („bestmöglich vorbereitet“), apodiktische Ankündigungen (eine Impfpflicht kann ausgeschlossen werden), eine Rhetorik der Alternativlosigkeit oder eine Heroisierung von Maßnahmen als endgültige Krisenlösung (Bogner/Albiez 2023: 54). Solche Wahrheitsprüfungen bestätigen und stabilisieren institutionelle Krisendeutungen – sofern ihre Inszenierung und Aufführung gelingt. Den Namen „Prüfung“ verdienen sie aber „aus dem einfachen Grund, weil sie [...] immer scheitern können, und das ohne jede kritische Absicht.“ (Boltanski 2010: 157) Und genau dieses Scheitern ist in komplexen Krisenlagen, in denen sich die „Welt“ in immer neuer Form in die „Realität“ drängen kann, nicht unwahrscheinlich. Eine Delegitimierung ganz ohne kritische Absicht wäre mit solchen Strategien vorprogrammiert.

Literatur

- Amlinger, Carolin/Nachtwey, Oliver: „Sozialer Wandel, Sozialcharakter und Verschwörungsdenken in der Spätmoderne“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 71 (2021), S. 13-19.
- Amlinger, Carolin/Nachtwey, Oliver: *Gekränkte Freiheit. Aspekte des libertären Autoritarismus*, Berlin: Suhrkamp 2022.
- Barnickel, Christiane: „Kritik und Normativität in der (empirischen) Legitimitätsforschung“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 62 (2021), S. 19-43.
- Beck, Ulrich: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1986.
- Best, Volker/Decker, Frank/Fischer, Sandra/Küppers, Anne: *Demokratievertrauen in Krisenzeiten. Wie blicken die Menschen in Deutschland auf Politik, Institutionen und Gesellschaft?*, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung 2023. Vgl. <https://library.fes.de/pdf-files/pbud/20287-20230505.pdf> [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- Betsch, Cornelia/Eitze, Sarah/Sprengholz, Philipp/Korn, Lars/Shamsrizi, Parichehr/Geiger, Mattis/Sievert, Elisabeth/Lehrer, Lena/Jenny, Mirjam: *Ergebnisse aus dem Covid-19 Snapshot Monitoring Cosmo: Die psychologische Lage, Welle 70* 2022. Vgl. https://projekte.uni-erfurt.de/cosmo2020/files/COSMO_W70.pdf [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- Biermann, André/Harmsen, Tjorven: „Doppelbotschaften in der Pandemiebewältigung – und wozu sie vermieden werden sollten“, in: BBK (Hg.): *Forschung für den Bevölkerungsschutz. Fachkongress vom 12.-14.Januar 2023*, Bonn: BKK 2024, S. 47-49. Vgl. https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/FiB/kongressband-I.pdf?__blob=publicationFile [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- Bogner, Alexander/Albiez, Andreas: „Zum Politischen Umgang mit Zielkonflikten. I. Die Impfpflicht“, in: Bogner, Alexander (Hg.): *Nach Corona. Reflexionen für zukünftige Krisen. Ergebnisse aus dem Corona-Aufarbeitungsprozess*, Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften 2023, S. 44-55.
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang: „Wissen und Werte im Widerstreit. Zum Verhältnis von Expertise und Politik in der Corona-Krise“, in: *Leviathan* 49 (2021), S. 11-132.

- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine: „Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten“, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 8 (2015), S. 237-251.
- Bogusz, Tanja: Zur Aktualität von Luc Boltanski. Einleitung in sein Werk, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010.
- Boltanski, Luc/Chiapello, Ève: Der neue Geist des Kapitalismus, Konstanz: UVK 2003.
- Boltanski, Luc/Honneth, Axel: „Soziologie der Kritik oder Kritische Theorie? Ein Gespräch mit Robin Celikates“, in: R. Jaeggi & T. Wesche (Hg.), Was ist Kritik? Frankfurt am Main: Suhrkamp 2009, S. 81–114.
- Boltanski, Luc/Thévenot, Laurent: On Justification. Economies of Worth, Princeton: Princeton Studies in Cultural Sociology 2006.
- Boltanski, Luc/Thévenot, Laurent: Über die Rechtfertigung: Eine Soziologie der kritischen Urteilskraft, Hamburg: Verlag Hamburger Edition 2007.
- Boltanski, Luc: Soziologie und Sozialkritik, Berlin: Suhrkamp 2010.
- Bonß, Wolfgang: „Von magischen Praktiken zu systemischen Risiken. Geschichte und Bedeutung des Risikobegriffs“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 70 (2022), S. 4-11.
- Bröckling, Ulrich: Gute Hirten führen sanft. Über Menschenregierungskünste, Berlin: Suhrkamp 2017.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) (2014): Leitfaden Krisenkommunikation, 5. Auflage.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK): „10 Jahre Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz Bund. Hintergründe, Ergebnisse und Ausblick“, BBK 2021.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)/ Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR): Leitfaden Risikokommunikation, BBK/BfR 2022.
- Bundesregierung: „Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012“ (BT-Drs. 17/12051), Bundesregierung 2013. Vgl. <https://dserver.bundestag.de/btd/17/120/1712051.pdf> [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- Coliquio (Hg.): Umfrage zu Covid-19: Ärzte fühlen sich im Stich gelassen, Coliquio 2020. Vgl. <https://www.coliquio.de/wissen/Praxis-Wissen-kompakt-100/corona-umfrageergebnisse-100> [zuletzt zugegriffen am 28.04.2025].

- Dammayr, Maria/Graß, Doris/Rothmüller, Barbara: „Legitimität und Legitimierung in der sozialwissenschaftlichen Debatte: Eine Einführung in Theorien der Rechtfertigung und Kritik von Herrschaft“, in: Maria Dammayr/Doris Graß/Barbara Rothmüller (Hg.): Legitimität. Gesellschaftliche, politische und wissenschaftliche Bruchlinien der Rechtfertigung, Bielefeld: transcript Verlag 2015, S. 7-24.
- Diaz-Bone, Rainer: Die „Economie des conventions“. Grundlagen und Entwicklungen der neuen französischen Wirtschaftssoziologie. Wiesbaden: Springer VS 2018
- Giebler, Heiko/Sanhueza Petrarca, Constanza/Weßels, Bernhard: „Rationalität und Populismus. Die Rolle der Wissenschaften in der Pandemie“, in: WZB Mitteilungen 172 (2021), S. 36-38. Vgl. <https://bibliothek.wzb.eu/artikel/2021/f-24000.pdf> [zuletzt zugegriffen am 28.04.2025].
- Fischer, Robert: „Konflikte um verrückte Kühe? Risiko- und Interessenkonflikte am Beispiel der europäischen BSE-Politik“, in: Feind, Peter H. /Saretzki, Thomas (Hg.): Umwelt- und Technikkonflikte, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften 2010, S. 123-142.
- Folkers, Andreas/Lim, Il-Tschung: „Irrtum und Irritation. Für eine kleine Soziologie der Krise nach Foucault und Luhmann“, in: Behemoth 7 (2014), S. 48-69.
- Freißmann, Stefanie: Kommunale Online-Krisenkommunikation im Kontext der Corona-Pandemie – Eine Rekonstruktion des Maskenpflicht-Diskurses auf der Facebook-Seite der Stadt Jena, Jena: Friedrich-Schiller-Universität 2021. Vgl. <https://d-nb.info/1244287865/34> [zuletzt zugegriffen am 28.04.2025].
- Haverkamp, Rita/Kaufmann, Stefan: „Legitimation im Notfall aus kriminologischer und soziologischer Perspektive“, in: Eichenhofer, Johannes/Groh, Kathrin/Ziegler, Katja (Hg.): Selbstbehauptung der Demokratie. Freundesgabe für Christoph Gusy, Tübingen: Mohr Siebeck 2025, S. 417-434.
- Hazell, Lorna/Shakir, Saad A. W.: „Under-Reporting of adverse drug reactions: a systematic review“, in: Drug Safety 29 (2006), S. 385-396. Vgl. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/16689555/> [zuletzt zugegriffen am 28.04.2025].
- Hertwig, Ralph/Grüne-Yanoff, Till: „Nudging and boosting: Steering or empowering good decisions“, in: Perspectives on Psychological Science 12 (6) (2017), S. 973-986.

- Herzog, Stefan M./Hertwig, Ralph: „Kompetenzen mit ‚Boosts‘ stärken. Verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse jenseits von ‚Nudging‘“, in: Christian Bala/Marit Buddensiek/Petra Maier/Wolfgang Schuldzinski (Hg.): Verbraucherbildung. Ein weiter Weg zum mündigen Verbraucher, Düsseldorf: Kompetenzzentrum Verbraucherschutz NRW/Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V. 2019, S. 19-40. Vgl. https://pure.mpg.de/rest/items/item_3181031_4/component/file_3183021/content [zuletzt zugegriffen am 28.04.2025].
- Infratest-Dimap: ARD-Deutschland-Trend. Eine Studie zur politischen Stimmung im Auftrag der ARD-Tagesthemen und der Tageszeitung DIE WELT, Berlin: Infratest Dimap Februar 2020. Vgl. https://www.infratest-dimap.de/fileadmin/user_upload/DT2002_Bericht.pdf [zuletzt zugegriffen am 28.04.2025].
- Jäckle, Sebastian/Wagschal, Uwe: "Politisches Vertrauen in Zeiten der Corona-Pandemie", in: GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik 72 (2023), S. 63-77.
- Karoly, Mirjam (Deutsches Institut für Menschenrechte): Für die Unabhängige Kommission Antiziganismus. Fallstudien zu Antiziganismus in Europa, Wien 2021. Vgl. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/UKA/Fallstudien_zu_Antiziganismus_in_Europa.pdf [zuletzt zugegriffen am 28.04.2025].
- Keller, Reiner: Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008.
- Keller, Reiner: Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2011.
- Kneip, Sascha/Merkel, Wolfgang: „(Un-) Demokratisches Handeln in Zeiten der Krise“, in: Wolfgang Muno/Christoph Mohamad-Klotzbach/Christoph Wagner/Thomas Kestler (Hg.): Staat, Rechtsstaat und Demokratie. Konzeptionelle und aktuelle Diskussionen in der vergleichenden Politikwissenschaft, Wiesbaden: Springer VS 2022, S. 363-388.
- Kuhlmann, Sabine/Franzke, Jochen/Paul Dumas Benoît/Heuberger, Moritz: Regierungs- und Verwaltungshandeln in der Coronakrise. Fallstudie Deutschland. Potsdam: Universitätsverlag 2023.
- Lucke, Doris: Akzeptanz. Legitimität in der ‚Abstimmungsgesellschaft‘, Opladen: Leske+Budrich 1995.

- Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren, Neuwied/Berlin: Luchterhand 1969.
- Lüders, Christian/Meuser, Michael: „Deutungsmusteranalyse.“ In: Hitzler, Ronald; Honer, Anne (Hg.): Sozialwissenschaftliche Hermeneutik. Eine Einführung. Opladen: Leske + Budrich 1997, S. 57-80.
- Madeker, Ellen: Türkei und europäische Identität. Eine wissenssoziologische Analyse der Debatte um den EU-Beitritt, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008.
- Michalek, Gabriela/Schwarze, Reimund: „The Strategic Use of Nudging and Behavioral Approaches in Public Health Policy during the Coronavirus Crisis“, in: Helmholtz Centre for Environmental Research: UFZ Discussion Papers 06 (2020). Vgl. https://www.ufz.de/export/data/global/242822_DP_6_2020_MichalekSchwarze.pdf [zuletzt zugegriffen am 16.06.2025].
- Merkel, Wolfgang: „Neue Krisen. Wissenschaft, Moralisierung und die Demokratie im 21. Jahrhundert“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 26-27 (2021), S. 4-11.
- Nida-Rümelin, Julian: Demokratie in der Krise. Ein Weckruf zur Erneuerung im Angesicht der Pandemie, Körber Stiftung 2021. Online verfügbar unter https://koerber-stiftung.de/site/assets/files/20354/demokratie_in_der_krise.pdf [zuletzt zugegriffen am 14.08.2025].
- Nullmeier, Frank/Nonhoff, Martin: „Der Wandel des Legitimitätsdenkens“, in: Nullmeier et al. 2010, S. 16-44.
- Nullmeier, Frank/Biegon, Dominika/Gronau, Jennifer/Nonhoff, Martin/Schmidtke, Henning/Schneider, Steffen (Hg.): Prekäre Legitimitäten, Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation, Frankfurt am Main: Campus 2010.
- Potter, Jonathan/Wetherell, Margaret: "Soziale Repräsentationen, Diskursanalyse und Rassismus", in: Flick, Uwe (Hg.), Psychologie des Sozialen. Repräsentationen in Wissen und Sprache, Reinbek: Rowohlt 1995, S. 177-199.
- Raupp, Juliana: „Reden über Risiken. Risikokommunikation in krisenhaften Zeiten“, in: APuZ 23-25 (2022), S. 12-17.
- Reckwitz, Andreas: „Risikopolitik“, in Michael Volkmer, Karin Werner (Hg.): Die Corona-Gesellschaft. Analysen zur Lage und Perspektiven für die Zukunft, Bielefeld: transcript 2020, S. 241-251.

- Reichertz, Jo/Schröer, Norbert: „Erheben, Auswerten, Darstellen: Konturen einer hermeneutischen Wissenssoziologie“, in Norbert Schröer (Hg.): *Interpretative Sozialforschung: auf dem Wege zu einer hermeneutischen Wissenssoziologie*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1994, S. 56-84.
- Reijula, Samuli/Kuorikoski, Jaako/Ehrig, Timo/Katsikopoulos, Konstantinos/Sunder, Shyam: „Nudge, Boost or Design? Limitations of behaviorally informed policy under social interaction“, in: *Journal of Behavioral Economics for Policy* 1 (2018), S. 99-105.
- Renn, Ortwin/Sellke, Piet: „Risk-Governance – Ein neuer Ansatz zur Analyse und zum Management komplexer Risiken“, in: *Nova Acta Leopoldina* 117 (2014), S. 55-76.
- Reus-Smit, Christian: „International Crises of Legitimacy“, in: *International Politics* 44 (2007), S. 157-174.
- Robert-Koch-Institut (RKI): Situationsbericht des Robert-Koch-Instituts vom 17.03.2020 zu Covid-19. Online verfügbar unter: https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Maerz-Aug_2020/2020-03-17-de.html [zuletzt zugegriffen am 14.08.2025].
- Schneider, Steffen: „Empirische Legitimationsforschung“, in: Nullmeier et al. 2010, S. 45-67.
- Schneider, Steffen: „Der demokratische Nationalstaat – hohe Unterstützung“, in: Nullmeier et al. 2010, S. 68-106.
- Schützeichel, Rainer: „Emotion“, in Gugutzer, Robert/Klein, Gabriele/Meuser, Michael (Hg.): *Handbuch Körpersoziologie*, Bd. 1: Grundbegriffe und theoretische Perspektiven, Wiesbaden: Springer VS 2017, S. 21-26.
- Schweizer, Pia-Johanna: „Systemische Risiken“, in Wollinger, Gina Rosa (Hg.), *Krisen & Prävention. Expertisen zum 28. Deutschen Präventionstag*, Hannover: Deutscher Präventionstag 2023, S. 40-54.
- Sellke, Piet/Renn, Ortwin: „Risiko-Governance in einer komplexen Welt“, in: Groß, Matthias (Hg.): *Handbuch Umweltsoziologie*, Heidelberg: Springer 2011, S. 503-528.
- Suchman, Mark C.: „Managing Legitimacy: Strategic and institutional Approaches“, in: *Academy of Management Review* 20 (1995), S. 571-610.

- Stachura, Mateusz: Die Deutung des Politischen. Ein handlungstheoretisches Konzept der politischen Kultur und seine Anwendung. Frankfurt am Main/New York: Campus 2005.
- Thaler, Richard H./Sunstein, Cass R.: „Libertarian Paternalism is not an oxymoron“, in: The University of Chicago Public Law Review 70 (2003), S. 1159-1202.
- Thaler, Richard H./Sunstein, Cass R./Balz, John P.: „Choice Architecture“, in: SSRN eLibrary (2. April 2010). Vgl. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1583509> [zuletzt zugegriffen am 23.01.2024].
- Thévenot, Laurent/Moody, Michael/Lafaye, Claudette: „Formen der Bewertung von Natur: Argumente und Rechtfertigungsordnungen in französischen und US-amerikanischen Umweltdebatten“, in: Rainer Diaz-Bone (Hg.): Soziologie der Konventionen. Grundlage einer pragmatischen Anthropologie, Frankfurt a.M.: Campus 2011, S. 125-166.
- Yildiz, Taylan/Gadinger, Frank/Smith, Christopher: „Narrative Legitimierung: Exekutive, repräsentative und subversive Erzählstrategien in der Überwachungskontroverse“, in: Leviathan 46 (2018), S. 135-162.
- Zinn, Jens O.: „‘In-Between’ and other reasonable ways to deal with risk and uncertainty: A review article“, in: Health, Risk & Society, 18 (2016), S. 348-366.
- Zinn, Jens O./Schulz, Manuel: „Rationalization, Enchantment, and Subjectivation – Lessons for Risk Communication from a New Phenomenology of Everyday Reasoning“, in: Journal of Risk Research 27 (2024), S. 295-312.

Anhang: Verzeichnis der im Text angeführten Diskursfragmente

- DF 1 Käßmann, Margot (2020): Margot Käßmann im Interview mit Chalotte Morgenthal. Vgl. <https://www.evangelisch.de/inhalte/177337/26-10-2020/kaessmann-maske-ist-ein-zeichen-fuer-solidaritaet> [zuletzt zugegriffen am 16. Dezember 2023].
- DF 2 Kaminsky, Claus (2020): Corona-Update vom 31.03.2020 auf dem Facebook-Profil von Claus Kaminsky. Vgl. <https://www.facebook.com/claus.kaminsky/posts/pfbid022fHR-hjf4ZbuqqX1YL4cbV4CEZxDP66tonMfbPwbU8skrwpgBJQKT3rF7jiXB326Dl>. [zuletzt zugegriffen am 13.12.2023].
- DF 3 Drost, Christian (2020): Das Coronavirus Update vom 28.02.2020. Vgl. <https://www.ndr.de/nachrichten/info/3-Coronavirus-Update-Es-ist-nicht-schwarz-weiss,podcastcoronavirus114.html> [zuletzt zugegriffen am 13.12.2024].

- DF 4 Buschmann, Marco (2022): Interview in der Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.08.22 mit Helene Brubowski und Corinna Burdras. Vgl. <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/buschmann-im-interview-corona-massnahmen-sind-nicht-neue-normalitaet-18274972.html> [zuletzt zugegriffen am 13.12.2023].
- DF 5 Schaade, Lars (2020): Stellungnahme zur Plausibilität des öffentlichen Masketragens im Rahmen einer Pressekonferenz vom Robert-Koch-Institut am 28.01.2020 (17:50-17:60). Vgl. <https://www.youtube.com/watch?v=AsQW0AVbTNo> [zuletzt zugegriffen am 11.04.2025].
- DF 6 Wieler, Lothar (2020): Interview im Sender „Zeit im Bild“ vom 18. 02.2020, 0:36 - 0:40. Vgl. <https://www.facebook.com/watch/?v=728814587525394> [zuletzt zugegriffen am 08.04.2025].
- DF 7 Schaade, Lars (2020): Zit. n. Süddeutsche Zeitung: Hilft Mundschutz gegen das Coronavirus? Das sagen Experten. Artikel vom 28.01.2020. Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/gesundheit/krankheiten-hilft-mundschutz-gegen-das-coronavirus-das-sagen-experten-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-200128-99-670716> [zuletzt zugegriffen am 05.03.2025].
- DF 8 Uhlmann, Berit (2020): WHO ruft wegen Coronavirus weltweite Notlage aus. In: Süddeutsche Zeitung, Online-Ausgabe vom 30.01.2020. Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/gesundheit/coronavirus-who-notlage-1.4778794> [zuletzt zugegriffen am 09.04.2025].
- DF 9 Lindmeier, Christian (WHO) (2020): Erklärung zum Ausrufen der Notlage in der Sendung „Tagesthemen“ vom 30.01.2020. Vgl. https://youtu.be/BQYP_NLJUvQ [zuletzt zugegriffen am 04.03.2025].
- DF 10 Ryan, Michael (WHO) (2020): Erklärung zum Ausrufen der Notlage durch die WHO in der Sendung Tagesschau vom 30.01.2020. Vgl. <https://www.tagesschau.de/inland/hintergrund-coronavirus-101.html> [zuletzt zugegriffen am 05.02.2025].
- DF 11 Adhanom Ghebreyesus, Tedros (WHO) (2020): Erklärung zum Ausrufen der Notlage durch die WHO in der Sendung Tagesschau vom 31.01.2020. Vgl. <https://www.tagesschau.de/ausland/coronavirus-who-101.html> [zuletzt zugegriffen am 04.02.2025].
- DF 12 Simmank, Jakob (2020): Das Coronavirus macht Politik. In: Online-Ausgabe der Zeitung *die Zeit* vom 30.01.2020. Vgl. <https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2020-01/internationaler-gesundheitsnotstand-coronavirus-who-pandemie> [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- DF 13 Bachstein, Andrea; Rossbach, Henrike; Uhlmann, Berit (2020): Zeit für Fakten, nicht für Angst. In: Printausgabe der *Süddeutschen Zeitung* vom 31. Januar 2020 (Nr. 25).
- DF 14 Spahn, Jens: Redebeitrag in der Maybritt-Illner-Sendung vom 30. Januar 2020 „Wettkampf gegen die Krankheit – wie gefährlich ist das Coronavirus?“. Vgl. https://www.youtube.com/watch?v=DGWgTOz_oqY [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].

- DF 15 Spahn, Jens: Gespräch im ARD-Morgenmagazin vom 03.02.2020. Vgl. <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/spahn-corona-113.html> [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- DF 16 Schmidt, Tobias (2020): „Ärzte warnen: Kliniken fehlen Zimmer mit Schleusen und Isolierboxen.“ Interviewgespräch mit der Pandemiebeauftragten der Bundesärztekammer, in: Neue Osnabrücker Zeitung Plus vom 31.01.2020. Vgl. <https://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/aerzte-warnen-kliniken-fehlen-zimmer-mit-schleusen-und-isolierboxen-20347942> [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- DF 17 Hoppe, Sven (2020): Krankenhäuser laut Bundesärztekammer nicht gut vorbereitet. In: Zeit-Online vom 31.01.2020. Vgl. <https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2020-01/coronavirus-bundesaerztekammer-krankenhaeuser-vorbereitung-china> [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- DF 18 Stenographischer Bericht der 148. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 04.03.2020. Vgl. <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19148.pdf> [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- DF 19 Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Sonderbericht zu Verschwörungsmythen und „Coronaleugnern“. Vgl. https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht_2021_Verschwoerungsmythen_und_Corona-Leugner.pdf [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- DF 20 Müller, Michael (2021): Redebeitrag im Rahmen der Pressekonferenz vom 18.11.2021 unter Teilnahme von Angela Merkel, Olaf Scholz, Hendrik Wüst und Michael Müller im Anschluss an die Ministerpräsidentenkonferenz im Bundeskanzleramt. Vgl. <https://www.youtube.com/watch?v=uuEux6HD9a8> [19:30-19:40] [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- DF 21 Hermann, Ulrike (2020): Deutsche Corona Impf-termine. Der Impfskandal ist keiner. In: TAZ vom 15.12.2020. Vgl. <https://taz.de/Deutsche-Corona-Impftermine/15733825/> [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- DF 22 Landkreistag Baden-Württemberg (2022): Medieninformation vom 19.05.2022. Vgl. <https://www.landkreistag-bw.de/presse/landkreistag-erneuert-forderung-nach-einer-gesetzlichen-aussetzung-der-einrichtungsbezogenen-impfpflicht> [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- DF 23 Esken, Saskia (2020): Zit. n. Weissenburger, Peter: „Covidioten“ und Sprachkritik. Am Rande der Gesellschaft. In: TAZ, Online-Ausgabe vom 03.08.2020. Vgl. <https://taz.de/Covidioten-und-Sprachkritik/!5700025/> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 24 Maier-Borst, Haluka; Oppel, Max (2020): Corona-Infografiken. Sachliche Klarheit gegen Krisenhysterie. In: Deutschlandfunk-Kultur vom 17.03.2020. Vgl. <https://www.deutschlandfunkkultur.de/corona-infografiken-sachliche-klarheit-gegen-krisenhysterie-100.html> [zuletzt zugegriffen am 03.03.2025].
- DF 25 Merkel, Angela (2020a): Bundespressekonzferenz vom 11.03.2020 unter Beteiligung von Angela Merkel, Jens Spahn und Lothar Wieler anlässlich einer Videokonferenz des Europäischen Rates zur Corona-Lage. Vgl. <https://www.youtube.com/watch?v=kPGT9pFlu8k>. [zuletzt zugegriffen am 14.01.2024].

- DF 26 Merkel, Angela (2020b): Fernsehansprache vom 18.03.2020, englische Übersetzung. Vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/statement-chancellor-1732296> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 27 Bundesministerium für Gesundheit (BMG) (2022): Evaluation der Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der Pandemiepolitik. **BERICHT DES SACHVERSTÄNDIGENAUSSCHUSSES NACH § 5 ABS. 9 Infektionsschutzgesetz.** Vgl. https://www.bundes-gesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/S/Sachverstaendigenausschuss/220630_Evaluationsbericht_IFSG_NEU.pdf [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 28 Betsch, Cornelia (2022): Interviewgespräch mit Corinna Schöps (*die Zeit*) vom 07.11.2022. Vgl. <https://www.zeit.de/gesundheit/zeit-doctor/2022-11/cornelia-betsch-gesundheitspsychologie-politik-maskenpflicht> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 29 Betsch, Cornelia (2021): Zit. n. *Der Tagesspiegel* (2021): Impfskepsis: Der große Streit um den kleinen Pieks. Ausgabe vom 30.09.2021, S. 24. Vgl. <https://www.tagesspiegel.de/impfskepsis-der-grosse-streit-um-den-kleinen-piks-268390.html> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 30 Max-Planck-Institut für Bildungswissenschaften (Hg.) (2023): Adaptives Verhalten und Kognition. Vgl. <https://www.mpib-berlin.mpg.de/forschung/beendete-bereiche/forschungsbereich-adaptives-verhalten-und-kognition> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 31 Betsch, Cornelia (2022): Auszug aus einer Rede von Cornelia Betsch anlässlich der Verleihung zum deutschen Psychologie-Preis, in: Pressemitteilung des Berufsverbandes deutscher Psychologinnen und Psychologen vom 13.09.2022. Vgl. <https://www.bdp-verband.de/aktuelles/detailansicht/pm-prof-dr-cornelia-betsch-ausgezeichnet-1> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 32 Leopoldina (2019): Diskussionspapier „Gemeinsam Schutz aufbauen“. Vgl. <https://www.leopoldina.org/publikationen/detailansicht/publication/gemeinsam-schutz-aufbauen-2019/> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 33 Hertwig, Ralph (2021): Interviewgespräch mit Sonja Alvarez in der *WirtschaftsWoche* vom 09.08.2021. Vgl. <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/impfanreize-durch-nudging-das-kann-schnell-eine-manipulative-note-bekommen-/27491668.html> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 34 Robert-Koch-Institut (RKI) (Hrsg.) (2022): Wie spreche ich über das Thema Impfen? Gesprächskarten von Forschenden der Unis Bristol und Erfurt und des RKI. Vgl. https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/Impfen/ImpfungenAZ/COVID-19/Gespraechskarten_Impfen.pdf?__blob=publicationFile [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 35 Reitschuster, Boris (2020): Beitrag auf seinem gleichnamigen Profil auf „X“ vom 07. August 2020 um 12:22. Vgl. <https://x.com/reitschuster/status/1291499840556478464> [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- DF 36 Hans, Tobias (2021): Zit. n. „Hans: Persönliche Bereicherung in Corona-Krise aufklären“, In: Online-Ausgabe der *Süddeutschen Zeitung* vom 08. März 2021. Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/politik/saarbruecken-hans-persoенliche->

- bereicherung-in-corona-krise-aufklaeren-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-210308-99-733953 [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- DF 37 Wieler, Lothar (2020): Redebeitrag im Rahmen einer Pressekonferenz vom Robert-Koch-Institut am 27.02.2020. Vgl. <https://www.youtube.com/watch?v=RNp8iwa-Sltc>, 26:55 [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- DF 38 Seehofer, Horst (2020): Erklärung zur Einrichtung des gemeinsamen Corona-Krisenstabes von Innen- und Gesundheitsministerium im Rahmen einer Pressekonferenz vom 27.02.2020. Vgl. <https://www.facebook.com/100044526755806/posts/2812476532177398/> [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- DF 39 Spahn, Jens (2020): Rede des Bundesministers für Gesundheit im Deutschen Bundestag am 12. Februar 2020 anlässlich einer aktuellen Stunde zur Vorbeugung gegen das Coronavirus in Deutschland. Vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin/rede-des-bundesministers-fuer-gesundheit-jens-spahn--1722738> [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- DF 40 Spahn, Jens (2020): Rede im Rahmen einer Pressekonferenz des Bundesministeriums für Gesundheit vom 24.02.2020. Verfügbar im offiziellen Youtube-Kanal des Bundesministeriums für Gesundheit unter. Vgl. <https://www.youtube.com/watch?v=Z5vUNVIARQg> [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- DF 41 Spahn, Jens (2020), zit. n. FAZ (2020): Spahn warnt vor Panikmache. Beitrag in der Online-Ausgabe der FAZ vom 01.02.2020. Vgl. <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/gesundheit/coronavirus/spahn-warnt-vor-panikmache-was-coronavirus-angeht-16612298.html> [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- DF 42 Deutscher Bundestag (Hg.): Stenografischer Bericht der 153. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 13.03.2020. Vgl. <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19153.pdf> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 43 Spahn, Jens (2020): Beitrag auf dem offiziellen Kanal des Bundesgesundheitsministeriums vom 28.01.2020. Vgl. https://x.com/bmg_bund/status/1222187705108439040 [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 44 Spahn, Jens (2020): Redebeitrag im Rahmen einer Pressekonferenz des Bundesgesundheitsministeriums vom 28.01.2020 anlässlich des ersten bestätigten Coronavirus-Falls in Deutschland. Vgl. https://youtu.be/W5JD2V_Dpjs [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 45 Kain, Florian (2020): Sie müssen durchgreifen, Herr Spahn. In: Bild-Online vom 26.02.2020. Vgl. <https://www.bild.de/politik/kolumnen/kolumne/corona-virus-in-deutschland-sie-muessen-durchgreifen-herr-spahn-69063212.bild.html> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 46 Renn, Ortwin (30.01.2020): Interviewgespräch, mit Julia Löhr. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.01.2020. Vgl. <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/gesundheit/coronavirus/risikoforscher-wir-sehnen-uns-nach-katastrophen-16609014.html> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].

- DF 47 Badische Zeitung (2020): Informationsveranstaltung zum Coronavirus mit Expert:innen des Universitätsklinikums Freiburg im Rahmen der Veranstaltungsreihe „BZ-Hautnah“ der Badischen Zeitung. 2:10 und 2:30. Vgl. <https://www.youtube.com/watch?v=ZYBksAoIIIE>, Veranstaltung des Uniklinikums Freiburg vom 19.02.20 [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 48 Hennig, Philipp; Hilbert, Jörg (2020): Göttingen: Vorverurteilung nach Corona-Ausbruch? In: Panorama-Sendung vom 11.06.2020. Vgl. <https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama/archiv/2020/Goettingen-Vorverurteilung-nach-Corona-Ausbruch,goettingen1264.html> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 49 Sievering, Stefan (2020): Viele Bewohner infiziert, Mieter ziehen aus Angst aus. In: Bild-Plus vom 04.06.2020. Vgl. <https://www.bild.de/bild-plus/regional/hannover/hannover-aktuell/60-bewohner-sind-infiziert-aufruhr-im-corona-block-in-goettingen-71043834.bild.html> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 50 Bundesministerium für Gesundheit (Hg.): „Achtung Fake News“, Warnung im offiziellen Kanal des Bundesministeriums für Gesundheit auf der Plattform „X“ vom 14.03.2020. Vgl. https://x.com/BMG_Bund/status/1238780849652465664?lang=de [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 51 Seibert, Steffen (2020): Erklärung im Rahmen der Regierungspressekonferenz vom 30.03.2020. Vgl. https://www.facebook.com/Bundesregierung/videos/regierungssprecher-steffen-seibert-wir-brauchen-alle-ma%C3%9Fnahmen-unvermindert/598085034251795/?locale=zh_CN [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 52 Merkel, Angela (2020): Audiobeitrag auf dem Facebook-Kanal der Bundesregierung vom 01. April 2020. Siehe den Audiobeitrag von Angela Merkel vom 01. April 2020 auf dem Facebookkanal der Bundesregierung (etwa bei Minute 1:18-1:24). Vgl. <https://www.facebook.com/share/v/18i3cQsK4d/> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 53 Seibert, Steffen (2020): Kommentar auf dem offiziellen Kanal des Regierungssprechers der Bundesregierung vom 13.12.2020. Vgl. <https://x.com/RegSprecherStS/status/1338101150994886657>.
- DF 54 Hennig K, Drosten C (2020): Interviewgespräch mit Laura Spinney vom 26.04.2020 in „The Guardian“. Vgl. <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/26/virologist-christian-drosten-germany-coronavirus-expert-interview> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 55 Streeck, Hendrik (2022): Interviewgespräch mit Franca Lehfeldt, in: Die Welt vom 02.07.2022. Vgl. <https://youtu.be/BceNh2vmLz8> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 56 Lauterbach, Karl (2021): Beitrag von Karl Lauterbach auf der Plattform „X“ vom 13.08.2021. Vgl. https://x.com/Karl_Lauterbach/status/1426323236019650564?lang=de [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 57 Fried, Anika (2021): Videobeitrag auf dem Facebook-Kanal der Bundesregierung vom 03. Dezember 2021. Vgl. <https://www.facebook.com/watch/?v=331107788439897> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].

- DF 58 Lauterbach, K./Stokowski, M. (2022): Redebeiträge im Rahmen der Bundespressekonferenz vom 24.10.2022 [23:38-25:05]. Vgl. <https://www.youtube.com/watch?v=wADUEtHedHo> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 59 Braun, Helge (2020): Interviewgespräch mit Kerstin Münstermann und Jört Quoos, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 16.05.2020. Vgl. <https://www.waz.de/politik/article229130604/Corona-So-will-die-Regierung-das-Land-aus-der-Krise-fuehren.html> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 60 Landesamt für Gesundheit und Soziales Mecklenburg-Vorpommern (2021): Lagebericht vom 11.08.2021. Vgl. <https://www.lagus.mv-regierung.de/Gesundheit/InfektionsschutzPraevention/Daten-Corona-Pandemie> [zuletzt zugegriffen am 11.06.2025].
- DF 61 Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.): (2022): Corona-Regeln ab 28. Januar, in: Beitrag auf dem Facebook-Kanal von Winfried Kretschmann vom 27. Januar 2022. Vgl. <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=4882129541826307&id=130830350289607&set=a.236116056427702> (Post von Winfried Kretschmann auf seinem Facebook-Kanal vom 27. Januar 2022 [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025]).
- DF 62 Leopoldina (Hg.): Siebte Adhoc-Stellungnahme vom 08. Dezember 2020. Vgl. https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2020_12_08_Stellungnahme_Corona_Feiertage_final.pdf [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 63 Baden-Württembergische Landesregierung (2020): Begründung zur 2. Änderungsverordnung zur 5. Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 vom 30. November 2020. Vgl. https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Coronainfos/201215_Begruendung_zur_2.AenderungsVO_zur_5.CoronaVO.pdf [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 64 Merkel, Angela (2020): Rede zum Haushaltsgesetz 2021 vor dem Deutschen Bundestag am 9. Dezember 2020 in Berlin. Vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeschkanzlerin-dr-angela-merkel-1826624> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 65 Baden-Württembergische Landesregierung (Hg.): Pressemitteilung vom 29.03.2020 „Corona-Impfung – Land startet Impf-O-Mat“. Vgl. <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/land-startet-impf-o-mat/> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 66 Drosten, Christian (2020): Das Coronavirus-Update vom 04.03.2020. Vgl. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.ndr.de/nachrichten/info/coronaskript110.pdf> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 67 Drosten, Christian (2021): Das Coronavirus-Update vom 31.03.2021. Vgl. <https://www.ndr.de/nachrichten/info/82-Coronavirus-Update-Die-Lage-ist-ernst,podcastcoronavirus300.html#Argument> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 68 Drosten, Christian (2021): Das Corona-Virus-Update vom 14.04.2021. Vgl. <https://www.ndr.de/nachrichten/info/84-Coronavirus-Update-Nicht-auf-Tests-und-Impfungen-verlassen,podcastcoronavirus304.html> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].

- DF 69 Der Spiegel (2022): nach Aussagen zu Impfnebenwirkungen. Charité distanziert sich von umstrittenen Coronaforscher, Spiegel-Online vom 25.06.2022. Vgl. <https://www.spiegel.de/wissenschaft/medizin/corona-nebenwirkungen-charite-distanziert-sich-von-umstrittenem-corona-forscher-harald-matthes-a-dcfa6214-82c2-4abd-8f21-09420549a2fd> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 70 Gassen, Andreas (2020): Zit. n. „Corona-Pandemie: Vermummungspflicht könnte die nächste Verschärfung in Deutschland sein“, in: Handelsblatt vom 31.03.2020. Vgl. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/corona-pandemie-vermummungspflicht-koennte-die-naechste-verschaerfung-in-deutschland-sein/25699404.html> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 71 Brinkmann, Melanie (2020): Interviewgespräch mit Jasper Barenberg. In: Deutschlandfunk vom 13.03.2020. Vgl. <https://www.deutschlandfunk.de/kritik-an-schul-schliessungen-wegen-corona-das-virus-wird-100.html> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 72 Häusler, Bertram (2021): Pandemie-Meldewesen. Deutschland im Corona-Blindflug. In: Ärzte-Zeitung vom 15.01.2021. Vgl. <https://www.aerztezeitung.de/Politik/Deutschland-im-Corona-Blindflug-416280.html> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 73 Söder, Markus (2021): Zit. n. „Söder: Auf Sicht fahren ist das einzige, was hilft.“ In: Zeit-Online vom 07.02.2021. Vgl. <https://www.zeit.de/news/2021-02/07/soeder-auf-sicht-fahren-ist-das-einzige-was-hilft> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 74 Klaus Stöhr im Gespräch mit Focus-Online. In: Focus-Online vom 17.03.2021. Vgl. https://www.focus.de/gesundheits/news/klaus-stoehr-virologe-kritisiert-corona-entscheider-regierung-stuetzt-sich-auf-falsches-berater-konzept_id_13082092.html [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 75 Kekulé, Alexander (2020): Was wir jetzt tun müssen. Gastbeitrag in der Zeitung *die Zeit* vom 25. Februar 2020. Vgl. <https://www.zeit.de/wissen/gesundheits/2020-02/coronavirus-pandemie-lungenkrankheit-virologie-alexander-kekule> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 76 Honervogt, Markus (2022): Augenwischerei statt Trendwende. In: Oberbayerisches Volksblatt vom 09. April 2020. Vgl. <https://www.ovb-heimatzeitungen.de/wasserburg/2022/04/08/augenwischerei-statt-trendwende-2.ovb> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 77 Bergholz, Werner (2022): Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des deutschen Bundestages vom 11.05.2022. Vgl. https://www.bundestag.de/resource/blob/893670/3798a8ad717ab37e53136ad37cb1a1d9/20_14_0033-4-_ESV-Prof-Dr-Bergholz-PCR-Buerger-tests.pdf [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 78 Kretschmann, Winfried (2021): Beitrag auf der offiziellen Facebook-Seite von Winfried Kretschmann in seinem Mandat als Ministerpräsident Baden-Württembergs vom 11. Januar 2021. Vgl. <https://www.facebook.com/photo/?fbid=4811075068931755&set=pcb.4811076235598305> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 79 Hübner, Joachim (2021): Lebenserwartung als Kriterium bei der Triage? – Pro. In: Deutsche Medizinische Wochenschrift 2021, 146: 619-620. Vgl.

- https://www.thieme-connect.de/media/dmw/202109/lookinside/dmw-13612819_10-1055-a-1361-2819-1.jpg [zuletzt zugegriffen am 10.06.2025].
- DF 80 Ethikrat (Hg.): Transkription der Veranstaltung „Triage – Priorisierung intensivmedizinischer Ressourcen unter Pandemiebedingungen“ vom 24.03.2021 in der Reihe „Form Bioethik“. Vgl. <https://www.ethikrat.org/fileadmin/PDF-Dateien/Veranstaltungen/fb-2021-03-24-transkription.pdf> [zuletzt zugegriffen am 10.06.2025].
- DF 81 Poser, Nancy (2021): Plädoyer für den Zufall. In: Zeit-Online vom 14. Mai 2022. Vgl. <https://www.zeit.de/gesellschaft/2022-05/triage-behinderung-randomisierung-chancengleichheit> [zuletzt zugegriffen am 10.06.2025].
- DF 82 Stadt Jena (Hg.): Kommentar des Social-Media-Teams des offiziellen Facebook-Profiles „Jena-Lichtstadt“ vom 24.04.2020.
- DF 83 Imlau, Nora (2021): Beitrag auf ihrem Facebook-Profil vom 23.11.2021 und daran anschließende Diskussion. Vgl. <https://www.facebook.com/Imlau.Nora/photos/a.3409517115768895/4466244236762839/?type=3>. Zugriffen: 15. Januar 2024 [zuletzt zugegriffen am 10.6.2025].
- DF 84 Kinderrechte Jetzt e.V. (2021): Impfabwehrschreiben. *Kinderrechte Jetzt*. Vgl. <https://kinderrechtejetzt.de/wp-content/uploads/2021/09/Impfabwehrschreiben.pdf> [zuletzt zugegriffen am 14.01.2024].
- DF 85 Bayerischer Rundfunk 24 (2021): Eintrag auf dem Facebookprofil vom 30.10.2021 zu „unbekannten Langzeitfolgen“ und anschließende Diskussion. Vgl. <https://www.facebook.com/BR24/posts/die-angst-vor-noch-unbekannten-langzeitfolgen-durch-die-corona-impfung-ist-bei-v/10159648474920336/> [zuletzt zugegriffen am 14.01.2024].
- DF 86 Eggstein, Rita: Bilder einer Demonstration gegen die Anti-Corona-Maßnahmen aus Freiburg i. Br. In: Badische Zeitung vom 23. April 2022. Vgl. <https://www.badische-zeitung.de/kleiner-gewordene-corona-demo-zieht-durch-freiburger-innenstadt> [zuletzt zugegriffen am 14.01.2024].
- DF 87 Deutscher Bundestag (Hg.): Videoaufzeichnung der Anhörung von Sachverständigen im Gesundheitsausschuss des deutschen Bundestages vom 12.10.2022. Vgl. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw41-pa-gesundheit-impfpflicht-912304> [zuletzt zugegriffen am 14.01.2024].
- DF 88 Boehme, Neßler (2022): Rechtsgutachten mit dem Titel „Ist die Einrichtungsbezogene Impfpflicht gegen das SARS-COV-2 verfassungsgemäß?“ im Auftrag der Ärztinnen und Ärzte für individuelle Impfscheidung. Vgl. https://individuelle-impfscheidung.de/fileadmin/Downloads/Rechtsgutachten_einrichtungsbezogene_Impfpflicht.pdf [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 89 Ärztinnen und Ärzte für individuelle Impfscheidung (2022): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Corona-Impfungen“ des Gesundheitsausschusses des Deutschen Bundestages am 12.10.2022. Vgl. https://individuelle-impfscheidung.de/fileadmin/Downloads/%C3%84FI_Stellungnahme_Gesundheitsausschuss.pdf [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].
- DF 90 Deutscher Bundestag (2022): Stenografischer Bericht 51. Sitzung der 20. Wahlperiode des Deutschen Bundestages am 08.09.2022. Vgl. <https://dsrserver.bundestag.de/btp/20/20051.pdf> [zuletzt zugegriffen am 10.03.2025].

- DF 91 Pardo, Johanna (2022): Rede „Johanna Pardo zur Impfpflicht“ auf einer von der Protestgruppe „Frei-Sein-Freiburg“ organisierten Demonstration in Freiburg im Breisgau am 12.03.2022 [Minute 7:20-7:50]. Vgl. <https://freisein-freiburg.de/freiseinfreiburg-12-03-2022-johanna-pardo-zur-impfpflicht/> [zuletzt zugegriffen am 15.01.2024].
- DF 92 Reinhardt, Klaus (2023): Pressemitteilung der Bundesärztekammer vom 17.10.2023. Vgl. <https://www.bundesaerztekammer.de/presse/aktuelles/detail/reinhardt-robert-koch-institut-sollte-politisch-unabhaengig-werden> [zuletzt zugegriffen am 10.06.2025].

Das Grundgesetz als Legitimationsbasis und Legitimationsauftrag

*Christoph Gusy**

1. Legitimationsleistungen der Demokratie und ihre Grenzen

In demokratischen Staaten gilt das Recht, wenn und weil es demokratisch gesetzt ist. Es bindet sowohl den Vollzugsstab als auch die Menschen, die im Land leben und dem Anwendungsbereich einer Norm unterfallen. Wofür bedarf es dann noch einer besonderen Legitimation? Sie betrifft die Herstellung und Erhaltung einer generalisierten Bereitschaft der Menschen zur Rechtsbefolgung. Diese ist mehr als rechtliche Geltung, sondern betrifft die Einstellung der Bürgerinnen und Bürger zum Recht, genauer: Ein Mindestmaß an Loyalität und freiwilliger Mitwirkungs- und Befolgungsbereitschaft. Ihr Ziel liegt in der Herstellung und Erhaltung einer generellen, freiwilligen Anerkennung und Befolgungsbereitschaft der Staatsform und ihrer Maßnahmen. Sie sind Voraussetzung und Auftrag demokratischer Herrschaft und ihrer Verfassung. Sie stellt sich im Verfassungsstaat nicht von selbst ein (historisch Würtenberger 2004: 677; Würtenberger 1996; Pünder 2012: 193, 202 ff.). Denn in dieser Staatsform ist zugleich die Freiheit der Bürgerinnen und Bürgern anerkannt, Maßnahmen des politischen Systems ebenso wie diesem System insgesamt zuzustimmen oder sie abzulehnen. Zwar soll die Staatsgewalt vom ganzen Volk ausgehen, doch diese rechtliche Zurechnung wird in den Regelungen über ihre Organisation zugleich relativiert. Denn die Willensbildung und -äußerung des Volkes erfolgt durch Wahlen und Abstimmungen, d. h. nach der Logik des Mehrheitsprinzips. Und wo es Mehrheiten gibt, gibt es eben auch Minderheiten. Auch Minderheiten sind Teile des Volkes. Aber in Abstimmungsergebnisse fließt ihre Auffassung am ehesten als institutionalisierter Dissens ein. Die jeweiligen Mehrheiten können an der Existenz und dem Wirken der Minderheiten ihre eigenen Grenzen erkennen, ggf. Rücksicht nehmen oder Kompromisse schließen. Wenn aber ein Beschluss getroffen ist, gilt er für Alle unabhängig davon, ob sie zugestimmt oder abgelehnt haben. Die Zurechnung

* Für anregende Mitarbeit danke ich Frau wiss. Mit. Ksenia Mejia Heim und Frau Dr. Juliane Klei sowie den Teams des BMFTR-geförderten Forschungsprojekts „Legitimationswandel im Notfall“ unter der Leitung von Prof. Dr. Rita Haverkamp und Prof. Dr. Stefan Kaufmann. Vorarbeiten und Zwischenergebnisse, die hier nicht jeweils gesondert nachgewiesen sind, finden sich m. w. N. in Gusy 2024; Gusy 2023; Gusy 2020.

zum Volk ist also nicht identisch mit der Zurechnung zum Willen Aller. Bei überstimmten Minderheiten gilt: Sie müssen Entscheidungen nicht folgen, weil sie ihr zugestimmt haben. Sie müssen ihr folgen, obwohl sie sie abgelehnt haben. In diesem Sinne ist das Volk mehr und anderes als die Summe seiner Mitglieder. Demokratie setzt Akzeptanz ihrer Maßnahmen durch die Bürgerinnen und Bürger voraus und ist zugleich darauf verwiesen, diese herzustellen und zu erhalten. In diesem Sinne ist Akzeptanz Grundlage der Demokratie und zugleich ihr Auftrag (Möllers 2021: § 5 Rn. 44 f.).

Die Befolgungspflicht ist also keine Resultante des eigenen politischen Willens aller Menschen, sondern aus der Sicht der Minderheiten des politischen Willens anderer Menschen. Idealerweise mag ihre Akzeptanz aus einem generalisierten Systemvertrauen resultieren. Doch wer stets überstimmt wird und so die Chancenlosigkeit seines Engagements erfährt, dessen Systemvertrauen kann mittel- oder langfristig erlöschen. Demokratie kann Akzeptanz nicht einfach voraussetzen, weil sie eine Demokratie ist. Sie muss Akzeptanz herzustellen und zu erhalten trachten, wenn sie eine Demokratie bleiben will. In diesem Sinne intendiert *das demokratische Verfahren* Optimierung von Akzeptanz. Das mag den Grad der Zustimmung verbreitern und *die größtmöglichen Konsenschancen eröffnen*, kann aber die Zustimmung und Folgebereitschaft Aller nicht selbst garantieren. Verbleibende Minderheiten müssen die Mehrheitsentscheidung zwar befolgen, weil sie Staatsgewalt ist. Aber sie müssen sie weder akzeptieren noch legitimieren (Möllers 2021: § 5 Rn. 44 f., 46 ff.). Der allgemeine Schluss vom Systemvertrauen auf das Vertrauen in deren Entscheidungen ist weder in der Staatsform noch in der Verfassung angelegt. Richtig ist eher das Gegenteil: Eine Summe akzeptabler Entscheidungen kann das Systemvertrauen stärken. Umgekehrt kann eine Summe nicht akzeptabler Einzelentscheidungen das Systemvertrauen beschädigen. Das kann im Normal-, aber auch und erst recht im Notfall geschehen.

2. Rechtsgrundlagen und Grenzen der Akzeptanz

Der genannte Befund ist aus dem demokratischen Mehrheitsprinzip und seinen Grenzen, also gleichsam „von oben“ hergeleitet worden. Erst recht kann er aus den Grundrechten als wesentliches Element westlicher Verfassungen und der von ihnen konstituierten Demokratien gleichsam „von unten“ hergeleitet werden.

Als grundrechtlicher Ausgangspunkt kann die *Meinungsfreiheit* (Art. 5 GG, Art. 10 EMRK) gelten (Grote/Wenzel 2022: Kap. 18 Rn. 14 ff., 28 ff.; Nußber-

ger 2021: § 20 Rn. 14 ff., 40 ff., 43 ff.). Sie bezieht sich nicht allein auf private oder persönliche Anschauungen, sondern auch auf politische Ansichten und Wertungen nicht allein einzelner Gesetze oder Parlamentsentscheidungen, sondern auch hinsichtlich der sie erlassenden Staatsform selbst, also demokratiezustimmende oder -ablehnende Einstellungen. In diesem Sinne erkennt das Grundrecht den vorgefundenen Pluralismus im Volk an, garantiert und stabilisiert ihn. In diesem Sinne ist die Meinungsfreiheit für das demokratische System tatsächlich „schlechthin konstituierend“ (Entscheidungen des BVerfG: BVerfGE 7, 198, 208). Abgesichert wird der Pluralismus durch ein differenziertes System von Grundrechtsschranken. Sie begrenzen einerseits die Freiheit der Kritik und erst recht zum kommunikativen „Ausstieg“ aus der Demokratie. Aber diese Grenzen sind ihrerseits nicht unbegrenzt. Zulässig ist geistige und politische Kritik, unzulässig der aktive „Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung“ (Art. 18 GG), ihre organisierte Beeinträchtigung, Beseitigung oder Gefährdung (Art. 21 Abs. 2, 3 GG) (BVerfGE 144, 20, Rn. 575 ff.), ihre Abschaffung oder Einschränkung über die garantierten Freiheiten Aller und ihre Grenzen hinaus (Art. 17 EMRK). Dazu reichen Meinungsäußerungen nicht aus (BVerfGE 5, 85, 141; 144, 20, Rn. 574). *Akzeptanz oder Nicht-Akzeptanz staatlicher Handlungen liegen in der grundrechtlich geschützten Freiheit der Menschen selbst.* Sie dürfen sie akzeptieren, ablehnen oder einfach passiv befolgen. Man darf auch Maßnahmen derjenigen ablehnen, die man selbst gewählt hat. Wahlen sind periodisch, Akzeptanz hingegen kann fluide sein. Das gilt für andere Kommunikationsfreiheiten in vergleichbarer Weise (etwa Art. 5 Abs. 3; 8; 9; 17 GG und ihre Parallelnormen in der EMRK). In ihnen ist die Freiheit der Zustimmung bzw. Ablehnung hoheitlicher Maßnahmen näher angelegt und ausgeformt, für die politischen Parteien in Art. 21 GG; implizit in Art. 11 EMRK (Bröhmer 2022: Kap. 19 Rn. 95 ff.). Sie sind zugleich Transformatoren des Volkswillens in den Staatswillen und des Staatswillens in den Volkswillen. Der grundrechtlich abgesicherte Pluralismus mutiert in den Staatsorganen in Debatten, Mehrheits- und Minderheitsfindung, Begründungen und Abstimmungen. So – und durch Verbände, Medien u. ä. – wird die Legitimationsfrage auch in den Staat hineingetragen.

Pluralistisch ist dadurch nicht allein der Volkswille, sondern auch die Zusammensetzung einzelner Staatsorgane. Zur Freiheit zählt auch, systemkonforme oder systemkritische Parteien, Kandidatinnen oder Kandidaten zu wählen. Abstimmungen können so zu einem Plebiszit nicht nur über das Handeln der Demo-

kratie, aber auch mittelbar über die Demokratie selbst werden. In diesem Sinne *ist die freiheitliche Demokratie eine Staatsform, welche die Entscheidung über die eigene Akzeptanz in die freie Entscheidung der Menschen selbst legt*. Der Kreislauf der Legitimation von der Staatsform zu ihren Handlungen und wieder zurück kann sich so selbst legitimieren oder delegitimieren. Was sich in der Wahl ausdrückt, setzt sich in den Staatsorganen fort. Was dort als Minderheit ankommt, ist grundgesetzlich anerkannt als (Recht auf) Opposition(en), (Ingold 2015; Schneider 1974). Sie bringen so Minderheitenpositionen schon in das Verfahren der Staatswillensbildung ein. *Die liberale Demokratie ist wahrscheinlich die einzige Staatsform der Welt, welche auf Akzeptanz angewiesen ist, diese aber in die rechtlich freie Entscheidung der Menschen stellt*. Sie kann diese jedenfalls nicht garantieren.

3. Vom Mehrwert der Legitimation in der Demokratie

Rechtsbefolgung kann auch im demokratischen Staat autonom oder aber heteronom erfolgen. Klassische Mittel ihrer Herbeiführung können amtliche Überzeugungsarbeit, die Vergabe von Vergünstigungen (also der „Kauf“ von Befolgung) oder Zwangsausübung sein. Letztere kann dabei – gerade, weil die Betroffenen nicht freiwillig handeln – auf Widerstand stoßen, sei es durch Verzögerung, sei es durch Einlegung von Rechtsbehelfen, sei es durch Leerlaufenlassen von Maßnahmen, etwa Verlagerung kritischer Aktivitäten in das Ausland. Das Grundgesetz garantiert Handlungsfreiheit und das Ausschöpfen von Rechtswegen. Doch kann deren Ausnutzung dazu führen, dass die Durchsetzung des Rechts weniger effektiv wird und im Extremfall leerläuft. In solchen Fällen gilt es, Betroffene dazu zu motivieren, auf zulässige Schritte gegen die Rechtsdurchsetzung zu verzichten. Der staatliche Zwangsapparat ist nämlich faktisch nicht in der Lage, die Durchsetzung aller Rechtsnormen jederzeit zu garantieren, weder im Normalfall noch und erst recht im Notfall. Manches spricht dafür, jedenfalls aus rechtswissenschaftlicher Sicht „Normalität“ und Krise weniger als Gegensätze, sondern vielmehr auf einer gleitenden Skala zu beschreiben (Finke 2020). Welche Auswirkungen Notfälle auf Betroffene wie Nichtbetroffene haben können, ist bislang wenig geklärt. Einzelne Studien kommen zu dem Ergebnis, das Erleben löse spontane prosoziale Aktivitäten, Hilfs- und Unterstützungsbereitschaft aus (Görsch/Knuth 2020; Paulus 2021: 931). Alltagsbeobachtungen neigen eher dazu, dass in solchen Fällen auch egoistische Verhaltensweisen nach dem Motto „Rette

sich, wer kann, und ich zuerst“ entstehen können. Weder die eine noch die andere Beobachtung scheint allgemeingültig zu sein. Manches mag dafür sprechen, dass die Wirkungen auf die Menschen unterschiedlich sind: bei einigen in prosozialer, bei anderen in a-sozialer Hinsicht. Ein Sonderfall ist die Legitimation gegenüber Freien Trägern im Rettungs-, Transport- und Gesundheitswesen, Freiwilligen Feuerwehren und Katastrophenschützern, deren besondere Motivation zwar vorausgesetzt werden kann – sonst wären sie nicht ehrenamtlich tätig –, die aber in Abwägungsnotwendigkeiten gegenüber anderen Pflichten, Familien und Arbeitgebern geraten können. Auch hier bedarf es besonderer Legitimationsleistungen, und zwar je länger, je mehr (Lange et al. 2015). Der Erhalt eines angemessenen Befolgings- und Durchsetzungsniveaus des Rechts ist eine Aufgabe, die sich auch im Normalfall stellt und vielfach untersucht worden ist (Würtenberger 1996 m. N.). Im Notfall stellt sich die Frage: Erfordert die Legitimationsaufgabe gegenüber dem Normalfall „*more of the same*“ oder aber „*anything completely new*“?

4. Demokratische Legitimation als Verfassungsauftrag

Das Grundgesetz organisiert Legitimation in mehrfacher Hinsicht. *Demokratische Legitimation* löst den Anspruch ein, wonach die Staatsgewalt vom Volk ausgeht, und sichert zugleich die Wege und Mittel, mit denen das geschehen kann (Gusy 2021: 757). Ihre Zielrichtung ist einmal das Volk, dem verdeutlicht werden soll, dass die Staatsgewalt von ihm ausgeht. Mindestbedingungen sind Wahlen und Abstimmungen, zudem das offene, öffentliche und dadurch transparente und kontrollierbare Handeln der gewählten Organe. Es geht darum, Legitimationsaufträge in Handlungsaufträge zu verwandeln und umgekehrt. Mehrheiten und Minderheiten sind nicht einfach da, sondern können sich zu jeder Sachfrage neu und anders bilden. Dass diese Aufgabe nicht ein für alle Mal erfüllt werden kann, zeigen die Einwirkungen und Kontrollmöglichkeiten durch Presse, Verbände, Medien, die Öffentlichkeit und daraus entstehende Diskussions- und Rechtfertigungsnotwendigkeiten. Diese Dimension ist primär kommunikativ bzw. deliberativ. Es geht nicht nur um Handlungen, sondern wesentlich um deren Darstellung, um die Suche nicht nur nach der richtigen Maßnahme, sondern auch nach dem richtigen Argument. Eine solche Bewährungsprobe und Extremfall ist die jeweils nächste Wahl.

Der demokratische Legitimationszusammenhang hat eine weitere Dimension: Er liegt in der *Absicherung der Rechte von Volk und Volksvertretung gegen andere*, konkurrierende *Institutionen* im Staat. Nach tradierter Lesart ist der Notfall die Stunde der Exekutive. Dagegen sichert ein Stück weit das Demokratieprinzip: Die öffentliche Gewalt darf weder auf andere Zweige der Staatsgewalt übertragen noch aber auch von ihnen okkupiert werden. Es geht um die gewaltenteilende Dimension der Legitimation unter einer Verfassung, nach der das Parlament nicht alles selbst tun kann und auch nicht zu tun braucht. Exekutive und Justiz sind gleichfalls garantiert, werden aber nicht vom Volk und nur in seltenen Fällen von den Abgeordneten gewählt. Gleichwohl ist auch ihr Handeln Staatsgewalt und daher legitimationsbedürftig. In diesem Sinne ist der Notfall dann auch eine Stunde des Parlaments.

Hier hat sich in der Verfassungsentwicklung ein gewisser Formenwandel gezeigt. Am Anfang stand das *Steuerungsparadigma* mit dem Gesetz als Instrument der Kompetenzausstattung, Programmierung und Begrenzung der Vollziehung. Regierungen und Verwaltungen sollten eben vollziehen (Art. 1 Abs. 3; 20 Abs. 3 GG). Dessen Absicherung erfolgte durch den Vorrang erlassener Gesetze (Art. 20 Abs. 3 GG) und den Vorbehalt der Gesetzgebung – genauer: der Parlamente – zunächst primär für Grundrechtseingriffe, später für alle wesentlichen Maßnahmen (BVerfGE 40, 237, 249; 47, 46, 78 ff.; zur Bedeutung der Formel unter Notfallbedingungen Dederer/Preiß 2023: 289). Was das Parlament vorvollzog, sollten die anderen Organe nachvollziehen, anwenden und auslegen. Nach innen soll dies abgesichert sein durch die Hierarchie, also Weisungs- und Aufsichtsrechte von oben nach unten. Doch erwies sich dieses Paradigma als nicht ganz zureichende Beschreibung der Kompetenzordnung des Grundgesetzes, welches einzelnen Organen der Exekutive nicht nur die „Richtlinien der Politik“ (Art. 65 S. 1 GG), sondern auch Initiativ-, also Mitwirkungsrechte an der Gesetzgebung (Art. 76 GG) sowie eigene Gestaltungs- und Selbstregulierungsrechte (etwa Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) zuweist. Das gilt umso weniger, wenn Steuerung auch in zeitlicher Hinsicht gesehen wurde: erst steuern, dann vollziehen. So hoch ist die Sach- und Prognosekompetenz des Parlaments nicht, erst recht nicht gegenüber Ministerien und Behörden, denen eine überlegene Fachkompetenz zuerkannt wird (BVerfGE 83, 60, 72 ff.; 93, 37, 66 ff.; 107, 59, 62; Dreier 1991), aus welcher ihre Mitwirkungsrechte an der Staatsgewalt jedenfalls teilweise begrün-

det werden. Von daher verlor das Steuerungsparadigma einen Teil seiner Überzeugungskraft.

Daher wandelte sich die Perspektive vom Steuerungs- zum *Kontrollparadigma*, zur Legitimation durch Kontrolle. Die Volksvertretung als Forum des Öffentlichen im Staat soll Informationen über das Handeln der anderen Organe beschaffen, veröffentlichen und diskutieren. Dies sollte nicht bloß nachträglich, sondern auch gleichzeitig und begleitend stattfinden. Die dazu notwendigen Informations- und Korrekturrechte sind zwar im Verfassungstext nur am Rande erwähnt, jedoch von der Rechtsprechung namentlich des BVerfG anerkannt und ausgeweitet (BVerfGE 131, 152, Rn. 115; 124, 78, Rn. 122; 121, 135, Rn. 73; 119, 199, Rn. 51 ff.; 9, 268, 281; differenzierend Schmidt-Aßmann 2004: § 26 Rn. 52 ff., 56 ff.). Hier entstehen Gestaltungs- und Aushandlungsspielräume. Die Absicherung der Parlamentsrechte ist dabei auch und wesentlich eine Aufgabe der Parlamente selbst.

Das GG stellt beide demokratischen Legitimationsstränge nebeneinander, grenzt ihre Wirkungsbereiche aber nicht exakt ab. Demokratie und Gewaltenteilung stehen nicht starr und eindeutig nebeneinander, sondern auch ineinander. Es geht nicht um „Coronakratie“ oder Demokratie, sondern um „demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten“ (Florack et al. 2021: Untertitel). Dass dabei sowohl rechtliche Vorgaben wie aber auch die faktische Leistungsfähigkeit der involvierten Instanzen und Organe Relevanz erlangen können, ist in einer solchen Funktionsordnung angelegt. Die Volksvertretungen müssen auch im Notfall kontroll-, handlungs- und kommunikationsfähig und damit legitimationsfähig sein.

5. Rechtsstaatliche Legitimation als Verfassungsauftrag

Die *rechtsstaatliche Legitimation* (Knopp 2020) tritt zur demokratischen hinzu. Beide stehen in einem Ergänzungsverhältnis. Gefordert ist Rechtsstaatlichkeit durch demokratisches Recht und demokratisches Recht unter den Prämissen von Rechtsstaatlichkeit (Dreier 2015: Art. 20 (Demokratie) Rn. 67 ff.).

Ausgangspunkt ist das grundgesetzliche *Bestimmtheitsgebot* für Gesetze. Es ist nur für einen Fall, die delegierte Rechtssetzung, in Art. 80 Abs. 1 GG explizit genannt und für Strafgesetze (Art. 103 Abs. 2 GG) implizit gemeint, beansprucht aber auch Geltung für alle anderen Gesetze. Hier treffen sich Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip: Demokratische Entscheidungen können nur dann steuern und legitimieren, wenn sie relevant, d. h. auch vollzugsfähig, sein können. Das

Erfordernis der Bestimmtheit begründet einen zureichenden Steuerungs- und Kontrollmaßstab. Es gilt nicht für alle Gesetze in gleichem Maße. Vielmehr wird es gleitend konkretisiert. Diese Ausformung hängt sowohl von rechtlichen als auch von tatsächlichen Faktoren ab: Je schwerwiegender ein Grundrechtseingriff, desto bestimmter muss das Gesetz selbst – und nicht erst auf seiner Grundlage erlassenes delegiertes Recht – sein. Und je unüberschaubarer und unvorhersehbarer die zu steuernde Wirklichkeit ist, desto weniger bestimmt darf das Gesetz sein (BVerfGE 49, 168, 181 f.). Diese Differenzierung gilt schon für den rechtlichen Normalfall, kann aber auch und erst recht für den Notfall Anwendung finden.

Das *Übermaßverbot* in seinen Dimensionen der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit beansprucht Geltung vor dem Gesetz und nach dem Gesetz. Die dabei anzulegenden Maßstäbe sind trotz einheitlicher Bezeichnung differenzierend zu begreifen. Sie sind umweltabhängig und geprägt durch rechtliche Vorgaben wie auch durch tatsächliche Anwendungsbedingungen. Mehr als rechtlich und tatsächlich möglich ist, schulden weder die gesetzgebenden noch die -vollziehenden Instanzen. Im Sicherheitsrecht gilt allgemein: Je intensiver und näherliegend die Gefährdung eines Rechtsguts, desto schwerwiegender dürfen Maßnahmen zu seinem Schutz in Grundrechte der Gefährdeten selbst, aber auch der gefährdenden und ggf. sogar nicht verantwortlicher Personen gestaltet sein. Ob eine solche Gefährdung im Einzelfall besteht und welche Maßnahme zu ihrer Abwehr notwendig oder zumindest sinnvoll sein können, ist eine Frage, die primär aufgrund fachlicher Erkenntnisstände beantwortet werden muss (Münkler 2020). Je eindeutiger und stabiler ein solcher Erkenntnisstand ist, desto eindeutiger sind seine Vorgaben für die Verhältnismäßigkeitsprüfung. Umgekehrt gilt genauso: Je unvollständiger und offener jener Erkenntnisstand ausfällt, desto weniger eindeutig können dessen Vorgaben für die Verhältnismäßigkeitsprüfung ausfallen. Das heißt aber nicht, dass dann gar keine Entscheidung getroffen werden darf. Dann gilt am ehesten das Motto: „Besser der Versuch eines schwachen oder unsicheren Schutzes als gar kein Schutz!“ Aber auch diese Erwägung rechtfertigt nicht jedes Mittel zu jeder Zeit. Wo für schwerwiegende Maßnahmen keine fachliche Rechtfertigung erkennbar ist, erlangen die rechtsstaatlichen Prüfungsmaßstäbe eine zwar abgeschwächte, aber immer noch erkennbare Relevanz – möglicherweise aber anders (Kaiser 2020: 232 ff.). Solche abgestuften Anforderungen können unter Notfallbedingungen gesteigerte Relevanz erlangen.

Rechtsstaatliche Legitimation kann auch *prozedurale Anforderungen* stellen. Das kann für rechtssetzende Instanzen zutreffen, erst recht auch für gesetzessanwendende Instanzen, die mit eher überschaubaren Betroffenenzahlen und Entscheidungswirkungen konfrontiert sind. Als prozedurale Instrumente gelten etwa Partizipation, Anhörung und Begründung. Im Grundsatz gilt: *Legitimation durch Kommunikation soll die rechtliche Regel, ein Absehen davon die Ausnahme sein.* So können etwa Anhörungs- (§ 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG) und Begründungspflicht (§ 39 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG) entfallen bei Gefahr im Verzug oder offensichtlicher Sachlage, wenn die Einhaltung der normalerweise vorgeschriebenen rechtlichen Standards im Einzelfall den Schaden nicht abwenden, sondern wegen zu langer Verfahrensdauer herbeiführen oder vergrößern kann. Was für den Normalfall gilt, mag für den Krisenfall in besonderer Weise gelten. Er verschiebt und ergänzt die Legitimationsbeschaffung „von oben“, also durch rechtliche Vorgaben: durch eine solche „von unten“, also durch Einbeziehung potenziell Betroffener. Ob sich beide Quellen zueinander gleichsam wie kommunizierende Röhren verhalten nach dem Motto: „Je unbestimmter das Gesetz und je geringer daher seine materielle Legitimationsleistung, desto höher sind die Anforderungen an die prozeduralen Legitimationsmechanismen im Einzelfall!“ (These bei Gusy 2006: 353), kann als Anhaltspunkt gelten, ist für den Notfall aber noch zu diskutieren.

Das geltende Recht kennt unterschiedliche Legitimationsauf- und -vorgaben: Hier sind die beiden zentralen genannt. Ob daneben weitere gelten, etwa sozialstaatliche oder gleichheitsrechtliche Vorgaben, kann und soll hier offenbleiben. Die genannten Anforderungen sind nicht einfach durch Auslegung des GG zu konkretisieren. Sie sind teils aus rechtlichen, teils aus tatsächlichen Gründen limitiert flexibel. *Eine demokratische Legitimationsform* mag gegen eine andere austauschbar sein, sie *mag auch in gewissem Grad durch rechtsstaatliche Anforderungen kompensierbar* oder ergänzungsfähig sein. Das soll im Folgenden näher konkretisiert werden.

6. Notfälle als Aufgaben des Rechts

In der Not wandelt sich die Gesellschaft ein Stück weit zur Corona-Gesellschaft (Volkmer/Werner 2020). Doch bleibt sie mit der Pandemie nicht allein: Sie sucht und braucht den corona-tauglichen Staat und das -adäquate Recht. Zu den gesicherten Ergebnissen der Katastrophenrechtsforschung zählt: Auch Not kennt Ge- und Verbote. Der Satz „Not kennt kein Gebot“ ist keine Norm des deutschen

Rechts. Der Notfall ist eine Ausnahmesituation im Recht, nicht vom Recht (Heinig et al. 2020: 861; Volkmann 2008: 369), er kennt Recht und braucht Recht: *Constitution matters*. Das Grundgesetz enthält eine Reihe von Bestimmungen, die explizit andeuten, dass einzelne Bestimmungen in Notfällen nicht oder anders gelten sollen (z. B. Art. 11 Abs. 2; 13 Abs. 2; 35 Abs. 2, 3; 91 Abs. 2 GG). Die Verfassungsgeber haben also das Problem der Ausnahmesituation gesehen und punktuell geregelt. Soweit solche Ausnahmebestimmungen reichen, gilt in Notfällen das Grundgesetz nur in der besonders angeordneten Form. Soweit solche Sondervorschriften nicht einschlägig sind, soll demgegenüber das Grundgesetz in seiner allgemeinen Form weitergelten. Wo das Grundgesetz einzelne Ausnahmebestimmungen vorsehen wollte, hat es solche getroffen. Wo hingegen keine Ausnahmebestimmungen einschlägig sind, sind die allgemeinen Regelungen anwendbar. Denn hier wollte der Verfassungsgeber ersichtlich keine Notfallregelungen erlassen und hat es dann auch nicht. So enthält das Grundgesetz keine Regelungen, welche für Notfälle außerhalb des Verteidigungsfalles (Art. 115d ff. GG) Einschränkungen des Demokratie-, des Rechtsstaatsprinzips oder des Übermaßverbots vorsehen. Sie gelten also auch in Notfällen. Legitimationsbedarf entsteht nicht durch den Notfall, kann sich in ihm aber wandeln. Die rechtlichen Rahmenbedingungen bleiben erhalten, die tatsächlichen Anwendungsbedingungen verändern sich. Da aber – wie gesehen – Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip ein Stück weit auch durch faktische Anwendungssituationen geprägt werden, können die Fakten die Normen ein Stück weit verändern, etwa beim Bestimmtheitsgrundsatz, der Anwendung von Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit oder im Moment von besonders naheliegenden Gefahren für besonders hochwertige Rechtsgüter. Das alles ist schon im und für den Normalfall entwickelt worden und gilt erst recht für den Notfall. Das bedeutet nicht, dass etwa im Wege der Auslegung die rechtlichen Standards einfach beiseitegeschoben oder der Realität untergeordnet werden können.

- *Wo das Recht auch im Notfall in vollem Umfang angewendet werden kann, ist es in vollem Umfang anzuwenden.*
- *Wo das Recht nicht in vollem Umfang angewendet werden kann, ist es unter Berücksichtigung der Besonderheiten der tatsächlichen Lage so weit und so situationsadäquat wie möglich anzuwenden.*

Jeder Notfall kann anders sein. Es gibt Notfallsituationen, für deren Bewältigung erprobte Standards und Anleitungen vorliegen, etwa bei Massenansturm von

Verletzten¹ oder Großschäden in oder durch Industrieanlagen. Solche Ereignisse sind partiell in Regelwerken rezipiert und standardisiert. Bei untypischen Schadenslagen ist dies hingegen anders: Hier kann es mangels Erfahrungen keine Typisierungen oder *best practices* geben. Ob die Covid-19-Pandemie zur einen oder anderen Gruppe zu zählen ist, war jedenfalls während ihres Verlaufs nicht unstrittig. Mögliche Erfahrungen, *best practices* und Standardisierungen fanden sich bereits in BT-Drs. 17/12051 (2013), wo schon früh Pandemieszenarien gezeigt werden, die später partiell eingetreten sind. Ob das geltende Recht solchen Anforderungen überall entspricht und wo es ggf. notfalltauglicher gemacht werden muss, ist gegenwärtig ein intensiv diskutierter Gegenstand der Debatten zur Resilienz der Demokratie (Friedrich Ebert Stiftung 2020/21; Mahlmann 2021) und des Rechts (Gärditz 2024 m. w. N.). Grundgesetz und Gesetze begründen, begrenzen und verändern also die Notwendigkeit von Legitimationsbeschaffung im Notfall.

7. Besonderer Legitimationsbedarf im Notfall

Notfälle konfrontieren die öffentlichen Hände mit besonderen Legitimationsanforderungen (aus der Sicht von Pandemie- und Katastrophenrecht Kloepfer 2015; Trute 2005; Gusy 2020). Zum Pandemie- und Infektionsschutzrecht (Huster/Kingreen 2022; Kießling 2022; Eckart/Winkelmüller 2023) zählen

- *Erhöhte Anforderungen an die öffentlichen Hände* („Der Staat erfindet sich gerade neu“ Reckwitz 2020: 45; Bull 2022). Auch wenn Notfälle die Selbsthilfefähigkeit Betroffener als „Experten für das eigene Überleben“ aufrufen mögen, stellt sich alsbald die Frage nach ihrer Unterstützung durch Rettungsmaßnahmen, die etwa (Wieder-)Herstellung von Infrastrukturen (z. B. Kommunikationsverbindungen, Verkehrsinfrastrukturen), die massenhafte Bewältigung gleich- oder ähnlich gelagerter Herausforderungen (etwa Reihenimpfungen) und die Zurverfügungstellung von Gesundheitsleistungen, die im Notfall mit wesentlich höheren Anforderungen konfrontiert werden (etwa Rettungsdienste, Notfallkliniken, Medikamente und medizinisches Gerät).

- *Zeitdruck und Eilbedürftigkeit zu treffender Maßnahmen*: Notfälle vergrößern regelmäßig die Gefahren für hochwertige Rechtsgüter (Leben, Gesundheit) und die zeitliche Nähe des Schadenseintritts. Infektionsgefährdete Personen

¹ Vgl. https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Gesundheitlicher-Bevoelkerungsschutz/Sanitaetsdienst/MANV/manv_node.html [zuletzt zugegriffen am 12.12.24].

müssen so rasch wie möglich immunisiert, Infizierte alsbald untersucht und behandelt werden (unter Bedingungen der Massenhaftigkeit von Erkrankungen), Heil-, Hilfsmittel und Medikamente zeitnah herangeschafft werden, wo sie nicht vorrätig sind. Dies setzt die Möglichkeit demokratischer und rechtsstaatlicher Verfahren jedenfalls vor den zu treffenden Maßnahmen herab. Umso größere Bedeutung kann unter solchen Bedingungen gleichzeitigen oder nachträglichen Legitimationsformen zukommen.

- *Unsicheres Wissen der öffentlichen Hände von der tatsächlichen Lage:* Jeder Notfall kann anders sein. Wie er sich konkret gestaltet und welche Erfahrungen aus früheren Notfällen übertragbar sein können, ist anfangs nicht stets zu ermitteln. Wissen ist eine unentbehrliche Ressource nicht nur der Zweckmäßigkeit, sondern auch der Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns. Je sicherer das Wissen, desto besser kann abgeschätzt werden, welche Maßnahmen notwendig sind, wann sie notwendig sind und wie sie wirken können. Unvollständiges Wissen beeinträchtigt dann Möglichkeiten, Wirksamkeit und Verhältnismäßigkeit ihrer Maßnahmen. Daher stellen sich die Herausforderungen des Übermaßverbots an ein Handeln unter Nichtwissen notwendigerweise anders dar als unter den Bedingungen optimalen Wissens. Gleichzeitig schränkt die Eilbedürftigkeit von Maßnahmen die Möglichkeiten der Erlangung optimalen Wissens geradezu zwangsläufig ein. Wenn bei neuartigen Pandemien noch wissenschaftliche Forschungen durchgeführt werden müssen, erscheinen vorläufige Maßnahmen auch unter dem Aspekt noch nicht hinreichend gesicherter oder noch umstrittener Wirksamkeit umso dringlicher.

Mit zunehmender Dauer der Katastrophen *nehmen die Legitimationsleistungen des Rechts und durch Recht ab*. Das gilt erst recht in einem kommunikativen Umfeld der Medien und des Netzes, wo es vor selbst ernannten Expert:innen, ungesicherten Tatsachenbehauptungen, subjektiven Gewissheiten und Spekulationen nur so wimmelt. Gesichertes Wissen ist hier eine knappe Währung, und wer es braucht, ist fast notwendig in der Defensive. Legitimation ist Kommunikation, aber nicht jede Katastrophenkommunikation ist legitimationsfördernd. *Dagegen nehmen die Legitimationsbedürfnisse der staatlichen Stellen tendenziell zu*. Wie bereits ausgeführt: Die Not kennt keineswegs keine Gebote, sie braucht und kennt vielmehr (andere) Gebote. Aber welche?

Die *Grundrechte als Eingriffsabwehr* geraten unter Druck. Notfälle begründen neue, ggf. zusätzliche oder schwerer wiegende Eingriffsmöglichkeiten in

Grundrechte (etwa Gottesdienste (BVerfG, NJW 2020: 1427; 2021: 1808, Rn. 34 ff. u. pass) oder Versammlungen (BVerfG, NJW 2020: 1426). Die klassische Dimension der Grundrechte als Eingriffsverbote wirkt im Notfall nicht neu, aber anders. Bestimmtheitsgrundsatz, wonach schwerer wiegende Eingriffe spezieller Befugnisnormen bedürfen, und Verhältnismäßigkeit können im Einzelfall gegenläufige Anforderungen eröffnen, wenn etwa zusätzliche Regelungsbedürfnisse entstehen – erneut unter der Prämisse eingeschränkten Wissens. Die rasche Expansion der §§ 28 ff. IfSG illustrieren sowohl Schwierigkeiten als aber auch die Leistungsfähigkeit der Gesetzgebung.

- Die *Grundrechte als Schutzpflichten* wirken gleichsam als Kehrseite der Eingriffsverbote: Was durch diese grundsätzlich verboten und nur unter einschränkenden Voraussetzungen erlaubt sein kann, kann durch Schutzpflichten unter anderen Voraussetzungen geboten sein (Volkman 2021: § 16 Rn. 43 ff., 59 f.). Im Normalfall mag eine rechtlich eindeutig konkretisierbare Schutzpflicht eher die ultima ratio sein. In der Pandemie hingegen können höherwertige Rechtsgüter in Gefahr geraten (Leben, Gesundheit u. ä.), eine größere Zahl von Personen gefährdet sein als im Normalfall. Und sie rückt zeitlich näher: Das Infektionsrisiko besteht mit dem Auftreten der Infektionsquellen, die Inkubationszeit ist zeitlich limitiert, Heilungschancen nehmen mit fortschreitender Dauer einer Erkrankung ab. Der Schutzbedarf steigt also, der grundrechtliche Schutzauftrag intensiviert sich, die Notwendigkeit raschen Handelns entsteht gerade unter den Bedingungen ungesicherten Wissens. Hier tritt dann Grundrecht gegen Grundrecht, sie können zugleich und gegeneinander Eingriffe sowohl legitimieren als auch limitieren.

Die *Grundrechtsdimension als Ver- und Zuteilungschance*. Wenn der Staat wesentliche Leistungen für die Menschen zur Verfügung stellt und die Einzelnen diese nicht selbst schaffen können, können die Grundrechte zu Leistungs- oder jedenfalls Verteilungsmaßstäben mutieren. Sie können etwa Ansprüche auf Unterstützung bei der Kinderbetreuung (etwa durch Kitaplätze), auf Teilhabe an der Schul- und Ausbildung (BVerfGE 159, 355, Rn. 43 ff.) oder Zugang zu notfallrelevanten Maßnahmen der Daseinsvorsorge (Rettungsdienst, Krankenhäuser) (BVerfGE 126, 112, 147) erlangen. Unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie rückte hier sogar die grundrechtliche extreme Frage nach Freiheit von oder Anspruch auf eine Triage auf die Agenda (BVerfGE 160, 79, Rn. 89 ff.; Hörnle et al. 2021). Verteilungsansprüche können zu gegenläufigen Legitimations-

bedürfnissen führen: Was dem einen gegeben werden soll, muss dem anderen vorenthalten oder gar genommen werden. Es geht auch um konkurrierende Grundrechtspositionen.

Zusammenfassend lässt sich eine gleichsam *paradoxe Situation* beschreiben: Mit dem Notfall *steigen die Anforderungen* an die staatliche Handlungs-, Zuteilungs- wie Legitimationsfähigkeit. Und zugleich *sinkt die Fähigkeit zu ihrer Erfüllung* nicht nur dadurch, *dass* die Zahl der Ansprüche steigt, sondern zudem dadurch, dass der Notfall die Leistungsfähigkeit der vorhandenen Ressourcen selbst treffen kann. Dies mag ein Grund dafür gewesen sein, dass sich in der öffentlichen Diskussion die Argumentation weg vom Schutz von Leben und Gesundheit hin zum Schutz der Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens verlagerte (Nettesheim 2023: 110 ff.). Wenn wegen Überlastung der Krankenhäuser das Personal selbst infiziert wird und erkrankt, dann vermindern sich in der Stunde des größten Bedarfs die Ressourcen zu seiner Erfüllung. Je größer die Not, desto größer auch Legitimationsnot und -bedarf.

8. Herausforderungen an das Recht

Die Notfallbewältigung bedarf auch eines Notfallrechts, findet aber vielfach ein Recht des Normalfalls vor. Leistungen von und Nachfrage nach Recht klaffen ein Stück weit auseinander. Nun *steigen die Erklärungs- und Rechtfertigungsnotwendigkeiten*: Notfälle fokussieren die mediale Aufmerksamkeit und können dort andere Themen auf der Aufmerksamkeitsagenda nach hinten verschieben. Hier koinzidieren Handlungs- und Legitimationsdruck: Wenn Legitimation notwendig Kommunikation ist, rückt die Kommunikation im Notfall noch stärker in das Zentrum des Politischen als im Normalfall. Katastrophen begründen den Bedarf nach effektivem Notfallmanagement und zugleich die Nachfrage nach Legitimationsleistungen. Die Akteure müssen erklären, dass sie nicht alles wissen, und sie müssen gleichermaßen erklären, was sie warum tun, obwohl ihr Wissen über Voraussetzungen und Folgen ihres Handelns zumindest unvollständig ist.

Unter diesen Bedingungen ist eine wesentliche Legitimationsquelle der *Erfolg*. Wo Vermisste gefunden, Verschüttete entdeckt und Verletzte versorgt werden, werden Zustimmung- und Befolgungsbereitschaft in den Medien und bei den Menschen steigen. Solche Maßnahmen rechtfertigen sich dann von selbst. Das ist kein bloß politischer, sondern auch ein rechtlich relevanter Faktor. Effektivität ist auch ein rechtlich relevanter Faktor (Klafki 2017: 50 ff., 72 ff., 270 ff.,

334 ff., 372 ff.). Doch ist die Rechtsordnung hier ambivalent: Erfolg, koste es, was es wolle, ist kein Gebot von Grundgesetz und Gesetzen. Effektivität ist eher ein instrumenteller Wert zur Verfolgung anderer gebotener oder zulässiger Zwecke. Und Erfolg ist zulässig, aber nicht um jeden Preis. Die Rechtsordnung will beides: Es geht um praktische Konkordanz. Recht kann Erfolg und Legitimation nicht erzwingen und soll ihn nicht verhindern, sondern rationalisieren.

Erfolge als output-orientierte Faktoren lassen sich eher bei Maßnahmen kurzer Dauer erkennen: Wenn sich solche in einer punktuellen Aktion erschöpfen (z. B. wird ein beschädigtes Gebäude abgetragen, darin eine verletzte Person entdeckt und in ein Krankenhaus transportiert), ist der Erfolg zeitnah und geeignet, eine Maßnahme zu legitimieren. Je länger der Notfall hingegen dauert, je mittel- oder gar langfristiger die zu treffenden Maßnahmen sind, desto ungewisser und später ist ein möglicher Erfolgseintritt. Er kann dann allenfalls aus Ex-post-Sicht kommuniziert werden. Im Notfall selbst ist er oft ungewiss (Dreier 2021: 229 ff. m. w. N.). Was Kontaktbeschränkungen in der Öffentlichkeit leisten (BVerfGE 159, 223, Rn. 105 ff.), ob und wann ein in Entwicklung befindlicher Impfstoff wirkt, ist ungewiss, solange der Erfolg nicht gemessen werden kann. Bis dahin bleiben Erfolgsprognosen notwendigerweise unsicher. Je länger der Notfall und seine Folgen anhalten, umso ungewisser und diskussionsbedürftiger wird daher der Erfolg als antizipierte Legitimationsquelle (DER SPIEGEL 2022/13: 98 „Die Frust-Inzidenz“). So ist seine Leistung als Legitimationsquelle begrenzt. Maßgeblich dafür ist der Faktor Zeit.

Hinzu müssen dann *input-orientierte Faktoren durch Argumentation und Verfahren* treten Dazu hat die Covid-19-Pandemie Fragen in medizinischer, ökonomischer (Tooze 2021) psychologischer, pädagogischer und rechtlicher Hinsicht gestellt (Kersten/Rixen 2022; Mangold/Rixen 2021). Recht fordert Legitimation, leistet sie aber nicht selbst und allein. Rechtmäßigkeit ist eine mögliche, aber keine hinreichende Bedingung.

9. Das maßgebliche Legitimationsniveau

Wie gesehen begründen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip nebeneinanderstehende Anforderungen, die nicht absolut ausgestaltet sind, sondern ein Stück weit flexibel ineinandergreifen können. Es gilt demnach, situationsgerecht mehrdimensionalen Anforderungen zu genügen nach dem Motto: So viel Effektivität wie nötig, so viel Legitimation wie möglich! Maßgebliches Kriterium ist in der

Rechtsprechung des BVerfG das *Legitimationsniveau* (Dreier 2015: Art. 20 Demokratie Rn. 109 ff., 113 ff.). Es kennt nicht den einen absoluten Maßstab, sondern ist geeignet, die Anforderungen funktionell-institutioneller, personell-organisatorischer und sachlich-inhaltlicher Legitimation miteinander zu verknüpfen. Es geht um kompetenzgerechtes, durch Weisung und Aufsicht abgesichertes und auf den Willen des Volkes rückführbares Staatshandeln. Maßgeblich ist nicht die Form des Handelns, sondern seine *Eignung zur Herbeiführung praktischer Konkordanz aus notwendiger Handlungsfähigkeit einerseits und hinreichender Rückbindung an den Volkswillen* andererseits. Da die Anforderungen sowohl des Demokratie- wie auch des Rechtsstaatsprinzips – und ggf. weiterer grundgesetzlicher Legitimationsaufträge – ein Stück weit offen und ausgestaltungsfähig sind, gilt dies erst recht für ihr Zusammenwirken untereinander. Zwar wirken beide Prinzipien nicht einfach nach dem Gesetz der kommunizierenden Röhren: Defizite an einer Stelle können nicht einlinig durch ein Mehr an anderer Stelle kompensiert werden. Doch soll es möglich sein, Elemente beider Verfassungsprinzipien nebeneinander zu stellen und miteinander zu kombinieren. Alle Prinzipien sind sach- und rechtskonform einzubeziehen. Es geht um das „Wie“ ihrer Berücksichtigungsfähigkeit und -notwendigkeit. Das BVerfG formuliert eher grundsätzlich, entscheidend sei „nicht die Form der Legitimation, sondern die Effektivität, mit der die Entscheidungsprozesse demokratisch gesteuert werden“ (BVerfGE 93, 37, 67). Dafür kommt es maßgeblich auf das Zusammenwirken der Legitimationsgrundlagen an (BVerfGE 130, 76, 124). Auf diese Weise könne eine verminderte Legitimation über einen Legitimationsstrang durch eine verstärkte Legitimation über andere Stränge ausgeglichen werden“ (BVerfGE 130, 176; 124, 107; 59, 87 f.; 93, 37, 66 f.; 83, 60, 72). Innerhalb der Exekutive ist die Funktionenteilung zwischen der für die politische Gestaltung zuständigen, parlamentarisch verantwortlichen Regierung und der zum Gesetzesvollzug verpflichteten Verwaltung zu berücksichtigen. Dabei können etwa Substitutionsmöglichkeiten unterschiedlicher Komponenten entstehen, etwa Akzeptanz, Partizipation, Garantie von Entscheidungsrichtigkeit, Öffentlichkeit, Effektivität und weitere Faktoren (Trute 2022: § 9 Rn. 14 ff., 42 ff., 58 f., 60 ff.). Die Komponenten wirken danach bausteinartig zusammen und können sich bis zu einem gewissen, abstrakt schwer zu bestimmenden Grad wechselseitig kompensieren (Dreier 2015: Art. 20 Demokratie, Rn. 113 m. w. N.). Auf dieser Grundlage mag es etwa zulässig sein, Defizite bei der Bestimmtheit einzelner Regelungen durch

parlamentarische Mitwirkungsrechte bei ihrer Ausführung partiell zu kompensieren, wie es in § 28a IfSG vorgesehen ist. Immerhin sind es dieselben Volksvertretungen, dieselben Abgeordneten und dieselben Mehrheitsverhältnisse, die in beiden Formen notwendig wären.

Der Prozess von Legitimation und -kompensation ist kein wildwüchsiger, sondern bedarf rechtlicher Ausgestaltung. Den erhöhten Anforderungen an die Handlungsfähigkeit der Staatsgewalt folgen so erhöhte Anforderungen an ihre Legitimationsfähigkeit und deren Regulierung. Hierfür mag die (nicht unumstrittene) Regelung des § 28a IfSG ein Beispiel sein. Die Grenzen des Modells folgen aus der schieren Überlastung unter Bedingungen eingeschränkter Handlungsfähigkeit der zuständigen Organe (BVerfGE 160, 346, Rn. 40 ff. Maskenpflicht im Bundestag). Dabei nehmen Notfälle keine Rücksicht auf Kompetenzgrenzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie sonstigen Trägern. Der daraus entstehende *Kooperationsauftrag* kann zum Bumerang werden, wenn durch die Zahl der zu beteiligenden Träger und Organisationen nicht nur deren Mitwirkungsnotwendigkeit, sondern auch deren Rolle als *potenzielle Vetoplayer* in den Blick genommen wird. Wer mit- und zusammenwirken darf und soll, darf auch „nein“ sagen. Damit kann sich der durch Kooperation intendierte Effekt einer Erhöhung der Gesamteffektivität konsentrierter Maßnahmen in sein Gegenteil verkehren. Verzögerungen zu treffender Maßnahmen können nicht nur deren Effektivität, sondern auch deren Legitimation beschädigen. Ähnliche Rückwirkungen können entstehen aus der föderalistischen Kompetenzdifferenzierung zwischen Ländern und Kommunen. Was sich an einem Ort bewährt hat, kann andernorts unter Berücksichtigung zum Vorbild werden. Doch gilt zugleich: Der Föderalismus war in der Krisenlage besser als sein Ruf (Lanfer 2022: 125). Gesetzgebung als Verfahren von *trial and error* kann hier ein faktenbasiertes Anwendungsfeld finden. Dass Länderzuständigkeiten und Selbstverwaltungsgarantien auch Unterschiedlichkeit und Ungleichheit bedeuten und bewirken können, ist offenbar gleichermaßen legitimationsbedürftig, aber auch -fähig.

Exekutive und Justiz sind an die Gesetze gebunden. Für sie bedarf es einer notfallgerechten Gesetzgebung, die einerseits hinreichend Handlungsfreiraum ermöglicht und andererseits ein hinreichendes Legitimationsniveau anstrebt. Der schlichte Hinweis auf einen „übergesetzlichen Notstand“ mag gesetzesabweichendes Handeln auch im Notfall kaum je rechtfertigen. Vielmehr liegt der Legitimationsauftrag an die gesetzgebenden Stellen gerade darin, alle involvierten

Belange nebeneinander und hinreichend zur Geltung zu bringen. Es geht also nicht um ein „Ob“, sondern um ein „Wie“, nämlich wie weit und wie lange. Zu den Faktoren einer hinreichenden *Tatsachenorientierung* und der notwendigen *Rechtsbefolgung* trifft hier der *Faktor Zeit* hinzu. Dies mag das bisweilen so genannte Phänomen der „Schrecksekunde“ (Heinig et al. 2020: 861; Gusy 2020: 268) zu Beginn erklären, wenn zuständige Instanzen durch Plötzlichkeit und Gleichzeitigkeit zahlreicher und möglicherweise gegenläufiger Herausforderungen kurzfristig vollständig absorbiert sind und daher nicht alle Anforderungen gleichzeitig verwirklichen können. Doch muss die „Sekunde“ kurzfristig bleiben und zur Abhilfe genutzt werden. Im weiteren Verlauf mag dann gelten: Wo das Recht eine Wirklichkeit regelt, die nicht vollständig erkennbar und zudem in raschem Wandel ist, muss das Recht den Fakten- und Erkenntniswandel verarbeiten. Es wirkt dann notwendig ein Stück weit stakkatohaft. Das ist aber kein notfallspezifisches Phänomen, sondern auch in Normalzeiten für neuartige und dynamische Materien geläufig. Man denke nur an Versuche zur Regulierung der IT, namentlich der Künstlichen Intelligenz.

10. So viel Effektivität wie nötig, so viel Legitimation wie möglich

Der Notfall erhöht regelmäßig politische und rechtliche Anforderungen an die öffentlichen Hände. Sie stehen zwischen der Macht steigender Erwartungen und Befugnisse einerseits und der Ohnmacht, nicht hinreichend zu wissen, wann und wo sie eingesetzt werden müssen oder können, andererseits (Lange 2022). In solchen Lagen gilt der Grundsatz: So viel Effektivität wie nötig, so viel Legitimation wie möglich.

Wo das Recht auch im Notfall in vollem Umfang angewendet werden kann, ist es in vollem Umfang anzuwenden. Es bedarf der größtmöglichen Konkordanz zwischen den allgemeinen gesetzlichen Vorgaben und den besonderen tatsächlichen Anforderungen (konfrontierend „Rechtsstaat statt Ausnahmezustand“ Goldhammer 2022: 92. Im Text gelangt Goldhammer dann aber zu differenzierenden Aussagen.) Faktische Anforderungen und rechtliche Bindungen sind in hohem Maße auf Informationen angewiesen, die im Notfall typischerweise knapp sind. Hier gilt es, die *Informationslage der öffentlichen Hände zu optimieren, nicht zu maximieren*: Forschungen anstoßen, Erfahrungen mobilisieren, vorhandenes Wissen zusammenführen und ggf. aktualisieren. Dazu muss das Wissen im staatlichen Organisationsgefüge sachgerecht administriert, für die nun verantwort-

lichen Stellen zugänglich gemacht, also vorhanden oder aber abrufbar werden. Ob dafür eine zentrale Stelle zur Sammlung, Speicherung und Bewertung der Daten sinnvoll ist oder aber dezentral netzförmig-kooperativ agiert werden sollte, ist unter den verfassungsrechtlichen Bedingungen der Bundesrepublik weiter zu diskutieren. Der dadurch entstehende *Einflusszuwachs der Exekutiven* (Fährmann et al. 2022: 93) *ist durch geeignete Kontrollmaßnahmen zu begrenzen*. Wo die vorhandenen Informationen in hohem Maße fachlich geprägt und daher für Außenstehende – Abgeordnete, Vollzugskräfte oder Bürgerinnen und Bürger – nicht oder wenig verständlich sind, sind sie zu übersetzen.

Der Prozess der *Informationsgewinnung und -bewertung* ist kein einliniger oder statischer. Er ist wie alle Erkenntnisprozesse ein *Verfahren aus trial and error*. Dazu bedarf es einer Fehlerkultur, die auch die Fähigkeit zur Korrektur früher getroffener und legitimierter Handlungen einschließt. Solche Selbstkorrekturen sind ihrerseits erneut legitimationsbedürftig, aber auch legitimationsfähig. In diesem Sinne ist Katastrophenmanagement ein lernendes Verfahren.

Ein Mangel an sicheren prognostischen Daten kann dazu führen, dass Legitimation durch ex-ante-Steuerung nur in herabgesetztem Umfang möglich ist. Legitimationsaufgaben können und müssen dann durch *begleitende Kontrolle* wahrgenommen werden. Es kommt weniger auf die Handlungsformen als auf das erforderliche Legitimationsniveau an. Die begleitende Kontrolle muss gesetzlich begründet, abgesichert und begrenzt sein.

Steuerung der ausführenden Instanzen bedarf eines Mindestmaßes an Stabilität rechtlicher Vorgaben. Sie müssen einerseits lageadäquat und aktuell sein. Sie dürfen andererseits nicht als Normenflut bei den Rechtsanwendern ankommen. Das Recht, das vom Vollzugsstab durchgesetzt werden soll, muss auch den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern bekannt und verständlich sein. Notfallbedingte Eilbedürftigkeit kann die Anforderungen an Vorlauf- und Bekanntgabefristen herabsetzen, gänzlich aufheben kann sie diese regelmäßig nicht.

Je geringer die Steuerungsfähigkeit des Rechts ist, desto höher ist die Legitimationslast der anwendenden und durchsetzenden Instanzen. *Im Notfall verlagert sich die Legitimationslast ein Stück weit von „oben“ nach „unten“*. Wer nicht argumentieren kann, kann auch nicht legitimieren.

Hier mag das Übermaßverbot einzelne allgemeine Orientierungen liefern. *Deeskalation wo möglich – aber Rechtsdurchsetzung wann, wenn und wo nötig*. Freiwilligkeit der Normbefolgung ist besser als Zwang, Belohnung besser als

Bestrafung, Kooperation besser als Kompetenzstreitigkeiten. Kontingente Diskussionen mit Anhörung, Begründung, Protest und Antworten müssen zulässig bleiben, wo keine zwingenden Sach- oder Rechtsgründe entgegenstehen.

- *Besondere Argumentationslasten* können dann entstehen hinsichtlich Maßnahmen gegen Betroffene und Nichtbetroffene, Verantwortliche und Nichtverantwortliche: Risikominimierende *Maßnahmen auch gegen letztere* sind in rechtlich zugelassenen Fällen grundsätzlich zulässig (Gusy/Eichenhofer 2023: Rn. 379 ff.), bedürfen aber einer kommunizierbaren Begründung.

- *Bei Eingriffen in unterschiedliche Grundrechte*. Gottesdienste oder Versammlungen sind eher geschützt, berufliche oder eigutsmnutzende Verhaltensweisen stärker einschränkbar. Erwerbsmöglichkeiten sind nachholbar und finanziell ausgleichbar, politische Proteste dagegen nicht (BVerfG: NVwZ-RR 2022: 321; BVerwG: NVwZ 2023: 1830, 1846; BGH: NVwZ 2022: 814).

- *Bei unterschiedlichen Regelungen in unterschiedlichen Bundesländern oder Kommunen*: Der „Flickenteppich“ kann mit unterschiedlichen Sachlagen vor Ort oder unterschiedlichen (Suchen nach) Erfahrungswerten bzw. alternativen Lösungsmodellen entstehen. Sie müssen als solche genannt und durch zugängliche Quellen hinreichend kommunizierbar sein.

- *Bei notfallbedingten Verfahrensabkürzungen oder herabgesetzten Rechtsschutzmöglichkeiten* – etwa gesetzlicher Ausschluss von Widersprüchen oder aufschiebender Wirkung von Rechtsbehelfen – und Hinweise auf mögliche Entschädigungen können eine limitierte Anwendung des Grundsatzes „Dulde und liquidiere“ begründen.

- *Notfallmaßnahmen* müssen als solche benannt sein. Sie *sind durch den Eintritt des Notfalls bedingt und durch dessen Ende begrenzt*. Wo Maßnahmen sich nicht mit dem Ende des Notfalls von selbst erledigen, sind sie zeitnah aufzuheben. Das Notfallregime ist demnach vorläufig und auf sein eigenes Ende hin ausstiegsorientiert auszugestalten. Diese Intentionen sind prozedural abzusichern.

11. Schlussbemerkung: Das notfallfähige Recht im notfallfähigen Staat

Der Notfall bewirkt nicht notwendig die Entzauberung des Staates (Schularick 2021), wohl aber eines bestimmten Bildes vom Staat als Zauberer. Resilienz fängt nicht erst im Moment der Katastrophe an. Ein im Normalfall gut aufgestellter, ausreichend finanzierter und legitimierter Staat ist notfalltauglicher als sein

Gegenteil. Vielleicht ist dies die wichtigste Erkenntnis aus der Pandemie: In diesem Sinne stellt der Notfall nicht nur neue Fragen, sondern auch alte Fragen neu.

Literatur

- Barczak, Tristan: »Der nervöse Staat, Ausnahmezustand und Resilienz des Rechts in der Sicherheitsgesellschaft«, Tübingen: Mohr Siebeck 2021.
- Bröhmer, Jürgen: »Versamlungs- und Vereinigungsfreiheit«, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hg.), Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz (2022), S. 1185-1270.
- Dederer, Hans-Georg/Preiß, Marina: »Wesentlichkeitstheorie und Pandemiegesetzgebung«, in: Archiv des öffentlichen Rechts 148 (2023), S. 289-350.
- Dörr, Oliver/Grote, Rainer/Marauhn, Thilo (Hg.): »Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz«, Band 1, 3. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck 2022.
- Dreier, Horst: »Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat«, Tübingen: Mohr Siebeck 1991.
- Dreier, Horst: »Rechtsstaat, Föderalismus und Demokratie in der Corona-Pandemie«, in: Die Öffentliche Verwaltung 73 (2021), S. 229-276.
- Dreier, Horst (Hg.): »Grundgesetz Kommentar«, Band 2, 3. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck 2015.
- Eckart, Christian/Winkelmüller, Michael (Hg.): »Infektionsschutzrecht Kommentar«, 2. Aufl., München: C. H. Beck Verlag 2023.
- Fährmann, Jan/Aden, Hartmut/Bosch, Alexander: »Exekutive in der Pandemie: Machtzuwächse, Sachzwänge und Gefahren für Demokratie und Rechtsstaat«, in: Lange (Hg.), Politik zwischen Macht und Ohnmacht: Zum politischen Umgang mit der Corona-Pandemie in Deutschland (2022), S. 93-124.
- Finke, Jasper: Krisen: »Ein Erklärungsversuch dynamischer Rechtsentwicklungen in Krisenzeiten«, Tübingen: Mohr Siebeck 2020.
- Florack, Martin/Korte, Karl-Rudolf/Schwanholz, Julia (Hg.): »Coronakratie: Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten«, Frankfurt am Main: Campus 2021.
- Friedrich Ebert Stiftung (Hg.): »Demokratie im Ausnahmezustand«, Berlin/Bonn 2020/2021.
- Gärditz, Klaus Ferdinand: »Resilienz des Rechtsstaates«, in: Neue juristische Wochenschrift 77 (2024), S. 407-412.
- Goersch, Henning/Knuth, Daniela: »Akkon-Bevölkerungsstudien zu Verhalten, Erleben und Bewältigung der deutschen Bevölkerung in der Coronakrise«, Akkon Hochschule für Humanwissenschaften, Berlin: Selbstpublikation 2020.
- Goldhammer, Michael: »Rechtsstaat statt Ausnahmezustand«, in: Zeitschrift für Öffentliches Recht 77 (2022), S. 92-111.

- Grolle, Johann: »So hoch ist die Frust-Inzidenz«, Hamburg 2022, DER SPIEGEL 2022, H. 13, S. 98 ff.
- Grote, Rainer/Wenzel, Nicola: »Die Meinungsfreiheit«, in: Dörr/Grote/Maraun (Hg.), Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz (2022), S. 1082-1184.
- Grzeszick, Bernd: »Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtssetzung im demokratischen Rechtsstaat«, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 71, Berlin/Boston: De Gruyter 2012, S. 49-77.
- Gusy, Christoph : »Legitimationsfragen im Notfall«, in: Festschrift für Bernhard Frevel, Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft 2023, S. 203-215.
- Gusy, Christoph: »Pandemien als Stresstest der Demokratie«, in: Die Öffentliche Verwaltung 73 (2021), S. 757-766.
- Gusy, Christoph: »Verwaltung zwischen parlamentarischer Steuerung und Partizipation Private«, in: Europäische Grundrechtezeitschrift 33 (2006), S. 353-361.
- Gusy, Christoph: »Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise«, in: Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht 3 (2020), S. 267-269.
- Gusy, Christoph: »Katastrophenkommunikation vor der Katastrophe«, in: Mehde, Veith/Ramsauer, Ulrich/Seckelmann, Margrit (Hg.) Staat, Verwaltung, Information, Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot 2011, S. 995-1016.
- Gusy, Christoph: »Katastrophenrecht«, in: Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht 3 (2020), S. 101-108.
- Gusy, Christoph: »Staatsaufgabe Legitimation«, in: Verwaltungsarchiv 131/132 (2024), S. 109-140.
- Gusy, Christoph/Eichenhofer, Johannes: »Polizei- und Ordnungsrecht«, 11. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck 2023.
- Heinig, Michael/Kingreen, Thorsten/Lepsius, Oliver/Möllers, Christoph/Volkmann, Uwe/Wißmann, Hinnerk : »Why Constitution Matters – Verfassungsrechtswissenschaft in Zeiten der Corona-Krise«, Juristenzeitung 69 (2020), S. 861-872.
- Herdegen, Matthias/Masing, Johannes/Poscher, Ralf/Gärditz, Ferdinand (Hg.): »Handbuch des Verfassungsrechts«, München: C. H. Beck Verlag 2021.
- Höfling, Wolfram (Hg.): »Grundsatzfragen der Rechtsetzung und Rechtsfindung«, Band 71 der Reihe Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin/Boston: De Gruyter 2012.
- Hörnle, Tatjana/Huster, Stefan/Poscher, Ralf: »Triage in der Pandemie«, Tübingen: Mohr Siebeck 2021.

- Huster, Stefan/Kingreen, Thorsten (Hg.): »Handbuch Infektionsschutzrecht«, 2. Aufl., München: C. H. Beck Verlag 2022.
- Ingold, Albert: »Das Recht der Oppositionen«, Tübingen: Mohr Siebeck 2015.
- Kaiser, Anna-Bettina: »Ausnahmeverfassungsrecht«, Tübingen: Mohr Siebeck 2020.
- Kersten, Jens/Rixen, Stephan: »Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise«, 3. Aufl., München: C. H. Beck Verlag 2022.
- Kießling, Andrea (Hg.): »IfSG: Infektionsschutzgesetz Kommentar«, 3. Aufl., München: C. H. Beck Verlag 2022.
- Klafki, Anika: »Risiko und Recht: Risiken und Katastrophen im Spannungsfeld von Effektivität, demokratischer Legitimation und rechtsstaatlichen Grundsätzen am Beispiel von Pandemien«, Tübingen: Mohr Siebeck 2017.
- Kloepfer, Michael: »Handbuch des Katastrophenrechts«, Baden-Baden: Nomos Verlag 2015.
- Knopp, Lothar (Hg.): »Erosion des Rechtsstaats? Schlaglichter einer elementaren Krise: insbesondere auch in Zeiten von "Corona"«, Berlin: Logos 2020.
- Lanfer, Jens: »Föderalismus in der Corona-Krise: Kapazitäten, Legitimation und Krisenmanagement«, in: Lange (Hg.), Politik zwischen Macht und Ohnmacht: Zum politischen Umgang mit der Corona-Pandemie in Deutschland (2022), S. 125-158.
- Lange, Hans-Jürgen (Hg.): »Politik zwischen Macht und Ohnmacht: Zum politischen Umgang mit der Corona-Pandemie in Deutschland«, Wiesbaden: Springer 2022.
- Lange, Hans-Jürgen/Gusy, Christoph (Hg.): »Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz«, in: Studien zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden: Springer 2015.
- Lienbacher, Georg: »Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtssetzung im demokratischen Rechtsstaat«, in: Höfling (Hg.), Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 71, Berlin/Boston: De Gruyter 2012, S. 7-43.
- Mahlmann, Matthias: »Demokratie im Notstand? Rechtliche und epistemische Bedingungen der Krisenresistenz der Demokratie«, in: Walter (Hg.), Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 80, S. 69-100.
- Mangold, Anna Katharina: »Relationale Freiheit. Grundrechte in der Pandemie«, in: Walter (Hg.), Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 80, S. 7-30.
- Möllers, Christoph: »Demokratie«, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts (2021), S. 317-382.

- Münkler, Laura: »Expertokratie, Zwischen Herrschaft kraft Wissens und politischem Dezisionismus«, Tübingen: Mohr Siebeck 2020.
- Nettesheim, Martin: »Impfpflichten: Verfassungsrechtliche Konflikte zwischen Körperidentität, Selbstbestimmung und öffentlicher Gesundheitspolitik«, Tübingen: Mohr Siebeck 2023.
- Nußberger, Angelika: »Kommunikationsfreiheiten«, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts (2021), S. 1287-1334.
- Paulus, Christoph: »Der Solidargedanke als Grundlage eines Katastrophenrechts – Lehren aus der Pandemie«, in: Juristenzeitung 76 (2021), S. 931-939.
- Pünder, Herrmann: »Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie«, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Nr. 72, Berlin/Boston: De Gruyter 2012, S. 191-261.
- Reckwitz, Andreas: »Corona-Krise: Verblendet vom Augenblick«, in: DIE ZEIT, Nr. 25/2020, Hamburg 2020.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard: »Der Rechtsstaat«, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band 2, 3. Aufl., Heidelberg: C. f. Müller 2005, S. 541-612.
- Schneider, Hans-Peter: »Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland«, Frankfurt: Vittorio Klostermann 1974.
- Schularick, Moritz: »Der entzauberte Staat: Was Deutschland aus der Pandemie lernen muss«, München: C. H. Beck Verlag 2021.
- Tooze, Adam: »Welt im Lockdown: Die globale Krise und ihre Folgen«, 2. Aufl., München: C. H. Beck Verlag 2021.
- Trute, Hans-Heinrich: »Katastrophenschutzrecht - Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets«, in: Kritische Vierteljahresschrift (2005), S. 342-363.
- Trute, Hans-Heinrich: »Die demokratische Legitimation der Verwaltung«, in: Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hg.): »Grundlagen des Verwaltungsrechts«, Band 1, 3. Aufl., München: C. H. Beck Verlag 2022, S. 551-654.
- Volkman, Uwe: »Der alltägliche Ausnahmezustand oder: Not kennt viele Gebote«, in: Merkur, Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken 61 (2008), S. 369-379.
- Volkman, Uwe: »Allgemeine Grundrechtslehren«, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts (2021), S. 1051-1100.
- Volkmar, Michael/Werner, Karin (Hg.): »Die Corona-Gesellschaft - Analysen zur Lage und Perspektiven für die Zukunft«, Bielefeld: Transcript 2020.
- Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hg.): »Grundlagen des Verwaltungsrechts«, Band 1, 3. Aufl., München: C. H. Beck Verlag 2022.

Walter, Christian (Hg.): »Staat und Gesellschaft in der Pandemie«, Band 80 der Reihe Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin/Boston: De Gruyter 2021.

Würtenberger, Thomas: »Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen«, Baden-Baden: Nomos Verlag 1996.

Legislative und administrative Legitimation in der Krise – Möglichkeiten, Grenzen und Chancen am Beispiel von Covid-19

*Juliane Klei, Ksenia Mejia Heim**

1. Einleitung

Sowohl der Gesetzgeber als auch die Verwaltungsbehörden von Bund und Ländern sahen sich ab dem Frühjahr des Jahres 2020 mit der „Mammut-Aufgabe“ Pandemiebewältigung konfrontiert – diese Aufgabe kam mehr oder weniger überraschend, sodass es an personellen und sachlichen Ressourcen mangelte; gleichzeitig waren auch das Leben und die Gesundheit zahlreicher Menschen gefährdet. Zudem unterlag das Infektionsgeschehen einer nur schwer beherrschbaren und prognostizierbaren Dynamik, was stete Anpassungen und Korrekturen des Krisenmanagements verlangte. Das Bedürfnis der Bevölkerung nach Schutz, Aufklärung und (Rechts-)Sicherheit bei gleichzeitiger Wahrung ihrer Freiheitsrechte wurde beeinträchtigt durch eine sich häufig ändernde Rechtslage, Unbeständigkeit von Expert:innenmeinungen und Erfolge der Pandemiebekämpfung, die bisweilen auf sich warten ließen.

Dieser Beitrag soll in einer Gesamtschau, beschränkt auf einen Überblick, darstellen, zu welchen Mitteln und Maßnahmen die Legislative und der Verwaltungsapparat gegriffen haben, um die Erfüllung ihres Schutzauftrages trotz der erheblichen Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen und eine Rückbindung an den Volkswillen zu sichern. Dabei werden sowohl Bewertungen dieser Strategien aus Rechtsprechung und Wissenschaft sowie Erfahrungen aus der Praxis¹ in die Betrachtung miteinbezogen. Beleuchtet wird dazu zunächst als

* Für fachliche Unterstützung sowie Anregungen und Diskussionen danken wir Christoph Gusy (Universität Bielefeld). Für die wertvolle Zusammenarbeit im „LegiNot“-Team danken wir außerdem André Biermann, Tjorven Harmsen und Stefan Kaufmann (CSS Freiburg), Frederik Kohler, Deborah Halang, Ina Hennen und Marie Kaltenbach (Universität Tübingen) sowie der Verbundkoordinatorin Rita Haverkamp (Universität Tübingen).

¹ Diese basieren auf der Auswertung von im Rahmen des Projekts (AP4) erhobenen Expert:inneninterviews mit Entscheidungsträger:innen aus der Kommunalverwaltung und kommunalen Behörden mit Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben. Maßgeblich verantwortlich für die Erhebung, Durchführung sowie Auswertung der Interviews waren: Rita Haverkamp, Tjorven Harmsen, Ksenia Mejia Heim und André Biermann. Neben unseren Kolleg:innen aus LegiNot danken wir für die Datenerhebung auch Marie Kaltenbach und Ina Hennen.

wesentliche Steuerungsvorgabe die rechtsetzende Ebene, wobei zwischen der parlamentsgesetzlichen Ebene und der Ebene der exekutiven Verordnungsgebung unterschieden wird (Abschnitt II). Danach folgt eine Betrachtung verwaltungsinterner und verwaltungsexterner Legitimationsstrategien im Rahmen von Entscheidungsprozessen auf Kommunalebene (Abschnitt III). Ein Fazit verknüpft schließlich die Erkenntnisse und erschließt daraus einen Impuls zur Verbesserung von Legitimationsleistung (Abschnitt IV).

2. Rechtsetzende Ebene

Auf Ebene der Rechtsetzung ist zwischen der formellen, parlamentsgesetzlichen Ebene und der Ebene materieller, exekutiver Rechtsetzung zu unterscheiden. Während das formelle Parlamentsgesetz in Erfüllung von Gesetzesvorbehalt und Wesentlichkeitsgebot die maßgebende Rechtsgrundlage und Legitimationsquelle für die staatliche Krisenbewältigung darstellt (zur demokratischen Legitimation staatlichen Handelns sowie Wesentlichkeits- und Bestimmtheitsgebot Dreier 2015: 80 ff.; Brandl-Michel 2021: 66 f. jeweils m. w. N.), gilt die daran gebundene exekutive Verordnungsgebung (Art. 80 Abs. 1 GG; Art. 20 Abs. 3 GG) als flexibles, sachkundiges und effektives Handlungsinstrument zur Feinsteuerung und Berücksichtigung der Sachlage vor Ort. Im Infektionsschutzrecht kommt diese Aufgabe grundsätzlich den Landesregierungen zu (§ 32 IfSG). Beide Handlungsmodi ergänzen sich, weisen aber auch krisenbedingte Schwachstellen auf: Das formalisierte parlamentarische Gesetzgebungsverfahren, geprägt durch Transparenz, Diskussion, Offenheit und Möglichkeit zur Opposition, schafft demokratische Legitimation, ist aber unter Handlungsdruck und Unsicherheit nur erschwert umsetzbar (Klafki 2017: 73 ff.; Schwerdtfeger 2018: 282 ff.). Die Verordnungsgebung der hierarchisch aufgebauten Exekutive vereint dagegen Sachverstand, Flexibilität und schnelle Anpassbarkeit; gleichzeitig mangelt es an, mit dem förmlichen Gesetzgebungsverfahren vergleichbaren, legitimierungsschaffenden Verfahrensvorgaben und Transparenz (Schwerdtfeger 2018: 283). Beide Ebenen der Rechtsetzung sind für die Krisenbewältigung aus den genannten Gründen unentbehrlich, unterliegen jedoch besonderen Herausforderungen.

2.1. Parlamentsgesetze

Nach den Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie ist erneut deutlich geworden, dass die Steuerungsfähigkeit des Rechts unter den Krisenbedingungen von

Dringlichkeit, Unsicherheit und Bedrohung (zu den Krisenmerkmalen Schwerdtfeger 2018: 8 ff.; aus soziologischer und rechtswissenschaftlicher Perspektive Harmsen et al. 2024: 164 ff.) eingeschränkt ist. Soweit ein Lebenssachverhalt nicht hinreichend bekannt und prognostizierbar ist, kann das Recht ihn auch nicht vollumfänglich ausformulieren; die demokratische Legitimationsfähigkeit des Parlamentsgesetzes nimmt infolgedessen ab (Klafki 2017: 72 ff.; Gusy 2021: 758 f.; Kluckert 2021: 109 f.).

2.1.1. Wesentlichkeits- und Bestimmtheitsgebot

Diese tatsächlichen Faktoren wirken auch auf die Anwendung von Legitimationsvorgaben des Grundgesetzes. Obgleich in vielen Krisen – so auch in einer Pandemie – nicht das Notstandsverfassungsrecht eröffnet ist und die grundgesetzlichen Vorgaben daher nach dem Willen der Verfassungsgeber gleich der Normallage Anwendung finden sollen (Gusy 2021: 757; Gusy 2023: 203 ff.), so sind für das Wesentlichkeitsgebot und den daran anknüpfenden Bestimmtheitsgrundsatz gleitende Anforderungen (Barczak 2022: 986 m. w. N.) anerkannt, die deren Maßgaben entsprechend der Leistungsfähigkeit des Rechts bestimmen. Anerkannt ist dies namentlich für den sog. „Erstreaktionszeitraum“ (Kluckert 2021: 110), in dem bei außergewöhnlichen und unvorhersehbaren Lagen etwa auf weit gefasste Generalklauseln zurückgegriffen werden darf, obwohl der darauf gestützte Grundrechtseingriff aus verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich einer spezielleren Befugnisnorm bedürfte. Solche Normen beziehen sich tendenziell mehr auf ihr Ziel als auf die jeweiligen Mittel, die für den Gesetzgeber noch nicht hinreichend absehbar sind und daher eine weit gefasste Rechtsfolgenregelung erforderlich machen (Gusy 2021: 759).

Auch im Infektionsschutzrecht findet sich mit § 28 IfSG eine Generalklausel. Der Rückgriff darauf, um bei Ausbruch der Covid-19-Pandemie „notwendige Schutzmaßnahmen“ zu erlassen, wurde jedoch bereits im Sommer 2020 nach dem ersten Lockdown kritisiert und ein Tätigwerden des Gesetzgebers gefordert; der Erstreaktionszeitraum sei vom Gesetzgeber längst überschritten (u. a. Volkmann 2020: 3153). Die daraufhin in den nächsten Monaten² verabschiedeten –

² Bis zur Einfügung des § 28a IfSG und auch den folgenden Novellen lagen teils erhebliche Zeiträume: § 28a IfSG wurde erst im November 2020 eingefügt, nachdem auch die Rechtsprechung massive Zweifel an der Tauglichkeit der Generalklausel als

und dennoch massiv kritisierten – §§ 28a-28c IfSG³ stellten die Versuche des Gesetzgebers dar, die legitimatorischen Defizite abzubauen und das exekutivlastige Krisenmanagement auf eine konkrete gesetzliche Grundlage zu stützen. Aufgrund der vielen kritischen Stimmen in der Literatur sowie faktischen Schwierigkeiten im Gesetzesvollzug ist deutlich geworden, dass der Gesetzgebungsprozess unter Krisenbedingungen häufig nur nach dem Trial-and-Error-Prinzip erfolgen kann; der Gesetzgeber kann sich also nur langsam an die instabile Regelungsmaterie herantasten (Gusy 2021: 758 f.; Harmsen et al. 2023: 179). In einer Krise muss der parlamentarische Gesetzgeber folglich verfassungsrechtlich zwingend mit zunehmendem Erkenntnisgewinn die Rechtsgrundlagen entsprechend anpassen; der Steuerungsgewinn ist dennoch deutlich gemindert – der Gesetzgeber ist in Abweichung zu der Normallage mehr nur ein den Sachverhalt begleitendes, als aktiv steuerndes Organ.⁴

2.1.2. Grundrechtsschutz durch Verfahren im IfSG

Um dennoch die Verantwortungsübernahme des Parlaments sowie die demokratische Kontrollierbarkeit des exekutiven Krisenhandelns zu gewährleisten, bedarf es unter dem Stichwort „Grundrechtsschutz durch Verfahren“ (zu Grundrechten als Organisations- und Verfahrensgarantien Schmidt-Aßmann 2006: 995 ff.) Vorgaben für die Entscheidungsfindung und Vorgaben, die eine Rückkoppelung an das Parlament sichern. Je schwächer das Gesetz materiell-rechtliche Vorgaben auf der Steuerungsebene macht, desto mehr muss das exekutive Handeln über Verfahrensvorschriften demokratisch kontrollierbar sein, sodass daraus auch eine verfassungsrechtliche Pflicht erwachsen kann (Gusy 2006: 353 ff.; für die Landesebene Amhaouach et al. 2021: 830). Solche Regelungen können und sollten

Rechtsgrundlage geäußert hat. Die Einfügung des § 28b IfSG („Bundesnotbremse“) erfolgte im April 2021, wurde einige Monate später aber in dieser Form wieder gestrichen.

³ So wurde etwa an dem § 28a IfSG, welcher einer Regelbeispieltechnik folgt, kritisiert, dass er keine eindeutigen Vorgaben für die Tatbestands- und Rechtsfolgenregelung enthält (Kießling, Die Konstruktionsfehler des § 28a IfSG, Verfassungsblog vom 04.08.2021); an dem § 28b IfSG („Bundesnotbremse“) wurde der zentralisierte Selbstvollzug sowie die Detailliertheit der Norm bemängelt (Barczak 2022: 988).

⁴ Vgl. etwa Kingreen bei <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/corona-krise-parlament-ermaechtigung-verordnungen-verfassungsrecht-pandemie-covid-19-regieren> [zuletzt zugegriffen am 20.01.2025].

auch schon im Vorfeld eines Kriseneintritts in die Sicherheitsgesetze aufgenommen werden.

Auch in das IfSG fügte der Gesetzgeber rechtsstaatliche, begrenzende Vorgaben für das exekutive Handeln ein. In § 28a Abs. 5 S. 1 IfSG ist mittlerweile eine Begründungspflicht für auf Grundlage von § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 1 IfSG ergangene Rechtsverordnungen der Exekutive verankert. Diese sind zudem zeitlich zu befristen, wobei die Geltungsdauer grundsätzlich auf vier Wochen mit der Möglichkeit zur Verlängerung beschränkt ist (§ 28a Abs. 5 S. 2 IfSG). Aus diesen Pflichten für den Ordnungsgeber lässt sich auch eine Evaluations-, Beobachtungs- und Selbstkontrollpflicht ableiten, denn die Begründungslast wiegt schwerer, wenn Erfolge des Krisenmanagements ausbleiben und Maßnahmen verlängert oder gelockert werden (Kießling 2022: 499). Eine explizite Evaluationspflicht für die Vorschriften des IfSG selbst sowie seiner Auswirkungen findet sich zudem in § 5 Abs. 9 IfSG und adressiert das Bundesgesundheitsministerium. Im Rahmen ihrer politischen Verantwortung hat die Bundesregierung zu dem Evaluationsbericht Stellung zu nehmen (§ 5 Abs. 9 S. 4 IfSG).

Zudem sind die Befugnisnormen des IfSG abhängig von der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (§ 5 Abs. 1 IfSG). Dass eine solche Lage besteht, nicht (mehr) besteht oder fortbesteht, beschließt der Bundestag als Vertretung des Volkes. Auf diese Weise wurde die Billigung des überwiegend exekutiven Pandemiemanagements durch das Parlament und seine Verantwortungsübernahme für dieses gewährleistet.⁵ Obgleich auch diese Konstruktion des Gesetzgebers, die dem Bundestag damit eine zentrale Position einräumt, aus verschiedenen Gründen kritisiert wurde (Mayen 2020: 830 f.), so stellte der Aktivierungsbeschluss dennoch einen wichtigen Legitimationsfaktor dar.

2.2. Rechtsverordnungen auf Bundesebene

Auf Bundesebene ermächtigte insbesondere der umstrittene § 5 Abs. 2 IfSG das Bundesgesundheitsministerium dazu, von den dort genannten, bestehenden Gesetzen durch Rechtsverordnung abzuweichen oder sie zu verändern. Was in der

⁵ Zu Vor- und Nachteilen einer solchen Konstruktion s. Evaluationsbericht des Sachverständigenausschusses nach § 5 Abs. 9 IfSG S. 103 f. In der Literatur wird zur Steigerung der Legitimation eines solchen Beschlusses bisweilen eine 2/3-Mehrheit für einen solchen Beschluss gefordert, dazu wäre allerdings eine Verfassungsänderung notwendig (Dederer/Preiß 2023: 332).

Literatur wohl überwiegend als Verstoß gegen die Normenhierarchie angenommen worden ist (Mayen 2020: 833; Dreier 2021a: 237), wurde vom Gesetzgeber als dringendes Bedürfnis für eine effektive Pandemiebewältigung angesehen (BT-Drs. 19/18111).⁶ Es handelte sich hierbei um Bereiche des Gesundheitssystems, die etwa die Versorgung mit Hygiene- und Gesundheitsartikeln, aber auch Personalressourcen, betrafen.

Für künftige Krisen fordern viele Stimmen in der Literatur zur Begrenzung der exekutiven Verordnungsbefugnis eine präzisere Formulierung der Verordnungsmächtigungen; erforderlich sei dazu, dass der Gesetzgeber bereits vor Kriseneintritt die davon betroffenen Gesetze in den Blick nehmen sollte (gleichwohl anerkennend, dass es einer solchen Notverordnungsbefugnis bedarf, Dederer/Preiß 2023: 336). Außerdem wird die Legitimation der exekutiven Kompetenzerweiterung gesteigert, wenn die Rechtsverordnungen nicht nur von einem/einer Bundesminister:in, sondern von der Bundesregierung in ihrer Gesamtheit als Kollegialorgan erlassen werden (Dederer/Preiß 2023: 337 m. w. N.).

2.3. Föderale Verordnungsgebung

Die Exekutiven, neben der Bundesregierung auch die Landesregierungen sowie die ihnen untergeordneten Behörden, haben im Laufe der Covid-19-Pandemie etliche Allgemeinverfügungen und Rechtsverordnungen erlassen.⁷ In diesem Zusammenhang stellte sich rasch die Frage nach der richtigen Handlungsform. Denn auch wenn konkret-generelle Allgemeinverfügungen nach § 35 S. 2 VwVfG als typische Handlungsform für die Bekämpfung von lokalen Seuchen gelten,⁸ so handelte es sich bei der Covid-19-Pandemie um ein derart flächendeckendes

⁶ Gesetzesverändernde Rechtsverordnungen erachtet die Rechtsprechung grundsätzlich nur dann als zulässig, wenn die Möglichkeit zur Gesetzesänderung bereits im Gesetz selbst angelegt ist und nur „marginale“ Aspekte betrifft (Dreier 2021a: 235 m. N.). Bei den von § 5 Abs. 2 IfSG betroffenen Gesetzen war dies überwiegend nicht der Fall. In der Literatur wurde für § 5 Abs. 2 IfSG allerdings zum Teil auf einschränkende Auslegungsmöglichkeiten hingewiesen, um einen verfassungswidrigen Zustand zu vermeiden (Kersten/Rixen 2022: 325).

⁷ Der Wortlaut des § 32 IfSG befugt zum Erlass „auch“ von Rechtsverordnungen. Folglich sind Allgemeinverfügungen von dem Ermächtigungstatbestand gedeckt.

⁸ Allgemeinverfügungen unterscheiden sich von Verwaltungsakten darin, dass sie nicht konkret-individuell, sondern konkret-generell und damit nicht nur gegenüber einem Einzelnen, sondern einem bestimmbar Personenkreis ergehen. Dadurch entfallen auch Anhörungs- und Begründungspflichten, § 39 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG.

Geschehen, als dass die Tauglichkeit einer Allgemeinverfügung stark angezweifelt wurde (Barczak 2021: 986; Heinig et al. 2020: 869).⁹ Auch in der Rechtsprechung wurde die Handlungsform der Behörden qua Allgemeinverfügung mit fortschreitender Ausdehnung der Pandemie als nicht (mehr) zulässig erachtet (z. B. VG München, Beschluss v. 24.03.2020 – M 26 S 20.1255). Sobald die Krise das ganze Bundesland betrifft, sei daher die Handlungsform der Rechtsverordnung zu wählen, um die Legitimationszusammenhänge innerhalb der Handlungsformenlehre nicht zu umgehen (vertiefend Barczak 2021: 986 f.).

Die Delegation der Rechtsetzung an die Landesregierungen führte ferner dazu, dass es zwischen den Ländern und auch zwischen den Kommunen teils erhebliche Unterschiede bei den geltenden Schutzmaßnahmen gab. Was in der Bevölkerung bisweilen auf großes Unverständnis gestoßen ist, war ein Zustand, der aus dem Bundesstaatsprinzip und dem Verhältnismäßigkeitsgebot resultiert: Aufgrund der Eigenständigkeit der Bundesländer und Verhältnismäßigkeitserwägungen ist es nur begrenzt möglich, dass im IfSG zentrale Regelungen existieren, die unmittelbar, ohne Berücksichtigung des Infektionsgeschehens vor Ort für das gesamte Bundesgebiet gelten (Dreier 2021b: 98). Vielmehr bedeutet föderale Vielfalt faktische, legitime und unter Umständen gar gebotene Uneinheitlichkeit (Dreier 2021a: 237). Dennoch hat sich anhand unserer Interviewauswertung (näher hierzu Harmsen/Hennen und Haverkamp in diesem Band) gezeigt, dass es stets schwieriger ist, Akzeptanz bei den Bürger:innen für Ungleiches herzustellen, als für Gleiches, obgleich die Unterscheidung aus verfassungsrechtlichen Erwägungen resultiert. Diese Herausforderung wurde zudem erschwert, weil für die Bevölkerung nicht immer erkennbar war, dass die verschiedenen Regelungen legitimationsfördernd wirken sollten. Es entstand vielmehr in einigen Situationen der Eindruck, dass sie zweckfremd „politische[r] Konkurrenz, Profilierungsversuchen und anderen Irrationalitäten des Politikbetriebes“ (Dreier 2021a: 238) geschuldet waren.

Diese Kontroversen werden sich nicht vollends auflösen lassen. Nichtsdestotrotz ist der erhöhte Erklärungs- und Begründungsaufwand grundsätzlich die Folge grundrechtsschonenden Krisenmanagements, was stets mitkommuniziert werden sollte. Entsprechende Ressourcen sollten einkalkuliert werden. Austausch und ggf. Abstimmungen der Länder unter- und miteinander sind in diesem

⁹ In dem Entwurf eines EpidemieG von Gallon et al. 2023 wurde daher sogar ein Verbot für die Wahl der Handlungsform Allgemeinverfügung aufgenommen.

Zusammenhang Ausdruck des kooperativen Föderalismus (Behnke 2020: 14 f.). Das zentrale Forum dieses Austauschs war während der Covid-19-Pandemie für die Exekutivspitzen die Ministerpräsident:innenkonferenz unter der Leitung der damaligen Bundeskanzlerin. Allerdings mangelt es dieser Institution an Transparenz und legitimationsstiftenden Strukturen, Verfahrensvorgaben und Kontrollinstrumenten (Waldhoff 2021: 2774). Obgleich ihr eine zentrale Bedeutung zugekommen ist und wohl auch in ähnlichen Krisenlagen zukommen wird, sollten entsprechende Reformvorschläge in Erwägung gezogen werden (Meyer 2023: 1297).

2.4. Scharnierfunktion von Parlamentsbeteiligungsgesetzen

Als Bindeglied zwischen dem Ruf nach Parlamentsbeteiligung und den Vorzügen exekutiver Verordnungsgebung haben sich während der Covid-19-Pandemie auf der Grundlage von Art. 80 Abs. 4 GG¹⁰ Parlamentsbeteiligungsgesetze in den einzelnen Bundesländern etabliert. Darin werden den Länderparlamenten Kontroll- und Mitwirkungsrechte an dem exekutiven Krisenmanagement zugesprochen oder bereits bestehende Rechte gestärkt. Es handelt sich dabei etwa um spezielle Informations- und Auskunftsrechte oder Unterrichts- sowie Mitteilungs- und Weiterleitungspflichten der Regierung gegenüber dem Parlament, die dem Parlament teilweise sogar ein Vetorecht einräumen oder dessen Zustimmung verlangen (Amhaouach et al. 2021: 825 ff). Die Ausgestaltung und Stärke der Verfahrensrechte variieren dabei von Bundesland zu Bundesland; sie haben aber allesamt zum Ziel, das Handeln der Exekutive parlamentarisch abzusichern. Speziell hervorzuheben ist an dieser Stelle Nordrhein-Westfalen (Amhaouach et al. 2021: 829 f.), das als einziges Bundesland auch die Möglichkeit des Beschlusses materiell-rechtlicher „pandemische[r] Leitlinien“ in sein Gesetz aufgenommen hat, an denen sich die Landesregierung bei der Verordnungsgebung zu orientieren habe (§ 3 Abs. 2 IfSGB-NRW). Wenngleich sie auch keine rechtlich verbindliche Einflussnahme des Landtags zu erzielen vermögen, so steigt doch jedenfalls die Begründungslast für die Landesregierung, soweit sie sich daran nicht orientiert

¹⁰ Der in diesem Zusammenhang auch vielfach diskutierte Vorschlag, auf dieser Grundlage verordnungsvertretende Landesgesetze zu erlassen, die die Schutzmaßnahmen selbst in Gesetzesform regeln, überzeugt wegen des Kompetenztitels in Art. 74 Nr. 19 GG zugunsten des Bundes und aus rechtsschutztechnischen Gründen nicht (Amhaouach et al. 2021: 826 f. m. w. N.).

(Amhaouach et al. 2021: 830 kritisch bzgl. darüberhinausgehende inhaltliche Auswirkungen). Die Landesparlamente haben auf diese Weise deutlich gemacht, dass sie sich ihrer demokratischen Verantwortung durchaus bewusst sind und haben sich selbst in den Stand versetzt, die Krisenbewältigung zu begleiten. Insofern können Gesetze, die eine Parlamentsbeteiligung absichern, die Legitimation des exekutiven Handelns trotz verminderter Steuerungsfähigkeit der Befugnisnormen erhöhen.

2.5. Zwischenfazit

Während der Covid-19-Pandemie hat sich folglich deutlich gezeigt, dass die Steuerung und Legitimation des Krisenmanagements sowohl durch Gesetz als auch durch Verordnung trotz unterschiedlicher Bemühungen nicht umfassend geleistet werden kann. Um die materiellen Defizite zu kompensieren, ist auf die Verankerung verfahrensrechtlicher Elemente zur Begrenzung und Kontrolle des exekutiven Krisenmanagements zurückzugreifen. Obgleich für die nächste Krisenbewältigung sicherlich auch Lehren aus der Gesetz- und Verordnungsgebung in der Pandemiezeit gezogen werden können und sollten, so ist es „genuiner Teil einer Krise“ (Harmsen et al. 2024: 183), dass die Legitimation dennoch kaskadenartig (hierzu Harmsen/Hennen in diesem Band), verstärkt exekutiv und wie folgt besonders auf kommunaler Ebene hergestellt wird.

3. Kommunalebene

Im Notfall schlägt bekanntlich die „Stunde der Exekutive“ – in besonderem Maße die Stunde der Kommunen, denn diese tragen besondere Lasten im Rahmen der exekutiven Krisenbewältigung.

3.1. Kompetenzzuwachs

Zu beobachten ist damit in der akuten Krise nicht nur eine horizontale Verschiebung der Legitimationslast von der Legislative auf die Exekutive – wie oben bereits ausgeführt – sondern auch die Delegation von Legitimationslasten auf vertikaler Ebene von der Spitze der Exekutive auf die kommunale Ebene.

Kommunen beziehen ihre institutionell-funktionelle Legitimation als Teil der Exekutive, aus der Verfassung und genießen zudem die Gewährleistung ihrer Selbstständigkeit aus Art. 28 Abs. 2 GG (Schwarz 2024: 670 ff.). Neben der Voraussetzung, dass der einzelne Amtswalter seine organisatorisch-personelle Legitimation von einer ununterbrochenen Legitimationskette auf das Volk

zurückführen muss, steht im Fokus unserer Betrachtung die sachlich-inhaltliche Legitimation der kommunalen Maßnahmen zur Krisenbewältigung (Trute 2022: 559 ff. m. w. N.). Diese erfordert eine inhaltliche Rückbindung an den Willen des Volkes, den sog. Zurechnungszusammenhang (Böckenförde 2004: 437 ff.; Dreier 2015: 94 ff.; Trute 2022: 596). Als zentraler Bezugspunkt der Legitimationsvermittlung dient in erster Linie das parlamentarische Gesetz als „Legitimationsvermittlungsinstrument“ (Trute 2022: 560). Wesentlich ist also die Bindung an das Gesetz in Form des Vorbehalts und des Vorrangs des Gesetzes aus Art. 20 Abs. 3 GG (Reimer 2022: 799 f.).

Solche parlamentarischen Gesetze werden auch in der „Normallage“ – soweit sie unbestimmte Rechtsbegriffe oder Ermessen vorsehen – durch Auslegung sowie Ermessensabwägungen und -entscheidungen der Kommunen im Gesetzesvollzug konkretisiert (Ramsauer 2024: 1015 ff. m. w. N.). In der akuten Krise, unter der Bedingung der nachlassenden Steuerungsfunktion des Parlamentsgesetzes (s. unter II), gewinnen kommunale Legitimationsbeschaffungsmaßnahmen zur Ausfüllung eben dieses Entscheidungsspielraums jedoch an Bedeutung (Harmsen et al. 2024: 172 ff.; Gusy 2023: 209). Zum Teil wurde sogar geschildert, dass auch auf vorhandene Pandemiepläne der Kommunen nur partiell zurückgegriffen wurde, da sich diese in der Krise als nicht tauglich erwiesen. An diesem Beispiel zeigt sich, dass nicht allein parlamentarische Steuerung, sondern auch vorstrukturierte Steuerung auf kommunaler Ebene weitestgehend nicht situationsgerecht geleistet werden konnte und kann. Dabei wächst einerseits der Bedarf nach Legitimation staatlicher Maßnahmen ebenso wie die Legitimationsleistung andererseits erschwert wird. Besondere Maßnahmen in Zeiten der Krise – unter den Bedingungen von Bedrohung, Dringlichkeit und Ungewissheit (Boin et al. 2018: 24) – bedürfen doch gesteigerter Legitimation. In Summe muss zur Rechtfertigung von Staatshandeln stets ein ausreichendes Legitimationsniveau erreicht werden (Böckenförde 2004: 430 ff.; Dreier 2015: 93 ff.). In Anbetracht nachlassender Steuerungsfunktion parlamentarischer Gesetze, aber auch konkretisierender Rechtsverordnungen sowie kommunaler Notfallpläne erhöht sich die Erforderlichkeit eigener kommunaler Legitimationsleistungen (zu Legitimation durch Verfahren nach pluralistischem Legitimationsmodell Brandl-Michel 2021: 90 ff.; Trute 2022: 587 ff.). Diese Leistung wird mangels besseren Wissens nicht durch das Gesetz „von oben nach unten“ erbracht, sondern wird in eigenen Aushandlungsprozessen

an der Basis ausgeübt. Das erfolgt durch die handelnden Amtswalterinnen und Amtswalter vor Ort, welche sich mit der Bevölkerung und den lokalen Gegebenheiten konfrontiert sehen. Denn auch soweit Rechtsverordnungen das Vorgehen regelten, wurden diese in der Höchstphase der Corona-Pandemie vielfach geändert und mussten zum Teil im zwei-Tage-Takt vor Ort in den Kommunen umgesetzt werden.

Eine „*lebende, atmende Rechtslage*“ (#05) entstand, die sowohl Entscheidungsdruck als auch -aufkommen besonders erhöhte (zu den Herausforderungen und Schwierigkeiten der Auflösung von Spannungsfeldern in der Krisenbewältigung Harmsen et al. 2024: 172 ff.).

Als weitere Legitimationsmechanismen greifen nun verstärkt solche, die auf Kommunikation basieren (Gusy 2023: 212). Dazu wollen wir entsprechende Legitimationsmechanismen in verwaltungsinterne Kommunikation und in verwaltungsexterne Kommunikation unterteilen. Letztere zeichnet sich durch prozeduralisierende Elemente aus. Dazu gehören insbesondere die Befristung von Maßnahmen (Poscher 2021: 160 f.), Partizipation Beteiligter sowie Anhörung und Begründung (Trute 2022: 587 ff.). Demgegenüber zeigen sich in der verwaltungsinternen Kommunikation Elemente, die Vorgaben und Empfehlungen zur Entscheidungsfindung machen. Dies sind sicherstellende Kontroll- und Steuerungsinstrumente der Exekutive, wie die Weisung, die Aufsicht sowie Kontrolle (Trute 2022: 560), aber auch unverbindliche Handlungsempfehlungen und Leitfäden. Diese bemühen sich um Legitimationsversuche innerhalb der Behörden, beispielsweise durch die Verwendung von Verwaltungsvorschriften, Vollzugshinweisen sowie Weisungen (Jestaedt 1993: 340 ff.; Brandl-Michel 2021: 149).

Impulse aus der Praxis – die von Praxispartner:innen in den erhobenen Interviews sowie auf Tagungen des Projekts eingebracht worden sind – veranschaulichen dabei Herausforderungen aber auch Möglichkeiten und Verbesserungsvorschläge für die kommunale Krisenbewältigung.

3.2. Verwaltungsintern

Die Kommunikation innerhalb einer Behörde leistet einen maßgeblichen Beitrag zur Erbringung und Schaffung von Legitimation, wenn das parlamentarische Gesetz so formuliert ist, dass Ermessensspielräume und unbestimmte Rechtsbegriffe von den Kommunen ausgefüllt werden müssen. Dabei können der

unteren Ebene der Behörde bis hin zum handelnden Amtswalter hierarchisch Vorgaben zur Entscheidungsfindung gemacht werden. Es geht also um die interne Kommunikation beteiligter Akteur:innen auf kommunaler Ebene. Diesen stehen dazu unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung. Sie reichen von nicht bindenden Ratschlägen und Handlungsempfehlungen bis hin zu (ermessenslenkenden) Verwaltungsvorschriften, Hinweisen zur Ermessensausübung und sonstigen Vollzugshinweisen der Behörde (Ramsauer 2024: 1040 f.). Bei Verwaltungsvorschriften handelt es sich um ein typisches Steuerungsmittel der Verwaltung (Ipsen 2018: 40) zur Ausfüllung von interpretations- und konkretisierungsbedürftigen Gesetzen und Rechtsverordnungen. Man kann sie auch als „innerdienstliche Weisung“ (Ipsen 2018: 41) begreifen. Solche Verwaltungsvorschriften können auch ermessenslenkend (Ruffert 2022: 443 f. m. w. N.) formuliert sein und damit Ermessensentscheidungen zum einen wesentlich beeinträchtigen, zum anderen aber auch einander angleichen und damit einheitlichere Entscheidungen im Einzelfall treffen, welche wiederum Akzeptanz in der Bevölkerung schaffen.

Zusätzlich können weitere Handlungsempfehlungen, seien sie als Empfehlungen oder ebenfalls als Anweisungen formuliert, zur Legitimation beitragen. So haben sich während der Covid-19-Pandemie etwa einige Vorgesetzte *„an die Arbeit gemacht und [...] die Regelungslage kurz zusammengefasst. [...] Die Idee war, den Kolleginnen und Kollegen was an die Hand zu geben, was sie mitnehmen nach draußen [...] [Denn] wenn die keine Rechtssicherheit haben, haben sie als Polizeibeamte auch relativ schnell keine Handlungssicherheit mehr“* (#05).

Auf diese Weise wurden die Mitarbeiter:innen von der Führungsebene überhaupt in den Stand versetzt, vor den Bürger:innen legitimationsfähig zu sein.

Aber auch die Abstimmung und Kooperation von Kommunen untereinander sowie die Abstimmung mit übergeordneten Behörden bis zur Landesregierung zielte darauf ab, das Legitimationsniveau und damit die Akzeptanz und Befolgungsbereitschaft der Bevölkerung zu erhöhen. So führten nämlich auch unterschiedliche Vorgehensweisen sowie Umsetzungen von Landesvorgaben bei unterschiedlichen Kommunen zu Unverständnis in der Bevölkerung. Dazu berichtete uns ein leitender Mitarbeiter einer Kommune:

„Dann war in [der eigenen Stadt] das Autokino auf, in [Nachbarstadt im selben Bundesland] war es zu. Weil der Kollege da etwas anders [...] interpretiert hat. So, und das gab natürlich Ärger, ne?“ (#06).

In einer Zeit, in der inter- und intrabehördliche Kooperation und Absprache von zentraler Bedeutung waren, haben sich beteiligte Akteur:innen daher auf informelle Kommunikationsstrategien berufen. Das Paradigma „In der Krise Köpfe kennen“ wurde essentiell, um die Herausforderungen der Krise bewältigen zu können:

„Es gibt ein offizielles System und es gibt ein Schattensystem, ein menschliches System dahinter. Wenn man sich mal kennengelernt hat, man hat mal zusammengearbeitet. Und wenn sie dann einmal wissen, wen sie da irgendwie anrufen können, dann kämen die Sachen deutlich schneller an“ (#02).

So wurde vermehrt in Interviews sowie in der Zusammenarbeit bei Tagungen über den Wunsch nach „Verstetigung“ und Verbesserung der behördlichen Zusammenarbeit und Kooperation gesprochen – wir „*müssen noch besser vernetzt sein miteinander*“ (#02) –, ohne dabei den erforderlichen Freiraum durch zu starre Formalisierung unnötig zu begrenzen, denn die Krise erfordere weiterhin ein gewisses Maß an Flexibilität. Weitere Forschung kann dazu beitragen, die inter- und intrabehördlichen Kommunikationswege entsprechend auszubauen.

3.3. Verwaltungsextern

Legitimation durch Kommunikation erfolgt auch nach außen im Verhältnis zu den betroffenen Bürger:innen. Ihre Partizipation und Einbeziehung in die Entscheidungsfindung kann die Akzeptanz von Maßnahmen zur Krisenbewältigung wesentlich erhöhen und ihre Durchsetzung erleichtern. So ist grundsätzlich eine Anhörungs- (Kallerhoff/Mayer 2023: § 28 Rn. 1 ff.) sowie Begründungspflicht (Stelkens 2023: § 39 Rn. 1 ff.) im Verwaltungsverfahren in §§ 28 Abs. 1, 39 Abs. 1 VwVfG für belastende Verwaltungsakte niedergelegt. Unter den Bedingungen von Unsicherheit und Bedrohung erhöht sich jedoch der Legitimationsbedarf der handelnden Akteur:innen. Die Begründung von Maßnahmen kann dann nicht mehr durch solche Kommunikationsstrategien erfolgen, die die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme (allein) auf den Verweis auf ein bestehendes Gesetz oder bestehende Rechtsverordnungen stützen, da diese in der

Krise nämlich nicht hinreichend konkretisiert sind, sondern einen weiten Entscheidungsspielraum für die administrative Exekutive lassen. Maßnahmen erfordern dann ein höheres Maß an Erklärung ihrer Rechtfertigung, um akzeptiert zu werden. Die Begründungslast für die ausführenden Kommunen vor Ort steigt. Sie wird ihr nicht durch Steuerung „von oben“ abgenommen, sondern setzt Auseinandersetzung und Diskussionsbereitschaft bei den Beteiligten voraus (s. dazu auch Gusy in diesem Band). Dabei können Kommunen durch gesteigerte Transparenz der Entscheidungsfindung Legitimation sichern (BT-Drs 19/24334: 74) – und im Umgang mit Bürger:innen auf höhere Akzeptanz eben dieser hoffen.¹¹ Dazu dient auch die Befristung von Maßnahmen, welche nach außen hin außerdem das Bewusstsein der handelnden Akteure über die Vorläufigkeit vorhandener Erkenntnisse vermittelt. Unter diesen Bedingungen legt sich die kommunale Krisenbewältigung selbst fortlaufende Beobachtungs- und Evaluierungspflichten auf (Poscher 2021: 160), um die Verhältnismäßigkeit von intensiven Grundrechtseingriffen fortlaufend zu kontrollieren (BT-Drs 19/24334: 74; Kersten/Rixen 2022: 171 f.).

Durch Befristungs- und Begründungspflichten für Rechtsverordnungen – wie sie zum Beispiel in § 28a Abs. 5 IfSG eingeführt worden sind – können kommunale Akteure wiederum von eigens zu erbringender Legitimationsleistung entlastet werden, denn sie können in diesem Fall ihre Begründung auf die Begründung der Rechtsverordnungen stützen.

3.4. Verschränkung der Kommunikationskreise

Zusammenfassend ist in der Krise eine Individualisierung von Kommunikationsleistungen – und damit von Legitimationsleistungen – in Richtung der kommunalen Ebene zu beobachten, denn: Wenn die Bezugnahme auf das Gesetz nicht hinreichend ist, sondern weite Handlungsspielräume existieren, ist es erforderlich, Maßnahmen im Einzelfall vor Ort zu legitimieren. Diese individuellen Legitimationsleistungen werden durch prozedurale Legitim-

¹¹ So haben einigen Kommunen während der Covid-19-Pandemie zu diesem Zweck auch Bürgerräte sowie Bürgerforen errichtet. Diese haben Politik, Wissenschaft und betroffene Bürgerinnen und Bürger vernetzt sowie diese in die Beratung über Herausforderungen und Maßnahmen miteinbezogen. Eine kurze Zusammenfassung unterschiedlicher Formen der Bürgerbeteiligung in kommunalen Foren ist unter folgendem Link einsehbar: <https://www.buergerrat.de/aktuelles/mit-buergerraeten-gegen-corona/> [zuletzt zugegriffen am 23.01.2025].

ationselemente ausgestaltet, welche die „Richtigkeit der Anwendung des materiellen Rechts“ (Brandl-Michel 2021: 98) durch Verfahren sicherstellen können und die Entscheidungsfindung durch behördeninterne sowie behördenexterne Kommunikation vorbereiten. Die einzelnen Kommunikations-ebenen sollen dabei jedoch nicht allein für sich betrachtet werden, sondern es ist ein Zusammenspiel beider erforderlich, damit Legitimationsleistung auf kommunaler Ebene gelingen kann. Je besser sie funktioniert, d. h., je besser die Zusammenarbeit ist, desto eher gelingt Legitimation.

So setzt beispielsweise gelungene Begründung nach außen zunächst gelungene Kommunikation innerhalb einer Behörde voraus. Verwaltungsvorschriften oder auch informelle Kommunikation können dabei Grundlage für das Handeln eines einzelnen Akteurs sein, kann es ihn doch in seiner Entscheidungsfindung festigen oder Unsicherheiten beseitigen.

Auch Begründungs- sowie Befristungspflichten, wie sie vom Parlament durch § 28a Abs. 5 IfSG für Rechtsverordnungen nach § 32 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 1 IfSG eingeführt worden sind, verbessern die Legitimationsbedingungen und -möglichkeiten vor Ort und im Einzelfall und entlasten damit die Kommunalbehörden. Die Erbringung eines ausreichenden Legitimationsniveaus ist dabei ein dynamischer „durch Abwägung, Rückkopplung, Kommunikation und interorganisationale Zusammenarbeit geprägter Prozess“ (Harmsen et al. 2024: 183) und gelingt, wenn das Parlament, die Verwaltung intern sowie die Verwaltung nach extern zusammenwirken. Insoweit sind Informations- und Abstimmungspflichten denkbar, um die Erbringung von Legitimationsleistung zu verbessern.

4. Fazit

Im Notfall ist Legitimation durch Recht besonders notwendig, aber auch notwendig begrenzt. Ein steuerungstheoretischer Ansatz, der den Umgang mit einem Sachverhalt in Gesetzesform umfänglich vorprogrammieren möchte, hat sich unter Krisenbedingungen nicht bewährt. Gewiss kann auf eine gesetzliche Vorsteuerung und mit fortschreitendem Erkenntnisgewinn auch auf eine gesetzliche Nachsteuerung aus verfassungsrechtlichen Gründen keinesfalls verzichtet werden. Dem Parlament als einzigem unmittelbar demokratisch legitimiertem Organ kommt auch in einer Krise eine zentrale Rolle im Rahmen der Legitimationsbeschaffung zu. Dennoch erkennt auch das Grundgesetz den

Bedarf nach flexiblen Reaktionsmöglichkeiten an und erlaubt im Sinne der funktionsgerechten Aufgabenausstattung und -wahrnehmung innerhalb des Gewaltenteilungssystems die Rechtsetzung und Erbringung von Legitimationsleistungen durch die Exekutive (Barczak 2022: 986 ff.). Denn auch wenn in der Krise ein erhöhtes Legitimationsbedürfnis besteht, kann und muss dieses nicht unbedingt durch ein exakt ausformuliertes Gesetz erfüllt werden. Maßgeblich ist vielmehr stets das Legitimationsniveau (Dreier 2015: 80 ff.) und die Erreichung eines „richtigen Ebenenmix“ (Wollenschläger 2021: 704). Gesetzgebungsverfahren können zwar unter Umständen auch binnen weniger Tage ablaufen. Ein „durchgepeitschtes“ Gesetzgebungsverfahren kann aber auch dazu führen, dass der legitimatorische Mehrwert – nämlich die Öffentlichkeit, Debatte und Diskussion von Alternativen – verloren geht und sollte daher nicht normalisiert werden (Wollenschläger 2021: 691; Dederer/Preiß 2023: 335).

Legitimationslasten und -aufgaben verschieben sich krisenbedingt folglich auf horizontaler, aber auch auf vertikaler Ebene der Gewaltenteilung. Dies geschieht jedoch nicht nur in die eine oder andere Richtung, sondern verläuft gerade bei langdauernden Notfalllagen zum Teil auch ping-pong-artig. Durch prozeduralisierende Elemente – sei es durch Parlamentsbeteiligungsrechte an der exekutiven Verordnungsgebung, Begründungs- und Befristungspflichten für den Verordnungsgeber oder durch Verfahrensvorgaben und Hinweise für die Kommunalebene – rücken im Vergleich zur Normallage auf beiden Ebenen neue oder ergänzende Legitimationsmechanismen verstärkt in den Vordergrund. Die Notwendigkeit solcher ausgleichenden Ausgestaltungen kann sich in einigen Fällen auch zu einer rechtlichen Pflicht verschärfen, um das geschuldete Legitimationsniveau aufrechtzuerhalten (s. 2.). Die Erbringung von Legitimationsleistungen individualisiert sich in dieser Folge tendenziell auf die Kommunalebene und verdichtet sich auf Legitimationsleistungen vor Ort und im Einzelfall. Es ergeben sich drei – zwar auch in der Normallage existierende – Diskussions- und Legitimationskreise: die deliberative parlamentarische Ebene und die verwaltungsinterne sowie die verwaltungsexterne Ebene. Dabei greifen die Ebenen zwangsläufig ineinander und sind aufeinander angewiesen. Unter Krisenbedingungen hat sich jedoch gezeigt, dass der Bedarf der Kooperation und Abstimmung dieser drei verschiedenen Kreise deutlich höher ist. Deutlich wurde allerdings, dass dies vielfach intransparent für die Bevölkerung, nur unausgereift oder verspätet, geschah, was auch an fehlenden personellen Ressourcen oder

verfügbaren Strukturen lag. Für künftige Krisen ist es erforderlich, dass entsprechende Kommunikationsmechanismen und -strukturen bereits vorab installiert bzw. reguliert werden. Vernetzung, Austausch und Zusammenarbeit untereinander können dafür sorgen, dass staatliches Handeln trotz der Krisenbedingungen an Effizienz und Legitimation gewinnt. In diesem Zusammenhang ist zudem wichtig, dass – möglicherweise auch bereits bestehende – Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse an Transparenz gewinnen, um die Vorhersehbarkeit und Nachvollziehbarkeit von Krisenmaßnahmen innerhalb der Bevölkerung zu steigern. Für Einzelfragen ist dazu weitere Forschung, aber auch der Austausch mit der Praxis unabdingbar. Der Gewinn eines solchen Vorgehens hat sich jedenfalls auf Kommunalebene während der Covid-19-Pandemie rasch gezeigt, sodass eine Person aus dem Polizeidienst abschließend positiv zusammenfasst:

„... also wir waren da schon definitiv ja zu jedem Zeitpunkt handlungsfähig und (...) es [war] für uns auch sehr interessant und auch im Nachhinein eine Bestätigung, dass der Weg den wir vorher gegangen sind, währenddessen gegangen sind und auch danach gegangen sind, ich sage mal das dieses proaktive nach Außen gehen, Transparenz zeigen, erklären, differenzieren zwischen Phänomenen, innerhalb dieses Erklärens auch durchaus ja auch loben, es gab ja auch sehr viele Leute die sich daran gehalten haben. Es gab sehr viele Leute die hatten berechnete Ängste, es waren ja nicht nur Kritiker dabei und es waren kranke Menschen dabei oder Menschen die in ihrem Hausstand Kranke haben, also auch hier zu differenzieren, unaufgeregt zu bleiben, sich nach Möglichkeit mit anderen Behörden zu vernetzen und auch ich sage mal [...] die Möglichkeit ähm die Fühler auch zu haben, ja, Strategien auch mal dann zu verändern oder anzupassen“ (#26).

Literatur

- Amhaouach, Lamia/Huster, Stefan/Kießling, Andrea/Schaefer, Lynn: »Die Beteiligung der Landesparlamente in der Pandemie – Modelle und Entwicklungen«, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 39 (2021), S.825-830.
- Barczak, Tristan, 2022: »Krise und Renaissance der Handlungsformenlehre«, in: Juristenzeitung 20 (2022), S. 961-1012.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: »Demokratie als Verfassungsprinzip«, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, Heidelberg: C.F. Müller Verlag 2004, S. 429-496.

- Behnke, Nathalie: »Föderalismus in der (Corona-)Krise? Föderale Funktionen, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse«, in: Zeitschrift der Bundeszentrale für politische Bildung – Aus Politik und Zeitgeschichte – Corona-Krise, 2020, S. 9-15.
- Boin, Arjen/t’Hart, Paul/Kuipers, Sanneke: »The crisis approach«, in: Rodriguez, Havidan/Donner, William/Trainor, Joseph/Quarantelli, Enrico/Dynes, Russell (Hg.): Handbook of disaster research, Basel/Cham: Springer International Publishing AG 2018, S. 23-38.
- Brandl-Michel, Philipp: »Maßstäbe demokratischer Legitimation«, München: Nomos Verlag 2021.
- Bundesministerium für Gesundheit: »Evaluation der Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der Pandemiepolitik – Berichts des Sachverständigenausschusses nach § 5 Abs. 9 IfSG«, 2022.
- Dederer, Hans-Georg/Preiß, Marina: »Wesentlichkeitstheorie und Pandemiegesetzgebung«, in: Archiv des öffentlichen Rechts 148 (2023), S. 289-350.
- Dreier, Horst (Hg.): »Kommentar zum Grundgesetz Band II«, Tübingen: Mohr Siebeck 2015.
- Dreier, Horst: »Rechtsstaat, Föderalismus und Demokratie in der Corona-Pandemie«, in: Die öffentliche Verwaltung – Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft 6 (2021a), S. 229-243.
- Dreier, Horst: »Verfassungsrechtliche Grenzen des Infektionsschutzes«, in: Loshe, Ansgar W.: Infektionen und Gesellschaft, Berlin: Springer Verlag 2021b, S. 90-113.
- Gallon, Johannes/Hollo, Anna-Lena/Kießling Andrea: »Epidemiegesetz. Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Rechtsgrundlagen der Epidemiebekämpfung«, Baden-Baden: Nomos Verlag 2023.
- Gusy, Christoph: »Verwaltung zwischen parlamentarischer Steuerung und Partizipation Privater«, in: Europäische Grundrechtezeitschrift 32 (2006), S. 353-361.
- Gusy, Christoph: »Pandemien als Stresstest der Demokratie«, in: Die öffentliche Verwaltung – Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft 17 (2021), S. 757-766.
- Gusy, Christoph: »Legitimationsfragen im Notfall«, in: Rafael Behr/Hermann Groß/Nathalie Hirschmann/Daniela Hunold/Astrid Jacobsen/Anja Mensching/Peter Schmidt/Marcel Schöne (Hg.): Gemeinwesenbezogene Sicherheitsarbeit, Festschrift für Bernhard Frevel, Frankfurt am Main 2023, S. 203-215.
- Harmsen, Tjorven/Hennen, Ina/Kaltenbach, Marie: »Fighting the „Hydra“. How municipal organizations build dynamic decision capacities during a global polycrisis«, in: Journal of Dynamic Decision Making 2024, 10 (2).

- Harmsen, Tjorven/Klei, Juliane/Mejia Heim, Ksenia: »Legitimation in der Krisenbewältigung – Herausforderungen für die Staatsgewalt«, in: Steg, Joris (Hg.), *Der Staat in der Krise*, München: Nomos Verlag 2024, S. 163-187.
- Heinig, Hans Michael/Kingreen, Thorsten/Lepsius, Oliver/Möllers, Christoph/Volkman, Uwe/Wißmann, Hinnerk: »Why Constitution matters«, in: *Juristen Zeitung* 69 (2020), S. 861-872.
- Ipsen, Jörn: »Allgemeines Verwaltungsrecht«, München: Vahlen Verlag 2018.
- Jestaedt, Matthias: »Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung«, Berlin: Duncker & Humblot Verlag 1993.
- Kallerhoff, Dieter/Mayen, Thomas: »§ 28 VwVfG Anhörung Beteiligter«, in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (Hg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, München: C.H. Beck Verlag 2023, § 28.
- Kersten, Jens/Rixen, Stephan, 2022: »Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise«, 3. Aufl., München: C.H. Beck Verlag 2022.
- Klafki, Anika: »Risiko und Recht - Risiken und Katastrophen im Spannungsfeld von Effektivität, demokratischer Legitimation und rechtsstaatlichen Grundsätzen am Beispiel von Pandemien«, Tübingen: Mohr Siebeck 2017.
- Kluckert, Sebastian: »Das neue Infektionsschutzrecht«, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlag 2021.
- Mayen, Thomas, 2020: »Der verordnete Ausnahmezustand«, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 38 (2020), S. 828-834.
- Meyer, Hubert, 2023: »Die Ministerpräsidentenkonferenz im bundesstaatlichen Krisenmanagement«, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 17 (2023), S. 1294-1297.
- Poscher, Ralf: »Das Infektionsschutzgesetz als Gefahrenabwehrrecht«, in: Huster, Stefan/Kingreen Thorsten (Hg.), *Handbuch Infektionsschutzrecht*, München: C.H. Beck Verlag 2021, S. 117-169.
- Ramsauer, Ulrich: »§ 40 Ermessen«, in: Kopp, Ferdinand/Ramsauer, Ulrich (Hg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, München: C.H. Beck Verlag 2024, S. 1015-1089.
- Reimer, Franz: »Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab«, in: Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, München: C.H. Beck Verlag 2022, S. 777-854.
- Ruffert, Matthias: »Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts«, in: Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, München: C.H. Beck Verlag 2022, S. 399-500.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard: »Grundrechte als Organisations- und Verfahrensgarantien«, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hg.), *Handbuch der*

- Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II: Grundrechte in Deutschland, Allgemeine Lehren I, Heidelberg: C.F. Müller Verlag 2006, S. 993-1030.
- Schwarz, Kyrrill-Alexander: »Art. 28 GG«, in: Huber, Peter M./Voßkuhle, Andreas (Hg.), Grundgesetz Kommentar, Band II, München: C.H. Beck Verlag 2024, S. 633-718.
- Schwerdtfeger, Angela: »Krisengesetzgebung«, Tübingen: Mohr Siebeck 2018.
- Stelkens, Ulrich: »§ 39 VwVfG Begründung des Verwaltungsaktes«, in: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (Hg.), Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, München: C.H. Beck Verlag 2023, § 38.
- Trute, Hans-Heinrich: »Die demokratische Legitimation der Verwaltung«, in: Voßkuhle, Eifert, Möllers (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, München: C.H. Beck Verlag 2022, S. 551-653.
- Waldhoff, Christian: »Der Bundesstaat in der Pandemie«, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 39 (2021), S. 2772-2777.
- Wollenschläger, Ferdinand: »Die Covid-19-Pandemie als Stunde der Exekutive«, in: 50 Jahre Juristische Fakultät Augsburg (2021), S. 691-704.

Entscheidungskaskaden: Eskalationsdynamik zwischen Organisationen und Gesellschaft als Triebkraft einer Polykrise

*Tjorven Harmsen, Ina Hennen**

1. Einleitung

Die Begriffe der „*transboundary*“ (Ansell et al. 2010), „*creeping*“ (Boin et al. 2021) oder „*polycrisis*“ (Homer-Dixon et al. 2022) beschreiben die Tendenz heutiger Krisen, entgrenzt aufzutreten. Beispiele wie die Covid-19-Pandemie oder die Folgen aktueller Kriegsgeschehen verdeutlichen, wie schwierig es ist, diesen Situationen eindeutige zeitliche oder räumliche Grenzen zuzuordnen. Sie beginnen schleichend, sind von unbestimmter Dauer und betreffen viele Systeme zugleich. In der klassischen Krisenmanagementliteratur werden Krisen als Ereignisse betrachtet, die ein schnelles Handeln unter Bedingungen von Bedrohung, Dringlichkeit und Unsicherheit erfordern, wobei der Fokus vor allem auf Organisationen liegt. Angesichts aktueller Entgrenzungseffekte ist allerdings fraglich, ob dieses eng gefasste Verständnis den Krisen der Gegenwart standhält.

Mit diesem Beitrag schlagen wir eine gesellschaftstheoretische Erweiterung der Krisenmanagementkonzeption vor. Um den Bedarf danach zu begründen, präsentieren wir Ergebnisse einer qualitativen Erforschung von Entscheidungsprozessen während der Covid-19-Pandemie und darauffolgender Lagen. Wir beginnen mit der Analyse dort, wo Krisenmanagement klassischerweise angesiedelt ist: im Bezugssystem formaler Organisationen. Die analysierten Daten aus Expert:inneninterviews zeigen ein Aufkommen von „Entscheidungskaskaden“, die wir als unkoordinierte Multiplikation von Entscheidungen ausgelöst durch vorangegangene Entscheidungen definieren. Entscheidungskaskaden treten nicht nur innerhalb einer einzelnen Organisation, sondern als Beziehungsdynamik mehrerer Organisationen auf. Sie lassen sich darin begründen, dass die Entscheidungen gesellschaftliche Nebenfolgen auslösen, welche wiederum in Folgeentscheidungen berücksichtigt werden müssen. Diesen Eskalationszusammenhang zwischen

* Wertvolle konzeptuelle Vorarbeit sowie einen Teil der Datenerhebung leistete Marie Kaltenbach (Universität Tübingen), bei der wir uns sehr herzlich bedanken möchten. Für inspirierende Diskussionen und wichtige Hinweise danken wir außerdem dem gesamten LegiNot-Projektteam sowie Kristin Sørung Scharffscher (Universität Stavanger), Laura Scheler (Universität Passau) und Joris Steg (Universität Wuppertal), mit denen weitere Beiträge zum Thema in Arbeit sind.

Organisationen und Gesellschaft erachten wir als Triebkraft für die Entgrenzungs- und Kaskadeneffekte heute typischer Krisen.

Im Folgenden stellen wir zunächst den Stand der Krisenmanagementforschung dar und arbeiten heraus, inwiefern die klassische Konzeption von Krisen nicht mehr mit ihrer zeitgenössischen Problemstruktur übereinstimmt (2.). Anschließend erläutern wir das methodologische Vorgehen der Erhebung und Analyse qualitativer Expert:inneninterviews (3.). Als Ergebnis werden „Entscheidungskaskaden“ und „gesellschaftliche Rückkopplung“ herausgearbeitet (4.) und vor dem Hintergrund einer gesellschaftstheoretischen Einbettung von Krisenmanagement diskutiert (5.), bevor der Beitrag mit einem Resümee schließt (6.).

2. Krisenmanagementverständnis und Diagnosen aktueller Krisen

2.1. Klassisches Krisenmanagementverständnis

Krisen gelten weithin als akute Entscheidungssituationen, die unter den Bedingungen von Bedrohung, Unsicherheit und Dringlichkeit stattfinden. So können sie definiert werden als *„serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a system, which under time pressure and highly uncertain circumstances necessitates making vital decisions“* (Rosenthal et al. 1989: 10, zit. nach Boin et al. 2018: 24). Obwohl mit dieser Definition kein konkretes Bezugssystem festgelegt ist, tritt mit dem Fokus auf Entscheidungen die Rolle formaler Organisationen hervor. Organisationen können als diejenigen sozialen Systeme verstanden werden, die in der modernen Gesellschaft für die Entscheidungsfindung zuständig sind (Luhmann 2000). Wenig überraschend ist daher, dass Aktivitäten des Krisenmanagements vorwiegend Organisationen zukommen und die Krisenmanagementtheorie insgesamt ein organisationales Paradigma aufweist. In der Bundesrepublik Deutschland hat sich eine Vielzahl sog. „Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)“ etabliert, die in diesem Bereich spezialisiert sind. Indem Organisationen ihre Entscheidungsfindung über Erwartungsstrukturen und Entscheidungsprogramme bereits im Voraus stabilisieren (Luhmann 2000: 256 ff.), lässt sich in dieser Weise auch der Umgang mit akuten Krisen regeln.

Klassischerweise wird Krisenmanagement ereignisbezogen gedacht (Williams et al. 2017: 735). Ein externes Ereignis wie ein Starkregen oder eine Geiselnahme bei einem Banküberfall stellt den zentralen Auslöser für Entscheidungen dar. Einhergehend wird die Krisenmanagementaktivität von Organisationen eher

kurzfristig konzipiert. Es geht darum, ein akutes Primärereignis zügig zu bewältigen, bevor es zu weiteren schädigenden Effekten in der Gesellschaft kommt. Die meisten Krisenfälle lassen sich mit dieser Konzeption auch nach wie vor angehen: „*Traditional [...] crises remain dominant*“ (Quarantelli et al. 2018: 75). Allerdings treten zunehmend Fälle auf, in denen langfristige Nebenfolgen und Sekundäreffekte „mitgemanagt“ werden müssen (Kruczkiewicz et al. 2022). Die Literatur spricht dabei von Kaskadenbildung und Entgrenzungseffekten, unter Diagnosen wie der „*transboundary*“ (Ansell et al. 2010), der „*creeping*“ (Boin et al. 2021) oder der globalen „*polycrisis*“ (Lawrence et al. 2024). Angesichts dieser Diagnosen, die die Kaskaden- und Entgrenzungseffekte zwar bereits benennen, aber nicht vollumfänglich erklären, greift das organisationale und ereignisbezogene Paradigma der Krisenmanagementtheorie zu kurz. Die Krisen der Gegenwart sind ihrem klassischen Bezugssystem längst entwachsen und müssen in den größeren Kontext gesellschaftlicher Prozesse gestellt werden.

2.2. Prozessansatz und aktuelle Krisendiagnostik

In ihrem systematischen Reviewartikel stellen Williams et al. (2017: 735 f.) fest, dass neben dem klassischen Ereignisbezug in der Krisenmanagementliteratur bereits ein Prozessbezug herausgearbeitet ist. Zentral wird etwa Roux-Dufort (2007) genannt, der betont, dass Krisen beobachterabhängige Phänomene sind. Sie sind entsprechend verknüpft mit sozialen bzw. organisationalen Strukturen, die bereits im Normalfall bestehen, und können einhergehend keine reinen Ausnahmeereignisse darstellen: „*Building a theory of crisis requires that we show the complementarity between the accidental nature and the revealing property of the event or, to put it differently, that we combine an event-centred approach [...] and the processual approach*“ (Roux-Dufort 2007: 109). Zur näheren Konzeption eines solchen Prozessansatzes stellt Roux-Dufort (2007: 110 f.) eine „*wave*“ oder „*surge of meaning*“ heraus, also einen Überschuss an Sinn, von dem Organisationen in Krisen betroffen sind. Er knüpft damit an das Konzept „*collapse of sensemaking*“ von Weick (1993) an, in welchem es um die Unterbrechung organisationaler Erwartungs- und Rollenstrukturen und ein einhergehendes Sinndefizit geht, und stellt diesem einen zweiten Prozess an die Seite.

Obwohl also gerade um das Thema des organisationalen „*sense-*“ oder „*meaning making*“ (Überblick Brown et al. 2015) bereits Prozessansätze etabliert sind, beschränken sich diese häufig auf die Führungs- und Managementebene

einzelner Organisationen (Roux-Dufort 2007: 112). Damit bleibt auch bei einem Prozessansatz eine tiefergehende Erklärung heute typischer Krisen aus. Unser Beitrag zielt entsprechend darauf ab, den Prozessansatz auszuweiten.

Heutige Krisen benötigen vor allem deshalb einen erweiterten Prozessansatz, da sie räumlich und zeitlich „entgrenzt“ auftreten, was durch Begriffe wie „*transboundary*“ (Ansell et al. 2010), „*creeping*“ (Boin et al. 2021) oder „*mega crisis*“ (Helsloot et al. 2012) verdeutlicht wird. Diese Begriffe liefern bereits eine präzise Diagnose, lassen jedoch die zugrunde liegenden Triebkräfte und gesellschaftlichen Kausalzusammenhänge der Entgrenzung weitgehend unbeachtet. Auch Kaskadeneffekte werden – aktuell insbesondere mit dem Konzept der „*polycrisis*“ (Lawrence et al. 2024) – diskutiert. In diesem Zusammenhang beschäftigt sich ein Literaturstrang mit Begriffen wie „*compound risks*“ oder „*cascading disasters*“ intensiv mit den Ursachen von Krisen. Dabei werden Vulnerabilitäten herausgestellt, die im Krisenfall Eskalationspunkte darstellen und eine Ausweitung der Krise auf unterschiedliche Systeme begünstigen. Es ergeben sich so „*secondary effects with greater impact than the primary event*“ (Alexander/Pescaroli 2019: 1). Trotz der Beschäftigung mit sekundären Effekten stellt diese Literatur überraschenderweise nach wie vor auf einen Ereignisbezug ab. Es geht um Verkettungseffekte auf der Ebene externer Ereignisse, etwa um ein Starkregenereignis, das einen Schuttstrom auslöst, welcher schließlich zur Zerstörung von Landschafts- und schließlich urbanen Strukturen führt. Pescaroli und Alexander kritisieren an einer solchen Konzeption, dass „*the word 'cascading' is often associated with the metaphor of toppling dominoes*“ (Pescaroli/Alexander 2015: 58). Insofern bleiben trotz des Anliegens, Sekundäreffekte beschreibbar zu machen, dieselben unterbeleuchtet: „*We argue that while there are ongoing efforts in compound risk assessment, they remain almost exclusively focused on compounding of primary disaster types*“ (Kruczkiewicz et al. 2022: 6).

Wir stellen also weiterhin fest, dass die hauptsächliche Triebkraft von Krisen extern verortet und an Primäreignisse gebunden bleibt. Unser Beitrag hingegen fußt auf der Annahme, dass sich Sekundäreffekte durch die „innere“ Eigenaktivität sozialer Systeme ergeben. Es braucht zu ihrer Erklärung eine Prozessperspektive, die jedoch nicht wie üblich auf einzelne Organisationen, sondern auf Organisationsbeziehungen und gesellschaftliche Zusammenhänge zugeschnitten ist. Die folgenden Ausführungen tragen dazu bei, solche organisations- und gesellschaftsimmanenten Triebkräfte von Krisen erfassbar zu machen.

3. Forschungsdesign: Qualitative Untersuchung von Entscheidungsprozessen

3.1. Forschungskontext und Schlüsselakteure

Da wir uns für Sekundäreffekte heute typischer Krisen interessieren, erforschen wir organisationale Entscheidungen und Krisenmanagement aus einer Prozessperspektive. Die Covid-19-Pandemie erscheint dabei als geeigneter Kontext für die Analyse. Wie die Silbe „Pan“ fast schon andeutet, erforderte die Pandemie nicht nur Anpassungsleistungen einzelner Organisationen, sondern nahezu „aller“ gesellschaftlichen Akteur:innen. Wir beginnen daher mit der Annahme, dass heutige Krisen über den Bezugsrahmen einzelner Organisationen (und dadurch den bisherigen Prozessansatz) hinausgehen und nicht allein in Form eines Ereignismanagements bewältigt werden können. Um beides zu veranschaulichen, beginnen auch wir mit dem Bezugssystem der Organisation und betrachten von dort ausgehend, wie sich Entscheidungsprozesse entwickeln, wenn andere soziale Akteure relevant werden. Durch diese Fokussierung werden formale Organisationen, die für die Durchführung von Entscheidungen und Maßnahmen zuständig sind – wie etwa BOS und „klassische“ öffentliche Verwaltungen – zu den Schlüsselakteuren. Die lange Dauer der Pandemie konfrontierte diese Organisationen nicht nur mit einem wellenartigen Entscheidungsprozess mit mehreren akuten Spitzen, sondern wurde auch von anderen Fällen überlagert, die ebenfalls Krisenmanagementaktivitäten auslösten – wie das Starkregenereignis in West- und Mitteleuropa im Jahr 2021 und die Auswirkungen der russischen Invasion in der Ukraine seit 2022. Wir wollen zeigen, wie sich der organisationale Entscheidungsprozess entwickelt, wenn nicht nur mehrere Ereignisse im Spiel sind, sondern verschiedene soziale Akteure aktiv an der Krise teilnehmen und den Entscheidungsprozess beeinflussen.

3.2. Datenerhebung

Um den Verlauf von Entscheidungen im beschriebenen Kontext zu erfassen, nutzen wir ein qualitatives Forschungsdesign auf der Basis von Expert:inneninterviews (Kruse 2015: 166 ff.). Die Interviews wurden mit Beteiligten an Entscheidungsprozessen mit einem Fokus auf das kommunale Krisenmanagement in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt. Der Interviewleitfaden thematisiert Entscheidungsprozesse ab dem Beginn der Pandemie in Bezug auf die Umsetzung rechtlicher Regelungen einerseits und auf die Kommunikation mit den

Bürger:innen andererseits. Dadurch dass die Pandemie sich zeitlich mit den Folgen der russischen Invasion in die Ukraine (Verwaltung von Geflüchteten, Umgang mit Blackoutszenario und Ressourcenverknappung) und mit Wetterereignissen (Hochwasser der Ahr 2021) überschneidet, adressierten wir auch diese Lagen im Leitfaden.

Ziel der Expert:innenbefragung war es, herauszufinden, wie Organisationen mit Krisen umgehen, die ihre etablierten Entscheidungsprozesse beeinträchtigen. Bei der Auswahl der Interviewpartner:innen wurde darauf geachtet, sowohl Führungskräfte zu befragen, die von Berufs wegen Entscheidungsträger:innen sind, als auch Expert:innen aus dem operativen Bereich des Krisenmanagements. Auf diese Weise können Interdependenzen der Entscheidungsfindung auf verschiedenen Ebenen abgebildet werden.

Expert:inneninterviews liegt die Annahme zu Grunde, dass Expert:innen „Repräsentanten bzw. Repräsentantinnen für Handlungsweisen, Sichtweisen und Wissenssysteme [...] eines fachlichen Feldes“ sind (Kruse 2015: 166). Wir betrachten die einzelnen Interviewpartner:innen insgesamt als Rollenträger:innen einer jeweiligen formalen Organisation. Das heißt, dass die Befragten nicht als Einzelpersonen, sondern in ihrem impliziten Wissen als Vertreter:innen ihrer jeweiligen Organisation relevant sind. Bereits die Datenerhebung folgte damit der Annahme Luhmanns (2000), dass Organisationen Entscheidungsträger:innen eigener Art darstellen. Obwohl die Interviews also mit einzelnen Personen geführt wurden, interessieren wir uns vor allem für denjenigen Sinngehalt, der auf die dahinterstehenden Organisationen verweist – in diesem Fall auf BOS und Kommunalverwaltungen. Die Auffassung jedes Interviewpartners bzw. jeder Interviewpartnerin als Repräsentant:in einer formalen Organisation bedarf besonderer Umsicht in der Analyse, um keinen interpretativen „Kurzschluss“ auszulösen. Wenn wir uns auf die ausgewählten Interviewzitate beziehen, möchten wir an dieser Stelle betonen, dass es sich um die Perspektive der Befragten auf ihre Organisation handelt.

Zwischen Juni 2022 und April 2023 wurden insgesamt 29 Interviews (#01-#29) mit einer durchschnittlichen Länge von rund 90 Minuten geführt (s. Tabelle 1). Die Interviews wurden auf Tonband aufgezeichnet und liegen wörtlich transkribiert vor.

Organisation (BOS und Kommunalverwaltung)	Anzahl der Interviews	Anzahl der Interviewpartner:innen
Hilfsorganisation	5	6
Polizei	5	8
Feuerwehr	4	4
Gesundheitsamt	4	5
Ordnungsamt	8	14
Amt für Soziales und Bildung	2	3
Personalamt	1	1
<i>Summe</i>	<i>29</i>	<i>41</i>

Tabelle 1: geführte Interviews

Das Forschungsdesign geht mit einigen allgemeinen Einschränkungen von qualitativen Interviews einher. So sind die Daten beispielsweise von den individuellen Erinnerungsleistungen der einzelnen Interviewpartner:innen geprägt. Zahlreiche der angegebenen Ereignisse (z. B. die zeitliche Angabe, wann eine Entscheidung getroffen wird) konnten durch Einsichtnahme in zusätzliche Dokumente (z. B. Landesverordnungen) gegengeprüft werden. Für unser Ziel, die Entscheidungsprozesse in Organisationen im Zusammenhang mit der sozialen Dynamik zu rekonstruieren, haben sich unsere Interviewdaten als hinreichend gesättigt erwiesen.

3.3. Datenanalyse

In Anlehnung an Luhmanns (2000) Konzeption begreifen wir formale Organisationen als kommunikativ konstituierte soziale Systeme, die sich auf Basis formalisierter Entscheidungen und Mitgliedschaft bilden (Grothe-Hammer 2022 zu Luhmanns Fassung der „*Communicative Constitution of Organization*“ (CCO)). Diese eher enge Konzeption der Organisation ermöglicht es uns, zunächst ein klares Bezugssystem festzulegen, um anschließend kontextuelle Zusammenhänge beobachten zu können – wie die Beziehungsdynamik zwischen

verschiedenen Organisationen, das Bevölkerungsverhalten oder gesellschaftliche Folgen von Entscheidungen. Luhmann versteht Organisationssysteme als grundlegend in die Gesellschaft eingebettet (Luhmann 2000: 380 ff.). Sowohl Organisationen als auch Gesellschaft sind als soziale Systeme gefasst, wobei Gesellschaft das umfassende soziale System darstellt. In ihrer heutigen Form ist sie als „Weltgesellschaft“ global zu verstehen und in Teilsysteme wie Politik, Recht, Wirtschaft oder Massenmedien funktional differenziert (Luhmann 1998). Gesellschaft und Organisationssysteme stehen in einem Verhältnis der Ko-Evolution, sie entwickeln sich also gemeinsam als füreinander relevante kommunikative Umwelten. Indem wir Organisationen als Bezugssystem verwenden, steht uns mit diesem Ansatz folglich der Zugang zu anderen gesellschaftlichen Aspekten offen.

Aus der Perspektive der Systemtheorie Luhmanns werden alle sozialen Systeme kommunikativ im Medium „Sinn“ gebildet. Insofern ist unser Ansatz anschlussfähig für die hier interessierenden Konzepte des *„collapse of sensemaking“* (Weick 1993) und der *„surge of meaning“* (Roux-Dufort 2007: 110 ff.). Auf der Basis beider Konzepte wurde anhand der transkribierten Interviews mithilfe der Software MAXQDA eine qualitative Inhaltsanalyse durchgeführt (Mayring/Fenzel 2022). Im weiteren Verlauf der Analyse wurde das Kategoriensystem angepasst und verfeinert, sodass ein Wechsel von theoretischer Bezugnahme und explorativer Analyse aus dem Material heraus die Identifikation gesellschaftlicher Aspekte der Entscheidungsprozesse ermöglichte. Im Rahmen mehrerer Analyserunden wurde das Datenmaterial zusammengefasst und die Kategorien schrittweise aggregiert.¹ Die Ergebnisse können dazu beitragen, die beiden Konzepte des Sinndefizits und -überschusses zu erweitern. Die entwickelten Kategorien lassen sich im Wesentlichen in zwei Hauptdimensionen zusammenfassen. Als „Entscheidungskaskaden“ und „gesellschaftliche Rückkopplung“ strukturieren diese den Ergebnisteil und werden durch ausgewählte Schlüsselzitate veranschaulicht (unter Angabe der fortlaufenden Nummer des jeweiligen Interviews, #01-#29).

4. Ergebnisse: Entscheidungskaskaden und gesellschaftliche Rückkopplung

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse unserer qualitativen Studie zu Entscheidungsprozessen während der Covid-19-Pandemie und darauffolgenden

¹ Für eine ausführlichere Beschreibung des Analyseverfahrens sowie der Kategorienbildung: Harmsen et al. 2024.

Lagen vorgestellt. Das Kapitel ist entlang der beiden resultierenden Hauptkategorien der Datenanalyse gegliedert: „Entscheidungskaskaden“ und „gesellschaftliche Rückkopplung“. „Entscheidungskaskaden“ sind dadurch gekennzeichnet, dass eine getroffene Entscheidung zu einer dynamischen Multiplikation weiterer Entscheidungen führt. „Gesellschaftliche Rückkopplung“ beschreibt, dass Entscheidungen weitere Sinndynamiken in der Gesellschaft auslösen, die wiederum in die Entscheidungsprozesse einfließen. Beide Dimensionen stehen in einer Wechselwirkung zueinander, die mit einer organisationalen Perspektive allein nicht vollständig erklärt werden kann.

4.1. Entscheidungskaskaden

Die Covid-19-Pandemie stellte nicht nur BOS vor Herausforderungen, sondern aktivierte auch Bewältigungsmechanismen in klassischen öffentlichen Verwaltungen und anderen Organisationen, die sich nicht permanent mit Krisenmanagement befassen. Von der WHO zur globalen Notlage und mancherorts zum nationalen Notfall erklärt, löste die Pandemie auch verstärkten Entscheidungsdruck auf allen Ebenen der Bundesrepublik Deutschland aus. Beteiligt am Krisenmanagement waren damit Organisationen von der Bundes- über die Länder- bis hin zur Kommunalebene. Die Entscheidungsfindung auf diesen verschiedenen Ebenen fand teilweise gleichzeitig, teilweise zeitlich versetzt statt. In allen Sektoren mussten Entscheidungen getroffen werden – und die Pandemie brachte nicht nur Unsicherheiten bezüglich des neuartigen SARS-CoV-2 mit sich, sondern eine hohe Änderungsdynamik in der Problemlage sowie auch in getroffenen Entscheidungen selbst. Ziel dieses Abschnitts ist es, die Entscheidungsdynamik beteiligter Organisationen des Krisenmanagements anhand zentraler Zitate aus unseren Interviews zu veranschaulichen.

Insbesondere die lange Dauer der Pandemie und die wiederkehrenden akuten, dynamisierenden Phasen stellten beteiligte Organisationen beständig vor neue Herausforderungen. Der Einsatz im Pandemiemanagement war durch eine hohe Arbeitsbelastung gekennzeichnet, die im Gegensatz zu „normalen“ Krisenmanagementeinsätzen selbst für BOS außergewöhnliche Herausforderungen mit sich brachte:

„Die Problemlage, die wir anfangs hatten, hatte wenig mit unserer klassischen, alltäglichen Gefahrenabwehr [...] zu tun [...]. Das sind Strukturen, die wir

dann eben ad-hoc aufbauen müssen und ich sage jetzt mal ganz flapsig: improvisieren müssen“ (#09).

Nach einer anfänglichen Phase, in der das Hauptaugenmerk der Entscheidungsfindung und ihrer Maßnahmen auf der Unterbrechung der Ausbreitung des Virus und der Krankheit Covid-19 lag, drehte sich das Krisenmanagement zunehmend um die Bewältigung von Sekundäreffekten bzw. Nebenfolgen. Die Analyse der Interviewdaten ergab einerseits, dass diese Nebenfolgen als direkte Entscheidungsfolgen im organisationalen Umfeld auftreten. Interdependenzen in der Organisationsstruktur – zwischen kommunal agierenden Organisationen, aber auch zwischen Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene – bildeten andererseits Eskalationspunkte für die Multiplikation von Entscheidungen.

Ein Faktor für dieses Phänomen lässt sich in der fundamentalen Unsicherheit auffinden, mit der die Entscheidungsfindung beteiligter Organisationen konfrontiert war. Gängige Verfahren konnten nicht genutzt werden, sodass die Entscheidungsfindung mit ihrem eigenen Paradox konfrontiert war (Luhmann 2000: 123 ff.): nicht nur in der Wahl zwischen zwei Seiten zu bestehen, sondern die beiden Seiten der Unterscheidung überhaupt erst produzieren zu müssen. Die Mitarbeiterin eines Gesundheitsamts beschreibt, wie ihr Vorgesetzter darüber gerade auch Rechtsunsicherheiten bewältigen musste:

„Und [ich] hatte was Offizielles ja auch gebraucht und [...] das musste ich dann zum Beispiel mit meinem Chef [...], also mit dem [Infektionsschutzleiter], [...] deklarieren. [...] Der musste im Endeffekt dann nachher das alles entscheiden. Also der hat dann ja entscheiden müssen [...]. Also mit dem hätte ich nicht tauschen wollen“ (#04).

Entscheidungen haben dabei einerseits die Funktion, Unsicherheit zu reduzieren – rufen jedoch andererseits neue Unsicherheiten hervor. Wie mit dem Konzept des Sinnkollapses (Weick 1993) beschrieben wird, konstituieren sich Entscheidungen in Krisen darüber, dass die Handlung vor der Kognition, also vor der Erfassung und dem Verstehen der Situation stattfindet. Bestehende Erwartungsstrukturen konnten die Entscheidungsfindung nicht im Voraus „einspüren“, sondern das Wissen über die Lage und dadurch auch Anhaltspunkte für die Entscheidungen mussten währenddessen entwickelt werden: *„Gut, man hat halt versucht, zunächst mal irgendwelche Klarheit reinzukriegen“ (#25)*, was eine stete Anpassungsleistung erforderte:

„Du konntest keine Pauschalaussage treffen, sondern musstest jedes Mal gucken, was muss ich jetzt da machen quasi. Weil das gab es ja alles noch nie. [...] Wir wussten es ja alle nicht“ (#04).

Die Unsicherheiten führten während der Pandemie nicht dazu, dass weniger Entscheidungen getroffen wurden. Im Gegenteil: Entscheidungen wurden in einer erhöhten Dynamik auf allen staatlichen Ebenen getroffen. In der Folge war die Exekutive auch mit einer sich ständig ändernden Rechtslage konfrontiert. Interviewpartner:innen beschreiben eine *„lebende, atmende Rechtslage“* (#05), die die beteiligten Organisationen vor immer neue Entscheidungssituationen stellte. Mit ironischem Unterton erläutert der Leiter eines Polizeireviers ein typisches Problem, das damit verbunden ist:

„Sehr zu unserer Freude hat der Verordnungsgeber immer gerne am Freitagabend eine neue Coronaverordnung veröffentlicht mit Wirkung zum Folgetag. Das hat aber bedeutet, dass ich meine Kräfte für das Wochenende auf den Stand bringen musste“ (#05).

Eine Entscheidung, die auf einer Organisationsebene getroffen wird, ruft weitere Entscheidungen auf einer anderen Ebene hervor. Für die Kommunen war ein erhöhtes Entscheidungsaufkommen zu bewältigen, weil an anderer Stelle bereits Entscheidungen getroffen worden waren. Der Leiter einer Rechtsabteilung beschreibt dies am Beispiel der Absage von Veranstaltungen:

„als dann in der Tat [unser Bundesland] zum ersten Mal eine Regelung getroffen hatte für das Veranstaltungsgeschehen [...]: Veranstaltungen größer 1000 sind verboten. Das war jetzt erstmal eine klare Aussage, hatte aber viele, viele Folgefragen dahingehend, was ist überhaupt eine Veranstaltung, ist das eine öffentliche Veranstaltung, ist das eine Vergnügungsveranstaltung, gilt das jetzt auch für Hochzeiten, Beerdigungen, etc. [...] Und ich glaube, dass wir innerhalb von gefühlten zwei Tagen 400 Fragen hatten, die wir alle nicht beantworten konnten. Wir hatten dann uns selber versucht, irgendwas zurechtzulegen“ (#19).

Entscheidungen auf einer höheren Organisationsebene führen also nicht dazu, dass über „alles entschieden ist“, sondern rufen „viele, viele Folgefragen“ (s. o. #19, ähnlich #06) und einhergehend viele, viele Folgeentscheidungen hervor. Herausstellen lässt sich an dieser Stelle also, dass eine getroffene Entscheidung zur Verzweigung und Vervielfachung weiterer Entscheidungen führt. Die Interdependenzen zwischen den verschiedenen Organisationsebenen schaffen

Eskalationspunkte, die ganze Kaskaden von Entscheidungen auslösen. Wir bezeichnen diese Dynamiken als „Entscheidungskaskaden“ (Harmsen et al. 2024). Für die beteiligten Organisationen wurde dieses Phänomen nicht zuletzt aufgrund der Dauer der Pandemie und der Überlappung mit anderen Lagen als besonders herausfordernd beschrieben: *„Es wurde nicht ruhiger, sondern es hat sich einfach wieder verlagert“* (#10).

Bereits an dieser Stelle wollen wir kritisch anmerken, dass die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Organisationsstrukturen bereits im Normalfall bestehen und auch dann schon Entscheidungen weitere Entscheidungen hervorrufen (was insgesamt die Reproduktion von Organisationen sichert, vgl. Autopoiesiskonzept bei Luhmann 2000). Im Krisenfall allerdings tritt dieses Phänomen stark dynamisiert auf und ist durch Erwartungen nicht vorstrukturiert. Die Krisenmerkmale der Bedrohung, Dringlichkeit und Unsicherheit erfordern schnelles Entscheiden ebenso wie ein Nachjustieren von bereits getroffenen Entscheidungen, sodass der Multiplikationsprozess beschleunigt und unkoordiniert auftritt. Insofern möchten wir diese Eigendynamik als krisentypisch herausstellen.

4.2. Gesellschaftliche Rückkopplung

Während einerseits die strukturellen Interdependenzen zwischen den verschiedenen Organisationsebenen eine Rolle bei der Entstehung von Entscheidungskaskaden spielen, können wir andererseits die „gesellschaftliche Rückkopplung“ hervorheben. Dieser Abschnitt zeigt auf, inwiefern Entscheidungen gesellschaftliche Prozesse auslösen, welche wiederum in weitere Entscheidungsprozesse einfließen müssen und so die Bildung von Entscheidungskaskaden vorantreiben. Die Mitarbeiterin eines Gesundheitsamts beschreibt dies anschaulich:

„Gründonnerstag um 18 Uhr kommt ein GMS, ein gesundheitsministerielles Schreiben, vom [Ministerium unseres Bundeslandes], dass ab null Uhr eine wesentliche Vorgabe [...] geändert wird. Und ab null Uhr Karfreitag gilt das. Was weiß ich, Einreisequarantäne ist nicht mehr oder sowas. [...] Das geht in die Medien, das heißt, alle Bürger:innen wissen das. Wir dürfen das erst umsetzen, wenn wir bestimmte Wege dazwischen alle gegangen worden sind. [...] Noch schlimmer war es, wenn das RKI oder die Bundesregierung das gesagt hat. Dann hat das [Bundesland] ja noch lange nicht übernommen. Dann brauchte [unser Bundesland] fünf Tage, um sich zu entscheiden, und dann brauchten wir fünf Tage, um unser Verfahren umzustellen, und dann musste man noch gucken, gilt

das jetzt für die, die ab heute in Isolierung gehen, oder schon die, die in Isolierung sind? Ist das Schreiben entsprechend konkret? Nein, ist es nicht. Rückfrage. Keine Antwort. Und in der Zeit wurden wir gegrillt von den Bürger:innen, die das in der Zeitung lesen und sagen: ‚Ja, wieso? Die Isolierungsdauer ist doch jetzt nur noch 10 Tage.‘, ‚Die Einreisequarantäne gilt doch nicht mehr.‘ oder ‚Ja, es gilt jetzt eine, wo kriege ich das Formular?‘ – Ja, welches Formular?! Wir wissen gerade seit zwei Stunden davon“ (#17).

Die Anfangsphase der Pandemie, in der die Entscheidungen und Maßnahmen auf Bundes-, Länder und Kommunalebene darauf abzielten, die Ausbreitung des Virus, das Primärereignis, zu unterbrechen, wurde so zunehmend von einer Phase abgelöst, in der es um ein Management der Nebenfolgen dieser Entscheidungen ging. Im Interviewausschnitt angesprochen ist dabei etwa die unterschiedlich gelagerte Zeitlichkeit, in der organisationale Prozesse und Prozesse anderer gesellschaftlicher Teilbereiche ablaufen. Während „alle Bürger:innen“ (#17, s. o.) durch Medien über eine Entscheidung schon Bescheid wissen, hatten Kommunen noch keine formale Berechtigung, die Entscheidung umzusetzen. Trotzdem mussten sich gerade Kommunen und kommunal agierende BOS frühzeitig dem Direktkontakt mit Bürger:innen stellen.

Einmal getroffene Entscheidungen und Maßnahmen zeigten darüber hinaus ungleiche Effekte in der Bevölkerung (z. B. wirtschaftliche Einbußen und Unternehmenspleiten aufgrund von Ladenschließungen für die einen, während andere ohne Verdienstaufschlag ins Homeoffice wechseln konnten). Auch fiel die konkrete Umsetzung der Entscheidungen selbst verschieden aus und ließ einhergehend lokale und regionale Unterschiede sichtbar werden, die von der Bevölkerung zudem deutlich wahrgenommen und zurückgespiegelt wurden. Der Leiter eines Ordnungsamtes beschreibt dieses am Beispiel der Schließung von Kinos und der Frage, ob dies auch Autokinos betreffen sollte:

„Dann war in [unserer Stadt] das Autokino auf, in [der Nachbarstadt] war es zu. Weil der Kollege da etwas anders das interpretiert hat. So, und das gab natürlich Ärger, ne?“ (#06).

Der genannte „Ärger“ betraf direkte Rückmeldungen der Bürger:innen, aber auch die Kommunikation zwischen verschiedenen, vor allem benachbarten Kommunen. Aufgrund der Häufung derartiger Rückmeldungen konnte das Problem nicht ignoriert werden, sondern musste durch die betroffenen Behörden und Organisationen in weiteren Entscheidungsrunden aufgegriffen werden. Im

Direktkontakt mit den Bürger:innen entstand ein erhöhter Erklärungs- und Legitimationsbedarf:

„Und die Leute haben es halt nicht mehr verstanden. Und auch viel Diskutiererei. [...] ‚Warum ist das jetzt so?‘, ‚Warum kontrollieren Sie das?‘, ‚Aber der dort hinten hat auch keine Maske auf!‘“ (#22).

Die Pandemie traf auf ein sehr vielfältig strukturiertes gesellschaftliches Umfeld. Die Entscheidungen, die in diesem Kontext getroffen wurden, hatten unterschiedliche Auswirkungen und führten zu unterschiedlichen Reaktionen, die wiederum in den Entscheidungsprozess einfließen mussten. Insofern spielt die gesellschaftliche Rückkopplung eine zentrale Rolle für den „Antrieb“ von Entscheidungskaskaden.

5. Diskussion: Gesellschaftstheoretische Erweiterung des Krisenmanagementbegriffs

Die Ergebnisse der Interviewanalyse zeigen deutlich, dass Krisenmanagement in entgrenzten Fällen wie der Covid-19-Pandemie weit über ein Ereignis sowie über die einzelne Organisation als Referenzsystem hinausgeht. Organisationale Entscheidungen, die im Zusammenhang mit einem Primäreignis (z. B. der Ausbreitung von SARS-Cov-2) getroffen werden, lösen eine sekundäre Dynamik zwischen Organisationen und Gesellschaft aus, die durch die beteiligten Organisationen im weiteren Entscheidungsprozess berücksichtigt werden muss. Im Ergebnisteil haben wir diese Dynamik einerseits als Eskalationsprozess zwischen Organisationen definiert und als „Entscheidungskaskaden“ bezeichnet. Andererseits konnte eine gesellschaftliche Reaktion auf die Entscheidungen beschrieben werden, die wiederum in den Entscheidungsprozess einfließt und die wir als „gesellschaftliche Rückkopplung“ benennen. In diesem Abschnitt erörtern wir beide Dynamiken im Kontext bestehender Konzepte und schlagen vor, den organisationalen Schwerpunkt der Krisenmanagementliteratur um ein gesellschaftlich integriertes Verständnis zu erweitern.

5.1. Dynamische Wechselwirkung zwischen Organisationen und Gesellschaft

Unsere Ergebnisse zum Pandemiemanagement zeigen, dass Krisen nicht nur organisationale, sondern gesellschaftliche Sinngebilde darstellen. Die Pandemie ließ sich nicht – wie im klassischen Krisen- und Katastrophenmanagement üblich

– mit einem intensiven, eher kurzfristigen Ereignismanagement bewältigen. Sie umfasste stattdessen eine diffusere, langfristige Situation, in der die Bewältigung von Nebenfolgen schnell zu einem zentralen Thema wurde. Analog zur mythologischen Figur der „Hydra“ (Harmsen et al. 2024), deren Köpfe sich vermehren, sobald sie bekämpft werden, entstehen im Krisenmanagement mit jeder Entscheidung neue Probleme. Wir möchten diesen Befund als typisch für zeitgenössische Krisen herausstellen. Unser Beitrag kann präzisieren, dass sich die in der Literatur bereits benannten Entgrenzungs- und Kaskadeneffekte dann entfalten, wenn organisationale und gesellschaftliche Interdependenzen im Rahmen der Krisenmanagementaktivität Eskalationspunkte bilden. Heutige Krisen umfassen damit auch das gesellschaftliche „Nachbeben“ von Entscheidungen und Maßnahmen. Ihre Triebkraft ist nicht allein in externen Ereignissen, sondern in innersozialen Prozessen zu verorten.

Dieser Zusammenhang geht mit einigen Implikationen für die Krisenmanagementtheorie einher. Es wird verstärkt darum gehen, gesellschaftliche „Nebenfolgen“ und Sekundäreffekte zu fokussieren und ihren Status für die Erklärung von Krisenphänomenen zu erhöhen (Kruckiewicz et al. 2022). Mit unserer Studie leisten wir einen Beitrag dazu, indem wir das Zusammenspiel zwischen organisationaler und gesellschaftlicher Beantwortung von Krise selbst als Treibkraft von Krise verstehen. Es ist damit ein Mechanismus herausgestellt, der die Emergenz von Sekundäreffekten tiefergehend erklären kann. Inwiefern wir mit diesem Befund zu einem Prozessverständnis von Krise beitragen, soll in diesem Abschnitt diskutiert werden. Wir erweitern dazu die Konzepte des Sinndefizits (Weick 1993) und des Sinnüberschusses (Roux-Dufort 2007: 110 f.).

Die Konzepte des Sinndefizits und des Sinnüberschusses stellen bereits prozessuale Perspektiven auf Krisen dar (vgl. 2.). Weicks (1993) „*collapse of sensemaking*“ beschreibt, wie Rollen- und Bedeutungsstrukturen einbrechen und einhergehend ein Sinndefizit in Organisationen entsteht. Roux-Dufort (2007) erfasst als komplementären Prozess einen „*overflow of meaning [...] that cannot be processed through the traditional frameworks of interpretation*“ (Roux-Dufort 2007: 111). Sowohl das Sinndefizit- als auch das Sinnüberschusskonzept leisten einen wichtigen Beitrag zur Ausformulierung einer Prozessperspektive, konzentrieren sich allerdings bislang vor allem auf einzelne Organisationen und organisationsinterne Abläufe. Weicks Ausgangstexte stellen in erster Linie einen organisationspsychologischen Bezug her. Roux-Duforts Beitrag bezieht sich –

wie auch die klassische Krisenmanagementliteratur insgesamt – vor allem auf die Führungs- und Managementebene in Organisationen (Roux-Dufort 2007: 112, wo er den Bezug zu Führungskräften und Manager:innen herstellt). Unsere Ergebnisse hingegen erfordern einen neuartigen theoretischen Ansatz. Wir schlagen vor, die Sinndefizit- und Sinnüberschussphasen einer Krise mit Luhmann als einen umfassenderen Prozess zu rekonzeptualisieren, der sich im Wechselspiel zwischen Organisationen und Gesellschaft konstituiert.

Nach Luhmann sind sowohl Organisationen als auch die Gesellschaft als soziale Systeme zu betrachten. Allen sozialen Systemen ist gemeinsam, dass sie ihre Elemente – Kommunikationen – im Medium Sinn formieren (Luhmann 1987: 92 ff.). Sinn bildet also den Kern aller sozialen Systeme und ist sehr viel grundlegender gedacht als bei Weick oder Roux-Dufort, die von einer Sinn- und Bedeutungszuschreibung ausgehen. Bei Luhmann besteht die Realitätsebene des Sozialen aus Sinn – alles Soziale (wie auch Psychisches) findet im Medium des Sinns statt.

Ohne abstrakter in die Tiefe der Systemtheorie vorzudringen, genügt zu Zwecken der hier erfolgenden Konzeption die Feststellung, dass der Sinnbegriff verallgemeinert und auf alle Arten sozialer Systeme angewendet werden kann.² Sowohl Interaktionen (die Mikroebene des Sozialen) als auch Organisationen (die Mesoebene) als auch Gesellschaft (die Makroebene) konstituieren sich im Medium Sinn. Aus diesem Grund wollen wir annehmen, dass die Konzepte des Sinndefizits als auch des Sinnüberschusses grundsätzlich auf alle sozialen Systeme übertragbar sind. Vielmehr noch können wir davon ausgehen, dass die Entgrenzungstendenzen heute typischer Krisenfälle sich genau darin begründen, dass beide Prozesse eben nicht nur auf der Ebene einzelner Organisationen stattfinden. Sie betreffen mehrere Organisationen und gesellschaftlichen Teilsysteme zugleich. Entgrenzte Krisen wie die Covid-19-Pandemie kennzeichnen sich dadurch, dass es zeitgleich zu unterschiedlichen Formen von Sinndefizit- und Sinnüberschussprozessen kommt. Vor allem auf Letztere wollen wir uns im Folgenden konzentrieren, da sich die beobachtete Kaskadenbildung vor allem als „überschüssiger“ Sinn einordnen lässt.

Bei den beschriebenen Entscheidungskaskaden kommt es einerseits zu einem Sinnüberschuss im Zusammenspiel zwischen Organisationen, der durch die

² Sinn spielt daher als Grundbegriff für die Soziologie und Sozialtheorie insgesamt eine zentrale Rolle (Schützeichel 2024).

einzelnen organisationalen Bezugssysteme nicht verarbeitet werden kann. Organisationale Entscheidungen führen zu einer Vervielfachung weiterer Entscheidungen, indem unterschiedliche Organisationsstrukturen voneinander abhängig sind. Wir sehen eine solche Eskalation von Entscheidungsprozessen als charakteristisch für entgrenzte Krisen auf der Organisationsebene. Organisationale Strukturen bzw. Erwartungen und Entscheidungsprogramme, die im Routinefall die Beziehung zwischen den Organisationen stabilisieren, werden in der Krise gestört und betroffene Organisationen geraten in einen Zustand wechselseitiger Selbstirritation.

Andererseits zeigen unsere Ergebnisse zur gesellschaftlichen Rückkopplung, dass Sinnüberschussphasen auch durch die gesellschaftliche Ebene bedingt sind. Ein „Zuviel an Sinn“ gibt es nicht nur in der Beziehungsdynamik zwischen Organisationen, sondern auch, weil die organisationalen Entscheidungen Auswirkungen in der Gesellschaft haben. Auch in der Gesellschaft ist der Sinn durch Erwartungen vorstrukturiert, die im Falle einer Krise gestört werden (Henkel 2020; Harmsen/Henkel 2024). Infolgedessen entsteht auch hier ein Sinnüberschuss, weil soziale Ereignisse nicht mehr durch Erwartungen des Routinefalls vorstrukturiert und koordiniert werden können, weiterhin jedoch massenweise stattfinden. Als umfassendes soziales System ist die Gesellschaft azentrisch über verschiedenste Teilsysteme repräsentiert, sodass sich Sinnüberschüsse an verschiedenen Stellen ausbilden (zu einer azentrischen Sicht auf Krisenverläufe Brinks/Ibert 2021). In Organisationen des Krisenmanagements werden im Kontext dieser Sinnüberschüsse wiederum Entscheidungen, also eine eigene Verarbeitung, ausgelöst.

Organisationen operieren „als Vollzug von Gesellschaft in der Gesellschaft“ (Luhmann 2000: 390) und nehmen in Bezug auf die funktional differenzierten Teilsysteme der Gesellschaft eine wichtige, wenn auch nicht bis ins Letzte geklärte Rolle ein. Die Produktion von Sinnüberschuss ist in der Gesellschaft auch im Normalfall angelegt (Luhmann 1998: 462; 2000: 415) und wird heute insbesondere durch die Steigerungslogiken der Funktionssysteme bedingt. Als „die wesentlichen Träger von Interdependenzunterbrechungen“ (Luhmann 2000: 395) können Organisationen diese Steigerungsdynamik im Normalfall ausbremsen. Unser Ergebnis zur Bildung von Entscheidungskaskaden weist darauf hin, dass Organisationen im Falle von entgrenzten Krisen dieser Rolle zwar nachzukommen versuchen, sie jedoch nicht erfüllen können. Gesellschaft selbst ist in einem

Aufbruch der Selbstirritation begriffen (Henkel 2020), an dem Organisationen und ihre Entscheidungen ebenso beteiligt sind.

Bevor wir näher erläutern, wie insbesondere ein gesellschaftlich integriertes Verständnis von Organisationen zur Krisenmanagementtheorie beitragen kann, lässt sich an dieser Stelle resümieren, dass die Eskalationsdynamik heute typischer Krisen in einem Zusammenspiel von organisationalem und gesellschaftlichem Sinnüberschuss hervorgerufen wird (s. Abb. 1).

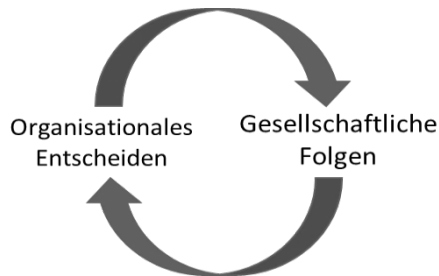


Abbildung 1: Eskalationsdynamik zwischen organisationalem Entscheiden und gesellschaftlicher Rückkopplung

5.2. Gesellschaftstheoretische Implikationen für das Krisenmanagement

Mit der Ausweitung von Sinndefizit- und Sinnüberschussphasen von der organisationalen auf die allgemeine Ebene sozialer Systeme schlagen wir einen eher abstrakten Theorieansatz vor, der es ermöglicht, auf gesellschaftstheoretische Deutungsangebote zurückzugreifen. Inwiefern dabei zur Krisenmanagementforschung und -praxis beigetragen werden kann, soll nun noch einmal explizit herausgestellt werden.

Klassischerweise konzentriert sich die Krisenmanagementliteratur auf einzelne Organisationen und deren Führungsebene. Die Diagnosen der „*trans-boundary*“, „*creeping*“, „*protracted*“, „*Mega*“- und „*Poly*“-Krisen (s. 2.) weisen darauf hin, dass die Problem- und Deutungsstruktur heute typischer Krisen bereits über diese eng gefasste Begriffsstruktur hinausgewachsen ist. Unsere Befunde bestätigen die Diagnosen, denn sie machen deutlich, dass sich das Krisenmanagement in Fällen wie der Pandemie nicht auf ein eher kurzfristig angelegtes Entscheidungs- und Maßnahmenset beschränken lässt, das in der Vergangenheit

noch zur erfolgreichen Bewältigung führen konnte. Vielmehr sind auch die Organisationen des Krisenmanagements selbst betroffen, indem Entscheidungskaskaden und gesellschaftliche Rückkopplung „mitgemanagt“ werden müssen. Beides sehen wir als einen treibenden Faktor für die Entgrenzungstendenzen. Während bestehende Diagnosen die neue Problemstruktur der Krisen zwar bereits benennen, bleibt eine tiefgehende Erklärung der Entgrenzungs- und Kaskadeneffekte oftmals aus, was wir hiermit nachsteuern wollen.

Um unsere Ergebnisse theoretisch einzuordnen und dem Krisenmanagement für den Umgang mit entgrenzten Fällen zur Verfügung zu stellen, stützen wir uns auf Gesellschaftstheorien. Wir nehmen an, dass eine Kombination aus organisations- und gesellschaftstheoretischen Konzepten weiterführend ist und Krisenmanagement heute zwar organisational gebunden, jedoch gesellschaftlich integriert gedacht werden muss. Auf einer allgemeinen Ebene können wir zwei Stränge von Gesellschaftstheorien unterscheiden: „Differenzierungstheorien“ und „Ungleichheitstheorien“ (Schimank 1998; Schwinn 2011). Krisenmanagement heute sollte sich aus beiden Strängen speisen (Harmsen/Kaufmann 2024).

Während wir mit der Systemtheorie bereits einen differenzierungstheoretischen Ansatz angerissen haben, beschäftigt sich der Strang der Differenztheorien insgesamt mit der horizontalen Struktur von Gesellschaft. Gesellschaft besteht aus dieser Sicht in verschiedenen gleichrangigen Teilsystemen wie etwa Politik, Recht, Wissenschaft, Wirtschaft, Erziehung, Gesundheit oder Massenmedien. Krisenmanagement, welches sich von diesem Ansatz inspirieren lässt, kann frühzeitig eine Folgenabschätzung vornehmen, wenn es um Auswirkungen von Entscheidungen und Maßnahmen in diesen Teilsystemen geht. Was in der Pandemie einerseits als Krise des Gesundheitssystems verhandelt wurde, war andererseits eine politische Krise, die durch wissenschaftliche Erkenntnisse und rechtliche Vorgaben kontextualisiert wurde, oder eine Krise im Erziehungssystem, wenn etwa Schulen ihren Unterricht virtuell abhalten mussten (Henkel 2020). „Multiple“ oder „Poly-“Krisen sind aus dieser Sicht der Normalfall, denn mit Differenzierungstheorien wird auf eine zentrische, übergeordnete Sicht auf Krisen verzichtet (Brinks/Ibert 2021). Aus der einen Corona-Krise werden vielmehr mehrere gesellschaftliche Krisen. Krisenmanagement selbst ist außerdem durch die Teilsysteme vorstrukturiert, was in unserem Ergebnisteil etwa als Umsetzung rechtlicher Vorgaben besprochen wurde. Differenzierungstheorien beschäftigen sich zudem mit unterschiedlichen Professionalisierungsgraden, die sich

zusammen mit den Teilsystemen etabliert haben. Unter dem alltagssprachlichen Stichwort „Arbeitsteilung“ wird etwa erklärlich, weshalb mit den BOS formalisierte Organisationen entstanden sind, die sich auf Krisenmanagement spezialisiert haben, wohingegen in anderen Bevölkerungsteilen andere Spezialisierungen vorherrschen und Krise „vergessen“ werden konnte. Schließlich werden mit diesem Ansatz auch Konflikte zwischen Lai:innen und Expert:innen analysierbar (und damit eine Dynamik, die zum Krisenaufkommen führt, Clausen 1983).

Während Differenzierungstheorien von einer horizontalen Differenzierung in gleichrangige Teilsysteme ausgehen, konzentrieren sich Ungleichheitstheorien auf die vertikale Struktur von Gesellschaft. Gesellschaft ist entlang sozialer Ungleichheiten verteilt, die sich etwa durch Ungleichheitsmerkmale wie Alter, Geschlecht, Herkunft oder Einkommen kennzeichnen. Ungleichheitstheorien erklären, wie sich „soziale Konstellationen herausbilden, die einige begünstigen und andere benachteiligen. Ihr Augenmerk richten diese Theorien auf die Genese und die Wirkungsweise ungleichheitsbegründender Verhältnisse.“ (Barlösius 2004: 11). Auch Krisen werden diesem Ansatz nach als sozial ungleich strukturiert verstanden. Nicht nur treffen sie auf einen Raum unterschiedlich verteilter Vulnerabilitäten, sondern wirken sich zudem ungleich aus (Rodriguez et al. 2018: 179 ff.). Krisen haben tendenziell einen verstärkenden Effekt auf die soziale Ungleichheit. So sind etwa nicht nur benachteiligte Teile der Bevölkerung stärker und länger anhaltend betroffen als begünstigte Teile, sondern die Unterschiede von Ungleichheitsmerkmalen insgesamt nehmen zu (Barnshaw/Trainor 2007: 94). Krisenmanagement, das Ungleichheitstheorien berücksichtigt, entwickelt ein Bewusstsein über diese Dynamiken und kann sie frühzeitig in die Folgeabschätzung von Entscheidungen und Maßnahmen einbeziehen. Auch lassen sich mit diesem Ansatz vulnerable Gruppen in den Blick nehmen.

Mit dem Befund der Entscheidungskaskaden gehen wir davon aus, dass das Krisenmanagement entgrenzter Krisen gesellschaftstheoretisch informiert sein muss. Dabei kann es nicht nur darum gehen, gesellschaftlich angelegte Risiken im Voraus zu erkennen (sog. „systemische Risiken“, Renn/Schweizer 2022). Vielmehr muss das Entstehungsmoment von Sekundäreffekten selbst in den Blick genommen werden und damit die Eigendynamik, die sich erst im akuten Zusammenspiel von organisationalen Entscheidungen und gesellschaftlicher Differenzierung sowie Ungleichheit im Krisenfall ergibt. Krisenmanagement heute bedeutet nämlich nicht nur ein organisationales Management von

Primärereignissen. Die Entscheidungskaskaden zeigen deutlich, dass Krisen vor allem umfassende gesellschaftliche Phänomene sind, die an Organisationsgrenzen keinen Halt machen.

6. Resümee

Auf Basis einer qualitativen Erforschung von Entscheidungsprozessen während der Covid-19-Pandemie konnten wir in diesem Beitrag zeigen, dass Krisenfälle wie die Pandemie über die klassischen Annahmen des Krisenmanagements hinausgehen. Traditionell wird in der Krisenmanagementliteratur von einem organisationalen Ereignismanagement ausgegangen, was mit der Vorstellung eines eher kurzfristigen Einsatzes einhergeht. Die lange Dauer der Pandemie sowie gesellschaftliche Sekundäreffekte jedoch konfrontierten beteiligte Organisationen mit neuartigen Herausforderungen. Während diese in der Literatur unter verschiedenen Krisendiagnosen zwar längst aufgegriffen werden und aktuelle Forschungen zu „*compound risks*“ oder „*cascading disasters*“ bereits die Entstehung von Sekundäreffekten und Nebenfolgen hervorheben, ist dennoch eine weitergehende Erklärung und Konzeption erforderlich (Kruczkiewicz et al. 2022). Unser Beitrag steuert hierzu Erkenntnisse bei und beschreibt, wie Sekundäreffekte in einer Eskalationsdynamik zwischen Organisationen und Gesellschaft entstehen.

In einer solchen Eskalationsdynamik sind Organisationen nicht in der Lage, ihrer Funktion in der Unterbrechung gesellschaftlicher Interdependenzen (Luhmann 2000: 395) gerecht zu werden. Durch ihre Entscheidungen „aktivieren“ Organisationen bestehende Interdependenzen, was zu einer Eigendynamik führt, die wir als „Entscheidungskaskaden“ bezeichnen. In diesem Kontext führen Entscheidungen zu einer unkoordinierten Vermehrung weiterer Entscheidungen, die wiederum Sekundäreffekte hervorrufen. Entscheidungskaskaden entstehen einerseits aus den wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Organisationsstrukturen, wie etwa zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Andererseits werden sie durch gesellschaftliche Rückkopplungsprozesse verstärkt, wenn die getroffenen Entscheidungen in der Gesellschaft Auswirkungen zeigen, die wiederum neue Entscheidungen auf organisationaler Ebene nach sich ziehen. Mit diesem Befund tragen wir in zweierlei Weise zur Krisenmanagementliteratur bei. Zum einen stärken wir das Prozessverständnis von Krisen (Williams 2017: 735 f.), indem wir mit der Erforschung von Entscheidungsverläufen die Entstehung von Sekundäreffekten beschreiben. Zum anderen weiten wir den

organisationalen Fokus bereits bestehender Prozessansätze (Weick 1993; Roux-Dufort 2007) aus, indem wir Sinndynamiken benennen, die zwischen Organisationen sowie im Kontext von Gesellschaft stattfinden. Für die weitere Krisenmanagementforschung wird es wichtig sein, solche gesellschaftlich integrierten Ansätze auszubauen. Denn Krisenmanagement von heute findet zwar nach wie vor organisational statt, aber immer in Gesellschaft.

Literatur

- Alexander, David/Pescaroli, Gianluca: »What are cascading disasters?«, in: UCL Open: Environment (2019), 1(3).
- Ansell, Chris/Boin, Arjen/Keller, Ann: »Managing transboundary crises: Identifying the building blocks of an effective response system«, in: Journal of Contingencies and Crisis Management 18 (2010), S. 195-207.
- Barlösius, Eva: Kämpfe um soziale Ungleichheit. Machttheoretische Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS 2004.
- Barnshaw, John/Trainor, Joseph: »Race Class and Capital Amidst the Hurricane Katrina Diaspora.«, in: Brunsma, David L./Overfelt, David/Picou, Steven J. (Hg.), The Sociology of Katrina. Perspectives on a modern catastrophe. Plymouth UK (2007): Rowman & Littlefield, S. 91-105.
- Boin, Arjen/t'Hart, Paul/Kuipers, Sanneke: »The crisis approach«, in: Rodriguez, Havidán/Donner, William/Trainor, Joseph E. (Hg.), Handbook of disaster research, Cham: Springer 2018, S. 23-38.
- Boin, Arjen./Ekengren, Markus/Rhinard, Mark »Understanding and acting upon a creeping crisis«, in: Boin, Arjen/Ekengren, Markus/Rhinard, Mark (Hg.), Understanding the creeping crisis, Cham: Palgrave Macmillan 2021, S. 1-17.
- Brinks, Verena/Ibert, Oliver: »From omniscient narrator to involved participants: Places and spaces 'activated' in the EHEC O104:H4 crisis 2011«, in: Journal of Contingencies and Crisis Management 29 (2021), S. 321-329.
- Brown, Andrew D./Colville, Ian/Pye, Annie: »Making Sense of Sensemaking in Organization Studies.«, in: Organization Studies, 36, (2015), S. 265-277.
- Clausen, Lars: »Übergang zum Untergang: Skizze eines makrosoziologischen Prozeßmodells der Katastrophe«, in: Clausen, Lars/Dombrowsky, Wolf R., Einführung in die Soziologie der Katastrophen, Bonn/Osang 1983, S. 43-80.
- Grothe-Hammer, Michael: »The Communicative Constitution of the World. A Luhmannian View on Communication, Organizations, and Society«, in: Basque, Joëlle/Bencherki, Bencherki/Kuhn, Timothy (Hg.), The Routledge Handbook of the Communicative Constitution of Organization, New York: Routledge 2022, S. 88-103.

- Harmsen, Tjorven/Henkel, Anna: »Soziologische Perspektive«, in: Freudenberg, Dirk/Lewinski, Kai von (Hg.), Handbuch Bevölkerungsschutz. Grundlagen - Recht - Praxis. München: C.H. Beck 2024, S. 55-73.
- Harmsen, Tjorven/Hennen, Ina/Kaltenbach, Marie: »Fighting the Hydra: how local organizations build dynamic decision-making capacities during a global polycrisis«, in: Journal of Dynamic Decision Making 10 (2024).
- Harmsen, Tjorven/Kaufmann, Stefan: »Wozu Soziologie im Management in der Gefahrenabwehr?«, in: ifpm Forschungseinblicke 13 (2024), S. 2-4.
- Helsloot, Ira/Boin, Arjen/Jacobs, Brian/Comfort, Louise K.: Mega-Crisis: Understanding the Prospects, Nature, Characteristics and the Effects of Cataclysmic Events, Springfield: Charles C. Thomas 2012.
- Henkel, Anna: »Corona-Test für die Gesellschaft«, in: Soziologie und Nachhaltigkeit Sonderband 2 (2020), S. 35-47.
- Homer-Dixon, Thomas/Renn, Ortwin/Rockström, Johan/Donges, Jonathan F./Janzwood, Scott: »A call for an international research program on the risk of a global polycrisis«. Cascade Institute, Technical Paper 2022-3 version 2.0. Vgl. <https://cascadeinstitute.org/technical-paper/a-call-for-an-international-research-program-on-the-risk-of-a-global-polycrisis/> [zuletzt zugegriffen am 16.06.2025].
- Kruczkiewicz, Andrew/Cian, Fabio/Monasterolo, Irene/Di Baldassarre, Giuliano/Caldas, Astrid/Royz, Moriah/Glasscoe, Margaret/Ranger, Nicola/van Aalst, Maarten: »Multiform flood risk in a rapidly changing world: what we do not do, what we should and why it matters«, in: Environmental Research Letters 17 (2022).
- Kruse, Jan: Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz, Weinheim, Basel: Beltz Juventa 2015.
- Luhmann, Niklas: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1987.
- Luhmann, Niklas: Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998.
- Luhmann, Niklas: Organisation und Entscheidung. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 2000.
- Mayring, Philipp/Fenzel, Thomas: »Qualitative Inhaltsanalyse, in: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden: Springer VS 2022, S. 691-706.
- Pescaroli, Gianluca/Alexander, David: »A definition of cascading disasters and cascading effects: Going beyond the "toppling dominoes" metaphor.« GRF Davos Planet@Risk 3(1) (2015), S. 58-67.
- Renn, Ortwin/Schweizer, Pia-Johanna: »Systemische Risiken: Was sind sie, was kann die Gesellschaft dagegen tun und wie kann man über sie

- kommunizieren?«, in: *Die Versicherungspraxis: Fachzeitschrift für die versicherungsnehmende Wirtschaft*, 112(7/8) (2022), S. 3-6.
- Rodriguez, Havidán//Donner, William/Trainor, Joseph E. (Hg.): *Handbook of disaster research*, Cham: Springer 2018.
- Roux-Dufort, Christoph: »Is crisis management (only) a management of exceptions?«, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15 (2007), S. 105-114.
- Schimank, Uwe: »Funktionale Differenzierung und soziale Ungleichheit: Die zwei Gesellschaftstheorien und ihre konflikttheoretische Verknüpfung«, in: Giegel, Hans-Joachim (Hg.), *Konflikt in modernen Gesellschaften*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, S. 61-88.
- Schützeichel, Rainer: »Sinn«, in: Farzin, Sina/Jordan, Stefan (Hg.), *Grundbegriffe der Soziologie und Sozialtheorie*, Ditzingen: Reclam 2024, S. 250-253.
- Schwinn, Thomas: *Differenzierung und soziale Ungleichheit: Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung*, Frankfurt am Main: Humanities Online 2011.
- Quarantelli, Enrico L./Boin, Arjen/Lagadec, Patrick: »Studying Future Disasters and Crises: A Heuristic Approach«, in: Rodriguez, Havidán//Donner, William/Trainor, Joseph E. (Hg.): *Handbook of disaster research*, Cham: Springer 2018, S. 61-81.
- Weick, Karl E.: »The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster«, in: *Administrative Science Quarterly*, 38 (1993), S. 628-652.
- Williams, Trenton A./Gruber, Daniel A./Sutcliffe, Kathleen M./Shepherd, Dean A./Zhao, Eric Yanfei: »Organizational Response to Adversity: Fusing Crisis Management and Resilience Research Streams«, in: *Academy of Management Annals* 11 (2017), S. 733-769.

Der Umgang mit Vulnerabilitäten im kommunalen Krisenmanagement – Befunde aus dem Projekt PanReflex

*Jan Hendrik Trapp, Lawrence Schätzle (Difu)**

1. Einführung

Die Covid-19-Pandemie erfasste als multidimensionale und lang andauernde Krise sämtliche Lebensbereiche in Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung und stellte auch die Kommunen vor besondere Herausforderungen. Theoretisches und praktisches Wissen sowie erprobte Strukturen im Umgang mit einem langanhaltenden Ausnahmezustand waren auf kommunaler Ebene zu Pandemiebeginn kaum vorhanden. Dies ist bedeutsam, da in Deutschland in der Pandemiebekämpfung gezielt auf die föderalen Strukturen und damit auch auf die besondere Verantwortung der Länder und Kommunen gesetzt wurde. Statt des Rückgriffs auf die bestehenden Möglichkeiten der Notstandsgesetzgebung mit einer stärker leitenden Rolle der Bundesregierung wurde im Rahmen der vertrauten und dezentralen Strukturen des Bevölkerungsschutzes die Entscheidungsverantwortung weitgehend auf Landesebene belassen (Kuhlmann et al. 2024: 91 ff.).

Im Rahmen der „Gesetze zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“¹ wurden Risikogruppen als Personen definiert, die ein signifikant erhöhtes Risiko für einen schweren oder tödlichen Krankheitsverlauf nach einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 haben. Dazu gehörten insbesondere Menschen höheren Alters, mit Vorerkrankungen oder Immunschwächen. Diese Bestimmung von medizinischen „Risikogruppen“ sollte dabei helfen, im Rahmen der Pandemiebekämpfung gezielte Schutzmaßnahmen zu entwickeln und umzusetzen, um diese besonders gefährdeten

* Die im Beitrag diskutierten Ergebnisse sind im Rahmen des vom BMFTR-geförderten Vorhabens PanReflex (Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement) entstanden. Sie beruhen auf der gemeinsamen Arbeit und Diskussion im gesamten Projektteam und den Kolleg:innen aus den Partnerkommunen. Unser Dank gebührt insb. Anna Rau, Margo Molkenbur (beide Defus), Frida von Zahn, Hanna Gieseler und Elke Bojarra-Becker sowie Lea-Elisa Jüttner für die Unterstützung bei der Textarbeit (Difu).

¹ Zweites Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 19. Mai 2020, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 23 sowie Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020.

Gruppen bestmöglich zu schützen und Todesfälle möglichst gering zu halten. Die mit den Schutzmaßnahmen verbundenen teils weitreichenden Grundrechtseingriffe folgten allerdings gemäß ihrer Rechtsgrundlage in Infektionsschutzgesetzen einer Logik, die vor allem Infektionszahlen reduzieren und damit das Gesundheitssystem vor kritischer Überlastung bewahren sollte (Molkenbur/Rau 2024).

Im Folgenden soll es nicht um eine strategische Bewertung der rechtlichen Instrumente im Bevölkerungsschutz oder eine juristische Abwägung von staatlicher Schutzverantwortung gegen Grundrechtseingriffe gehen (s. Gusy u. Klei/Mejia Heim in diesem Band), sondern um die praktischen Konsequenzen der Schwerpunktsetzung auf medizinische Risikogruppen für das Krisenmanagement in Kommunen. Denn die Bevölkerung war in der Pandemie jenseits der Infektionsgefahr vielfach und vielfältig anfällig, d. h. „vulnerabel“ gegenüber Schadenswirkungen. Und obwohl die Pandemie als räumlich, zeitlich und inhaltlich zunehmend entgrenzte Krise gesellschaftliche Konsequenzen weit jenseits des Gesundheitssektors hatte, blieb sie von der Logik der Maßnahmen her weitgehend im Gesundheitsbereich verortet. Der Blick auf die besonderen Schutzbedarfe gesellschaftlicher Gruppen zeigt die Schwierigkeiten auf, die eine solche Fokussierung für die Lagebewältigung auf lokaler Ebene mit sich bringen kann.

Der folgende Beitrag stellt Ergebnisse aus dem vom BMFTR geförderten Vorhaben PanReflex zur „Stärkung städtischer Resilienz am Beispiel von Pandemien: Reflexionsraum für kommunales Krisenmanagement“ zum Umgang mit Vulnerabilität in deutschen Kommunen vor und wird nach einer Diskussion zur konzeptionellen Einordnung und Kritik des Begriffs vulnerabler Gruppen (Abschnitt 2) den kommunalen Umgang mit Vulnerabilität besonders in der Frühphase der Pandemie beleuchten und auf strukturelle und praktische Probleme in diesem Prozess hinweisen (Abschnitt 3) sowie Vorschläge zur Verbesserung der Berücksichtigung unterschiedlicher sozialer Gruppen im kommunalen Krisenmanagement (Abschnitt 4) machen.

Die wissenschaftliche Erkenntnislage entwickelte sich im Verlauf der Pandemie rasant und veränderte permanent den kommunalen Handlungsrahmen. Auch der Grad, in dem verschiedene soziale Gruppen sowohl von der Pandemie selbst als auch von den Hygieneschutzmaßnahmen betroffen waren, veränderte sich laufend, so dass immer wieder neue Zielgruppen in den Fokus der kommunalen Aufmerksamkeit rückten. In Phasen des akuten Krisenmanagements finden

Kommunen jedoch kaum Zeit für eine systematische Auswertung der getroffenen Entscheidungen und Maßnahmen. Auch fehlt es an Kapazitäten, um in der Krisensituation erworbenes Praxiswissen gezielt zu systematisieren, es zu hinterfragen und für zukünftige Anwendungen weiterzuentwickeln. Das Vorhaben PanReflex hat vor diesem Hintergrund fünf nordrhein-westfälischen Städten (Dortmund, Düsseldorf, Essen, Gelsenkirchen, Köln) einen Reflexionsraum zur systematischen Nachbereitung des Kommunalen Krisenmanagements im Rahmen der Pandemiebewältigung geboten. Drei thematische Stränge waren dabei leitend: Kommunales Krisenmanagement und Zusammenarbeit, Krisenkommunikation und der Umgang mit vulnerablen Gruppen. „Vulnerabilitäten“ war damit einer von drei Schwerpunkten im Projekt.

PanReflex kombiniert qualitative und quantitative sozialwissenschaftliche Erhebungs- und Auswertungsmethoden mit Design-Thinking-basierten Workshops. Das methodische Vorgehen lässt sich grob in folgende Elemente unterteilen:

- explorative qualitative Interviews mit ausgewählten Vertreter:innen der Kommunen und Expert:innen der Krisenforschung; insgesamt wurden 28 Interviews geführt, transkribiert und ausgewertet.
- zwei schriftliche Befragungen von Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohner:innen in Deutschland; der Onlinefragebogen richtete sich an Mitarbeitende aus den Fachbereichen Sicherheit und Ordnung, Soziales, Familie und Migration, Katastrophenschutz und Feuerwehr sowie der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.²
- Reflexionsworkshops mit Vertreter:innen der fünf Partnerkommunen: drei Debriefingworkshops zu Analyse und Reflexion der konkreten Vorgehensweisen beim Krisenmanagement, der Krisenkommunikation und Angeboten für vulnerable Gruppe in der Coronakrise sowie ein Innovationsworkshop zum weiteren Nutzen der Erkenntnisse.

² Für die Erhebung wurde ein Adressverteiler mit Namens- und Funktionsadressen dieser Bereiche aus den Kommunen gebildet. Daraus ergeben sich für jede Befragung unterschiedliche Rücklaufquoten bezüglich der Städte und der Teilnehmenden, die aber zwischen den Befragungen fast konstant blieben. So lag die Rücklaufquote für die erste Befragung aus dem Jahr 2023 bei 33,6 % der angeschriebenen Adressen, die aus 52 % der Städte stammten. Für die zweite Befragung im Jahr 2024 lag der Rücklauf bei 31,1 % der Adressen aus 51,8 % der Städte. Die hier dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die Antworten der Teilnehmenden.

Die Daten dieser drei empirischen Zugänge fließen in die folgenden Ausführungen ein.³

2. Vulnerabilität(en) als Dimension im kommunalen Krisenmanagement

Die Untersuchungen im Rahmen des Projekts PanReflex legen nahe, dass der Umgang mit Vulnerabilität im kommunalen Krisenmanagement maßgeblich von drei Phänomen geprägt ist: Erstens ist Vulnerabilität eine äußere Zuschreibung mit zum Teil unerwünschten Folgen, zweitens bringt der Begriff bzw. das Konzept „Vulnerabilität“ und vulnerable Gruppen eine generelle Unschärfe (um nicht zu sagen: Beliebigkeit) mit sich und drittens sind Vulnerabilitäten und deren Zuschreibungen dynamisch und lageabhängig.

2.1. Vulnerabilität als Zuschreibung

Aus einem eher technischen Verständnis heraus bezeichnet Vulnerabilität das Produkt aus der Anfälligkeit gegenüber einer Schadenswirkung (*sensitivity*), dem Grad, ihr ausgesetzt zu sein (*exposure*), und der Fähigkeit zur Anpassung (*adaptive capacity*) (u. a. Gallopín 2006: 294 f.). Sie ist damit eng verwandt, aber eben nicht identisch, mit dem Risiko als Produkt aus der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Ereignisses und seiner Schadenswirkung. Diese ursprünglich für sozio-ökologische Systemanalysen verwendeten Begriffe lassen sich für den Zweck dieses Beitrags auf Eigenschaften sozialer Gruppen und Individuen in Kommunen übertragen. Man kann Vulnerabilität im Kontext kommunalen Krisenmanagements als „die Verletzlichkeit oder Verletzbarkeit einer Person [oder] einer sozialen Gruppe, [...] angesichts bestehender Gefährdungen, Risiken, Krisen, Stress, Schocks oder bereits eingetretener schädigender Ereignisse“ verstehen (Bürkner 2010: 24). Vulnerabilität kann dabei in eine externe und eine interne Seite aufgeteilt werden, wobei die externe Seite die direkte Exposition gegenüber Schadenswirkungen darstellt. Die interne Seite beschreibt dagegen die Hilflosigkeit und Unfähigkeit, auf diese Schadenswirkungen angemessen zu reagieren (Bürkner

³ Die Ergebnisse werden dabei wie folgt notiert: Auf Interviews wird mit dem Kürzel „Int.“, der fortlaufenden Nummer und einem Positionsmarker verwiesen (z. B. Int. 02, Pos. 241 ff.). Zitate aus den Workshops stammen, soweit nicht anders angeführt, aus den Protokollen des Projektworkshop zum kommunalen Umgang mit Vulnerabilität und vulnerablen Gruppen (VG), der am 28.09.2023 in Köln stattfand, und werden mit „(Workshop VG)“ abgekürzt.

2010: 11). Beide Dimensionen sind im Kontext der Pandemie relevant, da sie innerhalb von vermeintlich homogenen Gruppen stark variieren können und mitunter unterschiedliche Maßnahmen erfordern. Außerdem ist in der Unterscheidung bereits die Bedeutung individueller Kontexte und verfügbarer Bewältigungsressourcen angelegt.

Dieser begrifflichen Logik zufolge sind also alle Menschen und Gruppen prinzipiell vulnerabel, d. h. anfällig gegenüber Schadenswirkungen. Analytischen Wert erhält der Begriff erst in der Relation bestimmter Gruppen oder Personen zu bestimmten Schadenswirkungen und zu anderen Gruppen. Vulnerabilität ist also eine relative Eigenschaft mit doppeltem Bezugspunkt: Einerseits benötigt sie eine Schadenswirkung als Referenz („vulnerabel in Bezug worauf?“), andererseits wird die Anfälligkeit gegenüber dieser Schadenswirkung ins Verhältnis zu anderen Teilen der Bevölkerung gesetzt („mehr oder weniger vulnerabel im Vergleich zu wem?“). Wenn von „vulnerablen Gruppen“ gesprochen wird, sollte daher in Anlehnung an Meerow/Newell (2019) zur Bestimmung von Resilienz gefragt werden: „Vulnerabilität von wem, was, wann, wo und warum?“. An diesen Fragen wird auch deutlich, dass „Risikogruppen“ im o.g. Sinne nicht deckungsgleich mit „vulnerablen Gruppen“ sein müssen: Die Wahrscheinlichkeit einer Schadenswirkung sagt wenig über die Bewältigungsressourcen der Betroffenen im Falle ihres Eintritts aus. Das medizinische Risiko eines schweren Krankheitsverlaufs lässt dementsprechend nur sehr bedingt Schlussfolgerungen darüber zu, was ein solcher Verlauf für das Leben der jeweils Betroffenen in einer entgrenzten Krise bedeutet und welche Maßnahmen nach Abwägung aller kurz- und langfristigen Vor- und Nachteile angemessen scheinen.

Auch deshalb entwickelt sich die Forschung im Bevölkerungsschutz zunehmend hin zu einem stärker kontextabhängigen Blick auf Situationen, „in denen Menschen vulnerabel werden, weil die Herausforderungen, mit denen sie in einer bestimmten Krise oder Katastrophe konfrontiert sind, ihre aktuell zur Verfügung stehenden Bewältigungskapazitäten übersteigen [...]“. Dies bedeutet, dass jede Person unter bestimmten ungünstigen Umständen vulnerabel werden kann“ (Windsheimer et al. 2022: 13). Diese ungünstigen Umstände werden auch als „vulnerable Situationen“ beschrieben, in denen Individuen sich befinden (Kuran et al. 2020: 6). Diese sind stark kontextabhängig und durch externe Faktoren (Einkommen, Lebensumstände, Bildung, Gesundheit, Wohnort usw.) beeinflusst (Kuran et al. 2020: 2).

Über die hier dargestellten deskriptiven und technischen Perspektiven hinaus ist Vulnerabilität in der Praxis stark normativ aufgeladen. Sie wird gemeinhin als eine negative oder doch zumindest wenig erstrebenswerte Eigenschaft verstanden, die beim Erreichen der Ziele von Personen, Gruppen oder Organisationen als Störfaktor gesehen wird und überwunden oder minimiert werden muss. Auch deshalb bezeichnen sich Menschen und Gruppen selten selbst als „vulnerabel“. Der Begriff ist damit vor allem eine kategorisierende Fremdzuschreibung. „Diese Redeweise kann sogar gefährlich werden: Wenn beispielsweise Schutzmaßnahmen für bestimmte soziale Gruppen aufgrund der ihnen zugeschriebenen Vulnerabilität gerechtfertigt werden [...] unabhängig davon, welche anderen (Selbst-)Schutzmaßnahmen es gibt“ (Deutscher Ethikrat 2022: 157 f.).

In Lagen, bei denen im Rahmen staatlicher Schutzverantwortung stark begrenzte Mittel zugewiesen werden, kann dies in mehrfacher Hinsicht problematisch sein: „In einer Krise kann es sein, dass die Entscheidung, wer priorisiert wird, nicht mehr individuell getroffen wird, sondern kategorisch. Das bedeutet, dass alle Menschen, die ein bestimmtes Merkmal aufweisen, priorisiert werden. Dabei wird einer bestimmten Gruppe eine besondere Dringlichkeit oder ein besonderer Bedarf unterstellt“ (Gabel et al. 2023: 91). Auf der individuellen Ebene werden Menschen also mitunter auf einzelne Eigenschaften reduziert, anhand derer ihr Verhältnis zur und ihre Position in der Gesellschaft bestimmt werden. Auf der kollektiven Ebene werden anhand dieser spezifischen Eigenschaften wiederum Gruppen gebildet, die abseits jener speziellen Eigenschaften womöglich kaum etwas gemein haben: „Beispielsweise wurden Kinder als zu Betreuende wahrgenommen, Jugendliche auf ihre Rolle in der Schule und Lernende reduziert. [...] ältere Menschen wurden auf die Gruppe der zu Pflegenden reduziert“ (Abel et al. 2022: 3). Die dabei schnell implizierte Unselbstständigkeit der so beschriebenen Gruppen kann zur „Zuschreibung einer Opferrolle“ (Max/Schulze 2021: 112) führen und es erschweren, deren eigene Handlungsressourcen zu würdigen und zu nutzen.

Anders formuliert kann das Prädikat der Vulnerabilität schnell von dem eigentlich gedachten Zugangsgaranten für Unterstützungsleistungen zu einer Bürde für womöglich ohnehin belastete oder sozioökonomisch benachteiligte Personen werden. Die Identifikation (oder eben Zuschreibung) von Vulnerabilität ist eine Interventionsgrundlage für staatliches Handeln. Im ungünstigsten Fall führt dies zu geradezu paradoxen Situationen, in denen zwar für manche Personen eine

erhöhte Anfälligkeit gegenüber Schadenswirkungen identifiziert und daraus Gruppenzugehörigkeiten und damit verbundene Einschränkungen zu ihrem Schutz abgeleitet werden. Zugleich stehen aber wenige oder keine Unterstützungsressourcen für die so festgelegten Gruppen zur Verfügung. Die Personen innerhalb dieser neu geschaffenen Gruppen sind damit trotzdem wiederum auf ihre individuellen Ressourcen zurückgeworfen – eben jene Ressourcen, deren Mangel die Zuschreibung zur Gruppe überhaupt erst verursachte.

2.2. Uneinigkeit in der Bestimmung von Vulnerabilität und vulnerablen Gruppen auf der lokalen Ebene

Die hier beschriebene Vielschichtigkeit des Begriffs zeigt sich auch im empirischen Material, in dem wenig Einheitlichkeit festzustellen ist. Für manche Befragten im Rahmen des Vorhabens PanReflex entspricht Vulnerabilität der medizinischen Festlegung: *„Die ‚vulnerablen‘ Bevölkerungsgruppen haben sich nie geändert, denn diese waren medizinisch immer eindeutig bezeichnet, sondern nur die Vorgaben übergeordneter Behörden änderten sich [...]“* (eigene Erhebung, Kommunalbefragung 2023). Andere sahen den Begriff deutlich weiter gefasst: *„Also ja, ich denke, die sind in allen Städten gleich, die vulnerablen Gruppen. [...] die sind seit, das find ich ja das Traurige, sind seit langem eigentlich die gleichen: Das sind eben sozial schwache Menschen. Es sind [...] Migranten. Es sind psychisch kranke Menschen, Kinder, die in schwierigen Verhältnissen aufwachsen. Nicht versicherte Menschen. Es sind alte Menschen. Kranke Menschen. Das sind für mich die vulnerablen Gruppen“* (Int. 17, Pos. 87). Hier scheint selbstverständlich, welche Gruppen gemeint sein sollten, und dass diese Gruppen als homogen behandelt werden können.

Eine interviewte Person warnt dagegen vor solchen *„unzulässigen Pauschalisierungen“*, die durch Gruppenzuschreibungen ohne Beachtung der internen Diversität entstehen: *„Seniorinnen und Senioren zum Beispiel, die würde man ja als vulnerable Gruppen bezeichnen. [...] aber im Detail ist jemand ja nicht vulnerabel, weil er Seniorin oder Senior ist, sondern die Vulnerabilität ergibt sich dann daraus, dass derjenige individuell möglicherweise keine sozialen Kontakte hat, sondern vorbelastet ist usw. Das wiederum trifft aber nicht auf jeden älteren Menschen zu. [...] ja, also da kommt es eigentlich auf andere Faktoren und Merkmale an. Und man muss aufpassen, dass man da nicht unzulässig pauschalisiert“* (Int. 13, Pos. 109). Diese Auffassung teilen andere Expert:innen: *„Also man kann*

auch nicht alle, alle Bedarfe erfassen [...]. Vulnerabilität ist ja abhängig von Raum und Zeit. [...] die vulnerable Gruppe in der Form gibt es ja so nicht, weil sie haben unterschiedliche Risiken, die unterschiedliche Vulnerabilitäten nach sich ziehen“ (Int. 12, Pos. 53). „Das ist so eine strategische Entscheidung, dass wir da jetzt in die Richtung gehen wollen [den Begriff vulnerable Gruppen nicht mehr zu benutzen], einfach, weil Vulnerabilitäten immer kontextabhängig sind. [...] also vulnerable Gruppe haben wir uns gesagt, das trifft’s nicht richtig, weil auch immer Weiteres dazugehört“ (Int. 23, Pos. 103).

Manche der Interviewpartner:innen reflektieren kritisch, dass es keine einheitlichen Begriffsbestimmungen gegeben habe bzw. diese kaum zu operativer Klarheit für die lokale Ebene geführt hätten: *„Also erstmal, was versteht die Kommune darunter? Ich glaube auch das Problem an der Kommunikation war, dass jeder ein eigenes Bild der vulnerablen Gruppe hat. Eine Abgrenzung war ja auch so nach Definition nicht möglich. Ist es der Patient, der gerade in einer Chemotherapie ist und zu Hause ist und nicht vor die Türe will, ist es der mit Übergewicht, sind es die Zuckerkranken? Ist es die pflegebedürftige Dame in einer Einrichtung und so? Keine Ahnung. Das änderte sich ja. Jeder hatte davon eine andere Vorstellung. Heißt jeder Verwaltungsmitarbeiter [...] oder also jeder auch in der Bevölkerung“ (Int. 01, Pos. 239). Der Bedarf an einem gemeinsamen Vokabular und geteilten Vorstellungen zum Umgang mit Vulnerabilität sei hoch gewesen, da deren Fehlen die Abstimmung in der Stabsarbeit erschwert habe: *„Ja, also nehmen wir den Begriff Vulnerabilität, soziale Vulnerabilität. Ich will da keinem zu nahetreten. Ich bin nicht sicher, ob jedem Mitglied des städtischen Krisenstabs der Begriff vertraut ist. [...] oder andere Dinge, wo mir oft aufgefallen ist, selbst wenn ich dann da gesessen habe, was gesagt habe: Ich bin da nicht immer verstanden worden“ (Int. 13, Pos. 107). Angesichts dieser Ausgangslage beschlossen einige der interviewten Personen, das Konzept aus pragmatischen Gründen inhaltlich maximal breit, aber immer mit konkretem Bedarf zu verwenden: *„Für uns im Amt ist [Vulnerabilität] immer da, wo Unterstützungsbedarfe eben da sind“ (Int. 27, Pos. 56-57). Eine Person gibt zu bedenken, dass eine gemeinsame Begrifflichkeit ohnehin nur ein erster Schritt hätte sein können, da die praktischen Probleme mit trennscharfen Definitionen allein nicht gelöst würden: *„Es hilft, Zielgruppen zu definieren, um einzelne Maßnahmen zu identifizieren und zu beschließen. Aber es ist nicht so aus meiner Sicht, wenn ich die Schutzbedürftigen oder die vulnerable Gruppe identifiziert habe, ein Maßnahmenpaket für****

diese schnüre, bin ich mit der Krise noch nicht fertig“ (Int. 01, Pos. 243). Hier deutet sich erneut an, dass der Umgang mit Vulnerabilität nicht von statischen Eigenschaften und soziale Diversität ausklammernden Zuschreibungen ausgehen sollte. Die oben erwähnten „vulnerablen Situationen“ können sich aus verschiedenen Gründen im Krisenverlauf ändern – nicht zuletzt aufgrund von Entscheidungen im Krisenmanagement.

2.3. Vulnerabel sein, vulnerabel werden? Die Dynamik von Vulnerabilitäten in der Krise

Mit der langen Dauer der Covid-19-Pandemie haben sich im Pandemieverlauf die medizinischen Risiken für bestimmte Menschen, die Zuschreibungen von Vulnerabilitäten im öffentlichen, gesellschaftlichen Diskurs und die Maßnahmen verändert. Sowohl die Daten der ersten Kommunalbefragung (2023) als auch die Interviews und die Diskussion im Rahmen der Reflexionsräume (Workshops) verweisen darauf, dass es durch die Dynamik der Pandemie herausfordernd war, passende Angebote für vulnerable Gruppen zu entwickeln. Manche Gruppen rückten bei der Krisenbewältigung bei einem Thema bzw. zu einem Zeitpunkt in den Fokus der Aufmerksamkeit und später heraus bzw. in einen anderen Kontext.

Geflüchtete beispielsweise waren als vulnerable Gruppe zunächst mit Blick auf Quarantänen ein Thema, im weiteren Verlauf der Pandemie traten dann die Verständigung und Sprachbarrieren im Zuge der Impfkampagne in den Vordergrund. Den Wechsel der Zielgruppen der Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung thematisieren auch die Interviewpartner:innen: *„Auf einmal waren die Lehrer doch die vulnerable Gruppe. Ich sage das bewusst so, weil wir sind gekommen von: besonders schützenswert sind die alten Menschen mit Vorerkrankungen. Und zum Schluss waren [es] ganz andere Gruppen, die bevorzugt wurden“ (Int. 01, Pos. 246).* Dabei traten schwierige Abwägungsentscheidungen auf: *„Es gab eine andere interessante Gruppe, mit der wir uns ethisch am schwersten getan haben. Das waren Jugendliche unter 18. [...] diese vulnerable Gruppe haben wir systematisch mit Repressionen versehen, um die vulnerablen Gruppen zu schützen. Also wir haben die Enkel traktiert, damit sie ihre Oma nicht umbringen, um das mal etwas flapsig auszudrücken“ (Int. 02, Pos. 88).*

In Workshops und Interviews werden auch die negativen Folgen durchgesetzter Schutzmaßnahmen kontrovers diskutiert: *„Ganz besonders schwierig war das Wissen darum, dass viele Personen vereinsamen werden. Wir haben diese*

Entscheidung getroffen und wussten, wie schwierig das für viele Gruppen werden würde. Das war als Kommune und auch persönlich schwer auszuhalten“ (Workshop VG). „Und das ist ein großes richtig ethisches Problem. Schütze ich jetzt eine kleine Gruppe von Menschen und habe dann später eine große Gruppe von Menschen, die sage ich mal alle irgendwie psychisch krank sind [...]. Wir haben durch unser Handeln erstmal teilweise Vulnerabilität in ganz anderen Sektoren erzeugt. [...]. Also um vulnerable Gruppen zu schützen, haben wir vulnerable Gruppen geschaffen“ (Int. 26, Pos. 71).

Darüber hinaus hatten die Schutzmaßnahmen auch Auswirkungen auf bestehende Vulnerabilitäten, beispielsweise der Lockdown auf Suchtkranke: *„Das war wirtschaftlich für die ein richtiges Problem. Die Geschäfte waren zu, war ja niemand draußen und nichts war los. Das heißt, Pfand gab es nicht, Betteln und Schnorren ging auch nicht. Die haben sich dann schon irgendwie geholfen. Wir vermuten auch, dass die Prostitution unter den Klienten stark gestiegen ist, aber das war schwierig“ (Workshop VG).*

Die Entscheidungsfindung im Krisenmanagement stand dabei immer unter Handlungsdruck bei der grundsätzlichen Unsicherheit, dass die Alternativen in vielen Fällen nicht erprobt werden können: *„Die Kinder haben gelitten, das stimmt. Aber was davon ist Präventionsparadox? Was wäre denn gewesen, wenn wir die Maßnahmen nicht durchgeführt hätten und die Kinder dann trotzdem gelitten hätten? Deshalb sage ich, man muss differenzieren: Was hat das Virus angerichtet, was haben die Maßnahmen angerichtet, was hat die Kombination angerichtet?“ (Molkenbur/Rau 2024: 12).*

Etwas abstrakter formuliert lässt sich die skizzierte Dynamik im Pandemieverlauf als ein Fokuswechsel von einer primären, virusbedingten Vulnerabilität hin zu einer sekundären, maßnahmenbedingten Vulnerabilität beschreiben. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Vulnerabilität auch deshalb über die Pandemie hinweg ein problematischer und vager Begriff im kommunalen Krisenhandeln blieb.

3. Zum Umgang mit Vulnerabilitäten im kommunalen Krisenmanagement

Im deutschen Bevölkerungsschutzsystem sind in den Ländern die Kreise und kreisfreie Städte als untere Katastrophenschutzbehörden für die nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr zuständig. Diesem subsidiären Ansatz folgend wird die weit überwiegende Zahl an Schadensereignissen mit lokalen Mitteln und Krisenmana-

gementstrukturen vor Ort bewältigt. Die kommunale Ebene ist damit ein unersetzlicher Akteur in der Krisenbewältigung der Bundesrepublik Deutschland. Von diesem Grundprinzip wurde auch während der Pandemie (wie oben im Kontext der Infektionsschutzgesetze angedeutet) nicht nennenswert abgerückt. So stellen beispielsweise Kuhlmann et al. (2024: 91) fest: „Für das Pandemiemanagement entscheidend war vor allem der hohe Grad politisch-administrativer Dezentralität und subnationaler/kommunaler Autonomie, der das deutsche Verwaltungssystem traditionell kennzeichnet. [...] So konnten die Kommunen [im Rahmen der Gesetze] eigenständig [...] Einschränkungen bürgerlicher Freiheiten verhängen und sanktionskräftig durchsetzen.“ In diesem Entscheidungsspielraum kommt das grundgesetzlich in Art. 28 Abs. 2 GG geschützte Recht auf kommunale Selbstverwaltung zum Ausdruck und damit Freiheitsgrade auf kommunaler Ebene, sich im Rahmen der übergeordneten Rechtslage selbst zu organisieren und eigene Lösungen zu entwickeln.

Falls zur Ereignisbewältigung vor Ort Stabsstrukturen erforderlich sind, werden diese vorwiegend über operativ-taktische Komponenten in Form von Führungsstäben unter Leitung der örtlichen Feuerwehren abgebildet. Die administrativ-organisatorischen Verwaltungs- und Krisenstäbe unter Leitung der Verwaltungsspitze sind dagegen kaum routinemäßig angewendete Instrumente. Beide Stabsarten sind prinzipiell auf Lagen von kurzer Dauer ausgelegt. Ausgedehnte Krisenzustände, in deren Verlauf sich Zielgruppen ändern oder durch Schutzmaßnahmen sogar neue Vulnerabilitäten entstehen (Abschnitt 2.3.), ebenso wie die Abwägung langfristiger Folgen und Kaskadeneffekte von Maßnahmen werden in diesen Strukturen nicht adäquat abgebildet.

Ein effektiver Umgang mit Vulnerabilität im kommunalen Krisenmanagement benötigt ein präzises und aktuelles Lagebild der Betroffenen und ihrer Bedarfe. Manche Gruppen werden trotz hoher und teils mehrfacher Vulnerabilität von Kommunen häufig erst spät beachtet, sind von den Schadenswirkungen und den Maßnahmen gleichzeitig aber oft früh und besonders betroffen. Für Kommunen stellt sich die Frage, wie die Sichtbarkeit dieser „vergessenen Menschen“ (Sowa et al. 2023: 12) in der Krise erhöht werden kann. Dies betrifft vor allem Menschen am Rande der Gesellschaft, deren Verhältnis zur Kommune und zum Staat tendenziell kompliziert und deren Auswahl an Kommunikationskanälen beschränkt ist: *„Obdachlose hatten wir in der Tat nicht so auf dem Schirm – das muss zukünftig wichtiger sein“ (Workshop VG)*. Dieses Zugangsproblem wird

durch Stigmatisierung und Kriminalisierung mancher Menschen und Aktivitäten verstärkt (bspw. im Bereich der Sexarbeit Lam 2020).

3.1. Organisation und Zusammensetzung des Krisenstabs als Variable für den Umgang mit Vulnerabilitäten

Die empirischen Befunde in PanReflex zeigen, dass es im Krisenfall zwar definierte Stabsstrukturen gibt, für diese aber keine Verfahren oder Formate bestehen, um sich systematisch mit unterschiedlichen oder veränderlichen Vulnerabilitäten zu befassen. In Abschnitt 2 wurde gezeigt, dass es in sozioökonomisch heterogenen, diversen Stadtgesellschaften nicht trivial ist, vulnerable Gruppen in Krisenlagen zu bestimmen – zumal sich Lagen und damit Vulnerabilitäten dynamisch weiterentwickeln. Welche Personen in einer Stadt aufgrund welcher Merkmale als „vulnerabel“ bezeichnet wurden, hing in den Kommunen in der Pandemie davon ab, wie die jeweiligen Krisenstäbe fachlich-personell zusammengesetzt waren und für welche Entscheidungen und Maßnahmen sich die Krisenstäbe auch zuständig sahen. Die Berichte der Kommunalvertreter:innen in den PanReflex-Workshops weisen darauf hin, dass subjektive Vorprägungen der einzelnen Krisenstabsmitglieder und die personelle Zusammensetzung des Krisenstabs die Zuschreibung von Menschen oder Personenkreisen als „vulnerable Gruppe“ stark beeinflussten.

Die Strukturen des kommunalen Krisenmanagements sehen nicht zuletzt aufgrund der begrifflichen Unschärfe des Konzepts zunächst keine ausdrückliche Zuständigkeit für „Vulnerabilität“ oder „vulnerable Gruppen“ vor. Im operativ-taktischen Bereich des Führungsstabs wäre eine solche Aufgabe nur in dem Maße zu verorten, in dem die Präsenz und Bedürfnisse vulnerabler Gruppen für die Lagebewältigung relevant sind. Dies würde beispielsweise die sichere Evakuierung von notbeatmeten Personen beinhalten, weniger jedoch deren anschließende Unterbringung und Versorgung in einer neuen Unterkunft. Solche Aufgaben der langfristigen Ressourcenzuteilung obliegen wiederum der administrativ-organisatorischen Steuerung durch den Krisen- bzw. Verwaltungsstab. Hier steigt durch die größere thematische Breite und andere Planungshorizonte auch die Wahrscheinlichkeit, dass verschiedene vulnerable Gruppen bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen berücksichtigt werden. Ob das jedoch tatsächlich geschieht, ist auch in diesem Fall weitgehend von der fachlich-personellen

Zusammensetzung des Stabs und den Interessen der darin vertretenen Organisationen und Personengruppen abhängig.

Viele Interviewpartner:innen schreiben mehr oder weniger explizit die Verantwortung für die Identifikation vulnerabler Gruppen und dem Einbringen der (vermeintlichen) Interessen dieser Gruppen dem Sozialamt zu (Int. 25, Pos. 61; Int. 16, Pos. 107; Int. 20, Pos. 13). Doch auch der/die einzelne Vertreter:in aus dem Sozialamt bringt einen spezifischen fachlichen Hintergrund und Netzwerke bzw. Zielgruppen aus der Arbeit im Regelbetrieb mit, die sich in der Beteiligung im Krisenstab niederschlagen. Der Versuch einer Berücksichtigung von unendlich vielfältigen Vulnerabilitäten kann im Prinzip nur scheitern. Und eine Person im Workshop stellt fest: *„Der Krisenstab ist strukturell gar nicht dafür gemacht, sich um die Bedürfnisse dieser [vulnerablen] Menschen zu kümmern. Der ist eher für die Verordnungen und Abläufe da“* (Workshop VG).

Vor diesem Hintergrund haben viele Kommunen offenbar begonnen, die Auseinandersetzung mit Vulnerabilitäten bzw. vulnerablen Gruppen im Krisenmanagement künftig systematischer anzugehen. Ein Teil der befragten Kommunen führt das Thema vulnerable Gruppen als festen Tagesordnungspunkt in Krisen-/Lagebesprechungen ein (6 % der Antworten). In 12 % der eingegangenen Fragebögen werden Personen für das Thema im Kernteam des Krisenstabs eingebunden, ca. ein Drittel behandelt das Thema in situativen Erweiterungsteams und 20 % stützen sich auf externe Expert:innen. Jeder fünfte Fragebogen (ca. 20 %) gab in der Kommunalbefragung an, dass vulnerable Gruppen im Krisenmanagement der Kommune keine systematische Berücksichtigung finden.

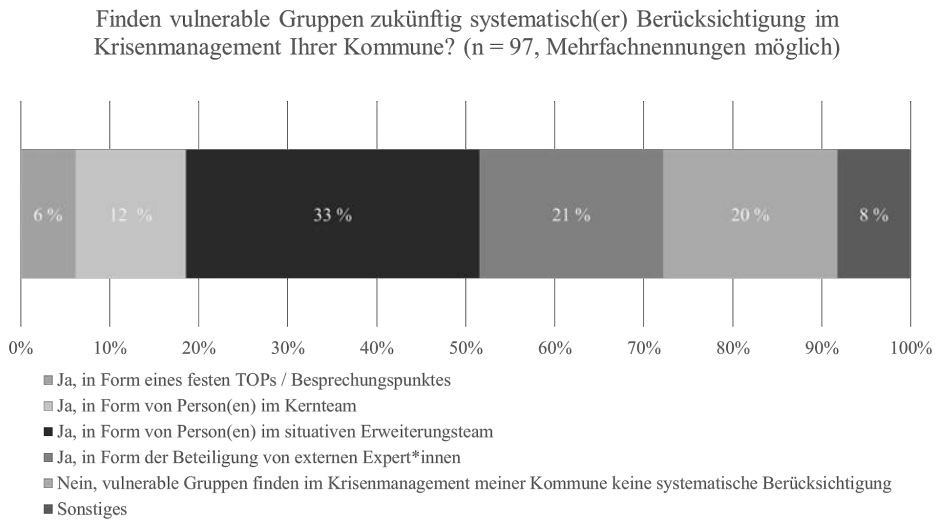


Abbildung 1: Zukünftige Berücksichtigung vulnerabler Gruppen im kommunalen Krisenmanagement. Quelle: eigene Erhebung, Kommunalbefragung 2024, Reihenfolge der Items von links nach rechts

Insofern haben viele (wenn auch nicht alle) Kommunen ihr Krisenmanagement strukturell angepasst bzw. werden dies tun, um vulnerable Gruppen künftig besser berücksichtigen zu können. Dass bei Mitgliedern im Krisenstab, die eher aus dem Bereich der BOS bzw. des klassischen Katastrophenschutzes kamen, Lerneffekte eingetreten sind und für das Thema Vulnerabilitäten eine andere Sensibilität besteht, deutet folgende Aussage aus einem Expert:inneninterview an: „Gerade[...] der Bereich Alte und Kranke [...] ist, glaube ich, im Denken auch von Krisenmanagement-Strukturen viel fester im Gedächtnis, weil die natürlich zum Beispiel bei Evakuierungen eine besondere Herausforderung sind. Die muss ich erreichen, die muss ich gesondert unterbringen, weil die nicht mal eben bei Freunden unterkommen oder mal wegfahren können mit dem Auto, [...] was man weniger im Blick hat, sind zum Beispiel Alleinerziehende. Ich glaube auch das habe ich jetzt im Blick“ (Int. 12, Pos. 29).

3.2. Zugang zu vulnerablen Gruppen

Eine besondere Herausforderung im kommunalen Krisenmanagement war für viele Kommunen der Zugang zu bzw. das Erreichen vulnerabler Gruppen. Die Antworten der Kommunalbefragung und die Diskussionen in den Reflexionsräumen deuten darauf hin, dass sich die Gestaltung von gezielten Unterstützungsangeboten für besonders betroffene Personen als herausfordernd darstellte und dass es schwierig war, einen Zugang zu betroffenen Personen herzustellen.

Die PanReflex-Partnerstädte unterschieden bezüglich des Zugangs zu vulnerablen Gruppen zwischen einem institutionen- und damit zielgruppenbezogenen und einem sozialraumbezogenen Zugang. Der institutionenbezogene Zugang zu vulnerablen Gruppen gelang vor allem über das Sozial- und Gesundheitsamt, sozialraumbezogen wurden vulnerable Gruppen vor allem über Multiplikator:innen in Quartieren (bspw. mit hohem Migrationsanteil) erreicht. Beide Modalitäten im Zugang beruhen darauf, dass im „Regelbetrieb“ Aufgaben z. B. in der Jugend- und Sozialarbeit oder Wohnungs- und Obdachlosenhilfe vollzogen und darüber Kontakte und Netzwerke mit den Zielgruppen geknüpft bzw. gepflegt werden. Die Notwendigkeit, zum Erreichen bestimmter Zielgruppen auf etablierte Kontakte der Fachämter zurückgreifen zu können, reflektiert ein/e Interviewpartner:in aus einem Presseamt: *„Was wir nicht so gut können, das haben wir dann auch in der Pandemie gesehen, ist, dass wir ganz bestimmte Zielgruppen erreichen, ob das jetzt die verletzlichen Zielgruppen oder die vulnerablen Gruppen sind, ob das bestimmte Communities sind mit Einwanderungsgeschichte. Da haben wir dann in Zusammenarbeit und im Zusammenspiel mit anderen Dienststellen wie zum Beispiel dem Integrationsamt oder dem Sozialamt festgestellt, es ist viel besser, dass die dann auf ihre Communities, auf ihre Zielgruppen direkt zugehen, die wir dann dabei unterstützen“* (Int. 09, Pos. 09).

In der Pandemie konnten reguläre Versorgungsangebote nicht durchgängig aufrechterhalten werden. In der Kommunalbefragung 2023 wurden zum Beispiel Hygieneangebote für Obdachlose, Jugendzentren, Beratungsstellen und Einrichtungen der Altenhilfe genannt, die zu Beginn der Pandemie ganz oder überwiegend geschlossen wurden. Andererseits wurde aber aus einzelnen Kommunen darauf hingewiesen, dass gerade die Obdachlosenhilfe grundsätzlich aufrechterhalten wurde oder die Obdachlosen- und Suchthilfe „nur ganz initial“ nicht oder nur eingeschränkt als Versorgungsangebot aufrechterhalten werden konnte (eigene Erhebung, Kommunalbefragung 2023) und demnach prinzipiell versucht wurde,

diese Angebote weiter bereitzustellen. Denn eine Schließung von Notfallunterkünften hat massive Auswirkungen für die Nutzer:innen und bringt z. B. auch die Minderung der medizinischen Versorgung und Beratung mit sich. Die Aufrechterhaltung dieser Unterstützungsangebote gerade für sozial besonders benachteiligte Gruppen ist in der Krise zum einem vorrangig, da diese Menschen auf bestimmte Leistungen dringend angewiesen sind. Zum anderen wird sichergestellt, dass über die dauerhafte Bereitstellung der Leistungen auch im Krisenfall der Kontakt nicht abreißt und im besten Fall die Verwaltungsmitarbeiter:innen die von den Zielgruppen formulierten Bedürfnisse wiederum in das Krisenmanagement zurückspielen können.

Um sozial benachteiligte Gruppen besser durch die Pandemie zu bringen, wurden – entweder in Ergänzung zu den Angeboten im Regelbetrieb oder als Ersatz für geschlossene Regelbetriebsangebote – gezielt spezielle Unterstützungsangebote während der Pandemie eingerichtet. Die Antworten auf die Frage, welche Unterstützungsangebote für besonders betroffene Personen der Coronapandemie in der Kommune erfolgreich etabliert wurden, spiegeln die breite Palette kommunaler Ansätze wider. Unter den zielgruppenspezifischen Angeboten wurden u. a. Ersatzangebote für Hygiene (Duschen, Bekleidungswechsel) für Wohnungslose, spezielle Impfangebote für Sexarbeiterinnen, Suchterkrankte, die Gruppe der Taub-Blinden, in Behinderteneinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften genannt sowie Unterstützungsangebote für Kinder mit Bedarf an Lernunterstützung, Hilfe- und Beratungsangebote über Telefon/Chat für Kinder und Jugendliche sowie die Ausgabe von Essenspaketen über die Jugendzentren (eigene Erhebung, Kommunalbefragung 2023). Sozialraumbezogene Unterstützungsangebote waren z. B. Beratungen in Stadtteilzentren, Aufklärungsangebote bzw. Impfungen in Familienzentren, Impfkationen im Bereich der Tafel und spezielle Impfangebote in Stadtteilen mit hohem Migrantenanteil (eigene Erhebung, Kommunalbefragung 2023).

Die Beispiele zeigen, dass Kommunen vielfach und kreativ versucht haben, auf unterschiedliche vulnerable Gruppen gezielt zuzugehen und zu unterstützen. Ein Beitrag aus einem Reflexionsworkshop des Vorhabens verweist jedoch explizit auf die Grenzen der kommunalen Ressourcen und der begrenzten Aufmerksamkeit, die vulnerablen Gruppen auf Dauer und mit angemessener Intensität gewidmet werden kann: So seien manche Probleme mit bzw. von Gruppen mit der Zeit nicht mehr erwähnt worden, weil klar schien, dass man nichts daran ändern

könne und die begrenzten Ressourcen lieber anders eingesetzt worden seien. Dies führte dazu, dass nicht gelöste Probleme im Umgang mit vulnerablen Gruppen mit der Zeit als gelöst galten, weil sie nicht mehr thematisiert wurden (Workshop VG).

4. Lösungsansätze zum adäquaten Umgang mit Vulnerabilitäten im kommunalen Krisenmanagement: Ressourcen zur Krisenbewältigung schon vor der Krise aufbauen und pflegen!

Für Kommunen ergeben sich aus den bisherigen Befunden wichtige Fragen: Wie können situative und soziale Kontexte im kommunalen Krisenmanagement besser berücksichtigt werden? Wie lassen sich Dynamiken in Krisen und die daraus entstehenden Folgen für die Vulnerabilität verschiedener Gruppen besser abschätzen und antizipieren? Wie lassen sich mögliche negative Folgen für unterschiedliche vulnerable Gruppen von Maßnahmen im Vorfeld besser abschätzen, abwägen, abmildern oder vermeiden? Wie können Betroffene gestärkt und einbezogen werden?

Die Krise schon außerhalb der Krise zu denken, ist eine immer wieder formulierte Forderung, die als präventiver bzw. vorbereitender Ansatz im Krisenmanagementzyklus eingeordnet wird. Dies gilt auch für den Umgang mit vulnerablen Gruppen im kommunalen Krisenmanagement. Im Umgang mit Vulnerabilitäten gilt es, Lösungen zu finden, die dem Problem der fehlenden Sichtbarkeit mancher Gruppen und ihrer Bedarfe sowie der mitunter auch deshalb besonders schwierigen Folgenabschätzung von Maßnahmen Rechnung tragen. Angesichts der in diesem Beitrag beschriebenen Herausforderungen und der Einsichten in die Praxis des kommunalen Krisenmanagements während der Coronapandemie zeigt sich, dass neben einer verbesserten Sichtbarkeit und Einbindung vulnerabler Gruppen in das akute Krisenmanagement (Abschnitt 3.1.) für einen verbesserten Umgang mit Vulnerabilitäten insbesondere Ansätze im Bereich der „Sowieso-Maßnahmen“ im Regelbetrieb einer funktionierenden sozialen und nachhaltigen Stadtentwicklung nützlich sind (Abschnitt 3.2.).

Um zukünftig den Umgang mit Vulnerabilität in der Krise zu verbessern, wurde in der Kommunalbefragung mit einem Wert von 6,96 Punkten (auf einer Skala von 1 geringste bis 10 höchste Priorität) eine regelmäßige und konsequentere Überprüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen zur Bewältigung der Krise und ihrer Wirkungen genannt (Abb. 2). Diese Überprüfung ist ein

Auftrag an die Entscheidungsträger:innen in den Krisenstäben. Hierunter fällt auch die zielgruppengerechte Ausrichtung der Maßnahmen zur Bewältigung der Krise (Wert: 6,25). Dabei vertrauen die Teilnehmer:innen der Kommunalbefragung aber offenbar überwiegend darauf, dass dies durch die übliche Besetzung mit Personen im Krisenstab erfolgt. Zumindest werden die verbesserte Einbindung verwaltungsexterner Akteur:innen im Umgang mit vulnerablen Gruppen (Wert: 5,58) und die stärkere Repräsentation vulnerabler Gruppen in vorhandenen Krisenmanagementstrukturen (Wert: 4,89) am geringsten priorisiert.

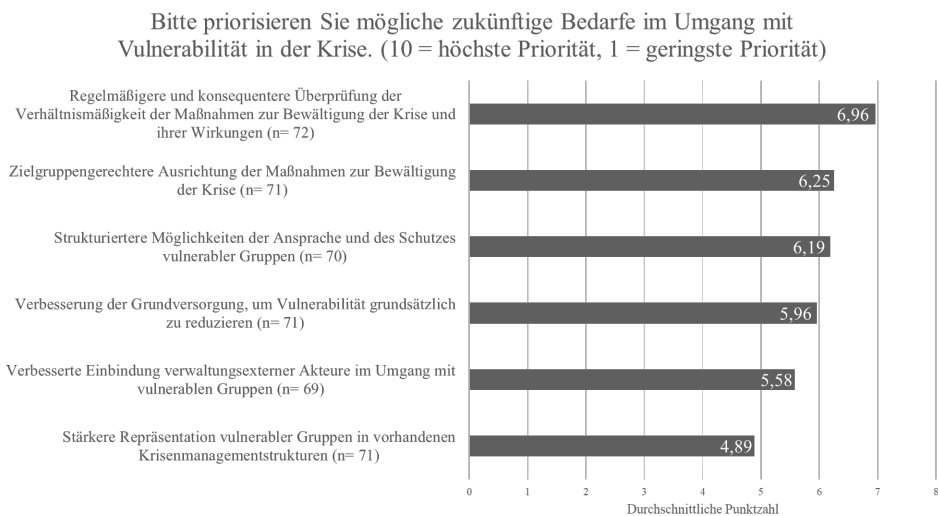


Abbildung 2: Zukünftige Bedarfe im kommunalen Umgang mit Vulnerabilität in der Krise. Quelle: eigene Erhebung, Kommunalbefragung 2024

Zwei mittelmäßig priorisierte Ansatzpunkte lassen sich als Aufgaben außerhalb des Krisenstabs begreifen, die auf den Aufbau und die Pflege von Ressourcen der Krisenbewältigung schon vor der Krise setzen und hier hervorgehoben werden sollen: 1) strukturierte Möglichkeiten zur Ansprache und des Schutzes vulnerabler Gruppen (6,19) und 2) die Verbesserung der Grundversorgung, um Vulnerabilität grundsätzlich zu reduzieren (5,96).

1) Strukturierte Möglichkeiten zur Ansprache gerade benachteiligter und marginalisierter vulnerabler Gruppen basieren regelmäßig auf gewachsenen und etablierten Vertrauensnetzwerken. Diese Netzwerke lassen sich nicht in der Krise, sondern nur vor der Krise aufbauen und pflegen. Einige der Kommunen im Projekt PanReflex erwähnen explizit Ansätze der aufsuchenden Sozialarbeit (Int. 02, Pos. 1335; Int. 05, Pos. 1283) in der Pandemie, bei der vor der Pandemie aufgebaute Verbindungen zu marginalisierten Gruppen genutzt werden konnten: *„Diese Vertrauensnetzwerke haben wirklich toll funktioniert“ (Workshop VG).* Die Teilnehmenden berichten von guten Ergebnissen: *„Die Impfkampagnen für Drogenabhängige und Obdachlose war ein Riesenerfolg, enorm hohe Akzeptanz. Da war kaum ein Impfverweigerer dabei“ (Workshop VG).* Sie betonen aber auch immer wieder die Bedeutung langfristig gewachsener und gepflegter Netzwerkstrukturen für die Fähigkeit, Maßnahmen kurzfristig umsetzen zu können: *„Wir haben da extrem auf unsere [bestehenden, mobilen] Strukturen und die Leute vor Ort zurückgegriffen und darüber die Leute auch sehr gut erreicht durch dieses Vertrauensverhältnis. Anders wäre das gar nicht gegangen“ (Workshop VG).* Durch den engen Austausch mit den Betroffenen gelang es, Bedarfe genauer zu bestimmen, Angebote besser zuzuschneiden und in den Krisenstab zurückzuspielen. Die vulnerablen Mitglieder der Stadtgesellschaft wurden dabei nicht als ein vor allem in der Krise zu „lösendes“ oder zu linderndes Problem der Lagebewältigung behandelt, sondern konnten „[...] von Objekten und Risikofaktoren zu Protagonist:innen gemacht werden, ihre Meinung gehört und einbezogen werden“ (Klunt/Müller 2020: 3).

Dieses Konzept lässt sich auch auf die Zusammenarbeit mit Träger:innen und anderen Organisationen jenseits der Verwaltung erweitern und deckt sich mit Überlegungen, dass kommunale Leistungen und Aufgabenwahrnehmung im sozialen und sozialräumlichen Kontext als „Vernetzungsaufgabe“ mit Mehrwehrt für die Gefahrenabwehr begriffen werden können: „Wie angeführt, verbessert die Einbeziehung von vulnerablen Bevölkerungsgruppen die Möglichkeit, passende Lösungsansätze für den Krisenfall zu entwickeln, die von diesen Gruppen auch angenommen werden. [...] dabei geht es um Netzwerke vor Ort, also im Sozialraum, in denen Vertreterinnen und Vertreter von lokalen Organisationen, Einrichtungen oder Initiativen zusammenwirken.“ (Deutsches Rotes Kreuz 2018: 14). Ähnlich positiv äußern sich u. a. Windsheimer et al. (2022: 33): „Auf praktischer Ebene kann jedoch eine engere und sozialräumlich verankerte

Zusammenarbeit zwischen Bevölkerungsschutz und alltäglichen Versorgungsstrukturen dazu beitragen, die Bedürfnisse besonders vulnerabler Menschen in Notfallplänen zu berücksichtigen und sicherzustellen, dass sie dabei unterstützt werden, ihre Fähigkeiten in Krisensituationen möglichst effektiv zu nutzen.“

2) Eine Verbesserung der Grundversorgung baut Vulnerabilitäten ab und steigert im besten Fall die Handlungskapazitäten vulnerabler Gruppen. Eine gut funktionierende Sozialverwaltung und Stadtteilarbeit in Kommunen mit einem im Regelbetrieb vielfältigen und hohen Leistungsniveau verbessert den Umgang mit vulnerablen Gruppen auch in Krisenzeiten. Neben den Vorzügen im Alltag würde eine gut aufgestellte, effektive Verwaltung auch dem Krisenmanagement nützen, beispielsweise bei digitalen kommunalen Leistungen: *„Plötzlich gab es überhaupt keine Termine mehr in der Verwaltung. Was machen Sie denn dann, wenn Sie die Präsenztermine nicht wahrnehmen können, aus welchen Gründen auch immer? Wir hätten da dringend eine digitalisierte Verwaltung gebraucht, dass die Klienten zumindest über die Kontaktstellen und Einrichtungen an die Ämter kommen“ (Workshop VG).*

5. Fazit: Vulnerabilität im kommunalen Krisenmanagement

Der vorliegende Beitrag hat auf Basis der im Projekt PanReflex erhobenen Daten den kommunalen Umgang mit Vulnerabilität im Kontext der Covid-19-Pandemie beschrieben. Der Begriff ist bereits bei vergleichsweise kurzen und klar umrissenen Krisenlagen problematisch, sowohl in seiner Unschärfe als auch in seinem diskriminierenden Potenzial. Die besondere Situation räumlich und inhaltlich entgrenzter Krisen verstärkt diese Probleme noch einmal, da mit der Dynamik der Lage, neuen Informationen und etwaigen kaskadierenden Konsequenzen der (ausbleibenden) Bewältigungsmaßnahmen sich Vulnerabilitäten verschieben und neue Gruppen ins Zentrum der kommunalen Aufmerksamkeit rücken. Die Bearbeitung von Lagen und Aufgaben in Krisenstäben ist abhängig von der Lage und ihrer personell-fachlichen Zusammenstellung. Da die kommunale Ebene trotz ihrer Funktion als untere Katastrophenschutzbehörde in aller Regel keine permanenten Stäbe oder das dafür benötigte Personal vorhält, wohnt diesem Prozess eine gewisse Unberechenbarkeit inne.

Es ist daher wichtig, außerhalb der Krise und auch außerhalb der Kommunalverwaltung langfristige Vertrauensnetzwerke aufzubauen. Sozialräumliche Vernetzung schafft dabei den verlässlichsten Zugang zu Betroffenen und kann

von Verwaltungen selbst aktiv gefördert werden. In Fällen, in denen externe Partner:innen wie soziale Träger Leistungen der Daseinsvorsorge übernehmen, sollten diese konsequent in Planungen eingebunden und dort eingesetzt werden, wo die Möglichkeiten des unmittelbaren Zugriffs durch die Verwaltung enden.

Literatur

- Abel, Laura/Bender, Christina/Sehmer, Julian: »Corona Aktionsplan der Stadt Frankfurt am Main. Gemeinsam geht's«, Frankfurt a. M.: Stadt Frankfurt a.M. 2022.
- Bürkner, Hans-Joachim: »Vulnerabilität und Resilienz. Forschungsstand und sozialwissenschaftliche Untersuchungsperspektive«, Erkner: Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung IRS. (Working Paper). 2010.
- Deutscher Ethikrat: »Vulnerabilität und Resilienz in der Krise – Ethische Kriterien für Entscheidungen in einer Pandemie«. Stellungnahme. Berlin: Deutscher Ethikrat 2022.
- Deutsches Rotes Kreuz: »Die vulnerable Gruppe "ältere und pflegebedürftige Menschen" in Krisen, Großschadenslagen und Katastrophen - Teil 2«, Vernetzung und Partizipation - auf dem Weg zu einem sozialraumorientierten Bevölkerungsschutz (Schriften der Forschung, 6). Berlin: DRK-Service GmbH 2018.
- Gabel, Friedrich/Mühleck, Mara/Krause, Katharina/Schad, Johannes/Rekowski, Matthias: »Ethische Reflexion im Bevölkerungsschutz. Leitfaden für eine ethisch reflektierte Entscheidungsfindung im Sanitäts- und Betreuungsdienst«. (Forschung im Bevölkerungsschutz, Sonderband). Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2023.
- Gallopín, Gilberto C. »Linkages between vulnerability, resilience, and adaptive capacity«, in: Global Environmental Change 16 (2006), S. 293-303.
- Klundt, Michael/Müller, Norbert: »Krisengerechte Kinder statt kindergerechtem Krisenmanagement? Auswirkungen der Corona-Krise auf die Lebensbedingungen junger Menschen«. Berlin: Fraktion DIE LINKE. im Bundestag 2022.
- Kuhlmann, Sabine/Franzke, Jochen/Peters, Niklas/Dumas, Benoît Paul: »Krisen-Governance im europäischen Vergleich. Kommunen und Staat im Pandemiemodus«. Baden-Baden: Nomos Verlag 2024.
- Kuran, Christian Henrik Alexander/Morsut, Claudia/Kruke, Bjørn Ivar/Krüger, Marco/Segnestam, Lisa/Orru, Kati/Nævestad, Tor Olav/Airola, Merja/ Keränen, Jaana/Gabel, Friedrich/Hansson, Sten/Torpan, Sten: »Vulnerability and vulnerable groups from an intersectionality perspective«, in: International Journal of Disaster Risk Reduction 50 (2020), S. 1-8.

- Lam, Elene: »Pandemic sex workers' resilience: COVID-19 crisis met with rapid responses by sex worker communities«, in: *International Social Work* 63 (2020), S. 777-781.
- Max, Matthias/Schulze, Matthias: *Hilfeleistungssysteme der Zukunft. Analysen des Deutschen Roten Kreuzes zur Aufrechterhaltung von Alltagssystemen für die Krisenbewältigung*«. Bielefeld: transcript Verlag 2021.
- Molkenbur, Margo/Rau, Anna: »Reflexion des Umgangs mit Vulnerabilität in der Coronapandemie. Erkenntnisse aus dem Reflexionsworkshop Umgang mit vulnerablen Gruppen am 28. September 2023 mit fünf Kommunen«. Hannover: Eigenpublikation 2024.
- Sowa, Frank/Heinrich, Marco/Heinzelmann, Frieda (Hg.): »Obdach- und Wohnungslosigkeit in pandemischen Zeiten. Interdisziplinäre Perspektiven«, Bielefeld: transcript Verlag 2023.

„Da is so eine Verwaltung so ein Riesentanker“ – Regelabweichungen in Organisationen während der Covid-19-Pandemie

*Rita Haverkamp**

1. Einleitung

Nach einzelnen Covid-19-Fällen Ende Januar 2020 in Bayern verzeichnete der Kreis Heinsberg, mutmaßlich infolge einer Karnevalssitzung, ab Ende Februar 2020 den ersten bekannten größeren Ausbruch der globalen Pandemie in Deutschland. Dieser markierte einen Wendepunkt im Umgang mit der Pandemie und führte im März 2020 zu einschneidenden Gesundheitsschutzmaßnahmen. Ausdruck dessen war am 22. März 2020 die von Bund und Ländern beschlossene weitreichende „Beschränkung sozialer Kontakte“¹. Im Anschluss stellte der Bundestag am 25. März 2020 „eine epidemische Lage von nationaler Tragweite“ fest, die der Gesetzgeber in das Infektionsschutzgesetz (IfSG) mit Wirkung zum 28. März 2020 aufnahm und die bis zum 25. November 2021 anhielt. Erst am 5. April 2023 galt die Pandemie hierzulande als beendet² und am 5. Mai 2023 erklärte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) die Aufhebung des „internationalen Gesundheitsnotstandes“³.

Die Eindämmung der Pandemie basierte politisch auf dem Nationalen Pandemieplan für Deutschland von 2017 – ergänzt im März 2020 – mit dem übergeordneten Ziel, in der Covid-19-Strategieergänzung „die Ausbreitung und die gesundheitlichen Auswirkungen der Pandemie zu minimieren, während das gesamtgesellschaftliche und wirtschaftliche Leben (inklusive Bildungseinrichtungen) in Deutschland möglichst wenig beeinträchtigt wird.“⁴ Da der Infektionsschutz zur

* Ich danke herzlich Marius Engel, studentische Hilfskraft an der Stiftungsprofessur, für seine Zuarbeiten.

¹ Vgl. unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/besprechung-der-bundestkanzlerin-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-laender-vom-22-03-2020-1733248> [zuletzt zugegriffen am 16.12.2024].

² Vgl. unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/coronavirus-karl-lauterbach-erklart-pandemie-fuer-beendet-a-00305a6a-f771-4a55-a3e8-4201d3c35a3e> [zuletzt zugegriffen am 16.12.2024].

³ Vgl. unter <https://www.who.int/europe/emergencies/situations/covid-19> [zuletzt zugegriffen am 16.12.2024].

⁴ Strategie-Ergänzung (23.10.2020): Die Pandemie in Deutschland in den nächsten Monaten – Ziele, Schwerpunktthemen und Instrumente für den Infektionsschutz unter

konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG) gehört, gab der Bund die Rahmenbedingungen vor und die Länder waren für die Umsetzung und Ausgestaltung zuständig. Die Durchsetzung und Ausführung oblagen den Kommunen, die ihrerseits Allgemeinverfügungen im Umgang mit der Pandemie erließen (Amberger/Tinnemann in diesem Band).

Nicht nur aus der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik ergaben sich erhebliche regionale und lokale Unterschiede bei den Covid-19-Schutzmaßnahmen, sondern auch aufgrund des lokal und regional stark unterschiedlichen Ausbruchsgeschehens bei bundesweit einheitlich festgelegten Inzidenzwerten. Der wellenartige Verlauf der Pandemie führte in den vier Hochphasen zu die Grundrechte empfindlich einschränkenden Ausgangsbeschränkungen mit weiteren Infektionsschutzmaßnahmen (März bis Mai 2020, Anfang November bis Mitte Dezember 2020, Mitte Dezember 2020 bis Anfang März 2021, „Bundesnotbremse“ Ende April bis Ende Juni 2021). Im Frühjahr 2022 liefen die meisten Covid-19-Schutzmaßnahmen aus. Im Rahmen der Evaluation der Rechtsgrundlagen sieht der Sachverständigenausschuss erheblichen Reformbedarf beim IfSG wegen der „mit § 5 Abs. 2 IfSG vorgenommene[n] Verlagerung wesentlicher Entscheidungsbefugnisse auf die Exekutive“ (Sachverständigenausschuss 2022: 16).

Die Eindämmung des neuartigen Corona-Virus bedeutete insbesondere für die Exekutive einen Stresstest. Die Pandemie überraschte gleichermaßen die gesamte Verwaltung und alle Behörden. Obgleich Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) Übung mit der Bewältigung von spontanen und vorübergehenden Notfällen haben, waren deren Allgegenwärtigkeit und lange Dauer für sie eine Herausforderung. Für die Verwaltung bildete die Pandemie einen Bruch mit der gewohnten Arbeitsorganisation und -struktur. Abseits der verinnerlichten Routinen wandelten sich die Entscheidungs- und Handlungsspielräume durch ständige Gesetzesveränderungen in rascher Abfolge. Allerdings erwies sich deren Implementierung oft als überaus schwierig, weil hierfür das administrative Rüstzeug fehlte. Auf Defizite in Bezug auf zügiges und entschlossenes Handeln weist bereits das Zitat in der Überschrift hin. Unschwer deuten sich Probleme bei Umsetzung und Ausführung an, die vielfältigen Raum für abweichendes Verhalten im organisationalen Kontext geben: „Im Mittelpunkt der Erklärung steht damit ein organisiertes Handeln, das nicht dem Kalkül der

persönlichen Bereicherung, sondern den ungeschriebenen Regeln von Duldung und Akzeptanz in den kollektiven Deutungs- und Wissensformen der Organisation folgt“ (Pohlmann/Höly 2017: 183). Im Beitrag geht es um Regelabweichungen, deren theoretischer Bezugsrahmen zunächst geklärt wird, um dann den methodischen Zuschnitt der qualitativen Studie sowie die sich hieraus ergebenden Erkenntnisse über Regelabweichungen in der Krise vorzustellen.

2. Organisationale Devianz als theoretischer Ausgangspunkt

Organisationale Devianz bezieht sich auf die Strukturen der Verwaltung, in denen sich systemerhaltende bzw. -fördernde Regelverstöße im normalen Behördenalltag etablieren. Laut Kühl „ist die Einsicht in die Funktionalität der Regelabweichung in Organisationen in der Praxis weit verbreitet. Nicht umsonst gilt der Dienst nach Vorschrift als die effektivste Streikform, um Organisationen lahmzulegen. Wenn alle Regelungen und Anweisungen buchstabengetreu ausgeführt werden, wird die Organisation auch bei noch so guter Planung immer schwerfälliger“ (Kühl 2020: 11). Diese Feststellung für den Normalfall gilt umso mehr für den Krisenfall, vor allem klingt die Riesentanker-Metapher aus der Überschrift wieder an: Danach behindern Organisation und Struktur der Behörde(n) einen adäquaten Umgang mit einer akuten Krise.

Unabhängig von diesem Konzept aus dem angloamerikanischen Raum (Ermann/Lundman 1978; Shover 1978) entwickelte Luhmann den Begriff der „brauchbaren Illegalität“: „Wenn wir uns mit den Notwendigkeiten und Möglichkeiten brauchbarer Illegalität vertraut machen wollen, müssen wir die Augen zunächst an ein gewisses Zwielicht gewöhnen. Dann werden im Grau einer Zwischenzone zahlreiche Figuren sichtbar, die nicht eindeutig dem legalen oder illegalen Bereich zugeordnet werden können: das korrekte aber peinliche Handeln, das befolgen von Regeln auf Grund unerlaubter Motive oder zu unerlaubten Zwecken, das rechte Handeln zu unrechter Zeit, das „vertretbare“ Handeln, das formal illegale Handeln, welches auf einer zweiten Linie zu verteidigen ist, die gewohnte Abweichung von obsoleten Normen, die Abweichung von problematisch formulierten Normen aus Billigkeitsgründen, die Bagatelabweichung, das illegale Handeln, dessen Ahndung wichtige Systeminteressen verletzen würde usw.“ (Luhmann 1964: 304). Danach stellt der Graubereich den Maschinenraum der Organisation dar, um ordnungsgemäß funktionieren zu können. Die informellen Abweichungen flankieren den formalen Regelkanon der Organisation und sind

legitimiert, sofern sie eine funktionale Wirkung innerhalb der Organisation entfalten: „[...] Abweichungen [bringen] den Aufbau einer von der formalen Organisation relativ unabhängigen informalen Ordnung in Gang [...], die ihrerseits günstige Auswirkungen auf den Zweck der formalen Organisation hat; und daß Abweichungen Raum geben für neues, schöpferisches Verhalten und für laufende Anpassung an eine sich ändernde Umwelt“ (Luhmann 1964: 304). Zur brauchbaren Illegalität liegen bisher wenige empirische Studien vor (Klinkhammer 2013; Pohlmann et al. 2019).

Das Konzept der organisationalen Devianz ist im angloamerikanischen Raum etabliert und hat in den vergangenen Jahren eine Weiterentwicklung, vor allem auf dem Gebiet der Korruptionsforschung, erfahren (Campbell/Göritz 2014: 293 ff.; Pohlmann/Höly 2017: 187). Organisationale Devianz schleicht sich qualitativen Studien zufolge durch informelle Regelverstöße ein, die sich innerhalb der Organisation als praktikabel erweisen, im Laufe der Zeit zum gewöhnlichen Handlungsrepertoire gehören und die eigentlich sozial verantwortliche und rechtstreue Angestellte routiniert anwenden (Palmer 2013: 8 ff.). Erste quantitative Befragungen bestätigen eine höhere Bereitschaft unter besonders loyalen Mitarbeitenden zu unethisch pro-organisationalem Verhalten (Umphress/Bingham 2011: 631). Dieser Befund verwundert nicht angesichts qualitativer Erkenntnisse, nach denen „[...] Beteiligte [...] Rechtsverstöße – je nach Kontext – als notwendig, üblich, tolerabel oder sogar gerecht empfanden“ (Bergmann 2016: 6). Es handelt sich mithin um als funktional und akzeptabel anerkannte Handlungen innerhalb von Organisationen, die als systemerhaltend und -fördernd – also pro-organisational – gelten. Die vermeintlich positiven Effekte organisationaler Devianz erstrecken sich auf die Gewährleistung der Funktionalität, die Zielerreichung, die Leistungs- und Erfolgssteigerung, eine bessere Außenwirkung sowie die Unterstützung des Personals (Zum Bruch 2019: 12 ff.).

In Deutschland erschienen neben (länderübergreifender) Forschung zu Korruption und Compliance in verschiedenen Bereichen (Pohlmann et al. 2016) in jüngster Zeit zwei qualitative Studien zu organisationaler Devianz in der Polizei (Mellin 2024; Zum Bruch 2019), die sich an der angloamerikanischen Kriminologie orientieren; am Rande thematisiert eine weitere qualitative Studie organisationale Devianz im Rahmen von Strukturen und Kontexten rechtskonformen Polizeihandelns (Kretschmann 2023: 49 ff.). In den Vereinigten Staaten gründet die Polizeiforschung zu pro-organisationalen Abweichungen auf drei Ansätzen:

zuvörderst der *Noble Cause Corruption* mit wenigen empirischen Studien sowie weniger beachtet die *Process Corruption* und selten die *Performance* oder *Outcome Seeking-Corruption* (Zum Bruch 2019: 24 f.). *Noble Cause Corruption* richtet sich auf die Verfolgung eines erstrebenswerten Anliegens bzw. eines als legitim erachteten Zwecks durch die Polizei. Dieser positiv konnotierten Abweichung fehlt es nach wie vor an einer präzisen Konturierung, die in den Formulierungen „*moral commitment to make the world a safer place to live*“ (Caldero/Crank 2011: 31), „*to serve a greater moral good*“ (Harrison 1999: 7) oder „*organisationally and socially approved ends*“ (Punch 2000: 305) zum Ausdruck kommen. Mit der Bandbreite „guter Zwecke“ korrespondieren die zu ihrer Erreichung eingesetzten unerlaubten Mittel von der unzulässigen polizeilichen Überwachung bis hin zur Anwendung von übermäßiger Gewalt und Folter (Kleinig 2002: 290) – nach dem Motto „der Zweck heiligt die Mittel“. Im Unterschied zur *Noble Cause Corruption* ist *Process Corruption* weiter angelegt und umfasst zusätzlich das Vertuschen von (in-)formellen Normbrüchen oder das effektive und effiziente polizeiliche Tun (Zum Bruch 2019: 32). Vielfach differenziert die Forschung nicht zwischen den beiden Konzepten und verwendet die Begriffe synonym (Mellin 2024: 131). Demgegenüber richtet sich die selten behandelte *Performance Corruption* auf das Erreichen polizeilicher Ergebnisse mit einer gemeinsamen Schnittmenge zur *Process Corruption* (Kleinig 2002: 288) oder auf pro-organisatorische Abweichungen (Sharpe 1995: 201) oder auf die Erfüllung von Zielvorgaben aus der polizeilichen Führung, Politik und Gesellschaft (z. B. „Jagd nach Fallzahlen“) (Kleinig 2002: 288). Während sich in den USA die Erfüllung von Zielvorgaben nicht nur als pro-organisatorisches Handeln erweist, sondern auch das Eigeninteresse (z. B. Beförderung, Boni) bedient (Mellin 2024: 131), stellt sich die Situation in Deutschland im Sinne einer funktionalen institutionellen Abweichung anders dar (Zum Bruch 2019: 35 ff.). Das junge Konzept des *Task-Related Rule-Breaking Behavior* dehnt abweichende Verhaltensweisen der Polizei nochmals aus und erfasst ausdrücklich – über die Strafverfolgung hinaus – Normverstöße bei allen anderen polizeilichen Aufgaben (van Halderen/Kolthoff 2017: 279). Hierunter fallen auch unbewusste Abweichungen, da neben einem Mittel-Ziel-Konflikt, der bei den vorgenannten Konzepten für polizeiliches Fehlverhalten ausschlaggebend ist, weitere Gründe hinzukommen wie Unkenntnis über die geltenden Regularien oder Gehorsam gegenüber Vorgesetzten, die Regelverstöße anordnen, oder die Normalisierung von Regelbrüchen in

einer Polizeieinheit (van Halderen/Kolthoff 2017: 280). Im Kontext der Rechtsanwendung von Strafverfolgungsinstanzen lässt sich darüber hinaus zwischen dem *First Code* aus normativen Vorgaben und dem *Second Code* aus informellen Handlungsnormen differenzieren. In Bezug auf die Polizei geht es einerseits um die rechtliche Polizeikultur (*First Code*) gemäß dem Gefahrenabwehrrecht und der Strafprozessordnung bei der Strafverfolgung und andererseits um die Polizeikultur in der Praxis (*Second Code*), die mit ihren eigenen Handlungsmustern gesetzliche Vorgaben aushebelt (Behr 2006: 86; Kretschmann 2023: 12 f.). Bei der Strafverfolgung zieht das Legalitätsprinzip (§ 163 StPO) in der Polizeipraxis oft genug durch eine selektive Befolgung Verstöße hiergegen (z. B. Abwimmeln von Strafanzeigen) nach sich.

Trotz des wachsenden (empirischen) Forschungsfundus gibt es nach wie vor ein vergleichsweise geringes Forschungsinteresse an organisationaler Devianz (Pohlmann 2016: 21) und mithin große blinde Flecken in der weitläufigen Forschungslandschaft: „Zum einen mag dies durch die Schwierigkeit, verlässliche Daten zu gewinnen, bedingt sein. Organisationen dokumentieren normalisierte Abweichungen nicht, nur sehr wenige gelangen ins Hellfeld und die Chance, Feldzugänge zu erhalten, ist gering. Zum anderen erschwert aber auch die Heterogenität der unterschiedlichen Ausprägungsformen [...] ihre Erforschung. Sie umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher Handlungsformen, die in unterschiedlichen Kontexten zustande kommen, unterschiedliche Verläufe annehmen können und durch die kontinuierlichen Veränderungen der Rechtsgrundlagen auch nur schwer zu erfassen sind. Die Übergänge zwischen Legalität und Illegalität bzw. zwischen Konformität und Abweichung sind fließend, weshalb nicht nur die Kategorisierung dieser Abweichungen, sondern ebenfalls ihre Identifikation entsprechend schwerfällt“ (Zum Bruch 2019: 12).

Grundsätzlich stellt sich die Frage nach der Begriffsbestimmung, für die es vielfältige Konzeptualisierungen gibt, und in der Empirie nach deren Operationalisierung zur Identifikation von organisationaler Devianz (Zum Bruch 2019: 16, 19). Nach Pohlmann und Höly bedeutet organisationale Devianz „die Anwendung von regelwidrigen oder illegalen Mitteln in und von Organisationen, die ihrerseits gesellschaftlich legitime und legale Ziele verfolgen. Die Regelverstöße sind vorrangig am Nutzen der Organisation orientiert. Persönliche Vorteilnahmen des Personals finden nicht in illegaler oder regelwidriger Weise statt, sondern an den Anreizsystemen der Organisation orientiert. Die Regelverstöße kommen

nicht vereinzelt, versehentlich oder fahrlässig vor, sondern häufiger und sind an den Zielen der Organisation orientiert. Ihnen liegen ungeschriebene, informelle Deutungs- und Handlungsmuster (in) der Organisation zugrunde, welche die Abweichung von formalen Regeln, Vorgaben und Gesetzen rechtfertigen und normalisieren“ (Pohlmann/Höly 2017: 187 f.).

3. Theoretische Rahmung und Methode der qualitativen Studie

Der Frage nach der Befolgung von Normen in der Behörde und im Umgang mit den Bürger:innen stellt sich insbesondere in der Akutphase einer Krise und noch mehr bei einer langanhaltenden, wellenartig verlaufenden Krise wie der Corona-Pandemie. Vor allem neuartige, schleichend auftretende, sich jäh manifestierende und dynamische Krisenverläufe, bei denen ein Drehbuch aus Bundes- und Landesgesetzen und entsprechenden Routinen fehlt, sorgen für eine Überforderung der ausführenden Behörden, Kommunen und Organisationen (Gusy und Klei/Mejia Heim in diesem Band). Während der Bewältigung zog die Corona-Pandemie als örtlich und zeitlich entgrenzte Krise Entscheidungskaskaden innerhalb einer Behörde und zwischen mehreren Behörden nach sich (Harmsen/Hennen in diesem Band). Die partielle „Normlosigkeit“, die Unerfahrenheit im Umgang mit bislang unbekannten Krisenfällen und die sich daran anschließenden Entscheidungskaskaden geben vermutlich Raum für das Praktizieren von (pro-organisationalen) Regelabweichungen als einen Sekundäreffekt, was die Corona-Pandemie veranschaulichen müsste.

Im Gegensatz zu alltäglichen Geschehensabläufen in Organisationen mag sich organisationale Devianz in einer weitgehend unerwarteten (akuten) Krise fernab von routinisierten und verinnerlichten Abweichungen des Normalfalls vollziehen. Beispielsweise können unzulässige Überschreitungen der Arbeitszeiten der Dringlichkeit der Notfalllage, dem Funktionserhalt der Institution und dem Schutz der Bevölkerung geschuldet sein. Desgleichen erscheint das geltende Regelwerk zur Bewältigung der Krise teilweise als unzureichend, lückenhaft und/oder undurchsichtig infolge von (schwer verständlichen und umsetzbaren) Änderungen in rascher Abfolge. Aufgrund dessen lässt sich das für funktionale polizeiliche Regelabweichungen entwickelte Konzept des *Task-Related Rule-Breaking Behavior* in zweierlei Hinsicht am Fallbeispiel des Krisenmanagements während der Covid-19-Pandemie ausdehnen: einerseits auf andere Behörden Organisationen, d. h. BOS, Gesundheitsämter und Verwaltung, sowie andererseits

auf Fehlverhalten aus Versehen, Fahrlässigkeit und Unwissenheit. Die hier gewählte Konzeptualisierung ist also deutlich weiter als das auf vorsätzlichen und routinisierten Verstößen basierende Konzept der organisationalen Devianz. Dennoch erscheint die entwickelte Typologie organisationaler Devianz in der Polizei von Zum Bruch (Zum Bruch 2019: 145 ff.) in einen größeren institutionellen Kontext auf *Task-Related Rule-Breaking Behavior* übertragbar und in Bezug auf die spezifischen Anforderungen einer (akuten) Krise erweiterbar. Entsprechend dieser Typologie adressieren fünf Typen (1) die pragmatische Devianz zur Aufrechterhaltung der institutionellen Handlungsfähigkeit, (2) die kompensierende Devianz als Ausgleich des mitunter als zu repressiv oder zu lasch empfundenen Rechts, (3) die outputorientierte Devianz zur Erreichung von vorgegebenen Zielvereinbarungen, (4) die kollegiale Devianz zur Unterstützung untereinander sowie (5) die angeordnete Devianz von Vorgesetzten. Vorliegend wird diese Typologie auf Regelabweichungen i. S. v. *Task-Related Rule-Breaking Behavior* übertragen. Vorliegend geht es um pro-organisationalen Regelabweichungen, mit denen die befragten Akteur:innen bewusst, aber auch unwissentlich und versehentlich die Funktionsfähigkeit ihrer Behörde bzw. Verwaltung aufrechterhalten und einen Beitrag zur Bewältigung der Pandemie als Zielsetzung leisten wollten.

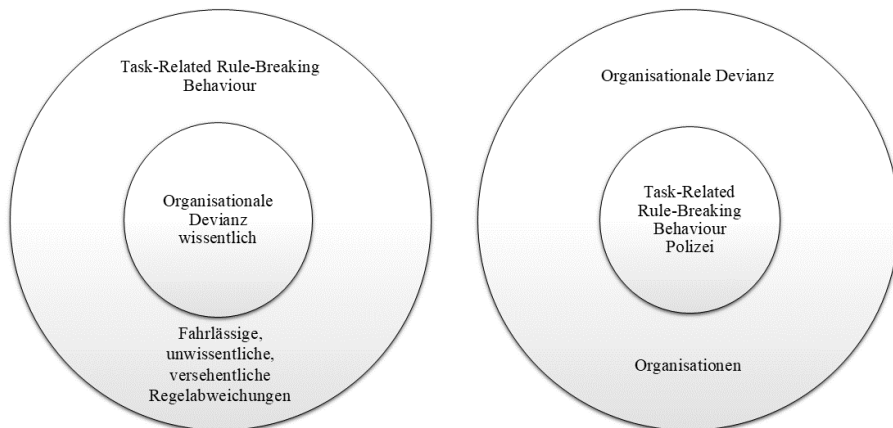


Abbildung 1: Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Task-Related Rule-Breaking Behavior und organisationaler Devianz

Im Rahmen der interdisziplinären Erforschung von organisationalen Entscheidungen und Krisenmanagement im Verbundprojekt berücksichtigt das qualitative Forschungsdesign *Task-Related Rule-Breaking Behavior* als eine institutionelle Umgangsform im Krisenmanagement mit der Corona-Pandemie. Das methodische Vorgehen bezog sich auf eine Befragung von Expert:innen mit Interviewleitfäden (näher zur Datenerhebung Harmsen/Hennen in diesem Band). In Bezug auf die Identifizierung von *Task-Related Rule-Breaking Behavior* „eröffnen Experteninterviews [...] Zugänge zum ‚Betriebswissen‘ von Organisationen und Netzwerken. Sie sind insbesondere dort als Erhebungsmethode geeignet, wo derartiges Wissen nicht kodifiziert ist – also nicht in schriftlich fixierter Form vorliegt –, sondern in alltägliche Praktiken eingelagert ist“ (Heiser 2024: 101). Die Interviewleitfäden weisen eine gemeinsame Struktur auf, variieren aber teilweise in Bezug auf die verschiedenen Behörden bzw. Verwaltungsträger, um Unterschieden in Arbeitsstruktur und Arbeitsweise gerecht zu werden. Für *Task-Related Rule-Breaking Behavior* relevante Themen sind in den Interviewleitfäden der Beginn der Pandemiebeteiligung mit den Zuständigkeiten und der Vorbereitung der Einrichtung, die eigenen Entscheidungsprozesse hinsichtlich des Verlaufs, Wendepunkten und Veränderungen. Eine Rolle spielt auch der Umgang mit der Öffentlichkeit wie auch Vorgaben durch Bund, Länder und Kommunen. Im Laufe der Pandemie erwies sich die stete und rasche Abfolge neuer Vorgaben als schwierige Herausforderung vor Ort. Im Rahmen der Entscheidungsprozesse gilt die Aufmerksamkeit vor allem den Fragen nach besonders schwierigen Entscheidungen, den kritischen Phasen bei Beschlüssen über Maßnahmen und den Orientierungsmaßstäben für die Entscheidungen. Beim Umgang mit Vorgaben interessieren die Handhabung von widersprüchlichen Regelungen und Anforderungen sowie die Wahrnehmung von Beurteilungs- und Ermessensspielräumen. Die Herstellung von Akzeptanz in der Bevölkerung wirft weitere Fragen nach dem Handeln oder auch Unterlassen bei der Durchsetzung von Corona-Schutzmaßnahmen auf.

Innerhalb der Untersuchung von organisationalen Entscheidungen und Krisenmanagement aus Prozessperspektive bildet die Generierung von Erkenntnissen zu Regelabweichungen i. S. v. *Task-Related Rule-Breaking Behavior* einen Forschungsausschnitt aus einem großen Themenspektrum. Deren Erforschung stößt jedoch auf Schwierigkeiten in der Praxis – insbesondere in BOS –, weil die Betroffenen ihre (pro-organisationalen) Regelabweichungen ungern offenlegen

(zur Polizei Mellin 2024: 115 u. 163; Zum Bruch 2019: 115). Noch dazu sind die Informationen nicht immer zuverlässig, was am nicht hinreichenden Wissen über die (in-)formellen Regeln oder schlicht am Nicht-Wissen über Regelabweichungen durch die interviewte und andere Personen liegt (Zum Bruch 2019: 116). Desgleichen kann die Routinisierung von pro-organisationalen Regelabweichungen im Berufsalltag zu unbewussten und nicht mehr wahrgenommenen Abweichungen führen (Zum Bruch 2019: 116). In langanhaltenden Krisen wie der Corona-Pandemie vermag sich ebenfalls eine solche Normalisierung einstellen, jedoch beruhen Regelabweichungen vielfach auch auf nicht eingeübten Abläufen und finden als Krisenspezifikum Berücksichtigung. Aufgrund der forschungsthematischen Bandbreite des Interviewleitfadens erhoben die Interviewer:innen das Aufkommen von Regelabweichungen, wenn sich bei der Schilderung der Organisationsstrukturen, Entscheidungsabläufe und Durchführungsmodalitäten Anhaltspunkte für (in-)formelle Regelabweichungen ergaben: bspw. die Implementierung unkonventioneller Maßnahmen. Darüber hinaus lassen sich mitunter schon aus der Darstellung der Arbeitsbedingungen Normverstöße zugunsten der Organisation während der Corona-Pandemie feststellen. In den Hochphasen der Pandemie zeigen sich in manchen Interviews beträchtliche Arbeitszeit- und -schutzüberschreitungen durch die engagiertesten Behörden- und Verwaltungskräfte.

Aus der Zeit von Juni 2022 bis April 2023 liegen insgesamt 29 Audiointerviews aus unterschiedlichen Organisationen von BOS über Verwaltungsbehörden bis hin zu einer Hilfsorganisation vor (näher hierzu Harmsen/Hennen in diesem Band). Im Durchschnitt haben die Tonbandaufnahmen eine Dauer von etwa 90 Minuten. Die Transkriptionsregeln entsprechen weitgehend der erweiterten inhaltlich-semantischen Transkription (Dresing/Pehl 2018: 23 ff.). Mithilfe der Software MAXQDA erfolgte eine qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (Mayring 2022) im Hinblick darauf, ob sich das Konzept von *Task-Related Rule-Breaking Behavior* unter Einschluss des engeren Konzepts organisationaler Devianz im Datenmaterial wiederfindet; dementsprechend wurden nur die für das Vorliegen von *Task-Related Rule-Breaking Behavior* bedeutsamen Daten im Rahmen einer zusammenfassenden Inhaltsanalyse extrahiert (Heiser 2024: 110 u. 114). Nach Mayring „[ist es] Ziel der Analyse [...], das Material so zu reduzieren, dass die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben, durch Abstraktion einen überschaubaren Corpus zu schaffen, der immer noch Abbild des Grundmaterials ist“

(Mayring 2015: 67). Infolgedessen geschah die interpretative Analyse relativ losgelöst vom transkribierten Interviewtext (Heiser 2024: 110). Anhand des Kategoriensystems als „das zentrale Instrument der Analyse“ (Mayring 2015: 51) erfolgte eine Kategorisierung der extrahierten Daten zu *Task-Related Rule-Breaking Behavior*. Aufgrund der themenübergreifenden Erhebung von pro-organisationalen Regelabweichungen in den Interviews kam hauptsächlich die induktive Kategorienbildung während des Auswertungsprozesses des empirischen Materials zur Anwendung.

Die Materialanalyse unterliegt gemeinhin Limitationen, die sich hier themenspezifisch in der bereits erwähnten Zurückhaltung bzgl. der Offenlegung von Regelabweichungen und unterschiedlichen Wahrnehmungen, ob eine Regelabweichung vorliegt oder nicht, zeigen. Stets spielen ebenso die jeweiligen Erinnerungsleistungen der Interviewten eine Rolle. Da der Schwerpunkt der Interviews vor allem auf der Rekonstruktion von organisationalen Entscheidungsprozessen in ihrer Gesamtheit während der Corona-Pandemie lag, bildeten pro-organisationalen Regelabweichungen einen Ausschnitt innerhalb dieses weiten Forschungsgegenstands.

4. Regelabweichungen während der Covid-19-Pandemie in Organisationen

Die Ergebnisse der zusammenfassenden Inhaltsanalyse adressieren zum einen unwissentliche und fahrlässige Regelabweichungen der Interviewten im Sinne von *Task-Related Rule-Breaking Behavior*. Zum anderen geht es um eine Typologie von *Task-Related Rule-Breaking Behavior*, die an jene zur organisationalen Devianz von Zum Bruch angelehnt ist und um weitere, im Rahmen des Krisenmanagements beobachtete Typen ergänzt wird.

4.1. *Task-Related Rule-Breaking Behavior*

Das Novum der Covid-19-Pandemie war sowohl für BOS als auch für herkömmliche Verwaltungen deren örtliche und zeitliche Entgrenzung („*transboundary*“) im Rahmen einer Polykrise (näher Harmsen/Hennen in diesem Band). Während BOS über eine ereignisbezogene und vorübergehende Krisenerprobtheit verfügen, gehört in Kommunalverwaltungen der akute Krisenfall nicht zum Verwaltungsalltag, sondern macht sich lediglich punktuell beschränkt in hiervon betroffenen Verwaltungsbereichen bemerkbar (z. B. „Flüchtlingskrise“). Die Corona-Pandemie brachte nicht nur Routineabläufe in BOS und insbesondere in

Verwaltungen durcheinander, sondern erzeugte ebenso permanent Handlungsdruck auf die höchsten Exekutivorgane (z. B. Landesregierungen) sowie die Legislative, um den aktuellen Stand bei der Pandemiebewältigung hinsichtlich der Entwicklung des SARS-Cov-2 Virus, den wissenschaftlichen Fortschritt bei der Erforschung des Virus, aber auch der jeweiligen situationsangemessenen und stark freiheitseinschränkenden Schutzmaßnahmen widerzuspiegeln. Die enge Taktung wie die inhaltliche Komplexität hatten immer wieder regelungstechnisch defizitäre Rechtsänderungen zur Folge. Unmut erregte vor allem die mitunter zu späte Übermittlung der Rechtsänderungen an die ihre Umsetzung oder Durchsetzung zuständigen Stellen:

„Im Idealfall vielleicht noch wenige Stunden vorher, da kam dann die Verordnung oder das Gesetz vielleicht vorher mal per Mail. Zum Teil oder manchmal in Ausnahmefällen kam das sogar nach Inkrafttreten erst, das heißt, wir haben die entsprechende Verordnung dann erst gekriegt, nachdem es eigentlich schon in Kraft war und wir sie eigentlich schon hätten vollziehen sollen. Also das ist unlustig. [...]“ (#16).

Bereits in Kraft getretene Rechtsänderungen führten zwangsläufig zu ungewollten Regelabweichungen, die auf schlichter Unkenntnis basierten. Der Verwaltungsapparat sah sich durch die unverzüglich notwendige Implementierung ungeheurem Stress ausgesetzt. Denn die Durchsetzung in dieser Phase fußte auf nicht mehr gültigen Regelungen, die zu nicht rechtskonformen Entscheidungen, Anzeigen und Bescheiden führten. Aufgrund der hohen Erlassgeschwindigkeit waren die Änderungen inhaltlich immer wieder unausgegoren: *„Manche Maßnahmen waren einfach schlichtweg [...] fast nicht durchzusetzen, [...] weil sie halt auch wirklich sehr kompliziert aufgebaut waren“ (#22).*

Die Komplexität von einzelnen Regelungen be- bzw. verhinderte deren korrekte Handhabung in der Praxis, was das nachstehende Beispiel illustriert:

„Ab so und so einer Geschäftsgröße dürfen so und so viele Mitarbeiter in den Laden rein. Ja soll ich jetzt hingehen und den Grundriss von dem Gebäude holen und schauen, wie groß die Räume sind, dass man weiß, wie viele Leute da rein dürfen zum Einkaufen und so? Also diese Maßnahmen sind vielleicht gut, dass man sagt: Da macht es Sinn, dass da nur 20 Leute bei einer gewissen Größe reindürfen. Aber zum Umsetzen für die Sicherheitsbehörde ist es unglaublich schwierig. Weil ich kann jetzt ja nicht hingehen und fragen: "Wie groß genau ist

jetzt euer Laden?" und dann ausrechnen, wie viele Leute dürften jetzt da drin sein“ (#22).

Einige rechtliche Vorgaben ließen sich in der Praxis nicht umsetzen, da die Anforderungen für ihre Anwendung praxisfern waren und sich nicht ohne Aufwand in durchführbare Kontrollen integrieren ließen. Stattdessen erfolgte ein pragmatisches Vorgehen, indem grobe Schätzungen für die Bewertung ausreichten, ob Verstöße gegen die Vorschriften vorlagen oder nicht. Aber nicht nur die Komplexität der Normen erschwerte deren Anwendung in der Praxis, sondern auch die Kleinteiligkeit sowie *„das Stakkato [der Rechtsänderungen] war ja kaum zu überblicken“ (#05).*

„Weil sich ja auch teilweise nur Nuancen geändert hatten in einer Rechtsverordnung, die aber entscheidend gewesen sind, und deswegen war das - es war nachher auch für uns schwierig, überhaupt noch eine Kommunikation zu machen. Und ich bin mir ganz sicher, also wenn ich schon Schwierigkeiten hatte, hatten meine KODs- die haben höchstwahrscheinlich überhaupt nicht mehr gewusst, was da drin stand“ (#06).

Die hohe Geschwindigkeit der Rechtsänderungen überforderte nicht selten die mit der Durchsetzung der Schutzmaßnahmen befassten Außenkräfte. In diesem Rahmen erwiesen sich auch geringfügige Rechtsänderungen mitunter als zu anspruchsvoll für die Umsetzung, weil Vollzugsbedienstete ohne rechtliche Kenntnisse diese übersahen und infolgedessen nicht oder falsch anwendeten. Weitere Hemmnisse für eine ordnungsgemäße Durchführung der Vorschriften kamen hinzu: *„[A]n einem Tag kamen aus einem Ministerium [...] aus fünf verschiedenen Abteilungen fünf verschiedene Anweisungen, die sich teilweise widersprochen haben“ (#20).*

Anweisungen bzw. Verwaltungsvorschriften aus verschiedenen Ministerialabteilungen sorgten für Verwirrung, wenn diese gleichzeitig kamen und inhaltlich zuwiderliefen. Die Widersprüchlichkeit kumulierte, wenn Bundes- und Landesrecht auseinanderfiel:

„Und was die Maskenpflicht angeht, gab es ein Auseinanderfallen zwischen Bundes- und Landesregelungen. Das war dann natürlich sehr schwierig zu kommunizieren, in dem wir dann gesagt haben bzw. das war jetzt unsere Entscheidung, der Arbeitsschutz gebietet es, dass wir Masken tragen, aber die Landesregelung gebietet es, dass die Besucherinnen des Rathauses diese nicht tragen“ (#29).

Die föderale Divergenz bringt zum Ausdruck, dass das Recht zur Pandemiebewältigung „auch immer politische Entscheidungen, die da drin sind“ (#11), widerspiegelte. Während der gesamten Pandemiedauer variierten nicht nur die Pandemieregeln in Abhängigkeit von der Entwicklung der Infektionszahlen und der Basisimmunität⁵, sondern auch in Bezug auf den jeweiligen Kurs in den Bundesländern sowie Nachbarländern. Diese Unterschiede stellten für die in BOS und Verwaltung tätigen Bediensteten die Sinnhaftigkeit der Schutzmaßnahmen in Frage: „Das kann man dann aber auch nicht mehr so wirklich kommunizieren und darlegen“ (#29). In der Folge kam es oft zur Missachtung der bundesrechtlich vorgeschriebenen, aber landesrechtlich nicht mehr vorgesehenen Schutzmaßnahme. Insgesamt führten die vielfältigen und erheblichen Unzulänglichkeiten im Recht zu „viel Chaos, viele[n] Fragen, [aber] wenig Antworten“ (#19).

Die rechtlichen Schwachstellen sorgten für zahlreiche Folgeprobleme und wirkten sich negativ auf die Implementation aus. Bei praxisuntauglichen Regelungen konnte sich eine nicht rechtskonforme Durchsetzung nach deren vermeintlichen Sinngehalt etablieren.

„Da muss man jetzt sagen, dass wir in [Stadtname] nicht immer, ich sage mal erlasskonform Sachen umgesetzt haben, sondern also jetzt nicht negativ gemeint, sondern wir haben schon geguckt, wäre es nicht sinnvoller oder könnte man das so nicht sinnvoller machen?“ (#11).

Zuvörderst übten die unablässigen Rechtsänderungen einen außerordentlichen Handlungsdruck auf das sich dadurch im steten Wandel befindliche Krisenmanagement aus: „Und da gab es leider auch kein Wochenende“ (#19). Dieser Handlungsdruck äußerte sich in einer hohen Arbeitsbelastung für alle mit der Krise befassten Exekutivorgane. Für die herkömmliche Verwaltung waren die regelmäßige Wochenendarbeit und weitere Überstunden ungewohnt; die Mehrarbeit erlaubte regelmäßig eine entsprechende Dienstanweisung. Allerdings bot diese dauerhafte und anstrengende Arbeitsweise unter Unsicherheit und Zeitdruck Raum für Regelabweichungen:

„Ich behaupte, die sind nachher - rechtsschöpferisch sind die durch die Stadt gegangen und haben Dinge verboten, die höchstwahrscheinlich gar nicht mehr hätten verboten werden dürfen, und haben Dinge laufen lassen, die sie

⁵ Linkamp (2024): Stabile Basisimmunität nach drei Kontakten, Uniklinikum Würzburg unter <https://www.ukw.de/aktuelle-meldungen/detail/news/stabile-basisimmunitaet-nach-drei-kontakten/> [zuletzt zugegriffen am 27.01.2025].

hätten verbieten müssen, weil die waren- Die [KOD] waren durch. [...] Und wir haben dann allerdings, wenn sie reinkamen und eine OWi [Ordnungswidrigkeit] ausgesprochen haben, haben wir doch nochmal drüber geguckt, ob wir dann wirklich die OWi rausschicken [...]. Und wir haben ganz viel bleiben lassen, weil das war- da haben die Dinge denen aufgeschrieben, die waren schon gar nicht mehr verboten, weil die waren völlig überfordert“ (#06).

Die zu hohe Geschwindigkeit der Rechtsänderungen zeigte sich in der Anwendung ungültiger Vorschriften. Die zweijährige Pandemiephase führte angesichts ihrer Dauer und der rechtlichen Neuerungen zu einer Arbeitsüberforderung der Außendienstkräfte. Die Aufnahme von ungültigen Anzeigen wirkte sich aber nicht zu Lasten der hiervon Betroffenen aus, da diese auf ihre Richtigkeit überprüft und somit die Ausstellung von Bußgeldbescheiden unterblieb. Desgleichen passierten Fehler in anderen Verwaltungsbereichen. So überforderte die Berechnung der Quarantänezeit einen Teil der Mitarbeiter:innen während ihrer gesamten Beschäftigungszeit in der Pandemie. Ihnen fehlte die fachliche Eignung, was zur Ausstellung unrichtiger Bescheide führte, die kompetente Kräfte erst auf Nachfrage von Betroffenen korrigierten. Zudem stellt sich die Frage, inwiefern unrichtige Bescheide oder ungültige Anzeigen die Legitimität der Schutzmaßnahmen zur Pandemiebewältigung unter den betroffenen Bürger:innen berührte. Darüber hinaus erwies sich die Durchsetzung von Schutzmaßnahmen in der Öffentlichkeit als schwierig:

„Also weder unsere Präsenz hat daran irgendwie etwas geändert, noch hätte man - man hätte wirklich in diesem Rondell laufen können, dem einen sagen können: "Bitte stell die Musik aus.", dann läuft man zwei Meter weiter, geht zum nächsten, dann schaltet der wieder die Musik an. [...] Ich glaube da hätte man noch so viele OWi-Anzeigen schreiben können, es wäre - es hätte nichts an der Situation geändert, weil die Leute wollten halt feiern. [...] [beliebter Platz] dann fährt man da hin und hat diese Abstandsgebote und alles. Und dann kommt man da hin und da stehen tausend Leute auf engstem Raum beieinander. Was willst du da mit drei, vier Leuten machen?“ (#22).

Die schiere Menschenmasse stellte ein Vollzugshindernis für Außendienstkräfte in zweierlei Hinsicht dar. Die zu kleine Personenstärke stand zum einen einer Auflösung der Ansammlung entgegen und zum anderen wirkte der persönliche Appell zur Einhaltung von Normen nur im Moment der Ansprache. In der Menschenmenge waren Betroffene infolge der absoluten Unterzahl der

Außenkräfte nicht zur Befolgung der Anweisungen bereit. Ob die Außenkräfte ernstgenommen wurden, hing somit von der ausreichenden Personenstärke ab. Weitere Gründe standen einer Durchsetzung der Schutzmaßnahmen entgegen:

„Wenn es um Legitimation geht, darf man [...] nicht nur immer auf die Bürgerinnen und Bürger bei der Legitimation schauen, sondern muss auch auf diejenigen schauen, und da ist auch die Legitimation wichtig, die es durchsetzen, und wenn die den Glauben daran verlieren, dass das sinnvoll ist, was sie tun, dann machen die das auch nicht mehr“ (#06).

Während am Pandemieanfang strikte Schutzmaßnahmen zu deren Eindämmung sowohl in der Bevölkerung als auch unter den mit deren Durchsetzung befassten Bediensteten auf Akzeptanz stießen, büßten die Schutzmaßnahmen im Verlauf der Pandemie angesichts zunehmender unterschiedlicher Auffassungen und Strategien im Umgang mit dem SARS-CoV-2-Virus an Legitimität ein (dazu auch Biermann/Kaufmann und Kohler in diesem Band). Die abnehmende Legitimität ging unter den Vollzugskräften mit einem wachsenden Unwillen einher, bei Verstößen gegen die Schutzmaßnahmen einzugreifen. Unabhängig hiervon ließen sich administrative Verzögerungen während der Pandemie innerhalb der „klassischen“ Verwaltung beobachten:

„Da ist so eine Verwaltung, so ein Riesentanker [...]. Und flexibel und schnell reagieren ist nicht. [...] Klassische Verwaltung, glaube ich, ist einfach - wird nie so flexibel sein können, wie man es in so einer Krise dann am Ende des Tages braucht, weil Verwaltung halt auch Prozesse sozusagen abarbeitet, die einfach eine gewisse Ordentlichkeit [...] oder wie auch immer voraussetzen, teilweise ja auch gesetzlich vorgegeben. [...] um Sachen flexibler zu machen, müssten auch teilweise quasi Revisionsgeschichten gelockert werden können [...] Oder wirklich, dass man dann auch Mal sagt: "Okay das interessiert uns jetzt einfach für die nächsten vier Jahre nicht und danach machen wir einen Haken dahinter und ab dem Zeitpunkt X geht es bitte wieder geordnet weiter." Dann könnten viele Sachen sicherlich schon flexibler gehandhabt werden, aber in dem Moment, wo man mir sagt: "Entschuldigung, wenn du das nicht ordentlich abrechnest, dann bist du die längste Zeit Referent gewesen.", werden manche Sachen einfach sicherlich - wird man darauf bestehen, dass der Verwaltungsakt ordentlich abgearbeitet worden ist, weil sonst kommt die Revision [...]" (#15).

Das regelkonforme Verwaltungshandeln gilt hier als Hemmnis für die Bekämpfung der Krise, da das starre und behäbige Regularium der in der Krise

notwendigen Flexibilität und Schnelligkeit zuwiderläuft. Regelwidrigkeiten im pro-organisationalen Interesse der Krisenbewältigung finden daher keine Anerkennung im Verwaltungsapparat, vielmehr droht bei Aufdeckung ein Revisionsverfahren mit gravierenden persönlichen Konsequenzen für die weitere berufliche Zukunft. Die festgefahrenen und etablierten Verwaltungsstrukturen torpedieren demzufolge ein adäquates und anders funktionierendes Krisenmanagement, das hiernach Regelabweichungen voraussetzt. Neben der möglichen Revision spielt die Rechtsprechung im Umgang mit der Krise im Nachhinein eine wichtige Rolle:

„Aber im Nachgang hatte ich [...] in einem Untersuchungsausschuss mein Handeln zu rechtfertigen und die Entscheidungen, an denen ich mitgewirkt habe, sind jetzt [...] nachträglich auch vor Verwaltungsgerichten [...] nochmal entschieden worden. [...] Und im Übrigen auch das Thema der Verwaltungsgerichte, die jetzt ja entschieden hatten, dass eine gewisse Entscheidung unverhältnismäßig war. Da ist es natürlich auch schwierig, wenn man nicht in der Situation steckt im Nachhinein dann, oder ist es relativ einfach festzustellen, ist eine Sache verhältnismäßig oder unverhältnismäßig, wenn man nicht in der Situation als solche steckt“ (#18).

Während das Handeln in der Pandemie als rechtmäßig erscheint, können es ex post Untersuchungsausschüsse oder Gerichte anders bewerten. Die nachträgliche Beurteilung als nicht rechtmäßiges Handeln konfrontiert die Krisenakteure mit einer weiteren Unsicherheit, die zu den ohnehin bestehenden Unsicherheiten des Krisenmanagements in der Akutphase hinzukommt (s. auch Harmsen/Hennen in diesem Band). Kennzeichen der Coronapandemie war die Ungewissheit über das Ausmaß der zu vermeidenden Primär- und Sekundäreffekte wie auch über die Messbarkeit der diesbezüglichen Präventionserfolge. Angesichts des bis dahin unbekannten SARS-CoV-2 Virus fielen Entscheidungen zu Beginn mit wenig oder gar keinem Wissen. Dennoch gingen mit dem Erkenntniszuwachs im Laufe der Zeit weitere Unsicherheiten wie im Kontext von Virusmutationen und der Wirksamkeit der Impfungen einher, mit denen sich immer die Frage nach dem rechtmäßigen und verhältnismäßigen Krisenmanagement auftat.

Insgesamt lässt sich ersehen, dass viele der exemplarisch dargestellten Regelabweichungen aus Unwissenheit erfolgten. In einigen Fällen kommt auch Fahrlässigkeit oder Vorsatz in den beschriebenen Handlungen und Entscheidungen zum Ausdruck. In diesem Rahmen handelt es sich um pro-organisationale

Regelabweichungen, um mit der besonderen Ausnahmesituation der Coronapandemie und ihren Anforderungen zu ihrer Bewältigung zurechtzukommen. Diese Regelabweichungen resultierten hauptsächlich aus den unter Zeitdruck entstandenen und überhastet erlassenen Rechtsverordnungen und den damit einhergehenden Änderungen. Das anzuwendende Recht zeichnete eine Reihe von Unzulänglichkeiten aus, die ihre Implementierung erschwerten bzw. verunmöglichten. Die Vorschriften galten als schwer verständlich, zu kompliziert, zu nuanciert, sinnlos, praxisuntauglich und/oder widersprüchlich. In der Anwendung fehlte mitunter die fachliche Qualifikation zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung oder Rechtskenntnisse, um den jeweils aktuellen Rechtsstand zu verinnerlichen und die geltenden Vorgaben durchzusetzen. Gegen Ende der Pandemie zeigte sich ein Legitimitätsverlust bzgl. der Schutzmaßnahmen unter Vollzugskräften, was eine deutlich laxere Verfolgung mit einer Beschränkung auf schwerwiegende Verstöße zur Folge hatte. Da es sich bei Verstößen gegen Schutzmaßnahmen meist um Ordnungswidrigkeiten handelte, kam hier das Opportunitätsprinzip zum Tragen, das ein Entschließungsermessen bei der Verfolgung einräumt. In der freiheitlich demokratischen Grundordnung gewährleisten Gerichte und Untersuchungsausschüsse ex post die überragend wichtige Rechtsstaatlichkeit. Im Fall der Anrufung von Gerichten oder der Einrichtung eines Untersuchungsausschusses schwebte gewissermaßen ein „Damoklesschwert“ über den Krisenakteur:innen, denn sie wussten bis zur Entscheidung oder zum Abschluss der Untersuchung nicht, ob die von ihnen getroffene Entscheidung verhältnismäßig und damit rechtmäßig war. Die beschriebenen Regelabweichungen während der Pandemiebewältigung bewegen sich im breiten Kontext der „brauchbaren Illegalität“, um die Funktionsfähigkeit von Organisationen unter den besonderen Bedingungen der Krise aufrechtzuerhalten. Im Gegensatz dazu symbolisiert die Metapher vom Riesentanker Dysfunktionalität wegen Rechtskonformität, weil es an der erforderlichen Flexibilität und Kreativität im Krisenmanagement fehlt.

4.2. Typologie des pro-organisationalen *Task-Related Rule-Breaking Behavior*

4.2.1. Dilemma-Konstellationen

Die fünffache, explorative Typologie zu polizeilicher pro-organisationaler Devianz von Zum Bruch (2019: 145 ff.) beruht auf Dilemma-Konstellationen. Diese Dilemmata gehen sowohl auf Mittel-Ziel-Konflikte als auch *Lose-Lose*-

Situationen zurück. In der vorliegenden Studie zeigen sich bspw. Mittel-Ziel-Konflikte aus der Aufgabenüberlast, da zu den regelmäßigen Arbeiten pandemiebezogene hinzukamen. Die notwendige Aufgabenpriorisierung fiel regelmäßig zu Ungunsten der originär zu erledigenden Tätigkeiten aus: „Also unsere eigentliche Arbeit haben wir nicht mehr gemacht“ (#23). Die Vernachlässigung der Alltagsaufgaben wirkte sich negativ aus und erforderte massive und langandauernde Anstrengungen zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands:

„Wir haben bestimmte Bereiche einfach aus dem Auge verloren in der Krise, auch in meinem Ordnungsamt, und dann hatten wir plötzlich Sodom und Gomorrha. Wir haben es gar nicht so richtig gemerkt und [...] dann [...] haben wir Monate gebraucht, um das wiederaufzuarbeiten“ (#06).

In Lose-Lose-Situationen erscheinen Regelabweichungen in konkreten Situationen aufgrund der bestehenden Entscheidungsnotwendigkeit mangels eindeutig zulässiger Handlungsalternativen unausweichlich (Zum Bruch 2019: 85): „[...] letztlich haben wir ja auch nicht gewusst, was wir machen sollen.“ (#23). Um die Pandemie mit dem bis dahin unbekannten Covid-19-Virus zu bekämpfen, mussten Behörden Entscheidungen treffen:

„[...] dieses Handeln am unbekannten Fall, [...] und dann muss man irgendwann mal festlegen, was man haben möchte, was man für zumutbar empfindet, was verhältnismäßig ist, und das hat uns ja auch vor diese Schwierigkeiten immer gestellt, dass wir keinen Vergleichsfall hatten. Wir hatten niemand, den wir fragen konnten, ist das jetzt so richtig, ist das angemessen, sondern das war immer nur ein Handeln im Rahmen der Verhältnismäßigkeit“ (#19).

Der Erhalt der administrativen Handlungsfähigkeit erforderte Entscheidungsfreudigkeit. Aufgrund der unklaren, rechtlichen Situation und der damit verbundenen Handlungsunsicherheit entschieden mitunter Führungskräfte über Angelegenheiten, ohne zu wissen, ob sie überhaupt zuständig waren. Die mögliche Regelabweichung nahmen die entscheidenden Personen für eine funktionierende Verwaltung in Kauf. Diese Personen wussten aber nicht, ob sie „je nach dem weiteren Verlauf der Situation und je nach den darüber Urteilenden, [...] sie sowohl mit positiven als auch mit negativen Sanktionen rechnen [mussten]“ (Zum Bruch 2019: 85).

Aus dem Datenmaterial ergibt sich die nachstehend abgewandelte und für akute Krisen ergänzte Typologie mit sechs Typen von pro-organisationalem *Task-Related Rule-Breaking Behavior* in BOS und Verwaltung. Diese sechs

Typen agieren i. S. d. Organisation, um deren Funktionstüchtigkeit aufrechtzuerhalten und deren Zielsetzungen zu erreichen.

4.2.2. Vier Typen nach Zum Bruch

Die vier Typen von pro-organisationalem *Task-Related Rule-Breaking Behavior* umfassen pragmatische, kompensierende, outputorientierte und angeordnete Regelabweichungen.

Pragmatische Regelabweichungen. Die ständigen Rechtsänderungen in rascher Abfolge verursachten einen hohen Implementationsaufwand in kürzester Zeit und zogen pragmatische Regelabweichungen nach sich. Um die Neuerungen in der Praxis umzusetzen, bedurfte es der allgemeinverständlichen und übersichtlichen Aufbereitung der Änderungen. Insbesondere für Bedienstete im Außendienst waren diese schriftlichen Briefings wichtig für eine einheitliche und rechtsverbindliche Durchsetzung gegenüber Bürger:innen, die gegen die aktuell geltenden Vorschriften verstießen. Diese Zusammenfassungen erstellten aber nicht unbedingt die jeweiligen Rechtsabteilungen der BOS und Verwaltung, sondern mitunter Vorgesetzte der Außendienstbediensteten, die über Rechtskenntnisse ohne Jurastudium verfügten. Daher fand in der Anfangsphase vor Herausgabe von Briefings an die Vollzugskräfte eine rechtliche Überprüfung statt:

„Am Anfang hat man das dann noch geprüft, was ich gemacht habe. Dann haben die das an das Präsidium geschickt, die haben das dann vier Tage überprüft, dann habe ich die neue Version geschickt. Ich habe natürlich hintenrum das direkt an die Reviere durchgestochen, weil ich gedacht habe, es bringt uns alles nichts [...]“ (#05).

Die unautorisierte Herausgabe vor Abschluss der rechtlichen Überprüfung stellt sich als pragmatische Regelabweichung dar, die dem Außendienst in der viertägigen Zwischenphase Orientierung und Rechtssicherheit für die Durchsetzung des neuen Rechts gab. Diese pragmatische Regelabweichung diente der Vereinheitlichung der Rechtsanwendung, verlieh den in Kraft getretenen Schutzmaßnahmen praktische Wirksamkeit bei der Verfolgung von Verstößen und stärkte vermutlich auch die Legitimitätswahrnehmung der betroffenen Bevölkerung, indem die Außenkräfte das Wissen um die Rechtsänderungen vermitteln und das neue Recht durchsetzen konnten.

Kompensierende Regelabweichungen. Die pauschale Geltung der Schutzmaßnahmen erwies sich insbesondere für vulnerable Gruppen als kaum

praktikabel und führte zu kompensierenden Regelabweichungen. Zum Beispiel machte der verbindliche Mundnasenschutz die Kommunikation zwischen Gehörlosen unmöglich und beinhaltete eine in Bezug auf die Durchschnittsbevölkerung unvergleichliche Härte. So sah eine Kommune von der Einhaltung dieser einschneidenden Beschränkung ab, indem Gehörlose in ihrem sozialen Umfeld „keine Maske tragen“ (#11) mussten und zum Abstandhalten aufgerufen wurden. Während diese Vorgehensweise in Abstimmung mit Politik und Wissenschaft als Ausnahme von der Regel anerkannt war und nicht unter kompensierende Regelabweichungen fällt, finden sich solche im Umgang mit marginalisierten Gruppen:

„[...] die [Obdachlosen] haben da ihr Lager aufgebaut. Die sind da schon immer. Und jetzt müssen die da theoretisch Maske tragen und dürfen da theoretisch keinen Alkohol trinken. So, jetzt kann man aber schlecht zu einem Obdachlosen sagen [...], dass man sich nicht draußen aufhalten darf ohne Grund. Da kann ich schlecht zu einem Obdachlosen sagen: "Ja [...] jetzt gehen Sie Mal nach Hause." Weil wohin soll er denn? Auch bei den Alkoholsüchtigen: Die brauchen ihren Alkohol“ (#22).

Die interviewten Vollzugskräfte duldeten folglich Verstöße gegen das Maskentragegebot und Alkoholkonsumverbot mit Rücksicht auf prekäre soziale Lebensumstände und Alkoholsucht. Sie brachten Verständnis für die spezifische Lebenssituation von Obdachlosen auf und verzichteten deswegen auf die Durchsetzung der Schutzmaßnahmen i. S. v. kompensierenden Regelabweichungen. Demzufolge handelt es sich um eine Privilegierung einer marginalisierten Gruppe, die in der Bevölkerung nicht durchweg auf Akzeptanz stieß: „Natürlich stößt das dann auch wieder auf Unverständnis“ (#22).

Outputorientierte Regelabweichungen. In der Pandemie stand der Schutz der Gesundheit und des Lebens der Bevölkerung im Vordergrund. Die Maßnahmen richteten sich auf die Kontrolle der Ausbreitung der Virusinfektionen durch vielfältige und wechselnde Schutzmaßnahmen sowie die Erreichung einer Basisimmunität in der Bevölkerung, um eine Normalisierung der Virusinfektion herbeizuführen und Corona-Erkrankungen in den bestehenden Kanon von Infektionskrankheiten einzureihen. An diesen Zielsetzungen orientierten sich outputorientierte Regelabweichungen. Den Erfolg dieser Zielsetzungen bildeten bspw. Test- oder Impfzentren ab, die zum einen Informationen über die Verbreitung von Coronainfektionen und zum anderen über den Grad der Immunisierung in der Bevölkerung lieferten. Die Einrichtung von Impfzentren ermöglichte die

Impfung vieler Menschen in einem überschaubaren Zeitraum. Als die Impfbereitschaft nachließ, wurde versucht diese durch Impfanreize zu erhöhen:

„Wir haben zum Beispiel eine Impfkation gemacht, hier bei uns im Zentrum da / Das war einer unserer stärksten Tage, wo wir die meisten Impfungen hatten. Dann ging es eigentlich wieder zurück. Da haben wir eine Star Wars Gruppe mit ran geholt. Also hatten da alle Star Wars Stars, die halt so unterwegs waren. Die waren den ganzen Tag bei uns am Zentrum, da hatten wir einen Riesenandrang. [...] Da war aber dann wieder, sage ich mal, die rechtliche Problematik, wir hätten es eigentlich nie machen dürfen“ (#11).

Als ein Anreiz, der Teile der Bevölkerung überaus erfolgreich zur Impfung gegen den SARS-CoV-2 Virus aktivierte, erwies sich der Aktionstag des vorstehenden Impfzentrums mit Figuren aus einem sehr beliebten Film. Mit dem Aktionstag (über-)erfüllte zwar das Impfzentrum die Zielsetzung, möglichst viele Menschen zur Impfung zu bewegen, doch enthielt das Gesetz hierfür keine Öffnungsklausel. Dieses bewusst gesetzwidrige Verhalten fällt unter outputorientierte Regelabweichungen. Entsprechend dem Mittel-Ziel-Konflikt stand der Normverstoß im Einklang mit der Zielsetzung des Impfzentrums, aber nicht das gewählte Mittel.

Angeordnete Regelabweichungen. In Krisen ohne (hinlänglichem) Drehbuch für die Exekutive liegt für alle ausführenden Akteur:innen die Gefahr von aufgabenbezogenen Normbrüchen auf der Hand, denn die sich zuspitzende bzw. akute Krisenlage erfordert prompte und situationsgerechte Reaktionen, für die Führungspersonen i. S. v. angeordneten Regelabweichungen Verantwortung übernehmen können. Dies gilt insbesondere für die Bewältigung neuartiger und anhaltender Krisensituationen wie die Coronapandemie oder die Geflüchtetenbewegung von 2015:

„Du musst Verantwortung übernehmen und das musst du denen zeigen, dass am Ende du bereit bist, gehängt zu werden, wenn es schief geht.“ Und dann bin ich hingegangen und hab mir alle Bauakten zu diesen Zeltdörfern geben lassen und hab auf jeder Seite unterschrieben. Ich habe 4 000 Seiten in einer Nacht unterschrieben. Ich habe also die Verantwortung für all das übernommen, was die entscheiden, was sonst völlig außerhalb deren normaler Tätigkeit war. [...] oben muss derjenige stehen, der sagt, und ich übernehme nachher auch die juristische Verantwortung für das, was hier in diesem Krisenstab geschieht“ (#06).

Die Errichtung von Zeltdörfern für eine Kommune involvierte eine Vielzahl von unterschiedlichen Akteur:innen, die damit konfrontiert waren, Arbeiten zu erledigen, die nicht zu ihrem normalen Arbeitsrepertoire gehörten und Improvisation wie auch Kreativität erforderten. Die beiden zuletzt erwähnten Merkmale implizieren die Erfüllung von ungewohnten, neuen und bislang noch nicht ausgeführten Tätigkeiten. Die Ausführung solcher Arbeiten impliziert eine höhere Fehleranfälligkeit und birgt das Risiko von zivil- und strafrechtlichen Folgen, was die Akteur:innen im vorliegenden Fall nicht eingehen wollten. Die entscheidende Weichenstellung für den Bau bildete die rechtliche Verantwortungsübernahme durch den:die zeichnungsbefugte:n Vertreter:in der Kommune und die damit einhergehende Freistellung der Ausführenden. Diese Verantwortungsübernahme schloss angeordnete Regelabweichungen als Voraussetzung für die Durchführung des Bauvorhabens ein.

4.2.3. Zwei Typen im Rahmen der Bewältigung von Krisen

Die zuvor dargelegten angeordneten Regelabweichungen scheinen insbesondere in Krisenphasen Bedeutung zu entfalten. Aus den Interviews ergeben sich mit altruistischen und teammotivierenden Regelabweichungen zwei weitere Typen, die im pro-organisationalen Krisenmanagement hervorgetreten sind.

Altruistische Regelabweichungen. Altruismus impliziert selbstloses Handeln für andere, ohne eigene Vorteile hieraus zu erwarten.⁶ Dabei handelt es sich um ein oft beobachtetes soziales, aber ebenso vielschichtiges und mehrdimensionales Phänomen, das als „ein zentrales Element der Krisenbewältigung“⁷ gilt. Die Forschung zu Altruismus in Akutkrisen zeigt eine beträchtliche Zunahme heterogener selbstloser Verhaltensweisen (z. B. Freiwilligendienste, Spendenbereitschaft), die sich nicht nur in spontaner und vorübergehender Akuthilfe erschöpfen, sondern zuweilen in organisierte und anhaltende Hilfesysteme münden (Penner et al. 2005: 377 f.). Das altruistische Spezifikum der Coronapandemie äußerte sich in einem „*Public Good Altruism*“, das sich durch individuelles

⁶ Pazer, Sora (2024): Altruismus in Krisenzeiten: Selbstlosigkeit in Krisenzeiten, Pandemien und Katastrophen unter <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/96522> [zuletzt zugegriffen am 30.01.2025].

⁷ Pazer, Sora (2024): Altruismus in Krisenzeiten: Selbstlosigkeit in Krisenzeiten, Pandemien und Katastrophen unter <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/96522> [zuletzt zugegriffen am 30.01.2025].

Handeln für die Allgemeinheit ohne einen klaren oder langfristig zu erwartenden persönlichen Benefit auszeichnete.⁸ Altruismus als prosoziales Verhalten zum Wohle der Gesellschaft lässt sich auf den Altruismus während der Arbeit als proorganisational verstehen, wenn die altruistische Person die Funktionstüchtigkeit der Organisation gewährleisten und die Bewältigung der Krise durch den selbstlosen Einsatz vorantreiben möchte:

„Und das, was fehlt, sind halt Pausenzeiten [...], weil es halt personell nicht hingehauen hat. [I]ch habe eigentlich die ersten drei Monate der Pandemie [...] auf der Wache verbracht. Also [...] wir haben morgens um 6:00 die erste Sitzung gehabt, dann ging es abends meistens bis 22, 23:00. Bis meine Frau irgendwann gesagt hat: „Hör mal, das ist jetzt total blöd, du kommst immer mitten in der Nacht nach Hause und fährst schon total [früh] weg.“ [...] Dann war das irgendwann so, dass ich da wirklich auf der Wache geschlafen habe und die Pandemie drei Monate von da aus dann praktisch nur in dieser Pandemie gearbeitet [habe]“ (#11).

Die erste Pandemiephase forderte dem mit der Bekämpfung befassten Personal einen unermüdlichen Arbeitseinsatz ab, der auf Pausenzeiten und Wochenenden bzw. Feiertage keine Rücksicht nahm. Die Dauerbeanspruchung rund um die Uhr ging auf den dort herrschenden Personalmangel zurück. Wegen der langen Arbeitszeiten verlegte der Interviewte im ehelichen Einvernehmen seine Schlafstätte für drei Monate an seinen Arbeitsplatz. In dieser langen Zeit verzichtete er gänzlich auf sein Privatleben und entspannende Freizeitaktivitäten. Er widmete sich vollends der Bewältigung der Pandemie, indem er versuchte, durch permanente Präsenz, die fehlenden personellen Ressourcen zu kompensieren. Diesen unermüdlichen Arbeitseifer durfte der Arbeitgebende weder erwarten noch in diesem Ausmaß abverlangen. Obwohl es Dienstanordnungen zum Überschreiten der Arbeitszeiten während der Pandemie gab, verstieß das selbstlose monatelange Engagement gegen arbeitsrechtliche Ruhezeiten und Obergrenzen von Arbeitszeiten. Diese altruistischen Regelabweichungen stellten jedoch die Funktionstüchtigkeit von BOS und Verwaltung zur Krisenbewältigung sicher.

Teammotivierende Regelabweichungen weisen Parallelen zu den hier nicht thematisierten kollegialen Regelabweichungen auf. Kurzgefasst, heißt

⁸ Pazer, Sora (2024): Altruismus in Krisenzeiten: Selbstlosigkeit in Krisenzeiten, Pandemien und Katastrophen unter <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/96522> [zuletzt zugegriffen am 30.01.2025].

Kollegialität zusammenarbeitendes Verhalten und Friedfertigkeit am Arbeitsplatz; dementsprechend zeugt ein positives Arbeitsklima auch von Kollegialität bei der Arbeit.⁹ Dem hier zugrunde liegenden Verständnis ist die Teammotivierung vorgelagert, um Teambuilding, Betriebsatmosphäre und damit Kollegialität zu fördern. Desgleichen dient die Teammotivierung der Identifikation mit der Organisation und den Arbeitsaufgaben sowie der Aufrechterhaltung der Arbeitsmotivation und der Stärkung des Durchhaltevermögens in langandauernden Krisen wie der Coronapandemie:

„Wir haben auch von denen 30 000 Liter Schnaps und Alkohol 200 Liter abgezweigt und haben unseren eigenen Corona-Gin gebastelt und haben noch Gartenkräuter eingesammelt und haben es mal zusammengemischt. Aber das gehört dann auch dazu, das sind so diese Späße am Rande, die aber nachher dieses Team zusammenhalten und dann laufen die in eine Richtung und zwar stramm vorneweg. Also, das ist das, was es nachher ausmacht. Das Team ist das A und O [...]“ (#09).

Die Bewältigung von langanhaltenden Krisensituationen erfordert Teamgeist und Zusammengehörigkeitsgefühl. Den Zusammenhalt erzeugten jedoch nicht allein die andauernde Zusammenarbeit, sondern auch gemeinsame Gruppenerlebnisse abseits der zu erledigenden Arbeit in der Krise. Hierzu gehörten ebenfalls teammotivierende Regelabweichungen wie vorliegend die Unterschlagung einer kleinen Menge von Alkohol für die Destillation von „Corona-Gin“. Neben dem Zusammenhalt des Teams dienten diese teammotivierenden Regelabweichungen sowohl der Herstellung von *Commitment* zu Vorgesetzten und Kolleg:innen als auch von teamorientierter Einsatzbereitschaft in der Krise mit der damit verknüpften besonderen Beanspruchung.

⁹ Müller, Sascha (01.02.2012): Was ist eigentlich Kollegialität unter <https://uni.de/re-daktion/was-ist-eigentlich-kollegialitaet> [zuletzt zugegriffen am 30.01.2025].

5. Schlussbemerkungen

Die Bewältigung von örtlich und zeitlich entgrenzten Krisen überstrapaziert vielfach das föderale Krisenmanagement. In diesem Kontext sind Krisen als „ein Prozess sozialer Aushandlung“ (Haverkamp et al. 2024: 22) in verschiedenen Bezugssystemen mit ihren Eigenlogiken (Behörden, Krankenhäuser, Hilfsorganisationen usw.) zu verstehen. Allerdings tritt in BOS und Kommunen der Aushandlungsprozess bei entgrenzten Krisen wegen ihrer globalen Dimension zurück, so dass der Fokus auf den lokalen Auswirkungen der entgrenzten Krise, d. h. der operationalen Krisenbewältigung vor Ort, liegt (Haverkamp et al. 2024: 33). Überforderung mit der Krisenbewältigung lässt sich nicht nur auf kommunaler Ebene, sondern auch auf der Länder- und Bundesebene beobachten. Denn in der insbesondere unvorhergesehenen und neuartigen Krise schlägt zuvörderst die Stunde der Exekutive, wenngleich Legislative und Judikative ebenfalls einem Stresstest unterliegen (Haverkamp et al. 2024: 24). Der Gesetzgeber ist gefordert, für sog. „schwarze Schwäne“¹⁰ (Taleb 2008) ein abstrakt-generelles Normengerüst zur Verfügung zu stellen, jedoch ohne die konkreten und einzelfallbezogenen Rahmenbedingungen einer solchen Krise zu kennen und damit rechtlich ausfüllen zu können. Aber: Je höher das rechtliche Abstraktionsniveau ausfällt, desto „mehr verlagert sich die Legitimationsaufgabe auf die gesetzesausführenden Stellen, welche unbestimmte Rechtsbegriffe konkretisieren oder Ermessen handhaben müssen“ (Haverkamp et al. 2024: 25).

Exemplarisch lässt sich an der Coronapandemie die lückenhafte Gesetzgebung auf diesem Gebiet und die gewaltige Legitimationslast auf den Exekutivorganen veranschaulichen (Klei/Mejia Heim in diesem Band). Auf kommunaler Ebene bedeutete die Legitimationslast einen Spagat, da die Ausfüllung der rechtlichen Gestaltungsräume mit weiteren kommunalen Aufgaben kumulierte und sich in den von Kommunen mannigfach erlassenen Allgemeinverfügungen die sonst getrennten Funktionen der Rechtsetzung, Durchsetzung und Rechtfertigung verbanden. Infolgedessen war die komplexe Frage nach der Legitimation der darin enthaltenen Schutzmaßnahmen in den mit der Rechtsetzung beschäftigten Köpfen auf kommunaler Ebene omnipräsent. Die fachspezifische Unkenntnis über den neuartigen SARS-CoV-2 Virus bedeutete in der Anfangsphase ein evidenzloses Handeln in Ungewissheit und unter Zeitdruck, aber auch die

¹⁰ Äußerst seltene und nicht prognostizierbare Ausnahmeereignisse.

gewonnenen Erkenntnisse standen mit Blick auf die Virusmutationen und Behandlungsmöglichkeiten unentwegt auf dem Prüfstand.

Der sich hieraus ergebende, fortwährende Entscheidungs- und Handlungsdruck in Zeitnot lässt eine gewisse Fehleranfälligkeit und Regelabweichungen bei der Anwendung und Durchsetzung von Neuregelungen durch Akteur:innen von BOS, Verwaltung und Organisationen erwarten. Vor allem stellt sich die Frage nach dem Vorkommen von Regelabweichungen, die die Akteur:innen als system-erhaltend bzw. systemfördernd begreifen. Solche pro-organisationalen Regelverstöße erfasst das Konzept der organisationalen Devianz, wenn sie bewusst und häufiger zur (vermeintlichen) Zielerreichung der Organisation aufgrund von nicht festgehaltenen und informellen Handlungs- und Deutungsmustern geschehen. Bereits in „normalen“ Zeiten lassen sich pro-organisationale Regelabweichungen der in Deutschland spärlichen Forschung zufolge beobachten, so dass diese in langanhaltenden Krisen zu erwarten sind. Allerdings erwies sich das Konzept der organisationalen Devianz in der vorliegenden explorativen Studie als zu eng und erfasste nur wenige Fallkonstellationen. Demgegenüber fand das weitergehende, ursprünglich für Polizeikräfte entwickelte Konzept des *Task-Related Rule-Breaking Behavior*, welches sich auch auf versehentliche und unbewusste Normbrüche erstreckt, in den Interviews mit den in der Krise tätigen Akteur:innen mehr Bestätigung. Ebenfalls fand sich das Konzept der brauchbaren Illegalität wieder.

Überwiegend beruhten die beispielhaft dargelegten pro-organisationalen Regelverstöße auf Unwissen bzw. wenig Wissen. Mitunter lässt sich fahrlässiges oder gar vorsätzliches Entscheiden oder Handeln beobachten. Die pro-organisationalen Regelabweichungen gingen in der Regel auf die „mit der heißen Nadel gestrickten“ Rechtsverordnungen und -änderungen zurück. Implementationsprobleme bereitete die schwere Verständlichkeit, die zu hohe Komplexität, die Kleinteiligkeit, Sinnlosigkeit, Praxisuntauglichkeit und/oder Widersprüchlichkeit. In der Praxis verursachten bisweilen die mangelnde fachliche Qualifikation Probleme, insbesondere in Bezug auf Rechtskenntnisse, falsche Bescheide und Anzeigen. Je länger die Pandemie dauerte, desto häufiger konzentrierten sich die Außendienste auf die Verfolgung schwerwiegender Rechtsbrüche, was wohl überwiegend im Einklang mit dem Opportunitätsprinzip stand. Zu den vielen krisenbedingten Unsicherheiten gesellte sich aufgrund der ex post Bewertung in einigen Fällen die rechtliche Unsicherheit über die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen und Handlungen.

Im Rahmen einer Typenbildung bot sich eine Anlehnung und Erweiterung der Typologie von Zum Bruch bzgl. pro-organisationalem *Task-Related Rule-Breaking Behavior* an. Aus dem Datenmaterial ließen sich vier der fünf Typen von Zum Bruch identifizieren. Dabei handelt es sich um pragmatische, kompensierende, outputorientierte und angeordnete Regelabweichungen. Pragmatische Regelabweichungen geschahen zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Organisation, um Implementationsprobleme infolge der wöchentlichen und schwer verständlichen Rechtsänderungen zu verringern, eine einheitlichere Rechtsanwendung zu bewerkstelligen und für die Vollzugskräfte Rechtssicherheit zu schaffen. Mithilfe der kompensierenden Regelabweichungen versuchten Interviewte besondere Härten für vulnerable Gruppen im Vergleich zur Durchschnittsbevölkerung abzumildern, indem bspw. marginalisierte Gruppen aus Empathie nicht verfolgt und vertrieben wurden. Outputorientierte Regelabweichungen bezogen sich auf unerlaubte Aktivitäten zur Steigerung der Fallzahlen für den Gesundheitsschutz gegen das SARS-CoV-2 Virus wie vorliegend die Erhöhung der Impfquote. Desgleichen erwiesen sich angeordnete Regelabweichungen durch Vorgesetzte zur Bewältigung von Krisen als wichtig. In Bezug auf die Krisenbewältigung lassen sich dem Datenmaterial mit altruistischen und teammotivierenden Regelabweichungen zwei weitere Typen entnehmen. Altruistische Regelabweichungen basieren auf dem selbstlosen und unermüdlichen Einsatz von Bediensteten, um die funktionale Krisenbewältigung durch die eigene Organisation aufrechtzuerhalten. Schließlich tragen teammotivierende Regelabweichungen dazu bei, in der belastenden und langen Krisenphase Motivation zu schaffen und beizubehalten sowie das Arbeitsklima, die Identifikation mit der Organisation und die Kollegialität zu stärken.

Die angesprochenen pro-organisationalen Regelabweichungen und die Typologie der Regelabweichungen i. S. d. *Task-Related Rule-Breaking Behavior* verdeutlichen, dass wie schon in Normalzeiten Regelabweichungen zu Gunsten der (vermeintlichen) Zielerreichung von Organisationen auftreten. Das Krisenmanagement steht jedoch konträr zu den gewöhnlichen Abläufen in der herkömmlichen Verwaltung, was die Metapher vom „Riesentanker“ einfängt. Die notwendige Entscheidungsfreude, Flexibilität und Kreativität bleiben in den behäbigen und verkrusteten Verwaltungsstrukturen mitunter in der Krise auf der Strecke, zumal auf Fehlern und Unsicherheit beruhende Normbrüche im schlimmsten Fall das berufliche Aus bedeuten können. In diesem Kontext scheint

es bisweilen an einer transparenten Fehlerkultur zu fehlen. Denn Krisenmanagement bedingt in gewissem Maße pro-organisationale Regelverstöße zur Krisenbewältigung angesichts der Fehlbarkeiten des Rechts. Diese breite Grauzone spiegelt sich im Konzept der brauchbaren Illegalität wider. Die Dysfunktionalität der traditionellen Verwaltung lädt zu pro-organisationalen Regelabweichungen in der Krise ein, jedoch kommen diese auch in katastrophenerprobten BOS angesichts der aufgezeigten Problematiken vor. Der Umgang mit pro-organisationalen Regelabweichungen setzt zunächst ein Bewusstsein hierfür voraus, um dann die Frage nach ihrer Zulässigkeit aufzuwerfen. Beurteilungs- und Ermessensspielräume wie auch das Opportunitätsprinzip bei Ordnungswidrigkeiten eröffnen zwar eine größere Spannbreite an regelkonformen Entscheidungen und Handlungen, jedoch bieten sie den Interviews zufolge nicht ausreichend (Rechts-)Sicherheit in Krisen, die durch Ungewissheit, Unwissenheit und Desorientiertheit gekennzeichnet sind. In diesem Kontext würde ein Nachdenken darüber lohnen, ob sich pro-organisationale Regelabweichungen allgemein in eine Resilienzstrategie¹¹ bei Krisen sowie konkret in eine resiliente Organisationskultur integrieren ließen.

Literatur

- Behr, Rafael: Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei, Wiesbaden: Springer VS 2006.
- Bergmann, J.: Corporate Crime, »Kriminalitätstheorie und Organisationssoziologie«, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 99 (2016), S. 3-22.
- Caldero, Michael A./Crank, John P.: Police ethics. The corruption of noble cause, Amsterdam u. a.: Elsevier 2011.
- Campbell, Jamie-Lee/Göriz, Anja S.: Culture Corrupts! A Qualitative Study of Organizational Culture in Corrupt Organizations«, in: Journal of Business Ethics 120 (2014), S. 291-311.
- Dresing, Thorsten/Pehl, Thorsten: Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse. Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende. 8. Aufl., Marburg: Eigenverlag 2018.

¹¹ Näher hierzu Bundesministerium des Innern und für Heimat (2024): Umsetzungsplan der Deutschen Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen unter https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Nationale-Kontaktstelle-Sendai-Rahmenwerk/Resilienzstrategie/resilienz-strategie_node.html [zuletzt zugegriffen am 03.02.2025].

- Ermann, M. David/Lundman, Richard J.: »Deviant acts by complex organizations: Deviance and social control at the organizational level of analysis«, in: *The Sociological Quarterly*, 19 (1978), S. 55-67.
- Harrison, Bob: »Noble cause corruption and the police ethics«, in: *FBI Law Enforcement* 68 (1999), S. 1-7.
- Haverkamp, Rita/Gusy, Christoph/Harmsen, Tjorven: »Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive«, in: Marks/Heinzelmann/Wollinger (Hg.): *Krisen und Prävention. Ausgewählte Beiträge des 28. Deutschen Präventionstages* (2024), S. 19-37.
- Heiser, Patrick: *Meilensteine der qualitativen Sozialforschung. Eine Einführung entlang klassischer Studien*. 2. Aufl., Wiesbaden: Springer VS 2024.
- Kleinig, John: »Rethinking noble cause corruption«, in: *International Journal of Police Science and Management* 4 (2002), S. 287-314.
- Klinkhammer, J.: »On the dark side of the code: Organizational challenges to an effective anti-corruption strategy«, in: *Crime, Law and Social Change* 60 (2013), S. 191-208.
- Kretschmann, Andrea: *Strukturen und Kontexte rechtskonformen Polizeihandelns – Eine qualitative Untersuchung zur Rechtsbindung am Beispiel des Streifendienstes der Polizei Niedersachsen*, Nienburg: Institut für Kriminalitäts- und Sicherheitsforschung 2023.
- Kühl, S.: *Brauchbare Illegalität. Vom Nutzen des Regelbruchs in Organisationen*, Frankfurt am Main: Campus 2020.
- Luhmann, Niklas: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin: Duncker & Humblot 1964.
- Mayring, Philipp: *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. 12. Aufl., Weinheim: Beltz Juventa 2015.
- Mellin, Sebastian: »Pro-organisationale Devianz in der Polizei. Eine empirische Untersuchung zum Auftreten und zu den Erscheinungsformen von Regelverstößen in der Polizei«, in: Vera/Ritsert (Hg.): *Organisationales Lernen in der Polizei. Empirische Studien* (2024), S. 115-168.
- Palmer, Donald: »The new perspective on organizational wrongdoing«, in: *California Management Review* 56 (2013), S. 5-24.
- Pazer, Sora: *Altruismus in Krisenzeiten: Selbstlosigkeit in Krisenzeiten, Pandemien und Katastrophen*, 2024.
- Penner, Louis A./Dovidio, John F./Piliavin, Jane A./Schroeder, David A.: »Pro-social behavior: Multilevel perspectives«, in: *Annual Review of Psychology* 56 (2005), S. 365-392.
- Pohlmann, Markus: »How to Analyze Organisational Crime – Theory, Concepts, and Methods«, in: Pohlmann, Markus/Dannecker, Gerhard/Dölling, Dieter/Hermann, Dieter/Höly, Kristina/Trombini, Maria E./Mitra, Subrata K.

- (Hg.), *Organizational Crime. Causes, Explanations and Prevention in a Comparative Perspective* (2023), S. 19-61.
- Pohlmann, Markus/Dannecker, Gerhard/Dölling, Dieter/Hermann, Dieter/Höly, Kristina/Trombini, Maria Eugenia/Mitra, Subrata K. (Hg.): *Organizational Crime. Causes, Explanations and Prevention in a Comparative Perspective*, Wiesbaden: Springer VS 2023.
- Pohlmann, Markus/Bitsch, Kristina/Klinkhammer, Julian: »Personal Gain or Organizational Benefits? How to Explain Active Corruption«, in: *German Law Journal* 17 (2016), S. 73-99.
- Pohlmann, Markus/Höly, Kristina: »Manipulationen in der Transplantationsmedizin. Ein Fall von organisationaler Devianz?«, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 69 (2017), S. 181-207.
- Punch, Maurice: »Police Corruption and its Prevention«, in: *European Journal on Criminal Policy and Research* 8 (2000), S. 301-324.
- Sachverständigenausschuss: *Evaluation der Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der Pandemiepolitik. Bericht des Sachverständigenausschusses nach § 5 Abs. 9 IfSG*, Berlin: Bundesgesundheitsministerium 2022.
- Sharpe, Andrew Neville: »Police performance crime as structurally coerced action«, in: *Policing and Society* 5 (1995), S. 201-220.
- Shover, Neal: »Defining organizational crime«, in: Ermann/Lundman (Hg.), *Corporate and governmental deviance* (1978), S. 37-40.
- Taleb, Nassim Nicholas: *Der Schwarze Schwan. Die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse*. München: Hanser 2008.
- Umphress, Elizabeth E./Bingham, John B.: »When employees do bad things for good rea-sons: Examining unethical pro-organizational behaviors«, in: *Journal Organization Science* 22 (2011), S. 621-640.
- Van Halderen, Robin C./Kolthoff, Emile: »Noble cause corruption revisited: Toward a structured research approach«, in: *Public Integrity* 19 (2017), S. 274-293.
- Zum-Bruch, Elena Isabel: *Polizeiliche pro-organisationale Devianz. Eine Typologie*, Wiesbaden: Springer VS 2019.

Wie lassen sich Notfallmaßnahmen am besten durchsetzen? – Ergebnisse einer Online-Vignettenstudie zur Legitimität von Sicherheitsakteuren während der Corona-Pandemie

*Frederik Kohler**

1. Einleitung

Während der Covid-19-Pandemie verstießen Menschen immer wieder versehentlich oder bewusst gegen die Corona-Schutzmaßnahmen. Im dynamischen und langen Pandemieverlauf änderten sich die Maßnahmen kurzfristig und in rascher Folge. Schon deswegen fiel es der Bevölkerung nicht leicht, auf dem aktuellen Stand zu bleiben; es kam hinzu, dass die neuen Schutzmaßnahmen teilweise schwer verständlich waren oder sich ihr Sinn nicht erschloss. Die Corona-Schutzmaßnahmen wurden von Polizeien, kommunalen Ordnungsdiensten¹ (KOD) und privaten Sicherheitsdiensten durchgesetzt. Dabei waren die Sicherheitsakteure auf die Kooperations- und Befolgungsbereitschaft der Bürger:innen angewiesen. Eine Erklärung für diese Bereitschaft bietet die *Procedural Justice Theory* (PJT). Demnach sind die Menschen zur Einhaltung polizeilicher Anweisungen bereit, wenn sie die Polizei im persönlichen Umgang als verfahrensgerecht und legitim wahrnehmen (Tyler 1990: 117). Dieser Zusammenhang ist empirisch gut belegt (Metaanalyse von Walters/Bolger 2018). Allerdings stellt sich die Frage, ob sich dies auch für Krisenzeiten sowie für KOD und private Sicherheitsdienste beobachten lässt.

Zur Beantwortung dieser Frage dienen Daten von knapp 9.000 Befragten einer in Deutschland durchgeführten Online-Vignettenbefragung. Den Befragten wurden hypothetische Szenarien zur Bewertung vorgelegt, in denen sie gegen typische Corona-Schutzmaßnahmen verstoßen und daher kontrolliert werden. Der

* Der Autor dankt herzlich Prof. Dr. Rita Haverkamp, Inhaberin der Stiftungsprofessur für Kriminalprävention und Risikomanagement an der Eberhard Karls Universität Tübingen, und Prof. Dr. Martin Groß vom Institut für Soziologie der Eberhard Karls Universität Tübingen für wichtige Hinweise.

¹ In vielen deutschen Städten sind kommunale Ordnungsdienste für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und die Gewährleistung von Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit im öffentlichen Raum zuständig. Je nach Bundesland oder Kommune unterscheiden sie sich dabei hinsichtlich ihrer Aufgaben und Befugnisse teils erheblich voneinander (Hennen 2023: 77).

Beitrag gliedert sich dabei wie folgt: Zunächst werden empirische Ergebnisse zur PJT vorgestellt und deren Relevanz für die Pandemie erläutert. Daraufhin wird die Vignettenbefragung beschrieben und die Auswertungsergebnisse dargelegt und diskutiert. Im Fazit stellt sich dann die Frage, wie Sicherheitsakteure Notfallmaßnahmen in langanhaltenden Krisen durchsetzen können, um deren Legitimitätswahrnehmung in der Bevölkerung zu stärken.

2. Die *Procedural Justice Theory* in pandemischen Zeiten

2.1. Erkenntnisse zur Verfahrensgerechtigkeit und Legitimität

Nach der PJT gilt eine Autorität als legitim, wenn sie von den Mitgliedern einer Gesellschaft als berechtigt angesehen wird, Anordnungen zu erteilen und Gesetze durchzusetzen (Sunshine/Tyler 2003: 514). Die Menschen folgen den Anweisungen einer legitimen Autorität nicht primär aus Zwang, sondern freiwillig, weil sie deren Rechtmäßigkeit anerkennen. Als Indikatoren polizeilicher Legitimität gelten häufig erstens die empfundene moralische Verpflichtung, polizeilichen Anweisungen Folge zu leisten, zweitens die Überzeugung, dass die Polizei die eigenen Werte repräsentiert, und drittens dem Vertrauen darauf, dass die Polizei im Interesse der Gemeinschaft handelt (z. B. Madon et al. 2016: 1153). Zahlreiche Studien belegen, dass die Wahrnehmung der Polizei als legitim die Bereitschaft zur Gesetzesbefolgung erhöht (Walters/Bolger 2018: 341).

Die zentrale Quelle polizeilicher Legitimität ist Verfahrensgerechtigkeit (Walters/Bolger 2018: 341). Nach Tyler (1990: 117 f.) zeichnet sich Verfahrensgerechtigkeit durch einen unvoreingenommenen und respektvollen Umgang mit dem polizeilichen Gegenüber aus. Hierzu gehört auch die Möglichkeit für das betroffene Individuum, die eigene Sicht auf die Geschehnisse zu schildern und Neutralität bzw. Transparenz bei der Entscheidungsfindung. Die Polizei handelt als Repräsentantin des Staates und der Gesellschaft und signalisiert ihrem Gegenüber durch eine verfahrensgerechte Interaktion dessen Anerkennung als vollwertiges Mitglied der Gesellschaft (Tyler 1990: 175). Eine verfahrensungerechte Behandlung kann hingegen für die betroffene Person bedeuten, dass sie auch zukünftig keine Anerkennung und Unterstützung von der durch die Polizei repräsentierten Gesellschaft erwarten darf. Diese Wahrnehmung mag die Identifikation mit der Gesellschaft verringern, was wiederum die Kooperationsbereitschaft schmälern kann (Flippin et al. 2019: 653; Tyler 1990: 164). In Deutschland gibt es bislang vergleichsweise wenige Forschungsergebnisse zur PJT, die aber

weitgehend mit den Erkenntnissen aus der internationalen Forschung übereinstimmen (Birkel et al. 2022; Hecker 2019; Sato et al. 2016). Während sich die internationale Forschung zur PJT vor allem auf die Wahrnehmung der polizeilichen Legitimität konzentriert, gestaltete sich die Situation während der Pandemie in Deutschland differenzierter: Neben der Polizei setzten auch KOD und private Sicherheitsdienste die Corona-Schutzmaßnahmen durch, wobei für die KOD bisher kaum empirische Daten (Hennen 2023: 88) und zu privaten Sicherheitsdiensten – soweit bekannt – keine empirischen Daten zur Legitimitätswahrnehmung in Deutschland vorliegen. Der Beitrag berücksichtigt daher auch diese Sicherheitsakteure.

2.2. Verfahrensgerechtigkeit und Legitimität im Kontext der Pandemie

Verfahrensgerechtigkeit dürfte während der Pandemie besonders wichtig gewesen sein, da es leicht zu Verstößen gegen die Corona-Schutzmaßnahmen kam, bspw. wenn jemand die Maske vergessen hatte oder im Laufe der Zeit nicht die aktuellen Änderungen kannte. Infolgedessen waren auch Menschen von konfliktträchtigen Kontrollen betroffen, die gewöhnlich nicht mit der Polizei und anderen Sicherheitsakteuren in Auseinandersetzungen geraten. Diese Personengruppe widersetzte sich eventuell teilweise den Anweisungen von verfahrensungerecht agierenden Sicherheitskräften, weil sie sich in ihrem Selbstbild als gesetzestreue Bürger:innen beschädigt fühlte (Grace 2020: 1046). Im Kontext der Pandemie gibt es internationale empirische Forschung zur Wirkung von Verfahrensgerechtigkeit. Eine australische Online-Befragung in den sozialen Medien (n = 1.595) während des ersten Lockdowns kommt zu dem Ergebnis, dass ein als verfahrensgerecht wahrgenommener Kontakt unter den Befragten Compliance mit den Corona-Schutzmaßnahmen erhöht (McCarthy et al. 2021: 615). Die Ergebnisse deuten zudem darauf hin, dass auch in der Pandemie das Pflichtgefühl zur Unterstützung der Polizei stärker Compliance mit den Corona-Schutzmaßnahmen motiviert als instrumentelle Faktoren wie wahrgenommene Gesundheits- und Sanktionsrisiken (Murphy et al. 2020: 489 f.).

Eine weitere australische Online-Studie in den sozialen Medien (n = 779) untersucht Gründe für die Bereitschaft, der Polizei erweiterte Befugnisse bei der Durchsetzung der Corona-Schutzmaßnahmen einzuräumen (Sargeant et al. 2022: 32). Sie macht als wichtigsten Faktor die wahrgenommene Gesundheitsgefährdung durch das Virus für sich selbst und nahestehende Personen aus, dicht gefolgt

von Verfahrensgerechtigkeit (Sargeant et al. 2022: 32). Ein deutlich schwächerer Faktor für die polizeiliche Befugnisserweiterung war die Wahrnehmung der Polizei als wirksame Akteurin bei der Eindämmung des Virus (Sargeant et al. 2022: 33). Eine zu Beginn der Pandemie in den USA durchgeführte Online-Befragung (n = 1.068) kommt zu dem Ergebnis, dass Befragte, die die Polizei als verfahrensgerecht einschätzten, dieser in Krisenzeiten eher vertrauten und ihr einen größeren Ermessensspielraum bei der Durchsetzung von Corona-Schutzmaßnahmen zubilligten (Nix et al. 2021: 560). Die Sorge um Gesundheitsrisiken für Mitmenschen erweist sich in dieser Studie erneut als wichtiger als Verfahrensgerechtigkeit (Nix et al. 2021: 561). Schließlich sind einer zu Pandemiebeginn in London durchgeführten repräsentativen Befragung (n = 3.201) zufolge Verfahrensgerechtigkeit, die polizeiliche Legitimitätswahrnehmung, und affektive Reaktionen auf polizeiliche Befugnisse bei der Pandemiebekämpfung die stärksten Einflussfaktoren auf die Unterstützung der Polizei (Yesberg et al. 2023: 16 f.). Die beiden instrumentellen Faktoren „wahrgenommene Effektivität der Polizei“ und „Kriminalitätsfurcht“ spielen eine untergeordnete Rolle (Yesberg et al. 2023: 17). Insgesamt sprechen die Forschungsergebnisse für die überragende Bedeutung der Verfahrensgerechtigkeit und Legitimitätswahrnehmung für die Kooperations- und Regelbefolgungsbereitschaft auch im Krisenfall. Aufbauend darauf lautet die erste Hypothese:

H1: Verfahrensgerechtigkeit bei der Durchsetzung der Corona-Schutzmaßnahmen erhöht die Legitimität des involvierten Sicherheitsakteurs.

In bisherigen PJT-Studien zur Pandemie wurden neben der Verfahrensgerechtigkeit als normativem Faktor für Legitimität und Compliance auch verschiedene instrumentelle Faktoren untersucht. Allerdings blieb bislang unberücksichtigt, wie sich eine Anzeige oder der offen kommunizierte Verzicht darauf in Form einer mündlichen Verwarnung auf die Wahrnehmung von Legitimität auswirken. Gerade bei der Durchsetzung teilweise umstrittener Maßnahmen könnte sich eine Anzeige delegitimierend auf die Wahrnehmung der Sicherheitsakteure auswirken. Deswegen bezieht die hier vorgestellte Umfrage diesen instrumentellen Einflussfaktor mit ein. Bereits McLean (2020: 344) untersuchte in seiner Vignettenstudie zu Verkehrskontrollen neben der Verfahrensgerechtigkeit den Effekt einer Anzeige bzw. Verwarnung auf die Legitimitätswahrnehmung. Danach beeinflusst Verfahrensgerechtigkeit die Wahrnehmung von Verteilungsgerechtigkeit

und darüber auch von Legitimität stärker als eine Anzeige bzw. der Verzicht darauf (McLean 2020: 344). Die zweite Hypothese lautet daher:

H2: Der normative Faktor Verfahrensgerechtigkeit beeinflusst die Legitimitätswahrnehmung stärker als der instrumentelle Faktor Anzeige bzw. Verwarnung.

Während der Pandemie wurden verschiedene Corona-Schutzmaßnahmen durchgesetzt, die vermutlich in Abhängigkeit von der Normakzeptanz ebenfalls die Legitimitätswahrnehmung der sie durchsetzenden Sicherheitsakteure beeinflussten. Als bislang vermutlich erste Studie zur PJT berücksichtigt die hier vorgelegte Vignettenstudie auch den Effekt konkreter Corona-Schutzmaßnahmen auf die Legitimitätswahrnehmung der diese durchsetzenden Sicherheitsakteure. Es ist anzunehmen, dass die Schutzmaßnahmen (als überzogen) ablehnenden Personengruppen besonders sensibel auf Verfahrensgerechtigkeit reagieren und rigoros durchgreifende Sicherheitsakteure als besonders illegitim wahrnehmen. Hingegen könnte eine respektvolle und transparente Durchsetzung insbesondere bei der die Schutzmaßnahmen ablehnenden Personengruppe die Legitimitätswahrnehmung stärken. Die hier vorgestellte Umfrageauswertung untersucht daher auch die Normakzeptanz als möglichen Einflussfaktor auf den Wirkungszusammenhang zwischen Verfahrensgerechtigkeit und Legitimitätswahrnehmung.

Aus Forschungsergebnissen ohne Pandemiebezug ergibt sich bereits, dass Verfahrensgerechtigkeit die Bereitschaft zur Normbefolgung insbesondere bei Personen erhöhen kann, die die Legitimität des Rechtssystems insgesamt in Frage stellen (Murphy et al. 2009: 18). Verfahrensungerechtigkeit hingegen stellt nicht nur die Polizei als Hüterin des Gewaltmonopols, sondern auch das von ihr vertretene Recht in Frage (Jackson et al. 2012: 1062 f.). Im Kontext der Pandemie zeigen Forschungsergebnisse, dass ein als verfahrensgerecht wahrgenommener Polizeikontakt unabhängig von der Renitenz der Befragten zu höherer Compliance mit den Corona-Schutzmaßnahmen führte (McCarthy et al. 2021: 615). Die Ergebnisse unterstreichen insgesamt den positiven Effekt von Verfahrensgerechtigkeit gerade auf Personen mit einer ablehnenden und widerständigen Grundhaltung gegenüber dem Staat und Behörden. Die dritte Hypothese lautet daher:

H3: Verfahrensgerechtigkeit hat besonders bei Befragten, die die Corona-Schutzmaßnahmen ablehnen, einen positiven Effekt auf die Legitimitätswahrnehmung der Sicherheitsakteure.

3. Methode und Daten

3.1. Darstellung der Vignettenumfrage

Eine Vignettenumfrage ist ein experimentelles Design, bei dem Befragte unterschiedliche Beschreibungen von Situationen oder Personen (sog. Vignetten) zur Bewertung präsentiert werden (Shamon et al. 2022: 396). Ein wesentlicher Vorteil einer Vignettenumfrage liegt in der Verbindung der hohen internen Validität eines Experiments mit der externen Validität einer Umfrage. Durch die zufällige Zuweisung der Befragten zu den verschiedenen Vignetten können Unterschiede in den Antworten kausal auf die variierenden Ausprägungen der Vignetten zurückgeführt werden (Liebig et al. 2015: 426). Im Vergleich zu klassischen Experimenten können größere Stichproben einbezogen werden und die gleichzeitige Variation mehrerer Vignettenmerkmale vereinfacht die Untersuchung verschiedener potenzieller Einflussfaktoren. Ein weiterer Vorteil ist, dass realitätsnah gestaltete Vignetten die „Komplexität“ von Kontrollsituationen besser abbilden können als klassische Fragebögen (Reineck et al. 2017: 108). Die Szenarien helfen den Befragten, sich in hypothetische Situationen hineinzuversetzen, wodurch nicht nur Einstellungen, sondern auch künftiges Verhalten möglichst konkret und situationsbezogen abgefragt werden. Zudem sind die Forschungsinteressen bei Szenarien weniger gut erkennbar als bei einem klassischen Fragebogen, so dass sich das Risiko sozial erwünschten Antwortverhaltens verringert (Steiner/Atzmüller 2006: 134; Verneuer 2020: 259).

In den Vignetten setzten die Sicherheitsakteure Polizei, KOD und privater Sicherheitsdienst vier verschiedene Corona-Schutzmaßnahmen durch. Bei den Maßnahmen handelte es sich um die Kontaktverbotsregel auf einem öffentlichen Platz, die Maskenpflicht in einem Bahnhof, die 2G-plus-Regel in einem Café² und die Wohnungsregel bei einer Silvesterparty. Die Wohnungsregel setzte nur die Polizei durch, da die KOD grundsätzlich nicht und die privaten Sicherheitsdienste nicht zur Durchsetzung befugt waren. Die Durchsetzung variierte in Bezug auf die vier eingangs erwähnten Dimensionen der Verfahrensgerechtigkeit: Neutralität, Respekt, Mitsprache (der Sicherheitsakteur hörte der kontrollierten Person zu und vermittelt ihr dadurch das Gefühl, dass ihre Perspektive in die Entscheidungsfindung einfließt) und Vertrauenswürdigkeit (der Sicherheitsakteur erklärte sein Handeln und die Maßnahme und zeigte Verständnis) (Solomon

² Zutritt nur erlaubt für Geimpfte und Genesene plus tagesaktuellem negativem Corona-Test oder Booster-Impfung.

2019: 1202 f.).³ Die Sicherheitsakteure setzten die Corona-Schutzmaßnahmen entweder verfahrensgerecht, verfahrensneutral (Kontrollgruppe) oder verfahrensungerecht durch. Zudem unterschieden sich die Vignetten darin, ob der Sicherheitsakteur den Verstoß gegen die jeweilige Maßnahme zur Anzeige brachte oder es bei einer Verwarnung beließ. Schließlich variierten das Geschlecht des Sicherheitsakteurs (männlich/weiblich) und ein sichtbarer Migrationshintergrund des Sicherheitsakteurs, der durch den Namen „Öztürk“ angedeutet wurde.

Mit insgesamt 240 Vignettenvariationen ist diese Umfrage deutlich umfangreicher als die meisten bisherigen Vignettenstudien zur PJT (Metaanalyse von Nivette et al. 2022). Aufgrund der relativ langen Vignetten und der Vielzahl anschließender Fragen wurde den Befragten jeweils nur eine Vignette vorgelegt. Zur Veranschaulichung ist beispielhaft eine Vignette in Abb. 1 dargestellt, in der die Kontaktverbotsregel auf einem öffentlichen Platz von einem Polizeibeamten verfahrensgerecht durchgesetzt wird.

³ Mittelwertvergleiche der Antworten auf vier Items zu den Verfahrensgerechtigkeitsdimensionen stellten sicher, dass die Verfahrensgerechtigkeitsvariationen in den Vignetten wie intendiert wahrgenommen wurden.

Aufgrund eines neuartigen Virus veranlasst die Bundesregierung Schutzmaßnahmen zur Eindämmung. Es wird eine landesweite Kontaktsperre verhängt, die Ansammlungen mit mehr als zwei Personen verbietet. Sie müssen einige wichtige Besorgungen machen und sind deshalb in der Stadt unterwegs. Auf dem Weg treffen Sie auf zwei Bekannte von Ihnen, die Sie lange Zeit nicht gesehen haben. Sie begrüßen einander und es entwickelt sich ein Gespräch. Ein Polizeibeamter (Mitte 30 und in Uniform) beobachtet Sie von Weitem und kommt auf Sie zu. Bei Ihnen angekommen, sagt dieser in die Runde:

„Guten Tag, Müller ist mein Name. Ich spreche Sie an, da Gruppen von mehreren Personen aufgrund der Pandemiemaßnahmen aktuell leider nicht zulässig sind.“

Sie erklären, dass Sie nur kurz fragen wollten, wie es Ihren Bekannten geht. Sie betonen, dass das Aufeinandertreffen nicht geplant war und Sie gleich weitergehen wollten. Dann fragen Sie, wieso das Ganze denn sein muss. Der Polizeibeamte nickt verständnisvoll und antwortet:

„Das verstehe ich. Die aktuelle Situation ist für alle nicht einfach. Allerdings sind die erlassenen Maßnahmen zu Ihrem eigenen Schutz. Damit sollen Virusinfektionen vorgebeugt werden.“

Sie entschuldigen sich und versprechen, weiterzugehen. Der Polizeibeamte verabschiedet sich mit den Worten:

„Für dieses Mal sehe ich von einer Anzeige ab. Achten Sie aber bitte in der nächsten Zeit darauf, sich an die Regelungen zu halten. Ich wünsche Ihnen einen schönen Tag.“

Abbildung 1: Beispielvignette

Nach der Präsentation der Vignette wurden den Befragten u. a. Fragen zur Legitimitätswahrnehmung, zur Akzeptanz der Corona-Schutzmaßnahmen und zu soziodemografischen Merkmalen gestellt. Die Legitimitätswahrnehmung wurde, wie bereits bei Brown/Reisig (2019: 702), über je ein Item zu (1) institutionellem Vertrauen („Der Polizeibeamte aus dem Szenario erscheint mir vertrauenswürdig.“⁴), (2) moralischer Kongruenz („Der Polizeibeamte vertritt Werte, die ich gut und richtig finde.“) und (3) moralischer Verpflichtung zur Befolgung

⁴ Die Items sind an den jeweiligen Sicherheitsakteur im Szenario angepasst.

(„Unabhängig davon, wie ich die Corona-Regelung finde, fühle ich mich innerlich dazu verpflichtet zu tun, was der Polizeibeamte zu mir sagt.“) operationalisiert. Die Antworten wurden auf einer fünfstufigen Skala von „stimme gar nicht zu“ bis „stimme voll zu“ erhoben, ergänzt um die Möglichkeit, „keine Angabe“ zu machen. Die allgemeine Akzeptanz der Corona-Schutzmaßnahmen wurde unabhängig von den Vignetten anhand der folgenden Frage erfasst: „Wenn Sie an die letzten Jahre zurückdenken: Wie bewerten Sie alles in allem die bisher getroffenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie in Deutschland?“. Als Antwortmöglichkeiten standen zur Auswahl „übertrieben“, „eher übertrieben“, „angemessen“, „eher nicht ausreichend“, „nicht ausreichend“ sowie „keine Angabe“.

3.2. Datenerhebung und Stichprobe

Die Datenerhebung fand Anfang 2024 über den Online-Access-Panel-Anbieter Bilendi statt. Die Rücklaufquote lag bei etwa 22 % und das bereinigte Sample umfasst 6.335 Personen im Alter von 18 bis 74 Jahren.⁵ Bei Online-Befragungen gibt es Verzerrungen der Stichprobe, da nicht alle Menschen über einen Internetzugang verfügen und bestimmte Personengruppen eine höhere Registrierungswahrscheinlichkeit für solche Panels haben (Wagner-Schelewsky/Hering 2019: 787). Um trotz dieser Schwierigkeiten eine gewisse Repräsentativität der Stichprobe der 18- bis 74-Jährigen zu erreichen, wurden bevölkerungsrepräsentative Quoten für Alter, Geschlecht, Bildung und Migrationshintergrund verwendet. Jüngere sowie weniger gebildete Befragte sind jedoch etwas unterrepräsentiert. Die Zusammensetzung der Stichprobe lässt sich Tab. 1 entnehmen. Die Studie ist mit ihrem großen und diversen Sample mit teilweise repräsentativen Quoten extern valider als die meisten vorherigen PJT-Studien (Metaanalyse von Nivette et al. 2022). Da es sich um ein experimentelles Design handelt, steht die Repräsentativität der Stichprobe jedoch nicht im Vordergrund.

⁵ Zusätzlich zu den bundesweit rund 6.600 Befragten wurden weitere rund 2.000 Personen in ausgewählten Großstädten befragt. Für die Befragten aus den Sonderstädten konnte keine Quotierung vorgenommen werden, weswegen sie aus der hier verwendeten Stichprobe ausgeschlossen wurden.

Soziodemografie	Ausprägung	n	%	% N ⁶
Geschlecht	Weiblich	3.237	51,1	50
	Männlich	3.086	48,7	50
	Divers	12	0,2	
Alter	18 - 29 Jahre	1.005	15,9	20
	30 - 39 Jahre	1.070	16,9	18
	40 - 49 Jahre	1.163	18,4	16
	50 - 59 Jahre	1.464	23,1	22
	60 - 74 Jahre	1.633	25,8	24
Bildung	Kein Abschluss/Haupt- schulabschluss	1.590	25,1	30
	Realschulabschluss	2.023	31,9	31
	Fachhochschulreife oder höher	2.602	41,1	39
	Anderer Abschluss	120	1,9	
Migrationshinter- grund	Nein	4.323	68,2	71
	Ja	2.012	31,8	29

Tabelle 1: Beschreibung der Stichprobe

3.3. Statistische Methode

Zur Prüfung, ob die Daten das theoretische Konstrukt der Legitimitätswahrnehmung unterstützen, wurden zwei konfirmatorische Faktorenanalysen durchgeführt. Da die Daten ordinalskaliert vorliegen, wurden *Diagonally Weighted Least Square* (DWLS) Schätzer verwendet. Es wurde zuerst ein tau-äquivalentes Modell getestet (Czerwiński/Atroszko 2023: 1657).⁷ Die Ergebnisse des Modells

⁶ Die Quoten für die Gesamtgesellschaft beziehen sich auf die in Deutschland lebende Bevölkerung und wurden mit Ausnahme des Migrationshintergrundes vom Panelanbieter zur Verfügung gestellt. Für den Migrationshintergrund wurden Zahlen aus dem Mikrozensus 2022 für die Bevölkerung in Deutschland in Hauptwohnsitzhaushalten herangezogen (https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23_158_125.html vom 21. Mai 2024 [zuletzt zugegriffen am 16.06.2025]).

⁷ Aufgrund der Anzahl der Items weist das kongenerische Modell null Freiheitsgrade auf und kann keine Ergebnisse zur Anpassung des Modells an die Daten liefern. Die Analyse der Faktorladungen zeigt jedoch, dass diese ähnlich hoch sind, weswegen ein tau-äquivalentes Modell verwendet wurde. Dieses Modell bietet den Vorteil, dass durch die

bestätigen die Eignung der drei Items zur Messung der latenten Variable „Legitimitätswahrnehmung“ ($\chi^2 = 69,27$, $p < 0,000$; RMSEA = 0,073, 90 %-KI: [0,059, 0,088]; CFI = 0,998; TLI = 0,997; SRMR = 0,022). Die standardisierten Faktorladungen der drei Items betragen jeweils 0,850, wobei 72,2 % der Varianz der Items durch die latente Variable erklärt werden. Um eine möglichst präzise Messung von Legitimität zu erzielen, wurde zusätzlich ein kongenerisches Modell mit freien Ladungen gerechnet, auf dessen Basis die gewichtete latente Variable „Legitimitätswahrnehmung“ erstellt wurde (s. Tab. 2).

Variable/Items	Mittelwert	Standardabweichung	λ
Legitimitätswahrnehmung ($\alpha = 0,85$)	3,31	1,14	
„Der Polizeibeamte aus dem Szenario erscheint mir vertrauenswürdig.“	3,23	1,33	0,844
„...vertritt Werte, die ich gut und richtig finde.“	3,21	1,32	0,893
„Unabhängig davon, wie ich die Corona-Regelung finde, fühle ich mich innerlich dazu verpflichtet zu tun, was der Polizeibeamte zu mir sagt.“	3,50	1,24	0,803

Tabelle 2: Deskriptive Statistik und Faktorladungen für Legitimitätswahrnehmung

Es wurden drei lineare Regressionsmodelle gerechnet. Zunächst wurde ein Modell erstellt, das nur die Vignettenmerkmale berücksichtigt.⁸ Anschließend wurde die allgemeine Normakzeptanz gemeinsam mit soziodemografischen Kontroll-

Einführung der Restriktion, dass alle Items gleich stark auf den Faktor laden, die Anzahl der Freiheitsgrade auf zwei erhöht wird. Dadurch können Aussagen über die Modellanpassung an die Daten gemacht werden.

⁸ Aufgrund der zufälligen Zuordnung der Befragten zu den Vignetten ist der Einbezug von Kontrollvariablen in das erste Regressionsmodell nicht notwendig. Tatsächlich kann der Einbezug von Kovariaten sogar zu verzerrten Schätzern und größeren Standardfehlern führen (Berk et al. 2013: 171).

variablen in ein zweites Modell aufgenommen.⁹ Dabei wurden die beiden Normakzeptanz-Kategorien „eher nicht ausreichend“ und „nicht ausreichend“ aufgrund der kleinen Gruppen zusammengefasst.¹⁰ Das dritte Modell bezieht zusätzlich sechs Interaktionseffekte zwischen Verfahrensgerechtigkeit und Normakzeptanz mit ein. Die Regressionstabelle (s. Tab. 3) enthält für alle Modelle die Koeffizienten (b), deren Standardfehler¹¹ sowie die Varianzaufklärung (R^2). Für die Auswertungen wurde die Software R verwendet (Version 4.2.3).

4. Ergebnisse der Regressionsanalyse

Das erste Modell (s. Tab. 3) zeigt, dass die spezifische Corona-Schutzmaßnahme unter Kontrolle aller anderen Vignettenmerkmale einen Effekt auf die Legitimitätswahrnehmung des Sicherheitsakteurs hat. Am legitimsten nehmen die Befragten den Sicherheitsakteur wahr, wenn er die Wohnungsregel auf einer Silvesterparty durchsetzt, gefolgt von der Maskenregel am Gleis, der Kontaktverbotsregel auf einem Platz und schließlich der 2G-Plus-Regel im Café. Die Durchsetzung der Wohnungsregel erhöht den Erwartungswert der wahrgenommenen Legitimität im Vergleich zum Referenzszenario der Kontaktverbotsregel auf einem Platz um durchschnittlich 0,238 Skalenpunkte (Skala: 1-5) und hat damit einen relativ stark positiven Effekt.

Neben der Corona-Schutzmaßnahme beeinflusst die Durchsetzungsweise die Legitimitätswahrnehmung. Verfahrensgerechtigkeit erhöht die wahrgenommene Legitimität im Vergleich zu verfahrensneutralem Verhalten um durchschnittlich 0,250 Skalenpunkte. Verfahrensungerechtigkeit hingegen reduziert

⁹ Die Normakzeptanz wurde erst nach der Präsentation der Vignetten erhoben und könnte daher durch die Vignetten beeinflusst worden sein. Eine ordinale Regressionsanalyse mit Normakzeptanz als abhängiger Variable ergab einen kleinen, aber signifikanten Effekt des Sicherheitsakteurs auf die Normakzeptanz ($b = -0,059$, $p = 0,036$), während alle übrigen Vignettenmerkmale keine signifikanten Zusammenhänge aufwiesen ($p > 0,1$). Das spricht dafür, dass der Sicherheitsakteur die Normakzeptanz leicht beeinflusst hat. Eine substantielle Beeinflussung ist jedoch nicht anzunehmen. Dagegen spricht auch, dass sich die Effektschätzungen für Normakzeptanz und die Interaktionen kaum verändern, wenn der Sicherheitsakteur als Variable aus den Modellen rausgelassen wird.

¹⁰ Die Häufigkeitsverteilung der allgemeinen Akzeptanz der Corona-Schutzmaßnahmen ist wie folgt: 20,6 % „übertrieben“, 23,6 % „eher übertrieben“, 45,7 % „angemessen“, 7,7 % „eher nicht ausreichend“ und 2,4 % „nicht ausreichend“.

¹¹ Da die Homoskedastizitätsannahme verletzt ist, wurden robuste Standardfehler berechnet.

die Legitimität etwa dreimal so stark, womit sich Hypothese H1 bestätigt: Verfahrensgerechtigkeit bei der Durchsetzung der Corona-Schutzmaßnahmen erhöht die Legitimität des involvierten Sicherheitsakteurs. Insgesamt tragen die drei Ausprägungen der Vignettendimension Verfahrensgerechtigkeit (im Folgenden zusammengefasst als Verfahrens(un)gerechtigkeit) mit 13,1 % zu den insgesamt 16,4 % Varianzaufklärung durch Modell 1 bei und haben damit den stärksten Einfluss unter den berücksichtigten Vignettenmerkmalen auf die Legitimitätswahrnehmung.

Die Entscheidung des Sicherheitsakteurs, eine Anzeige zu erstatten, wirkt sich erwartungsgemäß negativ auf die Legitimitätswahrnehmung aus, wobei dieser Effekt deutlich schwächer ist als der negative Effekt einer verfahrensungeordneten Interaktion. Dahingegen ist der positive Effekt durch den vom Sicherheitsakteur kommunizierten Verzicht auf eine Anzeige vergleichbar mit dem positiven Effekt verfahrensgerechten Verhaltens gegenüber verfahrensneutralem Verhalten. Insgesamt erklärt der instrumentelle Faktor der Anzeige nur 1,3 % der Varianz in der Legitimitätswahrnehmung und damit zehnmal weniger Varianz als der normative Faktor Verfahrens(un)gerechtigkeit, was ebenfalls die Bedeutung von Verfahrens(un)gerechtigkeit im Vergleich zum Entscheidungsergebnis unterstreicht. Das Modell spricht also für die Hypothese H2, wonach Verfahrensgerechtigkeit auch im Krisenfall der Pandemie die Legitimitätswahrnehmung stärker beeinflusst als das Entscheidungsergebnis einer Anzeige.

Neben der Art der Maßnahme und der Durchsetzungsweise beeinflussen Merkmale des Sicherheitsakteurs die Legitimitätswahrnehmung. Das erste Regressionsmodell zeigt, dass die Befragten die Polizei im Durchschnitt etwas legitimer wahrnehmen als den KOD und deutlich legitimer als den privaten Sicherheitsdienst. Die Verfahrens(un)gerechtigkeit beeinflusst dabei die Legitimitätswahrnehmung aller drei Sicherheitsakteure gleichermaßen, was Voruntersuchungen durch nicht signifikante Interaktionen zwischen diesen Variablen belegen.¹² Während das Geschlecht des Sicherheitsakteurs keinen signifikanten Einfluss auf die wahrgenommene Legitimität hat, nehmen die Befragten einen Sicherheitsakteur mit dem Nachnamen „Müller“ im Schnitt als etwas weniger legitim wahr als einen Sicherheitsakteur mit dem Nachnamen „Öztürk“. Die letztgenannten Vignettendimensionen werden im Rahmen dieses Beitrags nicht weiter diskutiert.

¹² Aus Platzgründen wurden die Interaktionen in den hier vorgestellten Modellen nicht berücksichtigt und auf einen differenzierten Vergleich der Sicherheitsakteure verzichtet.

Das zweite Modell bezieht den Prädiktor der allgemeinen Akzeptanz der Corona-Schutzmaßnahmen unter Kontrolle soziodemografischer Merkmale mit ein. Eine ANOVA bestätigt, dass die Aufnahme dieser Terme die Datenanpassung signifikant verbessert ($F(9, 6315) = 227,17, p < 0,001$). Die Ergebnisse zeigen, dass die Einschätzung der Corona-Schutzmaßnahmen als „übertrieben“ mit einer deutlich niedrigeren Legitimitätswahrnehmung einhergeht. Auch die Bewertung der Maßnahmen als „eher übertrieben“ hat einen starken negativen Einfluss auf die Legitimitätswahrnehmung. Dagegen macht es keinen Unterschied, ob die Befragten die Maßnahmen als „angemessen“ oder „(eher) nicht ausreichend“ bewerten. Die Normakzeptanz erklärt mit 20,7 % deutlich mehr Varianz der Legitimitätswahrnehmung als die Verfahrens(un)gerechtigkeit. Methodisch ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich bei der Messung von Verfahrens(un)gerechtigkeit und allgemeiner Normakzeptanz um unterschiedliche Verfahren handelt, was einer Vergleichbarkeit widerspricht: Die Effekte der Verfahrens(un)gerechtigkeit wurden durch spezifische Änderungen der Vignetten gemessen, wobei es sich um konkrete Erfahrungen in den Szenarien handelt unabhängig von den Einstellungen der Befragten. Dahingegen basieren die Einschätzungen der allgemeinen Normakzeptanz auf Einstellungen einer Person, die in der Regel stärker mit anderen Einstellungen derselben Person wie der Legitimitätswahrnehmung korrelieren.

Das dritte Modell testet mittels Interaktionseffekten Hypothese H3, wonach Verfahrensgerechtigkeit besonders bei Befragten, die die Corona-Schutzmaßnahmen ablehnen, einen positiven Effekt auf die Legitimitätswahrnehmung hat. Eine ANOVA bestätigt auch hier, dass die Aufnahme dieser Terme die Datenanpassung signifikant verbessert ($F(6, 6309) = 4,1531, p < 0,001$). Die Ergebnisse widersprechen H3, da die Interaktion „VG x Norm übertrieben“ ($b = -0,068$) statistisch nicht signifikant und sogar leicht negativ ist. Von den übrigen getesteten Interaktionen ist lediglich „VUG x Norm übertrieben“ ($b = 0,216$) signifikant. Der negative Effekt von Verfahrensungerechtigkeit auf die Legitimitätswahrnehmung ist demnach bei Befragten, die die Maßnahmen als übertrieben ablehnen, etwas schwächer als bei jenen, die die Maßnahmen als angemessen akzeptieren. Zwei weitere Interaktionen zeigen p-Werte knapp über dem 5 %-Signifikanzniveau („VG x Normen eher übertrieben“, $b = -0,122, p = 0,068$ und „VUG x Normen (eher) nicht ausreichend“, $b = -0,177, p = 0,063$).

Regressionsergebnisse

Unabhängige Variablen:	Abhängige Variable: <i>Legitimität</i>		
	Modell 1	Modell 2	Modell 3
<i>Corona-Schutzmaßnahme (Referenzkategorie: Kontaktverbotsregel auf einem Platz)</i>			
2G-Plus Regel im Café	-0,084* (0,035)	-0,067* (0,030)	-0,070* (0,030)
Maskenregel am Gleis	0,140*** (0,033)	0,104*** (0,029)	0,101*** (0,029)
Wohnungsregel an Silvester	0,238*** (0,050)	0,243*** (0,044)	0,241*** (0,044)
<i>Verfahrensgerechtigkeit (Ref.: Verfahrensneutral)</i>			
Verfahrensgerecht (VG)	0,250*** (0,033)	0,231*** (0,028)	0,285*** (0,037)
Verfahrensungerecht (VUG)	-0,718*** (0,032)	-0,732*** (0,028)	-0,745*** (0,041)
<i>Sanktion (Ref.: Anzeige)</i>			
Keine Anzeige	0,261*** (0,026)	0,245*** (0,023)	0,246*** (0,023)
<i>Sicherheitsakteur (Ref.: Polizei)</i>			
KOD	-0,089** (0,034)	-0,075* (0,029)	-0,074* (0,029)
Privater Sicherheitsdienst	-0,210*** (0,034)	-0,182*** (0,030)	-0,183*** (0,030)
<i>Demografie Sicherheitsakteur</i>			
Männlich (Ref.: Weiblich)	-0,010 (0,026)	-0,003 (0,023)	-0,001 (0,023)
Müller (Ref.: Öztürk)	-0,121*** (0,026)	-0,105*** (0,023)	-0,106*** (0,023)
<i>Soziodemografie befragte Person</i>			
Weiblich (Ref.: Männlich)		0,061** (0,023)	0,061** (0,023)

Divers (Ref.: Männlich)	-0,063 (0,301)	-0,053 (0,291)	
Alter (in Jahren)	0,0002 (0,001)	0,0001 (0,001)	
Bildung: kein Abschluss/ Hauptschule (Ref.: Realschulab.)	0,0001 (0,031)	0,001 (0,031)	
Bildung: Fachhochschulreife oder höher (Ref.: Realschulab.)	0,124*** (0,027)	0,124*** (0,027)	
Migrationshintergrund (MH) (Ref.: Kein MH)	0,013 (0,025)	0,010 (0,025)	
<i>Allgemeine Normakzeptanz (Ref.: Normen akzeptiert)</i>			
Normen übertrieben	-1,304*** (0,034)	-1,352*** (0,061)	
Normen eher übertrieben	-0,520*** (0,028)	-0,460*** (0,047)	
Normen (eher) nicht ausrei- chend	-0,047 (0,038)	0,052 (0,067)	
<i>Interaktionseffekte mit Normakzeptanz (Ref.: VN und Normen akzeptiert)</i>			
VG x Normen übertr.		-0,068 (0,085)	
VUG x Normen übertr.		0,216* (0,082)	
VG x Normen eher übertr.		-0,122† (0,067)	
VUG x Normen eher übertr.		-0,059 (0,068)	
VG x Normen (eher) nicht ausr.		-0,124 (0,090)	
VUG x Normen (eher) nicht ausr.		-0,177† (0,095)	
Konstante	3,449*** (0,043)	3,748*** (0,063)	3,738*** (0,065)
Beobachtungen	6,335	6,335	6,335
R ²	0,164	0,369	0,371
Korrigiertes R ²	0,163	0,367	0,369

Residual Std. Error	1,044 (df = 6324)	0,908 (df = 6315)	0,907 (df = 6309)
F Statistik	124,309*** (df = 10; 6324)	194,091*** (df = 19; 6315)	148,948*** (df = 25; 6309)

†: $p < 0,10$; *: $p < 0,05$; **: $p < 0,01$; ***: $p < 0,001$

Tabelle 3: Regressionsergebnisse

5. Diskussion

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass Verfahrensgerechtigkeit im Krisenfall für die Legitimität der Polizei, KOD und privater Sicherheitsdienste von zentraler Bedeutung ist. Dabei zeigt sich, dass der negative Effekt von Verfahrensungerechtigkeit im Vergleich zur verfahrensneutralen Kontrollgruppe auf die Legitimitätswahrnehmung deutlich stärker ist als der positive Effekt von Verfahrensgerechtigkeit im Vergleich zu Verfahrensneutralität. Vorherige Vignettenstudien hatten bereits einen solchen asymmetrischen Effekt gezeigt, der aber bedeutend schwächer ausfiel (Maguire et al. 2017: 385). Im Kontext der Pandemie scheinen insbesondere unfaire Interaktionen die Legitimitätswahrnehmung zu beeinflussen, was damit zusammenhängen kann, dass unfaires Verhalten aufgrund der Unklarheit und Umstrittenheit der Maßnahmen nochmal weniger hingenommen wird als im Normalfall. Allerdings zeigt auch Verfahrensgerechtigkeit gegenüber der verfahrensneutralen Kontrollgruppe deutliche positivere Effekte, die vergleichbar sind mit dem offen kommunizierten Verzicht auf eine Anzeige. Insgesamt erklärt der normative Faktor Verfahrens(un)gerechtigkeit unter allen Vignettendimensionen den überwiegenden Anteil der Legitimitätswahrnehmung, wodurch auch dessen größere Bedeutung für die Legitimitätswahrnehmung im Vergleich zum instrumentellen Faktor der Anzeige deutlich wird.

Dabei nehmen die Befragten die Polizei trotz ihrer Rolle als Hüterin des staatlichen Gewaltmonopols nur geringfügig legitimer wahr als den KOD, allerdings entfaltet die Verfahrens(un)gerechtigkeit unabhängig vom Sicherheitsakteur ihre Wirkung. Die relativ positive Wahrnehmung des KOD zeigte sich bereits in einer auf Basis der Umfrage durchgeführten Untersuchung zur Normakzeptanz: Lediglich der KOD, nicht aber die Polizei, steigert im Vergleich zum privaten Sicherheitsdienst die Akzeptanz der konkret durchgesetzten Corona-

Schutzmaßnahme bei den Befragten geringfügig (Haverkamp/Kohler 2024: 38 f.). Dies lässt sich vermutlich damit erklären, dass viele Befragte die Durchsetzung von Maßnahmen für die öffentliche Gesundheit eher beim KOD ansiedeln und diesen als konzilianter wahrnehmen (Haverkamp/Kohler 2024: 38 f.). Erwartungsgemäß nehmen die Befragten den privaten Sicherheitsdienst als deutlich weniger legitim wahr, wobei sich auch bei diesem Sicherheitsakteur die Verfahrensgerechtigkeit in gleicher Weise wie bei der Polizei und beim KOD auf die Legitimität auswirkt. Die Ergebnisse decken sich dabei mit australischen Untersuchungen zur Legitimitätswahrnehmung privater Sicherheitsdienste für den nicht-Krisenfall (Fielder/Murphy 2022: 856). Gründe für die geringere Legitimitätswahrnehmung privater Sicherheitsdienste könnten sein, dass sie oft weniger gut ausgebildet sind und aufgrund privatwirtschaftlicher Interessen als weniger geeignet für die Durchsetzung von Maßnahmen für die öffentliche Gesundheit angesehen werden.

Als bislang vermutlich erste deutsche Studie zur PJT im Krisenfall bezieht die hier vorgelegte Studie auch den Effekt konkreter Corona-Schutzmaßnahmen auf die Legitimitätswahrnehmung der diese durchsetzenden Sicherheitsakteure mit ein. Als besonders legitimitätsfördernd erweist sich dabei die Wohnungsregelung. Dieser Befund lässt sich damit erklären, dass die Befragten mittlerweile um die hohe Ansteckungsgefahr in geschlossenen Räumen mit vielen Menschen wissen. Umgekehrt könnte das Wissen um die geringe Ansteckungsgefahr im Freien ein Grund für die im Maßnahmenvergleich geringe legitimitätsfördernde Wirkung der Kontaktverbotsregelung auf einem öffentlichen Platz sein. Die legitimitätsfördernde Wirkung der Maskenregel lässt sich hingegen damit erklären, dass ein Bahnhof ein (halb-)geschlossener Raum mit vielen flüchtigen Begegnungen ist und damit auch die Ansteckungsgefahr erhöht. Bei der 2G-plus-Regel dürfte für die legitimitätsmindernde Wirkung ausschlaggebend sein, dass die kontrollierte Person im Unterschied zu den anderen Kontrollszenarien die neu eingeführte Regel noch nicht kennt. Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass sowohl die grundsätzliche Akzeptanz einer Maßnahme als auch situationsspezifische Faktoren wie die Anwesenheit vieler Personen oder die Bekanntheit der Regel die Legitimitätswahrnehmung beeinflussen.

Neben den spezifischen Maßnahmen ist die generelle Akzeptanz der Corona-Schutzmaßnahmen für die Legitimitätswahrnehmung zentral. Befragte, die die Maßnahmen als überzogen ablehnen, nehmen auch die Sicherheitsakteure

als deutlich weniger legitim wahr. Dieser starke Effekt muss vor dem Hintergrund inhaltlicher Ähnlichkeit zwischen der Legitimitätswahrnehmung und der allgemeinen Akzeptanz der Corona-Schutzmaßnahmen betrachtet werden. Legitimität bemisst sich neben der Vertrauenswürdigkeit und der inneren Verpflichtung zur Befolgung von Anweisungen unabhängig von der konkreten Corona-Schutzmaßnahme ebenfalls an der Übereinstimmung mit den vom Sicherheitsakteur vertretenen Werten. Bei der Frage der Wertekongruenz dürften neben der Bewertung des durch den Sicherheitsakteur vertretenen Rechtssystems auch die Akzeptanz der Notfallmaßnahmen wichtig sein. Bemerkenswert ist jedoch, dass Verfahrensgerechtigkeit im Vergleich zu Verfahrensneutralität unabhängig von der allgemeinen Akzeptanz der Corona-Schutzmaßnahmen positiv die Legitimitätswahrnehmung beeinflusst. Bei Befragten, die die Schutzmaßnahmen generell ablehnen und die Sicherheitsakteure als deutlich weniger legitim wahrnehmen, wirkt sich eine verfahrensgerechte Interaktion ähnlich stark positiv auf die Legitimitätswahrnehmung aus, wie bei Befragten, die die Notfallmaßnahmen allgemein als angemessen akzeptieren und die Sicherheitsakteure auch im Schnitt als deutlich legitimer wahrnehmen. Auch Verfahrensungerechtigkeit wirkt sich in allen Gruppen stark negativ auf die Legitimitätswahrnehmung aus. Der etwas geringere negative Effekt bei den die Maßnahmen ablehnenden Befragten lässt sich damit erklären, dass die Legitimitätswahrnehmung in dieser Gruppe ohnehin gering ist und somit auch der negative Effekt der Verfahrensungerechtigkeit an seine Grenzen stößt. Besonders negativ wirkt sich Verfahrensungerechtigkeit in der Gruppe aus, die die Corona-Schutzmaßnahmen als (eher) nicht ausreichend betrachtet. Hier könnte der von Grace (2020: 1046) angesprochene Effekt auftreten, wonach sich die meisten Befragten aus dieser Gruppe gewissenhaft an die Corona-Schutzmaßnahmen gehalten haben und verfahrensungerecht agierende Sicherheitskräfte als besonders delegitimierend wahrnehmen, da sie sich in ihrem Selbstbild als gesetzestreue Bürger:innen beschädigt fühlen.

Die Interpretierbarkeit der vorgestellten Ergebnisse unterliegt einigen Limitationen. Erstens schränkt die Nutzung eines Online-Access-Panels trotz Quotierung die Repräsentativität der Stichprobe ein. Zweitens bleibt aufgrund des hypothetischen Charakters der Vignetten unklar, ob die Befragten eine reale Situation tatsächlich ähnlich bewerten würden. Drittens bewerten die Befragten die Corona-Szenarien retrospektiv, wodurch sich keine Rückschlüsse darauf ziehen lassen, wie die konkrete Umsetzung der Maßnahmen durch Sicherheitskräfte in

den verschiedenen Phasen der Pandemie die Legitimitätswahrnehmung beeinflusste. Mit wachsendem Wissen über Infektionsrisiken und Gefährdungspotenziale durch Coronaviren könnten die Befragten die Maßnahmen und deren Umsetzung rückblickend möglicherweise anders bewerten. Legitimitätswahrnehmungen sind langfristige Prozesse, weswegen Langzeitstudien aufschlussreich wären. Und viertens wurde in diesem Beitrag aufgrund des begrenzten Rahmens der Wirkungszusammenhang zwischen Legitimität und Kooperations- und Regelbefolgungsbereitschaft – aufbauend auf bisheriger Forschung – lediglich angenommen, nicht aber empirisch untersucht.

6. Fazit

Die Ergebnisse unterstreichen die Bedeutung von Verfahrensgerechtigkeit für die Legitimitätswahrnehmung aller drei Sicherheitsakteure auch in Krisenkontexten wie der Covid-19-Pandemie. Sie bestätigen und erweitern die bisherigen Erkenntnisse der internationalen Forschung zur PJT während der Pandemie und zeigen, dass neben der Verfahrensgerechtigkeit sowohl die Akzeptanz einzelner Maßnahmen als auch situationsspezifische Faktoren die Legitimitätswahrnehmung beeinflussen können. In den Szenarien nehmen Befragte, die die Maßnahmen als überzogen empfinden, die Sicherheitsakteure als weniger legitim wahr, wobei verfahrensgerechte Interaktionen eine ähnlich legitimitätsfördernde Wirkung wie bei den übrigen Befragten zeigen. Die Ergebnisse sprechen eindeutig für die Anwendung der Prinzipien der Verfahrensgerechtigkeit bei der Durchsetzung von freiheitseinschränkenden Notfallmaßnahmen in (zukünftigen) lang andauernden Krisen, gerade auch bei Personen, die die Notfallmaßnahmen grundsätzlich ablehnen. Sicherheitsakteure sollten situationsspezifische Faktoren berücksichtigen und einem verfahrensgerechten Umgang mit gegen Maßnahmen verstoßenden Personen Vorrang geben. Die Anzeigerstattung von Verstößen sollte zurückhaltend als letztes Mittel erfolgen. Die Ergebnisse sprechen ebenso für einen verstärkten Einsatz kommunaler Ordnungsdienste.

Literatur:

- Berk, Richard/Pitkin, Emil/Brown, Lawrence/Buja, Andreas/George, Edward/Zhao, Linda: »Covariance Adjustments for the Analysis of Randomized Field Experiments«, in: *Evaluation Review*, 37:3-4 (2013), S. 170-196.
- Birkel, Christoph/Church, Daniel/Erdmann, Anke/Hager, Alisa/Leitgöb-Guzy, Nathalie: *Sicherheit und Kriminalität in Deutschland – SKiD 2020*.

- Bundesweite Kernbefunde des Viktimisierungssurvey des Bundeskriminalamts und der Polizeien der Länder, Wiesbaden, Bundeskriminalamt 2022.
- Brown, Katharine L./Reisig, Michael Dean: »Procedural injustice, police legitimacy, and officer gender: A vignette-based test of the invariance thesis.«, in: *Behavioral Sciences & the Law*, 37:6 (2019), S. 696-701.
- Czerwiński, Stanisław Konrad/Atroszko, Paweł Andrzej: »A solution for factorial validity testing of three-item scales: An example of tau-equivalent strict measurement invariance of three-item loneliness scale.«, in: *Current Psychology*, 42:2 (2023), S. 1652-1664.
- Fielder, Jesse/Murphy, Kristina: »A Crisis of Legitimacy?: The Importance of Procedural Justice in Frontline Private Security Provision«, in: *Policing and Society*, 32:7 (2022), S. 846-861.
- Flippin, Michaela/Reisig, Michael D./Trinkner, Rick: »The effect of procedural injustice during emergency 911 calls: A factorial vignette-based study.«, in: *Journal of Experimental Criminology*, 15:4 (2019), S. 651-660.
- Grace, Sarah: »Policing Social Distancing: Gaining and Maintaining Compliance in the Age of Coronavirus.«, in: *Policing: A Journal of Policy and Practice* 14:4 (2020), S. 1034-1053.
- Haverkamp, Rita/Kohler, Frederik: »Wer akzeptiert was in der Krise? Ergebnisse aus einer Online-Vignettenumfrage zur Akzeptanz von COVID-19-Schutzmaßnahmen«, in: *Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* 21:3 (2024), S. 28-44.
- Hecker, Meike: *Vertrauen in der Stadt - Vertrauen in die Stadt. Die Wahrnehmungen polizeilicher Legitimität im städtischen Raum*, Berlin: Lit Verlag 2019.
- Hennen, Ina: »Raumordnungen kommunaler Ordnungsdienste«, in: Hunold, Daniela/Brauer, Eva/Dangelmaier, Tamara (Hg.), *Stadt. Raum. Institution*, Wiesbaden: Springer Fachmedien 2023, S. 75-89.
- Liebig, Stefan; Sauer, Carsten; Friedhoff, Stefan: »Using Factorial Surveys to Study Justice Perceptions: Five Methodological Problems of Attitudinal Justice Research.«, in: *Social Justice Research* 28:4 (2015), S. 415-434.
- Madon, Natasha S./Murphy, Kristina/Cherney, Adrian: »Promoting Community Collaboration in Counterterrorism: Do Social Identities and Perceptions of Legitimacy Mediate Reactions to Procedural Justice Policing?«, in: *British Journal of Criminology* 57:5 (2016), S. 1144-1164.
- Maguire, Edward R./Lowrey, Belén V./Johnson, Devon: »Evaluating the relative impact of positive and negative encounters with police: a randomized experiment.«, in: *Journal of Experimental Criminology* 13:3 (2017), S. 367-391.
- McCarthy, Molly/Murphy, Kristina/Sargeant, Elise/Williamson, Harley: »Policing COVID-19 physical distancing measures: managing defiance and fostering

- compliance among individuals least likely to comply«, in: *Policing and Society*, 31:5 (2021), S. 601-620.
- McLean, Kyle: »Revisiting the role of distributive justice in Tyler's legitimacy theory.«, in: *Journal of Experimental Criminology*, 16:2 (2020), S. 335-346.
- Murphy, Kristina/Tyler, Tom R./Curtis, Amy: »Nurturing regulatory compliance. Is procedural justice effective when people question the legitimacy of the law?«, in: *Regulation & Governance* 3:1 (2009), S. 1-26.
- Murphy, Kristina/Williamson, Harley/Sargeant, Elise/McCarthy, Molly: »Why people comply with COVID-19 social distancing restrictions: Self-interest or duty?«, in: *Journal of Criminology* 53:4 (2020), S. 477-496.
- Nivette, Amy/Nägel, Christof/Stam, Andrada: »The use of experimental vignettes in studying police procedural justice: a systematic review«, in: *Journal of Experimental Criminology* 20:1 (2022), S. 151-186.
- Nix, Justin/Ivanov, Stefan/Pickett, Justin T.: »What does the public want police to do during pandemics?. A national experiment«, in: *Criminology & Public Policy* 20:3 (2021), S. 545-571.
- Reineck, Dennis/Lilienthal, Volker/Sehl, Annika/Weichert, Stephan: »Das faktorielle Survey. Methodische Grundsätze, Anwendungen und Perspektiven einer innovativen Methode für die Kommunikationswissenschaft.«, in: *Medien & Kommunikationswissenschaft* 65:1 (2017), S. 101-116.
- Sargeant, Elise/McCarthy, Molly/Williamson, Harley/Murphy, Kristina: »Empowering the police during COVID-19. How do normative and instrumental factors impact public willingness to support expanded police powers?«, in: *Criminology & Criminal Justice* 24:1 (2022), S. 20-38.
- Sato, Mai/Haverkamp, Rita/Hough, Mike: »Trust in the German police.«, in: *European Police Science and Research*, 2016.
- Shamon, Hawal/Dülmer, Hermann/Giza, Adam: »The Factorial Survey: The Impact of the Presentation Format of Vignettes on Answer Behavior and Processing Time«, in: *Sociological Methods & Research* 51:1 (2022), S. 396-438.
- Solomon, Starr J.: »How Do the Components of Procedural Justice and Driver Race Influence Encounter-Specific Perceptions of Police Legitimacy During Traffic Stops?«, in: *Criminal Justice and Behavior* 46:8 (2019), S. 1200-1216.
- Steiner, Peter M./Atzmüller, Christiane: »Experimentelle Vignettendesigns in faktoriellen Surveys.«, in: *Kölner Zeitschrift Soziologie und Sozialpsychologie* 58:1 (2006), S. 117-146.
- Sunshine, Jason/Tyler, Tom R.: »The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing«, in: *Law & Society Review*, 37:3 (2003), S. 513-548.
- Tyler, Tom R.: *Why people obey the law*, Yale University Press 1990.

- Verneuer, Lena: »Selbstbericht und Vignette als Instrumente zur empirischen Abbildung von Gewalt als Sanktionshandlung«, in: Krumpal, Ivar/Berger, Roger (Hg.), *Devianz und Subkulturen, Kriminalität und Gesellschaft*, Wiesbaden: Springer Fachmedien 2020, S. 241-277.
- Wagner-Schelewsky, Pia/Hering, Linda: »Online-Befragung«, in: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Wiesbaden: Springer Fachmedien 2019, S. 787-800.
- Walters, Glenn D./Bolger, Colin P.: »Procedural justice perceptions, legitimacy beliefs, and compliance with the law: a meta-analysis«, in: *Journal of Experimental Criminology*, 15:3 (2018), S. 341-372.
- Yesberg, Julia A./Hobson Zöe/Pósch, Krisztián/Bradford, Ben/Jackson, Jonathan/Kyprianides, Arabella/Solymosi, Reka/Dawson, Paul/Ramshaw, Nicole/Gilbert, Emily: »Public support for empowering police during the COVID-19 crisis: evidence from London«, in: *Policing and Society* 34:5 (2023), S. 377-402.

Erkenntnisse und Desiderata

Christoph Gusy, Rita Haverkamp, Stefan Kaufmann

1. Krise und Notfall

Das 21. Jahrhundert erweist sich schon zu Beginn als Zeitalter globaler Krisen und wirft die Frage nach Unterschieden zum vorigen Jahrhundert auf. Unterschiede markieren das räumliche „Wo“ und das zeitliche „Wann“ im Sinne einer Entgrenzung von Krisen („*transboundary crises*“) (Harmsen/Hennen in diesem Band). Die Globalisierung zeichnet sich durch wechselseitige, weltweite Abhängigkeiten (z. B. durch wirtschaftliche Verflechtungen) aus, so dass sich Krisen nicht mehr lokal bzw. regional begrenzen lassen und immer häufiger Staatsgrenzen überschreiten. Zeitlich schleichen sich Krisen ein und aus; infolgedessen entziehen sich ihr Anfang und Ende, wie die Covid-19-Pandemie, einer eindeutigen Bestimmbarkeit. Ausdruck dessen sind Dauerkrisen oder schleichende Krisen mit ihren Kipppunkten („*creeping crises*“, „*tipping points*“). Die sich hieraus ergebende Komplexität stellt Staat und Gesellschaft vor schwierige Herausforderungen, die anspruchsvollen sozialen Aushandlungsprozessen unterliegen.

Krisenphänomene kulminieren in der globalen Polykrise als „*causal entanglement of crises in multiple global systems in ways that significantly degrade humanity's prospects*“ (Lawrence et al. 2024: 4). Hinter der Polykrise verbergen sich drei Mechanismen (Lawrence et al. 2024: 6 ff.): Erstens reduzieren „gemeinsame Belastungen“ die Resilienz eines oder mehrerer globaler Systeme; bezogen auf die Covid-19-Pandemie gehören zu solchen Belastungen „Auftreten von Zoonosen“, „globale Unterbrechung der Lieferketten“ und „Lebensmittelknappheit“. Zweitens treten „Dominoeffekte“ auf, indem sich eine Krise in einem System auf die Belastungen in einem anderen System auswirkt oder ein externer Trigger in einem System eine Krise auslöst. So bewirkte der Ukraine-Krieg u. a. eine Warenknappheit und eine globale Inflation. Drittens stehen bei „intersystemischen Rückkopplungen“ Belastungen in einem System in kausaler Wechselwirkung mit Belastungen in einem zweiten System. Beispiel hierfür sind Interaktionseffekte zwischen den Krisen der „globalen Inflation“ und der „globalen Finanzkrise“.

Obwohl sich die Wissenschaft nicht einig ist, wie „Krise“ zu definieren ist, sind die Merkmale Bedrohlichkeit, Dringlichkeit und Unsicherheit zur

Charakterisierung von Krisensituationen vielfach anerkannt (Ibert/Harmsen 2022: 9). Ihre Zuspitzung stellt die Akutkrise oder akute Lage bzw. Situation dar, in der unverzügliches Handeln zur Abwendung einer drohenden Gefährdung angezeigt ist. Hier kommt der Begriff des Notfalls ins Spiel, dessen Bandbreite von der individuellen Bedrohung bis zur Katastrophe reicht und eine weitere Begriffsklärung erfordert. Im Vergleich zum Notfall umfasst Krise terminologisch ein breiteres Bedeutungsspektrum, denn in der traditionellen Auffassung von Krisenmanagement besteht eine Krise aus drei Phasen (Haverkamp et al. 2024: 29), die aber in Zeiten der Polykrise ineinander übergehen und sich mitunter nur schwer unterscheiden lassen. Im Phasenmodell dient die Prä-Krise der Prävention und Vorbereitung der Akutkrise bzw. des Notfalls. In der akuten Lage steht dann die Bewältigung im Fokus. Idealerweise schließt sich die Post-Krise als Reflexions- und Lernphase an. Der Begriff des Notfalls erfasst solche Verlaufsphasen und Dynamiken aber noch weniger als das Phasenmodell, da er weitgehend auf vorübergehende Akutsituationen beschränkt ist. Die Covid-19-Pandemie vollzog sich als dynamische und langanhaltende Krise in Wellenbewegungen und führte gewissermaßen zu einer Normalisierung des Notfalls. Im Recht kommt dem Begriff der Krise allerdings kaum Bedeutung zu, was sich in dessen seltener Verwendung in Gesetzen und anderen Rechtstexten ausdrückt (Haverkamp et al. 2024: 23).

2. Notfall im Recht

Aus rechtlicher Perspektive ist daher der Begriff des Notfalls vorzuziehen, wenngleich Recht und Rechtswissenschaft Notfälle lange Zeit hindurch eher verdrängt haben. Auch mangels Großschadensereignissen blieb die Befassung mit der Materie auf Spezialistenkreise begrenzt. Erst die Pandemie hat für größere Aufmerksamkeit ebenfalls in Rechtsfragen gesorgt. Die Erforschung des Notfallmanagements und des Notfallrechts ist aber nicht erst bei Eintritt des Notfalls, sondern schon vorher geboten.

2.1. Legitimation durch Recht im Notfall

Der Notfall ist in vielfältigen Gesetzen geregelt, z. T. ähnlich, z. T. aber auch unterschiedlich. Anliegen der Forschung kann es sein, Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu erkennen und zu reflektieren. Auch Pandemien sind Katastrophen, die in einem besonderen Gesetz (IfSG) geregelt sind. Wissenschaftlich sollten

Vergleichbarkeiten befragt, Unterschiede auf ihre Rechtfertigung geprüft werden.

Eine Quelle jener rechtlichen Vielfalt ist die grundgesetzliche Kompetenzverteilung, die Notfälle eher als Annexe zum Normalfall ansieht (z. B. Pandemien zum Gesundheitsrecht, großflächiger Stromausfall zum Recht der Energiewirtschaft). Im föderalen System folgen daraus Unterschiede der Regelungsebenen, der zuständigen Ministerien und ihrer Abteilungen, die tendenziell nebeneinander agieren. Hier kann vergleichende Forschung zu vergleichbaren Fragestellungen und Best-Practices-Modellen führen, die Vorbildcharakter erlangen können. Diese Erkenntnisse können dann ggf. zu Vorschlägen für eine Änderung von Zuständigkeitsnormen im Grundgesetz und in Gesetzen führen.

Welches Maß an Zentralität, welches Maß an Dezentralität ist sinnvoll, notwendig und vorgegeben? Aber auch: Welches Maß an dezentralem Notfallmanagement ist möglich? Dezentrale Notfallbekämpfung ist politisch unter Druck („Flickenteppich“). Sie gilt es, auf ihre immanente Rechtfertigung zu prüfen. Notfallrecht sollte so viel wie nötig regeln, zugleich aber Entscheidungsfreiräume der Behörden eröffnen und begrenzen. Überregulierung kann die Notfallarbeit und ihre Legitimation behindern. Defizitäre Regelungen können die Legitimation der Gesetze beschädigen.

Wenig untersucht sind auch die Formen und Grenzen einer Einbeziehung der Bundeswehr in das zivile Notfallmanagement. Hier sollte weniger von Großformeln („militärisch“ oder „zivil“), sondern funktionell vorgegangen werden: also welche Hilfsmittel sind wo vorhanden, wofür zwingend notwendig und wofür nutzbar. Dabei gilt es, Parallelstrukturen zu vermeiden: Soweit etwa dieselben Hilfsmittel für Zivilschutz und Katastrophenschutz eingesetzt werden können, sollten sie einmal und nicht nebeneinander mehrfach bestellt, gelagert und zugeteilt werden.

Der Notfall ist die Stunde von Kooperation und Kommunikation. Der organisationalen und personellen Vielfalt der Notfallbekämpfung entspricht die Notwendigkeit von Kooperation und Informationsaustausch. Ist das geltende Kooperationsrecht auf einen angemessenen und notwendigen Informationsaustausch ausreichend ausgerichtet? Wie kann informationell sichergestellt werden, dass Information, Rettungsmittel und -personal zur richtigen Zeit am richtigen Ort sein können? Die Kooperation zwischen staatlichen, halbstaatlichen und erst recht privaten Rettungskräften ist wissenschaftlich recht wenig untersucht.

Das Notfallmanagement baut auf vorhandenen und geschulten Rettungsorganisationen und ihren Mitarbeitenden auf. Das ist gut und richtig. Der Notfall selbst ist jedoch auch die Stunde der Überforderung jener Kräfte. Es bedarf der Heranziehung weiterer Personen – etwa: Mitarbeitender anderer Behörden –, die dafür nicht eigens ausgebildet sind. Für sie bedarf es ausreichender Informationen, um ihre Tätigkeit nicht bloß wahrnehmen, sondern auch begründen zu können. Dafür ist geeignetes Schulungs- und Informationsmaterial zu entwickeln und sind ggf. Curricula für Fortbildungskurse zu entwerfen.

Legitimation bedarf der Verständlichkeit: Das Recht und sonstige Regelwerke bedürfen der allgemeinverständlichen Übersetzung nicht nur für Führungs- und Vollzugskräfte, sondern auch für Bürger:innen (bspw. in Form von FAQ, Nutzung einfacher Formulierungen, graphische Darstellung). Ein Ziel liegt darin, Handlungssicherheit trotz Rechtsunsicherheit zu steigern: d. h. immer aktuell geltende Verordnungen/Gesetze in Umlauf bringen, Rechtslage durch Vorgesetzte zusammenfassen lassen, Hinweise zur Ermessensausübung und Vollzugshinweise weitergeben, zeitnahe Fortbildung.

Der Notfall als Stunde der Verteilungskonflikte um knappe Ressourcen bedarf angemessener und kommunizierbarer Priorisierungsregeln. Sie müssen nicht zwingend in Gesetzen stehen, wohl aber hinreichend eindeutig und erklärbar sein. Dadurch lassen sich erlebte Ungerechtigkeiten und potentielle Widerstände reduzieren.

Entschädigungs- und Wiedergutmachungsrecht sind unabgestimmt, immanent und mit der allgemeinen Rechtsordnung nicht stets kompatibel. Das Verhältnis von privater Vorsorge, staatlicher Haftung und fortdauernder Unterstützungsnotwendigkeiten ist diskussionsbedürftig. Eine Systematik ist bislang kaum erkennbar. Hier bedarf es effektiver Regelwerke, die für die Praxis hinreichend handhabbar sind. So kann die „Katastrophe nach der Katastrophe“ vermieden werden.

Das Notfallrecht bedarf keiner durchgängigen Vereinheitlichung, wohl aber der Systematisierung und ggf. eines wechselseitigen Lernens der Ebenen und Institutionen voneinander.

2.2. Rechtspolitische Perspektiven

Notfallkommunikation ist als Handlungsressource auch in der Rechtswissenschaft erkannt worden. Dafür bedarf es eines adäquaten Rechts, welches die Möglichkeiten zur Herstellung von Akzeptanz verbessert und nicht beeinträchtigt. Das Recht gilt auch im Notfall, und es sollte im Notfall auch so weit wie möglich angewendet werden. Wo es nicht in vollem Umfang angewendet werden kann, sollte es unter Berücksichtigung der Besonderheiten der tatsächlichen Lage so weit und so situationsgerecht wie möglich handlungsleitend bleiben. Explizite rechtliche Handlungsgrenzen gelten fort, ein „übergesetzlicher Notstand“ vermag keine eigene Rechtfertigungswirkung zu entfalten.

Wer für eine Maßnahme zuständig ist, ist auch für deren Legitimation zuständig. Aber Vielfalt bedeutet nicht notwendig widersprüchliche Kakophonie. Es bedarf sachgerechter und Ebenen übergreifender Koordination: Es geht um ein Miteinander, möglichst nicht um ein Gegeneinander zuständiger Stellen und ihrer Kommunikation.

Ob es dazu besondere Informationssammel- und Bewertungsstellen geben sollte (z. B. als zentraler nationaler Gesundheitsrat u. ä.), ist weiter zu prüfen. Ziel wäre dann Informationsbündelung, nicht -maximierung: Forschungen anstoßen, Erfahrungen mobilisieren, vorhandenes Wissen zusammenführen und ggf. aktualisieren. Dafür und dagegen finden sich Argumente, die weiter geprüft und vertieft werden sollten. Wo eine handlungsbefugte Stelle ist, werden auch in Zukunft kommunizierende und legitimierende Stellen sein können.

Bundes-, Länder- und kommunale Zuständigkeiten sollten besser abgestimmt werden mit dem Ziel einer sachgerechteren Zuweisung von Handlungs-, Kommunikations- und Legitimationsaufgaben. Wer eine Aufgabe am besten bewältigen kann, sollte dafür primär zuständig sein. Die Autonomie überforderter Ebenen und Stellen sollte nicht respektiert werden, sondern durch geeignete Maßnahmen vorgeordneter Stellen unterstützt und im Extremfall ersetzt werden können.

Legitimationsbedarf im Krisenfall entsteht – namentlich bei neuartigen und schwerwiegenden Notfällen – vor dem Hintergrund defizitären Wissens wie aber auch einer überschießenden Zahl von Expertenmeinungen und -aussagen in den Medien. Ausgangsbasis ist dabei eher ein Zuviel an öffentlichen Stellungnahmen legitimierender und delegitimierender Art und nicht ein Zuwenig. Herausfordernder ist eher die Validität von Argumenten und zugrunde gelegten Erkenntnissen.

Wegen der Freiheit der Medien und der Kommunikation stehen den öffentlichen Händen kaum Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung, um die Meinungsführerschaft zu erlangen oder zu behalten.

Ziel der Legitimationsbemühungen sollten Herstellung von Akzeptanz bei Betroffenen und Öffentlichkeit, ihre Motivation zur Unterstützung behördlicher Maßnahmen und mögliche Absorption politischer Proteste sein. Dazu bedarf es der Entscheidungsfreiräume kommunizierender Instanzen. Sie sollten durch das Recht ermächtigt, zugleich aber nicht mehr als nötig eingeschränkt werden. Zwar ist auch Recht Kommunikation, kann aber Legitimation als Kommunikation über Recht nur ansatzweise ersetzen. Zur angemessenen und sachgerechten Notfallkommunikation bedarf es eines hinreichenden Maßes an Flexibilität. Von daher ist eine Verrechtlichung von Legitimation nur teilweise wirksam. Rechtmäßigkeit allein ist keine zureichende Ressource zur Herstellung von Akzeptanz. Die Berufung auf Recht kann insoweit sogar kontraproduktiv wirken, indem sie das Recht selbst beschädigt.

Regierungen und Exekutiven müssen katastrophentauglich werden. Das setzt hinreichendes Wissen, hinreichende personelle Besetzung, hinreichende Aus- und Fortbildung des Personals und dadurch Legitimationsfähigkeit voraus.

Warnungen müssen rechtzeitig, hinreichend klar und mit konkreten Handlungsaufforderungen versehen sein. Der isolierte Hinweis auf Gefahren wirkt einschüchternd, nicht aktivierend.

Wo nötig müssen eingreifende Maßnahmen nicht nur angeordnet, sondern auch durchgesetzt werden. Leitlinie sollte sein: Deeskalation wo möglich – aber Rechtsdurchsetzung wann, wenn und wo nötig. Freiwilligkeit der Normbefolgung ist besser als Zwang, Belohnung besser als Bestrafung, Kooperation besser als Kompetenzstreitigkeiten. Dies gilt ebenso für Aufklärung, Erklärung und Warnung als Instrumente des Notfallmanagements. Hier gilt das Opportunitätsprinzip. Kontingentierte Diskussionen mit Anhörung und Begründung müssen zulässig bleiben, wo keine zwingenden Sach- oder Rechtsgründe entgegenstehen. Maßnahmen sind transparent und neutral zu vermitteln und zu erklären. Und wo möglich sollten positive Anreize und Entschädigungsmöglichkeiten an die Stelle von Anordnungen und Zwangsmitteln treten. Werbung für die Befolgung von Notfallmaßnahmen ist nicht unzulässig. Die öffentlichen Hände müssen gegenüber eigenen zulässigen Maßnahmen nicht „neutral“ bleiben – im Gegenteil!

Eine hinreichende Ausstattung zuständiger Stellen mit Personal, Sachmitteln und Informationen sollte nicht erst bei Eintritt des Notfalls, sondern möglichst schon davor sichergestellt sein. Je besser die öffentlichen Hände im Normalfall ausgestattet sind, desto besser können sie im Notfall agieren. Das gilt auch für Kommunikationsbeziehungen, -medien und -ansprechpartner:innen. Hotlines können (nur dann) nützlich sein, wenn sie auch besetzt sind und hinreichend kompetente Ansprechpartner:innen zur Verfügung stehen.

Im Notfall sind namentlich Ungleichheiten bei der Zu- und Verteilung von Hilfsmitteln zu begründen. Ungleichheiten sind im Rahmen zureichender Gründe zulässig und nicht stets ungerecht. Doch müssen solche Gründe nicht nur vorhanden sein, sondern auch kommuniziert werden. Dazu bedarf es einer Fehlerkultur, die auch die Fähigkeit zur Korrektur früher getroffener und legitimierter Handlungen einschließt. Solche Selbstkorrekturen sind ihrerseits erneut legitimationsbedürftig, aber auch legitimationsfähig. Katastrophenmanagement ist ein lernendes Verfahren.

Notfallkommunikationsbedürfnisse enden nicht in dem Moment, in dem die Erkrankten genesen sind oder das Hochwasser abgeflossen ist. Hier entstehen weitere Erklärungs-, Betreuungs- und Unterstützungspflichten etwa zu gesundheitlichen, sozialen oder entschädigenden Maßnahmen. Sie können die Bewältigung von Katastrophen im Nachhinein fördern. Das Bewusstsein, dass solche Beratungsangebote zur Verfügung stehen werden, kann antizipierend auch Notfallmaßnahmen akzeptabler machen.

3. Legitimation und öffentliche Kommunikation¹

3.1. Befunde

Sofern Legitimationsbemühungen auf die Akzeptanz und Unterstützung von behördlichen Maßnahmen durch die Öffentlichkeit abstellen sollen, kann für die Covid-19-Pandemie eine ambivalente Bilanz gezogen werden. So zeigt die Entwicklung der Zustimmungswerte zu und zur „Reaktanz“ – gemessen als starker Ärger über die Maßnahmen – auf gesetzliche Maßnahmen zum einen, dass die Maßnahmen über einen weiten Zeitraum hinweg von mehr als 50 % der Befragten als angemessen bewertet wurden; zum anderen aber zeigt sie, dass die Reaktanz nach April 2020 nie unter 20 % fiel und meist über 30 % lag; und auch der

¹ Der folgende Abschnitt basiert im Wesentlichen auf den Projektarbeiten von André Biermann im Rahmen von LegiNot.

Anteil derjenigen, denen die Maßnahmen zu weit gingen, lag im Sommer 2022 nur unter 20 %. Im Frühjahr 2021 stieg mit dem schleppenden Beginn der Impfkampagne zugleich die Anzahl derjenigen enorm an, denen die Maßnahmen nicht weit genug gingen, wie derjenigen, denen sie zu weit gingen.² Diese Anstiege sind signifikant für eine häufig konstatierte gesellschaftliche Polarisierung im Zuge der Covid-19 Pandemie.

Nicht nur statistisch signifikant ist die Korrelation von hoher Reaktanz (der Tendenz, die Maßnahmen übertrieben zu finden), mit niedrigem Vertrauen in die Bundesregierung.³ In Protestbewegungen wie „Querdenken“ manifestierten sich polarisierende Dynamiken, die zeigten, wie tief das Vertrauen in politische Institutionen in Teilen der Bevölkerung erschüttert wurde. Und dies kann durchaus als signifikant für staatliches Handeln in weitreichenden Krisen- und Notfällen gelten: Aufgrund der Tiefe der Eingriffe in das Alltagsleben und der existentiellen Dimension von Entscheidungen ist deren Rechtfertigung wie auch Kritik eng mit politischer Legitimität verknüpft. Und diese Legitimität, gemessen am Vertrauen in Institutionen, nahm im Laufe der Krise ab.

Legitimationsansprüche von Institutionen, die mit Rechtfertigungen von Maßnahmen einhergehen, werden nicht einfach zur Kenntnis genommen. Sie werden im Lichte von Legitimationserwartungen seitens gesellschaftlicher Adressat:innen bewertet und öffentlich verhandelt. Legitimität wird gestärkt, bestätigt oder entsteht dann, wenn Ansprüche und Erwartungen aufeinander bezogen und vermittelt sind. In pluralistischen Gesellschaften sind allerdings in ausgedehnten Krisenlagen Legitimitätskonflikte erwartbar, da vielfältige Wertvorstellungen, Normen, Glaubenssätze, soziale Identitäten und Interessen Kriterien für eine Legitimitätsbemessung abgeben: Kriterien, die sehr heterogen, teils auch inkompatibel und konfliktträchtig sein können – wie etwa die normative

² S. die vielzitierte COSMO-Studie: <https://projekte.uni-erfurt.de/cosmo2020/web/>; zu den Daten dort: die Themenseiten „Akzeptanz aktueller Maßnahmen“ (<https://projekte.uni-erfurt.de/cosmo2020/web/topic/politik/20-akzeptanz/#einstellung-zu-ma%C3%9Fnahmen>) Tab. 1 „Einstellung zu Maßnahmen“ (Daten für den Zeitraum März 2021 bis November 2022) und Tab. 2 „Reaktanz“ (Daten für den Zeitraum vom April 2020 bis zum November 2022) [Zuletzt zugegriffen am 10.05.2025].

³ S. die Themenseiten „Demonstrationsbereitschaft und Reaktanz“, Unterpunkt 6.2 „Wichtige Zusammenhänge“ (<https://projekte.uni-erfurt.de/cosmo2020/web/topic/vertrauen-ablehnung-demos/20-demonstrationsbereitschaft/>) [Zuletzt zugegriffen am 10.05.2025].

Orientierung an kollektivem Gesundheitsschutz, an Bildungsgerechtigkeit oder an Selbstbestimmung (über den eigenen Körper).

Legitimation vollzieht sich nicht als schlichte abstrakte Abwägung zwischen übergeordneten normativen Prinzipien, sondern in diskursiven Praktiken. Diese lassen sich als umfassende Legitimationsrahmen verstehen und voneinander abgrenzen. Legitimationsrahmen meint, dass eine typologisch rekonstruierbare Beziehung zwischen unterschiedlichen Elementen eines Diskurses existiert, um Entscheidungen und Maßnahmen zu bewerten. Solche Diskurse basieren auf unterschiedlichen Zugängen zu Risiken und Risikobearbeitung, die etwa über rationale, quantifizierbare Risikobestimmung, über die Thematisierung von Solidarität oder über individuelle sensualistische Heuristiken gesteuert sind. Sie sind epistemisch anders verankert – etwa in epidemiologischer und virologischer Statistik, in sozialer Erfahrung und sozialwissenschaftlicher Analytik oder in leiblich-sinnlicher Erfahrung.⁴ Sie problematisieren jeweils andere Phänomene, berufen sich auf andere Normen und Werte, kennen spezifische Narrative, nutzen andere Diskursstrategien. In aller Regel werden die jeweiligen Diskurse vorrangig von sozialen Akteur:innen geführt, die je spezifischen politischen Parteien, zivilgesellschaftlichen Gruppierungen, wissenschaftlichen Disziplinen, Berufsgruppen oder soziokulturellen Milieus zuordenbar sind. Und sie markieren jeweils andere normativ konforme und problematische Subjektformen.

Die in der Deutung von Krisenlagen zum Tragen kommenden Diskurse haben ihren historischen und situationsspezifischen Zuschnitt. Dennoch dürfte die Heterogenität und die Konflikthaftigkeit von Legitimationsdiskursen, wie sie sich während der Covid-19-Pandemie zeigten, symptomatisch für ausgedehnte Krisenlagen sein, da zu erwarten ist, dass sie wie auch die Pandemie zahlreiche maßnahmenbedingte Sekundäreffekte nach sich ziehen. Derartige Krisen sind prinzipiell deutungs offen. Daher – abgesehen von der Phase unmittelbar nach der affektiv aufgeladenen Situation infolge der medial breit gestreuten Bilder aus Bergamo – war während der Pandemie nichts unumstritten: Dies betraf nicht nur die Einschätzung medizinischer Risiken und die Angemessenheit von Maßnahmen, sondern auch die normativen und epistemischen Grundlagen von Maßnahmen und Bewertungen.

⁴ Die drei hier genannten Diskurse bzw. Legitimationsrahmen – der rationalistische, solidarische und sensualistische – stehen nur als Beispiele für ein deutlich breiteres Spektrum an diskursiven Praktiken.

Freilich haben einzelne Legitimationsdiskurse und implizierte Rechtfertigungen oder Kritik eine unterschiedliche Reichweite. In der Frühphase der Epidemie dominierte der rationalistisch, epidemiologisch, virologisch und medizinisch bestimmte Diskurs die Krisendeutung. In diesem Rahmen wurden vorwiegend Legitimitätsansprüche formuliert. Manche Diskurse gewinnen ihr spezifisches Profil erst im Laufe der Zeit. Solidarität etwa war zu Beginn der Pandemie noch im Wesentlichen im gesundheitspolitischen Sinn als Solidarität mit medizinisch definierten vulnerablen Gruppen assoziiert. Allmählich rückten die Problematisierung von Nebenfolgen bzgl. Schulbildung oder häuslicher Gewalt sowie die ungleiche soziale Lastenverteilung ins Zentrum; in diesem Rahmen artikulierten sich vorwiegend enttäuschte Legitimitätserwartungen.

Das Pandemiebeispiel zeigt, dass die Legitimationsdiskurse nicht eindeutig auf Rechtfertigung oder Kritik von Entscheidungen und Maßnahmen zugeschnitten sind. Dass Gefährdungslagen, wie sie mit viralen Erregern vorliegen, nur wissenschaftlich zu erkennen sind und wissenschaftlicher Beurteilung bedürfen, gehört zum institutionalisierten Selbstverständnis. Wenn Fachexpertise die maßgebliche Rechtfertigung von Maßnahmen bot, entspricht es den Standards wissenschaftlicher Kommunikation, im rationalistischen Diskurs von Beginn an virologische oder epidemiologische Gegenexpertise zu Rechtfertigungen des Robert-Koch-Instituts miteinzubeziehen: also Gegenexpertise, die Kritik an den Bewertungsgrundlagen (etwa am R-Wert) äußerte oder auch an der Zweckdienlichkeit ergriffener Maßnahmen wegen unzureichender Wirksamkeit (Forderung nach No-Covid-Strategie), wegen nicht erwiesener Wirksamkeit (Maskenpflicht in Innenstädten), wegen mangelnder Differenziertheit (allgemeine Lockdowns) oder wegen Unverhältnismäßigkeit (Kontaktverbote im Freien).

Kritik nach diesem Muster zielt auf Optimierung von Maßnahmen innerhalb gesetzter normativer und epistemischer Rahmungen, sie bewegt sich im Rahmen der gleichen Rechtfertigungsordnung. Die Kritik des solidarischen Diskurses an vorgängigen Entscheidungen hingegen bringt eine andere Wertepriorisierung und ergänzende epistemische Rahmungen ins Spiel. Sie zielt letztlich darauf, den Reflexionsrahmen politischer Entscheidung zu erweitern, bezweifelt aber keineswegs die Existenz eines Notfalls oder einer Krise und die grundsätzliche Berechtigung außerordentlicher Maßnahmen. Der sensualistische Diskurs hingegen richtet sich unmittelbar gegen das epistemische Fundament der Coronapolitik. Er stellt institutionalisierte Annahmen zum Zugang zu Wahrheit und zur

Glaubwürdigkeit von Wissenschaft in Frage. Er bestreitet die Existenz eines Notfalls, mithin die Legitimität der Coronapolitik und der institutionellen Ordnung, die darüber entscheidet.

Das Potential delegitimierender Sprengkraft, das aus Ansprüchen der verschiedenen Diskurse entspringt, mag differenzieren. Nicht zu verkennen ist allerdings, dass alle Diskurse moralisch aufgeladene antagonistische Subjektpositionierungen kennen: etwa „Herzmenschen“ vs. „Panikmacher“ im sensualistischen Diskurs, „Held:innen des Alltags“ vs. „‘superspreadende‘ Partygänger:innen“ im solidarischen Diskurs und im rationalistischen „vernünftige Bürger“ vs. „Covidioten“. Legitimationsdiskurse in Krisenzeiten bergen generell erhebliches soziales Spaltungspotential.

3.2. Perspektiven behördlicher Kommunikation

Ausgedehnte Krisenlagen erfordern eine andere Krisenkommunikation als akute Notfälle. Klassische, auf letztere zugeschnittene Prinzipien wirken eher kontraproduktiv.

Die zentrale Leitlinie, etwa Deutungshoheit anzuvisieren, ist angesichts gegenwärtiger Medienvielfalt, Pluralität und Dynamik öffentlicher Kommunikation in komplexen Lagen nicht nur ein vergebliches Bemühen. Vielmehr provoziert das Ziel, den kommunikativen Rahmen einer Krise zu kontrollieren, eher die Entstehung von Gegenöffentlichkeiten.

Während sich Leitlinien der Krisenkommunikation an der Differenz von Risiko- und Krisenkommunikation orientieren, gilt es in ausgedehnten Schadenslagen nicht nur auf eingetretene Schäden zu reagieren, sondern die Kommunikation präventiv auf zukünftiges Schadenspotential einzurichten. Risikokommunikation wird Bestandteil des Managements komplexer Krisen. Tendenziell ist Krisenkommunikation strukturell, funktional und lagebedingt stärker *top-down* orientiert als Risikokommunikation, die eher auf dialogische und partizipative Formate setzt.

Für beide Kommunikationsformen gilt es, den Fokus auf Aufklärung durch Information zu legen, wissenschaftliche Erkenntnisse verständlich zu übersetzen und öffentliche Debatten damit zu versachlichen. Dennoch greift das Verständnis von Aufklärung oft zu kurz. Wissenschaftliche Aussagen stehen in einem normativen Rahmen, sie betonen bestimmte Risiken und vernachlässigen andere. Solche Rahmen sind mit zu thematisieren. In der Pandemie unterblieb dies in der

behördlichen und politischen Kommunikation weitgehend und zog zunehmend Kritik auf sich – von ethischer und sozialwissenschaftlicher Seite, über Feuilletonbeiträge bis zum Straßenprotest.

Legitimation, die auf Akzeptanz abzielt, kann nicht als Einbahnstraße verstanden werden. Partizipation, Teilnahme und Dialog haben sich in anderen Feldern der Risikokommunikation längst etabliert. Infolge der *top-down* orientierten Krisenkommunikation wurde darauf während der Pandemie allerdings selten zurückgegriffen. Behörden auf unterer Ebene klagten über einen Mangel an Responsivität auf Landes- und Bundesebene. Auch als Helden gelobte Berufsgruppen aus dem Pflege- und Sozialbereich fehlte es an Gehör im politischen Betrieb ebenso wie Akteur:innen aus dem Bildungsbereich, Kunstbetrieb oder migrantischen Organisationen und marginalisierten Gruppen.

Legitimationserwartungen sind folglich auch an Kommunikationsformen gebunden, die nicht nur für die Risikokommunikation als Leitlinien gelten. Dazu lassen sich ebenso „*Best Practices*“ finden, genauso wie Kritik, dass es während der Covid-19 Pandemie daran mangelte: so etwa an Konsistenz und Kohärenz, an Zugänglichkeit (was Sprache, technische Formate oder Erreichbarkeit betrifft), an Transparenz (begründete, nachvollziehbare, offene Kommunikation), an Regelmäßigkeit oder auch an Dialogorientierung.

In komplexen Lagen operiert Krisenkommunikation innerhalb eines diskursiven Feldes, das durch heterogene, teils widersprüchliche Legitimationserwartungen gekennzeichnet ist. Pragmatische Legitimationsmuster auf kommunaler Ebene, die sich stärker an lokaler Umsetzbarkeit von Maßnahmen orientieren mussten, schienen eher in der Lage gewesen zu sein, Anschluss für heterogene alltagsweltliche Orientierungen zu bieten.

Legitimität ist eng mit Repräsentativität und Responsivität verbunden: Welche Zielgruppen sind in der Krisenkommunikation auf welche Weise zu berücksichtigen? Da sich Verwaltungen und BOS in aller Regel nicht durch soziale Diversität auszeichnen, stellt sich die Frage, wie diese gewährleistet werden kann und wie sich in der Krisenkommunikation systematisch zivilgesellschaftliche Akteur:innen, Vertretungen von sozialen Gruppen, die kaum in Stäben vertreten sind, einbinden lassen. Dergestalt würde Krisenkommunikation verstärkt auf Aushandlung setzen. Dennoch: In pluralen Gesellschaften ist in ausgedehnten Krisen mit tiefgreifenden Konflikten zu rechnen.

4. Legitimität und Vertrauen

In Bevölkerungsumfragen zum Vertrauen in Institutionen erreicht die Polizei regelmäßig Spitzenplätze.⁵ Dem entsprechen die Ergebnisse aus Mittelwerten auf einer Skala von 1 (vertraue überhaupt nicht) bis 7 (vertraue voll und ganz) unserer Online-Vignettenbefragung: Die Polizei (4,97) liegt weit vor kommunalen Ordnungsdiensten (KOD) (4,21) und privaten Sicherheitsdiensten (3,83), aber auch vor den zweitplatzierten Gerichten (4,68) und drittplatzierten Stadt- und Gemeindeverwaltungen (4,68), gefolgt von RKI und Gesundheitsbehörden (4,43); auf den letzten beiden Plätzen befinden sich die öffentlich-rechtlichen Medien (3,65) und die Bundesregierung (3,38).⁶

4.1. Verfahrensgerechtigkeit und Legitimitätswahrnehmung

Dieses vergleichsweise starke Vertrauen in die Polizei ist wichtig im Verhältnis zur Bevölkerung auch bzgl. ihrer Legitimitätswahrnehmung. In den Ergebnissen der Vignettenszenarien findet die Relevanz der Procedural Justice Theory (PJT) in konkreten Situationen ihren Ausdruck.

In der Vignettenbefragung prägt die allgemeine Akzeptanz der Notfallmaßnahmen, exemplarisch dargestellt anhand der Covid-19-Pandemie, die Legitimitätswahrnehmung: Lehnen Befragte die Maßnahmen ab, so nehmen sie die Sicherheitsakteure (Polizei, KOD, private Sicherheitsdienste) als deutlich weniger legitim wahr. Dieser Effekt geht auf die Wertekongruenz mit dem Sicherheitsakteur im Rahmen von Normakzeptanz und Legitimität zurück. An dieser Wertekongruenz fehlt es bei den Befragten, die die zum staatlichen Notfallmanagement gehörenden Notfallmaßnahmen ablehnen, so dass die Sicherheitsakteure als staatliche Repräsentanten an Legitimität einbüßen.

Dennoch zeigt sich in den Vignettenszenarien die Relevanz der PJT für die Legitimitätswahrnehmung. Bei allen drei Sicherheitsakteuren spielt Verfahrensgerechtigkeit eine Rolle: Maßgeblich ist deren legitimitätsfördernde Wirkung nicht nur bei Befragten, die grundsätzlich die ergriffenen Covid-19-

⁵ Ein Beispiel stellt die repräsentative WDR-Umfrage „Glaubwürdigkeit der Medien 2023“ (n = 1.322), nach der die Polizei mit 80 % deutlich an erster Stelle vor der Stiftung Warentest (74 %), der Verbraucherzentrale (72 %) und dem Bundesverfassungsgericht (66 %) steht (infratest dimap 2023: 13 unter https://presse.wdr.de/ploungue/wdr/programm/2023/12/_pdf/Glaubwuerdigkeit_der_Medien_2023.pdf [zuletzt zugegriffen am 08.04.2025]).

⁶ Wir danken Frederik Kohler für die anregenden und fruchtbaren Diskussionen.

Schutzmaßnahmen akzeptieren bzw. befürworten, sondern auch bei Befragten, die diese ablehnen bzw. als übertrieben ansehen. Zwar fällt die Durchsetzung von grundrechtseinschränkenden Notfallmaßnahmen – vor allem bei unfairem Vorgehen des Sicherheitsakteurs – leichter, wenn das Gegenüber diese akzeptiert, doch erweist sich nach unserer Befragung Verfahrensgerechtigkeit als Schlüsselkompetenz zur Befriedung von ablehnend eingestellten Betroffenen. Dieses Ergebnis ist für die Praxis der Sicherheitsakteure insofern – auch im sog. Normalfall – wichtig, als sie durch zugewandte und faire Kommunikation die Bereitschaft zur Befolgung ihrer Anweisungen grundsätzlich erhöhen können. Allerdings ist zuzugeben, dass sich nicht alle entsprechend der Befragung auf eine verfahrensgerechte Interaktion des Sicherheitsakteurs einlassen möchten. Folglich bleibt die Frage offen, wie Sicherheitsakteure widerspenstige Personen(gruppen) ohne Anwendung von Zwang erreichen können.

Besonders förderlich für die Legitimitätswahrnehmung von Sicherheitsakteuren scheint die Akzeptanz von spezifischen Notfallmaßnahmen oder die Überzeugung von deren Sinnhaftigkeit in den konkreten Vignettenszenarien zu sein. Hierauf deutet die hohe Befürwortung der fiktiven Kontrolle der Wohnungsregelung anlässlich einer Silvesterparty hin. Denn mittlerweile gehört die hohe Ansteckungsgefahr in geschlossenen Räumen mit vielen Menschen zum gesicherten Wissensbestand über die Verbreitung des Covid-19-Virus. Im Unterschied hierzu stößt die fiktive Kontrolle der Kontaktverbotsregelung auf einem öffentlichen Platz auf geringe Zustimmung; legitimitätsmindernd könnte sich hier die nunmehr verbreitete Kenntnis über die geringe Ansteckungsgefahr im Freien auswirken. Die Retrospektive veranschaulicht den von Unwissenheit bzw. wenig Wissen geprägten Umgang mit dem Covid-19-Virus und seinen später auftretenden Varianten während der gut zwei Jahre anhaltenden Pandemie. Aber schon in diesem Zeitraum erwiesen sich einige Notfallmaßnahmen als inadäquat und wurden mitunter abgeschafft bzw. deren Laufzeit nicht verlängert (z. B. Nutzungsverbot von Spielplätzen und Sitzbänken). Normakzeptanz speist sich folglich sowohl aus Wissen als auch im Fall von Nichtwissen aus Vertrauen in Institutionen wie die Bundesregierung und Gesundheitsinstitutionen. Hieraus ergibt sich das Erfordernis einer kohärenten Kommunikationsstrategie, die es versteht, den wechselnden und zunehmenden Wissensstand überzeugend zu vermitteln, aber ebenso bereit ist, Fehler bei der Maßnahmenwahl aufgrund von Unwissenheit zu korrigieren und einzugestehen; eine solche Strategie stellt sich als ein wichtiger Baustein zur

Schaffung von Normakzeptanz in der Bevölkerung in langanhaltenden Krisenzeiten dar.

Unwissenheit der Bürger:innen über (eine) geltende Notfallmaßnahme(n) mag die Legitimitätswahrnehmung ebenfalls schmälern, was das Vignettenszenario zur Kontrolle der 2G-plus-Regel im Café nahelegt. Denn im Gegensatz zu den anderen Konstellationen kennt die kontrollierte Person die neu eingeführte Notfallmaßnahme bislang nicht. Die Entwicklung der Pandemie führte mit zunehmender Dauer zu einem Dickicht an Notfallmaßnahmen, das sich durch zahlreiche Änderungen im Wochenrhythmus sowie eine hohe und letztlich kaum zu überblickende Maßnahmendichte auszeichnete. Im Laufe der Zeit wuchs die im Szenario zum Ausdruck kommende Überforderung in der Bevölkerung, aber auch in BOS und Kommunen (s. nur Haverkamp in diesem Band). In langanhaltenden Krisen müsste diese Überforderung gepaart mit Krisenfatigue bei der Durchsetzung von Notfallmaßnahmen berücksichtigt werden, indem besonders auf die Anwendung fairer Praktiken entsprechend der PJT unter Nutzung von Beurteilungs- und Ermessensspielräumen wie auch des Opportunitätsprinzips geachtet wird.

Am Beispiel der Covid-19-Pandemie zeigt sich, dass die Legitimitätswahrnehmung vor allem von Verfahrensgerechtigkeit, intrinsischer Normakzeptanz und Situationsspezifika beeinflusst wird. Aus der Vignettenbefragung ergibt sich, dass die PJT auch in Krisenkontexten positive Effekte zeitigt und ein fairer Umgang mit den Betroffenen der Konfliktprävention und -deeskalation durch Sicherheitsakteure dient. Die erste Vignettenstudie in Deutschland zur PJT in Krisenzeiten hat Praxisrelevanz für die Weiterentwicklung einer verfahrensgerechten Sicherheitsarbeit zum Wohl der Bürger:innen, um die Legitimitätswahrnehmung der Polizei und der KOD, aber auch privater Sicherheitsdienste in der Bevölkerung zu stärken. Für die Forschung zeigt sich ein großer Bedarf nach weiteren Studien auf diesem Gebiet.

4.2. Kriminalpolitische Perspektiven

Insbesondere in langanhaltenden Krisen stellen sich immer stärker werdende Legitimationsbedürfnisse an die Durchsetzung von Notfallmaßnahmen durch Sicherheitsakteure: umso mehr in einer globalen Polykrise, die sich in einem wechselseitigen Geflecht von Krisen zeigt und BOS wie Kommunen in einen nicht abebbenden Krisenmodus versetzt.

Auch die Bevölkerung bleibt von der Krisenstimmung nicht unberührt und macht sich mehr Sorgen. In einer repräsentativen Sonderbefragung der R+V-Studie „Die Ängste der Deutschen“ (n = 1.000) sorgen sich 74 % der Befragten, „dass die Spaltung der Gesellschaft zunimmt und zu Konflikten führt“.⁷ Was bedeutet die befürchtete Konfliktrichtigkeit für die Sicherheitsarbeit von Sicherheitsakteuren? Wie sollen sie sich auf ein mögliches Mehr an Spannungen insbesondere im öffentlichen Raum vorbereiten? Geht es um ein Mehr an „repressiver Prävention“ durch „vorgezogene Repressionsmaßnahmen“ (Feltes 2008: 255) zur Bewältigung von Gefährdungssituationen?

Unsere Ergebnisse der Vignettenumfrage sprechen klar gegen ein Mehr an Repression in der Prävention, sondern für eine verhältnismäßige und wertschätzende Sicherheitsarbeit entlang den Prämissen der PJT. Für Polizei und KOD bedeutet dies eine zurückhaltende Praxis bei der Anzeigerstattung und dem Einsatz anderer repressiver Mittel in Krisenphasen mit außergewöhnlichen, neuen und wechselnden Notfallmaßnahmen. Denn in den Vignettenszenarien reagieren die Befragten, unabhängig von der Maßnahmenakzeptanz, abweisend bei Verfahrensgerechtigkeit. Hieraus ergibt sich: Verfahrensgerechtigkeit lohnt sich. Während in den Polizeien eine faire Polizeiarbeit auf Interesse stößt⁸ und im Studium an den Polizeihochschulen vermehrt Berücksichtigung findet, ist die heterogene Aus- und Fortbildungslage bei KOD (von dreimonatiger Fortbildung bis zu dreijähriger Ausbildung) und privaten Sicherheitsdiensten (einfache Fortbildung, Sachkundeprüfung für das Bewachungsgewerbe, geprüfte Schutz- und Sicherheitskraft) unübersichtlich und nicht einschätzbar. Es wäre wünschenswert, wenn bei den zuletzt genannten Sicherheitsakteuren ein Aus- bzw. Fortbildungsmodul faire Sicherheitsarbeit adressieren würde.

Diese Heterogenität in Aus- und Fortbildung setzt sich bei KOD und privaten Sicherheitsdiensten auch in anderen Bereichen fort. In den Bundesländern variieren stark die rechtlichen Grundlagen (Landespolizeigesetz oder andere Landesgesetze), die Eingriffsbefugnisse und Zwangsmittel (bis vollumfängliche Polizeibefugnisse), die Ausstattung (Pfefferspray bis Schusswaffe) und die

⁷ Siehe unter <https://www.ruv.de/newsroom/themenspezial-die-aengste-der-deutschen/pressemitteilungen/2025-02-10-aengste-der-deutschen-spaltung> [zuletzt zugegriffen am 08.04.2025].

⁸ Was sich in unserem Verbundprojekt in der aktiven und regen Beteiligung von Polizeien in Baden-Württemberg und Bayern zeigte.

Namensgebung (z. B. Kommunalen Außendienst, Stadtpolizei) (Balzer 2018; Hennen 2023: 75 ff.). Private Sicherheitsdienste sind für Kommunen bzw. kommunale Versorgungs- und Dienstleistungsunternehmen im Rahmen der Beleihung oder für private Auftraggeber:innen tätig. Im Rahmen der Beleihung dürfen sie häufig Platzverweise erteilen und mitunter Waffen tragen: Hier stellt sich die Frage, ob die Aufgaben privater Sicherheitsdienste mit den staatlichen Hoheitsrechten kollidieren und eine Befugnisanmaßung zu befürchten ist. Bei privaten Auftraggeber:innen üben private Sicherheitsdienste das Hausrecht aus; ihnen steht jedoch nur das „Jedermannsrecht“ zu. In der Vergangenheit gab es immer wieder Skandale, die die Integrität und Seriosität von privaten Sicherheitsdiensten beschädigten (z. B. Schwarze Sheriffs, Übergriffe in Flüchtlingsunterkünften).

Angesichts dieser Unterschiedlichkeit verwundert es nicht, dass in unserer Befragung das allgemeine Vertrauen der Befragten in KOD deutlich niedriger ausfällt als in die Polizei und angesichts des mitunter zweifelhaften Ansehens bei privaten Sicherheitsdiensten noch geringer ist. In der Bevölkerung erhalten KOD zwar eine gewisse Anerkennung, doch ist es in einigen Kommunen – nicht ungewollt – möglich, den KOD mit der Polizei zu verwechseln, oder diesen als KOD nicht zu erkennen. Obwohl das allgemeine Vertrauen in den KOD weniger ausgeprägt ist, befürworten die Befragten in den Vignettenszenarien in höherem Maße die Kontrolle der Einhaltung von Notfallmaßnahmen durch den KOD als durch die Polizei, was sich positiv auf die Normakzeptanz der Befragten auswirkt (Haverkamp/Kohler 2024: 40). Aber warum fällt hier die Akzeptanz des KOD in den Vignettenszenarien höher aus? Hierzu lassen sich nur Mutmaßungen anstellen: Es liegt die Vorstellung nahe, dass einerseits das Aufgaben- und Einsatzprofil des KOD als niedrigschwelliger als das polizeiliche eingeschätzt wird⁹ und andererseits der KOD als kommunale Einrichtung gegenüber einem privaten Sicherheitsdienst seriöser wirkt. Hieraus ergibt sich für Kommunen das Potential, aktiv Öffentlichkeitsarbeit zur Sicherheitsarbeit des KOD zu betreiben, um dessen Image zu schärfen, eine positive Grundhaltung zu schaffen und Vertrauen zu bilden. In diesem Rahmen könnte mitunter mehr Wert auf die Ausbildung gelegt werden.

⁹ Vermutlich wissen einige Befragte, die in einer Kommune mit KOD wohnen, nicht genau, welche Befugnisse der KOD in ihrer Gemeinde hat.

Durch den Boom im Wach- und Sicherheitsgewerbe in den vergangenen Jahrzehnten entstanden neben renommierten privaten Sicherheitsdiensten auch zwielichtige Unternehmen, die den Ruf der Branche beschädigen; der Personal-mangel führt immer wieder zur Einstellung von Personen, deren Kommunikati-onskompetenz fragwürdig ist und die sich stigmatisierend und diskriminierend verhalten. Im Rahmen einer Beleihung achten viele Kommunen und kommunale Dienstleister auf die Beauftragung von anerkannten und bekannten privaten Si-cherheitsdienstleistern. Zum Erhalt und zur Verbesserung der Qualität der Sicher-heitsarbeit bedarf es einer regelmäßigen Überprüfung der privaten Sicherheits-dienstleister durch die Kommunen und unter Umständen eine Anhebung der Aus-bildungsstandards.

Trotz der Covid-19-Pandemie und (lokalen) Skandalen in Polizeirevieren (z. B. Drogenskandal Münchner Polizei, NSU 2.0, Oury Jalloh) ist das Vertrauen in die Polizei in Umfragen mit kleinen Schwankungen stabil hoch.¹⁰ Allerdings ist die konsequente Aufarbeitung von polizeilichen Verfehlungen im Dienst not-wendig, um das starke Vertrauen in die Polizei zu erhalten und um für die Bewäl-tigung der gegenwärtigen Krisen gerüstet zu sein. Ein gewisses Misstrauen darf aber nicht als polizeischädigend – auch nicht bei KOD und privaten Sicherheits-diensten – verstanden werden, vielmehr dient es als kritisches und auch Vertrauen erhaltendes Korrektiv in einer pluralen und demokratischen Gesellschaft, in der Missstände benannt und angegangen werden.¹¹ Es bedarf einer ausgewogenen Balance zwischen Vertrauen und Misstrauen, was auch die Legitimitätswahrneh-mung von Sicherheitsakteuren in der Bevölkerung stärken könnte.

5. Legitimation und Verwaltung

Im Verbundprojekt erfolgte die qualitative Erforschung von behördlichen und kommunalen Entscheidungsprozessen während der Covid-19-Pandemie interdis-ziplinär. Die Darstellung der Befunde hierzu ergänzen die Ergebnisse aus dem Verbundprojekt PanReflex über den Umgang mit Vulnerabilitäten im kommuna-len Krisenmanagement.

¹⁰ Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/377233/umfrage/umfrage-in-deutsch-land-zum-vertrauen-in-die-polizei/> [zuletzt zugegriffen am 04.06.2025].

¹¹ Die vollumfängliche Aufklärung gelang jedoch nicht bei NSU 2.0 und Oury Jalloh.

5.1. Krisenmanagement

Die Covid-19-Pandemie macht deutlich, dass gegenwärtige Krisen das herkömmliche organisationale Ereignismanagement, das auf kurzfristige Einsätze ausgelegt ist, tendenziell überfordern. Länger andauernde Krisen führen zu gesellschaftlichen Sekundäreffekten, die auch das lokale Krisenmanagement von BOS und Kommunen vor eskalierende Herausforderungen stellen: Immer weitere Bereiche müssen geregelt, Sekundäreffekte in Rechnung gestellt, und wiederum geregelt werden. Krisenmanagement mündet in „Entscheidungskaskaden“, die sich in einem unkoordinierten Zuwachs von Entscheidungszwängen äußern (Harmsen und Hennen in diesem Band). Entscheidungskaskaden entwickeln sich sowohl aus wechselseitigen Abhängigkeiten im föderalen System als auch aus gesellschaftlichen Rückkopplungsprozessen. Die Wechselwirkungen beziehen sich auf die gesamte Gesellschaft mit ihren vielfältigen Verästelungen, wodurch sich das Krisenmanagement auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene beträchtlich verkompliziert.

Entscheidungskaskaden verursachen erhebliche Legitimationslasten zum einen durch eine horizontale Verschiebung von der Legislative zur Exekutive und zum anderen im föderalen System durch eine vertikale Delegation vom Bund oder Bundesland auf die untere Verwaltungsbehörde oder Kommune; bei langanhaltenden Krisen wie der Covid-19-Pandemie lassen sich mitunter ping-pong-artige Bewegungen im horizontalen und vertikalen Gefüge beobachten (Klei/Mejia Heim in diesem Band). In der akuten Krise lässt insofern die Steuerungsfunktion von Parlamentsgesetzen nach. Stattdessen nutzt die Exekutive ihre weiten Entscheidungsspielräume, die auf kommunaler Ebene auch der Legitimationsbildung durch Aushandlungsprozesse vor Ort dienen. Das lokale Krisenmanagement zeichnet sich somit durch spezifisch zugeschnittene Kommunikationsleistungen aus, die zugleich Legitimation schaffen. Legitimierende Verfahrensmechanismen (z. B. Begründungs- und Befristungspflichten für Verordnungsgeber, Verfahrensvorgaben für Kommunen) steuern die individuellen Legitimationsleistungen mit und entlasten dadurch die Kommunen. Die kommunale und legitimierende Entscheidungsfindung ist in der Krise vermehrt auf das Zusammenwirken der behördeninternen und -externen Kommunikation angewiesen: Nur funktionierende und intensivierte Kooperation innerhalb der Exekutive schafft Legitimation in akuten Krisensituationen. Dem deutlich höheren Abstimmungsbedarf konnte aber während der Covid-19-Pandemie häufig nicht

entsprochen werden, was sich innerhalb des föderalen Systems in unausgegorenen oder gar verspätet eingegangenen Neuregelungen auf Kommunalebene zeigte und behördenextern eine intransparente und verwirrende Öffentlichkeitsarbeit nach sich zog. Insbesondere auf kommunaler Ebene fordern Entscheidungskaskaden Entscheidungsträger:innen vielfältige Legitimationsleistungen ab, die sich verwaltungsintern und -extern vollziehen, jedoch nicht ohne die parlamentarische Ebene geschehen. Der legislative und exekutive Föderalismus ist besonders in Krisenzeiten auf ein reibungsloses und geschmeidiges Ineinandergreifen von Notfallmechanismen und stabilen Notfallstrukturen angewiesen. Die zu erbringende Legitimation in der Bevölkerung setzt eine kohärente Kommunikationsstrategie voraus, die sich u. a. an Transparenz, Vorhersehbarkeit und Nachvollziehbarkeit orientiert.

Die unübersichtliche und sich stetig wandelnde Regelungslage in der ausgedehnten Pandemie erwies sich für BOS und Kommunen als äußerst herausfordernd. Die operationale Krisenbewältigung verlangte u. a. in höherem Maße als gewöhnlich Mut zur Improvisation, Entscheidungsfreude, Flexibilität, Engagement und Belastbarkeit. Während für BOS die (Dauer der) Pandemie, die bundesweite Notlage und grundlegende Defizite der Vorsorge neu waren, stellte das Pandemiemanagement die traditionelle Organisation von anderen Behörden und Kommunen grundlegend „auf den Kopf“. Die vielfach unausgereiften und mitunter zu spät eingehenden Normänderungen in rascher Abfolge beförderten proorganisationale Regelabweichungen, die absichtlich, unbewusst oder versehentlich passierten, um sowohl Implementationsprobleme zu beseitigen als auch die Organisationsstrukturen aufrechtzuerhalten oder zu stärken (Haverkamp in diesem Band). Fehler unterliefen aufgrund der Unsicherheit und Unkenntnis über die korrekte Normanwendung. Noch dazu fiel die vermeintliche Rechtmäßigkeit manchmal durch gerichtliche Entscheidungen im Nachhinein weg. Die festgestellten Regelabweichungen lassen sich sechs Typen zuordnen: d. h. pragmatische, kompensierende, outputorientierte, angeordnete, altruistische und teammotivierende Regelabweichungen. Solche Regelabweichungen gibt es natürlich ebenso in „Normalzeiten“ zu Gunsten der (erhofften) Zielerreichung von Organisationen. In Krisenzeiten sind sie unvermeidlich.

Die mit Entscheidungen verbundenen Sekundäreffekte treffen nicht zuletzt „vulnerable“ Bevölkerungsgruppen (z. B. Senior:innen) (Trapp/Schätzle in diesem Band). Dabei erweist sich schon der Begriff der Vulnerabilität als

problematisch, da er nicht nur unpräzise und unter Umständen diskriminierend, sondern auch situationsbezogen und dynamisch ist: Durch Veränderungen im Krisengeschehen können andere als die bisherigen vulnerablen Gruppen in den Fokus rücken. In der kommunalen Praxis kursieren daher unterschiedliche Vorstellungen von vulnerablen Gruppen. Während der Pandemie stand zunächst die primäre virusbedingte Vulnerabilität im Mittelpunkt und verschob sich dann zur sekundären maßnahmenbedingten Vulnerabilität. Die Berücksichtigung von unterschiedlichen und wandelbaren Vulnerabilitäten ist bislang in den Stabsstrukturen nicht vorgesehen. Der Grund liegt in den vorübergehenden Stabsstrukturen für kurzfristige Notfalllagen und in der taktisch-operativen Leitung von BOS, ohne Vulnerabilität im kommunalen Krisenmanagement zu verankern. In der Folge hing in der Pandemie die Zuschreibung von und der Umgang mit Vulnerabilität sowohl von der fachlich-personellen Zusammensetzung als auch von der hierfür angenommenen Zuständigkeit ab, die über die Lagebewältigung (z. B. Covid-19-Intensivpatient:innen betreffend) hinausgehen und Sekundäreffekte (z. B. Kinder betreffen) umfassen.

5.2. Perspektiven zur Legitimation im Krisenmanagement

Im Krisenmanagementkreislauf hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die nächste Krise außerhalb der vorherigen Krise zu berücksichtigen ist: Die Post-Krise dient als Reflexionsraum für „*lessons learned*“ und der Vorbereitung der Prä-Krise. Aber inwiefern trifft das Phasenmodell des Krisenmanagements im Zeitalter von Polykrisen überhaupt noch zu? Mit Rückkopplungsschleifen und Sekundäreffekten wird mancher Erholungseffekt von erneuten akuten Notfalllagen überlagert, unterschiedliche gesellschaftliche Felder können ebenso wie unterschiedliche soziale Akteure oder Gruppen phasenverschoben von Notlagen oder Krisen erfasst werden. Unterschiedliche Krisen gehen ineinander über und sind in ihren Wechselwirkungen miteinander verflochten. Der Krisenmodus wird tendenziell zum neuen „Normal“. Auf kommunaler Ebene etwa ist eine Entspannung nicht in Sicht, zumal u. a. die Covid-19-Krise und der Ukraine-Krieg die Leistungsfähigkeit der Kommunen überstrapaziert haben.

Kommunikation und Vernetzung haben sich als elementare Pfeiler zur Bewältigung einer akuten Krise herauskristallisiert. Dennoch versuchen viele Akteure ihre Verwaltungsroutinen beizubehalten und prüfen zuerst die Zuständigkeit ihres Ressorts, ohne übergreifend zu denken und zu agieren. Eine vernetzte

Zusammenarbeit erweist sich im Notfall als unverzichtbar, muss aber durch ständige Übung internalisiert werden.

Auf personeller Ebene bringt das 3-K-Prinzip („in der Krise Köpfe kennen“) eine wesentliche Bedingung übergreifender Zusammenarbeit in der Krisenbewältigung auf den Punkt. Das Prinzip impliziert die überragende Bedeutung von informellen Strukturen im Rahmen des Krisenmanagements, da derart das Krisenmanagement schnell und unkompliziert eingeleitet und durchgeführt werden kann. Allerdings entpuppt sich der Vorteil zugleich als Nachteil, wenn nämlich die einzuhaltenden formalen Strukturen auf diese Weise umgangen werden und schlimmstenfalls ein Schattensystem entsteht, das von pro-organisationalen und partiell tolerierbaren Regelabweichungen bis zu kriminellen Verstrickungen reicht.

Obwohl pro-organisationalen Regelabweichungen überall verbreitet sind und häufig zur organisationalen Funktionstüchtigkeit beitragen bzw. diese aufrechterhalten, tun sich hierzu Fragen auf: Wie ist die Grauzone beschaffen? Wie geht man allgemein mit solchen Normbrüchen um? Welche Regelabweichungen sind tolerabel und welche nicht? Wie lassen sie sich in eine Organisationskultur einbetten? Und wie in Krisenstabsstrukturen, denen Elastizität, Flexibilität und Kreativität zur Bewältigung von akuten Krisen immanent ist? Wie kann das Recht im föderalen System krisenfest ausgestaltet werden, um die Implementierung der Normen zu erleichtern und damit präventive Wirkung zu entfalten? Ein Schlüssel ist die bereits angesprochene wechselseitige Kommunikation und Kooperation zwischen der Legislative und Exekutive wie innerhalb der Exekutive. Darüber hinaus gilt es, eine resiliente Organisationskultur für Krisenzeiten aufzubauen, die den Umgang mit pro-organisationalen Regelabweichungen berücksichtigt. Bzgl. vulnerabler Personen(-gruppen) erfüllen Kommunen innerhalb einer breiten, unübersichtlichen und nach Notfallsituation variierenden Zielgruppe ihre Legitimationslast nur punktuell und zufällig. Wie kann also eine systematische Einbeziehung von Vulnerabilitäten erreicht werden? Wie lässt sich die Sichtbarkeit von allgemein bzw. oft übersehenen Personen(-gruppen) verbessern? Schon vor der akuten Krise bedarf es eines genauen und aktuellen Lagebilds über die vulnerablen Personen(-gruppen) und ihre Bedarfe. Dieses Lagebild ist im Notfall erneut zu überprüfen, um krisenspezifische Vulnerabilitäten zu identifizieren. Die notwendige Kommunikation setzt allerdings eine hinreichende Vernetzung von unterschiedlichen, verwaltungsinternen und -externen Akteuren voraus.

Formal entspricht ressortübergreifender Vernetzung das Prinzip des „vertikal, horizontal und behördenübergreifenden Arbeitens“. Dieses Prinzip verankert die Kooperation und Abstimmung strukturell: innerhalb einer Behörde vertikal und horizontal sowie mit anderen Behörden. Diese Vernetzung ermöglicht ein einheitliches Vorgehen und die Verfolgung einer gemeinsamen Linie, die insbesondere bei einem unvorhersehbaren und wechselhaften Krisenverlauf wie der langanhaltenden Covid-19-Pandemie stimmig ist und eine kohärente Kommunikation mit der Bevölkerung ermöglicht. Strukturell formalisierte Kooperation sollte überdies auf einem kollektiven Krisenbewusstsein und konkret auch einem geteilten Situationsbewusstsein basieren. Krisenbearbeitung wäre tendenziell nicht mehr als Ausnahmezustand, sondern als strukturelle Kompetenz moderner Verwaltung zu verankern.

Literatur

- Balzer, Christoph: »Kommunale Ordnungsdienste«, Wiesbaden: Kommunal- und Schulverlag 2018.
- Feltes, Thomas: »Kriminalprävention«, in: Lange (Hg.): Kriminalpolitik, Wiesbaden: VS Verlag 2008, S. 251-268.
- Haverkamp, Rita/Gusy, Christoph/Harmsen, Tjorven: »Krisen und ihre Prävention aus interdisziplinärer Perspektive«, in: Marks/Heinzelmann/Wollinger (Hg.), Krisen & Prävention. Ausgewählte Beiträge des 28. Deutschen Präventionstages, Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg 2024, S. 19-37.
- Haverkamp, Rita/Kohler, Frederik: »Wer akzeptiert was in der Krise? Ergebnisse aus einer Online-Vignettenumfrage zur Akzeptanz von COVID-19-Schutzmaßnahmen«, in: SIAK-Journal (2024), S. 28-44.
- Hennen, Ina: »Raumordnungen kommunaler Ordnungsdienste«, in: Huhnold/Brauer/Dangelmaier (Hg.), Stadt. Raum. Institution, Wiesbaden: Springer VS 2023, S. 75-89.
- Ibert, Oliver/Harmsen, Tjorven: »Eingebettete Krisen: Bedrohung und Gelegenheit«, in: Gesundheit und Gesellschaft 22 (2022), S. 7-14.
- Lawrence, Michael/Homer-Dixon, Thomas/Janzwood, Scott/Rockström, Johan/Renn, Ortwin/Dongens, Jonathan F.: »Global polycrises: the causal mechanisms of crisis entanglement«, in: Global Sustainability Journal 7 (2024), S. 1-16.

Verzeichnis der Autor:innen

Olga Amberger, Dr. med. M. Sc. P. H., Gesundheitsamt Frankfurt;

olga.amberger@stadt-frankfurt.de

André Biermann, Dipl.-Soz., Centre for Security and Society (CSS) der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg; andre.biermann@css.uni-freiburg.de

Christoph Gusy, Prof. Dr., Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld; christoph.gusy@uni-bielefeld.de

Tjorven Harmsen, M. A., Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung; tjorven.harmsen@dlr.de

Rita Haverkamp, Prof. Dr., Juristische Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen; rita.haverkamp@uni-tuebingen.de

Ina Hennen, M. Sc., Strategische Stabsstelle Kriminalprävention und Sicherheit Stadt Essen; ina.hennen@gbv3.essen.de

Stefan Kaufmann, Prof. Dr., Centre for Security and Society (CSS) der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg; stefan.kaufmann@soziologie.uni-freiburg.de

Juliane Klei, Dr., Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Bielefeld; juliane.klei@uni-bielefeld.de

Frederik Kohler, M. A., Juristische Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen; frederik.kohler@uni-tuebingen.de

Ksenia Mejia Heim, Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Bielefeld; ksenia.dick@uni-bielefeld.de

Lawrence Schätzle, M. A., Deutsches Institut für Urbanistik; schaeztze@difu.de

Peter Tinnemann, PD Dr. med. M. P. H., Amtsleiter Gesundheitsamt Frankfurt; peter.tinnemann@stadt-frankfurt.de

Jan Hendrik Trapp, Dipl.-Soz., Deutsches Institut für Urbanistik; trapp@difu.de

Der interdisziplinäre Sammelband enthält Beiträge zu entgrenzten Krisen am Beispiel der Covid-19-Pandemie aus dem BMFTR-Verbundprojekt LegiNot und einen Beitrag aus dem BMFTR-Verbundprojekt PanReflex. Die beiden Forschungsprojekte wurden vom Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt im Rahmen der Bekanntmachung „Zivile Sicherheit – Gesellschaften im Wandel“ gefördert. Die Beiträge adressieren Recht, Kommunikation, Krisenmanagement, Legitimität von Sicherheitsakteuren und Resilienz. Die gewonnenen (empirischen) Erkenntnisse vermitteln zudem Wissen im weiteren Umgang mit örtlich und zeitlich entgrenzten Krisen.

