

1 Einleitung

Krisen scheinen „zu einem chronischen und endemischen Zustand für modernes Regieren geworden“ zu sein (Ansell et al., 2022: 3). Dabei hat sich die Krisenlandschaft deutlich verändert. Es geht nicht mehr nur um die Bewältigung einzelner, abgegrenzter, temporärer Krisenphänomene. Vielmehr haben es öffentliche Entscheidungsträger¹ zunehmend mit dem gleichzeitigen Auftreten und den Wechselwirkungen von verschiedenen akuten und schleichenden Krisen zu tun sowie damit, dass Bewältigungsmaßnahmen früherer Krisen zu Ursachen und Auslösern von Folgekrisen werden (sog. *fatal remedies*). Diese veränderte Herausforderung wird vielfach als „Polykrise“ bezeichnet (vgl. Henig & Knight, 2023). Sie geht damit einher, dass das Meistern von Krisen für Staat und Verwaltung zur Daueraufgabe wird und institutionelle Fragen der Krisen-Governance verstärkt ins Zentrum der verwaltpolitischen und -wissenschaftlichen Aufmerksamkeit getreten sind.

Polykrise

Seit der Coronakrise haben die wissenschaftliche Publikationsfrequenz und -intensität zur Krisen-Governance deutlich zugenommen. Zu nennen sind unter anderem Studien zur Rolle föderaler Strukturen und Koordination (vgl. Hegele & Schnabel, 2021; Kropp & Schnabel, 2022), zu Wissen, Expertise und datenbasierter wissenschaftlicher Politikberatung (vgl. Kuhlmann et al., 2022a) sowie zu Krisenkommunikation, verhaltensbezogenen, demokratietheoretischen und rechtlichen Fragen von Krisenmanagement (vgl. Pastermack & Beer, 2022; Waldhoff, 2021). Dabei wurde die wichtige Rolle von Staat und öffentlicher Verwaltung für die Krisenbewältigung herausgearbeitet. Zugleich sind aber auch erhebliche Schwachstellen und Engpässe zu Tage getreten, die in Teilbereichen zu institutioneller Überforderung, Reibungsverlusten, Koordinationsschwächen oder gar Institutionenversagen geführt haben (vgl. Bogumil et al., 2019; Kuhlmann & Franzke, 2022).

Defizite der Krisen-Governance

Im Kontext des deutschen Föderalismus hat die Krise gezeigt, dass die dezentral-variable Struktur des Verwaltungssystems einerseits Vorteile für ein flexibles, agiles und responsives Pandemiemanagement bietet. Andererseits sind auch die Komplexität und Schwerfälligkeit der föderalen Governance-Strukturen und Engpässe im institutionellen Mehrebenensystem sichtbar geworden, die sich als problematische Rahmenbedingungen der Krisenbewältigung erwiesen haben. So haben sich die im Zuge der Coronakrise etablierten Koordinationsstrukturen im Mehrebenensystem teilweise als unzulänglich erwiesen, sodass der Ruf nach Veränderung dieser Strukturen mit Blick auf

1 Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Andere Geschlechter sind hier eingeschlossen.

die zukünftige Krisen-Preparedness von Politik und Verwaltung zunehmend lauter wurde (vgl. etwa Mezes & Opitz, 2020; Berr et al., 2022).

Kommunen als
Forschungslücke

Während die Rolle föderaler Strukturen und das intergouvernementale Zusammenspiel von Bund und Ländern, bezogen auf den „deutschen Fall“, inzwischen recht gut untersucht sind (vgl. u.a. Kuhlmann et al., 2022b; Kuhlmann & Franzke, 2022; Behnke, 2020, 2021; Kropp & Schnabel, 2022), ist die kommunale Ebene in der einschlägigen Forschung bislang auffällig vernachlässigt worden. Dies ist umso kritikwürdiger, als die Kommunen in einigen europäischen Ländern über erhebliche Ermessensspielräume bei der krisenbezogenen Politikgestaltung und bei der Entscheidung über konkrete Maßnahmen im örtlichen Katastrophenfall verfügen (vgl. Bauer et al., 2022; Kuhlmann et al., 2023). Zudem müssen sie die auf höheren Ebenen getroffenen Maßnahmenentscheidungen letztlich lokal umsetzen, was eine hohe Akzeptanz und Folgebereitschaft der Bürger vor Ort voraussetzt. Somit ist die Effektivität des Krisenmanagements entscheidend von der Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit sowie den Kapazitäten der lokalen Ebene abhängig.

Fehlende interna-
tionale Vergleiche

Die Vernachlässigung der kommunalen Ebene, aber auch der Multilevel-Perspektive bei der Erforschung von Krisen-Governance gilt dabei ganz besonders für internationale Vergleiche. So gibt es bislang, von wenigen Ausnahmen abgesehen (vgl. etwa Laffin et al., 2022; Kuhlmann & Franzke, 2021), keine systematisch vergleichenden Studien über Krisen-Governance in Mehrebenensystemen und die Rolle der kommunalen Ebene in diesem Setting. Zwar liegen inzwischen einige Länderberichte über das Krisenhandeln in unterschiedlichen nationalen Politik- und Verwaltungskontexten vor (vgl. etwa Silva, 2022; Kuhlmann et al. 2022; Bouckaert et al., 2020; Laffin et al., 2022). Jedoch fehlen systematisch angelegte Vergleiche, speziell zum Beitrag der Kommunen zur Krisenbewältigung. Die Frage, welchen Einfluss die kommunale Selbstverwaltung auf das Krisenmanagement hat, inwieweit sich die Kommunen als handlungsfähig oder eher als ohnmächtig erwiesen haben und welche Erklärungsfaktoren es für Länderunterschiede gibt, kann anhand der bislang vorliegenden Forschung nicht beantwortet werden. Auch fehlen international vergleichende Analysen über die Koordination zwischen kommunalen Institutionen und übergeordneten Politik- und Verwaltungsebenen, sodass über etwaige Länderunterschiede und deren Bedingungsfaktoren keine empirisch validen Aussagen getroffen werden können.

Ziel der Studie

Hier setzt die vorliegende Studie an, indem sie eine europäisch vergleichende Analyse der kommunalen und Multilevel-Krisen-Governance präsentiert, die unterschiedliche politisch-administrative Kontexte und Verwaltungskulturen in den Blick nimmt und es ermöglicht, hieraus Lehren für resilientere Governance-Strukturen abzuleiten. Die Untersuchung konzentriert sich dabei auf den Vergleich der Länder Frankreich, Vereinigtes Königreich

(England), Schweden, Polen und Deutschland am Beispiel der Corona-Pandemie. Dabei wird die Pandemie in erster Linie als gesellschaftlich-politisches Phänomen und Krisenereignis behandelt, das öffentliche Institutionen und politisch-administrative Entscheidungsträger unter Stress setzte, aber zugleich auch von diesen gestaltet und beeinflusst wurde. Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht werden vor allem institutionelle und Governance-bezogene Aspekte sowie Fragen der Koordination, Aufgabenverteilung, Wissensnutzung und Entscheidungsfindung im Krisenmanagement in den Blick genommen. Dagegen sollen die Analyse oder Bewertung einzelner Policy-Instrumente und Eindämmungsmaßnahmen nicht im Zentrum stehen. Hintergrund der Länderauswahl ist die Absicht, typische Repräsentanten unterschiedlicher Verwaltungskulturen in Europa einzubeziehen, um auf dieser Grundlage Muster von Zusammenhängen zwischen verwaltungskulturellen/-strukturellen Kontextbedingungen einerseits und Krisen-Governance andererseits zu identifizieren. Die oben beschriebene Forschungslücke wird dadurch adressiert, dass die Kommunen als (potenziell) resilienzfördernde Basisinstitutionen und ihre Koordination mit den übergeordneten Verwaltungsebenen besonders in den Blick genommen werden. Es soll herausgearbeitet werden, welcher Einfluss von den unterschiedlichen verwaltungskulturellen Kontexten auf die institutionelle Ausgestaltung der Krisen-Governance und das Verwaltungshandeln in der Coronakrise ausging. Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die Studie auf die folgenden drei Leitfragen:

- (1) Welche institutionellen Gestaltungsvarianten lokaler Krisen-Governance lassen sich in den Untersuchungsländern identifizieren? Welche Rolle spielen dabei die Kommunen und die Koordination im Mehrebenensystem?
- (2) Wie entwickelte sich das Verhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung beim Pandemiemanagement? Welche Varianten der Verflechtung sowie Entkoppelung traten auf?
- (3) Welchen Einfluss haben unterschiedliche europäische Verwaltungskulturen und institutionelle Pfadabhängigkeiten auf die kommunale und Multilevel-Krisen-Governance?

Forschungsfragen

Bezogen auf den deutschen Untersuchungsfall sollen aus dem Ländervergleich schließlich Lessons Learned und Handlungsempfehlungen für zukünftige Krisen abgeleitet werden, deren Umsetzung zu einer verbesserten Resilienz und Krisenfestigkeit von Staat und Verwaltung beitragen kann.

Das Hauptaugenmerk der Untersuchung liegt auf den institutionellen Gestaltungsvarianten der Krisen-Governance (abhängige Variable) und darauf, wie diese durch unterschiedliche Verwaltungskulturen geprägt werden (unabhängige Variable). Obgleich die Coronakrise im Zentrum der empiri-

Untersuchungsvariablen

schen Analyse steht, wird angesichts der Polykrisenproblematik, mit der sich speziell die lokale Ebene konfrontiert sieht, auch die Verschränkung unterschiedlicher früherer oder paralleler Krisen in den Blick genommen. Dabei geht es weniger um die jeweiligen Krisenphänomene und verabschiedeten Policies/Maßnahmen als vielmehr um die Governance-Muster, die im Polykrisenkontext sichtbar werden (Polykrisendynamik).

Aufbau des
Buches

Im Folgenden werden zunächst der konzeptionelle Rahmen und das methodische Vorgehen der Untersuchung vorgestellt (Kapitel 2). Dabei werden die Rolle der Kommunen als Schlüsselakteure für Krisenresilienz, die institutionellen Varianten von Krisen-Governance, einschlägige Typen europäischer Verwaltungskulturen und die darauf basierende Länderauswahl sowie die Methoden und Erhebungstechniken dieser Studie erläutert. Sodann folgen vertiefte Länderanalysen der Krisen-Governance in Frankreich (Kapitel 3), im Vereinigten Königreich/England (Kapitel 4), in Schweden (Kapitel 5), Polen (Kapitel 6) und Deutschland (Kapitel 7). Dabei werden nach einem einheitlichen Analyseschema jeweils die Grundzüge des politisch-administrativen Systems, die Rechtsgrundlagen und Akteure des Pandemieregimes, die Rolle der lokalen Gebietskörperschaften im Pandemiemanagement und die Phasen intergouvernementaler Steuerung im Pandemiemodus betrachtet. An die Einzelanalysen schließt sich ein Ländervergleich an, in welchem wesentliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet, Stärken und Schwächen der nationalen Krisen-Governance dargestellt und zentrale Befunde zu einem vergleichenden Gesamtbild zusammengefügt werden (Kapitel 8). Abschließend werden einige Schlussfolgerung und Lessons Learned abgeleitet und Vorschläge zur Optimierung der Krisen-Governance in Deutschland unter Berücksichtigung der Polykrisendebatte und der Erkenntnisse aus dem Ländervergleich formuliert (Kapitel 9).