

8 Ländervergleich

Die Länderanalysen haben gezeigt, dass die institutionellen Gestaltungsvarianten der Krisen-Governance (institutionelle Designs) trotz ähnlicher Problemlagen deutliche Unterschiede zwischen den Ländern aufweisen. Die Varianzen in den institutionellen Designs hängen dabei, so die Eingangsvermutung dieser Studie, zum einen stark mit den jeweiligen institutionellen Vorprägungen, historischen Pfadabhängigkeiten und verwaltungskulturellen Kontextbedingungen in den Untersuchungsländern zusammen, die ihrerseits als Repräsentanten typischer europäischer Verwaltungsprofile anzusehen sind. Andererseits lassen sich aber auch akteurbezogene Faktoren identifizieren, die beispielsweise erklären können, warum sich die Krisen-Governance im Zeitverlauf wandelte und unterschiedliche institutionelle Designs innerhalb ähnlicher Verwaltungskulturen vorzufinden waren (wie etwa in den nordischen Ländern mit Schweden und Dänemark als deutlichen Kontrastbeispielen; vgl. Baldersheim & Haug, 2024; Kuhlmann et al., 2024). Diese Argumente sollen im Folgenden aus ländervergleichender Perspektive näher ausgeführt werden.

Varianzen
der Krisen-
Governance

8.1 Institutionelle Designs des Pandemiemanagements

Zunächst werden die institutionellen Designs der Krisen-Governance (abhängige Variable) vergleichend gegenübergestellt, indem:

Rechtsgrundlagen
und Akteure

- erstens auf die Rechtsgrundlagen und Regulierungskompetenzen einzugehen ist und
- zweitens die maßgeblichen Akteure des Pandemieregimes, insbesondere die Rolle der kommunalen Gebietskörperschaften, sowie die Koordination im Mehrebenensystem betrachtet werden.

Ferner werden auch markante Verschiebungen und Wandlungen der intergouvernementalen Steuerung im Zeitverlauf der Pandemie beleuchtet.

a) Rechtsgrundlagen

Die rechtliche Ausgangssituation des Pandemiemanagements weist einerseits eine markante Ähnlichkeit darin auf, dass es in allen untersuchten Ländern – mit Ausnahme von Schweden – verfassungsmäßige Möglichkeiten gab, einen Ausnahmezustand zu verhängen und damit regierungsseitig weitreichende Notstandsregelungen unter Abschwächung parlamentarischer Kontrollme-

Verzicht auf
Ausnahmezustand

chanismen und sonstiger *checks and balances*, wie etwa der vertikalen Gewaltenteilung in Deutschland, zu erlassen. Hiervon wurde jedoch in keinem der Länder Gebrauch gemacht. Stattdessen stützte man sich überwiegend auf geltendes Sekundärrecht, wie in Deutschland auf das Infektionsschutzgesetz (IfSG) von 2000, in Polen auf ein vergleichbares Gesetz von 2008, im Vereinigten Königreich auf den *Public Health (Control of Disease) Act 1984*. In Frankreich wurde mit dem Gesundheitsnotstand (*état d'urgence sanitaire*) von 2020 eine neue Rechtsgrundlage geschaffen, um gesundheitliche Katastrophenlagen ausrufen zu können. Während in Schweden und im Vereinten Königreich auf die Einführung eines nationalen Gesundheitsnotstandes verzichtet wurde, griffen die Regierungen in Frankreich, Deutschland und Polen auf dieses neue Rechtskonstrukt zurück, um damit die exekutiven Befugnisse, etwa das Regieren per Dekret / Verordnung unter Umgehung der Parlamente, auszuweiten. Dabei kann Frankreich als ein Extrempol besonders weitreichender (Gesundheits-)Notstandsregeln angesehen werden, während Schweden den anderen Extrempol mit besonders moderatem und durchlässigem Pandemiereglement darstellt. Dort waren nicht nur Notstandsgesetze verfassungsmäßig ausgeschlossen, sondern auch das Sekundärrecht eröffnete kaum Spielräume, um die in anderen Ländern praktizierten Einschränkungen zu legitimieren (worin aber, wie gezeigt wurde, nicht die einzige oder wichtigste Begründung für den schwedischen „Sonderweg“ zu sehen ist).

Gesundheitsnot-
stand als neues
Rechtskonstrukt

Somit herrschte in Frankreich frühzeitig ein Gesundheitsnotstandsrecht, der die von März 2020 bis Juli 2022 geltenden weitreichenden exekutiven Befugnisse absicherte. Die anderen Länder reagierten durch die Verabschiedung spezifischer COVID-19-Gesetze unterschiedlicher Reichweite und Eingriffsstärke, wobei dadurch teils auch eine Reihe von bestehenden Gesetzen geändert wurde. Wiederum repräsentiert Schweden mit seinem erst 2021 verabschiedeten COVID-19-Gesetz, das allgemeine Restriktionen, wie etwa das Verbot von Zusammenkünften oder das Schließen von Einrichtungen vorsah, einen Fall besonders zurückhaltender und abwartender Regulierung. Dabei wurde selbst von den gesetzlich ermöglichten Restriktionen ausgesprochen moderat Gebrauch gemacht (überwiegend nur im Zusammenhang mit Altenheimen und Massenveranstaltungen, wohingegen es zu keinem Zeitpunkt etwa zu Schulschließungen kam). Polen ist aus zeitlicher und systematischer Perspektive insofern mit Frankreich vergleichbar, als auch dort relativ frühzeitig (März 2020) ein Corona-Sonderrecht (sog. COVID-19-Statut) verabschiedet wurde, auf dessen Grundlage das frühere „Infektionsschutzgesetz“ (siehe oben) geändert und Mitte März 2020 der „Zustand der Epidemie“ ausgerufen wurde. Während allerdings das polnische COVID-19-Statut noch eine reguläre parlamentarische Beteiligung an allen zu beschließenden Maßnahmen vorsah, erlaubte das neue Rechtskonstrukt des „Zustandes der Epidemie“ es der Regie-

rung, weitestgehend autonom über den Verordnungsweg zu agieren und – wiederum mit Frankreich vergleichbar – landesweit geltende Einschränkungen zu verhängen. Deutschland und das Vereinigte Königreich unterscheiden sich in ihrer regulativen Krisenantwort sowohl vom schwedischen Sonderweg als auch vom zentralistischen Modus in Frankreich und Polen. Zwar wurde auch in Deutschland auf Sekundärrecht (IfSG) zurückgegriffen. Allerdings erlaubte der verfassungsmäßig verankerte Verwaltungs- und Exekutivföderalismus, der den Vollzug des IfSG in eigener Verantwortung der Länder einschloss, es der Bundesebene nicht, unmittelbar landesweit geltende Einschränkungen zu beschließen, womit sich die Rechtssituation in Deutschland von allen hier betrachteten Ländern unterscheidet. Gleichwohl wurde auch in Deutschland auf regulative Zentralisierung gedrängt und im März 2020 ein bundesstaatlicher Gesundheitsnotstand ohne Präzedenzfall in der deutschen Geschichte ausgerufen („epidemische Notlage von nationaler Tragweite“), der bis November 2021 galt. Wenngleich der Gesundheitsnotstand in Deutschland – im Unterschied zu Polen, Frankreich, UK – keine exekutive Zentralisierung der Pandemiebefugnisse ermöglichte, wurde damit dennoch die rechtliche Basis geschaffen, um die durch die Länder-/Kommunalexekutiven im Verordnungsweg erlassenen Freiheitsbeschränkungen bundesrechtlich abzusichern und auch einige exekutive Bundesbefugnisse auszuweiten. Zudem wurde mit den verschiedenen Novellen des IfSG faktisch auch ein Corona-Sonderrecht geschaffen, womit Deutschland wiederum Gemeinsamkeiten mit den anderen Untersuchungsländern aufweist.

Das Vereinigte Königreich ähnelt einerseits Deutschland darin, dass infolge der Devolutionspolitik auch die Regionen (als quasi-föderale Subjekte) relevante Zuständigkeiten im Bereich des Gesundheitsschutzes haben und auf dieser Basis eigenständig Eindämmungsmaßnahmen bei Infektionsausbrüchen erlassen konnten, wovon sie in der Pandemie auch Gebrauch machten. Andererseits unterscheidet sich der britische Ansatz von Deutschland und weist Gemeinsamkeiten mit den anderen Einheitsstaaten auf. Denn mit dem im März 2020 verabschiedeten *Coronavirus Act*, als Corona-Sonderrecht, wurde eine landesweit geltende Rechtsbasis geschaffen, die der Londoner Regierung – ähnlich wie in Frankreich und Polen – umfassende regulative Kompetenzen im Pandemiemanagement unter Umgehung parlamentarischer Kontrollmechanismen einräumte. Dabei spielten auch die Regionen nur noch begrenzt eine Rolle. Schließlich besteht eine Gemeinsamkeit zwischen Schweden und dem Vereinigten Königreich darin, dass beide Länder anfangs (Schweden bis zuletzt) den Weg moderater Freiheitsbeschränkungen beschritten und dass in beiden Ländern – im Unterschied zu den anderen hier untersuchten – auf die Ausrufung eines Gesundheitsnotstandes verzichtet wurde.

UK zwischen
Devolution und
Zentralismus

COVID-19
Stringency Index

Tabelle 3 fasst die wesentlichen Rechtsgrundlagen der untersuchten Pandemieregime zusammen, gibt einen Überblick über die Rechtssituation am Ende der Pandemie und listet die jeweiligen nationalen Gesundheitsnotstände auf. In Abbildung 2 wird der COVID-19 Stringency Index in den untersuchten Ländern über den Verlauf der Pandemie dargestellt. Der Index ist ein Maß, das die Strenge von Maßnahmen anhand von neun Indikatoren (Schulschließungen, Beschränkungen von Veranstaltungen, Reisekontrollen usw.) quantifiziert, wobei jeder Indikator einen Wert zwischen 0 und 100 annimmt und der Index als Durchschnitt dieser Werte berechnet wurde. Die Abbildung macht deutlich, dass die Strenge der COVID-19 Maßnahmen über den Verlauf der Pandemie in den meisten untersuchten Ländern nicht groß voneinander abweichen. Lediglich Schweden und Polen fallen mit teilweise weniger strengen Maßnahmen auf, was bereits nach den Länderberichten zu erwarten war.

Regulierungsmodelle im Vergleich

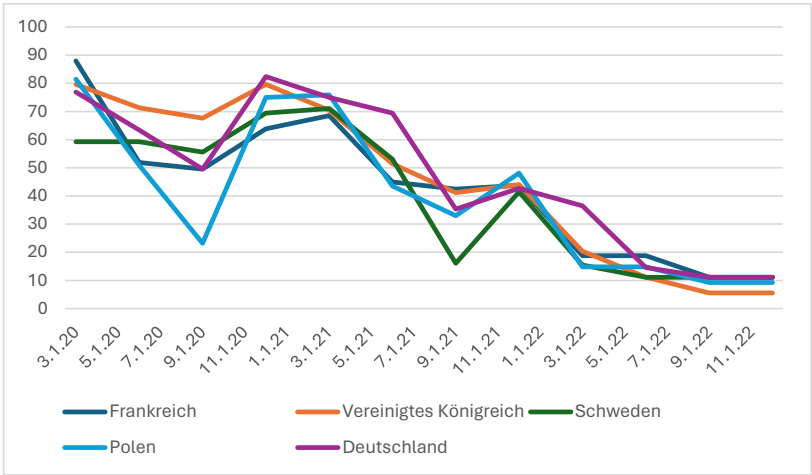
Tabelle 3: Rechtliche Ausgestaltung des Pandemiemanagements im Ländervergleich

Rechtsgrundlagen/ Land	Frankreich	UK/ England	Schweden	Polen	Deutschland
Rechtsgrundlage zu Pandemiebeginn	Notstand (Gesetz Nr. 55–385 1955)	Public Health (Control of Disease) Act 1984	Gesetz über übertragbare Krankheiten 2004	Infektionsschutzgesetz 2008	Infektionsschutzgesetz (IfSG) 2000
Rechtssituation bei Pandemieende (Corona-Sonderrecht)	Gesundheitsnotstand (Gesetz Nr. 2020–290 23.3.2020)	Coronavirus Act (im März 2022 teilweise ausgelaufen)	COVID-19 Gesetz (September 2021 ausgelaufen)	COVID-19-Statut 3/2020ff.	„Epidemische Lage von nationaler Tragweite“ durch IfSG-Novelle seit 28.3.2020

Rechtsgrundlagen/ Land	Frankreich	UK/ England	Schweden	Polen	Deutschland
Gesundheitsnotstand von...bis...	Zunächst 23.3.2020 – 10.7.2020, dann erneut 17.10.2020 – 31.7.2022	-	-	„Zustand der Epidemiegefahr“ 14.-19.3. 2020; 1.5. 2022–30.6. 2023; „Zustand der Epidemie“ 20.3. 2020–30.4. 2022.	„Epidemische Lage von nationaler Tragweite“ 28.3.2020–25. 11.2021.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Abbildung 2: COVID-19 Stringency Index (2020 – 2022) in den untersuchten Ländern über den Verlauf der Pandemie



Quelle: Mathieu et al., 2022.

Die Bevorzugung des Sekundärrechts (anstelle der rechtlich, in den meisten Fällen durchaus möglichen, verfassungsgemäßen Notstandregime) ist in den Untersuchungsländern unterschiedlich zu erklären. Während etwa in Polen das Sekundärrecht für die Regierung mehr Spielräume eröffnete als es ein verfassungsmäßiger Ausnahmezustand erlaubt hätte, hat der Verzicht in Deutschland vor allem damit zu tun, dass die im Katastrophenmanagement ungeübte Bundesebene nicht über Nacht zum zentralen Akteur der Krisenbe-

Interessengeleitete
Bevorzugung des
Sekundärrechts

wältigung werden wollte, was aber durch das verfassungsmäßige Notstandsrecht ausgelöst worden wäre.

Erweiterte exekutive Befugnisse

Die Einführung des neuen Rechtskonstrukts eines nationalen Gesundheitsnotstands, dass in Deutschland (3/2020–11/2021), Frankreich (3/2020–7/2022) und Polen (3/2020–6/2023) zur Anwendung kam und u. a. entsprechende Freiheitsbeschränkungen legitimierte, zeigt Gemeinsamkeiten darin auf, dass es vielfach temporär erweiterte oder gar exzessive exekutive Befugnisse unter Beschränkung parlamentarischer Kontrollrechte einräumte. Allerdings war dies auch ohne Gesundheitsnotstandsrecht möglich, wie der britische Fall zeigt. In Schweden dagegen, wo – wie auch im Vereinigten Königreich – auf das Ausrufen eines Gesundheitsnotstandes verzichtet wurde, räumte das neue COVID-19-Gesetz vor allem der nationalen Gesundheitsbehörde gewisse erweiterte Kompetenzen ein.

Dezentrale Ausführungsregelungen

Schließlich ist aus vergleichender Perspektive bemerkenswert, dass die Ausführungsverordnungen, die auf der Grundlage der nationalen COVID-19-Gesetze ergingen und diese in konkrete Eindämmungsmaßnahmen übersetzten, im untersuchten Ländersample überwiegend dezentral erlassen wurden. Dies gilt sowohl für die deutschen Bundesländer als den Hauptakteuren der Corona-Regulierung als auch für die schwedischen Kommunen, welche die zentral erlassenen Maßnahmen auf die lokalen Verhältnisse anpassen konnten. Selbst im Vereinigten Königreich gab es angesichts der devolutionsbedingten Zuständigkeitsverschiebungen regionale COVID-19-Verordnungen (England-Wales, Nordirland und Schottland), allerdings wurden in England keine Entscheidungskompetenzen auf die lokale Ebene übertragen. In Frankreich blieb das traditionelle zentralistische Regulierungsregime dominant; weder die regionale noch die departementale oder gemeindliche Ebene besaß die nötigen Befugnisse, um nationales COVID-19-Recht durch eigene subnationale Verordnungen zu konkretisieren. Ähnliches gilt für Polen, wo die Regierung oder ihre Regionalvertreter (Woiwode) alle direkten COVID-19 Eindämmungsmaßnahmen verordnen konnten, die dann u. a. von den jeweiligen territorialen Selbstverwaltungen umzusetzen waren.

b) Akteure des Pandemieregimes und Koordination im Mehrebenensystem

Rolle subnationaler (Selbst-)Verwaltung

Wenngleich in allen Ländern subnationalen Akteuren eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des Krisenmanagements vor Ort zukam, gibt es doch erhebliche Unterschiede in den regulativen und administrativen Kompetenzen der lokalen Selbstverwaltung. Während die Zentralregierung in der regulativen Ausgestaltung des COVID-19-Rechts in Frankreich, Polen und in England dominierte, waren es in Deutschland vor allem die Landesregierungen und die Kommunen, die entsprechende Verordnungen erließen. Auch in Schwe-

den lag die Konkretisierung der nationalen Empfehlungen (und später der wenigen verbindlichen Regulierungen) bei den Kommunen, die diese autonom übernahmen und an die jeweiligen lokalen Gegebenheiten anpassten. Ein entscheidender Unterschied zwischen Frankreich, England und Polen einerseits sowie Deutschland und Schweden andererseits besteht darin, dass der Zentral- bzw. Bundesregierung in letzteren überwiegend eine konsultative Rolle zukam und sie nur die Möglichkeit hatte, Empfehlungen zu Eindämmungsmaßnahmen auszusprechen, die aber für die subnationalen Akteure nicht rechtlich bindend waren. In Deutschland wurden diese Empfehlungen erst durch Länder- und Kommunalverordnungen, die in allen Bundesländern erlassen wurden, rechtlich bindend. Dagegen wurde auf eine solche Kodifizierung in Schweden weitgehend verzichtet, sodass die lokalen Regierungen und die Bürger bei der Bewältigung der Krise ein hohes Maß an Handlungsfreiheit und Ermessen besaßen.

In Bezug auf die beiden Schlüsseldimensionen der Aufgabenzuweisung (zentralisiert/dezentralisiert) und der intergouvernementalen Beziehungen (koordiniert/getrennt) hat unsere Analyse ein beträchtliches Maß an Variation zwischen den Ländern ergeben. Dabei ist in Deutschland und Schweden ein eindeutig dezentralisiertes Muster zu erkennen, was insoweit der verwaltungskulturell bestimmten Schlüsselrolle lokaler Selbstverwaltung in diesen beiden Ländern entspricht und diese auch im Krisenmanagement widerspiegelt. Allerdings bestand in Deutschland von Anfang an ein hohes Maß an Koordination(snotwendigkeit) zwischen den Ebenen, was sowohl auf das Verhältnis zwischen Kommunen und Ländern als auch zwischen Ländern und Bund zutrifft. Dies zeigte sich besonders deutlich in der ungewöhnlich starken Stellung der Bund-Länder-Konferenz als Koordinationsinstanz.

Während man für Deutschland somit von einer dezentral-koordinierten Krisen-Governance sprechen kann, gilt für Schweden eher der Typus einer dezentral-entkoppelten Krisen-Governance, die sich durch faktisch fehlende oder zumindest äußerst schwach ausgeprägte Koordinations- und Kommunikationsmechanismen zwischen den Ebenen auszeichnet. Dies ist mit Blick auf Schweden zum einen auf die hohe kommunale Handlungsautonomie im Krisenmanagement und zum anderen auf das Fehlen eines rechtsverbindlichen Eindämmungs-Regimes zurückzuführen. Frankreich und England entsprechen überwiegend dem Typus der zentralistisch-entkoppelten Krisen-Governance, da den Kommunen im Krisenmanagement nur eine marginale Rolle zuteil wurde und staatliche Akteure durchweg dominierten, obgleich die Kommunen in England durchaus gewichtige formale Kompetenzen in diesem Bereich besaßen. Beiden Ländern ist zudem gemein, dass das Fehlen von ebenen-übergreifenden Koordinationsmechanismen einen der wichtigsten Kritik- und Konfliktpunkte am Pandemiemanagement darstellt.

Aufgaben-
zuweisung

Typen der Krisen-
Governance

In Frankreich wurde dem Zentralstaat ein massives Misstrauen gegenüber den Kommunen vorgeworfen, welches bewirkte, dass es nur punktuell zu Konsultationen oder Zusammenarbeit kam. In England gehört das konfliktreiche und von Misstrauen geprägte Verhältnis zwischen Zentralstaat und Kommunen ohnehin zu den Grundmustern des Policy-Prozesses (Laffin & Diamond, 2024) und entsprechend dominierte im Pandemiemanagement ein „zentralisiertes, aber fragmentiertes System mit wenig Anreiz zur Zusammenarbeit“ (vgl. Thomas, 2020). Polen wiederum repräsentiert einen vierten Typus von Krisen-Governance, da der Grad an funktionaler und regulativer Zentralisierung zwar hoch war. Zugleich sind aber, sieht man von der Anfangsphase im Frühjahr 2020 ab, eine vergleichsweise hohe Intensität an ebenenübergreifender Koordination und eine Anreicherung des Corona-Zentralismus durch kooperative und konsultative Elemente zu konstatieren, was sich vor allem in der prominenten Rolle der „Gemeinsamen Kommission der Regierung und der territorialen Selbstverwaltungen“ als wichtigem Akteur zur Koordination des Krisenmanagements zeigte. Zusammenfassend und vereinfachend lassen sich die fünf Untersuchungsländer im Hinblick auf ihre Krisen-Governance wie folgt zuordnen.

Abbildung 3: Krisen-Governance in den untersuchten Ländern

Krisen-Governance im Ländervergleich

Zentralisiert			
Entkoppelt	Zentralisiert-entkoppelt (Frankreich, England) <ul style="list-style-type: none">• Vorherrschaft des (zentralen) Staates im regulativen und administrativen Krisenmanagement• Mangel an intergouvernementaler Koordination und Kommunikation	Zentralisiert-koordiniert (Polen) <ul style="list-style-type: none">• Vorherrschaft des (zentralen) Staates im regulativen und administrativen Krisenmanagement• Mechanismen/Praktiken intergouvernementaler Koordination (mit schwankender Intensität)	Koordiniert
	Dezentralisiert-entkoppelt (Schweden) <ul style="list-style-type: none">• Dominanz subnationaler Selbstverwaltung im Krisenmanagement• Mangel an intergouvernementaler Koordination	Dezentralisiert-koordiniert (Deutschland) <ul style="list-style-type: none">• Dominanz subnationaler Regierungen/Selbstverwaltung im Krisenmanagement• Ausgeprägte Mechanismen/Praktiken intergouvernementaler Koordination	
		Dezentralisiert	

Quelle: Eigene Darstellung.

Obwohl sich diese fünf Länder zwar einerseits idealtypisch unterschiedlichen Varianten der Krisen-Governance zuordnen lassen, ist doch andererseits zu beachten, dass es im Laufe der Pandemie teils zu (temporären) Verschiebungen kam. In Polen wandelte sich die zunächst klar zentralistisch-entkoppelte Krisen-Governance, die am Beginn der Pandemie durch ein autonomes Durchregieren der Zentrale unter weitgehender Ausblendung subnationaler Akteure gekennzeichnet war, in Richtung einer stärker kooperativen Vorgehensweise im Mehrebenensystem. Dabei setzte die Zentralregierung zunehmend auf lokale Kapazitäten, konsultierte die Gebietskörperschaften und stimmte Pandemiemaßnahmen verstärkt mit den lokalen Akteuren ab, wobei auf einschlägige intergouvernementale Koordinationsstrukturen zurückgegriffen wurde. Den polnischen territorialen Selbstverwaltungen gelang es durch ein effektives Krisenmanagement, ihren Handlungsspielraum im Krisenmanagement auszubauen und von der Regierung dabei stärker als kooperativer Partner akzeptiert zu werden. Im markanten Unterschied zu Polen, aber auch zu England und Frankreich, gab es in Deutschland – bei genereller Dominanz des dezentral-koordinierten Ansatzes – eine Grundtendenz in Richtung Zentralisierung. Zwar bestätigte sich für Deutschland klar

Wandel im Zeitverlauf

die traditionell wichtige Rolle der Kommunen im Krisenmanagement, die – auch im Vergleich zu anderen Ländern – eine ausgesprochen starke Position dahingehend einnehmen, dass sie über Eindämmungsmaßnahmen (etwa Schließung von Einrichtungen, Verhängen von Ausgangssperren etc.) im eigenen Hoheitsgebiet zu entscheiden, diese anzuordnen, durchzusetzen und – bei Nichtbefolgung – zu sanktionieren haben. Damit kam den deutschen Kommunen von Anfang an eine geradezu einzigartig starke Stellung zu, die in den anderen Vergleichsländern in dieser Form nicht vorzufinden ist.

Zentralisie-
rungsschübe

Dennoch lassen sich während der Krise – als Reaktion auf den pointiert dezentralen Ansatz – markante (temporäre) Zentralisierungsschübe feststellen, die sich zum einen in den verschiedenen Neufassungen der IfSG mit verstärkten Bundeskompetenzen und schließlich der Einführung der Bundesnotbremse als Höhepunkt der Zentralisierungsdynamik zeigten. Zum anderen ist in der Dominanz der Bund-Länder-Konferenz als (nicht kodifizierter) Kerninstitution der Pandemiekoordination eine Form von „intergouvernementalem Zentralismus“ und Unitarisierung zu erkennen, die in dieser Ausprägung im deutschen Verwaltungsföderalismus bis dato unbekannt war.

Punktuelle vs.
substanzielle
Verschiebungen

Zwar gab es auch in England, Frankreich und Schweden phasenweise Verschiebungen in der pandemiebezogenen Steuerungslogik. So bestanden in Frankreich jeweils vor der Verabschiedung zentralstaatlicher Vorgaben gewisse kommunale Handlungsspielräume und es wurden auch zwischendurch vereinzelte lokale Initiativen gestartet. Außerdem konstatieren Vertreter französischer Kommunen mit Blick auf das Ende der Pandemie ein pragmatisches funktionierendes Zusammenwirken der Ebenen, das sich durchaus von den frühen Phasen unterscheidet. Dennoch ist der Modus zentralistisch-entkoppelter Krisen-Governance durchweg dominant. Ebenso wenig gab es in Schweden grundlegende Verschiebungen, auch wenn sich mit der Verabschiedung des COVID-19-Gesetzes von 2021 eine stärker vertikal koordinierten Steuerungslogik geltend machte, durch die gewisse Handlungsspielräume der Kommunen eingeschränkt wurden, ohne jedoch auch nur ansatzweise an die kommunalen Autonomiebeschränkungen heranzureichen, die für Frankreich und England charakteristisch sind. Für England lässt sich zudem feststellen, dass in Phasen der Krisenzuspitzung durchaus eine gewisse Koordination mit den Regionen stattfand und auch im späteren Krisenverlauf eine zunehmende Verhandlungsbereitschaft der Zentralregierung gegenüber den Regionen sichtbar wurde. Insgesamt blieben jedoch auch in England die zentralistisch-entkoppelte Steuerungslogik dominant und vor allem gegenüber den Kommunen der London-zentrierte Ansatz über die gesamte Dauer der Pandemie bestimmend. Vor diesem Hintergrund erscheinen die punktuellen Verschiebungen und Abweichungen in der Krisen-Governance, die sich in Schweden, England und Frankreich kurzzeitig ereigneten, im Vergleich zu den weiter

reichenden Grundtendenzen, die in Polen (verstärkte Koordination und Kooperation) und Deutschland (temporäre Zentralisierung und Unitarisierung) zu beobachten waren, eher geringfügig.

Ferner ist bemerkenswert, dass die rechtlich definierten Zuständigkeiten der Kommunen im Pandemiemanagement in einigen Fällen markant von ihren realen Aktivitäten abwichen, teils indem sie über das formal Zulässige hinausgingen (Polen), teils indem die Kommunen die ihnen zustehenden rechtlichen Möglichkeiten nicht ausschöpfen konnten (England). Nur in Deutschland und Schweden entsprachen die den Kommunen formal zugewiesenen Kompetenzen auch weitgehend den von ihnen im Rahmen des Pandemiemanagements faktisch ausgeübten. Mit Blick auf diese beiden letztgenannten Länder kann also von einer Kongruenz der formalen und tatsächlichen kommunalen Kompetenzen im Krisenmanagement gesprochen werden. Dagegen gingen die lokalen Aktivitäten im polnischen Fall eindeutig über die den Kommunen formell zugewiesenen Kompetenzen hinaus, was auch in französischen Städten versucht wurde, deren Bürgermeister zeitweise Alleingänge im Pandemiemanagement wagten, ohne dabei jedoch nachhaltig wirken zu können. In England dagegen war es umgekehrt, da die Kommunen von der Zentralregierung nicht in die Lage versetzt wurden, die ihnen rechtlich zugewiesenen Aufgaben des Krisenmanagements wahrzunehmen.

Formale vs. reale
Kompetenzen

8.2 Erklärungsfaktoren: Verwaltungskultur und Politics

Verwaltungskultur, Kontextbedingungen, Pfadabhängigkeiten

Im Ländervergleich zeigt sich, dass die institutionellen Designs der Krisen-Governance unterschiedlich stark durch die jeweiligen länderspezifischen Verwaltungsprofile und -kulturen geprägt wurden. Mit Ausnahme von Polen, das als post-sozialistisches Land einen (historisch-verwaltungskulturellen) Sonderfall darstellt, findet die Argumentation des historischen Institutionalismus, der die Bedeutsamkeit von institutionellen Pfadabhängigkeiten und Kontextbedingungen betont, Bestätigung. In der Wirkungskraft verwaltungskultureller Kontexte liegt aus Sicht der hier vorgelegten Befunde somit eine wesentliche Erklärung dafür, dass es in der Krisen-Governance markante Unterschiede im Grad der De-/Zentralisierung einerseits und im Ausmaß an Koordination oder Entkopplung zwischen den Ebenen andererseits gab.

Historische Pfad-
abhängigkeiten

So spiegelt sich im pointiert dezentral organisierten Krisenmanagement, das für Deutschland und Schweden – unbeschadet temporärer Zentralisierungsansätze – charakteristisch ist, die für beide Länder typische dezentral-lokale Verwaltungskultur wider, die subnationalen Akteuren, insbesondere den Kommunen, generell eine Schlüsselstellung bei der Bewältigung gesell-

Dezentrale Ver-
waltungskultur

schaftlicher Problemstellungen und bei der territorialen Politikgestaltung einräumt. Auch darin, dass in Deutschland durchweg der Modus einer stark koordinierten Governance im Mehrebenensystem bestimmend war, wenngleich die Funktionalität dieser Koordination vielfach kritisiert wurde und zur Krisenbewältigung als defizitär angesehen wurde, macht sich das für den deutschen Verwaltungsföderalismus typische Handlungsmuster geltend, Problemlösungen nur durch ein Zusammenwirken der Ebenen, Kooperation und Kommunikation zu erreichen, was in der Regel mit ausgeprägter Verwaltungsverflechtung und oftmals wechselseitigen Handlungsblockaden einhergeht (Bogumil & Kuhlmann, 2022; Oehlert & Kuhlmann, 2024).

Entkopplung
der Ebenen

In Schweden haben sich solche vertikalen Koordinationsstrukturen und eine Praxis zunehmender zentralstaatlicher Regulierung des kommunalen Handelns über die Jahrzehnte zwar auch verstärkt herausgebildet (vgl. Oehlert & Kuhlmann, 2024), dennoch ist für das schwedische Verwaltungsprofil ein höherer Grad an Entkopplung der Ebenen charakteristisch. Dies zeigt sich u.a. in der ausgesprochen hohen Autonomie der schwedischen Kommunen, die sich auf ein von Vertrauen geprägtes intergouvernementales Verhältnis mit weiten Spielräumen für die Kommunen stützt und direkte zentralstaatliche Kontrollen und Interventionen in Grenzen hält. Auch das verwaltungshistorisch gewachsene Kommunalsystem Schwedens, das keinen Dualismus von übertragenen Staatsaufgaben und kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben kennt (vgl. Kuhlmann & Wollmann, 2019), spiegelt die traditionelle Entkopplung der Ebenen wider. Demnach sind alle Aufgaben, die die schwedischen Kommunen wahrnehmen, echte Selbstverwaltungsaufgaben, die dem Beschluss- und Kontrollrecht der Kommunalvertretungen unterliegen, sodass direkte staatliche Weisungen und Interventionen hier ausgeschlossen sind. Diese Ausgangsbedingung von eher entkoppelten Handlungssphären zentralstaatlicher und kommunaler Akteure wirkte auch in die Ausgestaltung der Krisen-Governance unverkennbar hinein.

Zentralistische
Verwaltungskultur

Frankreich, England und Polen entsprechen dagegen dem Typus zentralistischer Krisen-Governance, was ebenfalls mit Blick auf die institutionellen Ausgangs- und Kontextbedingungen plausibel erscheint. In Frankreich hat ohne jeden Zweifel die historisch tief verwurzelte jakobinische Tradition des starken Zentralstaats, der seine institutionelle Präsenz im Territorium zu behaupten sucht und auch für den Großteil der subnationalen Politikumsetzung zuständig ist, massiv durchgeschlagen und den Modus der Krisen-Governance determiniert. Vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen Versuche, Frankreich zu einer dezentralisierten Republik umzugestalten, die inzwischen sogar verfassungsrechtlich verankert ist, muss die enorme Wirkungskraft dieses institutionellen Vermächtnisses erstaunen. Offenbar haben sich jedoch die historischen Pfadabhängigkeiten des zentralistisch-napoleo-

nischen Systems im Krisenkontext derart radikal Geltung verschafft, dass zwischenzeitlich erreichte Dezentralisierungsfortschritte nahezu vollständig in den Hintergrund getreten sind. Zugleich spiegelt sich in der Entkopplung von Zentralstaat und subnationalen Ebenen im Pandemiemanagement auch der Umstand wider, dass Frankreich nicht über eine Tradition ebenenübergreifender Koordinations-Institutionen zwischen Staat und Gebietskörperschaften verfügt, sodass dieses Verhältnis auch parteipolitisch instrumentalisiert werden kann. Zugleich brachte die Krise „alte“, als überwunden geglaubte, Verhaltensmuster zum Vorschein, etwa die bevormundende, teils „ignorante“ Haltung staatlicher Stellen gegenüber den lokalen Belangen, während die im Zuge der Dezentralisierung inzwischen erreichten „Zähmungen des Jakobinismus“ in den Hintergrund traten.

In England reflektiert das Modell der Krisen-Governance eine jahrzehntelange Entwicklung und Pfadabhängigkeit, in deren Ergebnis ein pointiert zentralistisches Verwaltungsmodell entstanden ist, in welchem die Kommunen nur noch eine Kümmerfunktion innehaben und die intergouvernementalen Beziehungen von gegenseitigem Misstrauen, Geringschätzung und hoher Konfliktintensität bestimmt sind. Dieses Prägemuster bestätigte sich auch in der Krisen-Governance in Form eines zentralstaatlich-interventionistischen Vorgehens und eines „kommunenfeindlichen“ Politikstils, wie er auch im Normalmodus bestimmend ist.

Konfliktive intergouvernementale Beziehungen

Polen stellt den interessanten (Sonder-)Fall post-sozialistischer Verwaltung dar, der sich typologisch allerdings eher der dezentralen Variante osteuropäischer Verwaltungssysteme zuordnen lässt (vgl. Kuhlmann & Wollmann, 2019). Wie gezeigt wurde, weist Polen einerseits eine pointiert zentralistische Krisen-Governance auf. Gleichwohl nehmen die subnationalen Einheiten, speziell die Kommunen und ihre Spitzenverbände, innerhalb dieser Konstellation eine gewichtige Stellung ein, sodass Polen dem zentralistisch-kooordinierten Governance-Typus entspricht. Aus Sicht des historischen Institutionalismus ist zu argumentieren, dass einerseits während der Krise institutionelle *legacies* des „sozialistischen Zentralismus“ – zumal befördert durch autoritäre Züge im Regierungshandeln – verstärkt wirksam wurden, was den pointiert zentralistischen Modus der polnischen Krisen-Governance (mit-)erklärt. Andererseits zeugt die im weiteren Pandemieverlauf in Polen zunehmend praktizierte Einbindung und Konsultation der Gebietskörperschaften von deren inzwischen gewachsener Rolle und von ihren Gestaltungs- und Mitwirkungsansprüchen. Der Systembruch nach 1989 markierte insoweit einen Pfadwechsel, der die Wirkmächtigkeit historisch-institutioneller Erblasten einhegte und abschwächte, wenngleich nicht vollständig beseitigte. Der zentralistisch-kooordinierte Modus der Krisen-Governance in Polen stellt somit eine Art Kompromiss zwischen den zentralstaatlich-autoritären *legacies*

Polen als Sonderfall

des überkommenen Regimes und den neuen Kommunalfreiheiten dar, die im Zuge des post-sozialistischen Transformationsprozesses errungen worden sind und einen klaren Pfadwechsel markierten. Im polnischen Fall kann somit von einem hybriden Muster gesprochen werden, in welchem zwar institutionelle Pfadabhängigkeiten weiterhin prägend sind, ihre Wirksamkeit aber aufgrund zwischenzeitlicher neuer Weichenstellungen begrenzt ist.

Politics, Akteure, Gelegenheitsfenster

Krise als Gelegenheitsfenster

Stellen verwaltungskulturelle Bedingungen und Pfadabhängigkeiten einerseits wesentliche Erklärungsvariablen für die Ausgestaltung des Pandemiemanagements in den betrachteten Ländern dar, sind sie andererseits nicht hinreichend, um konkrete Entscheidungen oder auch Abweichungen im Governance-Modus zwischen Ländern desselben Verwaltungsprofils zu erklären (z. B. zwischen den nordischen Ländern, vgl. Baldersheim & Haug, 2024). Hierzu ist es nötig, die Rolle von Akteursinteressen und politischen Konfliktlinien in den Blick zu nehmen (vgl. Laffin et al., 2024), die als ursächlich dafür anzusehen sind, dass die Krise auch als Gelegenheitsfenster genutzt und entsprechend politisiert wurde (vgl. auch Bouckaert et al., 2020; Kuhlmann et al., 2021d). Denn Krisen stellen für politische Akteure eine willkommene Gelegenheit dar, um beispielsweise Führungsstärke und effektives Regieren unter Beweis zu stellen und damit Spielräume im politischen Wettbewerb zu gewinnen oder auch um die „Regeln des Spiels“ neu zu justieren (z. B. in Richtung von weniger *checks and balances* durch mehr Zentralisierung oder Autokratisierung). Somit können große Krisen, die als plötzliche externe Schocks auftreten, Gelegenheitsfenster (Kingdon, 1984, 1995; Baumgartner & Jones, 2009) für grundlegende institutionelle Veränderungen im Mehrebenensystem eröffnen, was zu Verbesserungen oder auch Verschlechterungen führen kann. Allerdings sind solche *windows of opportunity* meist nur für einen kurzen Zeitraum geöffnet, insbesondere zu Beginn einer Krise. In dieser Phase geht es zunächst darum, für (übergreifende oder sektorale) akute Probleme (z. B. Nahrungsmittelversorgung; Gesundheitskapazitäten) schnelle Antworten zu entwickeln und diese umzusetzen.

Blame Shifting,
Opportunity
Management

Aus der einschlägigen Forschung ist bekannt, dass Krisen je nach institutionellen Kontextbedingungen und situativen Umständen massiv für politische Strategien des *blame shifting* (Hood et al., 2016; Hinterleitner et al., 2022) und für *opportunity management* (vgl. Kuhlmann et al., 2021d) genutzt werden. Dies bedeutet, dass die institutionellen Reaktionen auf eine Krise nicht immer (oder überwiegend) das Ergebnis von evidenzbasierten Entscheidungen und rationaler Faktenanalyse, sondern vielmehr darauf zurückzuführen sind, dass die Situation strategisch und bewusst für vordefinierte Präferenzen genutzt wird. So werden bereits vorhandene Lösungen kon-

tingent auf neue Probleme angewendet und Verantwortlichkeiten werden je nach situativem Kontext verschoben, zugeschrieben oder eingefordert (*blame shifting/credit claiming*; vgl. Souris et al., 2023). Dabei bietet die Krise eine bevorzugte Gelegenheit, um Unterstützung und Rückhalt für Veränderungen und Umwälzungen zu erhalten, die im Normalmodus ohne Krise nicht möglich gewesen wären.

Vor diesem Hintergrund kommen vor allem akteur- und *politics*-bezogene Faktoren, Interessen, Präferenzen und Machtstrategien ins Spiel. Diese haben sich in allen hier betrachteten Ländern – in jeweils unterschiedlicher Weise – als Einflussfaktoren auf konkrete Entscheidungen im Krisenmanagement erwiesen. Dabei war die Krisen-Governance in den fünf Ländern unterschiedlich stark politisch aufgeladen, wobei der Politisierungsgrad in Schweden als am geringsten anzusehen ist, während er in Polen, England und Frankreich besonders hoch war. Auch in Deutschland wurde die Pandemie stark politisiert, allerdings war es im Rahmen der auf Konsensbildung und Konfliktschichtung ausgerichteten Strukturen des föderal-dezentralen Systems einfacher, aufgeheizte Politikkonflikte zu diffundieren, abzuschwächen und zu zerstreuen, was sich in den drei zentralistischen Ländern schwieriger gestaltete.

Politisierung
der Krise

Klassische Beispiele für die Pandemiepolitisierung sind die konkrete Ausgestaltung und zeitliche Verortung von Eindämmungsmaßnahmen im Krisenverlauf, die nicht selten politischen und wahltaktischen Überlegungen folgten. So gab es beispielsweise bewusste zeitliche Verzögerungen bei der Verhängung von Lockdowns in Frankreich und Polen, um die Kommunal- bzw. Präsidentschaftswahl möglichst unter normalen Umständen stattfinden zu lassen und auch mögliche Stimmverluste, die eine zeitliche Verschiebung der Wahlen (speziell in Polen) hätten verursachen können, auszuschließen. Darüber hinaus wurde die Krisensituation teilweise genutzt, um die „Regeln des Spiels“ zu verändern, was umso einfacher war, je weniger Vetospieler und *checks and balances* ein System generell aufwies. So war es in Frankreich vergleichsweise einfach, das neue Rechtskonstrukt eines Gesundheitsnotstandes mit entsprechenden zentralstaatlichen Dekret- und Durchgriffsrechten einzuführen, da kaum institutionelle Hebel für Widerspruch existierten. Dies war im deutschen Fall anders, da vergleichsweise viele Vetopunkte existieren und institutionelle Eingriffe somit schwieriger zu bewerkstelligen sind. Vor diesem Hintergrund kann es nicht weiter verwundern, dass die „pandemische Notlage nationaler Tragweite“, die in Deutschland kodifiziert wurde, auch keine echte Änderung der „Spielregeln“ im Mehrebenensystem bedeutete, sondern die mächtige Rolle der Länderexekutiven und damit die geltenden Regeln des Spiels eher bekräftigt wurden, auch wenn – insoweit die Gelegenheit nutzend – erweiterte Bundesrechte vorgesehen wurden. In

Änderung von
institutionellen
Spielregeln

Polen gelang es der PiS-Partei, ihren autoritären Zugriff auf die nationale Politikgestaltung auszubauen, indem sie nach den erfolgreichen Präsidentschaftswahlen beispielsweise die pandemiebedingt erforderliche Änderung der Geschäftsordnung des Parlaments nutzte, um die Möglichkeiten der parlamentarischen Opposition zu beschränken. In England wurden die ohnedies virulenten Konflikte zwischen Labour-geführten Lokalregierungen (z. B. Greater Manchester) und der konservativen Londoner Zentralregierung sowie zwischen Letzterer und den Regionalregierungen krisenbedingt verschärft, da top-down-Maßnahmen ohne Konsultation subnationaler Akteure erfolgten.

Deutscher
„Flickenteppich“?

In Deutschland machte sich die Politisierung der Krise vor allem im Verhältnis zwischen Bund und Ländern geltend. Insbesondere versuchten einzelne Landesregierungen – zumal im Kontext von Wahlkämpfen (Landtagswahlen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz im März 2021, in Sachsen-Anhalt im Juni 2021, Mecklenburg-Vorpommern im September 2021 und der Bundestagswahl im September 2021) – eigene pandemiepolitische Akzente zu setzen, die der vereinbarten „Bundeslinie“ (moderat) entgegenstanden, etwa indem aus politischem Kalkül heraus permissivere oder noch härtere Eindämmungsregelungen gefordert wurden. Dadurch verstärkte sich gelegentlich die – ohnedies vorherrschende – dezentrale Ausrichtung der deutschen Krisen-Governance noch zusätzlich, was die Kritik am föderalen „Flickenteppich“ aufkommen ließ und dann wiederum (temporär) zentralisierende Maßnahmen beförderte. Außerdem wurde die Krise in Deutschland durch Akteure der Bundespolitik genutzt, um der (schon länger schwelenden) Debatte eine verstärkte Rolle des Bundes im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz Auftrieb zu verleihen.

Geringe Politisierung
in Schweden

Angesichts der generell moderateren Eingriffe, des bestimmenden Einflusses von Experten und der zugleich nachrangigen Rolle von Politikern im Pandemiemanagement in Schweden war die Politisierung der Krise dort von vornherein vergleichsweise geringer und machten sich politische Polarisierungen entsprechend weniger geltend als in den anderen Ländern. Auch während des Wahlkampfes im Frühjahr 2022 war das COVID-19-Krisenmanagement kaum Thema, da der Ukrainekrieg und die Migrationspolitik gesellschaftlich und parteipolitisch vorrangig diskutiert wurden.

8.3 Polykrisendynamik

Die mit der Pandemiebewältigung verbundene Polykrisendynamik äußerte sich ausweislich unserer Untersuchungsergebnisse vor allem in drei Dimensionen:

- Austeritätskrise-Pandemie-Dynamik;
- Migrationskrise-Pandemie-Dynamik;
- Gesellschaftskrise-Pandemie-Dynamik.

Hinsichtlich der Polykrisendynamik weisen Deutschland, Frankreich, Großbritannien und (mit Abstrichen) Schweden eine Gemeinsamkeit darin auf, dass sie während der Wirtschafts- und der Finanzkrise (1980/90er Jahre und – außer in Schweden – 2008/09) mit fiskalischen Herausforderungen und Haushaltszwängen konfrontiert waren, die ihre Spuren in geschwächter Krisenresilienz, vor allem im Gesundheits- und Pflegesektor, hinterließen. Dagegen stellt Polen erneut einen Sonderfall dar, da das für die EU vergleichsweise hohe Wirtschaftswachstum nach der Finanzkrise anhielt und der Druck auf die Haushalte abnahm, sodass dies kaum einschneidenden Kürzungsmaßnahmen und entsprechende Beeinträchtigungen der Krisenresilienz nach sich zog. Vor allem in Großbritannien und Deutschland, aber auch in Frankreich und Schweden reagierte man auf die Wirtschafts- und Haushaltskrisen mit stark NPM-orientierten Reformmaßnahmen, die auf Privatisierung, Outsourcing, *purchaser-provider-split*, und Personalabbau abzielten und die eine Entprofessionalisierung, Schrumpfung und Ökonomisierung im Gesundheits- und Pflegesektor zur Folge hatten (vgl. Klenk & Reiter, 2023). Diese Trends hatten massive Auswirkungen auf die Krisenresilienz des öffentlichen Sektors in diesem Bereich. Diese Sparmaßnahmen erwiesen sich vor allem dort, wo der öffentliche Gesundheits- und Pflegesektor bereits vor der Pandemie in einem Krisenmodus arbeitete (Frankreich, England, teils Deutschland), als „fatale Heilmittel“ (*fatal remedies*). Sie führten im Zusammenspiel mit strikten Eindämmungsregeln und „Corona-Bürokratie“ während der Pandemie bisweilen zum Kollabieren ganzer Versorgungseinrichtungen (England) und in Frankreich und Deutschland zur heillosen Überforderung der kommunalen Gesundheitsämter.

Austeritäts-
Pandemie-
Dynamik

Auch in Polen arbeiteten die Gesundheitseinrichtungen in der Pandemie zeitweilig am Limit, es kam aber nicht zu deren Ausfall. Das Land hatte zwar ebenfalls Probleme im Gesundheitssystem, z. B. abzulesen an den im EU-Vergleich niedrigen Gesundheitsausgaben und der geringere Dichte an Ärzten und Pflegekräften. Aber einige Faktoren scheinen die Resilienz seines Gesundheitssystems in der Pandemie begünstigt zu haben. Das Land gab mehr für die stationäre Versorgung aus als die meisten EU-Mitgliedsstaaten, daher war zu Beginn der Pandemie eine vergleichsweise hohe Zahl an Krankenhausbetten verfügbar. Der Stand der Digitalisierung im Gesundheitswesen war höher als in anderen EU-Mitgliedsländern und wurde während der Pandemie rasch ausgebaut. Da der Anteil der Personen über 65 Jahre in Polen unter dem EU-Durchschnitt liegt, war diese vulnerable Gruppe kleiner als in

Resilienzfördernde
Maßnahmen in
Polen

anderen EU-Ländern. Schließlich hat Polen schneller als andere Länder mit dem anspruchsvollen nationalen Aufbau- und Resilienzplan für das Gesundheitssystem reagiert.

NPM-legacies in
Schweden

In Schweden lag ein Hauptproblem der Polykrise darin, dass frühere fiskalisch und politisch motivierte Sparmaßnahmen, Outsourcing-Programme und Tendenzen einer NPM-getriebenen Entprofessionalisierung zu enormen Qualitäts- und Governance-Defiziten in öffentlichen und privaten Pflegeheimen führten. Diese erwiesen sich in der Pandemie als Bumerang und führten zu entsprechendem Organisationsversagen im Bereich der Altenpflege.

Migrations-
krise-Pandemie-
Dynamik

Neben der Austeritätskrise-Pandemie-Dynamik zeigen unsere Länderanalysen in einigen Ländern auch eine Migrationskrise-Pandemie-Dynamik, die sich aus der Bewältigung der Flüchtlingskrise parallel oder im Anschluss an die Pandemie ergibt. In der Endphase der Pandemie stieg der Zustrom von Flüchtlingen erstmals seit 2016 stark an und wurde erneut zu einer Herausforderung, vor allem für die Kommunen. Diese Art der Krisenüberlappung galt insbesondere für Deutschland, wo in einigen Kommunen lokale Krisenstäbe und andere Maßnahmen zur Krisenbewältigung für unterschiedliche Zwecke, d.h. sowohl für die Pandemie- als auch die Migrationssteuerung genutzt wurden. Auch in Polen gab es ähnliche Konstellationen im Zusammenhang mit den Kriegsflüchtlings aus der Ukraine, deren Versorgung und Verteilung in den Kommunen über die gleichen institutionellen Mechanismen erfolgte wie zuvor das Pandemiemanagement. Dagegen war diese Dynamik im Vereinigten Königreich, wo die Migrationsproblematik weniger dringlich war, und in Schweden, wo zwar die Migrationsthematik äußerst drängend ist, aber das Pandemiemanagement weniger rigide war, schwächer ausgeprägt. Da in Frankreich die Kommunalverwaltungen sowohl bei der Pandemiebewältigung als auch im Migrationsmanagement funktional weniger gewichtig sind, spielte auch dort die Austeritäts-Migrations-Dynamik eine weniger wichtige Rolle.

Pandemie und
gesellschaftliche
Krisen

Schließlich waren drei Fälle unseres Länder-Samples stark von einer Überlappung des Pandemiemanagements mit früheren oder laufenden institutionellen oder gesellschaftlichen Krisen betroffen. Dies gilt zum einen für Polen, wo die autoritäre Regierung versuchte, die Pandemie zu nutzen, um ihre Macht zu konsolidieren und die demokratischen Institutionen weiter zu schwächen. Für das Vereinigte Königreich wurde konstatiert, dass es sich bereits vor der Pandemie in einer tiefen existenziellen Krise des Institutionensystems, insbesondere der kommunalen Selbstverwaltung und der intergouvernementalen Beziehungen, befand (siehe Laffin & Diamond, 2024). Verstärkt durch die Sparpolitik, NPM-Maßnahmen (siehe oben) sowie die Brexit- und Devolutionsproblematik (schottische Unabhängigkeitsbestrebungen) wurde das ohnedies konflikthafte und von Misstrauen geprägte Verhält-

nis zwischen der Londoner Regierung und den Kommunen im Zuge der Pandemie noch zusätzlich verschlechtert. Durch die zentralistische Krisen-Governance unter Ausblendung der kommunalen Ebene spitzte sich diese institutionelle Krise weiter zu, sodass entsprechende gesellschaftliche Polarisierungen und institutionelle Zerwürfnisse heute tiefer sind als zuvor. Auch in Frankreich war die Pandemie in eine umfassende soziale und politische Krise eingebettet. Diese war schon vor der Pandemie in der *Gilets-Jaunes*-Bewegung gegipfelt, welche sich als landesweite Opposition gegen die Rentenreformpläne und die Umstrukturierung des Gesundheitssystems gerichtet hatte. Aufgrund dieser Proteste war das französische Gesundheitswesen schon vor der Pandemie, etwa durch Streiks, stark belastet. Darüber hinaus waren die intergouvernementalen Beziehungen und die Position der Kommunen auch dadurch beeinträchtigt, dass die Reformprojekte des *NOTRe-Gesetzes* und der *Pactes de Cahors* (siehe oben) die Kompetenzen der lokalen Gebietskörperschaften stark beschnitten, was ebenfalls deren Krisenresilienz einschränkte.

Auch in Deutschland hat die Pandemie eine sich seit Jahren zuspitzende gesellschaftliche Krise im Land weiter verstärkt. Diese wird in wachsenden gesellschaftlichen Polarisierungen (Stadt-Land; Ost-West; arm-reich etc.), im schwindenden Vertrauen weiter Teile der Bevölkerung in Politik und Staat sowie nicht zuletzt im Aufkommen neuer politischer Kräfte sichtbar. Zudem weist Deutschland eine besondere Polykrisendynamik deshalb auf, weil es – jüngst befördert durch den Krieg Russlands gegen die Ukraine – energie- und wirtschaftspolitisch unter Stress steht und mit massiven Folgen mehrerer Migrationswellen zu kämpfen hat (Zuwanderung von einer Million ukrainischer Kriegsflüchtlinge seit 2022). Zudem scheinen sich auch 34 Jahre nach der Wiedervereinigung die Ost-West-Differenzen eher zu verstärken als abzuschwächen, was auch mit ökonomischen Bedingungen, Staatsvertrauen sowie politisch-kulturellen Vorprägungen in den unterschiedlichen Landesteilen zu tun hat. Die sozio-ökonomische Polarisierung wirkt aber ebenfalls eher resilienzhemmend als -fördernd. Dennoch kann aus institutioneller Sicht – vor allem im Unterschied zu den zentralistischen Ländern – festgehalten werden, dass die machtheilenden *checks and balances* des deutschen Föderalismus und die starke Rolle der Kommunen weiterhin effektive Möglichkeiten bieten, Krisendynamiken abzufedern, rivalisierende Positionen auszugleichen und Konflikte zu entschärfen.

Die folgende Tabelle 4 fasst unsere wichtigsten Ergebnisse zur Polykrisendynamik in den Untersuchungsländern vereinfachend zusammen. Dabei steht die Interaktion/Überlappung der Pandemie-Governance mit anderen Krisenbewältigungsmaßnahmen, insbesondere der Migrationskrise und der gesellschaftlich-institutionellen Krise, im Mittelpunkt. Das Schaubild zeigt, dass die zuvor genannten Krisen(maßnahmen) in den Untersuchungsländern

Besondere Polykrisendynamik in Deutschland

Polykrisendynamik im Vergleich

unterschiedlich intensiv (von „stark“ bis „schwach / vernachlässigbar“) miteinander verwoben waren, was auf verschiedene Konstellationen und Dynamiken der Polykrise in den jeweiligen Länderkontexten hinweist.

Tabelle 4: Polykrisendynamik: Verflechtung der Pandemie-Governance mit anderen Krisen(-maßnahmen)

	Verflechtung von Pandemie-Governance mit ...		
	Wirtschafts-/ Finanzkrise	Migrationskrise	Gesellschafts-/ Institutionenkrise
Frankreich	++	0	++*
Deutschland	++	+	0
Polen	0	+	++**
Schweden	+	0	0
England	++	0	++***

Quelle: Eigene Darstellung. Verflechtung anderer Krisen(bewältigungsmaßnahmen) mit der Pandemie-Governance (qualitative Bewertung durch die Autoren): ++ = „stark“; + = „merklich“; 0 = „schwach/vernachlässigbar“

* Gelbwesten, Rentenproteste

** Autoritäre Tendenzen, Demokratierückbau

*** Brexit, existenzielle Institutionenkrise (in intergouvernementalen Beziehungen)