

9 Schlussfolgerungen und Lessons Learned

Aufbauend auf den Erkenntnissen aus dem Ländervergleich sollen abschließend einige Schlussfolgerungen und mögliche Handlungsempfehlungen für die Optimierung der Krisen-Governance im deutschen Kontext abgeleitet werden. Hierzu wird, neben den hier präsentierten Forschungsbefunden, auch auf die Ergebnisse weiterer Forschungsprojekte zum Krisenmanagement zurückgegriffen, die in den vergangenen Jahren unter Leitung bzw. Mitwirkung der Autoren durchgeführt worden sind (zu den Ergebnissen vgl. Kuhlmann et al., 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2022b, 2023; Kuhlmann & Franzke, 2021, 2022; Laffin et al., 2022; Bouckaert et al., 2020; Kuhlmann et al., 2024).

Eine wesentliche Erkenntnis, die sich aus allen Länderstudien und dem Ländervergleich ergibt, ist, dass der Governance-Kapazität der öffentlichen Verwaltung sowohl auf staatlicher als auch auf kommunaler Ebene bei der Vorbereitung auf und beim Management von Krisen bislang zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden ist. Obwohl in der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur Einigkeit darüber besteht, dass Regierungsqualität, staatliche Problemlösungsfähigkeit und Governance-Kapazität in engem Zusammenhang stehen (vgl. Rothstein & Teorell, 2008; Christensen et al., 2016; Lodge & Wegrich, 2024; Christensen et al., 2016; Lodge & Wegrich), haben sich während der Pandemie teilweise eklatante Defizite gezeigt. Dies gilt sowohl für die Steuerung im Mehrebenensystem als auch speziell für die Rolle der Kommunen. Mit Blick auf zukünftige (Poly-)Krisenlagen sollte daher die Governance-Kapazität der öffentlichen Verwaltung gestärkt werden, um in Krisen handlungs-, problemlösungs- und umsetzungsfähiger zu werden. Dabei gilt es, die unterschiedlichen Dimensionen administrativer Governance-Kapazität zu adressieren: Koordination, Regulierung, Umsetzung, Analysefähigkeit sowie Ressourcen. Krisenprävention in diesem Kontext umfasst, neben der Bereitstellung von Ressourcen und fachlichem Know-How, auch die Verbesserung von Koordination zwischen Ebenen und beteiligten Akteuren (koordinative Kapazität), die Verabschiedung praxis- und vollzugstauglicher Regulierungen zum Krisenmanagement (regulative Kapazität) und die administrative Fähigkeit, Polykrisenmanagement und öffentliche Leistungserbringung für die Bürger parallel sicherzustellen (Vollzugs- und Umsetzungskapazität). Schließlich sind auch das Datenmanagement und die Wissensnutzung (analytische Kapazität) angesprochen, die in der Pandemie besondere Defizite aufwiesen. Deren Optimierungsbedarf reicht vom Abbau gravierender Digitalisierungsrückstände und Datenlücken (etwa für krisenbezogene Maßnahmeevaluationen) über die Problembehebung beim Austausch und bei der Nutzung vorhandener Daten bis hin zur Beseitigung von ressortspe-

Governance-
Kapazität stärken

zifischer „Datenhortung“, Transparenzdefiziten in der Politikberatung und von Evidenzmängeln bei Entscheidungen. Um die analytische Kapazität der Verwaltung im zukünftigen Krisenhandeln zu stärken, scheint es geboten, in all diesen Defizitbereichen nachzusteuern und zu raschen Verbesserungen zu kommen.

Dezentralität als
Stärke des deut-
schen Ansatzes

Unsere Untersuchungsbefunde haben gezeigt, dass sich dezentrale Governance-Lösungen im Krisenmanagement in vielerlei Hinsicht bewährt haben, während zentralistische Modelle, in denen lokale Rechte und Mitwirkungsbefugnisse ausgeblendet oder ignoriert wurden, deutliche Schwächen, Akzeptanzprobleme und teils geringe Problemlösungsfähigkeit zeigten. Der kommunal-dezentrale Ansatz hat sich, trotz einiger Schwierigkeiten, im internationalen Vergleich als eine besondere Stärke und ein Vorzug des „deutschen Modells“ erwiesen. Dies gilt nicht nur für die regionale Variabilität und Anpassungsflexibilität der intergouvernementalen Koordinationsstrukturen im föderalen System, die auf Konfliktlösung und Interessenausgleich „trainiert“ sind, was in anderen Ländern als ein erhebliches Defizit beklagt wurde (z. B. England). Die Feststellung bezieht sich darüber hinaus und besonders auf die Kommunen, die als multifunktionale krisenerprobte Einrichtungen entscheidend zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Leistungserbringung parallel zum lokalen Krisenmanagement beigetragen haben. Die deutschen Kommunen bewiesen eine bemerkenswerte Stabilität und trugen erheblich zur Robustheit des Gesamtsystems bei, indem sie auch in Zeiten hoher Unsicherheit und Turbulenz eine verlässliche und vertrauenswürdige institutionelle Basis darstellten. Vor diesem Hintergrund muss gerade in dezentral-lokalen Settings, wie in Deutschland, ein wesentliches Anliegen darin bestehen, die Kapazität und Handlungsfähigkeit der subnationalen und lokalen Akteure zu stärken, sodass diese ihre wichtige Rolle im Krisenmanagement besser wahrnehmen können. Dazu gehört neben einer angemessenen Ressourcenausstattung und Finanzierung auch der Ausbau analytischer Kapazitäten (Datenverfügbarkeit, Wissensgenerierung, Politikberatung), eine bessere Koordination und Abstimmung mit übergeordneten Ebenen, auch unter verstärkter Nutzung digitaler Formate, sowie eine regulative Entlastung, insbesondere durch Entbürokratisierung im Vollzug und praxistaugliches Recht.

Wichtige
Rolle intergou-
vernementaler
Gremien

Der Ländervergleich hat verdeutlicht, dass intergouvernementale Gremien eine wesentliche Rolle im Krisenmanagement spielen und sich in den Ländern, die auf solche Gremien zurückgegriffen haben, auch als vorteilhaft erwiesen haben. Der in einigen Ländern zu beobachtende Trend in Richtung einer Stärkung der koordinativen Kapazität (z. B. Schweden, Polen) verdeutlicht, dass selbst in Verwaltungssystemen mit weniger ausgeprägten Verflechtungsstrukturen im Krisenfall ein besonderes Erfordernis erkannt wird, Entscheidungen und Vollzugsprozesse über Ebenen hinweg zu steuern.

Dagegen hat sich das Fehlen solcher Koordinationsmechanismen (z. B. England) als nachteilig auf das Krisenmanagement erwiesen. Für Deutschland war – im Unterschied zu den zentralistisch regierten Ländern – von Beginn an eine starke koordinative Ausrichtung des Krisenmanagements charakteristisch, was, wie erläutert, mit den verwaltungskulturellen und politisch-institutionellen Ausgangsbedingungen im Zusammenhang steht. Allerdings haben unsere Analysen auch gezeigt, dass in Deutschland erheblicher Optimierungsbedarf im Hinblick auf die Governance im Mehrebenensystem besteht, wobei hiermit nicht primär eine Zentralisierung der Kompetenzen adressiert wird. Stattdessen geht es darum, die Strukturen und Mechanismen der intergouvernementalen Koordination unter Wahrung der Vorteile dezentraler Flexibilität zu optimieren, etwa indem die koordinierende Rolle etablierter Bundesinstitutionen (z. B. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – BBK) und der Bund-Länder-Konferenzen gestärkt wird. Der Umstand, dass sich bei den Bund-Länder-Konferenzen in der Coronakrise die Aufgabenzuordnung vielfach als nicht funktional erwies und bei Entscheidungen die Fachexpertise der Arbeitsebene nicht hinreichend berücksichtigt wurde, wirkte sich nachteilig auf die Praxis- und Umsetzungstauglichkeit von Beschlüssen aus.

Vor diesem Hintergrund wäre zum einen anzuregen, stärker die Expertise von etablierten Strukturen auf der Arbeitsebene einzubinden (z. B. die für das Krisenmanagement strukturell vorgesehene interministerielle Koordinierungsgruppe, den Ressortkreis „Nationales Krisenmanagement“ der Bundesministerien, Amtschef-Konferenzen sowie Krisenstäbe). Zum anderen sollte bei intergouvernementalen Gremien eine klarere Trennung von operativen Fachaufgaben und strategischen Krisenentscheidungen angestrebt werden, was sich speziell für die Bund-Länder-Koordination als funktional erweisen dürfte. Drittens schließlich sollte geprüft werden, inwieweit eine funktionale Umschichtung von krisenbezogenen (analytischen, koordinativen, regulativen) Aufgaben im Mehrebenensystem nach dem Modell von Plattformansätzen („Government as a Platform“) im deutschen Verwaltungsföderalismus – unter stärkerer Nutzung von Digitalisierungspotenzialen – sinnvoll und resilienzfördernd sein könnte.

Als eine Gemeinsamkeit zwischen den Ländern wurde herausgearbeitet, dass auf die vorhandenen verfassungsmäßigen Möglichkeiten zur Ausrufung eines Ausnahmezustandes verzichtet und stattdessen überall auf neue Konstruktionen eines Corona-Sonderrechts zurückgegriffen wurde. Allerdings ergab sich für Deutschland hieraus das Problem, dass von den Vollzugsakteuren vor Ort Aktivitäten erwartet wurden, die zwar einer Katastrophenlage entsprachen, aber rechtlich nicht zulässig waren, da formal kein Katastrophenfall bestand und sich Krisenhandlungen somit im Rahmen des rechtlichen

Bündelung und
Plattformansätze
nutzen

Pragmatisches
Verwaltungshan-
deln fördern

„Normalmodus“ zu bewegen hatten. In verwaltungskulturellen Kontexten mit starker legalistischer Prägung, wie dem deutschen, stellt eine solche Diskrepanz zwischen dem in einer Krisensituation rechtlich Zulässigen und dem faktisch Erforderlichen oder politisch Erwarteten die Verwaltungsakteure vor ein erhebliches Dilemma. Denn im „Normalmodus“ bestehen in der legalistischen Verwaltung eher wenig Anreize für pragmatisches und agiles Verwaltungshandeln, welches aber in Notsituationen besonders gefragt ist. Dies führte in Deutschland zu erheblichen Irritationen und Unzufriedenheiten auf der Vollzugsebene. Vor diesem Hintergrund wäre anzuregen, Verfahrensregelungen zur Orientierung aller Beteiligten dahingehend für Krisensituationen anzupassen, dass pragmatisches Verwaltungshandeln gefördert und problemlösungsorientiert auf akute Notstände reagiert werden kann. Damit einhergehend sollte auch der allgemeine Wissensstand über Katastrophenmanagement unter den Führungskräften der öffentlichen Verwaltungen verbessert werden, um fachliche Aufgabenerfüllung und Krisenmanagement besser miteinander zu verzahnen. Dabei wirken sich gut funktionierende persönliche Kontakte und Netzwerke zwischen beteiligten Akteuren als begünstigend aus und sie können pragmatisches Verwaltungshandeln fördern („In der Krise Köpfe kennen“; vgl. Kuhlmann et al., 2023: 120). Längerfristig erscheint zudem eine Veränderung der Organisationskultur hin zu einer Lernkultur statt einer Absicherungs- und Rechtfertigungskultur nötig, was auch entsprechende Anpassungen in den Bereichen von Ausbildung, Rekrutierung und Personalentwicklung voraussetzt.

Silodenken
überwinden

Ein typisches Defizit des Krisenmanagements in Deutschland war die Dominanz des traditionellen Silodenkens in der öffentlichen Verwaltung. Da die Pandemie zunächst nur als Gesundheitskrise behandelt und die sozialen, ökonomischen, und politischen Folgeeffekte der Krisenmaßnahmen ausgeblendet wurden, standen vorrangig die Gesundheitsverwaltung und der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) im Fokus, obwohl diesen die Kompetenz zur Koordination systemischer Krisen fehlte. Zugleich wurden funktionierende Krisenmanagementstrukturen im Geschäftsbereich des BMI (BBK) während der Pandemie kaum genutzt. Eine solche paradoxe Situation sollte in künftigen Krisen vermieden werden.

Regulierung
verbessern

Des Weiteren stieß der klassische Ansatz, die Krise vorrangig mit bürokratischen bzw. juristischen Instrumenten zu bewältigen (z. B. durch Eindämmungsverordnungen bzw. Allgemeinverfügungen), schnell an seine inhaltlichen, administrativen und kommunikativen Grenzen. Aus Sicht des administrativen Vollzugs und der Regelungsadressaten erwiesen sich die verschiedenen, rasch wechselnden „Corona-Hygiene-Regime“, die unter hohem Zeitdruck überwiegend von Landes- bzw. Kommunalverwaltungen eingeführt wurden, als vielfach überkomplex, wenig praktikabel und hinsichtlich ihrer

konkreten gesellschaftlichen Auswirkungen auf verschiedene soziale Gruppen zu wenig durchdacht. Die Wirksamkeit des kommunalen Krisenmanagements wurde durch eine häufig unzureichende Koordination verschiedener betroffener Politikbereiche gemindert. Dies demotivierte nicht nur die Beschäftigten in Kommunalverwaltungen, sondern trug auch zum sinkenden Vertrauen in die staatliche und kommunale Handlungsfähigkeit bei. Für das zukünftige Krisenmanagement sind daher vollzugs- und praxistauglichere Regelungen, weniger Regulierungsdichte, -komplexität und -volatilität, mehr lokale Handlungs- und Ermessensspielräume und ein stärkerer Fokus auf die Wirksamkeit der Regulierung anzustreben, was auch zeitnahes Monitoring von (intendierten und nicht-intendierten) Effekten und ggf. Korrekturen einschließt.

Eine weitere Schwachstelle des Krisenmanagements, die in mehreren Ländern sichtbar wurde, war die mangelhafte Kommunikation zwischen lokalen und staatlichen Ebenen. Für Deutschland trifft dies nicht nur auf das oben schon erläuterte Verhältnis von Bund und Ländern, sondern auch auf jenes zwischen Ländern und Kommunen zu. Letztere erfuhren von vielen, z. T. weitreichenden, Beschlüssen nicht über den Dienstweg, sondern aus Pressekongressen und den Medien. Wenn überhaupt, wurden die Kommunen nicht rechtzeitig in Entscheidungen über Maßnahmen eingebunden, die sie unmittelbar betrafen und die teils in kürzester Frist von ihnen umzusetzen waren. So wurde den Kommunen aufgetragen, verschiedene Eindämmungsmaßnahmen zu ergreifen, ohne dass ihnen entsprechenden Verordnungen vorlagen, um rechtssicheres Handeln zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund besteht eine wichtige Schlussfolgerung aus den Krisenerfahrungen darin, die Kommunikationswege zwischen relevanten Landesbehörden und Kommunen zu überprüfen und generell die Einbeziehung der Kommunen in krisenbezogene Entscheidungen höherer Ebenen zu verstärken. Zusätzlich brauchen die Kommunen mehr fachliche Unterstützung bei der Information der Bevölkerung über Maßnahmen im Krisenfall.

Kommunikation
zwischen Ebenen
optimieren

Die in allen Ländern zu beobachtende Verschränkung der Pandemie mit anderen parallelen Krisenphänomenen oder mit fatalen Folgewirkungen von Maßnahmen, die der Bewältigung vorausgehender Krisen (z. B. der globalen Finanzkrise 2008/2009) dienten, hat den Handlungs- und Problemdruck im subnationalen Raum erheblich erhöht. Akute Krisen, wie die Corona-Pandemie, die Flüchtlingskrise oder jüngst die Folgen des Krieges in der Ukraine, interagieren dabei mit Dauer- oder schleichenden Krisen unterschiedlicher Art und Ursache, wie dem Klimawandel, der Vertrauenskrise in staatliche Institutionen oder der Energiekrise (vgl. Pattyn et al., 2021; Zaki & Wayenberg, 2021; Zaki et al., 2022; Wayenberg, et al., 2022). Die Bewältigung dieser sich überlappenden und wechselseitig beeinflussenden Mehrfachkri-

Polykrisen-
Governance
entwickeln

sen ist zudem in einen hochgradig dynamischen transformativen Kontext eingebettet (demographischer Wandel, digitale Transformation), die das Krisenmanagement beeinflussen. Zudem fallen dabei auch nicht-intendierte (negative) Effekte von Krisenbewältigungsstrategien früherer Phasen (z. B. Privatisierung als Reaktion auf Finanzkrisen; mangelnde Evidenzbasierung und Wirkungskontrolle bei Krisenmaßnahmen) ihrerseits als (Teil-)Ursachen für Institutionenüberforderung/-versagen in darauffolgenden Krisen ins Gewicht (z. B. Mangel an Pflegepersonal, Vertrauensverluste in Staat und Politik, gesellschaftliche Polarisierungen). Vor diesem Hintergrund wird es zunehmend notwendig, von konventionellen singulären Krisenreaktionen, die sich auf sektoral und räumlich begrenzte Krisenerscheinungen in bestimmten Zeitphasen richten, zu einer integrierten Polykrisen-Governance überzugehen, ohne dass der Krisenmodus an sich zum Dauerzustand werden darf. Es geht jedoch darum, institutionelle Lösungen, Steuerungsmechanismen und Organisationsformen bereitstellen, um staatliche und kommunale Akteure zu befähigen, flexibel und agil auf unterschiedliche Typen von Krisen bzw. auf die besondere Problematik der Polykrisen zu reagieren.

Krisenmodus
verlassen;
fatal remedies
vermeiden

Zugleich müssen Systeme einer Polykrisen-Governance besonders sensibel und responsiv ausgestaltet sein, wenn es darum geht, den Krisenmodus wieder zu verlassen, was generell das Ziel sein sollte. Sie sollten daher effektive Vorkehrungen und institutionelle Hebel beinhalten, um flexibel und niederschwellig aus dem Krisenmodus wieder in den Normalmodus zu wechseln. Außerdem ist zu empfehlen, Interventionen in Polykrisenkontexten fortlaufend und datenbasiert auf ihre Notwendigkeit und Wirksamkeit hin zu prüfen, um zu vermeiden, dass diese länger oder massiver angewendet werden, als erforderlich wäre, oder dass sie gar in der Gesamtwirkung „schlimmer“ sind, als es die Nicht-Intervention gewesen wäre (sog. *fatal remedies*), was dann folgerichtig die Polykrisenkaskade weiter antreibt. Aus der Polykrisenperspektive ergibt sich ferner die Notwendigkeit, unterschiedliche Krisenphänomene hinsichtlich ihrer institutionellen Implikationen (Governance-Kapazität) stärker „zusammenzudenken“. So lassen sich in Deutschland unter anderem aus dem administrativen Umgang mit Extremwetterereignissen, z. B. der mittlerweile gut dokumentierten Hochwasserkatastrophe im Ahrtal im Juli 2021 (vgl. Gnielinski, 2023), Lehren ableiten, die ggf. auf andere Krisenreaktionen übertragbar sind und generell für das Konzept der Polykrisen-Governance relevant sind.

Multifunktionales
Krisenmanagement

Wenn das Meistern von Krisen tatsächlich zur kommunalen Daueraufgabe wird (siehe Kapitel 1), dann müssen etablierte Instrumente, Zuständigkeiten, Routinen und Ressourcen auf den Prüfstand gestellt werden. Auf kommunaler Ebene sollte insbesondere der Blick auf stärker integrierte, multifunktionale Ansätze gerichtet werden, die sich flexibel in unterschied-

lichen Krisenkonstellationen einsetzen und aktivieren lassen, die aber auch verbindliche Vorkehrungen für den gebotenen „Exit“ aus dem Krisenmodus beinhalten. Dass die deutschen Kommunen als politisch-demokratisch direkt legitimierte multifunktional tätige und territorial verankerte Einrichtungen angesichts ihrer umfassenden Erfahrungen im lokalen Krisen- und Transformationsmanagement hierfür eine besonders geeignete Basis darstellen und deshalb gestärkt werden sollten (siehe oben), liegt auf der Hand.

Aber auch auf Bundes- und Landesebene erscheinen mit Blick auf eine Polykrisen-Governance Anpassungsprozesse geboten. Zu berücksichtigen sind hierbei unter anderem der Aufbau einer leistungsfähigen Krisenstabsstruktur und die Modernisierung des bestehenden integrierten Assistenzsystems für Bevölkerungs- und Katastrophenschutz, vor allem hinsichtlich seiner Kompetenzverteilung, Koordination und Managementfähigkeiten. Dabei ist sowohl das bestehende dezentrale System weiterzuentwickeln (siehe oben) als auch in begrenztem Umfang die koordinierende Rolle des Bundes zu stärken (z. B. durch Rahmengesetzgebung). Zudem erwiesen sich die mangelhafte ressortübergreifende Koordination und Zusammenführung von krisenrelevanten Strukturen, einschließlich transparenter wissenschaftlicher Politikberatungsformate, als vielfach kritisierte Schwachstellen (Kuhlmann et al., 2023). Daher wäre für die Zukunft eine stärkere organisatorische Bündelung der vorhandenen Kompetenzen bezüglich des Krisenmanagements der Bundesverwaltung anzuraten, um die in den Ressorts vorhandenen, aber zerstreuten Strukturen des Krisenmanagements besser zu koordinieren.

Inzwischen liegen in vielen Ländern, beispielsweise Schweden (vgl. Ludvigsson, 2023), Vereinigtes Königreich (vgl. Barr & Norris, 2023) und Dänemark (vgl. Folketinget, 2021), unabhängige wissenschaftliche Evaluationen der Pandemiepolitik und des Krisenmanagements vor, die oftmals auch durch die Parlamente oder parlamentarische Untersuchungsausschüsse initiiert wurden. Zwar wurde auch in Deutschland im Juni 2022 der Bericht eines Sachverständigenausschusses nach § 5 Abs. 9 IfSG vorgelegt, in welchem die Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der Pandemiepolitik evaluiert werden sollten (Bundesgesundheitsministerium, 2022). Allerdings wurde diese Evaluation direkt vom verantwortlichen Bundesgesundheitsministerium beauftragt und sie enthält auch keine konkreten Aussagen zu den Wirkungen der verschiedenen Pandemiemaßnahmen und der Governance-Arrangements. Die eher moderaten Ergebnisse des Berichts sind nach Angaben der Evaluationskommission nicht zuletzt dadurch bedingt, dass die Sachverständigen zu spät eingebunden wurden, sich nicht auf eine ausreichende und stringente begleitende Datenerhebung stützen konnten, da diese während der Pandemie nicht stattfand, und dass der Evaluationszeitraum zu kurz angesetzt war. Daher war die Evaluation einzelner Maßnahmen oder Maßnahmenpake-

Optimierungen
auf Bundes- und
Landesebene

Behebung des
Evaluationsdefizits

te kaum möglich (Bundesgesundheitsministerium, 2022: 11). Außerdem hat in Deutschland auch in der Mehrzahl der Länder bislang keine unabhängige wissenschaftliche Evaluation des Pandemiemanagements stattgefunden. Um aber zukünftiges Krisenmanagement funktionaler und wirksamer zu gestalten und die erwähnte Polykrisenkaskade nicht noch weiter dadurch „anzuheizen“, dass sich Krisenbewältigungsmaßnahmen im schlimmsten Falle als *fatal remedies* erweisen, die den Grundstein für die nächste Krise legen, ist eine solide Evidenzbasis unerlässlich. Nur durch systematische Auswertungen von Erkenntnissen aus vorangegangenen Krisenbewältigungsstrategien und unabhängige wissenschaftliche (interdisziplinär und wissenschaftspluralistisch ausgerichtete) Evaluationen können überhaupt die notwendigen Informationsgrundlagen für eine stärker daten- und evidenzbasierte Krisen-Governance geschaffen werden.

Wissensnutzung
befördern

Allerdings ist das Vorhandensein von Informationen, Daten und Evidenz nicht mit deren Nutzung für Politikentscheidungen gleichzusetzen, da sich Informations- und Machtlogik potenziell widerstreitend gegenüberstehen können. Zudem sind wissenschaftliche Evidenz und Datengrundlagen in der Regel nicht „unkontrovers“, sondern gerade in neuartigen Krisen vielfach uneindeutig, vorläufig und volatil. Daher erscheinen Evaluationen der Krisen-Governance aber umso dringlicher, wobei Wirksamkeitsdaten nicht nur ex-post, sondern auch prozessbegleitend, dauerhaft und unter Berücksichtigung nicht-intendierter (negativer) Effekte bereitgestellt werden sollten. Zudem müssen in Politik und Verwaltung mehr Anreize gesetzt und Vorkehrungen dafür getroffen werden, dass Daten und Wissen auch tatsächlich in Entscheidungen einfließen und nicht aus politischen Erwägungen heraus beiseitegeschoben oder ignoriert werden.

Reorganisation der
Ressortforschung

Um dies zu erreichen, bieten sich verschiedene – aus der Verwaltungsreformforschung bekannte – institutionelle Optionen an. Zum einen wäre es denkbar, durch stärkere organisatorische Entkoppelung den Bereich der wissenschaftlichen Ressortforschung und Expertise klarer vom strategischen Politikbetrieb zu trennen, wofür Agenturmodelle oder andere Varianten der organisatorischen Ausgliederung in Frage kämen. Konkret wäre es beispielsweise denkbar, den Status des RKI als weisungsgebundener Bundesoberbehörde in Richtung einer stärker autonomen und politikunabhängigeren wissenschaftlichen Einrichtung zu entwickeln. Zum anderen geht es auch darum, die Entscheidungs- und Kommunikations-, Leitungs- und Koordinationsstrukturen im Zusammenspiel von Ressortforschung/-expertise einerseits und politischen Entscheidern andererseits zu überprüfen und zu überdenken. Ziel sollte es sein, mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit darüber herzustellen, welches Wissen und welche Daten über krisenrelevante Sachverhalte in welcher Weise generiert und über welche Wege und Kanäle

in Entscheidungsprozesse eingespeist oder aus diesen ferngehalten werden. Um politische Verantwortlichkeit (*accountability*) in Krisensituationen besser sicherzustellen und *blame shifting*-Optionen zu reduzieren, scheinen Struktur- und Prozessveränderungen im Verhältnis von Ressortforschung/wissenschaftlicher Expertise und „Politikbetrieb“ angebracht. Im Ergebnis sollte klarer sichtbar werden, welche Wissens- und Evidenzbasis konkreten politischen Entscheidungen zugrunde liegt bzw. aus welchen (ggf. durchaus legitimen) Gründen heraus bestimmte Entscheidungen nach anderen Kriterien getroffen werden (und nach welchen). Mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit im Zusammenwirken von Wissen und Entscheiden oder von Wissenschaft/Beratung und Politik herzustellen, ist eine entscheidende Lehre aus dem Coronamanagement und eine elementare Voraussetzung für demokratisch verantwortliches wissensbasiertes Krisenhandeln.

Weiterer Forschungsbedarf zur Krisen-Governance im deutschen und internationalen Kontext besteht zum einen dahingehend zu prüfen, welcher der hier vorgestellten Governance-Ansätze (zentral/dezentral, koordiniert/entkoppelt etc.) für welchen Typus von Krise am besten geeignet ist und welche Performanzeffekte jeweils produziert werden. Kurz: wie leistungsfähig sind verschiedene Lösungen der Krisen-Governance? Außerdem wäre zu fragen, was sich ggf. unter welchen konkreten Bedingungen vom einen auf den anderen Kulturkontext übertragen ließe. Zum anderen sollte der Aspekt der Polykrisen-Governance systematischer untersucht werden, um zu beleuchten, welchen Einfluss spezifische Krisensequenzen und -verschachtelungen, einschließlich der Folgeeffekte von Krisenbewältigungsmaßnahmen (*second round effects*), auf die Governance-Arrangements und deren Wirksamkeit haben. Aus vergleichender Sicht erscheint die Einbeziehung eines breiteren Sets an Erklärungsvariablen angebracht, indem u.a. die jeweiligen nationalen und lokalen Akteurskonstellationen, Politikpräferenzen, Diskurskoalitionen sowie nationale/lokale Kontingenzen (z. B. politisch saliente Begleitereignisse, wie Wahlen, Großveranstaltungen etc.) systematischer in der Kausalanalyse berücksichtigt werden. Dabei wäre zu klären, in welcher Weise spezifische Kombinationen aus historisch-institutionellen, akteur- und *policy*-bezogenen sowie externen Variablen die Krisen-Governance und deren Outcome beeinflussen. Dies sollte idealerweise mit einem größeren Länder-Sample geprüft werden, um signifikante Kausalzusammenhänge aufdecken zu können. Bezogen auf den deutschen Kontext ist ferner mehr anwendungsorientierte Forschung zu der Frage notwendig, welche Veränderungen in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Krisensituationen sinnvoll wären und wie dies finanziert werden kann. Dabei wäre zu prüfen, inwieweit das bestehende dezentrale System des Bevölkerungsschutzes weiterentwickelt und zugleich dem Bund eine stärker koordinierende Rolle zugewiesen werden sollte. Die

Forschungsdesiderate und Ausblick

Resilienz und effektive Reaktionsfähigkeit der Kommunen während der Pandemie haben gezeigt, dass diese Ebenen als Schlüsselkomponenten in der föderalen Krisenstruktur fungieren und somit einen bedeutenden Innovations- und Stabilisierungsfaktor im Mehrebenensystem darstellen. Die anvisierte zukünftige Forschung sollte in jedem Falle die bestehende Kluft zwischen sozialwissenschaftlicher Krisenforschung und Verwaltungsforschung überwinden. Um die Stärken und Schwächen des „deutschen Modells“ und damit den Nachbesserungsbedarf im eigenen Land systematischer zu reflektieren sowie alternative Ansätze der Krisen-Governance zu identifizieren, bieten international vergleichende Studien eine hervorragende Basis. Dabei sollte der Governance-Kapazität dezentraler Verwaltungsebenen und den Kommunen als resilienzfördernden Schlüsselakteuren mehr Aufmerksamkeit zugewandt werden.