

Inhalt

Einleitung

»Coronakratie«: Konturen einer neuen demokratischen Normalität	11
<i>Martin Florack, Karl-Rudolf Korte und Julia Schwanholz</i>	

Teil I

Anordnen, Steuern, Managen: Politikmanagement und Frontakteure	
Kuratiertes Regieren: Bausteine der Resilienz	25
<i>Karl-Rudolf Korte</i>	
Belagerte Demokratie: Legitimität in unsicheren Zeiten	43
<i>Peter Graf Kielmansegg</i>	
Die Krise als Normalzustand des Regierens: Semantik und Funktionalität	51
<i>Martin Florack</i>	
Die Corona-Pandemie 2020: Befindet sich Deutschland im Ausnahmezustand?	61
<i>Julia Schwanholz</i>	
Daseinsvorsorge und strategische Vernetzung: Eckpfeiler einer neuen Staatlichkeit	71
<i>Rolf G. Heinze</i>	

Narrative als Form kollektiver Sinnstiftung: Schwieriges Erzählen
in Zeiten großer Ungewissheit 79
Frank Gadinger und Philipp Michaelis

Teil II

Teilnehmen, Teilhaben, Kontrollieren:
Plenum und Arenen

Corona-Reden und die Folgen: Möglichkeiten und Grenzen
der politischen Rede in Krisenzeiten 93
Timo Grunden

Parlamentarismus in Ausnahmezeiten: Landesparlamente gestalten
die Krise mit 99
Julia Jennewein und Simone Korte-Bernhardt

Das Corona-Virus als Katalysator digitaler Demokratie: Politische
Willensbildung in Parlament, Parteien und Zivilgesellschaft 111
Dennis Michels

Opposition in der »coronakratischen« Republik:
Gegenspieler oder Mitspieler der Regierung? 123
Marcus Höreth

Repräsentation: Zwischen technokratischer und
populistischer Versuchung 135
Claudia Landwehr und Armin Schäfer

Teil III

Kommunizieren, Senden, Verschwören:
Meinungen und Einfluss

Politik und Expertise: Primat von was? 149
Ursula Weidenfeld

Die große Illusion: Die Medien und Informationen 157
Peter Dausend

Entdemokratisierung: Corona als Gefahr für die Grundpfeiler
unseres Systems? 167
Andrea Römmele

Gesellschaftlicher Zusammenhalt unter Pandemiebedingungen:
Schub für Solidarität, Treiber von Ungleichheit 175
Kai Unzicker

Parteien in der Pandemie: Zwischen Selbstvergewisserung
und Aufbruch 185
Sebastian Bukow

Parteien- und Regierungskommunikation: Kampf um Einfluss
im Zeichen des Virus 193
Isabelle Borucki

Teil IV

Interessieren, Durchsetzen, Blockieren: Macht und Organisation

Resilienz: Für ein neues Leitbild der Wirtschaftspolitik in Zeiten
der allgemeinen Verunsicherung 205
Till van Treeck

Organisierte Interessen und Staat: Wer gewinnt und wer verliert
in der »Coronakratie«? 215
Britta Rehder

»Unorganisierte« Interessen: Zivilgesellschaft unter Druck
von Basis, Politik und Medien 223
Maximilian Schiffers

Migrationspolitik in Pandemiezeiten: Nichts als Arbeit? 237
Julia Rakers

Biopolitik, oder: Wie man etwas in der Pandemie für's Leben lernt ... 245
Helene Gerhards

Teil V

Erforschen, Beraten, Erinnern:

Wissen und Nicht-Wissen

Die Pest, die spanische Grippe und eine seltsame Niederlage:
Vom Nutzen und Nachteil historischer Analogien
in Zeiten von Covid-19 257
Benjamin Scheller

Vom Markt zurück zum Staat: Was den Umbruch von 1990
mit der Krise von 2020 verbindet 269
Marcus Böick

Wissen allein genügt nicht: Die Nutzung von politikberatenden
Institutionen während der Corona-Pandemie im Vergleich 283
Andreas Busch

Evidenzbasiertes Regieren: Von klaren Zielvorgaben
in der Corona-Politik zur Glaubensfrage 295
Simon Hegelich

Demokratiebildung: Vom Umgang mit Grundrechtsdilemmata
und Ohnmachtsgefühlen 311
Karina Hauke-Hohl

Nachwort

Die Kritik der Urteilskraft: Ein Nach-Wort 321
Gert Scobel

Dank 331
Autorinnen und Autoren 333

Einleitung

»Coronakratie«: Konturen einer neuen demokratischen Normalität

Martin Florack, Karl-Rudolf Korte und Julia Schwanholz

Die Corona-Pandemie hält seit dem Jahr 2020 die Welt in Atem. Neben der Herausforderung, die gesundheitlichen Risiken zu beherrschen, ist politisch eine ausgewachsene Krise zu managen, deren zeitliches Ende ungewiss ist. Doch was zeichnet gutes Politikmanagement in der Pandemie aus? Wie ist es um dessen zentrale Konzepte, wie Kontrolle, Kommunikation, Meinung und Einfluss bestellt? Welche Interessenlagen und Machtkonstellationen dominieren in der Pandemie und wie wird (Expertinnen-)Wissen¹ generiert und genutzt? Kurz: Wie belastbar und widerstandsfähig sind Demokratien in Ausnahmezeiten? Diese Fragen werden im Konzeptband am Beispiel der Bundesrepublik bearbeitet und in den 28 enthaltenen Beiträgen beantwortet. Dazu begeben sich die Autorinnen des Bandes in den fünf Abschnitten auf demokratische Spurensuche und arbeiten heraus, *was bleibt* und *was wird* aus der Corona-Pandemie 2020. Einige Autorinnen arbeiten mit der Szenerie einer vollendeten Zukunft: Was wird gewesen sein? Damit rückt eine Denkfigur ins Blickfeld, im Präsens des Jetzt schon so zu tun, als sei man bereits in der Zukunft angelangt. Das wertvolle Tempus des Futur II drückt eine Vermutung aus, dass eine vorausgedachte Handlung – in unserem Fall das demokratische Regieren – jetzt schon abgeschlossen sein wird.

Entstanden ist ein Konzeptband, der politikwissenschaftliche, soziologische, rechtswissenschaftliche, geschichtswissenschaftliche und praxisorientierte Momentaufnahmen zusammenführt und Herausforderungen für beziehungsweise Reaktionen von Politik und Gesellschaft aus verschiedenen Perspektiven illustriert. Redaktionsschluss für alle Beiträge war der Herbst 2020. Insofern sind alle in diesem Band enthaltenen Überlegungen in doppelter Hinsicht vorläufig: Weder waren zum Zeitpunkt der Fertigstellung alle Entwicklungstendenzen erkennbar. Denn gerade das Pandemiegeschehen der so genannten zweiten Welle im Herbst offenbarte die beschränkten

¹ In diesem Band wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Femininum benutzt. Damit sind jedoch stets alle Geschlechter gemeint.

Möglichkeiten, die Dynamiken seriös vorherzusehen. Noch konnte vor diesem Hintergrund wirklich gesichert sein, welche langfristigen Konsequenzen und Antworten sich aus der Corona-Pandemie für die oben gestellten Fragen ergeben würden.

Gerade aber mit Blick auf unseren spezifischen Gegenstand, die Auswirkungen der Pandemie auf die Demokratie und die Beschaffenheit ihrer Resilienz, soll dieser Band trotz und gerade angesichts dieser doppelten Unsicherheit Denkanstöße bieten. Wir begreifen die Texte als Beitrag zur »informierten Spekulation«. Denn der Gegenstand fordert uns als Sozialwissenschaftlerinnen geradezu zur diskursiven Intervention auf. Die Pandemie ist ein Stresstest für die Demokratie. Zugleich jedoch treibt uns die normative Grundhaltung an, dass sie diesen Stresstest überstehen muss. Egal, welche Opfer die Corona-Pandemie auf lange Sicht fordern wird, die Demokratie darf nicht dazu zählen.

Gleichwohl stellt die Pandemie eine besondere demokratische Herausforderung dar, für die historische Vergleiche fehlen. Der titelgebende Neologismus »Coronakratie« zielt genau hierauf ab. Wir reden damit keineswegs einer empirisch eindeutig belegbaren Wesensveränderung der freiheitlich-demokratischen Verfasstheit des politischen Systems das Wort. Erst recht meinen wir hiermit keine normative Überhöhung im Sinne eines erforderlichen oder erwünschten fundamentalen Wandels der Demokratie. Wohl aber geht es um das Ausloten eines andersartigen Modus des Regierens unter den Bedingungen des pandemischen Ausnahmezustandes. Diesen soll der vorliegende Band freigelegt und genauer bestimmen. Unsere Demokratie, verstanden als eine *Lebensweise*, die über bestimmte erlernte und eingeübte Kulturtechniken organisiert ist, hat sich dieser Tage als höchst widerstandsfähig und belastbar gezeigt. Wie bleibt diese Resilienz also Wesensmerkmal der »Coronakratie«?

Eingängig wird dieser Modus etwa, wenn es um das schwierige Verhältnis von Freiheit und Sicherheit geht und die zugleich schwierige und drängende Frage, was höher zu werten ist: Darf die Freiheit eines einzelnen Menschen dem gesundheitlichen Wohlergehen einer gesamten Bevölkerung untergeordnet werden? In der Pandemie ist genau dies zu entscheiden. Politik muss sich dieser Tage wiederkehrend mit einer Vielzahl an Dilemmata auseinandersetzen und verbindliche Entscheidungen treffen, damit rechtliche Klarheit für alle Bürgerinnen herrscht. Wie kann das angesichts dieser Grundkonstellation gelingen? Die Beiträge der fünf Teile des Buches tragen

wichtige Antworten auf diese Fragen zusammen und ordnen sie in einen größeren gesellschaftlichen Kontext ein.

Worum geht es? Die Beiträge in diesem Band

Teil I: Anordnen, Steuern, Managen: Politikmanagement und Frontakteure

Was zeichnet das bundesrepublikanische Politikmanagement in der Corona-Krise aus? Mit dieser Frage beschäftigen sich die Beiträge von Karl-Rudolf Korte und Peter Graf Kielmansegg. Unter Corona-Bedingungen, so formuliert es Korte, habe sich ein neuer Mechanismus des Politikmanagements herausgebildet. Als »kuratiertes Regieren« bezeichnet er die erlebte Umwandlung rasanter, intransparenter Informationsverarbeitung in sortierte und erklärte politische Entscheidungen. Dass es dabei Legitimitätsgewinne und -verluste gegeben habe, stellt Kielmansegg heraus, der den starken Staat und eine über lange Zeit hinweg erfolgreiche Bekämpfung der Pandemie als Legitimitätsgewinn, demgegenüber Eingriffe in das Privatleben sowie die Gefahr des Staatsversagens als Legitimitätsverlust interpretiert.

Ist die Corona-Pandemie eine Krise? Ist sie ein Ausnahmestand? Martin Florack und Julia Schwanholz gehen hierauf in ihren Beiträgen differenziert ein: Florack gelangt zu der Einschätzung, dass Krisen mittlerweile allgegenwärtig und eher den Normal- denn einen Ausnahmefall darstellen. Heutzutage konkurrieren zahlreiche verschiedene Krisen um öffentliche Wahrnehmung und Deutungsmacht. Schwanholz führt aus, dass die Pandemie zwar als Ausnahmestand wahrgenommen werde, dies in staats- und verfassungsrechtlicher Hinsicht allerdings in Deutschland im Jahr 2020 unzutreffend ist, weil entsprechende Artikel im Grundgesetz fehlten. Beide Beiträge bemühen sich um Klärung und Abgrenzung ihrer Konzepte; denn sowohl der Krisenbegriff als auch der Ausnahmestand leiden unter theoretischer Unschärfe und einer in der Literatur diversen und bisweilen schwammigen Begriffsverwendung.

Und wie geht es weiter? Rolf G. Heinze wagt einen optimistischen Blick Richtung Zukunft, indem er die Krise als Möglichkeitsmacherin auffasst, die dazu taugt, Reformprozesse anzustoßen beziehungsweise laufende Verfahren zu beschleunigen. Damit dies und das pandemische Politikmanagement ins-

gesamt allerdings gelingen könne, müsse nach Frank Gadinger und Philipp Michaelis eine kommunikative Verbindung zwischen Entscheidungsträgerinnen und Bürgerinnen aufgebaut und gepflegt werden. Die Autoren plädieren für eine erzählerische Kommunikation, die weniger pragmatisch-technisch (wie das oft bemühte »Auf Sicht fahren«) ist als bisher.

Teil II: Teilnehmen, Teilhaben, Kontrollieren: Plenum und Arenen

Mit kommunikativer Symbolik befasst sich auch Timo Grunden, dessen Beitrag den zweiten Teil des Bandes einleitet: Nach der Fernsehansprache der Bundeskanzlerin mit dem wiederkehrenden Motiv der »Macht des Wir« wuchs – seiner Einschätzung nach – der Optimismus und es schwand die Angst. Merkel verstand es demnach, in Worte zu fassen, was im März viele Deutsche dachten. Dabei führt Grunden den Erfolg dieser Rede Merkels auf spezifische und seltene Kontextbedingungen zurück und schlussfolgert, dass sie im Falle anderer Krisen nicht so wirkmächtig gewesen wäre.

Wie arbeiten Parlamente und Parteien in der Corona-Pandemie? Mit dieser Frage befassen sich alle weiteren Beiträge des zweiten Abschnitts, und zwar aus unterschiedlichen Blickwinkeln: Julia Jennewein und Simone Korte-Bernhardt nehmen sich der landespolitischen Ebene am Beispiel des Landtags Rheinland-Pfalz an und beobachten eine parlamentarische ad-hoc-Digitalisierung, um arbeitsfähig zu bleiben. Gleichfalls setzte man in Mainz nach kürzester Zeit darauf, im Plenum – jedoch aufgrund der pandemischen Einschränkungen andernorts als normalerweise – wieder mit allen gewählten Abgeordneten zu tagen, und so eine Präsenzkultur aufrecht zu erhalten.

Digitalisierung als einen zentralen Aspekt in der Pandemie greift Dennis Michels auf und ergründet, wie Parteien und auch der Bundestag die dringend erforderlichen Diskussionsprozesse in der Corona-Zeit aufrechterhalten, neu strukturiert oder reorganisiert haben. Digitale Parteitage haben die Grünen und die CSU durchgeführt. Der Bundestag arbeitete mit Videoübertragung und hat Abstimmungsurnen jenseits des Plenarsaals aufgestellt. Michels spricht in allen Fällen von Notlösungen, die kaum dauerhaft oder als Ersatz herkömmlicher Begegnungsformate etabliert werden dürften. Dies bestätigt Marcus Höreth, der in seinem Kapitel herausarbeitet, was passiert, wenn die öffentliche Sichtbarkeit von Politik abhanden zu kommen droht: Weil in der Krise die »Stunde der Exekutive« schlage, werde parlamentari-

sche Opposition nach außen scheinbar unsichtbar. Dabei erfüllten die Oppositionsparteien ihre Rolle in der Pandemie Höreth zufolge konstruktiv, als sie sich für »Mitregieren« (und nicht »Machtwechsel«) entschieden und kritisch an der Gesetzgebung mitarbeiteten. Wenn Parlamente (die schon in Normalzeiten kaum Beachtung finden und auf mäßiges gesellschaftliches Interesse stoßen) in der Pandemie nur noch rein technokratisch agierten, sei dies mit unserer Demokratie unvereinbar, lautet auch die entsprechende Schlussfolgerung von Claudia Landwehr und Armin Schäfer, mit deren Beitrag der zweite Abschnitt endet. Um Glaubhaftigkeit aufrecht zu erhalten, dürften nach Einschätzung der beiden Autorinnen Entscheidungen nicht aus Gremien mit gewählten politischen Vertreterinnen in politikt nahe oder von der Politik beauftragte Expertinnenrunden ausgelagert werden.

Teil III: Kommunizieren, Senden, Verschwören: Meinungen und Einfluss

Wer wird in der Corona-Pandemie gehört? Diese Fragen schließen sich unmittelbar an die Überlegungen des vorherigen zweiten Teils an und werden im dritten Abschnitt des Buches von Ursula Weidenfeld und Peter Dausend adressiert. Während Weidenfeld aus der Vogelperspektive beschreibt, wie Politik sich an wissenschaftlicher Expertise orientiert hat und nicht von Medien getrieben agierte, benennt Dausend aus der Binnenperspektive pandemische Konfliktlinien zwischen Medien, Wissenschaft und Politik. Deren Logiken, so sein Argument, kollidierten in der Corona-Zeit zunehmend: Medial vermittelt als »Virologen-Zoff«, wenn wissenschaftliche Meinungen inkongruent waren beziehungsweise als »Ministerpräsidenten-Wettstreit«, wenn um die richtige politische Maßnahme gerungen wurde.

Wie dies wiederum auf die Gesellschaft zurückwirkt, diskutieren Andrea Römmele und Kai Unzicker in ihren Beiträgen. Römmeles Interesse fokussiert dabei vor allem auf mögliche Konsequenzen für die Demokratie. Die Pandemie führe vor Augen, dass unsere landläufig als selbstverständlich wahrgenommene Demokratie gerade jetzt besonders zu schützen sei. Doch zeichnet die Autorin keine eindimensional düsteren Zukunftserwartungen, sondern arbeitet vielmehr Faktoren heraus, die negativ verstärkend in der Pandemie wirken (können) und somit potenziell demokratiegefährdend sind (etwa soziale Ungleichheit). Diesen Ball nimmt Unzicker auf und belegt empirisch, dass Belastungen der Krise ungleich stärker all jene getroffen hätten,