E 21241

Verwaltung & Management

Zeitschrift für moderne Verwaltung

Öffentliche Aufgaben ▪ E-Government ▪ Finanzen und Rechnungswesen ▪
Führung und Strategie ▪ Public Governance ▪ Organisation ▪ Personalmanagement

Schwerpunktheft

Staat und Verwaltung in der Corona-Krise

Mit Beiträgen u.a. von
Eckard Schröter
Veith Mehde
Benjamin Garske und Lars Holtkamp
Hermann Hill
Michèle Morner
Claus C. Wiegandt

www.verwaltung-management.de

4 | 2021
Juli | August

Nomos

Inhalt

Auf ein Wort... 154

Wenn der „schützende Staat“ nicht (immer) schützt 155

Eckhard Schröter

Wenn Lehren aus den Erfahrungen mit der Corona-Pandemie gezogen werden sollen, dann gerät häufig die schlichte Einsicht in Vergessenheit, dass es bei der Programmentwicklung, wenn überhaupt, nur zum Teil darum geht, problemgerechte Lösungen zu suchen, sondern vor allem darum, ausreichende politische Unterstützung für eine Reformpolitik zu finden. Daher rückt die hier gewählte Perspektive das Kräftespiel der politischen Interessen und ihrer Anreizstrukturen in den Mittelpunkt. Die daraus abzuleitenden Policy-Muster zeigen die Probleme auf, die sich systematisch für liberale Demokratien ergeben, wenn sie eine politisch und finanziell nachhaltige Pandemiepolitik entwickeln wollen. Strukturell sind Unterangebote bei restriktiven Maßnahmen der Infektionskontrolle, aber Überangebote bei Verteilungs- und Subventionsprogrammen zu erwarten. Ein „Gelegenheitsfenster“ besteht jedoch gerade für Akteure aus der Verwaltung, die neue Themenkonjunktur für den Ausbau von Zuständigkeiten und Ressourcen ihrer jeweiligen Institutionen zu nutzen.

Zur Zuständigkeitsordnung in der Pandemiebekämpfung 161

Veith Mehde

Die Corona-Pandemie hat den deutschen Exekutivföderalismus vor eine Herausforderung von bis dahin unbekannter Größenordnung gestellt. Die im Grundgesetz, zum Teil aber auch im einfachen Recht ausgestaltete Zuständigkeitsordnung hat dazu geführt, dass bei aller Komplexität im Grundsatz nie in Zweifel war, wer sich einer bestimmten Aufgabe anzunehmen hatte. Umso bemerkenswerter ist es, dass während der Pandemie die so etablierte Anordnung zum Teil verändert wurde. Dabei spielen auf Freiwilligkeit beruhende neue institutionelle Designs eine große Rolle.

Resilienz der Haushaltspolitik nach der Pandemie 167

Dieter Hugo/Volker Mayer

Die Corona-Pandemie hat die Bundesfinanzen bis ins Mark getroffen. Nur durch eine extensive Anwendung der Schuldenregel und buchungstechnische Tricks gelingt es, die Bundeshaushalte 2020 bis 2022 auszugleichen. Die Neuverschuldung erreicht Rekordstände. Aber auch nach der Krise bleiben die erheblichen strukturellen Probleme, die in den der Pandemie vorausgegangenen „fetten“ Jahren nicht gelöst wurden. Anhand des Prinzips der Resilienz zeigen die Autoren, dass weiteres Abwarten und Hoffen auf bessere ökonomische Zeiten nicht ausreicht, um die massiv bedrohte finanzwirtschaftliche Tragfähigkeit wiederherzustellen. Erforderlich sind eine ehrliche Bestandsaufnahme sowie eine Konsolidierungsstrategie ohne Tabus. Hierbei hilft die Schuldenregel. Sie hat sich als flexibel erwiesen, stützt die demokratische Willensbildung und stärkt das parlamentarische Budgetrecht. Bei der schwierigen Aufgabe, die Widerstandsfähigkeit der Bundesfinanzen wiederherzustellen, setzen die Autoren auf die Lernfähigkeit der Politik.

COVID-19: Zäsur in der kommunalen Haushaltskonsolidierung!? Ein Überblick. 171

Benjamin Garske/Lars Holtkamp

Kommunale Einnahmen werden mehrheitlich über (Real-) Steuereinnahmen generiert. In ihrer Not beschreiten Kommunen meist probate Haushaltskonsolidierungspfade, wie die Hebesatzanpassung. Derartige Pfade sind allerdings endlich, zu gewichtig scheint die Altschuldenproblematik insb. in Krisenzeiten zu sein.

Lernen aus der Krise – Impulse für Führen, Arbeiten und Lernen nach Corona 179

Hermann Hill

Der Beitrag baut auf vorhandenen Konzepten zu Führung, Arbeitsweise und Lernen auf und zeigt, welche Impulse die Kommunikation über digitale Medien in der Pandemie erhalten hat. Daraus erwachsen neue Entwicklungslinien in eine offene und gestaltbare Zukunft. Der Autor gibt praktische Hinweise für hybride Schulungs- und Fortbildungskonzepte in der digitalen Moderne.

Zwischen Krisenmanagement und New Normal: Wie sich die Corona-Pandemie auf die Verwaltung auswirkt 187

Carsten Köppl

Im Dezember 2020 legte Next:Public die Studie „Verwaltung in Krisenzeiten“ vor. Die Studie ist eine der umfassendsten Bestandsaufnahmen der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Öffentlichen Dienst. Die Befragung zeigt, wie flexibel der Öffentliche Dienst auf die Anforderungen der Pandemie reagierte: Noch nie zuvor arbeiteten so viele Verwaltungsbeschäftigte vom Homeoffice aus. Es wurden aber auch Herausforderungen deutlich, denn viele Beschäftigte mussten dennoch täglich zur Arbeit, Videokonferenzen waren vielfach nicht möglich, informelle Kommunikation fand keinen Platz mehr. Auf Seiten der Bürger führte die Pandemie zu einer stärkeren Nutzung der Online-Dienste der Verwaltung, jedoch waren viele mit dem Nutzererlebnis unzufrieden. Neben der Digitalisierung der Verwaltungsdienstleistungen braucht es einen „DigitalPakt Verwaltung“, der Behördenmitarbeiter:innen digital befähigt, denn mobiles Arbeiten wird das „New Normal“.

Steuerung von öffentlichen Unternehmen in Zeiten gesellschaftlicher Disruption 192

Michèle Morner

Der Beitrag beschreibt die Corona-Pandemie als disruptive „turbulente Herausforderung“ und erweitert als Lösungsansatz das Konzept der Resilienz um die Robustheit sozialer Systeme. Robuste Organisationen versuchen nicht, in ihr Gleichgewicht zurückzukommen, sondern bauen ein neues auf, das den geänderten Gegebenheiten gerecht wird. Um diesem Ideal näher zu kommen, müssen öffentliche Unternehmen neue Formen der (Selbst-) Steuerung und der Führung implementieren. Die öffentlichen Unternehmen, denen es gelingt, diese neuen Steuerungs- und Führungsformen zu implementieren, sind besser gewappnet – nicht nur für den Umgang mit der Corona-Pandemie, sondern auch bei zukünftig zu erwartenden anderen turbulenten Herausforderungen.

Fünf Thesen zur Post-Corona-Stadt 196

Claus-C. Wiegandt

Über ein Jahr lang war das gesellschaftliche Leben in Deutschland erheblich eingeschränkt. Dies hat enorme Folgen für die Städte und ihre zukünftige Entwicklung. In fünf Punkten werden in diesem Beitrag die Wirkungen beschrieben und vorsichtige Spekulationen zur Zukunft der Städte in Deutschland angestellt. Leitvorstellungen zur resilienten Stadt gewinnen dabei an Bedeutung.

Impressum 200

Nach der Krise alles gut?

Corona stellt Staat und Gesellschaft bis heute vor großen Herausforderungen. Zweifelsohne weist die Pandemie charakteristische Merkmale einer Krise auf: Es handelt(e) sich um ein Ereignis, das mit dem herkömmlichen Handlungsrepertoire des Staates nicht bzw. nicht ohne weiteres zu handhaben war. Corona ist ein Phänomen, das Forscher als typisch moderne Krisen bezeichnen. Diese Krisen verlieren die Linearität. Einfache Ursache-/Wirkungsbeziehungen gibt es in dieser Welt nicht mehr. Krisen verschwinden auch nicht mehr, sondern flackern immer wieder mit unbekannten Wirkungsfolgen auf, die mit (zunächst) unbekannten Instrumenten in Schach gehalten werden müssen. Neue krisenähnliche Erscheinungen/neuartige Risiken kommen hinzu, die von Klimawandel, über Antibiotika-Resistenzen bis hin zu Risiken im Kontext von Algorithmen reichen. Die neuen Krisen werden zum neuen Normalzustand. Das ist vielfach in der Politik noch nicht angekommen. Das betrifft sowohl die Früherkennung der möglichen Krise, aber auch Krisenreaktion und den Wiederaufbau in der Zeit nach der Krise. In jeder Phase sind andere institutionelle, personelle, technische und weitere manageriale wie gesetzgeberische Anforderungen zu erfüllen. In der Früherkennung geht es v.a. darum, schon schwache Signale wahr- und ernstzunehmen, denn Krisen kündigen sich häufig schon frühzeitig an. Solche schwachen Signale werden oftmals aber eher ignoriert bzw. verharmlost. Hier muss der Staat Mechanismen und Sensoren entwickeln, um eine entsprechende Früherkennung sicherzustellen, so dass es erst gar nicht zu einer Krise kommt bzw. diese im Frühstadium bereits abgeschwächt wird. Hier bietet es sich durchaus an, einen staatlichen und ggf. im Bundeskanzleramt installierten Chief Risk Officer zu schaffen, der permanent unterschiedliche Bedrohungslagen im Blick hat und v.a. frühzeitig auswertet sowie international und transdisziplinär vernetzt ist. Gerade kleine Ereignisse können so genannte Dominoeffekte nach sich ziehen und sich so leicht zu großen Krisen „auftürmen“, die dann kaum noch zu bewältigen sind bzw. nur unter Inkaufnahme großer Kollateralschäden. Bezogen auf Corona hat sich gerade die Früherkennung als eher schwach erwiesen; Signale wurden lange ignoriert oder kleingeredet – was nicht sein kann, das nicht sein darf.

Krisen mit ihren Folgewirkungen liegen außerhalb des Routinedenkens von Institutionen bzw. einer ganzen Gesellschaft. Nicht selten werden frühe Warnungen als Überdramatisierung und die Frühwarner als Alarmisten verunglimpft, was bei Corona auf die Frühphase der Pandemie zutraf. Während der Krise sind dann entsprechende Management-Maßnahmen gefragt. Hier zeigt die Literatur, dass es reichlich naiv ist, davon auszugehen, dass zentral getroffene Entscheidungen die besten sind. Vielfach sind Fachexperten die „Stars“ in der Krise, die aus der zweiten oder dritten Reihe manchmal unerwartet hervortreten und mit unaufgeregter Sachlichkeit Probleme lösen, insbesondere auf dezentraler Ebene. Insofern ist das „Föderalismus-Bashing“ im Zusammenhang mit Corona völlig unberechtigt und letztlich ein Verschiebebahnhof in Bezug auf die eigentlichen Probleme. Es kommt auf den richtigen Mix aus dezentralen und zentralen Entscheidungen und beispielsweise auf die Etablierung einer entsprechenden ebenenübergreifenden Stabsarbeit an. Es ist kein Föderalismus-, sondern eher ein Management- und auch ein fachliches Problem. Typisch für Krisen ist, dass sie eine unvorhergesehene Dynamik bekommen, so dass die Krisenintervention mit ihren Instrumenten nicht selten im „Nebel stochern“ muss, wie bei der Corona-Bekämpfung geschehen. So wurde erst vor kurzem klar, dass die bisher verteilten Impfungen auch gegen die Delta-Variante des Virus hilft. Das ist Krisenmanagement par excellence: Versuch und Irrtum mit schnellen Rückkopplungs- und Lernschleifen. Krisenmanagement erfordert eine hohe Lernfähigkeit.

Krisenmanagement wird zur staatlichen Daueraufgabe, weil der Staat in einen dauerhaften Krisenmodus gerät. Staatliche wie gesellschaftliche Resilienz und Sensibilität für Risiken und Krisen sind gefragter denn je. Kapazitäten für unerwartete Ereignisse müssen laufend erhalten, verbessert und neu entwickelt werden, damit die Lernfähigkeit des Systems erhalten bleibt. Die alten Krisen (Finanzkrise) werden durch neue Krisen (Pandemie) überlagert, was ihre Dynamik und ihr unbekanntes Wirkungsspektrum verstärkt (Stichwort: „Exorbitante Gelddruckerei“ der EZB). Insgesamt müssen sich staatliche Institutionen und die Gesellschaft vermehrt auf Krisen einstellen, weil nicht zuletzt durch Digitalisierung, Technologisierung etc. die Verletzlichkeit steigt. Krisen erhalten damit immer mehr Querschnittscharakter und bleiben nicht etwa auf einen Teilbereich oder ein einzelnes Politikfeld begrenzt. Neu entstehende technische Systeme sind durch Komplexität und enge Kopplung geprägt, so dass, wie es der Soziologe Charles Perrow bereits in den 1970er Jahren in seiner Normal Accident Theory formulierte, Unfälle und letztlich Krisen unvermeidlich werden. Nach der Krise bzw. nach dem Krisenpeak kommen die Krisenbewältigung und Neuorientierung, was die Chance bietet, Neues aufzubauen bzw. zu entwickeln und bisherige Handlungspfade zu verlassen. Die Chance für grundlegende Veränderung ist gegeben. Aus dem Gefühl heraus, der Krise gerade so entkommen zu sein, versprechen Politiker typischerweise, schnell Abhilfe und Vorsorge zu schaffen. Tatsächlich passierte in der Vergangenheit vergleichsweise wenig, was empirische Befunde zeigen. Ob das bei Corona auch so ist, bleibt offen. Typisch ist, dass nach Krisen ein institutionelles Vergessen und ein Übergang zur Tagesordnung erfolgt – mahnende Stimmen werden häufig ignoriert. Es ist zu beobachten und vielleicht auch zu hoffen, dass Corona bereits zu Änderungen im Verhalten von Behörden und Gesellschaft geführt hat und diese auch in der Nach-Corona-Zeit erhalten bleiben, wie die „Zwangsdigitalisierung“ in der Bildungs- und Arbeitswelt, z.B. Online-Konferenzen.

Mit dem vorliegenden Sonderheft soll der Versuch unternommen werden, wichtige Aspekte der Krisenbewältigung aus managerialer, finanzieller und politikwissenschaftlicher Sicht einzufangen; auch Aspekte der Stadtplanung sind relevant, weil sich Städte zukünftig neu definieren müssen, z.B. aufgrund des schwindenden Einzelhandels. Viele Entwicklungen, die sich in Folge von Corona zeigen, waren schon vorher da, haben sich jetzt jedoch massiv beschleunigt. Wie Staat, Verwaltung und letztlich Gesellschaft mit den Problemen umgehen können, dafür möchten die Autoren des Sonderheftes Impulse geben.

Ihr

Prof. Dr. Tino Schuppan
Professor für Public Management, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin

VERWALTUNG & MANAGEMENT

Zeitschrift für moderne Verwaltung
www.vum.nomos.de

4/2021
27. Jahrgang, Seiten 153-200

Herausgeber: Univ.-Prof. em. Dr. **Heinrich Reinermann**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. **Veith Mehde**, Mag.rer.publ., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. **Tino Schuppan**, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin (geschäftsführend)

Beirat: Helmut Dedy, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Köln | Dr. **Hans Bernhard Beus**, Staatssekretär a.D. im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. **Martin Brüggemeier**, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | **Hans Jörg Duppré**, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Univ.-Prof. Dr. **Gisela Färber**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. **Gerhard Hammerschmid**, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | **Peter Heesen**, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. **Gerd Landsberg**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. **Andreas Lasar**, Hochschule Osnabrück | Dr. **Johannes Meier**, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. **Isabella Proeller**, Universität Potsdam | Prof. Dr. **Marga Pröhl**, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. **Sebastian Saxe**, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Christina Schaefer**, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | **Kay Scheller**, Präsident des Bundesrechnungshofes, Bonn | Prof. Dr. **Reto Steiner**, ZHAW School of Management and Law, Winterthur | Prof. Dr. **Arthur Winter**, Donau-Universität Krems | **Christian Zahn**, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

Wenn der „schützende Staat“ nicht (immer) schützt

Policy-Muster in der Pandemie

Eckhard Schröter

Wenn Lehren aus den Erfahrungen mit der Corona-Pandemie gezogen werden sollen, dann gerät häufig die schlichte Einsicht in Vergessenheit, dass es bei der Programmentwicklung, wenn überhaupt, nur zum Teil darum geht, problemgerechte Lösungen zu suchen, sondern vor allem darum, ausreichende politische Unterstützung für eine Reformpolitik zu finden. Daher rückt die hier gewählte Perspektive das Kräftespiel der politischen Interessen und ihrer Anreizstrukturen in den Mittelpunkt. Die daraus abzuleitenden Policy-Muster zeigen die Probleme auf, die sich systematisch für liberale Demokratien ergeben, wenn sie eine politisch und finanziell nachhaltige Pandemiepolitik entwickeln wollen. Strukturell sind Unterangebote bei restriktiven Maßnahmen der Infektionskontrolle, aber Überangebote bei Verteilungs- und Subventionsprogrammen zu erwarten. Ein „Gelegenheitsfenster“ besteht jedoch gerade für Akteure aus der Verwaltung, die neue Themenkonjunktur für den Ausbau von Zuständigkeiten und Ressourcen ihrer jeweiligen Institutionen zu nutzen.

Prof. Dr. Eckhard Schröter
Universitätsprofessor und Fachgebietsleiter „Verwaltungswissenschaft (Schwerpunkt Politik und Gesellschaft)“ an der Deutschen Hochschule der Polizei, Münster.

Der demokratische Staat in der Pandemie

Die Aufgabe des Staates, die Bewohner seines Territoriums vor Gefahren für Leib und Leben zu schützen, gilt als zentrale Begründung für moderne Staatlichkeit überhaupt.[1] Diese Sicherheits- und Schutzfunktion gilt in der Vorstellung vom Gesellschaftsvertrag als ursprüngliche Rechtfertigung dafür, dass staatliche Gemeinwesen in die Souveränitätsrechte Einzelner zum Nutzen der äußeren und inneren Sicherheit eingreifen können. Pandemiezeiten sind Paradebeispiele für dieses Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaftsmitgliedern. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, mit welchen staatlichen Programmen moderne Demokratien auf die Corona-Pandemie reagieren[2] und wie diese Reaktionsmuster zu erklären sind.

Ganz bewusst setzt diese Fragestellung bei den Policy-Entscheidungen an, die den meisten Auseinandersetzungen über mög-

1 Ansell 2019.

2 Eine erste Erörterung bietet Weible et al. 2020; vgl. auch die Übersicht in Joyce, Maron und Reddy 2020 sowie die Beiträge im „Covid-19 Viewpoint“ der Zeitschrift Public Administration Review 2020, Ausgaben 80(4) und 80(5). Die weltweiten Policy-Reaktionen werden seit März 2020 im „Oxford Covid-19 Government Response Tracker“ von einem Team der Blavatnik School of Government der University of Oxford kategorisiert und veröffentlicht (OxCGRT): https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk.

lichst effektive und effiziente Implementationsstrukturen und Verwaltungspraktiken vorausgehen. Dieses Vorgehen erinnert vor allem daran, dass eine Debatte um mögliche Lehren, die aus den Pandemieerfahrungen für das Management des öffentlichen Sektors zu ziehen sind, nicht außer Acht lassen darf, welche grundsätzlichen politischen Entscheidungsanreize das staatliche Handeln in modernen Demokratien nachhaltig prägen. Damit ist zugleich eine klassische (wenn auch häufig vernachlässigte) Einsicht verbunden, die für mögliche Reformbestrebungen nach der Corona-Pandemie von Bedeutung ist: Nicht unbedingt die problemgerechtesten Vorschläge werden sich in dieser Debatte durchsetzen können, sondern jene, für die sich eine ausreichende Unterstützungskoalition[3] ausspricht.

In dieser Policy-Perspektive rückt daher der Zusammenhang zwischen staatlichen Interventionen und dem Kräftespiel politischer Interessen in den Mittelpunkt.[4] Das Argument läuft darauf hinaus, dass der Schlüssel zur Erklärung der Staatstätigkeit und der relativen Gewichtung verschiedener Interventionen im Wesentlichen in den politischen Anreizstrukturen, die sich für die Entscheidungsträger aus den Policy-Wirkungen ergeben, zu finden ist. Daher lohnt es sich, die von staatlicher Seite zur Pandemiebewältigung ergriffenen Maßnahmen durch die Brille von Policy-Typologien zu betrachten, die im Wesentlichen danach fragen, welchen politischen Auseinandersetzungen ein bestimmtes Staatshandeln im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess ausgesetzt sein wird – und welche Abwägungen von politischen Kosten und Nutzen für die Entscheidungsträger daraus folgen.[5] Dahinter steht die klassische politikwissenschaftliche Überlegung, dass politische Akteure im Rahmen des Policy-Making-Prozesses (bei gleichen Randbedingungen) jenen Vorhaben den Vorzug geben werden, die ihnen geringen politischen Widerstand, aber allgemeine Unterstützung und vor allem besonderen Zuspruch von organisierten Programmadressaten in Aussicht stellen.

Policy-Typen und die Kalkulation politischer Kosten und Nutzen

Erste Hinweise auf diese Anreizstrukturen bietet der Ansatz von Theodore Lowi,[6] der Politikprogramme vornehmlich nach ihrer wahrgenommenen Verteilungswirkung in „distributive“ und „redistributive“ Policies unterteilt. Es wird niemanden überraschen, dass für Policies, deren Wirkung als umverteilend empfunden wird, ein größeres Konfliktpotenzial anzunehmen ist, als für Programme, mit denen von Regierungsseite – zumindest dem Anschein nach – nahezu aus einem Füllhorn Leistungsangebote unterbreitet werden. Als beispielhaft für diese „Verteilungspolitik“ können Transferleistungen, Förder- und Subventionsprogramme gelten, die den politisch Verantwortlichen besonderen Zuspruch von den Programmadressaten in Aussicht stellen und daher – betrachtet man staatliches Handeln von dieser Warte aus – besonders gerne auf die politische Tagesordnung gesetzt werden.[7] Mit Blick auf die zunehmende staatliche Regulierung führte Lowi zudem zwei grundsätzliche Spielarten „regulativer Politik“ ein, die sich in ihren Konsequenzen für den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess nahezu diametral unterscheiden: eine von eng vernetzten Expertenkreisen dominierte und dem öffentlichen Disput weitgehend entzogene Regulierungspolitik, die häufig Spezialinteressen dient, und eine „sozialregulative“ Politik, die über Grundregeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens und des politischen Gemeinwesens (constituent policies) entscheidet und daher zu besonders erbitterten und emotionalisierten Auseinandersetzungen in der breiten politischen Öffentlichkeit führen kann. Viele der im Zuge der Corona-Pandemie erlassenen Verhaltensgebote und -verbote scheinen besonderes Potenzial für eine solche „sozial-regulative Politik“ zu bieten, der sich politisch-administrative Institutionen und Akteure nur in großen Ausnahmesituationen zuwenden.

»In dieser Policy-Perspektive rückt der Zusammenhang zwischen staatlichen Interventionen und dem Kräftespiel politischer Interessen in den Mittelpunkt.«

Die Frage nach den politischen Anreizstrukturen lässt sich vertiefen und zuspitzen, wenn man, wie James Q. Wilson[8] von einer Kosten-Nutzen-Kalkulation ausgeht, die den Policy-Making-Prozess wesentlich prägt. Diese Logik führt zu einer Vierfelder-Tafel, die auf einer groben Analyse politischer Kosten und Nutzen aus der Sicht der Programmadressaten basiert. Werden die (immateriellen und materiellen) Kosten einer bestimmten Policy einer

3 Vgl. dazu den Ansatz des Advocacy Coalition Framework (Weible/Sabatier 2009).

4 Vgl. zum Policy-Making-Prozess die Darstellungen in Anderson 2015, Hill/Varone 2017, Howlett/Ramesh/Perl 2020, Knill/Tosun 2011.

5 Lowi 1964, 1972; Wilson 1973; vgl. auch Windhoff-Héritier 1987; Knill/Tosun 2011; Heinelt 2014.

6 Lowi 1964, 1972.

7 Selbst potenzielle Verteilungsleistungen (wie Impfangebote) können jedoch unter Bedingungen der Knappheit und des Zeitdrucks als redistributive Politik wahrgenommen werden und daher zu ernsthaften Konflikten um den Zugang zu diesen Leistungen führen. Um eine Impfpriorisierung aufrechtzuerhalten, muss daher oft politischem Druck widerstanden werden. Umgekehrt verleitet die Aussicht, eine begehrte distributive Politik anbieten zu können, politische Entscheidungsträger dazu, den Kreis der Berechtigten auszudehnen, selbst wenn fachliche Gründe (wie bei der Impfung von Kindern und Jugendlichen) dagegen sprechen sollten.

8 Wilson 1973.