



## LegiNot-Prävinar 3

# Legitimation als Teil behördlicher Kommunikation im Rahmen der Covid-19-Pandemie

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

## Ablauf

1. Kurzpräsentation BMBF-Verbundprojekt LegiNot
  2. Input aus der Wissenschaft (André Biermann)
  3. Gespräch mit Dr. Thomas Nitzsche (OB Stadt Jena)
  4. Öffnung
-

## Legitimation des Noffalls – Legitimationswandel im Noffall

[www.leginot.de](http://www.leginot.de)

Förderung und Laufzeit: BMBF Sifo, 01.03.2022-31.05.2025

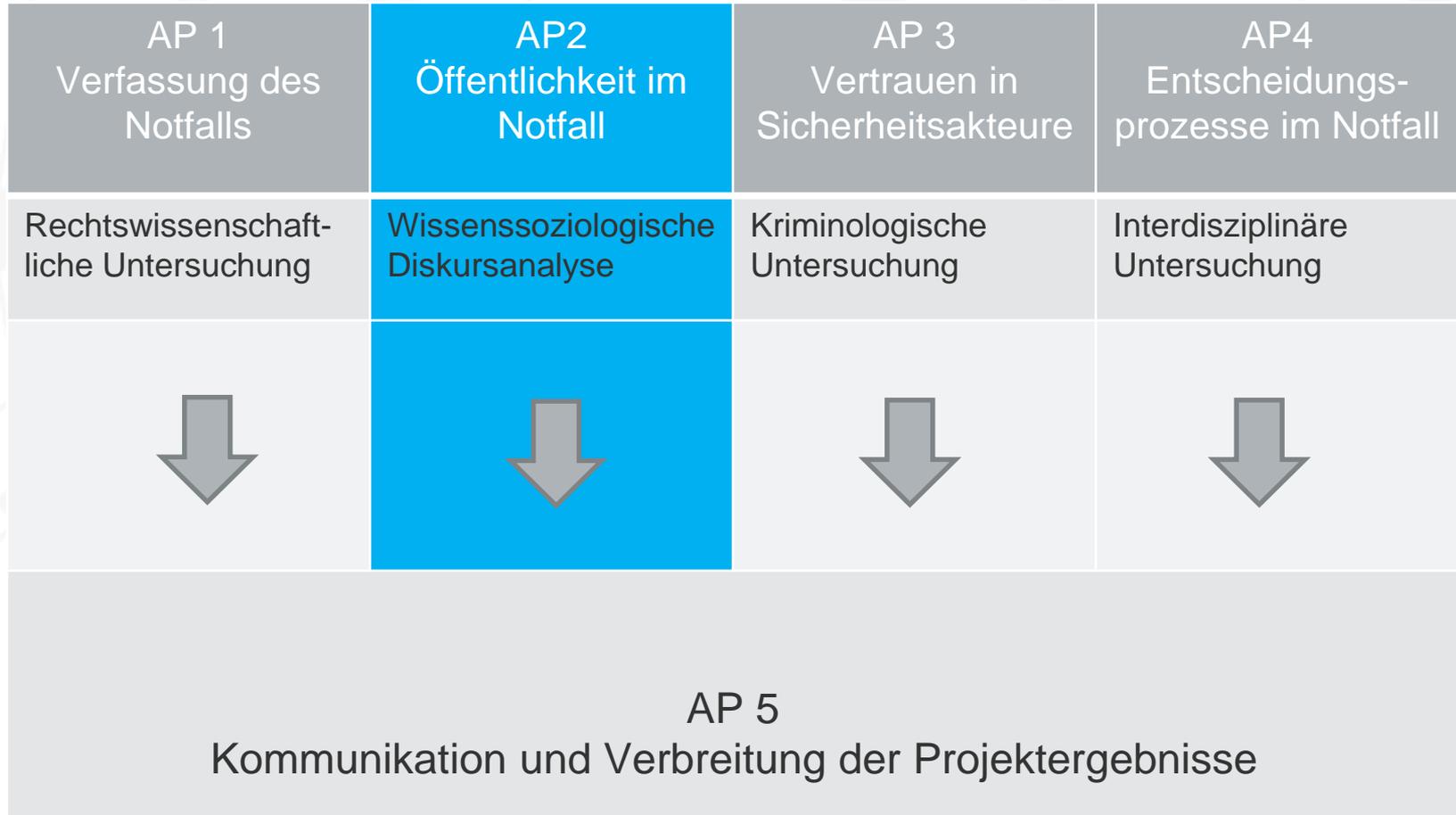
Universitäre Partner:innen:

- ♦ SKuR Universität Tübingen, Prof. Dr. Rita Haverkamp & Team (Koordination)
- ♦ Universität Bielefeld, Prof. Dr. Christoph Gusy & Team
- ♦ CSS Universität Freiburg, Prof. Dr. Stefan Kaufmann & Team

Assoziierte Partner:innen:



## Projektstruktur



## Input: Legitimation als Teil behördlicher Kommunikation

1. Legitimation als diskursspezifische, an Legitimität ausgerichtete Rechtfertigung
2. Legitimationsdiskurse- und muster
3. Spezifische Erkenntnisse der Diskursanalyse

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

## 1. Legitimation als Rechtfertigung

- Legitimation: „die Rechtfertigung[**spraxis**] eigener Handlungen als durch **übergeordnete** Ziele begründet“ (Lucke 1995, S. 57)
- Als Teil behördlicher Kommunikation: Rechtfertigung von Entscheidungen in Bezug auf das Gemeinwohl => **Legitimität als Ziel** behördlicher Legitimation
- Input- Throughput- und Outputlegitimation
- Normative & empirische Relevanz:
  - Recht auf Rechtfertigung als Kernprinzip demokratischen Regierens
  - Bei Covid-19: Wesentliche Rechtfertigungsdefizite; etwa im Verweis auf „Epistemisierung und Moralisierung“ (Wolfgang Merkel)
  - Bei Legitimitätsindikatoren: Abnehmende Werte im Krisenverlauf

## 1. Gelungene Rechtfertigung bei Covid-19-Notlagen?

### Akzeptanz der Maßnahmen

Die beschlossenen Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus waren Ihrer Meinung nach bisher alles in allem ...



Nach Überwindung der ersten Infektionswelle gaben im Juni 2020 70 % der Befragten an, die Maßnahmen für insgesamt gerechtfertigt zu halten. Dieser Wert liegt 16 Monate später lediglich bei 57 %. Im selben Zeitraum hat sich der Anteil der Befragten, die mit den Maßnahmen unzufrieden sind, auf 43 % erhöht.\*

\* Bei der Interpretation der Umfrageergebnisse ist zu beachten, dass aus Darstellungsgründen auf ganze Zahlen gerundet wurde. Zudem bedeuten die an 100 Prozent fehlenden Angaben, dass eine Frage nicht oder indifferent beantwortet wurde.

Quelle: Körber-Stiftung 2021: „Demokratie in der Krise“, n = 1148, 25.10.21 – 01.11.21

## 1. Legitimität als diskursspezifische Zuschreibung

- Legitimität: Die Zuschreibung, dass Repräsentanten und Praktiken eines Gemeinwesen mit **übergeordneten und angebbaren** Norm-, Wert- und Wirklichkeitsvorstellungen übereinstimmen
- Herausforderung in pluralistischen Gesellschaften für behördliche Legitimation: Existenz heterogener Legitimitätsmaßstäbe, diese werden durch **Deutungsoffenheit** nicht-wahrnehmbarer Bedrohungen aktualisiert
- Operationalisierung von Legitimitätsmaßstäben: diskursspezifische Deutungen zur Wirklichkeit der Coronalagen (epistemisch) und zum Umgang (normativ) damit => Corona als „**Deutungskonflikt**“ konfligierender Legitimitätsansprüche- und Erwartungen
- Diskurse: Thematisierungsweisen mit je eigenen Legitimitätserwartungen und Legitimationsprinzipien

## 2. Bundestagsdebatte (04.03.20) als früher Deutungskonflikt

- „Dabei gilt immer der Grundsatz: Die Sicherheit der Bevölkerung geht im Zweifel vor, auch **vor** wirtschaftlichen Interessen.“
- „Aber es geht nicht nur um gesundheitliche Risiken, sondern es gibt auch Risiken in wirtschaftlicher Hinsicht. Die Minister Spahn und Seehofer haben einen Krisenstab gebildet. Wir erwarten, dass es einen solchen Krisenstab auch von Herrn Altmaier und Herrn Scholz gibt. [...] In **gleicher** Weise ist es auch notwendig, den wirtschaftlichen Risiken etwas entgegenzusetzen. Dazu fordern wir Sie auf.“
- „Der Leiter der Virologie der Charité warnt: Bis zu 70 Prozent der deutschen Bevölkerung könnten sich anstecken. Trotzdem gibt es bis heute keine durchstrukturierte, mit klaren Verantwortlichkeiten unterlegte Coronatestinfrastruktur.“

## 2. Bundestagsdebatte vom 04.03.20

- „Ich möchte an diejenigen appellieren, die sich durch Hamsterkäufe mit Infektionsmitteln eindecken oder diese sogar aus den Krankenhäusern stehlen. Was sind denn das für Leute? Es geht im Moment doch nicht um Egoismus, sondern es geht um gemeinschaftliche Solidarität.“
- „Wenn heute Medien berichten, dass die Menschen sich mit Lebensmitteln bevorraten sollen, dass man für 14 Tage Vorräte anlegen soll, dann verunsichert das viele Menschen. [...] Wie sollen denn Menschen, die heute Lebensmittel von der Tafel brauchen, sich bevorraten? Das geht nicht. Herr Gesundheitsminister, ich erwarte von Ihnen, dass Sie alle Menschen im Blick haben, wenn Sie die notwendigen Schritte einleiten.“

## 2. Von konkreten Äußerungen/Deutungen zu Diskursen

- *Rationalistische* Thematisierung im Primat des kollektiven Gesundheitsschutzes, Rechtfertigung über Expertise (epistemisch) und Wert des Gesundheitsschutzes (normativ), offen bleibt Frage nach geeigneten Mitteln und zeitlichem Horizont
- *Pragmatische* Thematisierung von Zielkonflikten (etwa Gesundheitsschutz vs. ökonomische Stabilität), die sich durch Ressourcenbindung bei *Umsetzung* von Maßnahmen ergeben (etwa: Opportunitätskosten)
- *Solidarische* Thematisierung von Fragen der Gleichbehandlung (Erwartung an Staat) und Rücksichtnahme (tugendethischer Appell an das Individuum)

## 2. Ausgewählte Diskurse der (De)-Legitimation

	Rationalistisch	Solidarisch	Sensualistisch	Pragmatisch
Master-frame	<b>Skalierbare</b> Überlastung des Gesundheitssystems & „ <b>Adhärenz</b> “	Gesellschaftlicher <b>Zusammenhalt &amp; Soziale Gerechtigkeit, Rücksichtnahme</b>	Corona/Maßnahmen als <b>subjektiv wahrnehmbare Bedrohung &amp; autonome Risikoentscheidung</b>	<b>Praktikable &amp; alltagstaugl.</b> Problemlösungen
Deutungsmuster	Evidenz, Welle, Blindflug, Laienrisikowahrnehmung, irrational	Impfgerechtigkeit, Stigma, Spaltung, Egoismus	Intuition, eigene Erfahrung, Technokratie, Versuchskaninchen	Abwägung, Versuch, Nebenfolgen, lebensfern
Geltungsanspruch	Wahrheit, (objektivierbare) Wirksamkeit	Normative Richtigkeit	Wahrhaftigkeit	Tauglichkeit
Konfliktgüter	Mittel/Ressourcen	Verteilungsprinzipien, Ziele, Wertvorstellungen	Staatliche Ansprüche vs. Negative Freiheiten (Autonomiekonflikt)	Ziele ↔ Mittel
Diskursstrategien	Versachlichung, Quantifizierung, <i>wissenschaftl.</i> Expertise, Faktencheck, Kulturalisierung	Moralisierung, Heroismus, Common Sense, Zufallsverfahren	Betroffenheit, Einzelfälle, Rekurse auf Nicht-Wissen um Nebenwirkungen	Ermessen, <i>praktische</i> Expertise, Ausschüsse
Legitimationsprinzip	Positivismus, libertärer Paternalismus	Menschenwürde, Tugendethik	Sensualistischer Empirismus, Emotivismus	Pragmatismus

## 2. Legitimationsmuster bei Covid-19-Notlagen

- **Innovation:** Proaktive, eigeninitiierte Maßnahmen als „Experiment“ oder „Versuch“  
Vorwurf der Verdinglichung und des evidenzlosen „Aktionismus“
- **Negativformulierungen bei Kommunikation von Unbedenklichkeiten**  
„Keine schwerwiegenden Nebenwirkungen“: **Backfire-Effekte** als bleibende Erinnerung an eigentlich zu relativierende Nebenfolgen
- **Output-Legitimationen** (hier: auf kommunaler Ebene)
  - „Impfaffäre“ Stadt Halle, Verteilung von Restimpfstoffen in Abweichung von Priorisierungsvorgaben: „Aufrechterhaltung zentraler staatlicher Funktionen“
- **Alterität:** Muster im Rahmen von Containment, Lokales Ausbruchsgeschehen wird „besonderen“ Merkmalen einer Gruppe zugeschrieben

Quarantänisierung des „Iduna-Baus“ und damit verknüpfte Rücknahme von Öffnungsschritten im Verweis auf „größere private Feierlichkeiten“ von „Großfamilien“ (Stadt Göttingen) => Vorwurf der „Stigmatisierung“

## 2. Legitimationsmuster bei Covid-19-Notlagen

- **Moralismus:** „unverantwortliches Verhalten macht Ausgangssperren wahrscheinlicher“
  - geknüpft an Verbots- und Bedrohungskommunikation
  - Verbotskommunikation: Kommunikation, was **nicht** getan werden soll (Negative Injunctions) => **Reaktanz**, Besser: Positiv formuliert, etwa als Gebot
  - Bedrohungskommunikation: Ausrichtung auf affektive Risikowahrnehmung mit unerwünschten Nebenfolgen, Beispiel Lautsprecherwagen München
- **Versachlichung als Plausibilisierung:** Ausblenden fortwährenden Nicht-Wissens und normativer Aspekte, Erkenntnis oft nicht intuitiv, Beispiel Tröpfcheninfektion, Beispiel Rekurs auf absolute Fallzahlen in Frühphase
- **Kollektivistisch:** „Sitzen alle in einem Boot“ – Kritik aus Vulnerabilitätsperspektive
- **Einzelfallschilderungen:** Vorwurf mangelnder Evidenz
- **Grundsätzlich problematisch:** Symbolische, tautologische & **paradoxe** Kommunikation Alternativlosigkeit, apodiktische Kommunikation, „heroische Maßnahmen“ (Bogner 2023)

## 2. Beispiel paradoxe Kommunikation



**DRAN BLEIBEN BW**

**JETZT IMPFEN LASSEN**

**Mach keine Welle.**  
Du entscheidest.

**IMFPASS**

**dranbleiben-bw.de**

**Baden-Württemberg**  
MINISTERIUM FÜR SOZIALES, GESUNDHEIT UND INTEGRATION

## 3. Spezifische Erkenntnisse der Diskursanalyse

- Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Thematisierungen bereits in Frühphase: behördliche Erstkommunikation in anfänglicher Akutphase (ab. 11.03.20) trifft auf **etablierte Deutungshorizonte**
- **Nicht-Linearität:** Zunahme von Nicht-Wissen im Krisenverlauf, keine Schließung von Diskursen über Versachlichung möglich
- Rekonstruktion unterschiedlicher Rationalitäten, auch bei Behördenkommunikation
- Wissens- und Wertfragen miteinander **verschränkt**
- Gleichzeitigkeit **reaktiver Krisen- und präventiver Risikokommunikation** in allen Akutphasen => Aktualität behördlichen Orientierungswissens?
- Kommunikations**praxis:** Defizite bei Barrierefreiheit & Throughput-Legitimation (Transparenz, Verantwortbarkeit, Responsivität), wenig **Standards** bei Intervention in Kommunikationsverläufe, **Grundrechtsbindung** in sozialen Medien als Leitsatz?
- **Paradoxe** Behördenkommunikation: Gleichzeitigkeit instrumenteller & kommunikativer Rationalität => Ansatz der integrativen Risikogovernance? (IRGC)
- Widersprüche zwischen Legitimation und öffentlich zugänglichen Informationen



**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

## Veranstaltungshinweis für das vierte LegiNot-Prävinar „Recht als Hilfe oder Hindernis in der Krise?“

- Referierende: Juliane Klei & Prof. Dr. Christoph Gusy (Lehrstuhl für öffentliches Recht, Staatslehre & Verfassungsgeschichte/ Universität Bielefeld)
- Lösungsimpulse:
  - ❖ Björn Stahlhut (Leitung Koordinierungsstelle kommunales Krisenmanagement Potsdam)
  - ❖ Christian Kromberg (Stadt Essen, Geschäftsbereich Recht, öffentliche Sicherheit und Ordnung)
- Termin: Am **20. Februar 2025 zwischen 15 und 16 Uhr**
- Anmeldung: Über [praeventionstag.de](https://praeventionstag.de) oder QR-Code

