

Sven T. Siefken, Sebastian Hünermund

Der Bundestag in der Corona-Krise. Zwischen materieller Mitwirkung und kommunikativen Defiziten

Zusammenfassung

Die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie galt vielen als „Stunde der Exekutive“ und führte zu Kritik an mangelnder Mitwirkung des Bundestages. Um dies zu überprüfen, bedarf es einerseits der Betrachtung materieller Einbindung des Parlaments in die inhaltliche Herstellung von Politik, andererseits deren kommunikativer Vermittlung. Primär- wie Sekundärquellen der Parlamentsstatistik und der Ausschusstätigkeit zu Gesetzgebung und Kontrolle werden analysiert und mittels eines Vorjahresvergleiches bewertet. Die Parlamentskommunikation wird basierend auf den Plenardebatten sowie Interviews mit Abgeordneten zu ihrer Wahlkreisarbeit betrachtet. Deutlich wird, dass von einem generellen Bedeutungsverlust des Bundestages – zumindest in der „ersten Welle“ der Corona-Krise – keine Rede sein kann. Die materielle, wenngleich vielfach informale Mitwirkung an der Regierungspolitik durch die Fraktionen aus Mehrheit und Teilen der Opposition, war über weite Strecken vorhanden. Allerdings erwies sich die glaubhafte Vermittlung dieses Erfolgs, sowohl im Plenum des Bundestages als auch „zu Hause“ in den Wahlkreisen, als überaus defizitär.

Schlagwörter: Bundestag; Covid-19; Gesetzgebung; Kontrolle; Entparlamentarisierung

Abstract

The German Bundestag in the Corona Crisis.

Substantial Influence and Communicative Deficits

Fighting the Covid-19 pandemic was often seen as an “hour of the executive” which led to criticism of limited parliamentary influence of the German Bundestag. To check the validity of this criticism, it is necessary to understand the logic of parliamentarism in Germany and to investigate the substantial parliamentary influence on policy making by the Bundestag as well as how it is communicated. Primary and secondary sources of parliamentary documents and committee proceedings during the first wave of the crisis are analyzed and compared to the pre-crisis situation. Additionally, parliamentary communication is studied based on plenary debates and interviews with members of Parliament. The results show no lack of attention of the German Bundestag during the crisis. Substantial influence was exercised, often in informal ways by both coalition and opposition parties, but the communication of these processes, both through plenary activities and “back home” in the electoral districts had severe deficits.

Keywords: Bundestag; Covid-19; Legislation; Oversight; Deparliamentarization

1 Einleitung

Die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie galt in der öffentlichen Wahrnehmung zunächst als „Stunde der Exekutive“ (Marschall, 2020a, S. 14), was eine der Krisenbekämpfung inhärente Diagnose ist. Wie ihr Name schon sagt, ist es der „Exekutive“ besser möglich, schnell und effektiv zu handeln als dem Parlament. Doch es ist nicht so, dass allein Regierung und Verwaltung „handeln“ und das Parlament nur „redet“; dieses hat viel-

fältige Aufgaben der Mitsteuerung zu erfüllen. Schließlich ist der Bundestag das einzige direkt durch die Bürgerinnen und Bürger gewählte Verfassungsorgan des Bundes, und alle politische Macht leitet sich formal von ihm ab. Dieser Beitrag untersucht, welche Bedeutung der Bundestag in der Reaktion auf das Infektionsgeschehen von Covid-19 hatte und wie dies mit den grundlegenden Rahmenbedingungen des parlamentarischen Regierungssystems und den öffentlichen Erwartungen an die Institutionen zusammenhängt.

Gegenüber vorliegenden politikwissenschaftlichen Beiträgen zur Bedeutung des Bundestages in der Corona-Krise (Marschall, 2020a; Merkel, 2020; Höreth, 2021) bietet der vorliegende Artikel eine systematische und umfassende Analyse unterschiedlicher Primärquellen. So kann eine breite Bewertung der Mitwirkung des Bundestages und deren kommunikativer Vermittlung erfolgen. Indem auch die Arbeit relevanter Fachausschüsse in den Fokus genommen wird, erweitert die Untersuchung die plenumszentrierten Einschätzungen auf die Binnenperspektive im Parlament. Ergänzt wird dies durch eine parlamentsexterne Perspektive, indem auch die Wahlkreisaktivitäten Beachtung finden. Insofern bietet dieser Beitrag dreierlei neue Zugänge: Die systematische empirische Untersuchung, den präziseren Blick in das Parlament hinein und zusätzlich den genaueren empirisch fundierten Blick aus dem Parlament hinaus.

Insgesamt wird dabei Stabilität deutlich: Die Krisensituation in Deutschland war zwar eine Ausnahmesituation, die vielleicht als „epidemischer Ausnahmezustand ... in die Geschichtsbücher“ (Schwanholz, 2021, S. 67) eingehen wird, aber es wurde – anders als in europäischen Nachbarländern – kein Notstand erklärt, zumal das Grundgesetz dies für den vorliegenden Fall auch gar nicht zuließ (Kaiser & Hensel, 2021): „Im Normalzustand gilt die Verfassung, im Ausnahmezustand nicht“ (Kersten & Rixen, 2020, S. 30) – und das Grundgesetz blieb fraglos in Kraft. Doch die Krisensituation machte grundlegende Herausforderungen an den deutschen Parlamentarismus besonders sichtbar, nicht nur in Bezug auf den Parlamentseinfluss im föderalen Mehrebenensystem oder auf Verordnungen der Regierung (Meinel, 2021), sondern auch in Bezug auf das öffentliche Verständnis parlamentarischer Einflusswege im „Neuen Dualismus“. Vielleicht ist es im politischen System gerade so wie im menschlichen Körper: Das Sars-Cov-2-Virus griff an den vorher schon bestehenden Schwachstellen an.

Der Beitrag arbeitet zunächst die Rahmenbedingungen des deutschen Parlamentarismus heraus und geht auf zurückliegende Krisensituationen ein (Abschnitt 2). Nach Vorstellung der verwendeten Methodik (Abschnitt 3) folgt die Analyse und Einordnung der Befunde entlang der Dimensionen der materiellen Mitwirkung an der Herstellung (Abschnitt 4) und der kommunikativen Darstellung von Politik (Abschnitt 5), bevor die Erkenntnisse zusammengeführt werden.

2 Parlamentarisches Regieren in Krisensituationen

Ausnahme- und Krisensituationen stellen eine besondere Bewährungsprobe für Parlamente dar, weil Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse unter Druck geraten. Die Diskussion über die Notstandsgesetzgebung Ende der 1960er Jahre und die aufgetretenen Befürchtungen einer Machtausweitung der Regierung illustrieren dies. Indem der Bundestag damals konsequent auf seinem parlamentarischen Gestaltungsanspruch beharrte, „wandelte sich der Notstand von der ‚Stunde der Exekutive‘ zur Stunde der Solidarität aller Staatsorgane“ (Oberreuter, 2018, S. 868).

In der jüngeren Vergangenheit haben zwei Ereignisse zu einer erneuten Diskussion über die Rolle des Bundestages in Krisenzeiten geführt: Die Finanzmarktkrise 2008 und die Verschuldungskrise in der Euro-Zone 2010. In beiden Fällen schufen die starke Exekutivorientierung der Krisenreaktion und beschleunigte Beratungsverfahren von finanziell weitreichenden Gesetzesvorhaben den Eindruck, dass das Parlament lediglich die bereits andernorts getroffenen Entscheidungen nachträglich ratifizieren konnte. Differenzierte Untersuchungen zeigen allerdings, dass parlamentarische Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten auf die Krisenpolitik der Bundesregierung durchaus genutzt wurden (Schwanholz, 2014; Wimmel, 2014). Im Nachgang wurden institutionelle Anpassungen vorgenommen (Buzogány & Kropp, 2013, S. 12) und neue Kontrollgremien zur Überwachung des Banken-Rettungspakets und der europäischen Finanzmarktstabilisierung geschaffen (Siefken, 2018a, S. 188 f.). Aus staatsrechtlicher Perspektive wurde allerdings auf Legitimationsdefizite hingewiesen (Egidy, 2019).

Um die Rolle des Parlaments angemessen zu bewerten, bedarf es zweier Perspektiven: Des Blicks auf die materielle Mitwirkung und auf dessen kommunikative Vermittlung, also Politikherstellung und Politikdarstellung (Sarcinelli, 1987). Bei ihrer Analyse existieren drei Herausforderungen: Erstens gibt es „das Parlament“ gar nicht, seine Handlungslogik ist überformt vom „Neuen Dualismus“: Fraktionen der Mehrheit und der Opposition wirken an der parlamentarischen Funktionserfüllung auf sehr unterschiedlichen Wegen mit. Zweitens ist die Sichtbarkeit der Einflussnahme aus der Mehrheit heraus vielfach beschränkt, denn die Beteiligten haben meist kein Interesse daran, dass Differenzen in den eigenen Reihen sichtbar werden; dies erschwert das Verständnis von Einflussnahme. Drittens ist das Verhalten der politischen Akteure an der politischen Kultur und den entsprechenden Erwartungen der Bevölkerung ausgerichtet. Mit der Begrifflichkeit der „temperature of politics“ (Sartori, 2005 [1976], S. 186), kann in Deutschland von einer oftmals „kühlen“ Herangehensweise der Problemlösung gesprochen werden: Konsens statt Konflikt stehen im Vordergrund, Mitwirkung statt der Betonung von Alternativen werden tendenziell honoriert (Siefken, 2020, S. 186). Befördert wird dies durch die Institutionen im „Grand Coalition State“ (Schmidt, 2008), die eine vorweggenommene Einbindung und Rückkopplung mit der Opposition auf informalen Wegen begünstigen. Die fortschreitende Fragmentierung im Parteiensystem trägt zu einer Verstärkung dieser Entwicklung bei. So orientieren sich Abgeordnete von Opposition und Mehrheit häufig an einem Zusammenwirken – miteinander sowie mit der Regierung. Die Opposition folgt dann dem „republikanischen Modell“: Die „konstruktive Zusammenarbeit und Teilhabe an der Staatsleitung“ sind wichtiger als die zugespitzte Darstellung von Alternativen (Höreth & Ketelhut, 2020, S. 109).

Mitsteuerung bezeichnet die vieldimensionale Einflussnahme von den Fraktionen in der Mehrheit und in der Opposition (Schwarzmeier, 2001). Die materielle Mitwirkung des Parlaments kann in Bezug auf Gesetzgebung und Kontrolle erhoben werden. Gut zugänglich sind dazu Gesetzentwürfe, die Nutzung formaler Kontrollinstrumente, und die Tagesordnungen der Fachausschüsse – sie geben Hinweise darauf, wie und wo das Parlament Einfluss zu nehmen versucht hat. Voraussetzungsvoller ist eine Vertiefung des real erfolgten Einflusses in einzelnen Gesetzesvorhaben, die mittels genaueren Fallanalysen zu erreichen ist; dies liegt aber jenseits der Möglichkeiten des vorliegenden Beitrages, wenngleich auf Basis der verfügbaren Quellen erste Einschätzungen abgegeben werden können.

Bei der Betrachtung politischer Prozesse kann nicht nur die materielle Einflussnahme als Bewertungsmaßstab gelten. Stets ist auch zu beachten, ob und wie sie von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Legitimität politischer Entscheidungen entsteht schließlich nicht nur über die formalen Wege der Delegation, sondern auch mittels Transparenz und Offenheit der Entscheidungsverfahren selbst. Dies muss vermittelt werden: Einerseits geht es um die Darstellung von Entscheidungsprozessen und -ergebnissen, wofür Plenardebatten bedeutsam sind. Ergänzt wird dies durch die Selbstdarstellung des Parlaments und der Fraktionen – und ganz maßgeblich durch die Wahlkreisarbeit der Abgeordneten. Für die vollständige Bewertung der parlamentarischen Mitsteuerung in den ersten Monaten des Infektionsgeschehens geht es demnach um drei Aspekte: Die Prozesse, die Inhalte und ihre Vermittlung und Wahrnehmung. Diese werden im Folgenden behandelt.

3 Methodik: Vergleich von Covid-19-Zustand und Normalzustand

Die Covid-19-Pandemie erreichte Deutschland in mehreren „Wellen“. Dieser Beitrag untersucht die erste: Ende Januar 2020 waren Infektionsfälle in Deutschland gemeldet worden. Etwa vier Wochen später richteten die Bundesministerien für Gesundheit und des Innern einen gemeinsamen Krisenstab ein. Spätestens ab diesem Zeitpunkt waren auch die entsprechenden Fachausschüsse im Bundestag mit der Thematik befasst. Der Untersuchungszeitraum wurde vom 1. Februar 2020 bis zum 31. Juli 2020 festgelegt.

Die Vergleichszahlen wurden im identischen Vorjahreszeitraum 2019 ermittelt. Er bietet einen geeigneten Kontrast zur Ausnahmesituation 2020. Längerfristige Betrachtungen zeigen, dass insbesondere die Nutzung der Kontrollinstrumente (etwa Frageverfahren) massiven Schwankungen unterliegen, die von Mehrheitsverhältnissen, Koalitionsformat und allgemeinen „Moden“ abhängen (Siefken, 2018a, S. 153). In der 19. Wahlperiode hatte die Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2017 zudem ungewöhnlich lange gedauert und war erst im März 2018 abgeschlossen (Siefken, 2018b, S. 408) – es ging daher viel Zeit ins Land bis der parlamentarische Betrieb Schwung aufgenommen hatte. Auch saßen im Parlament so viele neue Abgeordnete wie zuletzt 1953 und Routinen mussten sich erst einspielen (Schüttemeyer, 2020, S. 23). Um diese verzerrenden Einflussfaktoren gering zu halten, wurde von einem breiteren Vergleichszeitraum in der 19. Wahlperiode oder über diese hinaus abgesehen.

Mittels quantitativer Auswertungen werden die Drucksachen des Parlaments zu Frageverfahren, Gesetzgebungsverfahren und Plenarsitzungen sowie die Tagesordnungen ausgewählter Ausschüsse untersucht. Gesetzgebungsprozesse und Anträge sind Indikatoren für parlamentarische Mitsteuerung. Da Schriftliche Fragen und Kleine Anfragen in den vergangenen Wahlperioden erheblich dominierten (Siefken, 2018a, S. 152), gelten sie als Indikatoren für die parlamentarische Kontrolltätigkeit der Opposition, während andere Verfahren (etwa Mündliche Fragen oder Große Anfragen) hier außen vor bleiben. Klar ist, dass dies keine direkten Rückschlüsse auf die Kontrollwirkung zulässt (Hünermund, 2018, S. 474). Für die erhobenen Daten wurden jeweils erstens die Beratungsabläufe im Untersuchungszeitraum erhoben, zweitens der jeweilige Anteil daran mit Covid-19-Bezug und drittens die Vergleichszahl im Vorjahreszeitraum.

Darüber hinaus werden ausgewählte Fachausschüsse untersucht, die besondere Nähe zu Covid-19-Themen haben: Der Innen- und der Rechtsausschuss, der Haushaltsausschuss sowie die Ausschüsse für Wirtschaft, Gesundheit, Bildung und Familie. Erfasst wurden die behandelten Gesetzesvorhaben und Kontrollaktivitäten – per Antrag verlangte Berichte der Bundesregierung, inhaltliche Anträge sowie Unterrichtungen der Bundesregierung (Siefken, 2018a, S. 421). Ebenfalls wurden die öffentlichen Anhörungen erhoben.

Zusätzlich greift der Beitrag auf journalistische Quellen, auf Gespräche mit Parlamentspraktikern¹ sowie auf das beim Bundestag zusammengestellte „Corona-Dossier“ zurück, das Parlamentsmaterialien im Zusammenhang mit der Krise tagesaktuell zusammenstellte (Deutscher Bundestag, 2021). Außerdem werden Erkenntnisse aus einer separaten Untersuchung zur Wahlkreisarbeit während der Pandemie berichtet, in der 33 Mitglieder des Bundestags (MdB) mittels Leitfadeninterviews zwischen Mai und Juli 2020 zu ihrem Repräsentationsverhalten in der Corona-Krise befragt wurden. Die Interviews wurden transkribiert, den Abgeordneten zur Autorisierung vorgelegt und von ihnen freigegeben. Sie wurden basierend auf einem einheitlichen Schema – offen und geschlossen – kodiert. Im Vergleich mit früheren Untersuchungen werden die Besonderheiten der Wahlkreisarbeit in Corona-Zeiten deutlich, und zwar nicht nur in Bezug auf die technischen Umsetzungen, sondern auch auf den Stil und Fokus des Verhaltens der Repräsentierenden. Details zur Methodik der Untersuchung, der Stichprobenziehung, dem Leitfaden und dem Kodierschema sind separat ausführlich dokumentiert (Siefken, 2021).

4 Die parlamentarische Mitwirkung an der Politikerherstellung

Die Parlamentsaktivitäten der Politikerherstellung zeigen dreierlei (*Abbildung 1*): Erstens ist der Parlamentarismus in Deutschland nicht zum Erliegen gekommen. Die vier Kategorien von Gesetzgebung und Kontrolle bewegen sich während der „ersten Welle“ von Covid-19 in Deutschland in der gleichen Größenordnung wie im Vergleichszeitraum des Vorjahres: Etwas weniger ausgeprägt sind die Kleinen Anfragen (87% des Vorjahreswertes), häufiger sind Anträge (126%). Doch alles in allem liegt der Mittelwert dieser vier Indikatoren bei 106% des Vorjahreswertes. Dies zeigt zu allererst Kontinuität.

Abbildung 1: Parlamentarische Aktivitäten 2019 und 2020

	2019	2020	davon Covid-19		
	Anzahl	Anzahl	Anteil 2019	Anzahl	Anteil
Gesetzgebung	107	120	112%	35	29%
Antrag	392	494	126%	200	40%
Schriftliche Fragen	3.077	3.065	100%	859	28%
Kleine Anfragen	1.753	1.532	87%	236	15%
Mittelwert			106%		28%

Quelle: Eigene Auswertung, Daten: Deutscher Bundestag, DIP Beratungsabläufe, <https://dipbt.bundestag.de/dip21.web/>, Recherche am 21.10.2020.

Zweitens war die Befassung mit Covid-19 in den parlamentarischen Prozessen überaus deutlich. Dies ist nicht überraschend, handelt es sich doch um die größte Herausforderung im Jahr 2020, und widerspricht der Einschätzung, dass das Parlament „außen vor“

geblieben sei. Im Durchschnitt der vier betrachteten Indikatoren richteten sich 28% der Aktivitäten auf Covid-19 oder hatten einen expliziten Bezug dazu.

Drittens ist zu vermerken, dass die Pandemiesituation keineswegs die parlamentarische Aufmerksamkeit monopolisiert hat. Denn wiederum mit Bezug auf diese vier Indikatoren gilt: 72% der parlamentarischen Aktivitäten befassen sich *nicht* mit Covid-19. Auch dies ist eine Stärke des Parlamentarismus: Das reguläre Tagesgeschäft wurde weiter betrieben.

4.1 Institutionelle Anpassungen in geringem Umfang

Wie alle Parlamente ist der Bundestag selbst nicht nur Entscheidungsträger, sondern auch eine Organisation von Menschen, die auf persönlichen Austausch ausgerichtet ist. Deshalb waren Parlamente weltweit auch zentraler Adressat der Maßnahmen zur Begrenzung des Infektionsgeschehens und von Abstandsregeln und notwendigen Verhaltensanpassungen besonders betroffen. Im Bundestag wurde frühzeitig eine Reihe von institutionellen Veränderungen in der Geschäftsordnung vorgenommen: Die Beschlussfähigkeit von Plenum und Ausschüssen galt ab einem Viertel der Mitglieder – anstatt wie üblich der Hälfte. Zudem wurde den Ausschüssen, aber wohlgemerkt nur ihnen, die Möglichkeit gegeben, auch auf elektronischem Wege Abstimmungen und Beschlussfassungen vorzunehmen. Überdies konnte die Öffentlichkeit von Sitzungen auf elektronischem Wege hergestellt werden (Bundesgesetzblatt, 2020). Diese geschäftsordnungsrechtlichen Maßnahmen sicherten die Arbeitsmöglichkeit des Parlaments, doch sie waren keine grundsätzliche Veränderung der Arbeitsweise. Versehen waren sie überdies mit einem automatischen „Verfallsdatum“: Am 30. September 2020 sollten sie außer Kraft treten, wurden dann angesichts der nicht überstandenen Epidemie mehrfach verlängert. Die bereits im März und nochmals im April 2020 von Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble vorgebrachte Initiative für eine weitergehende Änderung der Verfahren, auch im Grundgesetz, etwa durch Einrichtung von Regelungen für ein „Notparlament“ oder für virtuelle Plenarsitzungen, wurden von den Fraktionen hingegen nicht unterstützt (Decker, 2020b).

Die Kontaktbeschränkungen führten in den Ausschüssen zu einer Anpassung der Arbeitsweise. Beratungen und Anhörungen wurden vielfach in einer Mischung aus Präsenz- und Online-Veranstaltung durchgeführt. Auch die Sitzordnung im Plenum wurde den Abstandsregeln angepasst und das Vorgehen bei namentlichen Abstimmungen verändert. Die Sitzungen des Ausschusses Digitale Agenda fanden erstmals vollständig in Form einer Video- bzw. Telefonkonferenz statt. Auch Enquete-Kommissionen nutzten Online-Anhörungen, so schon am 20. April 2020 diejenige zur Beruflichen Bildung in der Digitalen Arbeitswelt.

Sonderausschüsse etwa zur Corona-Bekämpfung oder zur Verteilung von Krisenmitteln wurden hingegen nicht eingesetzt. Gefordert wurde dies durch die AfD. Später wurde von derselben Fraktion die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses beantragt (Deutscher Bundestag, 2020a), was jedoch nicht die erforderliche Zustimmung von 25% der Abgeordneten erhielt.

So hat sich der Bundestag weitgehend seiner normalen Strukturen und Prozesse bedient und bei Beachtung der Distanzregeln in der eigenen Arbeitsweise keine grundsätzlichen Verfahrensänderungen vorgenommen. Die hochgradig differenzierte Arbeitsteilung eines strukturierten und arbeitenden Fraktionenparlaments kam ihm dabei zu Gute.

4.2 Erfolgreiche parlamentarische Mitsteuerung in der Gesetzgebung

Wenngleich es in der Fachwelt der Seuchenbekämpfung und des Bevölkerungsschutzes entsprechende Szenariobetrachtungen, Planspiele und Übungen gegeben hatte (Deutscher Bundestag 2013a; 2013b), traf die Dynamik der Infektion das politische System vergleichsweise unvorbereitet (Uzulis, 2020). Schnell und kurzfristig wurde zunächst mit zwei großen Gesetzesvorhaben reagiert: Die Reform des Infektionsschutzgesetzes durch ein Artikelgesetz („zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“) (Deutscher Bundestag, 2020b) und die Corona-Hilfen für Unternehmen und Arbeitnehmer, die mittels Unterrichtungen über außerplanmäßige Ausgaben in Einzelplänen und durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 parlamentarisch autorisiert wurden (Deutscher Bundestag, 2020c). Zu beiden Vorhaben war parteiübergreifende Unterstützung vorhanden. Wie schon in anderen Fällen – etwa in der europäischen Finanzkrise (Schwanholz, 2014, S. 113) – erfolgten die Gesetzgebungsprozesse in sehr kurzer Zeit: Am 23. März wurde der Kabinettsentwurf der Regierung offiziell beschlossen, am 24. März wurde er von den Fraktionen der Mehrheit offiziell eingebracht, um so das Verfahren zu beschleunigen. Am Morgen des 25. März wurde der Gesetzentwurf in erster Lesung behandelt und in den Gesundheitsausschuss und den Haushaltsausschuss überwiesen. Die Ausschüsse legten noch am selben Tag ihre Berichte und die Beschlussempfehlung für die unveränderte Annahme vor. Bereits am Nachmittag desselben Tages wurde das Gesetz in zweiter und dritter Lesung behandelt und in der Schlussabstimmung ohne Gegenstimmen und bei Enthaltung der Abgeordneten von AfD und der Linken verabschiedet (Deutscher Bundestag, 2020b; 2020d, S. 19118, 19169). Das Verfahren für den Nachtragshaushalt verlief analog über den Haushaltsausschuss und in namentlicher Abstimmung.

Doch es ist falsch, aus der Kürze des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens zu schließen, dass das Parlament sich „eilig der Exekutive unterworfen“ habe (Merkel, 2020, p. 3). Vielmehr zeigen journalistische Beschreibungen, dass in der vorparlamentarischen Phase eine umfassende Einbindung der entsprechenden Arbeitskreise und Fraktionen erfolgt war: „Der Bundestag sah den Ministerien gleichsam schon über die Schulter, als die Gesetzentwürfe geschrieben wurden“ (Pergande, 2020, S. 5). Dabei wurde nicht nur informiert, sondern auch inhaltlich Einfluss genommen, und zwar durch Mehrheit und Opposition: Das ursprünglich geplante Handytracking wurde auf Druck von Grünen, FDP und Linken gestrichen, die FDP setzte die Befristung der Maßnahmen auf ein Jahr durch, der Einfluss der Grünen führte zu Hilfen für soziale Betriebe – und insgesamt wurde die Erfordernis einer Parlamentsentscheidung zur Feststellung des Epidemiefalles festgelegt, was ursprünglich durch die Exekutive erfolgen sollte. Aussagen von Parlamentspraktikern stützen diese Darstellungen und zeigen, dass nicht nur wie ohnehin üblich auch die Oppositionsfraktionen die Referententwürfe der Gesetze vorab erhalten haben, sondern es mehrere Telefonkonferenzen der Kanzlerin mit den Fraktionsvorsitzenden gegeben hat und die Arbeitsgruppen der Fraktionen intensiv eingebunden wurden (DVPParl, 2020).

Bei der Ausweitung der Infektionsschutzmaßnahmen im Mai 2020 durch ein zweites Gesetz hingegen sank die Zustimmung: AfD, FDP und die Linke stimmten dagegen, und die Grünen enthielten sich – beschlossen wurde das Gesetz mit den Stimmen der parlamentarischen Mehrheit von SPD und CDU/CSU (bei einzelnen Abweichlern von Grünen und CDU/CSU) (Deutscher Bundestag, 2020e, S. 19853 f.). Auch der Nach-

tragshaushalt wurde mit den Stimmen aller Fraktionen bei Enthaltung der AfD beschlossen (Deutscher Bundestag, 2020d, S. 19148). Als weiteres großes Gesetzgebungspaket kam im Juni 2020 das Konjunkturpaket hinzu, das eine Neuverschuldung von fast 220 Milliarden Euro vorsah und von Finanzminister Olaf Scholz mit den Worten „Wir wollen mit Wumms aus der Krise kommen“ angekündigt wurde (Bundesregierung, 2020). Es sah Hilfen und Unterstützung für Familienunternehmen und Kommunen vor sowie eine zeitlich begrenzte Absenkung der Mehrwertsteuer.

Doch während die öffentliche Aufmerksamkeit sich auf diese wenigen zentralen Gesetzgebungsprozesse richtete, war der Bundestag nicht untätig. Insgesamt wurden dort im Untersuchungszeitraum 35 Gesetzentwürfe mit Bezug zu Covid-19 behandelt. Deren Inhalte zeigen die Kontinuität der regulären Ministerial- und Ausschussarbeit, die dazu führte, dass die Pandemiebewältigung in der üblichen funktionalen Arbeitsteilung wahrgenommen wurde. Vorgelegt wurden auf Covid-19 bezogene Gesetzentwürfe zum „Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht“, für „Maßnahmen im Elterngeld“, zur „Unterstützung von Wissenschaft und Studierenden“, zur „Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren“, zum „Pauschalreisevertragsrecht“ und so weiter. Klar dominierten Initiativen aus der Parlamentsmehrheit. Die Grünen legten im Betrachtungszeitraum zwei eigene Gesetzentwürfe vor, die FDP einen. Angesichts der Dynamik und der begrenzten Ressourcen der Opposition überrascht dies nicht. Stattdessen nutzte die Opposition zur Darstellung von Alternativen das Instrument der Beschlussempfehlung zu den Gesetzentwürfen der Mehrheit: 27 wurden eingebracht, zudem gab es 30 Entschließungsanträge zu Gesetzesvorhaben. Während diese beiden Instrumente auf die öffentliche Darstellung von Alternativen gerichtet waren, hielt sich die Opposition ansonsten eher in informaler Einbindung.

Die Analyse der Ausschusstätigkeit ergibt ein ähnliches Bild. Im Untersuchungszeitraum führten die betrachteten Fachausschüsse insgesamt 79 Sitzungen durch – wobei öffentliche Anhörungen nicht mitgezählt sind. Im Vergleichszeitraum des Vorjahres hatten dieselben Ausschüsse 81 Sitzungen abgehalten. Die Tagesordnungen zeigen, dass 20% der in diesen Ausschüssen behandelten Gesetzesvorhaben einen Bezug zu Covid-19 hatten; wie schon bei den Gesetzgebungsprozessen festgestellt, bedeutet dies umgekehrt: 80% hatten es nicht; das Standardgeschäft der Gesetzgebungsmaschinerie lief also in der Sache weiter.

Dies gilt auch für die durchgeführten Anhörungen, die sich zu einem Standardinstrument im Gesetzgebungsprozess entwickelt haben. In den genannten Ausschüssen wurden im Untersuchungszeitraum 25 öffentliche Anhörungen durchgeführt; im Vorjahreszeitraum waren es 30. Auch hier ist also die Größenordnung ähnlich. Dass die Zahl etwas geringer ist als im Vorjahr hat mit organisatorischen Herausforderungen in der frühen Phase des Lockdowns zu tun. Es fällt auf, dass nur eine Anhörung zu einem Gesetzesvorhaben einen Bezug zu Covid-19 hatte: Zum Entwurf für ein Zweites Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite führte der Gesundheitsausschuss eine Anhörung durch.

Im Krisenmodus hat sich der Bundestag insofern weitgehend im Modus „kalter Politik“ bewegt: Im Vordergrund stand die konstruktive Mitwirkung in der Fachlichkeit. Dies entspricht dem Grundgedanken des Arbeitsparlaments, in dem gilt: „Nicht der Redner, sondern der kenntnisreiche Detailexperte, der unermüdlich, bestens informierte Sachbearbeiter wird zur wichtigsten Parlamentsfigur“ (Steffani, 1979, S. 96). Noch bedeutsamer für den Einfluss des Parlaments sind die informalen Vorabstimmungen zwi-

schen Vertretern der Exekutive und den Fachleuten in den Fraktionen, denn „politisch kann es sich keine Regierung erlauben, ohne Rückkopplung mit den parlamentarischen Kräften zu operieren“ (Zeh, 2020, S. 471).

Im Interview sagte eine Abgeordnete der Mehrheit, dass „die Regierung einfach schneller gehandelt hat – nicht ohne Parlamentarier, [sondern] mit den regierungstragenden Parlamentarierinnen“ (Antje Tillmann, MdB, CDU). Eine andere formulierte: „Wir haben uns letztlich die Butter doch nicht so ganz vom Brot nehmen lassen“ (Sylvia Lehmann, MdB, SPD). Ein weiterer Abgeordneter betonte, der Bundestag habe sogar insgesamt „eine große Rolle gespielt“ (Johannes Selle, MdB, CDU). Von vielen weiteren Abgeordneten der Mehrheit wurde in den Interviews diese Einschätzung geteilt. Dass Abgeordnete der Koalitionsfraktionen von einer guten Einbindung berichten, ist wenig verwunderlich, doch einige betonen, dass dies in Corona-Zeiten besser als sonst funktioniert habe. So wird Heribert Hirte, MdB, CDU, mit den Worten zitiert: „In sechs Jahren Parlamentsarbeit habe ich noch nicht erlebt, wie kreativ und schnell die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament funktionieren kann“ (Pergande, 2020, S. 5).

Auch aus der Perspektive der Opposition wurde grundsätzlich eine konstruktive Einbindung in der Krise praktiziert. In den Interviews wurde mehrfach berichtet, dass sie in die entsprechenden Gesetzgebungsprozesse nicht nur einbezogen waren, sondern auch materiell Einfluss nehmen konnten. Einzelne formulieren sogar, dass die Bedeutung des Bundestages und gerade auch der Opposition so gestärkt worden sei: „Real hatten wir aber an manchen Stellen mehr Einfluss als sonst“ (Stefan Liebich, MdB, Die Linke). Demgegenüber stehen Einschätzungen, wie die von Stephan Brandner, MdB, AfD, der für das Parlament eine „extrem geringe“ Bedeutung sieht. Doch insgesamt wurde von den interviewten Mitgliedern des Bundestages während der „ersten Welle“ klar und mehrheitlich die Einschätzung vertreten, dass es im Rahmen der Corona-Krise nicht zu einer systematischen Entmachtung des Parlaments gekommen sei (Siefken, 2021). Nur acht der 33 interviewten Abgeordneten sagten, dass sie eine Abgabe von Verantwortung des Parlaments für zutreffend halten. 12 MdB betonten demgegenüber die überfraktionelle Kooperation in der ersten Phase der Krise und die enge Abstimmung mit der Regierung. Elf sahen sogar eine Stärkung des Parlaments durch die beschleunigten parlamentarischen Prozesse.

In Bezug auf die parlamentarische Mitsteuerung während der ersten Welle von Corona zeigt also die Auswertung der Parlamentsstatistik deutliche quantitative Konstanz im Vergleich zum Vorjahreszeitraum. Die vertiefte Betrachtung einzelner Gesetzesvorhaben erhellt die informelle Einflussnahme aus Fraktionen der Mehrheit und der Opposition. Auch die Analyse der Ausschuss-Tagesordnungen macht die klare Befassung mit der Covid-19-Thematik in den Arbeitsstrukturen des Bundestages sichtbar. Interviews und Gespräche mit MdB im Frühsommer 2020 stützen ebenfalls nicht die Einschätzung, dass der Bundestag an den Rand gedrängt wurde.

4.3 Parlamentarische Kontrolltätigkeit in gewohntem Umfang

Kontrolle über die Exekutive auszuüben – sie in ihrer Amtsführung steuernd zu beeinflussen, begleitend zu überwachen und nachträglich zu überprüfen – ist eine Kernfunktion von Parlamenten. Die damit verbundenen Rechte und Pflichten des Parlaments

sind ein zentrales Verbindungsglied in der Legitimationskette von Bürgern hin zu staatlichen Entscheidungen und ihrer Umsetzung. Ausgeübt wird Kontrolle auf vielfältigen Wegen, wobei die genutzten Instrumente sich zwischen den Fraktionen der Mehrheit und der Opposition deutlich unterscheiden (Siefken, 2018a, S. 118 ff.). Während die Opposition eher die formalen Verfahren nutzt, die in der Regel mit der Herstellung von Öffentlichkeit verbunden sind, sind die von den Mehrheitsfraktionen eingesetzten Kontrollinstrumente informaler Art und oftmals dementsprechend kaum sichtbar. Dennoch gilt, dass Kontrolle sowohl von den Fraktionen der Mehrheit wie auch von jenen der Opposition ausgeübt wird (Siefken, 2020, S. 185 f.). Doch war dies auch in der Corona-Krise so?

Die oben dargestellten Befunde zur parlamentarischen Mitsteuerung weisen bereits Schnittmengen zur Kontrollfunktion des Bundestages auf, denn eine klare abschließende Trennung zwischen Gesetzgebung und Kontrolle ist nicht möglich, weil auch durch Mitsteuerung ex-ante Kontrolle ausgeübt wird. Im parlamentarischen Alltagshandeln sind diese Tätigkeiten eng miteinander verknüpft (Schöne, 2010, S. 299). Besser sichtbar als die informalen Einflusswege sind die in der Geschäftsordnung des Bundestages verankerten formalen Kontrollinstrumente. Hierzu zählen die Frageverfahren, die teilweise Fraktionsrechte sind (Große Anfragen und Kleine Anfragen), teilweise Individualrechte der Abgeordneten (Mündliche Fragen und Schriftliche Fragen).

Schriftliche Fragen wurden im Untersuchungszeitraum in gleicher Zahl wie im Vorjahr gestellt (*Abbildung 1*). Der Anteil mit Bezug zu Covid-19 liegt bei 28%. Insofern ist, wie auch schon zur Gesetzgebung, festzuhalten: Die individuelle Fragetätigkeit von Abgeordneten erlahmte in der Corona-Krise nicht, sie nahm in deutlichem Ausmaß das Infektionsgeschehen in den Blick, behandelte aber auch – und vor allem – andere Themen. Demgegenüber lässt sich bei den Kleinen Anfragen im Untersuchungszeitraum ein Rückgang auf 87% des Vorjahres feststellen. Auch war der Anteil mit Bezug zu Covid-19 nur etwa halb so groß wie bei den Schriftlichen Fragen (15%). Eine differenziertere Betrachtung zeigt, dass gerade in der unmittelbaren Reaktion auf das Infektionsgeschehen (Februar bis April 2020) alle Frageverfahren seltener genutzt wurden (Pyschny 2020, S. 7). Der Rückgang der Kleinen Anfragen stellte sich erst im April 2020 ein, wohl in Folge der Umstellung der Abgeordnetenbüros auf die Arbeit im Home-Office, denn diese sind in der Vorbereitung aufwändig für die Abgeordneten und ihre Teams.

Auch zu Kontrollaktivitäten ist ein ergänzender Blick in die Ausschüsse instruktiv, denn anders als oftmals behauptet, sind sie keineswegs ausschließlich der Legislativfunktion zuzuordnen: In aller Regel sind die Tagesordnungen der Ausschusssitzungen sowohl mit Kontrollthemen wie auch mit Gesetzgebungsthemen gefüllt. Diese Auswertung zeigt deutlichere Veränderungen als bei den anderen Tätigkeiten (*Abbildung 2*): So wurden in den untersuchten Ausschüssen 147 per Antrag verlangte Berichte der Regierung behandelt, 71% mehr als im Vorjahr. 25% der angeforderten Berichte hatten einen Bezug zu Covid-19. Diese Instrumente stellen ein Teil der begleitenden sowie der nachlaufenden Kontrolle dar. Insofern wurde die Regierung durch das Parlament verstärkt in Rechenschaft genommen, was möglicherweise andere Formen der Kontrolle substituiert – und in der arbeitsteiligen Logik des Arbeitsparlamentes erfolgte. Unterrichtungen und Berichte der Bundesregierung und Bundesministerien blieben hingegen in ähnlicher Größenordnung wie zu normalen Zeiten: 181 wurden in den untersuchten Ausschüssen 2020 abgegeben, 155 waren es im Vergleichszeitraum. Dies ist

nicht verwunderlich, da es sich um festgelegte Berichtspflichten handelt, die teilweise aus geübter Praxis, teilweise aus gesetzlichen Anforderungen hervorgehen.

Abbildung 2: Kontrolltätigkeiten in ausgewählten Fachausschüssen 2020 und 2019

	2020		Vergleich	
	Gesamt	Anteil Covid-19	2019	Anteil 2019
Per Antrag verlangte Berichte	147	25 %	86	171 %
Inhaltliche Anträge	478	70 %	351	136 %
Unterrichtungen/Berichte	181	32 %	155	117 %

Quelle: Eigene Auswertung, Daten: Deutscher Bundestag, Homepage der Ausschüsse für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung; Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Gesundheit; Haushalt; Inneres; Wirtschaft und Energie; ausgewertet wurden die Tagesordnungen der Ausschüsse im Oktober 2020, Untersuchungszeitraum: 1. Februar 2020 bis 31. Juli 2020 und 1. Februar 2019 bis 31. Juli 2019.

Gesteigert sind im Untersuchungszeitraum die inhaltlichen Anträge aus den Ausschüssen: Sie liegen mit insgesamt 478 bei 136% des Vorjahreswertes. Dabei ist ein massiver Schwerpunkt von über 70% auf Themen mit Bezug zu Covid-19 zu verzeichnen. Anträge sind ein vergleichsweise niedrigschwelliges Instrument der vorlaufenden und begleitenden Einflussnahme und Kontrolle. Eine nähere inhaltsanalytische Auswertung dieser Anträge ist angezeigt.

Nicht alle öffentlichen Anhörungen beziehen sich auf Gesetzesvorhaben. So hatte seit Beginn der 17. Wahlperiode (2009) etwa die Hälfte aller Anhörungen andere Vorlagen und Themen zum Gegenstand (Hünernmund, 2021, p. 12). Die Tagesordnungen zeigen, dass es in den genannten Ausschüssen im Untersuchungszeitraum sieben Anhörungen gab, die keinen konkreten Gesetzesbezug hatten. Im Vergleichszeitraum des Vorjahres lag die Zahl bei elf. Wiederum war es nur eine Anhörung – diesmal im Wirtschaftsausschuss – die sich mit Covid-19 befasste. Es wird also deutlich, dass die Nutzung der formalen Instrumente von Regierungskontrolle durch die Opposition insgesamt recht stabil war und dem Vorjahr weitgehend entsprach. So „zeigten sich die Oppositionsfraktionen handlungsfähig in einer herausfordernden Zeit mit veränderten Arbeitsbedingungen“ (Pyschny, 2020, S. 10).

Journalistische Fallbeschreibungen und die Aussagen von politischen Akteuren verdeutlichen, dass auch jenseits der formalen Kontrollinstrumente die entsprechende Einbindung des Parlaments tatsächlich erfolgt ist. Beispielsweise versicherte im April 2020 Jürgen Trittin, Die Grünen: „Der Bundestag funktioniert. Wir kontrollieren die Regierung und wir werden das, was sie als Regierung vorlegt, auch nicht einfach unkommentiert durchwinken“ (Sagmeister, 2020). In den Interviews äußerten sich Abgeordnete ähnlich. Zwar stimmten 19 von 33 Abgeordneten der Einschätzung (eher) zu, dass die Bekämpfung der Krise als „Stunde der Exekutive“ beschrieben wird, doch 14 taten dies nicht oder waren unentschieden. Bei Abgeordneten der Mehrheit war die Zustimmung zu dieser Aussage stärker als bei jenen der Opposition. Doch betonten die Gesprächspartner, dass das Parlament die Kontrollfunktion kontinuierlich ausgeübt habe und es eine enge und laufende Rückkopplung zwischen Regierung und Parlament gegeben habe. 12 MdB wiesen ausdrücklich auf die erfolgreiche Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrollfunktion hin, elf Abgeordnete betonten den engen Austausch mit der Regierung und neun die überparteiliche Zusammenarbeit.

In Bezug auf die *materielle* Mitwirkung des Parlaments innerhalb der etablierten formalen und informalen Strukturen besteht also durchaus kein Grund für Alarmismus. Bei näherer Betrachtung kann nicht davon gesprochen werden, dass für den Bundestag eine „Selbstentmachtung“ (Merkel, 2020, S. 3), eine „mangelnde Mitwirkung“ (Baum, 2020) oder „parlamentsloses Regieren“ (Meinel, 2021, S. 57) zu diagnostizieren sei. Es ist ebenfalls übertrieben, zu behaupten, „die Kontrollfunktion des Parlamentes wurde erheblich beschnitten“ (Roth, 2020, S. 12). Auf fachlicher Ebene erfolgte die Einbindung in die sehr schnelle Entscheidungsfindung im Stil „kalter Politik“, die vom dynamischen Infektionsgeschehen diktiert war: „Von einer grundlegenden Umgehung parlamentarischer Körperschaften kann keine Rede sein“ (Marschall, 2020a). In der Abwägung der Entscheidungsalternativen bestand die Chance, dass „Parlament und eine funktionierende Medienöffentlichkeit in der Krise sogar an Bedeutung gewinnen“, indem „ein neuer Primat der Politik“ etabliert wird (Decker, 2020a, S. 127). Ob diese Chance realisiert werden kann, hängt indes nicht nur mit der materiellen Mitwirkung, sondern auch mit der öffentlichen Wahrnehmung zusammen. Diese wird im Folgenden näher betrachtet.

5 Wahrnehmung und Darstellung der Parlamentsarbeit

5.1 Die öffentliche Wahrnehmung in der „ersten Welle“ von Covid-19

Zur Bekämpfung der Corona-Pandemie wurde die dominante Stellung der Bundesregierung in der Öffentlichkeit zunächst kaum kritisch gesehen. Erklären lässt sich das einerseits aus der außergewöhnlichen Bedrohungslage, die durch die Mediendarstellung der dramatischen Geschehnisse und des Kollapses des Gesundheitssystems in Norditalien nicht abstrakt blieb. Insofern war der Ruf nach einem starken Staat, der Sicherheit herstellte, verbreitet: „Der fürsorgliche, schützende, alles erledigende und finanzierende Staat überstrahlt kurz- und mittelfristig alles“ (GfP, 2020, S. 3). Weitere Eigenarten der politischen Kultur Deutschlands waren bedeutsam: Der Wunsch nach einer rationalen und „unpolitischen Politik“ ist nach wie vor tief verankert und drückt sich beispielsweise in den Zustimmungswerten und Vertrauenswerten für konfliktferne Institutionen aus: Bundesverfassungsgericht, öffentliche Verwaltung und die Polizei stehen in der Bevölkerungssicht klar vor Parteien und Parlament. Eng ist damit der Wunsch nach Konsens verbunden – also gerade nicht nach Debatte oder „Parteienstreit“ (Patzelt, 2005). Dies sind für die politischen Akteure bedeutsame Rahmenbedingungen. In der initialen Phase des Covid-19-Ausbruches waren sie hilfreich für die Bekämpfung des Infektionsgeschehens. Wie in einigen Nachbarländern trat ein „Rallying-Behind-the-Flag“-Effekt ein (Baekgaard, Christensen, Madsen & Mikkelsen, 2020). Dabei wurde „Zusammenhalt“ betont; ein Begriff, der im Übrigen Titelbestandteil des Koalitionsvertrags von 2018 (Koalitionsvertrag, 2018) war. Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage aus einem dynamischen, hochgefährlichen und sichtbaren Infektionsgeschehen ist es nicht verwunderlich, dass die Oppositionsparteien eine weitgehend konstruktive, aber unterstützende Strategie gegenüber der Regierungsmehrheit einnahmen (Höreth, 2021).

Nicht nur in der politischen Auseinandersetzung und Entscheidungsfindung war die politische Kultur bedeutsam, sondern auch in Bezug auf die Maßnahmen zum In-

fektionsschutz. So fanden die Regelungen mit weitreichenden Beschränkungen von Freiheitsrechten in der Bevölkerung breite Akzeptanz. Meinungsumfragen zeigten, dass die Maßnahmen grundsätzlich befürwortet wurden (Siegel & Wagner, 2020; Petermann, 2020). Dies stellte die Opposition vor besondere Herausforderungen, denn da sich in den ersten Monaten der Pandemie außerparlamentarisch keine nennenswerten Widerstände gegen die weitreichenden Einschränkungen zeigten, konnte auch keine parlamentarische Responsivität hergestellt werden. Zwar gab es frühzeitige Mahnungen und Kritik, insbesondere aus der Staatsrechtslehre (Möllers, 2020; Lepsius, 2020). Die FDP unternahm auch den Versuch, sich entsprechend zu profilieren. Doch diese Ansätze blieben ohne breite gesellschaftliche Resonanz und wurden alsbald eingestellt.

Als sich Wochen später Koalitionen aus Anhängern von Verschwörungsmithen, Impfskepsis und dem Populismus Zuneigenden zu Demonstrationen auf die Straßen begaben, führte dies zwar zu erheblicher Medienberichterstattung. Sie kulminierte anlässlich einer Demonstration von 20.000 Personen vor dem Reichstagsgebäude in Berlin, bei der eine kleine Gruppe versuchte, die Absperrungen zum Parlament zu durchbrechen. Doch auch diese Proteste blieben, wenngleich sie vor Ort teilweise erheblich besucht waren, in ihrer Wirkung auf das politische Meinungsklima schwach.

Die AfD versuchte das Protestgeschehen zu nutzen und in politische Unterstützung umzuwandeln – es gelang kaum. Ob die Proteste längerfristige Wirkung auf das politische System entfalten werden, ist unklar (Marschall, 2020b), erste Befragungen deuten auf ein stabil hohes und teils sogar gestiegenes Institutionenvertrauen in Deutschland hin (SVR, 2021, S. 15; Küpper, Berghan, Zick & Rump, 2021, S. 49). Insgesamt blieb es bis in den Dezember 2020 bei breiter gesellschaftlicher Unterstützung für den eingeschlagenen Weg der Pandemiebekämpfung (ARD, 2021, S. 2; SpiegelOnline, 2020; Köcher, 2020). Hinzu kam ein weiteres Element, das Vertrauen und Unterstützung zur deutschen Politik prägt: Das Ergebnis stimmte. Die Maßnahmen zur Begrenzung des Infektionsgeschehens waren zunächst überaus erfolgreich, gerade im internationalen Vergleich. Beobachter diagnostizierten bereits ein „German Miracle“ (Siewert, Wurster, Messerschmidt, Cheng & Bütthe, 2020) und beschrieben „wie Deutschland in der Coronakrise knapp der Katastrophe entkam“ (Hickmann, Knobbe & Meddick, 2020).

Nach anfänglich breiter Akzeptanz des Regierungshandelns wurde diese Harmonie von Beobachtern und von politischen Akteuren selbst kritisiert. Nach der „Stunde der Exekutive“ sei nun die Zeit des Parlamentes gekommen (Korte, 2020; Heinig & Möllers, 2020). Doch was das genau hieß, blieb unscharf: Ging es um mehr materielle Mitwirkung? Ging es um eine bessere Darstellung der vorhandenen Einflussnahme? Sollte im Parlament mehr geredet, besser debattiert werden? Oder sollte das Parlament seine Repräsentationsrolle stärken? Erst im Herbst 2020 – nach Ende des Untersuchungszeitraumes der hier vorliegenden Betrachtungen – gewann die Diskussion über die Rolle des Bundestages in der Pandemiebekämpfung an Bedeutung. Eindeutige negative Effekte der Debatte auf das Institutionenvertrauen lassen sich nicht zeigen. Bevölkerungsbefragungen im Sommer 2020 ergeben, dass in Deutschland 58% dem Bundestag „eher vertrauen“, 36% geben an, dass sie „eher nicht vertrauen“ (Eurobarometer, 2020, S. 40). Ein knappes Jahr zuvor lagen die entsprechenden Werte im Herbst 2019 bei 54% („eher vertrauen“) und 41% („eher nicht vertrauen“) (Eurobarometer, 2019, S. 50). Das Vertrauen in den Bundestag ist also in der Corona-Krise zunächst gewachsen.

5.2 Parlamentskommunikation über Plenardebatten, Homepages und die Wahlkreise

Zentraler Ort der Parlamentskommunikation sind die Plenardebatten. Zu Covid-19 wurden zunächst nicht viele durchgeführt: Am 4. März 2020 gab der Bundesminister für Gesundheit, Jens Spahn, eine Regierungserklärung ab zur „Bekämpfung des Coronavirus (SARS-CoV-2)“. Am 23. April 2020 folgte die Bundeskanzlerin mit einer Regierungserklärung zur „Bewältigung der Covid-19-Pandemie in Deutschland und Europa“ (Deutscher Bundestag, 2020f; 2020g). Erst im Oktober 2020 wurde eine weitere allgemeine Regierungserklärung abgegeben. In der Zwischenzeit hatte es einige Aktuelle Stunden und Vereinbarte Debatten gegeben, die sich mit Spezialthemen zu Covid-19 befassten, etwa mit der wirtschaftlichen Erholung, Auswirkungen auf die humanitäre Lage oder die Finanzierung durch den europäischen Wiederaufbaufonds. Doch auch wenn man diese mitzählt, gab es nur neun Regierungserklärungen und Debatten zum Thema Covid-19 (Deutscher Bundestag, 2021). Es stimmt, dass die „Kommunikations- und Forumsfunktion ... zu Beginn der Pandemie deutlich gelitten“ hat (Marschall, 2020a, S. 14).

Dies bezieht sich auch auf die Kommunikation jenseits des Plenums für die die Abgeordneten- und Fraktionsarbeit zentral sind (Marschall, 2013, S. 198). Sie treten auf vielen Wegen direkt mit der Bevölkerung und indirekt über intermediäre Instanzen wie Parteien, Interessengruppen und die klassischen sowie die neuen Medien in Kontakt. Auch die Vernetzung vor Ort im Wahlkreis ist Voraussetzung für erfolgreiche Prozesse parlamentarischer Repräsentation (Siefken, 2013). Hier werden Stimmungen aufgenommen, aber auch politische Entscheidungen erklärt und vermittelt. Die Wahlkreisarbeit war in der Krise nur verändert möglich, denn die eben skizzierten zentralen Wege der Interaktion waren aufgrund der Kontaktbeschränkungen nicht mehr verfügbar. Die Abgeordneten konnten zwar teilweise auf Formate wie digitale Bürgersprechstunden ausweichen und zeigten sich auch in der Nutzung neuer Medien innovativ. Insbesondere Facebook wurde viel eingesetzt: 88% der interviewten MdB geben dies auf einer 5-er Skala als (sehr) häufig genutztes Instrument an, gefolgt von der eigenen Homepage (67%) und Instagram (64%) – und deutlich vor Twitter (52%). Einige berichten auch, dass sie sich in Corona-Zeiten neue Instrumente erschlossen haben: YouTube, LinkedIn oder WhatsApp. Doch bedeutsamer blieb die Kommunikation per E-Mail und Telefon: 90% nennen diese Wege. So zeigt sich weiterhin die traditionelle Perspektive individualisierter Wahlkreiskommunikation, wie sie schon im Normalzustand festgestellt wurde. Doch durch die Kontaktbeschränkungen war die Reichweite dieser Art von Kommunikation deutlich reduziert, da Begegnungen im Rahmen etwa von Veranstaltungen, Firmenbesuchen und ähnlichem entfielen.

6 Materielle Mitwirkung des Parlaments – aber Mängel in der Vermittlung

Die Reaktion der parlamentarischen Akteure in der Covid-19-Krise hat sich weitgehend am bewährten Handeln im Normalzustand orientiert. Im Vordergrund stand die konstruktive Mitwirkung von Abgeordneten aus Mehrheit und weiten Teilen der Opposition auf dem Weg über die Fraktionen und Ausschüsse im arbeitsteiligen Fraktionen-

parlament. So war materielle Mitwirkung vorhanden. Dennoch zeichneten sich hinsichtlich der Orientierung zwischen den beiden idealtypischen Oppositionsrollen – dem „republikanischen“ und dem „Westminster Modell“ – bereits erste, fraktionsbezogene Unterschiede ab. Die Auswertungen deuten darauf hin, dass die AfD im Vergleich zu anderen Oppositionsfraktionen weniger Interesse an einer konstruktiven Zusammenarbeit zeigte. Für weiterführende Untersuchungen entsprechender Wandlungsprozesse im Oppositionsverhalten ist eine fraktionsspezifische Betrachtung der Parlamentsaktivitäten angezeigt. Dabei wären auch Veränderungen im weiteren Verlauf der Krise aufzunehmen, denn einiges deutet ja bereits darauf hin, dass es für die Fraktionen – von Mehrheit und auch Opposition – deutliche Lerneffekte und Strategieveränderungen gegeben hat. Dies dürfte weitere wichtige Erkenntnisse zur materiellen Mitwirkung und Einflussnahme der Bundestagsfraktionen liefern.

Ob das Routinevorgehen bei der Politikherstellung allerdings auch der Politikdarstellung förderlich war, ist zu bezweifeln. Denn selbst wenn eine materielle und konstruktive Einbindung des Parlaments vorhanden war, hat dies dann keine Wirkungen auf die Bevölkerungswahrnehmung, wenn sie nicht klar erkennbar ist. So ist in der Covid-19-Krise in Deutschland ein wahrgenommener Bedeutungsverlust des Parlaments festzustellen. Das bedeutsamste Verfassungsorgan wird vielfach als nicht relevant bei der Krisenbekämpfung verstanden. Da es sich bei der Umsetzung des Gesundheitsschutzes im föderalen System der Bundesrepublik allerdings um eine Kompetenz der Länder handelt, kann auch hierin ein Grund für die begrenzte öffentliche Wahrnehmung des Bundestages gesehen werden. Wie die Landesparlamente in die Krisenbewältigung eingebunden waren, ist bislang nicht systematisch beschrieben worden und nur in ersten Ansätzen dokumentiert (Jennewein & Korte-Bernhardt, 2021). Doch haben sie – wie die öffentliche Debatte im Herbst 2020 zeigte – nicht die Parlamentsfunktionen übernehmen können, zumal sie ohnedies keine sehr umfassende öffentliche Wahrnehmung genießen. Zudem haben sich aufgrund des Regierens mittels Verordnung für die Landtage neue Herausforderungen ergeben (Meinel, 2021, S. 61). Zugleich schließt die Kritik an alte Niedergangsthesen des Parlamentarismus an – und aktualisiert und betont damit Herausforderungen dieser anspruchsvollen Regierungsform, die schon lange bekannt sind. In der Corona-Krise allerdings war die von Beobachtern dagegen beschriebene Standardmedizin nicht brauchbar: Mehr Redeparlament, mehr Abwägung, mehr Debatte – all das fiel in der ersten Welle den Kontaktbeschränkungen und den anders gelagerten Präferenzen der Öffentlichkeit zum Opfer.

Welche Rolle hatte der Bundestag in der Covid-19-Krise? Die Befunde deuten darauf hin, dass er weder aktiver Treiber noch reiner Zuschauer war – doch ihm fehlte die öffentliche Wahrnehmung. Er war ein arbeitendes Arbeitsparlament im kühlen, routinierten Betriebszustand – und wurde daher in seiner Bedeutung kaum richtig verstanden. Bei der initialen Bekämpfung von Covid-19 mag man dann nicht nur von einem kühlen, sondern gar von einem tiefgefrorenen Zustand der Politik sprechen: Die Interaktionsorientierung richtete sich auf Kooperation, die Motive der politischen Akteure der Opposition lagen in der Mitwirkung – und weniger in der Darstellung von Alternativen – und das, obwohl das Thema fraglos „heiß“ war. Aus mehreren Gründen hat sich im weiteren Verlauf der Corona-Krise allerdings der Stil der Politik verändert – die ausgesprochen langanhaltende Ausnahmesituation ermöglichte nicht nur ein Lernen aus der Krise, sondern auch eines in ihr. Diese Wandlungsprozesse nachzuzeichnen ist eine weitere Aufgabe für künftige Forschung.

Anmerkung

- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.

Literatur

- ARD (2021). *DeutschlandTrend Februar 2021*. Berlin: infratest dimap.
- Baekgaard, Martin, Christensen, Julian, Madsen, Jonas Krogh & Mikkelsen, Kim Sass (2020). Rallying around the flag in times of COVID-19: Societal lockdown and trust in democratic institutions. *Journal of Behavioral Public Administration*, 3 (2), 1-12.
- Baum, Gerhard (2020). Corona und das Grundgesetz. Freie Gesellschaften werden ihrer Selbstbestimmung beraubt. Veröffentlicht am 11. Mai 2020. Verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/kultur/corona-und-das-grundgesetz-freie-gesellschaften-werden-ihrer-selbstbestimmung-beraubt/25817036.html> [31. August 2021].
- Bundesgesetzblatt (2020). Bekanntmachung zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. März 2020. Bundesgesetzblatt 2020 Teil I Nr. 17 vom 9. April 2020.
- Bundesregierung (2020): „Wir wollen mit Wumms aus der Krise kommen“. Veröffentlicht am 3. Juni 2020. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/-wir-wollen-mit-wumms-aus-der-krise-kommen--1757510> [31. August 2021].
- Buzogány, Aron & Kropp, Sabine (2013). Sisyphe und der Marmorblock: Parlament und Expertise in Zeiten der Euro-Krise. *Zeitschrift für Politikberatung*, 6 (1), 3-14.
- Decker, Frank (2020a). Die Demokratie im Zeichen der Coronakrise. Chance oder Bedrohung? *Zeitschrift für Politik*, 67 (2), 123-132.
- Decker, Markus (2020b). Grundgesetzänderung: Breite Ablehnung von Schäuble-Vorstoß. Veröffentlicht am 4. April 2020. Verfügbar unter: <https://www.rnd.de/politik/schauble-cdu-verfassungsanderung-stosst-auf-breite-ablehnung-D6KICULAUNGPPCUOLZFTBJDDDL.html> [31. August 2021].
- Deutscher Bundestag (2013a). Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012. Drucksache 17/12051, 03.01.2013.
- Deutscher Bundestag (2013b). Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2013. Drucksache 18/208, 16.12.2013.
- Deutscher Bundestag (2020a). Antrag der Fraktion der AfD zur Einsetzung eines 4. Untersuchungsausschusses der 19. Wahlperiode (Sars-CoV-2-Pandemie). Drucksache 19/22832, 25.09.2020.
- Deutscher Bundestag (2020b). Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite. Drucksache 19/18111, 24.03.2020.
- Deutscher Bundestag (2020c). Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020. Drucksache 19/18100, 23.03.2020.
- Deutscher Bundestag (2020d). Plenarprotokoll 19/154, 25.03.2020.
- Deutscher Bundestag (2020e). Plenarprotokoll 19/160, 14.05.2020.
- Deutscher Bundestag (2020f). Plenarprotokoll 19/148, 04.03.2020.
- Deutscher Bundestag (2020g). Plenarprotokoll 19/156, 23.04.2020.
- Deutscher Bundestag (2021). *Parlamentsmaterialien zur Corona-Pandemie*. Verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsdokumentation/dossier> [25. Januar 2021].
- DVParl (2020). *Diskussion: Was macht die „Stunde der Exekutive“ mit dem Parlament?* Veröffentlicht am 10. Dezember 2020. Verfügbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=48w3h5CdUy4> [31. August 2021].
- Egidy, Stefanie (2019). *Finanzkrise und Verfassung. Demokratisches Krisenmanagement in Deutschland und den USA*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Eurobarometer (2019). *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Standard-Eurobarometer 92. Herbst 2019*. Brüssel: Europäische Kommission.

- Eurobarometer (2020). *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Standard-Eurobarometer 93. Sommer 2020*. Brüssel: Europäische Kommission.
- GfP – Gesellschaft für Programmforschung (2020). *Krisenkompetenz der öffentlichen Verwaltung: Erste Praxiserfahrungen und Reflektionen zum Umgang mit der Corona-Pandemie*. Policy Paper der Gesellschaft für Programmforschung, Berlin.
- Heinig, Hans Michael & Möllers, Christoph (2020). Die Stunde der Legislative. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 21. Oktober 2020, 11.
- Hickmann, Christoph, Knobbe, Martin & Medick, Veit (Hrsg.) (2020). *Lockdown. Wie Deutschland in der Corona-Krise knapp der Katastrophe entkam*. München: DVA.
- Höreth, Marcus (2021). Opposition in der »coronakratischen« Republik: Gegenspieler oder Mitspieler der Regierung? In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 123-134). Frankfurt: Campus.
- Höreth, Marcus & Ketelhut, Jörn (2020). Was ist effektive Opposition? Überlegungen zu einem Schlüsselbegriff der Regierungslehre. In Stephan Bröchler, Manuela Glaab & Helmar Schöne (Hrsg.), *Kritik, Kontrolle, Alternativen: Wie leistungsfähig ist die Opposition?* (S. 95-118). Wiesbaden: Springer VS.
- Hünermund, Sebastian (2018). Kleine Anfragen im Deutschen Bundestag. Zu den Funktionen des Frageinstruments am Beispiel der 17. Wahlperiode. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49 (3), 455-476.
- Hünermund, Sebastian (2021). Non-legislative hearings in the German Bundestag – A visible tool of parliamentary oversight? Paper for the IPSA World Congress: Lissabon.
- Jennewein, Julia & Korte-Bernhardt, Simone (2021). Parlamentarismus in Ausnahmezeiten: Landesparlamente gestalten die Krise mit. In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 99-109). Frankfurt: Campus.
- Kaiser, Anna-Bettina & Hensel, Roman (2021). Federal Republic of Germany: Legal Response to Covid-19. In Jeff King (Ed.), *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*. London: Oxford University Press. Online-Compendium. Verfügbar unter: <https://oxcon.ouplaw.com/home/occ19> [31. August 2021].
- Kersten, Jens & Rixen, Stephan (2020). *Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise*. München: C.H. Beck.
- Köcher, Renate, (2020). Eingeschränkt funktionsfähig. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 22. Juli 2020, 8.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018). „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“. Veröffentlicht am 12. März 2018. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf> [31. August 2021].
- Korte, Karl-Rudolf (2020). *Über die Corona Krisengewinner und die Mehrheiten im Superwahljahr 2021*. Veröffentlicht am 17. April 2020. Verfügbar unter: <https://regierungsforschung.de/ueber-die-corona-krisengewinner-und-die-mehrheiten-im-superwahljahr-2021/> [28. Oktober 2020].
- Küpper, Beate, Berghan, Wilhelm, Zick, Andreas & Rump, Maike (2021). Volkes Stimme – antidemokratische und populistische Einstellungen. In Andreas Zick & Beate Küpper (Hrsg.), *Die geforderte Mitte Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2020/21* (S. 43-74). Bonn: Dietz.
- Lepsius, Oliver (2020). Warum lauert die Polizei Spaziergängern auf? *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 25. April 2020, 13.
- Marschall, Stefan (2013). Parlamentarische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. In Edwin Czerwick (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Festschrift für Ulrich Sarcinelli* (S. 195-206). Wiesbaden: Springer VS.
- Marschall, Stefan (2020a). Der Deutsche Parlamentarismus und die Corona-Pandemie. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 70 (38), 11-17.
- Marschall, Stefan (2020b). Staatsprinzipien im Stresstest. Deutschland in der Corona-Krise. *Politikum*, 6 (4), 22-29.

- Meinel, Florian (2021). Parlament und Regierung im notstandsverwalteten Deutschland. *Merkur*, 75 (863), 55-61.
- Merkel, Wolfgang (2020). Who Governs in Deep Crises? The Case of Germany. *Democratic Theory*, 7 (2), 1-11.
- Möllers, Christoph (2020). *Parlamentarische Selbstentmächtigung im Zeichen des Virus*. Veröffentlicht am 26. März 2020. Verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/parlamentarische-selbstentmaechtigung-im-zeichen-des-virus/> [31. August 2021].
- Oberreuter, Heinrich (2018). Notstandsverfassung 1968: Die Kompetenz des Parlaments und die Blamage seiner Gegner. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49 (4), 855-870.
- Patzelt, Werner J. (2005). Warum verachten die Deutschen ihr Parlament und lieben ihr Verfassungsgericht? Ergebnisse einer vergleichenden demoskopischen Studie. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 36 (3), 517-538.
- Pergande, Frank (2020). Expresslieferung. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*. 29. März 2020, 5.
- Petermann, Thomas (2020). Gefahr für die Freiheit. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 24. April 2020, 8.
- Pyschny, Anastasia (2020). *Regierungskontrolle in Corona-Zeiten: Gelähmtes Gegenspiel der Opposition?* Berlin: Institut für Parlamentarismusforschung.
- Roth, Roland (2020). Demokratie und Bürgerbeteiligung in Zeiten von COVID-19. *Opusculum*, Nr. 141, 1-54.
- Sagmeister, Johanna (2020). *Stresstest für das Parlament*. Veröffentlicht am 22. April 2020. Verfügbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/coronavirus-bundestag-stresstest-100.html> [31. August 2021].
- Sarcinelli, Ulrich (1987). *Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampfkommunikation der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Sartori, Giovanni (2005) [1976]. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Colchester: Cambridge University Press.
- Schmidt, Manfred G. (2008). Germany. The Grand Coalition State. In Josep Maria Colomer (Ed.), *Comparative European Politics* (pp. 58-93). London: Routledge.
- Schöne, Helmar (2010). *Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie*. Baden-Baden: Nomos.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (2020). Der 19. Deutsche Bundestag. Schwierige Lernprozesse zur Sicherung parlamentarischer Arbeitsfähigkeit. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 70 (38), 18-23.
- Schwanholz, Julia (2014). *Parlamentsmacht in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise*. Baden-Baden: Nomos.
- Schwanholz, Julia (2021). Die Corona-Pandemie 2020: Befindet sich Deutschland im Ausnahmezustand? In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 61-69). Frankfurt: Campus.
- Schwarzmeier, Manfred (2001). *Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informaler Einflusses im Deutschen Bundestag*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Siefken, Sven T. (2013). Repräsentation vor Ort: Selbstverständnis und Verhalten von Bundestagsabgeordneten bei der Wahlkreisarbeit. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 44 (3), 486-506.
- Siefken, Sven T. (2018a). *Parlamentarische Kontrolle im Wandel. Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages*. Baden-Baden: Nomos.
- Siefken, Sven T. (2018b). Regierungsbildung ‚wider Willen‘ – der mühsame Weg zur Koalition nach der Bundestagswahl 2017. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 49 (2), 407-436.
- Siefken, Sven T. (2020). Parlamentarische Kontrolle und Opposition – realistische Grundlagen für ein dynamisches Verständnis. In Stephan Bröchler, Manuela Glaab & Helmar Schöne (Hrsg.), *Kritik, Kontrolle, Alternativen: Wie leistungsfähig ist die Opposition?* (S. 163-192). Wiesbaden: Springer VS.
- Siefken, Sven T. (Hrsg.) (2021). *Wahlkreisarbeit von Bundestagsabgeordneten. Parlamentarische Repräsentation in der Corona-Krise*. Wiesbaden: Springer VS.
- Siegel, Nico A. & Wagner, Gert G. (2020). *Der Kitt der Krise: dauerhaft belastbar oder rasch bröckelig?* Berlin: infratest dimap.

- Siewert, Markus, Wurster, Stefan, Messerschmidt, Luca, Cheng, Cindy & Büthe Tim (2020). *A German Miracle? Crisis Management during the COVID-19 Pandemic in a Multi-Level System*. Veröffentlicht am 25. Juni 2020. Verfügbar unter: <https://pex-network.com/2020/06/25/a-german-miracle-crisis-management-during-the-covid-19-pandemic-in-a-multi-level-system/> [31. August 2021].
- SpiegelOnline (2020). *Große Mehrheit für harten Lockdown*. Veröffentlicht am 11. Dezember 2020. Verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/umfrage-grosse-mehrheit-fuer-harten-lockdown-a-be99e42d-1c8f-4d6c-b19a-c66c61ca988b> [31. August 2021].
- Steffani, Winfried (1979). Das präsidentielle System der USA und die parlamentarischen Systeme Großbritanniens und Deutschlands im Vergleich. In Winfried Steffani (Hrsg.), *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien* (S. 61-104). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- SVR (2021). *Zusammenrücken in Zeiten der Distanz SVR-Integrationsbarometer 2020*. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.
- Uzulis, André (2020). Bedingt vorbereitet. Das Corona-Virus zeigt die Schwächen der deutschen Krisenvorsorge. *Politikum*, 6 (4), 54-59.
- Wimmel, Andreas (2014). Die Mitwirkungsrechte des Bundestages in der Euro-Krise. Eine machtpolitische Analyse. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 12 (4), 484-506.
- Zeh, Wolfgang (2020). Zum ausnahmslosen Primat des Parlaments. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 51 (2), 469-473.

Danksagung

Den Gastherausgeberinnen, den anonymen Gutachterinnen und Anastasia Pyschny danken wir für ihre hilfreichen Hinweise.

Anschriften der Autoren:

PD Dr. Sven T. Siefken, Institut für Politikwissenschaft, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 06099 Halle (Saale),
E-Mail: sven.siefken@politik.uni-halle.de.

Sebastian Hünermund, Institut für Politikwissenschaft, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 06099 Halle (Saale),
E-Mail: sebastian.huenermund@politik.uni-halle.de.