

Arbeitspapier

Arbeitspapiere sind Online-Veröffentlichungen der Forschungsgruppen. Sie durchlaufen kein förmliches Gutachterverfahren wie SWP-Studie, SWP-Aktuell und SWP-Zeitschriftenschau.

FORSCHUNGSGRUPPE AMERIKA | AP NR. 01, DEZEMBER 2020

Wissenschaftliche Politikberatung in Zeiten der Pandemie

Herausforderungen für die qualitativ-empirische Sozialforschung

Claudia Zilla

Krisenzeiten

In Krisenzeiten, insbesondere wenn sie nicht nur als kritische, sondern auch als neue Situationen erlebt werden, kommt häufig die Vermutung auf, dass sie einen einschneidenden Charakter haben und den Lauf der Dinge nachhaltig verändern werden.¹ Die Veränderung kann einerseits die Geschwindigkeit und Tiefe sowie andererseits die Richtung laufender Prozesse betreffen: Die Krise kann also als Katalysator fungieren und Entwicklungen, die bereits im Gange sind, beschleunigen und bestärken oder einen Wendepunkt bilden und Kurswechsel und neue Entwicklungen fördern. Diese zwei konträren Wirkungen von Krisensituationen sind nicht nur theoretisch denkbar, sondern auch empirisch möglich. Daher stellt die reine Beschreibung einer solchen evidenten Kontingenz sozialer Wirklichkeit keine substantielle prospektive Einschätzung dar, geschweige denn eine sozialwissenschaftliche Prognose. Dennoch sind wir zurzeit im Kontext von Publikationen mit Bezug auf die Covid-19-Pandemie extrem häufig mit Aussagen dieser Art konfrontiert, die als Vorausschau präsentiert werden.² Denn in Krisensituationen steigen das Bedürfnis und die Nachfrage nach Orientierungswissen: Sozialforschende werden vermehrt nach ihrem umfassenden Urteil hinsichtlich aktuell dynamisch verlaufender sowie künftiger Entwicklungen gefragt. So können Krisenzeiten zu gefährlichen Zeiten für uns Sozialforschende werden, wenn wir uns unvorsichtig auf empirisch dünnes Eis begeben.

Die Herausforderungen, mit denen wir als Sozialforschende in Krisenzeiten konfrontiert sind, unterscheiden sich nicht kategorial von denen, die zum Normalkontext unserer Arbeit gehören; sie treten aber in verschärfter Form auf. Wir befassen uns stets mit der

¹ Mein Dank gilt Muriel Asseburg, der Forschungsgruppe Amerika der SWP und Katrin Falk für ihre wertvollen Kommentare zu einer früheren Fassung dieses Textes.

² Im vorliegenden Text geht es nicht um die Methode der Früherkennung, also die Antizipation überraschender Situationen und unerwarteter Entwicklungen, sondern um die prospektive Einschätzung der langfristigen Folgen bekannter bzw. erfolgter Ereignisse.

Gegenwart; diese wird jedoch in Krisensituationen dynamischer, unübersichtlicher, dringlicher – und dadurch schwerer erfassbar. Wir sind immer Teil der sozialen Wirklichkeit, die wir erforschen. Die Covid-19-Pandemie und ihre Implikationen machen wir zum Untersuchungsgegenstand in einem Land, einer Region oder einem Politikfeld aber sie betrifft uns auch im Alltag direkt und persönlich; auch wir gehören zu den Leidtragenden der Pandemie. Zudem hindert sie uns daran, Feldforschung zu betreiben. Dadurch wird die Subjekt-Objekt-Beziehung in der Forschung komplexer. Oft sind die Fragen, die uns gestellt werden, größer als die Antworten, die wir als spezialisierte Fachpersonen mit Rekurs auf Empirie und Theorie geben können; in Krisenzeiten erwartet man von uns aber häufig Einschätzungen zu noch umfassenderen und komplexeren Zusammenhängen und ihrer Entwicklung in der Zukunft. Dies kann dazu führen, dass wir uns mit unseren Aussagen übernehmen.

Und ungleich größer sind in Krisenkontexten die Herausforderungen für die empirische Sozialwissenschaft, wenn sie sich als angewandte Wissenschaft im Sinne der Zukunftsgestaltung versteht und dementsprechend ihr Gegenstand ständig im Werden begriffen ist: »Die Krise der Geschichte liegt nicht mehr in der Vergangenheit, sondern ist ganz und gar gefühlte, erlebte, erlittene Gegenwart«³, die zur politisch-praktischen Haltung drängt. Dies gilt ebenfalls für die Policy orientierte Forschung bzw. die wissenschaftliche Politikberatung, denn sie erhebt den Anspruch, aus den gewonnenen Erkenntnissen Handlungsempfehlungen abzuleiten. Es geht im Grunde um das Spannungsverhältnis zwischen »Wirklichkeitswissenschaft« und »Wissenschaft der sozialen Verwirklichung«⁴, also zwischen dem reinen Erkenntnisziel auf der einen Seite und dem doppelten Ziel der Wirklichkeitserkenntnis und -gestaltung auf der anderen.⁵ In Krisensituationen wird dieses Spannungsverhältnis brisanter.

Was kann aber die qualitativ-empirische Sozialforschung in der Krise leisten, was nicht? Worauf sollten wir bei der Bewertung aktuell dynamisch verlaufender Prozesse sowie der prospektiven Einschätzung ihrer Implikationen achten? Da in kritischen Konjunkturen der wissenschaftsexogene wie -endogene Leistungsdruck auf die empirische Sozialforschung steigt und dadurch Fehlschritte, sprich: Schritte weg von wissenschaftlichen Gütekriterien wahrscheinlicher werden, sollten wir uns nun im Kontext der Covid-19-Pandemie – so mein Plädoyer – in besonderem Maße darum bemühen, begriffliche Differenzierung in die Krisenbewertung einzubringen sowie die analytische und theoretische Brücke zwischen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft bei der sozialwissenschaftlichen Argumentation zu stärken.⁶

³ Rene König, »Gesellschaftslehre und Soziologie. Vom Ursprung der Soziologie. Soziologie als ‚angewandte Wissenschaft‘«, in: ders., *Kritik der historischen existentialistischen Soziologie*, Rene König Schriften, Bd. 3, Hg. von Hans-Joachim Hummel, Opladen: Leske + Budrich, 1998, S. 47–56 (53).

⁴ Rene König, »Gesellschaftslehre und Soziologie« [wie Fn. 3], S. 53ff.

⁵ In der Soziologie finden diese zwei Positionen ihre »reinsten Vertreter« in Max Weber (Wirklichkeitserkenntnis) und Karl Marx (Wirklichkeitserkenntnis und -gestaltung).

⁶ Leitend für die folgenden Überlegungen ist der methodologische Individualismus, ein sozialwissenschaftliches Erkenntnisprogramm, das beim Erklären und Verstehen sozialer Phänomene in erster Linie auf Handlungen, Handlungsmuster und Handlungskontexte von individuellen Akteuren zurückgreift. In der Tradition Max Webers (1988, S. 439) heißt das: Eine sozialwissenschaftliche Betrachtung, die »das Einzelindividuum und sein Handeln als unterste Einheit, als ihr ‚Atom‘ – wenn der an sich bedenkliche Vergleich hier einmal erlaubt ist – behandelt.« Von Relevanz in diesem Zusammenhang ist *soziales* Handeln, also jenes Handeln, das subjektiv sinnhaft am vergangenen, gegenwärtigen oder für künftig erwarteten Verhalten anderer orientiert ist (ebd., S. 441 und 562). Im methodologischen Individualismus gilt der Mensch »als einziger Träger eines sinnhaften Sichverhaltens« (ebd., S. 439). »Begriffe wie ‚Staat‘, ‚Genossenschaft‘, ‚Feudalismus‘ und ähnliche bezeichnen [...] Kategorien für bestimmte Arten menschlichen Zusammenlebens« und sind »auf ‚verständliches‘ Handeln, und das heißt ausnahmslos: auf Handeln der beteiligten Einzelmenschen« zu reduzieren (ebd., S. 439). Max Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1988.

Einordnung der Krise und Deutungen anderer

Eine Reihe von Artikeln zur Covid-19-Pandemie beginnt mit der übergeordneten Sinnfrage. Mit der Krise wird häufig eine neue Zeiterfahrung bzw. eine Zeitenwende verbunden; in ihr werden ein »Faktor und Indikator eines epochalen Umbruchs«, Veränderungen epochaler Tragweite gesehen.⁷ Daher ziehen Krisen große Fragen nach sich – und diese führen viele in Versuchung, große Antworten zu wagen. Die erste intellektuelle Reaktion auf eine Krise besteht meist in der Bemühung, ihre Bedeutung zu begreifen bzw. ihr Sinn zu verleihen. Einige Sozialforschende haben sich im Zuge der Corona-Krise sehr schnell dieser holistischen Krisenhermeneutik gewidmet. Und wir durften in vielen Fällen unter Überschriften wie »Analyse«, »Einschätzung« und »Implikationen« vor allem an deren Wünschen, Hoffnungen und Empfehlungen teilhaben.

Dessen ungeachtet, ob etwa der empirisch-analytische Ansatz oder die verstehende Sozialwissenschaft für die eigene Arbeit leitend ist, sind wir als *qualitativ-empirisch* Sozialforschende m.E. gut beraten, von der großen Interpretationsaufgabe Abstand zu nehmen und uns zunächst darauf zu konzentrieren, die Covid-19-Pandemie als Krisenereignis *einzuordnen* und dann die Deutung *anderer* Akteure in Politik und Gesellschaft sowie die Implikationen von deren Deutung und ihres darauf bezogenen Handelns zu verstehen und zu erklären. Meines Erachtens sprechen zumindest vier Gründe für eine solche Priorisierung: Erstens sollten wir als Forschende der Politik stets mit einer wissenschaftlichen Erfassung des Untersuchungsgegenstands (Problemkonstruktion) beginnen, die zwischen uns und der Politik – und das heißt auch zwischen unseren Fachbegriffen und der Sprache der Politik – Distanz schafft. Diese Trennung erweist sich in Krisenzeiten als ausgesprochen wichtig, wenn wir uns »klarmachen, dass die Beschwörung der Krise nicht unbedingt einen objektivierbaren politischen Tatbestand meinen muss, dass die ‚Krise‘ aber stets ein wichtiger Topos der politischen Rhetorik ist.«⁸ Zweitens, weil das eingegrenzte Krisenphänomen und die Interpretationen anderer eine höhere »qualitative Evidenz«⁹ besitzen, d.h. eine unmittelbarere und umfassendere Einsicht und Erkenntnis erlauben als die notwendige empirische Grundlage zur Beantwortung der großen Frage, was diese Krise für die Welt insgesamt bedeutet. Drittens, weil Ablauf und Folgen der Krise sowie ihrer Bearbeitung sehr stark davon abhängen (werden), wie Handelnde mit Gestaltungspotential sie deuten und dementsprechend handeln. Und schließlich viertens, weil wir, wenn wir gleich mit *unseren* Deutungsangeboten beginnen, Gefahr laufen, der sozialen Wirklichkeit die *eigenen* Rationalitäten (als Beobachtende) – über den Kopf der sozial Handelnden (und ihrer subjektiven Rationalitäten) hinweg – überzustülpen.

Bei der Einordnung der Krise sollten wir zudem versuchen, Übertreibungen und Einzigartigkeitserklärungen zu vermeiden. Nicht selten werden im Krisenphänomen *noch nie* dagewesene Aspekte bzw. Elemente gesehen, die *noch nie* in einer solchen Ausprägung

⁷ Reinhart Koselleck, »Krise«, in: Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck (Hg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 3, Stuttgart: Klett-Cotta-Verlag, 1982, S. 617–650.

⁸ Walter L. Bühl, *Krisentheorien. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1984, S. 2. Zugleich warnt Bühl (S. 16) vor der rein theoretischen, Empirie fernen Konstruktion einer Krise: »Bloß gedachte Krisen, die nur von demjenigen erfahren werden können, der sich eine entsprechende Krisentheorie ausgedacht hat, nicht jedoch von denjenigen, die nach Aussage der Theorie die Leidtragenden sind, ist keine Krise.« Er plädiert für einen Mittelweg in der Differenzierung (S. 21): »Es ist sicher richtig, die subjektive ‚Definition der Situation‘ der Betroffenen in die Krisendefinition mit einzubeziehen; doch der subjektive Standpunkt des Gesellschaftskritikers und ‚Krisentheoretikers‘ ist damit sicher nicht identisch.«

⁹ Max Weber, *Gesammelte Aufsätze*, [wie Fn. 6], S. 27.

vorgekommen seien. Denn Krisenzeiten sind Zeiten superlativer Bewertungen – insbesondere dann, wenn es sich um *unsere eigene Zeit* handelt. Gegen die Banalität des Lebens wird häufig die Überhöhung der aktuellen Erfahrung eingesetzt – auch vonseiten der Sozialforschenden. Hierbei erweisen sich schlechtes Gedächtnis und schwaches historisches Bewusstsein als förderlich. Zweifelsohne ist es nicht auszuschließen, dass gewisse Phänomene zum ersten Mal in einer bestimmten Form auftreten. Ein nüchterner systematischer Vergleich¹⁰ kann uns aber davor hüten, in egozentrischer Manier unsere Gegenwart zu einem Wendepunkt im sozialen Geschehen, zu einem Höhepunkt der Geschichte zu verklären. Um dem exaltierten Diskurs der Singularitäten und Superlative nicht zu verfallen, sollten wir bei der Erfassung und Einordnung der Krise in unseren Urteilen stets Vergleichsmaßstäbe heranziehen und explizit machen.

Im alltäglichen Verständnis wird als Krise üblicherweise nicht nur der erfolgte Krisenausbruch, sondern auch die imminente Krisengefahr erlebt und begriffen. Gesellschaftliche und politische Bedrohungswahrnehmungen sowie Gefühle des Kontrollverlustes spielen eine zentrale Rolle beim krisenbezogenen Handeln. So kann bereits eine Krisenbedrohung Steuerungsversuche in Gang setzen, um dem Ausbruch der Krise vorzubeugen bzw. sie nach Ausbruch besser meistern zu können. Das Krisenmanagement, also das auf die Bewältigung oder Prävention einer Krise ausgerichtete politische Handeln, findet häufig unter Zeitdruck statt. Darüber hinaus stellen sich die Handlungsalternativen in Hinblick auf die Eingriffstiefe und die Effekte oft als radikal, Erwägungsfragen als besonders sensibel, Zielkonflikte als extrem dar. Die politische Behandlung einer Krise sowie deren Prävention wirken sich i.d.R. auf weitere Teilsysteme aus. Zudem charakterisiert Ungewissheit nicht nur die Folgen einer Krise, sondern auch die des Krisenmanagements. Dabei lassen sich einige Auswirkungen (etwa ökonomische) einfacher abbilden bzw. berechnen als andere (etwa psychosomatische), sodass aufgrund dieser heterogenen Messbarkeit Folgebewertungen und -abschätzungen oft verzerrt sind.

In diesem Zusammenhang ist eine weitere analytische Differenzierung von höchster Relevanz: zwischen einerseits den (direkten) Auswirkungen des (plötzlich auftretenden) disruptiven Krisenereignisses,¹¹ also in unserem Falle der Covid-19-Pandemie, wie den erhöhten Sterberaten oder der Überlastung der Gesundheitssysteme, und andererseits den (indirekten) Auswirkungen des politischen Umgangs mit ihr, etwa jenen, die die Schließung der Staatsgrenzen zeitigen. *Nicht* die Pandemie *führt* zur Schließung der Staatsgrenzen. Zwischen beiden Phänomenen liegt temporal wie kausal die Entscheidung politischer Akteure, die wie alles Politische kontingent ist. Wir sollten nicht nur diese analytische Differenzierung vornehmen, sondern sie auch in unserer Fachsprache sichtbar machen und damit vom politischen Diskurs der *Alternativlosigkeit in der Krise* Abstand nehmen; da häufig zum einen die politische Krisenrhetorik einen »Versuch einer Entpolitisierung der Politik« darstellt und zum anderen eine besondere politische »Ermächtigung aus der Krise abgeleitet wird«. ¹² Ob eine Krise sich als Katalysator für laufende Prozesse oder als Wendepunkt für Kurswechsel erweist, hängt weniger vom Krisenereignis als vom krisenbezogenen Handeln der involvierten Personen ab: Politische Verantwortung sollte

¹⁰ Dieter Nohlen, »Vergleichende Methode«, in: ders. und Reiner-Olaf Schultze (Hg.), *Lexikon der Politikwissenschaft, Theorien, Methoden, Begriffe*, Band 2 N-Z, München: Verlag C. H. Beck, 2010, S. 1151–1161.

¹¹ Die Beschreibung »plötzlich auftretend« bezieht sich auf die vorherrschende Wahrnehmung und schließt nicht aus, dass wissenschaftliche Analysen und Foresightstudien davor gewarnt hätten – wie es bei der Covid-19-Pandemie tatsächlich der Fall war. Vgl. Vineet Menachery, Boyd Yount, Kari Debbink et al., »A SARS-like cluster of circulating bat coronaviruses shows potential for human emergence«, in: *Nature Medicine*, 21 (2015), S. 1508–1513; National Intelligence Council, *Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*, Washington D.C., 2004; Nassim Taleb, *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*, New York City, NY, 2007.

¹² Walter L. Bühl, *Krisentheorien*, [wie Fn. 8], S. 4 und 7.

klar identifiziert und erfasst werden. Damit wäre hier die wichtige (analytisch nicht immer einfach zu beantwortende) Frage berührt: Was zählen wir zur Covid-19-Pandemie, was zur Corona-Krise und was zum Krisenmanagement? Die Unterscheidung dieser *Wirkungsquellen* ist unabdingbar für eine angemessene Bewertung der Ursachen der Krise sowie des Krisenmanagements. Wir erhöhen die Chancen, aus Krisen zu lernen und erkenntnisreiche Schlussfolgerungen zu ziehen, wenn wir zwischen Problem bzw. Herausforderung und reaktivem, also darauf bezogenem politischem Handeln klar unterscheiden. Je sorgfältiger wir diese Zurechnungsproblematik methodisch wie diskursiv behandeln, umso größer wird unser Beitrag zur produktiven, politischen Krisenverarbeitung sein.

Von der wissenschaftlichen Erfassung und Einordnung einer Krise nach analytischen und theoretischen Gesichtspunkten ist die Deutung zu unterscheiden, die relevante Akteure bzw. betroffene Gesellschaften vornehmen.¹³ Es entstehen immer Narrative über die Krise, die Folgen der Krise und des Krisenmanagements. Uns mit diesen fremden Deutungen wissenschaftlich auseinanderzusetzen, scheint mir machbarer als uns selbst auf die Suche nach der großen Bedeutung der Krise zu begeben. *Machbarkeit* steht hier für: durchführbar im Einklang mit methodischen und politiktheoretischen Erfordernissen. Wird die Covid-19-Pandemie etwa als sanitäre Krise, als Krise öffentlicher Gesundheit, als Krise öffentlicher Sicherheit, als Ausnahmezustand, als Krieg, als Angriff Chinas auf den Westen oder als Panikmache einer UN-Organisation gewertet? Welche Implikationen ergeben sich aus der spezifischen Deutung verschiedener Akteure? Bleibt diese stabil oder verändert sich das *Framing* im Laufe der Zeit? Welcher Politikansatz wird vor dem Hintergrund der aktivierten Deutung bzw. des gewählten *Framings* verfolgt? Und wie wird beispielsweise Regierungshandeln daraus abgeleitet und begründet?

Horizontale und vertikale Differenzierung

Krisensituationen können widersprüchlich erscheinende Wirkungen zeitigen. Gegen pauschale und oberflächliche Aussagen über die Zukunft derart, dass sowohl ein bestimmter Trend als auch der entgegengesetzte möglich ist, helfen zum einen eine horizontale Differenzierung, d.h. die Spezifizierung und Unterscheidung multipler Bezüge, und zum anderen eine vertikale Differenzierung, d.h. die Fokussierung auf den (meist tiefer liegenden) Ansatzpunkt einer Wirkung, an dem die Weichen für konträre Entwicklungen liegen.

Konträre Effekte sind zum einen empirisch (sogar simultan) möglich, wenn sie jeweils unterschiedliche Bereiche, Teilsysteme, Akteure, Ebenen etc. (be)treffen. Es könnte also infolge der Krise – wie des Öfteren argumentiert wird – in einigen internationalen Politikfeldern zu mehr Fragmentierung, in anderen aber, zum Beispiel auf Initiative einer UN-Organisation wie der Weltgesundheitsorganisation, zu mehr Kooperation kommen. Einige Staaten könnten den Alleingang wählen, andere aber verstärkt die Zusammenarbeit suchen. Die gegenseitige Abstimmung innerhalb der Europäischen Union könnte in einer post-Corona-Phase zunehmen, während zugleich auf globaler Ebene die Koordinierung aufgrund von (nationalen bzw. regionalen) Abschottungstendenzen zurückgehen könnte.

¹³ Ähnlich unterscheidet Max Weber (wie Fn. 6, S. 432ff.) zwischen der »objektiven Richtigkeitsrationalität« des wissenschaftlichen Blickwinkels und der »subjektiven Zweckrationalität« der beteiligten Akteure. Die empirische Sozialwissenschaft habe sich – analytisch differenzierend – mit beiden Rationalitäten sowie mit deren Beziehung zueinander zu befassen. Selbstverständlich können wir Deutungen und Einordnungen nicht nur von politischen Akteuren, sondern auch anderer Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler zum Gegenstand unserer Forschung machen.

Wenn zum anderen die Aussage über den möglichen ambivalenten Effekt einer Krisensituation nur einen Bezugspunkt hat, etwa einen Staat, liegt die (häufig nicht explizierte) relevante Ebene der Wirkungsgabelung einige Schichten tiefer. Entscheidend wäre also die Frage, wovon es abhängt, ob ein bestimmter Staat als Folge der Corona-Krise zu Multilateralismus oder Unilateralismus tendiert, denn beide Effekte können bei ein und demselben Akteur nicht gleichzeitig eintreten. Erforscht werden sollten also jene Faktoren, die die jeweilige Entwicklung bedingen.

Wirkungsannahmen und Handelnde

Beide Varianten der Differenzierung lenken unseren Blick auf den Wirkungsmechanismus bzw. jene Bedingungen, welche die eine oder andere Wirkungsrichtung begünstigen, die aber nicht selten das fehlende Bindeglied in der Argumentation bilden. Neben einer Alles-ist-möglich-Rhetorik dominiert aktuell bei vielen Einschätzungen von Sozialforschenden zu den zu erwartenden Implikationen der Covid-19-Pandemie auf das internationale System ein Aufzählungsstil: Wenn zwischen Bereichen, Teilsystemen, Akteuren und Ebenen unterschieden wird, dann werden die für wahrscheinlich gehaltenen Entwicklungen entlang dieser Kategorien durchdekliniert. Selten werden jedoch diese Stränge zu einem dynamischen Gesamtbild gebündelt, was aufgrund der fachlichen und regionalen Spezialisierung von Expertinnen und Experten und der Komplexität der Phänomene ohnehin eine riesige Herausforderung darstellt. Und noch seltener werden die Ausgangs- und Wirkungsannahmen offengelegt, welche der wissenschaftlichen Erwartung zugrunde liegen, dass bestimmte Entwicklungen und nicht andere eintreten werden.

Wie ein Akteur – beispielsweise die Regierung eines Landes – auf die Corona-Krise reagiert, hängt von zumindest zwei verschiedenen Faktorentypen ab. Auf der einen Seite sind die objektiven, vorherrschenden Umstände von Relevanz, in denen die Krise ausbricht. Zu dieser (Grund)Lage gehören etwa Ressourcen, das institutionelle Setting, strukturelle Konflikte, Machtverhältnisse etc.: Handelt es sich dabei um ein Entwicklungsland oder um eine Industrienation? Wie sind das Gesundheitssystem, das öffentliche Krisenmanagement und die Zivilgesellschaft aufgestellt, um mit der Krise umzugehen? Befindet sich die betroffene Volkswirtschaft in Aufschwung oder Stagnation? Herrscht in dem Land sozialer Frieden oder Bürgerkrieg? Wird der Staat demokratisch oder autokratisch regiert? Funktioniert die Gewaltenteilung oder ist ein Prozess der Machtkonzentration in der Exekutive zulasten der Legislative bereits im Gange? Was für eine Ausprägung weisen die gesellschaftliche und politische Polarisierung sowie das Vertrauen von Bürgerinnen und Bürgern in die Regierung auf? Der akut auftretende Faktor, hier also die Covid-19-Pandemie, bildet in Kombination mit einer jeweils unterschiedlichen »chronischen Lage« eine spezifische Konjunktur.

Auf der anderen Seite sind die subjektiven, akteursbezogenen Faktoren nicht weniger wichtig. Denn zu den Folgen von Krisen gehören nicht nur die unmittelbaren Effekte, sondern auch die mittelbaren Auswirkungen, die vom Umgang der Akteure mit der Krise ausgehen. Geringeres Vertrauen oder gesteigerte Solidarität, mehr Isolationismus oder Kooperation auf der internationalen Ebene können sich nicht einstellen ohne die Intervention und Interaktion handelnder Akteure. Und wie sie in der Krise oder nach der Krise handeln (werden), wird nicht nur durch strukturelle Faktoren, sondern auch entscheidend dadurch bedingt, wie diese Akteure die Krise erleben bzw. wahrnehmen. Aus diesem Grund muss jede zukunftsbezogene sozialwissenschaftliche Einschätzung nicht nur den Fokus auf Akteure legen, sondern auch deren Blick einbeziehen. Die Akteursperspektive umfasst nicht nur deren mehr oder minder stabile Ziele, Werte, Ideen und Interessen, die typisch für die »normale Situation« sind. Sie sollte zudem berücksichtigen, wie

die betreffenden Akteure die Krise und den Umgang anderer Akteure mit ihr interpretieren, was für Hypothesen und Schlussfolgerungen sie daraus ableiten sowie wie sie vor diesem Hintergrund ihre Ziele und Strategien anpassen oder neu formulieren.

Krisenzeiten werden oft als Übergangsphasen erlebt und begriffen, in denen Gelegenheitsstrukturen eröffnet werden und ein ambivalentes Verhältnis von Kontinuität und Diskontinuität herrscht. Daher kann sozialwissenschaftlich besonders ergiebig sein, Akteurshandeln in der Krisenkonjunktur und im davor herrschenden Kontext (diachron) zu vergleichen. Lässt sich im Zuge der Krise auf dieser Ebene eine Zäsur feststellen? Verändern sich Urteilmuster sowie Handlungs- und Entscheidungsformen oder bleiben sie stabil? Stellt sich ein neuer Managementstil ein? Werden Krisenstäbe gebildet und, wenn ja, wer nimmt daran teil? Wie gestalten sich etwa die horizontale Abstimmung zwischen den Ressorts und die vertikale Koordinierung zwischen den Staatsebenen? Bilden sich dabei neue Strukturen heraus?¹⁴ Wie werden alte Strukturen davon betroffen?

Zeitperspektive

Die Zukunft ist unendlich – und sie beginnt im nächsten Augenblick, daher ist bei jeder prospektiven Aussage eine einschränkende Zeitangabe unabdingbar. *Wird es nach Corona eine neue Weltordnung geben?* – wird zurzeit wiederholt in Interviews gefragt. Die Antwort sollte eigentlich lauten: Ja, sicher, irgendwann nach Corona bestimmt! Autorinnen und Autoren, die häufig auf den ausdrücklichen Bezug auf Zeiträume verzichten, gehen möglicherweise davon aus, dass sie mit ihrer Leserschaft denselben Zeithorizont teilen – tun sie das wirklich? Noch problematischer ist es, wenn wir als sprechende oder schreibende Fachpersonen uns selbst nicht darüber im Klaren sind, auf welcher Zeitperspektive die eigene Analyse bzw. prospektive Einschätzung basiert.

Wir sollten die Zeit viel ernster nehmen und zwar auf der doppelten Ebene der involvierten Akteure (erster Ordnung) einerseits und der wissenschaftlichen Analyse (zweiter Ordnung) andererseits. Ab wann darf man auf globaler Ebene eine Intensivierung des Isolationismus bzw. des Multilateralismus erwarten? An was für Zeiträume denken wir, wenn von einer veränderten Weltordnung nach Corona die Rede ist? Welcher Zeithorizont bedingt die Bewertungen und Entscheidungen der untersuchten involvierten Akteure? Und welchen Zeitraum berücksichtigen wir als untersuchende Personen, um auf unsere Bewertungen und zukunftsbezogenen Einschätzungen zu kommen? Stichhaltige Aussagen über nachhaltige Strukturentwicklungen setzen große Beobachtungszeiträume voraus und stehen in einem Spannungsverhältnis mit der Analyse hochdynamisch laufender Prozesse. Gegenwärtig werden in zahlreichen vorausschauenden Artikeln zur Corona-Krise zwei zentrale Zeitdimensionen vernachlässigt: die der involvierten Akteure sowie die der sozialwissenschaftlichen Betrachtung.

¹⁴ Institutionen, die in Krisenzeiten bzw. atypischen Konjunkturen entstehen, können diese (mit stabiler oder veränderter Aufgabestellung) überleben. Dies ist der Fall der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die heute eine der größten Förderbanken der Welt ist. Sie wurde im Jahr 1948 gegründet und hatte ursprünglich zur Aufgabe, mit dem Startkapital des *European Recovery Program* (Marshallplan) den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft zu finanzieren. Ein konträres Beispiel bildet die Treuhandanstalt (THA). Sie wurde im Zuge der deutschen Wiedervereinigung mit dem Ziel errichtet, die volkseigenen Betriebe der DDR nach den Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft zu privatisieren. Zum 1. Januar 1995 wurde die THA in Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) unbenannt; ihr Ende als Organisation leitete schließlich das Gesetz zur Abwicklung der BvS vom 1. Januar 2004 ein.

Gewichtung und Dynamik

Viele der Artikel, die sich mit den Folgen der Corona-Krise befassen, zeichnen sich durch eine statische und lineare Argumentation aus; die differenzierte Betrachtung von Akteuren und ihrem Handeln im Zeitablauf ist schwach ausgeprägt. Was die Akteure angeht, sind zum einen Pars-pro-toto-Fehlschlüsse zu problematisieren: Auf der Grundlage einiger weniger Fälle wird für die Gesamtheit (der Akteure) generalisiert. In den internationalen Beziehungen erhalten Großmächte und ressourcenreiche Organisationen, die ein höheres Gestaltungspotential besitzen, besondere Aufmerksamkeit. Doch die Weltordnung bzw. das internationale System umfasst mehr als nur diese Akteure, die – oft unausgesprochen – im Zentrum der prospektiven Aussagen stehen. Es ist evident, dass die außenpolitischen Entscheidungen Paraguays weniger prägend für die globale Ordnung sind als jene der USA. Jedoch ist häufig von der globalen Ordnung die Rede, während der Blick sich nur auf ein paar relevante Akteure des Systems richtet, die zudem bisweilen unerwähnt bleiben. Nicht weniger häufig wird auf zu erwartende dominante Tendenzen, wie Isolationismus oder Kooperation, hingewiesen, ohne aber zu spezifizieren, welche Akteure sie prägen sollen bzw. werden. Die Kritik gilt hier nicht der Konzentration auf relevante, systemtragende Akteure. Es ginge vielmehr darum, diese Fokussierung bewusst zu machen und offen zu legen sowie die Rolle unterschiedlicher Akteure – und ihrer Interaktionen – explizit zu bewerten und zu gewichten. Dies gilt für Analysen auf internationaler wie nationaler Ebene, von Regionen wie Politikfeldern.

Zum anderen kommt es bisweilen auch (umgekehrt) zu ökologischen Fehlschlüssen:¹⁵ Auf der Grundlage von Aggregatdaten (Makroebene), die Eigenschaften eines Kollektivs abbilden, wird auf Merkmale einzelner Akteure (Mikroebene) geschlossen. Wenn auf globaler Ebene Isolationismus das vorherrschende Interaktionsmuster darstellt, muss dies nicht heißen, dass es keine Staaten gibt, die internationale Kooperation pflegen. Es kann durchaus *pockets of cooperation* geben, auf die vielleicht forschende Aufmerksamkeit gerichtet werden sollte.

Was die Zeitdimension betrifft, wäre die erste Frage, ob wir die Krise (und ihre Folgen) als Zustand oder als Prozess begreifen. Und dieser Prozess kann aus mehreren, qualitativ unterschiedlichen Phasen bestehen, die nach stabilen oder veränderten Kriterien von den involvierten Akteuren bzw. den Sozialforschenden heterogen bewertet werden. Für ein gründlicheres Verständnis des sozialen Geschehens wäre es empfehlenswert, den Zeitfaktor nicht statisch, sondern möglichst dynamisch, im Ablauf aufzufassen. Dies würde zum Beispiel bedeuten, auf jene temporalen Aspekte intensiver zu achten, die Paul Pierson in seinem Buch »Politics in Time«¹⁶ behandelt: positive Rückkoppelung, Pfadabhängigkeit, Sequenzierung, *critical junctures* etc. Sie verweisen u.a. auf die Relevanz unterschiedlicher Zeitpunkte und Reihenfolgen, die prozesshafte Dimension von Sozialphänomenen und den Lernprozess politischer Akteure über die Zeit hinweg.

¹⁵ Das Adjektiv »ökologisch« steht hier für »kollektiv«. Der Fachbegriff »ökologischer Fehlschluss« geht auf die Stadtökologie der Chicagoer Schule zurück. Er wurde 1950 vom US-Statistiker William S. Robinson geprägt.

¹⁶ Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

Wohin steuert die Welt?

Die oben problematisierten Defizite, die bei vielen sozialwissenschaftlichen Analysen und Bewertungen der Folgen der Corona-Krise zu beobachten sind, sowie die daraus abgeleiteten Gütekriterien mögen für einige entmutigend wirken. Prospektive Einschätzungen, die wissenschaftlichen Anforderungen genügen sollen, sind voraussetzungsreich. Daher sollte die wissenschaftlich redliche Antwort auf die große Frage »Wohin steuert die Welt?« in den meisten Fällen lauten: »Ich weiß es nicht« – will man davon absehen, im Sinne offensichtlicher sozialer Kontingenz all die denkbaren, möglichen Entwicklungen und ihr Gegenteil aufzuzählen...

In diesem Sinne lautet mein sozialwissenschaftliches, wenn man will, konservatives Credo: Eine klar eingegrenzte sozialwissenschaftliche Aussage, die empirisch stimmt, ist gegenüber einer umfassenden Aussage, von der wir nicht wissen (können), ob sie richtig ist, zu bevorzugen. Gedankenspiele, gewagte Thesen und holistische Deutungen sind wichtige Bausteine der kreativen Phase sozialwissenschaftlichen Arbeitens, sollten aber m.E. lieber nicht veröffentlicht werden – oder in der Publikation als solche deutlich vermerkt werden.

Auf solidem Boden können wir aber Fragen geringerer Reichweite beantworten, die sich auf bestimmte Länder, Regionen, Organisationen, Politikfelder etc. beziehen. Aber selbst auf diesem Terrain sind wir natürlich nicht frei davon, zu Fehleinschätzungen zu kommen, wenn es darum geht, die langfristigen Folgen von Krisen – und diese zu einem dynamischen, komplexen Gesamtbild integriert – zu bewerten. In diesem Kontext wäre also zusammenfassend ratsam:

- phänomenologisch wie begrifflich zwischen der Krise als komplexem sozialpolitischem Problemzusammenhang und dem sie auslösenden Ereignis zu unterscheiden sowie bei deren Bewertung verklärende Superlative zu vermeiden und stattdessen Vergleichsmaßstäbe heranzuziehen und zu explizieren,
- methodisch wie diskursiv sorgfältig mit der Zurechnungsproblematik umzugehen und dabei die Auswirkungen des Krisenereignisses und die Auswirkungen des Krisenmanagement klar auseinanderzuhalten,
- beim Krisenmanagement zwischen direkt auf das Krisenphänomen bezogenen Maßnahmen erster Ordnung und Maßnahmen zweiter Ordnung zur Linderung der Nebenwirkungen der Maßnahmen erster Ordnung analytisch zu differenzieren,
- das zentrale (Krisen)Phänomen nach analytischen und theoretischen Kriterien einzuordnenden sowie zu untersuchen, wie relevante Akteure bzw. Gesellschaften die Krise deuten bzw. *framen*;
- bei der Bewertung der Auswirkungen der Krise zwischen Bereichen, Akteuren, Teilsystemen, Politikfeldern etc. deutlich zu unterscheiden (horizontale Differenzierung) sowie die Ebene der Wirkungsgabelung stärker in den Blick zu nehmen (vertikale Differenzierung), d.h. die Frage, wo die Weichen für konträre Entwicklungen liegen;
- unsere Ausgangs- und Wirkungshypothesen stets offen zu legen und insbesondere die analytische und theoretische Brücke zwischen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft zu stärken, d.h. die Wirkungsmechanismen bzw. jene Bedingungen unter die Lupe zu nehmen, die die eine oder andere Entwicklungsrichtung begünstigen;
- dabei sowohl die objektive, vorherrschende (chronische) Lage, die zusammen mit dem intervenierenden (akuten) Faktor eine spezifische Krisenkonstellation generiert, als auch die subjektive Perspektive der involvierten Akteure (deren Deutung der Krisensituation, Hypothesen, Schlussfolgerungen) zu beachten;
- Akteurshandeln vor und in der Krise miteinander zu vergleichen, um Veränderungen und Kontinuitäten in Urteilmustern, Entscheidungs- und Handlungsformen identifizieren zu können;

- die Zeitdimension der beteiligten Akteure (erster Ordnung) einzubeziehen sowie uns die Zeitdimension der Analyse (zweiter Ordnung) bewusst zu machen und zu explizieren;
- durch die Gewichtung von Faktoren bzw. Akteuren sowie eine dynamische Betrachtung und methodische Behandlung der Zeitdimension den statischen Charakter gängiger Analysen zu überwinden.

Diese Analysedimensionen und Kriterien zur Vorgehensweise sollten m.E. generell beim sozialwissenschaftlichen Arbeiten beachtet werden. Sie in Krisenzeiten noch einmal ins Gedächtnis zu rufen, kann aber dazu beitragen, dass unsere Analysen und Bewertungen valider, intersubjektiv nachvollziehbarer und daher nachprüfbarer werden. Das Wagnis der prospektiven Einschätzung in der Sozialwissenschaft birgt viele Risiken; sie uns erneut zu vergegenwärtigen, kann uns helfen, uns dagegen besser zu wappnen.

Dr. Claudia Zilla ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Amerika.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2020
Alle Rechte vorbehalten

Das Arbeitspapier gibt die Auffassung der Autorin wieder.

SWP
 Stiftung Wissenschaft und Politik
 Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
 10719 Berlin
 Telefon +49 30 880 07-0
 Fax +49 30 880 07-100
 www.swp-berlin.org
 swp@swp-berlin.org

doi: 10.18449/2020AP04