

Sonja Blum, Johanna Kuhlmann

Wir sind Helden. Sozialpolitische Maßnahmen und politische Kommunikation in der Corona-Pandemie

Zusammenfassung

Neben umfassenden Eindämmungsstrategien stellen sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen einen zentralen Bestandteil der staatlichen Reaktionen auf die Corona-Pandemie dar. In Zeiten umfassender Krisen ist das politische Krisenmanagement gefordert, eine „überzeugende Erzählung“ des zugrundeliegenden Problems und der gewählten Lösungen zu liefern. Die Policy-Forschung hat gezeigt, dass Narrativen und den darin enthaltenen sozialen Konstruktionen von (insbesondere: „verdienten“ und „unverdienten“) Zielgruppen bei der Reformkommunikation eine zentrale Rolle zukommt. Vor diesem Hintergrund analysiert der vorliegende Beitrag, welche Narrative in der Corona-Pandemie von politischen Entscheidungsträger*innen zur Begründung sozialpolitischer Reformen genutzt wurden. Analysiert werden dabei mit Deutschland und Österreich zwei traditionell konservative Wohlfahrtsstaaten sowie zwei sozialpolitische Felder (Arbeitsmarktpolitik, Familienpolitik). Die Narrativanalyse basiert auf einer systematischen Untersuchung der Regierungskommunikation auf Twitter während der „ersten Welle“ der Corona-Pandemie.

Schlagwörter: COVID-19; Sozialpolitik; Narrative; Zielgruppen; Twitter

Abstract

We are Heroes: Social Policies and Political Communication in the COVID-19 Pandemic

Next to encompassing containment strategies, social and economic policies have been crucial in national responses to the COVID-19 pandemic. In such times of severe crisis, crisis management is challenged to communicate a ‘compelling story’ of problems and chosen policy solutions. Policy research has shown that narratives – and their social constructions of (deserving and undeserving) target populations – play a key role in reform communication. Against this backdrop, this article analyses which policy narratives political decision-makers used to legitimise social policy reforms during the COVID-19 pandemic for two traditionally conservative welfare states (Germany, Austria) and two policy fields (labour market policy, family policy). It is based on a systematic analysis of political communication on Twitter during the pandemic’s ‘first wave’.

Keywords: COVID-19; Social policy; Narratives; Target populations; Twitter

1 Einleitung

Am 11. März 2020 wurde das neuartige Coronavirus bzw. die hierdurch ausgelöste Erkrankung COVID-19 von der Weltgesundheitsorganisation als Pandemie bewertet. Neben umfassenden Eindämmungsstrategien („Containment“) stellen – teils sehr umfas-

sende – sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen einen zentralen Bestandteil staatlicher Reaktionen auf diese Pandemie dar. In einer als existentiell wahrgenommenen Bedrohung mussten unter hohem Zeitdruck und Unsicherheit weitreichende Entscheidungen getroffen werden. In solchen Zeiten umfassender Krisen tritt die Bedeutung von Narrativen besonders hervor: “Effective crisis leadership cannot be brought about by simply ‘doing the right thing’ [...]. Leaders must manage the meaning-making process” (Boin, ‘t Hart, Stern & Sundelius, 2016, p. 79; Mintrom & O’Connor, 2020). „Meaning making“ wird somit zu einem wichtigen Bestandteil des politischen Krisenmanagements, bei dem es darum geht, eine „überzeugende Erzählung“ (Boin, ‘t Hart, Stern & Sundelius, 2016, p. 17) des zugrundeliegenden Problems und der gewählten Lösungen zu liefern. Hierbei haben sich Pandemien als politisch besonders herausfordernde Krisen (Flinders, 2020) und als „sense-making nightmare“ (Boin, McConnell & ‘t Hart, 2021, p. 20) erwiesen.

Zu einer Demokratie gehöre es, so Bundeskanzlerin Angela Merkel bei ihrer Fernsehansprache am 18. März 2020, dass „wir unser Handeln möglichst gut begründen und kommunizieren, damit es nachvollziehbar wird“ (Bundesregierung, 2020). Grundsätzlich sind die Anforderungen an Narrative in Krisenzeiten vielfältig (vgl. im Folgenden Boin, ‘t Hart, Stern & Sundelius, 2016; Boin, McConnell & ‘t Hart, 2021). Sie sollen eine verständliche und zumeist stark vereinfachende Krisendarstellung liefern und Orientierung in Zeiten großer Unsicherheit bieten. Sie sollen das Vertrauen in politische Entscheidungen stärken und Unterstützung und Verbindlichkeit für diese Entscheidungen in der Bevölkerung generieren. Sie sollen Empathie für diejenigen zeigen, die besonders unter der Krise zu leiden haben, d. h. sowohl Geschichten von „Held*innen“ als auch von Leidtragenden der Krise zeichnen. Schließlich sollen Narrative Hoffnung geben, dass die Krise – nicht zuletzt durch tatkräftiges Handeln der Regierung – überwunden werden kann. Narrativen kommt daher auch die grundsätzliche Funktion zu, „Sinnstiftung zu leisten [und] kollektive Ängste zu bewältigen“ (Gadinger & Michaelis, 2021, S. 80). In der Policy-Forschung sind sie in den letzten Jahren zunehmend in den Fokus gerückt (Stone, 2012; Gadinger, Jarzebski & Yildiz, 2014; Shanahan, Jones & McBeth, 2018).

Die Generierung und Nutzung von Narrativen als Teil der Regierungskommunikation stellt gerade in Krisenzeiten einen anspruchsvollen und nicht vollständig planbaren Aufgabenbereich politischen Handelns dar (Gadinger & Michaelis, 2021) – dies nicht zuletzt, da Regierungen nicht die einzigen Akteure sind, die „meaning-making“ betreiben, sondern sich auch gegenüber anderen Akteuren mit teils mächtigen anderen Narrativen durchsetzen müssen (Boin, McConnell & ‘t Hart, 2021, pp. 66-67). Auch in Krisenzeiten ist Politik somit ein Kampf um Bedeutung, der immer auch mit Machtansprüchen verbunden ist (ebd.).

Zunächst eine Gesundheitskrise, wirkt sich die Corona-Pandemie in zahlreichen politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Teilbereichen krisenhaft aus. In abstrahierter Form kann sie auch als „Solidaritätskrise“ verstanden werden, „a massive collection [sic] action challenge, as the great majority of people was not directly threatened by the disease but was asked or compelled to make sacrifices in order to suppress the virus“ (Boin, McConnell & ‘t Hart, 2021, S. 6; kritisch zu „Solidarität als Sicherheitsformel“ in der Corona-Pandemie Bonacker, 2020). Es lässt sich argumentieren, dass dieser „Solidaritätskrise“ politisch auch durch eine Verknüpfung von *Containment* und Sozialpolitik begegnet wurde. Tatsächlich ist der Kontext der Corona-Pandemie

insofern besonders, als dass Public-Health- und Sozialpolitik miteinander verknüpft wurden (Blum & Dobrotić, 2021). Dies zeigt sich vor allem in der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik: Durch die weitgehenden Einschränkungen des öffentlichen Lebens zur Pandemiebekämpfung konnten viele Menschen ihrer Arbeit nicht mehr nachgehen. Um den (z. T. infolgedessen) drohenden Arbeitsplatzverlust bzw. finanzielle Einbußen zu kompensieren, wurden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (z. B. zur Kurzarbeit) beschlossen. In der Familienpolitik stellte die Schließung von Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen einen „Entzug“ sozialpolitischer Dienstleistungen zur Pandemiebekämpfung dar. Familien wurden durch spezifische Maßnahmen vor Einkommensverlusten geschützt (vgl. Kap. 4.1).

Vor diesem Hintergrund analysiert der vorliegende Beitrag, welche Narrative in der Corona-Pandemie von politischen Entscheidungsträger*innen zur Begründung des sozialpolitischen Handelns und somit als Teil des „meaning-making“ genutzt wurden. Die erzählerischen Mittel zur Begründung der Eindämmungsmaßnahmen – wie „flatten the curve“ – haben bereits einige Beachtung gefunden (CORDIS, 2020; Gadinger & Michaelis, 2020). Eindrücklich zeigten sie sich bei Merkels Fernsehansprache, in der sie die zur Pandemiebekämpfung beschlossenen Einschränkungen erklärte und in der Bevölkerung um Verständnis und Mitarbeit warb, mithin einen „staatlich-appellativen Weg“ (Nullmeier, 2020) einschlug. Die Bedeutung des „meaning-making“ beschränkte sich aber keineswegs auf *Containment*- und *Public-Health*-Maßnahmen, sondern gilt ganz wesentlich auch für die (damit verknüpften) sozialpolitischen Maßnahmen (vgl. Kap. 2.2; für die Wirtschaftspolitik auch Sack, Fuchs & Roland in diesem Heft). Sozialpolitische Narrative in der Corona-Pandemie sind bislang jedoch kaum erforscht worden.

Von besonderem Interesse ist hierbei, auf welche Plots Erzähler*innen zurückgreifen, um sozialpolitische Maßnahmen zu begründen, und welche Charaktere in diesen Plots auftreten. Aufgrund des redistributiven Charakters von Sozialpolitik ist dabei von besonderer Relevanz, wie Zielgruppen der Leistungen in den Narrativen vorkommen: Als „Heldinnen des Alltags“ (Gadinger & Michaelis, 2021, S. 83), die belohnt werden müssen? Oder als Leidtragende der Krise, denen geholfen werden muss? Die Policy-Forschung hat gezeigt, dass Narrativen und den in ihnen enthaltenen sozialen Konstruktionen von Zielgruppen bei der Reformkommunikation eine zentrale Rolle zukommt (Schneider & Ingram, 1993; Stone, 2012; Blum & Kuhlmann, 2019). Dies zeigte sich bereits in der o. g. Fernsehansprache exemplarisch für die Arbeitsmarktpolitik:

„Für die Wirtschaft, die großen Unternehmen genau wie die kleinen Betriebe, für Geschäfte, Restaurants, Freiberufler ist es jetzt schon sehr schwer. Die nächsten Wochen werden noch schwerer. Ich versichere Ihnen: Die Bundesregierung tut alles, was sie kann, um die wirtschaftlichen Auswirkungen abzufedern – und vor allem um Arbeitsplätze zu bewahren. Wir können und werden alles einsetzen, was es braucht, um unseren Unternehmen und Arbeitnehmern durch diese schwere Prüfung zu helfen.“ (Bundesregierung, 2020)

Zur Beantwortung der Forschungsfrage kombinieren wir die Analytik des *Narrative Policy Framework* (NPF; Shanahan, Jones & McBeth, 2018) mit einer Typologie sozialpolitischer Narrative (Blum & Kuhlmann, 2019; Kuhlmann & Blum, 2021). Mit Deutschland und Österreich untersuchen wir zwei traditionell konservative Wohlfahrtsstaaten (Esping-Andersen, 1990) und mit der Arbeitsmarkt- und der Familienpolitik zwei Politikfelder, in denen umfassende sozialpolitische Maßnahmen in Reaktion auf die Corona-Pandemie verabschiedet wurden. Beide Felder sind miteinander ver-

knüpft, wenden sich jedoch tendenziell an unterschiedliche Zielgruppen, z. B. abhängig Beschäftigte, Solo-Selbstständige, Eltern, Kinder sowie auch neue, für die Corona-Pandemie spezifische Zielgruppen wie „systemrelevante Beschäftigte“. Diese Gruppen können durch Narrative unterschiedlich konstruiert werden und unterschiedliche Charaktere einnehmen (vgl. Kapitel 2). Deutschland sowie Österreich konnten in den letzten Jahren ein „Nulldefizit“ erreichen und weisen einen traditionell „starken Sozialstaat“ auf, der sich jetzt in der Krise bewähre (BMAS_Mai_11; Kurz_März_84). Die gemeinsame Sprache macht die verwendeten Narrative und sprachlichen Mittel (z. B. Metaphern) zwischen beiden Ländern zudem gut vergleichbar. Angesichts dieser ähnlichen Bedingungen sollen in der Analyse eventuelle Unterschiede zwischen den Reformnarrativen identifiziert und die verwendeten Konzepte spezifiziert werden. Die Narrativanalyse basiert auf einer umfassenden und systematischen Analyse der Regierungskommunikation auf Twitter während der „ersten Welle“ der Corona-Pandemie.

Der folgende Abschnitt führt in die theoretischen Grundlagen zu Narrativen und die Konstruktion von Zielgruppen (sozial-)politischer Maßnahmen ein. Kapitel 3 erläutert die methodischen Grundlagen der Analyse. Der vierte Abschnitt skizziert überblicksartig die zentralen arbeitsmarkt- und familienpolitischen Maßnahmen in beiden Ländern und präsentiert die Ergebnisse der Narrativanalyse. Kapitel 5 fasst zentrale Ergebnisse zusammen und blickt auf mögliche Forschungsperspektiven.

2 Theoretische Grundlagen der Narrativanalyse

Das Forschungsinteresse dieses Beitrags konzentriert sich auf eine systematische Analyse der narrativen Plots und Charakterdarstellungen, die zur Begründung staatlicher Corona-Maßnahmen genutzt wurden. Als theoretischer Zugang bietet sich daher zunächst das *Narrative Policy Framework* (NPF) an, das vier wesentliche Strukturelemente für die Analyse narrativer Strukturen etabliert hat (Shanahan, Jones & McBeth, 2018; Mintrom & O'Connor, 2020):

- *Setting*: Dieses Element bezieht sich auf den generellen Kontext und kann verschiedene Aspekte beinhalten, z. B. den zeitlichen und geographischen Kontext sowie sozio-ökonomische Bedingungen.
- *Charaktere*: Hier hat sich eine Unterscheidung etabliert nach „Held*innen“, die ein Policy-Problem lösen, „Schurk*innen“, die ein Policy-Problem verursachen, und „Opfern“, die Leidtragende des Policy-Problems sind. Entscheidend für die Zuschreibung zu einem Charakter ist dabei nicht, ob diese Einheit tatsächlich menschlich handeln kann, sondern ob der Einheit eine solche Handlungsfähigkeit erzählerisch zugeschrieben wird. Somit kann dieses narrative Element sowohl Personen als auch Personifikationen umfassen (Shanahan, Jones & McBeth, 2018).
- *Moral*: Hiermit ist zumeist eine bestimmte Policy-Lösung gemeint.
- *Plot*: Hierüber werden konkrete Ereignisse und Handlungen der Charaktere innerhalb eines bestimmten Settings miteinander verbunden.

Da von der NPF-Forschung für ein „Narrativ“ die Minimaldefinition aufgestellt wurde, mindestens eine Figur und einen Policy-Bezug¹ aufzuweisen (Shanahan, Jones & McBeth, 2018), kommt Charakteren innerhalb von Narrativen eine hervorgehobene Bedeutung zu. Mit Blick auf den spezifischen Kontext, der sich aus dem redistributiven

Charakter von Sozialpolitik für Zielgruppenkonstruktionen ergibt, ist es allerdings sinnvoll, sozialpolitische Narrative näher zu konzeptualisieren.

Eine zentrale Funktion sozialpolitischer Narrative besteht darin, die (Nicht-)Gewährung von Leistungen für verschiedene Gruppen zu legitimieren. In einem früheren Artikel (Blum & Kuhlmann, 2019) haben wir zwei verschiedene sozialpolitische Expansionsnarrative² danach unterschieden, welche Zielgruppen (Schneider & Ingram, 1993) diese in den Vordergrund rücken. Im Sinne der NPF-Komponenten handelt es sich hier um zwei verschiedene Plots, nämlich: *Giving-to-give-* und *Giving-to-promote-*Narrative. Der Beitrag nutzt diese Unterscheidung, um zu untersuchen, welche Legitimationsstrategien im Zuge der sozialpolitischen Expansionsmaßnahmen in der Corona-Krise – v. a. mit Blick auf gewählte Plots und Charakterkonstruktionen – verwendet wurden.

- *Giving-to-give-*Narrative: Sie schreiben bestimmten Gruppen verdiente sozialpolitische Leistungen im Sinne einer Anerkennung (primär vergangener oder gegenwärtiger) gesellschaftlicher Leistungen zu (Blum & Kuhlmann, 2019, p. 347). Wenn (v. a. in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen) expansive Sozialreformen stattfinden, so kann argumentiert werden, dass sie sich an Gruppen richten, die über eine gewisse Macht verfügen – etwa weil sie eine starke Wählergruppe repräsentieren (z. B. Mittelschicht, Rentner*innen) –, dass diese Gruppen aber auch ein positives Bild in der Öffentlichkeit haben, sodass sie als „verdient“ angesehen werden (Schneider & Ingram, 1993). Zentrale Charaktere innerhalb von *Giving-to-give-*Narrativen sind somit „Begünstigte“ (*advantaged*; Schneider & Ingram, 1993), d. h. positiv konstruierte und mächtige Gruppen.
- *Giving-to-promote-*Narrative³: Sie legitimieren sozialpolitische Leistungen nicht als Anerkennung einer bereits erfolgten Leistung, sondern als Investition in die Zukunft, als Befähigung zu zukünftigem Handeln. Eine solche Befähigung kann beispielsweise durch den Ausbau von Qualifizierungs- und Weiterbildungsangeboten oder von Kinderbetreuungs- und Pflegeeinrichtungen erreicht werden. *Giving-to-promote-*Narrative können auch eine produktivistische Dimension aufweisen, wenn expansive sozialpolitische Reformen zur Stärkung von „Humankapital“ und ökonomischem Wachstum beitragen sollen. Die Gruppe, die in diesen Narrativen im Fokus steht, ist primär die der „Bedürftigen“ (*dependents*, Schneider & Ingram, 1993), die als verdient, aber politisch schwach angesehen wird (z. B. Kinder, arme Familien) und deren Förderung auf breiten gesellschaftlichen Konsens trifft.

Vor diesem Hintergrund kann z. B. empirisch gefragt werden, ob die in den *Giving-to-give-*Narrativen dominante Gruppe der „Begünstigten“ erzählerisch als „Held*innen“ konzipiert wird, deren (Lebens-)Leistungen finanziell anerkannt werden soll, oder als durch Wechselfälle des Lebens zu „Opfern“ gewordene Gruppe, die gerade aufgrund ihrer Lebensleistung unterstützt werden müsse. Ebenso kann die in den *Giving-to-promote-*Narrativen dominante Gruppe der „Bedürftigen“ in Narrativen entweder als „Opfer“ auftreten, das durch sozialpolitische Leistungen befähigt werden soll, oder als „Held*innen“ – nun aber eher im Sinne von „Underdogs“ –, die weiterer Unterstützung bedürfen.

3 Methodik

Neben den (dominierenden) quantitativen Verfahren wurden auch qualitative Zugänge für NPF-Analysen etabliert (Gray & Jones, 2016), innerhalb derer wir diese Studie verorten. Als Untersuchungszeitraum wurden die Monate März bis Juni 2020 gewählt, da dies einen abgeschlossenen Zyklus der „ersten Welle“ der COVID-19-Pandemie und entsprechender politischer Maßnahmen darstellt.⁴ Da hier die von politischen Entscheidungsträger*innen genutzten Narrative zur Begründung der sozialpolitischen Corona-Maßnahmen im Fokus stehen, bleiben konkurrierende Narrative, die von anderen Akteur*innen genutzt werden, außerhalb des Betrachtungswinkels.

Mit Blick auf die Datenerhebung bietet es sich an, die politische Krisenkommunikation in möglichst direkter Form zu untersuchen, d. h. nicht in gefilterter Form, wie z. B. in Tageszeitungen (zum Folgenden auch Kuhlmann & Blum, 2021). Frühere NPF-Studien haben dabei demonstriert, dass Narrative auch in kurzen Social-Media-Beiträgen in all ihren Wesenskomponenten konstruiert werden können – oder wie es Melissa Merry (2016) im Titel ihres Artikels argumentiert: „in 140 characters or less“. Da zudem unseres Wissens nach noch keine NPF-Analysen anhand von Twitter-Daten für die Untersuchungsfälle existieren, haben wir eine Inhaltsanalyse von Social-Media-Daten des Mikroblogging-Dienstes Twitter durchgeführt. Ein Pretest zum Vergleich mit dem sozialen Netzwerk Facebook, welches längere Beiträge erlaubt, hatte zuvor keine auffälligen Unterschiede im Hinblick auf Narrative ergeben (s. u.).

Um die sozialpolitischen Reaktionen in der Familien- und Arbeitsmarktpolitik sowie die zur Kontextualisierung wichtigen Containment-Maßnahmen abdecken zu können, wurden für Deutschland die Profile der zuständigen Fachministerien (Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS); Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)) und für Österreich das Facebook-Profil der damaligen Arbeits- und Familienministerin Christine Aschbacher einbezogen sowie diejenigen des Bundeskanzlers Sebastian Kurz bzw. für Deutschland des Regierungssprechers Steffen Seibert (Merkel verfügt über kein eigenes Twitter-Profil). Entscheidendes Kriterium für den Einbezug individueller bzw. institutioneller Accounts war, worüber die politische Kommunikation der Maßnahmen erfolgte. Für Deutschland waren dies nach einer vorausgehenden Prüfung die ministeriellen Accounts, während die individuellen Accounts (Hubertus Heil bzw. Franziska Giffey) eher personenbezogene Tweets enthielten (z. B. über wahrgenommene Termine). In Österreich hingegen verfügten weder Aschbacher noch das Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend über ein Twitter-Profil.⁵ Daher wurde hier auf Facebook-Posts zurückgegriffen, über die auch die politische Kommunikation erfolgte. Ein Test-Vergleich der Twitter- und Facebook-Posts des BMAS sowie von Kurz für den Monat April hatten zuvor keine deutlichen Unterschiede gezeigt. Mit Blick auf die übergreifenden Krisenerzählungen ist das Twitter-Profil von Kurz zentral (ca. 477.750 Follower im Mai 2021); in Deutschland entspricht dieser Kommunikationsfunktion das Profil von Regierungssprecher Seibert (ca. 1.002.500 Follower im Mai 2021).

Alle Tweets wurden manuell extrahiert und in je eine Textdatei pro Akteur und Monat überführt. Ein Tweet stellte hierbei je eine Analyseeinheit dar. In einem ersten Durchgang wurde markiert, ob der jeweilige Tweet die Minimaldefinition eines Narrativs erfüllt (in unserem Fall einen Bezug zur Corona-Pandemie sowie einen Charakter enthält).⁶ Die so entsprechend als Narrativ markierten Tweets stellen unsere Datenbasis

dar; sie wurden pro Monat durchnummeriert und werden entsprechend zitiert (z. B. wäre „Kurz_April_1“ der erste von Kurz im April gesendete Tweet) (*Tabelle 1*).

Tabelle 1: Datenbasis (1.3.-30.6.2020)

	Deutschland	Österreich	Insgesamt
Erzähler*in (Twitter-Profil)	@steffenseibert @BMAS_Bund @BMFSFJ	@sebastiankurz Christine Aschbacher (Facebook)	
Narrative	n=289	n=265	n=554
Codierungen	n=2.033	n=2.063	n=4.096

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Kodierschema wurde auf theoretischer Grundlage entlang der Strukturelemente von Policy-Narrativen gebildet (*Tabelle 4*, Anhang). Entsprechende Unterkategorien entstanden in einem iterativen Prozess aus dem empirischen Material heraus. Für Codierung und Auswertung diente das Programm MaxQDA. Um subjektive Einflüsse auszugleichen, wurden Verfahren der *Investigator Triangulation* genutzt (Flick, 2019): Zu Beginn wurden Narrative sowohl gemeinsam per Videokonferenz als auch unabhängig voneinander codiert und anschließend diskutiert, um die Inter-Coder-Reliabilität zu erhöhen und das Kategoriensystem zu verfeinern. Im Anschluss war Coder 1 für die deutschen, Coder 2 für die österreichischen Daten zuständig. Abschließend wurde ein Test zur Inter-Coder-Reliabilität für ca. 10% des gesamten Datenmaterials durchgeführt, indem die @BMFSFJ-Narrative für den Monat April (n=50) von beiden Codern unabhängig voneinander codiert wurden. Diese Überprüfung der Inter-Coder-Reliabilität wies einen sehr guten Wert von 83,63% Übereinstimmung aus (Kappa=0.83).

4 Sozialpolitische Maßnahmen und ihre Erzählung

4.1 Überblick: Sozialpolitische Maßnahmen in der „ersten Welle“ der Corona-Pandemie

Dieser Abschnitt wirft ein Schlaglicht auf die zentralen sozialpolitischen Regelungen, die im Untersuchungszeitraum eingeführt wurden, um die Folgen der Pandemie(-maßnahmen) abzufedern. Mit Blick auf die Containment-Maßnahmen finden wir in beiden Ländern ab Mitte März „harte“ Lockdowns. Dabei galten in Österreich im Vergleich zu Deutschland strengere Ausgangsbeschränkungen, während es nur eine *Teilschließung* von Kitas/Schulen gab, d. h. berufstätige Eltern ohne Alternative behielten „auf dem Papier“⁷ eine Betreuungsoption. *Abbildung 1* gibt einen Überblick über die in beiden Ländern ergriffenen zentralen arbeitsmarkt- und familienpolitischen Maßnahmen im Zeitverlauf.

Abbildung 1: Zentrale sozialpolitische Gesetze und Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik während der „ersten Welle“ der Corona-Pandemie

Deutschland

13.3.2020 Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld (Kurzarbeit)	27.3.2020 Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket) (Kurzarbeit; vereinfachter Zugang Grundsicherung; Notfall-KiZ)	27.3.2020 Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (Lohnfortzahlung)	20.5.2020 Gesetz zu sozialen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie (Sozialschutz-Paket II) (kurzarbeit) Gesetz für Maßnahmen im Elterngeld aus Anlass der COVID-19-Pandemie (Elterngeld)	12.6.2020 Programm „Überbrückungshilfe für kleine und mittelständische Unternehmen, die ihren Geschäftsbetrieb im Zuge der Corona-Krise ganz oder zu wesentlichen Teilen einstellen müssen“ (Überbrückungshilfe)	29.6.2020 Zweites Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Zweites Corona-Steuerhilfegesetz) (Kinderbonus)
---	--	---	--	---	---

März

Juli

15.3.2020 Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über die Errichtung des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds (COVID-19-FondSG) (...) erlassen sowie (...) das Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz geändert werden (COVID-19 Gesetz) (Corona-Kurzarbeit) (Sonderbetreuungszeit)	21.3.2020 Bundesgesetz, mit dem (...) und ein Bundesgesetz über die Errichtung eines Härtefallfonds (Härtefallfondsgesetz) erlassen werden (2. COVID-19-Gesetz) (Härtefallfonds)	3.4.2020 Bundesgesetz, mit dem das (...) und ein Bundesgesetz über die Errichtung eines Härtefallfonds (...) geändert (...) werden (3. COVID-19-Gesetz) (Fixkostenzuschuss)	5.5.2020 Bundesgesetz, mit dem das (...) Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (...) geändert werden (6. COVID-19-Gesetz); dann näher definiert per Richtlinie (Corona-Familienlastenausgleich)	8.7.2020 Bundesgesetz, mit dem (...) das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (...) geändert werden (Kinderbonus)
---	---	--	--	---

Österreich

Quelle: Eigene Darstellung; basierend auf: <http://dipbt.bundestag.de>; <http://www.parlament.gv.at/>.

Grundsätzlich lassen sich ähnliche sozialpolitische Instrumente feststellen, deren Ausgestaltung im Detail allerdings unterschiedlich ausfällt: So setzen beide Länder für die Gruppe der abhängig Beschäftigten v. a. auf einen Ausbau der Kurzarbeiterregelungen (Schulten & Müller, 2020). In Österreich ist in den Kurzarbeiterregelungen zudem ein solidarisches Element enthalten, indem Beschäftigte mit geringeren Einkommen prozentual mehr Kurzarbeitergeld erhalten. Für Solo-Selbstständige lässt sich ebenfalls eine ähnliche Struktur der Hilfen feststellen, die aus Fixkostenzuschüssen und Hilfen zum Lebensunterhalt besteht, wobei letztere in Deutschland über die Grundsicherung für Arbeitsuchende beantragt werden, in Österreich über den Härtefallfonds. Für Familien finden wir in beiden Ländern pauschale – unterschiedlich hohe – Kinderboni sowie zusätzliche Geldleistungen für einkommensschwache Familien (Deutschland: Notfall-Kinderzuschlag; Österreich: Corona-Familienhärteausgleich). In Deutschland gab es bei einer Vollschießung der Kitas/Schulen Lohnfortzahlungen über das Infektionsschutzgesetz, in Österreich bei einer Teilschießung weniger weitreichende Regelungen zu möglichem Sonderurlaub.

4.2 Narrative Muster

Da der Schwerpunkt des Beitrags auf einer qualitativen Narrativanalyse liegt (vgl. Kapitel 4.3), dienen im Folgenden einfache deskriptive Statistiken dazu, vorab zentrale Muster zu identifizieren, die sich im Hinblick auf die narrativen Strukturen ergeben und die dann einer tiefergehenden Analyse unterzogen werden können. Das verwendete Kategorienschema erlaubt eine solche quantitative Analyse der identifizierten Narrative (n=554) und ihrer Strukturelemente.

Blickt man zunächst auf die von den Narrativen fokussierten *Settings* (die hier häufig Policy-Problemen entsprechen), so dominiert in beiden Ländern (v. a. in Österreich) wenig überraschend die Pandemieeindämmung („Containment“) als Herausforderung. Unter den spezifisch sozialpolitischen Problemsettings treten für das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik die Settings „Arbeitslosigkeit“ sowie „wirtschaftliche Situation“, für das Politikfeld Familienpolitik das Setting „Vereinbarkeit Beruf-Familie“ hervor. Vereinbarkeitsprobleme und finanzieller Unterstützungsbedarf werden in Deutschland häufiger thematisiert, während in den österreichischen Narrativen die wirtschaftliche Situation stärker als Problem hervortritt (*Tabelle 5*, Anhang). Ähnlich zeigt sich bei den hervorgehobenen Policy-Lösungen (*Moral*) eine Dominanz der Containment-Maßnahmen, in Österreich dabei stärker als in Deutschland.⁸ Als spezifische sozialpolitische Maßnahme wird „Kurzarbeit“ häufig genannt. Länderunterschiede ergeben sich im Hinblick auf familienpolitische Lösungen: Hier dominiert in Deutschland der Lohnersatz für Eltern. In Deutschland taucht zudem die Lösung „Grundeinkommen“ häufiger auf als in Österreich (*Tabelle 5*, Anhang).

Bei den genannten Trends ist zu beachten, dass ein hoher Anteil der codierten Narrative zwar den (wichtigen) Containment-Kontext, nicht aber die uns hier im Kern interessierenden sozialpolitischen Narrative betrifft. Daher wurden im Folgenden gezielte Auswertungen vorgenommen, die zunächst – in *Tabelle 2* – die differenzierten Plots (Abschnitt 2) für die verschiedenen Politikfelder, Erzähler*innen und im Ländervergleich betrachten.

Mit Blick auf Länderunterschiede fällt auf, dass unter den sozialpolitischen Expansionsnarrativen in Deutschland *Giving-to-give* (n=67) häufiger zu finden ist als *Giving-*

to-promote (n=44), wohingegen in Österreich die *Giving-to-promote*- (n=63) vor den *Giving-to-give*-Plots (n=31) dominieren (Tabelle 2, nach Erzähler*innen). Weitere Unterschiede lassen sich bezüglich der Verwendung dieser Narrative für verschiedene Politikfelder und durch verschiedene Erzähler*innen feststellen. Zunächst finden sich für die Familienpolitik in Österreich insgesamt deutlich weniger Narrative (n=26) als für die Arbeitsmarktpolitik (n=104), während sich für Deutschland eine leichte Mehrheit familienpolitischer Narrative (n=70) gegenüber arbeitsmarktpolitischen Narrativen (n=56) feststellen lässt. In der Arbeitsmarktpolitik besteht eine klare Dominanz von *Giving-to-promote*- (n=81) gegenüber *Giving-to-give*-Narrativen (n=31). Im Ländervergleich differenziert sich dieses Bild noch aus: Während in Österreich in der Arbeitsmarktpolitik klar *Giving-to-promote*-Narrative dominieren (n=56; *Giving-to-give*: n=12), sind diese in Deutschland nur etwas häufiger (n=25) zu finden als *Giving-to-give*-Plots (n=19). In der Familienpolitik dominieren in beiden Ländern *Giving-to-give*-klar gegenüber *Giving-to-promote*-Narrativen.

Tabelle 2: Verwendung der Plots nach Politikfeldern und durch Erzähler*innen (Anzahl)⁹

	Giving-to-give	Giving-to-promote	Andere	Insgesamt
Plots nach Politikfeldern				
Containment				
Deutschland	–	–	58	58
Österreich	–	5	99	104
Arbeitsmarkt				
Deutschland	19	25	12	56
Österreich	12	56	36	104
Familie/Kinder				
Deutschland	31	3	36	70
Österreich	13	5	8	26
Wohlfahrt				
Deutschland	16	11	5	32
Österreich	4	–	–	4
Gesundheit				
Deutschland	–	–	12	12
Österreich	–	2	18	20
Andere				
Deutschland	6	7	42	55
Österreich	4	3	14	21
Plots nach Erzähler*innen				
@steffenseibert	7	10	69	86
@BMAS_Bund	31	30	22	83
@BMFSFJ	29	4	65	98
Deutschland	67	44	156	267
@sebastiankurz	12	21	118	151
Aschbacher	19	42	29	90
Österreich	31	63	147	241
Insgesamt	98	107	303	508

Quelle: Eigene Datenauswertung; für die Politikfelder weicht die Gesamtzahl leicht nach oben ab, da manche Plots mehreren Politikfeldern zuzuordnen sind. „Andere“ umfasst die Legitimation von Containment-Maßnahmen und Maßnahmen der Gesundheitspolitik, die im Rahmen der Analyse ebenfalls systematisch erhoben wurden und an anderer Stelle (Kuhlmann & Blum, 2021) für den deutschen Fall vertieft werden.

Beim genaueren Blick auf die Struktur der *Giving-to-give*- und *Giving-to-promote*-Narrative sind zunächst die Charaktere sowie deren Vorkommen und spezifische Ausgestaltung interessant (Tabelle 3). Schurk*innen werden in diesen Plots selten thematisiert (n=18); im Wesentlichen tritt hier das Coronavirus als Schurke auf. Unter den Held*innen (n=214) wird erwartbar die „Regierung und Verwaltung“ mehrheitlich als Heldin beschrieben (n=135), die sich eines Problems annimmt und ggf. eine Lösung erzielt (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2016). Ein verwandter Held ist der „Wohlfahrtsstaat“ (n=36): In Österreich taucht er fast ausschließlich im *Giving-to-promote*-Plot auf; in Deutschland hingegen ausgewogener auch in *Giving-to-give*-Plots.

Tabelle 3: Charaktere und Plots (Anzahl)

	Giving-to-give		Giving-to-promote		Andere		Insgesamt	
	D	Ö	D	Ö	D	Ö	D	Ö
Held*innen	67	27	51	69	124	133	242	229
Regierung/Verwaltung („Wir“)	47	20	30	38	52	58	129	116
Bevölkerung („Ihr“)	-	1	2	1	41	38	43	40
Wohlfahrtsstaat	11	1	9	15	5		25	16
Systemrelevante Beschäftigte	4	2	3	6	3	2	10	10
Arbeitgeber*innen/Betriebe	2	-	1	7	2	7	5	14
Arbeitnehmer*innen	3	-	2	1	4	1	9	2
Containment-Policies	-	-	-	-	-	13	-	13
Familien	-	-	1	-	1	-	2	-
Andere		3	3	1	16	14	19	18
Schurk*innen	6	4	4	4	22	24	32	32
Coronavirus	3	4	4	3	14	16	21	23
Desinformation	-	-	-	-	3	3	3	3
Mächtige Contender	2	-	-	-	2	-	4	-
Corona-Regelbrecher	-	-	-	-	2	3	2	3
Superspreader	1	-	-	-	1	-	2	-
Andere	-	-	-	1	-	2	-	3
Opfer	53	27	24	40	71	37	148	104
Familien	27	10	2	3	14	6	43	19
Von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte	10	3	10	15	4	2	24	20
Bevölkerung („Ihr“)	8	1	3	3	9	2	20	6
Arbeitgeber*innen/Betriebe	-	3	3	11	-	3	3	17
Kinder/Jugendliche	3	-	-	2	12	1	15	3
COVID-Risikogruppen	-	2	-	-	6	9	6	11
Ältere	-	-	-	-	6	9	6	9
Wirtschaft	-	1	3	4	1	2	4	7
Opfer häusl. Gewalt	1	-	-		8	-	9	-
Arbeitslose	-	3	-	2		2	-	7
Andere	4	4	3	-	11	1	18	5

Quelle: Eigene Datenauswertung; Leichte Abweichungen von der Gesamtzahl der Plots ergeben sich dadurch, dass in manchen Narrativen mehrere Charaktere auftreten.

Sozialpolitische Zielgruppen treten in beiden Narrativen primär als „Opfer“ auf (n=144). Hier zeigen sich interessante Unterschiede im Ländervergleich: In Deutschland dominiert in den *Giving-to-give*-Narrativen die Gruppe der Familien (n=27). Darüber hinaus lassen sich in beiden Plots gleichermaßen auch von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte als wichtige Gruppe identifizieren (n=20; *Giving-to-give*: n=10; *Giving-to-promote*: n=10). In Österreich ist die Konstruktion von Familien als Opfer seltener (n=13), aber auch dort dominieren für Familien *Giving-to-give*-Plots (n=10; *Giving-to-promote*: n=3). Von Arbeitslosigkeit Bedrohte kommen hingegen in Österreich häufiger in *Giving-to-promote*- (n=15) als in *Giving-to-give*-Narrativen (n=3) vor; darüber hinaus wird die Gruppe der Arbeitslosen als Opfer konstruiert (n=5), die in Narrativen in Deutschland vollständig abwesend ist. Häufig werden zudem Arbeitgeber*innen in Österreich als Opfer konstruiert; überwiegend in *Giving-to-promote*-Narrativen (n=11; *Giving-to-give*: n=3).

4.3 Narrativanalyse

Insgesamt lassen sich verschiedene Phasen der Pandemieentwicklung, politischer Reaktionen und deren politischer Kommunikation unterscheiden. Durch die skizzierte Verknüpfung von Pandemiebekämpfung und Sozialpolitik ergibt sich für den Zeitraum März bis Juni 2020 ein besonderes Set von Narrativen zur Maßnahmenlegitimation, die in unterschiedlichen Phasen prominent wurden: In Phase I dominierten Narrative, die Einschränkungen des öffentlichen Lebens im Sinne der Pandemiebekämpfung legitimieren sollten. In Phase II verstärkten sich die o. g. sozialpolitischen Expansionsnarrative (*Giving-to-give*; *Giving-to-promote*), z. T. als Kompensation und damit auch Legitimation der durch die Containment-Maßnahmen erlittenen „sozialen Härten“. In Phase III gewannen im Zuge der schrittweisen Aussetzung von Containment-Maßnahmen Narrative an Relevanz, deren Fokus auf der Bedeutung von Lockerungen für die wirtschaftliche/gesellschaftliche Entwicklung oder notwendigen Bedingungen (z. B. Schutzmaßnahmen) solcher Lockerungen lag. Im Fokus dieses Beitrags steht die Regierungskommunikation der verabschiedeten sozialpolitischen Maßnahmen in der zweiten Phase.

Deutschland

Am 11. März schwört Merkel die Bevölkerung auf die bevorstehenden Härten der Pandemie ein: „Wir müssen alle Kräfte einsetzen, alle notwendigen Maßnahmen ergreifen. Unsere Solidarität, unsere Vernunft, unser Herz füreinander sind auf die Probe gestellt.“ (Seibert_März_11). Während Merkel sonst nicht gerade für ihren emotionalen Kommunikationsstil bekannt ist (Masch & Gabriel, 2020), schlägt sie als Erzählerin in der Corona-Pandemie durchaus emotionale Töne an, wovon auch Merkels o. g. Fernsehansprache Ausdruck war. Früh werden dabei die sozialpolitischen Maßnahmen kommuniziert als Beitrag dazu, dass die Corona-Pandemie eine „Herausforderung [ist], die Deutschland stemmen kann“ (BMAS_März_72).

Eine besondere Rolle kommt dabei dem Instrument der Kurzarbeit zu, die mehrfach als „Brücke über die Krise“ (BMAS_März_41; BMAS_Mai_11) bezeichnet wird und viele Stellen „rettet“ (Seibert_Juni_6), also selbst zur Heldin wird. Viele solcher Narrative verknüpfen das Instrument der Kurzarbeit dabei mit der Regierung bzw. dem Wohlfahrtsstaat als Held*innen, die Arbeitsplätze erhalten:

„Mit #Kurzarbeit haben wir eine starke, stabile Brücke über diesen wirtschaftlichen Abgrund gebaut, um Millionen von Arbeitsplätzen zu retten. Es ist ein Zeichen der Stärke unseres deutschen Sozialstaats, dass wir das leisten können.“ (BMAS_Mai_11)

Der Fokus auf die Sicherung von Arbeitsplätzen verortet die Kurzarbeit als Lösung im *Giving-to-promote-Narrativ*. Betriebe sollen in „voller Teamstärke“ (BMAS_März_139) erhalten bleiben, um nach der Pandemie „gemeinsam wieder durchstarten“ (BMAS_März_143) zu können. Dies wird auch deutlich im Zusammenhang mit dem Sozialschutzpaket II im Mai:

„Die Veränderungen der Regeln für #Kurzarbeit (Höhe & Zuverdienst) sind sozial geboten & auch ökonomisch sinnvoll: Wir leisten damit jetzt einen Beitrag zur Sicherung von Kaufkraft in Deutschland. Das sichert Nachfrage & hilft der Wirtschaft.“ (BMAS_Mai_12).

In solchen narrativen Konstruktionen wird deutlich, dass die Zielgruppen von Kurzarbeit eben nicht ausschließlich Arbeitnehmer*innen sind, die vor Arbeitslosigkeit bewahrt werden sollen, was einem *Giving-to-give-Narrativ* entspricht (z. B.: „Mit den erleichterten Regeln für #Kurzarbeitergeld schützen wir Arbeitnehmer*innen während #COVID19 vor Arbeitslosigkeit.“, BMAS_März_28). Die Kurzarbeit wird gleichermaßen als Instrument zu Sicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes legitimiert.

Giving-to-give-Narrative tauchen besonders prominent im Zusammenhang mit der Verabschiedung des ersten Sozialschutzpaketes Ende März auf. Man wolle „den Menschen auch in der Krise Sicherheit geben und sie unterstützen“ (BMAS_März_82) und dabei „schnell und unbürokratisch“ (BMAS_März_83) helfen: „Gerade in schwierigen Zeiten können sich alle Bürger*innen auf den Sozialstaat verlassen.“ (BMAS_März_83). Deutlich erkennbar wird hier erneut die Heldenkonstruktion in Bezug auf den Sozialstaat, der „für alle da [ist]“ (BMAS_März_136) und die Regierung, die „kämpft“ (s. o.) und dabei „die Menschen“ nicht vergisst. Adressiert wird dabei neben den abhängig Beschäftigten auch die Gruppe der nicht-abhängig Beschäftigten, die ebenfalls als Leistungsträgerin und Heldin konstruiert wird, die nun als Opfer der Pandemie Unterstützung erhalten müsse: „Besonders hart trifft es Kleinunternehmer*innen und Selbstständige, die sonst dafür sorgen, dass unser Land funktioniert.“ (BMAS_März_78) Vereinzelt finden sich zudem *Giving-to-give-Narrative* im Hinblick auf die Gruppe der systemrelevanten Beschäftigten, die an anderer Stelle als neue Sozialfigur der Pandemie charakterisiert worden sind (Moser & Schlechtriemen, 2021). Als „Held*innen des Alltags“ (BMAS_März_123) verdiene diese Gruppe langfristig höhere Löhne.

„Leistungsträger sind auch jene, die jetzt an der Supermarkt-Kasse sitzen, die in Krankenhäusern Zusatzschichten schieben oder weiterhin unseren Müll entsorgen. Wir müssen uns bewusst machen, was Menschen da jeden Tag leisten – mitunter zu sehr geringen Löhnen.“ (BMAS_März_123)

Aus erzähltheoretischer Perspektive besonders interessant ist das onomatopoetische „Wumms“, das im Zusammenhang mit dem Konjunkturpaket im Juni insbesondere von Finanzminister Olaf Scholz als Erzähler bemüht wurde. Auch Familienministerin Giffey greift dies auf, wenn sie ankündigt, dass das Konjunkturpaket einen „echten familienpolitischen Wumms“ (BMFSFJ_Juni_44) beinhalte. Anstelle kleinteiliger Darstellungen zum Konjunkturpaket soll dieser Begriff das Bild einer hemdsärmeligen, tatkräftigen Regierung evozieren – wenngleich sprachlich abgeschwächer als Scholz' martialesches „Bazooka“ (Scholz, 2020) zu Beginn der Pandemie. Erzählerisch werden

die sozialpolitischen Maßnahmen des Konjunkturpakets vor allem in *Giving-to-promote*-Narrativen bedeutsam, welche die Bedeutung des Konjunkturpaketes für die wirtschaftliche Entwicklung in den Vordergrund rücken. Partiiell werden diese aber auch mit *Giving-to-give*-Narrativen verknüpft:

„Das geplante #Konjunkturpaket soll Bürger*innen nicht nur vor akutem Schaden bewahr[en]. Es geht auch darum, #Arbeitsmarkt und #Wirtschaft sozial gerecht und nachhaltig in Schwung zu bringen.“ (BMAS_Juni_8)

Während in der Arbeitsmarktpolitik also – abhängig von den verschiedenen sozialpolitischen Lösungen – sowohl *Giving-to-give*- als auch *Giving-to-promote*-Narrative auftauchen, dominieren in der Familienpolitik *Giving-to-give*-Narrative deutlich. Diese konstruieren Familien als Opfer der Krise, die von der Regierung „nicht allein gelassen“ (BMFSFJ_März_40) und deren Interessen „nicht vernachlässigt werden“ (BMFSFJ_April_57) dürften. Finanzielle Unterstützungsleistungen dominieren die *Giving-to-give*-Narrative, wie das folgende Narrativ zum Notfall-Kindergeldzuschlag zeigt:

„Viele Eltern verdienen wegen der #CoronaPandemie weniger und können nicht mehr für die ganze Familie sorgen. Um die finanziellen Folgen abzumildern, haben wir den #NotfallKiZ gestartet.“ (BMFSFJ_April_7)

Wichtig sind neben dem Lohnersatz für Eltern mit Betreuungspflichten Anpassungen des Elterngeldes, „Deutschland bekannteste und beliebteste #Familienleistung“ (BMFSFJ_April_87), die – so tweetet das BMFSFJ im April ganze sechs Mal – in der Pandemie „krisenfest“ gemacht werde (z. B. BMFSFJ_April_103) und auf die man sich auch in der Pandemie „verlassen“ könne (BMFSFJ_April_91), wodurch das Elterngeld ähnlich wie die Kurzarbeit in der Arbeitsmarktpolitik narrativ als Heldin konstruiert wird. In den Fällen, in denen *Giving-to-promote*-Narrative in der Familienpolitik auftauchen, beziehen sie sich überwiegend auf die Kinderbetreuung und damit auch auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Interessanterweise – und möglicherweise dem konservativen Charakter des deutschen Sozialstaats geschuldet – rücken in diesem Zusammenhang partiell auch Mütter als Zielgruppen familienpolitischer Maßnahmen ins Zentrum, da es vor allem sie seien, „die alles am Laufen halten“ (BMFSFJ_Mai_30). Auch im Zusammenhang mit dem Konjunkturpaket unterstreicht das Ministerium nicht nur den Nutzen für Familien, sondern auch für Frauen: „Branchen, in denen sie besonders häufig arbeiten, werden gestärkt – aber auch das Unternehmertum von Frauen und die #Vereinbarkeit von Familie und Beruf.“ (BMFSFJ_Juni_31)

Österreich

Aufgrund der Nähe zu Italien sowie früher erster Fälle kommuniziert Kanzler Kurz bereits ab Anfang März intensiv zu COVID-19 – zur Vorbereitung „auf alle Szenarien“ (Kurz_März_7) und zu Eindämmungsmaßnahmen (Kurz_März_13), die er später als im internationalen Vergleich früh und erfolgreich beschreibt (Kurz_April_46). Ein erstes sozialpolitisches Narrativ tweetet Kurz am 4. März:

„Sollte es schwerwiegendere Fälle geben, können wir das System der Kurzarbeit anbieten, mit dem wir in herausfordernden Zeiten gute Erfahrungen gemacht haben. Unser Ziel ist klar: Wir wollen Betriebe bestmöglich unterstützen & Arbeitsplätze in Österreich halten.“ (SK_März_9)

Ähnlich wie im deutschen Fall wird die Kurzarbeit hier als Lösung angekündigt, welche die Regierung als Heldin bereithalte. Der Einsatz der Kurzarbeit wird dabei nicht

primär als Unterstützung für von Arbeitslosigkeit bedrohte Menschen beschrieben, sondern dient im Sinne eines *Giving-to-promote* wirtschaftlicher Unterstützung und Arbeitsplatzsicherung. Dieses Narrativ zieht sich in ähnlicher Form fort; häufig treten dann in einem grundsätzlich gleichbleibenden Handlungsstrang andere Held*innen und Opfer auf, zudem kommen später in Form der Konjunkturmaßnahmen neue Lösungen hinzu. Zwei sprachliche Mittel sind hierbei kennzeichnend, wobei das erste im folgenden Tweet von Kurz gut zum Ausdruck kommt:

„Wir haben als Bundesregierung entschieden, 38 Milliarden Euro in die Hand zu nehmen. Unser Zugang ist klar: Koste es, was es wolle! Wir werden alles tun, was notwendig ist, um Arbeitsplätze zu schützen & den Wirtschaftsstandort Österreich gut durch diese Krise zu führen.“ (Kurz_April_8)

Der hyperbolische Ausdruck „Koste es, was es wolle“ (z. T. auch „alles Menschenmögliche“; Kurz_März_84) soll die höchste Kraftanstrengung der Regierung verdeutlichen. Den Bogen hierzu schlägt der Ausdruck, mit vereinten Kräften kämpfe man „um jeden Arbeitsplatz in Österreich“ (Aschbacher_Juni_4). Der Ausdruck des „Kämpfens“ verstärkt das Heldinnenbild, während die individuelle Adressierung („jeder Arbeitsplatz“) als Ausdruck der Empathie interpretiert werden kann. Von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte treten dementsprechend als Opfer auf. Damit zusammenhängend finden sich v. a. im März/April viele Narrative, in denen Arbeitgeber*innen aufgerufen werden, die „angebotene“ Lösung zu nutzen und mitzutragen („Kurzarbeit vor Kündigung“, z. B. Aschbacher_März_29). Später erweitert sich die Darstellung der Kurzarbeit partiell von einer Lösung hin zur Heldin selbst, die Arbeitsplätze gesichert habe. Häufig wird dies mit der Nennung von Zahlen als sprachlichem Mittel verbunden:

„Durch die #CoronaKurzarbeit konnten bisher über 600.000 Arbeitsplätze in [Flagge Österreich] gesichert werden. Wir als Bundesregierung werden weiterhin alles Mögliche tun, um für jeden die Inanspruchnahme der Corona-Kurzarbeit zu gewährleisten, damit auch nach der Krise mit dem gewohnten Team durchgestartet werden kann.“ (CA_April_29)

Das mehrfach gewählte Bild des „Durchstartens“ nach der Krise entspricht dem Charakter des *Giving-to-promote*. Hingegen finden sich *Giving-to-give*-Narrative in Österreich insbesondere in der Arbeitsmarktpolitik deutlich seltener als in Deutschland. Zum Teil sind sie – wenn sie verwendet werden – auf bestimmte Branchen oder Betriebe bezogen, die dann als Opfer auftreten. Etwa wird betont, die Situation sei „für ganz besonders betroffene Branchen wie Reiseveranstalter, Gastronomie & Tourismus hart“ (Kurz_Mai_26; auch Kurz_Juni_29). Obgleich des wirtschaftlichen Kontextes identifizieren wir hier insofern einen *Giving-to-give*-Plot, als dass kein direkter Bezug zu einem hiermit verknüpften Ziel (z. B. „wirtschaftliches Durchstarten“) hergestellt wird, sondern die Opferdarstellung dominiert. Ein weiteres *Giving-to-give*-Narrativ findet sich mit Blick auf die Bonuszahlungen für Beschäftigte im Lebensmittelhandel:

„Es ist ein starkes Zeichen der Lebensmittelketten, Mitarbeiterinnen & Mitarbeiter, die täglich die Versorgung in #Österreich sicherstellen, mit Bonuszahlungen zu belohnen. Für uns ist daher klar, dass dieser Bonus komplett steuerfrei gestellt werden muss.“ (Kurz_März_105)

Wie in Deutschland treten „systemrelevante Beschäftigte“ hier als besonders verdiente Corona-Krisenheld*innen auf; ggf. ließen sich auch die Lebensmittelketten und die Regierung als „Nebenheld*innen“ erkennen. Weitere *Giving-to-give*-Narrative finden sich für die Arbeitsmarktpolitik nur vereinzelt.

Wie in der quantitativen Analyse beschrieben, dominieren in der Familienpolitik hingegen *Giving-to-give*-Plots. Zudem ist der o. g. Kontext wichtig, dass die österreichischen Kitas und Schulen für berufstätige Eltern ohne Alternative „auf dem Papier“ (Blum & Dobrotić, 2021) geöffnet blieben. Es wird daher Mitte März vielmehr als „Ziel“ beschrieben, „dass so viele Kinder wie möglich Zuhause betreut werden“ (Aschbacher_März_17). Die Betriebe werden dafür aufgefordert, „Sonderbetreuungszeit“ zu gewähren und dafür ein Drittel der Lohnkosten durch den Staat rückerstattet zu bekommen; diese „Lösung“ wird aber – wohl angesichts ihres nicht-verbindlichen und wenig generösen Charakters – in den Narrativen wenig thematisiert. Lösungen, die stattdessen für die als verdient und stark belastet konstruierten Familien hervorgehoben werden, sind z. B. Familienberatungsstellen (Aschbacher_März_50) wie auch Solidarität und Durchhaltevermögen:

„Auch in Krisenzeiten dürfen wir als Eltern nicht den Anspruch an uns haben, allzu perfekt zu sein. Seien wir nicht zu streng mit uns selbst und erinnern uns täglich daran, was alles gut gelaufen ist. Wenn die Krise vorbei ist – und sie wird mit Sicherheit vorbei gehen – kann man auch stolz sein, dass wir diese Zeit #gemeinsam mit unseren Kindern geschafft haben.“ (Aschbacher_März_52)

Hierbei werden auch bestimmte rhetorische Mittel eingesetzt, z. B. indem die Ministerin beschreibt, „als Mutter von drei Kindern“ (Aschbacher_März_39) verstehe sie die Doppelbelastung gut. Auch wenn die Opferdarstellung überwiegt, finden sich vereinzelt auch Held*innendarstellungen von Familien, z. B. wenn es zu einem Tweet zum Muttertag heißt: „In den letzten Wochen waren die Mütter in den Familien die Alltagsheldinnen, die für Zusammenhalt und Stabilität gesorgt haben, um diese Zeit so gut zu meistern.“ (Aschbacher_Mai_16)

Ab Mitte April tritt zum Setting der Vereinbarkeit das Problem des finanziellen Unterstützungsbedarfs von Familien hinzu, die in der Pandemie Einkommenseinbußen erleiden müssen. Dies wird mit den entsprechenden Expansionsmaßnahmen (v. a. Corona-Familienhärtefonds) verknüpft.

„Die Coronakrise stellt besonders Familien mit Kindern vor große Herausforderungen. Zur alltäglichen Belastung kommen oft auch finanzielle Nöte und Unsicherheiten – und genau da wollen wir als Bundesregierung unterstützen. Wir lassen niemanden zurück und helfen dort, wo es sinnvoll und notwendig ist.“ (Aschbacher_April_22)

„Familien mit Kindern“ werden hier über die Schlagworte „Not“ und „Unsicherheit“ als Opfer konstruiert, denen die Regierung als Heldin beistehe. Häufig wird in anderen Tweets betont, diese Familien seien „durch die Krise unverschuldet in Not geraten“ (Aschbacher_April_20) – was zumindest implizit als Leerstelle von einem „verschuldet in Not“ geraten abgrenzt (z. B. durch Konstruktion von Arbeitslosen als „unverdiente“ Gruppe; Blum & Kuhlmann, 2019). Der rhetorisch hyperbolische Charakter der o. g. „Lösung“ – nämlich das „Wir lassen niemanden zurück“ – ist dabei durchaus ähnlich zum Motiv der Kurzarbeit, um „jeden einzelnen Arbeitsplatz“ zu kämpfen. Während sich beide Narrative in ihrem Plot unterscheiden, teilen sie die Bezugnahme auf einen starken, fürsorgenden Sozialstaat.

5 Fazit

Wie die Analyse gezeigt hat, werden in der Kommunikation der sozialpolitischen Pandemiemaßnahmen in Deutschland und Österreich zahlreiche Konstruktionen erkennbar, die bestimmte Bevölkerungsgruppen über *Giving-to-give*- und *Giving-to-promote*-Narrative als „verdient“ darstellen. In den Narrativen werden diese Gruppen im Kontext von Maßnahmen zur Abfederung der sozialen und wirtschaftlichen Krisenfolgen konstruiert. Die Narrativanalyse demonstriert dabei Parallelen zwischen beiden Ländern, die bis in einzelne Ausdrücke und Bilder hineinreichen. Bindet man die genutzten Krisenerzählungen zurück an ihre Funktionen, Ängste zu reduzieren (Gadinger & Michaelis, 2021) sowie Akzeptanz und Verbindlichkeit für getroffene Maßnahmen zu erzeugen (Boin, McConnell & 't Hart, 2021), so lassen sie sich für die hier untersuchte „erste Welle“ der Pandemie durchaus als erfolgreich einordnen¹⁰ (so, zumindest für die frühe Phase, auch Gadinger & Michaelis, 2021). Dies muss auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass durch die Verknüpfung von Containment-Maßnahmen und sozialpolitischen Maßnahmen potenziell die Legitimation für erstere in der Bevölkerung gestärkt wird. Die Analyse bekräftigt, dass die Narrative der sozialpolitischen Maßnahmen dabei von zentraler Bedeutung für das „meaning making“ in der Krise insgesamt waren: So wurden *Giving-to-give*-Narrative genutzt, um Leidtragenden der Krise und auch der Containment-Maßnahmen selbst Unterstützung zuzusichern (z. B. über Kinderboni); *Giving-to-promote*-Narrative wiederum sollten Hoffnung auf eine „gute (wirtschaftliche) Zukunft“ (z. B. über Kurzarbeit) erzeugen.

Die leicht technisch anmutende Erhebung narrativer Strukturelemente mithilfe des NPF-Rahmens soll dabei nicht im Nebeneinander einzelner Plots verbleiben, sondern vielmehr demonstrieren, wie sich ein übergeordnetes Krisennarrativ mosaikstückhaft zusammensetzt und grundsätzlich gleichbleibende Handlungsstränge auf verschiedene Kontexte angewendet werden. In beiden Ländern wurde eine handlungsfähige Regierung, die „niemanden zurücklasse“, sowie teilweise auch der damit verbundene starke, fürsorgliche Sozialstaat als Held*in konstruiert. Sprachlich steht hierfür der – ursprünglich auf den ehemaligen EZB-Chef Mario Draghi während der Eurokrise – zurückgehende Ausdruck des „Was auch immer es kostet“ (*Whatever it takes*) (Tageschau, 2014). Von beiden Regierungen wurde betont, um „jeden einzelnen Arbeitsplatz“ zu kämpfen, um – auch hier wird dasselbe Bild gewählt – nach der Krise „mit dem gewohnten Team wieder durchzustarten“. Es handelt sich also hier gewissermaßen um ein Meta-Narrativ des „Wir sind Helden“, das sich in den einzelnen Plots widerspiegelt – wobei sich das „Wir“ auf die Erzähler*innen (d. h. die Regierung) und den Sozialstaat bezieht, aber auch die Bevölkerung in ein „Wir“ des gemeinsamen Handelns einbezieht. Gehandelt wird solidarisch für Opfer der Krise, während die Erzählung (mit Ausnahme des Coronavirus) nur wenige Schurk*innen kennt.

Im Detail zeigen sich zwischen Deutschland und Österreich aber auch deutliche narrative Unterschiede: Während *Giving-to-give*-Narrative in Deutschland politikfeldübergreifend prominent sind, sind sie in Österreich in der Arbeitsmarktpolitik deutlich geringer ausgeprägt. In Deutschland liegt ein stärkerer Fokus auf der materiellen Unterstützung der Leidtragenden der Pandemie; in den österreichischen Narrativen rückt der Erhalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stärker in den Fokus. Fraglos richten politische Akteur*innen ihre Krisenmaßnahmen und damit einhergehend auch die Kommunikation dieser Maßnahmen nicht ausschließlich danach aus, Vertrauen zu

stärken und Zusammenhalt zu beschwören, um als Gesellschaft gemeinsam die Krise zu meistern (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2016; Boin, McConnell & 't Hart, 2021). So mag es auch auf eine Orientierung an potenziellen Wählergruppen hindeuten, dass sich in Österreich (mit konservativer Arbeits- und Familienministerin) eine Fokussierung auf Unterstützung für Arbeitgeber*innen beobachten lässt, während vom sozialdemokratischen Arbeitsminister Heil in Deutschland „verdiente“ Arbeitnehmer*innen hervorgehoben werden. Dies ließe sich in zukünftiger Forschung weiter ergründen. Der Blick auf die Konstruktion von Gruppen – insbesondere als „verdiente“ oder „unverdiente“ Adressat*innen politischer Entscheidungen – ergänzt somit etablierte politikwissenschaftliche Annahmen in Bezug auf variierende Machtressourcen von Gruppen (siehe auch Schneider & Ingram, 1993).

Narrative „Leerstellen“ weisen gleichsam indirekt darauf hin, welche Gruppen *nicht* als zentrale sozialpolitische Zielgruppen adressiert wurden und – zumindest im Kontext der untersuchten Regierungskommunikation – unerwähnt und somit quasi „unsichtbar“ blieben, wie z. B. migrantische Arbeitnehmer*innen (Harris, Römer & Henninger, 2020) oder Obdachlose. Dazu gehören auch Künstler*innen oder Studierende als verdiente, aber politisch schwache Gruppen, die wiederholt das geltende Unterstützungsangebot als unzureichend kritisiert haben.

Insgesamt zeigt die Analyse eine Vielzahl „verdienter“ Gruppen, die in der Krise sozialpolitische Leistungen erhalten. Dabei scheinen die sozialpolitischen Corona-Narrative quer zu üblichen Mustern und Annahmen zu liegen: So wird in theoretisch-konzeptioneller Hinsicht davon ausgegangen, dass als verdient angesehene, aber politisch schwache Gruppen (*dependents*) wie z. B. Familien und Kinder eher über *Giving-to-promote*-Narrative adressiert werden, während sich für als verdient angesehene, politisch starke Gruppen (*advantaged*) wie z. B. Rentner*innen primär *Giving-to-give*-Narrative finden (Blum & Kuhlmann, 2019; Schneider & Ingram, 1993). Unsere Analyse zeigt nun andere Muster, was damit erklärt werden kann, dass sich Zielgruppenkonstruktionen krisenbedingt umkehren können. Während die Familienpolitik in „normalen“ Zeiten als Paradebeispiel für sozialinvestive Policies und entsprechende *Giving-to-promote*-Narrative gilt (Blum & Kuhlmann, 2019), verliert sie mit der Schließung der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen diesen Charakter; Familien und Kinder treten in Narrativen beinahe ausschließlich als Opfer auf, die (materielle und psychologische) Unterstützung verdienen (*Giving-to-give*). Arbeitgeber*innen und Betriebe – häufig¹¹ als „verdient“ konstruiert – brauchen in der Krise Hilfe, um zur wirtschaftlichen Stärke zurückzufinden (*Giving-to-promote*). Und nicht zuletzt gibt es spezifische Corona-Held*innen (z. B. Pflegekräfte, Beschäftigte im Lebensmittelhandel), deren Krisenleistung honoriert werden soll (*Giving-to-give*) – wobei es eine andere Frage ist, ob diese Honorierung tatsächlich erfolgt.

Eine nächste Phase der Pandemiebearbeitung konzentriert sich auch auf die Frage, wer in Zukunft für die Kosten der Pandemie und ihre sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen aufkommen solle. In diesem Zuge steht zu erwarten, dass klassische sozialpolitische Rückbaunarrative (Blum & Kuhlmann, 2019) an Bedeutung gewinnen werden. Auch die darin enthaltenen Zielgruppenkonstruktionen dürften sich (z. T. zurück) verschieben und der Konstruktion von „Schurk*innen“ (z. B. „gut durch die Krise gekommene Wohlhabende“; „zahlungsunwillige Bundesländer“) eine gesteigerte Bedeutung zukommen.

Anmerkungen

- 1 Der Policy-Bezug betrifft nicht notwendigerweise nur konkrete Policies, sondern z. B. auch Problem-beschreibungen, die mit einer Policy-Formulierung zusammenhängen. Die NPF-Minimaldefinition impliziert, dass es auch Narrative ohne Plot geben kann.
- 2 Daneben gibt es Narrative sozialpolitischen Rückbaus (Blum & Kuhlmann, 2019), die für den Unter-suchungskontext irrelevant sind und daher nicht behandelt werden (vgl. aber Kapitel 5).
- 3 In Blum und Kuhlmann (2019) sprechen wir von *Giving-to-shape*-Narrativen. Wir verwenden nun al-lerdings den Begriff „promote“, der u. E. die Zielrichtung eines Förderns hin zu positiver Entwicklung besser greifen kann.
- 4 Ab September 2020 zeigten sich in europäischen Ländern steigende Inzidenzwerte und neue Gegen-maßnahmen („zweite Welle“). Nach einer Prüfung des Datenmaterials für Juli/August wurden diese Monate nicht in die Analyse einbezogen, da sich durch die temporäre Entspannung kaum neue Maß-nahmen und ergiebige Narrative zeigten.
- 5 Dies entspricht früheren Ergebnissen zur wenig verbreiteten Twitter-Nutzung österreichischer Politi-ker*innen (Dolezal, 2015).
- 6 Dabei wurden Retweets ausgeschlossen.
- 7 De facto wurde diese stark demotiviert und kaum genutzt (Blum & Dobrotić, 2021).
- 8 Zur Untergliederung der Containment-Maßnahmen orientieren wir uns an den Policy-Indikatoren C1 bis C8 des *Oxford Stringency Index* (<https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>); zudem wurden Subcodes für reine Appelle vergeben sowie zu „Con-tainment allgemein“, wenn mehrere Typen angesprochen waren.
- 9 Zu beachten ist, dass wir für das BMFSFJ und BMAS zwei getrennte Accounts untersucht haben, wäh-rend Aschbacher für beide Ressorts zuständig war.
- 10 Für die „zweite Welle“ ab dem Herbst 2020 lässt sich wiederum für beide Länder beobachten, dass ei-ne solche glaubwürdige, Legitimität schaffende Krisenerzählung zunehmend nicht gelang.
- 11 Zumindest gilt das für die klein- und mittelständischen Betriebe, während große Konzerne regelmäßig als unverdient konstruiert werden.

Danksagung

Dieser Beitrag hat von Anregungen und Kommentaren zu früheren Versionen sehr pro-fitiert, wir bedanken uns bei Kathrin Loer, Renate Reiter, Annette Elisabeth Töller und den beiden anonymen Gutacher*innen. Unser Dank gilt Daniel Rasch für seine Hilfe beim Lösen eines kniffligen MaxQDA-Problems sowie Stephan Cordes, Artur Eibauer und Robin-Michel van Parijs für ihre Unterstützung bei der Datenerhebung. Die For-schung von Johanna Kuhlmann wurde gefördert durch die Deutsche Forschungsge-meinschaft (DFG) – Projektnummer 374666841 – SFB 1342.

Literatur

- Blum, Sonja & Dobrotić, Ivana (2021). Childcare-Policy Responses in the COVID-19 Pandemic: Un-packing Cross-Country Variation. *European Societies*, 23 (1), 545-63.
<https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1831572>.
- Blum, Sonja & Kuhlmann, Johanna (2019). Stories of How to Give or Take – Towards a Typology of Social Policy Reform Narratives. *Policy and Society*, 38 (3), 339-355.
<https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1657607>.
- Boin, Arjen, McConnell, Allan & 't Hart, Paul (2021). *Governing the Pandemic. The Politics of Nav-igating a Mega-Crisis*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt (2016). *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure* (2. Aufl.). Cambridge: Cambridge University Press.

- Bonacker, Thorsten (2020). *Solidarität als Sicherheitsformel. Ein Beitrag zur Reihe „Sicherheit in der Krise“*. Soziopolis. Verfügbar unter: <https://www.sociopolis.de/solidaritaet-als-sicherheitsformel.html> [21. Mai 2021].
- Bundesregierung (2020). *Fernsehansprache von Bundeskanzlerin Angela Merkel*. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/fernsehansprache-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-1732134> [17. November 2020].
- CORDIS (2020). Trending Science: Why Has ‘Flatten the Curve’ Become the Public Health Mantra in the Global Fight Against Coronavirus? Verfügbar unter: <https://cordis.europa.eu/article/id/415751-flatten-curve> [7. Mai 2021].
- Dolezal, Martin (2015). Online Campaigning by Austrian Political Candidates: Determinants of Using Personal Websites, Facebook, and Twitter. *Policy & Internet*, 7 (1), 103-119. <https://doi.org/10.1002/poi3.83>.
- Esping-Andersen, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Flick, Uwe (2019). Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. In Nina Baur & Jörg Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (2. Aufl.) (S. 473-487). Wiesbaden: Springer VS.
- Flinders, Matthew (2020). Gotcha! Coronavirus, Crisis, and the Politics of Blame Game. *Political Insight*, 11 (2), 22-25. <https://doi.org/10.1177/2041905820933371>.
- Gadinger, Frank & Michaelis, Philipp (2021). Narrative als Form kollektiver Sinnstiftung: Schwieriges Erzählen in Zeiten großer Ungewissheit. In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 79-90). Frankfurt/New York: Campus.
- Gadinger, Frank, Jarzebski, Sebastian & Yildiz, Taylan (2014). Politische Narrative. Konturen einer politikwissenschaftlichen Erzähltheorie. In Dies. (Hrsg.), *Politische Narrative. Konzepte – Analysen – Forschungspraxis* (S. 3-38). Wiesbaden: Springer VS.
- Gray, Garry & Jones, Michael D. (2016). A Qualitative Narrative Policy Framework? Examining the Policy Narratives of US Campaign Finance Regulatory Reform. *Public Policy and Administration*, 31 (3), 193-220. <https://doi.org/10.1177/0952076715623356>.
- Harris, Eloisa, Römer, Friederike & Henninger, Jakob (2020). *Covid-19 and Migrant Workers' Social Rights*. Verfügbar unter: <https://www.socialeurope.eu/covid-19-and-migrant-workers-social-rights> [1. Dezember 2020].
- Kuhlmann, Johanna & Blum, Sonja (2021). Narrative Plots for Regulatory, Distributive, and Redistributive Policies. *European Policy Analysis*, 7 (S2), 276-302. <https://doi.org/10.1002/epa2.1127>.
- Masch, Lena & Gabriel, Oskar W. (2020). How Emotional Displays of Political Leaders Shape Citizen Attitudes: The Case of German Chancellor Angela Merkel. *German Politics*, 29 (2), 158-179. <https://doi.org/10.1080/09644008.2019.1657096>.
- Merry, Melissa (2016). Constructing Policy Narratives in 140 Characters or Less: The Case of Gun Policy Organizations. *Policy Studies Journal*, 44 (4), 373-395. <https://doi.org/10.1111/psj.12142>.
- Mintrom, Michael & O'Connor, Ruby (2020). The Importance of Policy Narrative: Effective Government Responses to Covid-19. *Policy Design & Practice*, 3 (3), 205-227. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1813358>.
- Moser, Sebastian & Schlechtriemen, Tobias (2021). Sozialfiguren der Corona-Pandemie. Digitales Kolloquium „Soziologische Perspektiven auf die Corona-Pandemie“. Verfügbar unter: <https://coronasozioologie.blog.wzb.eu/podcast/sebastian-moser-und-tobias-schlechtriemen-sozialfiguren-der-corona-pandemie/> [27. Mai 2021].
- Nullmeier, Frank (2020). Covid-19-Pandemie und soziale Freiheit. *Zeitschrift für Politische Theorie*, 11 (1), 127-154. <https://doi.org/10.3224/zpth.v11i1.13>.
- Sack, Detlef, Roland, Aanor & Fuchs, Sebastian (2021). Vom Lockdown in die Staatsbeteiligung? Wirtschaftspolitik in der Covid-19 Pandemie. *dms – der moderne staat*, 14 (2), 264-283. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.15>.

- Schneider, Anne & Ingram, Helen (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review*, 87 (2), 334-347.
<https://doi.org/10.2307/2939044>.
- Scholz, Olaf (2020). „Ich kämpfe um jeden Job“ – Olaf Scholz im Interview mit dem Tagesspiegel. 11.05.2020. Verfügbar unter:
<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Interviews/2020/2020-05-10-Tagesspiegel.html> [27. Mai 2021].
- Schulten, Thorsten & Müller, Torsten (2020). Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise. Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa. *Policy Brief WSI* 38, 04/2020. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Shanahan, Elisabeth A., Jones, Michael D. & McBeth, Mark K. (2018). How to Conduct a Narrative Policy Framework Study. *The Social Science Journal*, 55 (3), 332-345.
<https://doi.org/10.1016/j.soscij.2017.12.002>.
- Stone, Deborah (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (3. Aufl.). New York: W.W. Norton & Company.
- Tagesschau (2014). Draghis historische Rede am 26. Juli 2012. Drei Wörter, die den Euro retteten. Verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/eurorettung-100.html> [30. August 2021].

Anschrift der Autorinnen:

Dr. Sonja Blum, FernUniversität in Hagen, Institut für Politikwissenschaft, Lehrgebiet Politikfeldanalyse & Umweltpolitik, E-Mail: sonja.blum@fernuni-hagen.de.

Dr. Johanna Kuhlmann, Universität Bremen, SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, E-Mail: johanna.kuhlmann@uni-bremen.de.

Anhang

Tabelle 4: Kodierschema

Codes	Sub-Codes
Politikfeld	Containment; Arbeitsmarkt; Familie/Kinder; Gesundheit; Wohlfahrt; Andere
Setting / Problem	Coronakrise (unspezifisch); Containment; finanzieller Unterstützungsbedarf; Versorgung (Lebensmittel etc.); Bildung; Vereinbarkeit Familie-Beruf; Gesundheit; Löhne/Arbeitsbedingungen; Wirtschaftliche Lage; Arbeitslosigkeit/Beschäftigung; Grundrechte; Andere
Moral / Lösung	Impfung; wirtschaftliche Stimuli; Kindergeld/Familienbeihilfe; Kurzarbeit; Sonderurlaub/Lohnersatz Eltern; bessere Löhne und Arbeitsbedingungen; Containment (10 Unterkategorien); Grundeinkommen; „Unterstützung“ (unspezifisch); Beratung und Information; Durchhaltevermögen/Moral; Medizinische Versorgung; Solidarität und Zusammenhalt; Andere
Charakter: Held*in	Bevölkerung („Ihr“); Regierung/Verwaltung („Wir“); systemrelevante Beschäftigte; Wohlfahrtsstaat; Containment-Policies; Familien; Arbeitgeber*innen/Betriebe; Arbeitnehmer*innen; Andere
Charakter: Schurk*in	Coronavirus; Corona-Regelbrecher; Mächtige Contender; Superspreader; Desinformation; Andere
Charakter: Opfer	COVID-19-Risikogruppen; Ältere; von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte; Arbeitgeber*innen/Betriebe; Bevölkerung („Ihr“); Familien; Wirtschaft; Kinder/Jugendliche; Opfer häuslicher Gewalt; Arbeitslose; Andere
Plot	<i>Giving-to-give</i> ; <i>Giving-to-promote</i> ; Andere
Sprache	Zahlen; Hyperbolische Figur; Persönliche Note; Ausrufesatz; Symbol; Emotionale Sprache

Anmerkung: Weitere Kategorien des Kodierschemas (Kuhlmann & Blum, 2021) spielten für diesen Beitrag keine Rolle.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 5: Settings und Moral (Anzahl)

Setting (Probleme)	D	A	Moral (Lösungen)	D	A
Containment	59	198	Containment-Maßnahmen, davon v.a.	68	110
			- Containment allgemein	19	51
			- Appelle (Abstand etc.)	37	26
			- Kita-/Schulschließungen	10	12
Arbeitslosigkeit/Beschäftigung	47	73	Solidarität und Zusammenhalt	39	44
Finanzieller Unterstützungsbedarf	47	9	Grundeinkommen	36	10
Vereinbarkeit Familie-Beruf	42	21	„Unterstützung“ (unspezifisch)	35	22
Corona-Krise (unspezifisch)	35	18	Beratung und Information	26	12
Wirtschaftliche Lage	14	71	Kurzarbeit	23	35
Gesundheit	13	23	Sonderurlaub/Lohnersatz Eltern	17	5
Bildung	4	3	wirtschaftliche Stimuli	17	6
Löhne und Arbeitsbedingungen	4	3	Bessere Löhne und Arbeitsbedingungen	14	6
Grundrechte	3	9	Durchhaltevermögen/Moral	7	18
Versorgung (Lebensmittel etc.)	1	12	Kindergeld/Familienbeihilfe	6	3
Andere	55	9	Medizinische Versorgung	–	7
			Impfung	5	2
			Andere	29	36

Quelle: Eigene Datenauswertung.