

Expertise externer Sachverständiger
für die Regierungskommission „Pandemievorsorge“
des Landes Sachsen-Anhalt:

„Mit Maß und Mitte“?
**Vergleichende Analyse der Regelungen in ausgewählten
Politikbereichen während der COVID-19 Pandemie
2020-2022**

Dr. Iris Reus

Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
iris.reus@ovgu.de

Zusammenfassung:

Die vorliegende Expertise für die Regierungskommission ‚Pandemievorsorge‘ befasst sich mit der Frage, wie die politischen Maßnahmen Sachsen-Anhalts während der COVID-19 Pandemie im Vergleich mit denen der anderen Bundesländer einzustufen sind. Ausgangspunkt war dabei ein Zitat von Ministerpräsident Haseloff, nach dem die Landesregierung versucht habe, im Rahmen der Möglichkeiten mit ‚Maß und Mitte‘ zu agieren. Betrachtet wurden die Regelungen aller 16 Bundesländer in sieben Politikbereichen im Untersuchungszeitraum 2020-2022. Zusammenfassend bestätigt die Analyse mit Blick auf diese Regelungsbereiche das Zitat des Ministerpräsidenten. Die untersuchten Regelungen befinden sich mit wenigen Ausnahmen im Mittelfeld, d.h. mittig zwischen Ländern mit sehr restriktiven und sehr moderaten Regelungen. Sie sind zudem gemäßigt in dem Sinne, dass Einschränkungen verglichen mit anderen Ländern zu meist weniger gravierend waren oder auch im Zeitverlauf weniger lang galten.

1. Einleitung

In der Bundesrepublik Deutschland besteht normalerweise eine Dominanz der Gesetzgebung auf der Bundesebene, während die Länder vor allem für die Ausführung der Gesetze zuständig sind. Während der Pandemie kehrte sich dies um (Thiele 2012: 78f.), indem der Bund zwar Grundsätzliches zu möglichen Schutzmaßnahmen regelte, die Länder aber selbst bestimmten, ob, wann und zu welchem Grad diese eingeführt werden (Lemke 2020: 3). Bundesweit geltende Maßnahmen gemäß Infektionsschutzgesetz (IfSG) betrafen in diesem Kontext vor allem die sogenannte ‚Bundesnotbremse‘ von April bis Juni 2021 (inzidenzabhängige Beschränkungen auf Ebene der Landkreise/kreisfreien Städte) sowie 3G (geimpft/genesen/getestet) als Zugangsvoraussetzung für zahlreiche öffentliche Orte ab August 2021 und an Arbeitsplätzen wie auch im öffentlichen Nah- und Fernverkehr ab November 2021. Darüber hinaus koordinierten die Länder ihre Maßnahmen regelmäßig auf den Ministerpräsidentenkonferenzen (MPK), welche in weitaus kürzeren Abständen als üblich und unter Einbeziehung des Bundes stattfanden. Vereinbarungen der MPK sind nicht rechtsverbindlich, haben aber meist trotzdem eine hohe Bindewirkung. Föderale Vielfalt kann sich somit in Zeiträumen entfalten, in denen weder Bundesvorgaben noch MPK-Vereinbarungen im jeweiligen Regelungsbereich bestehen.

Durch die breite Zuständigkeit der Länder während der Corona-Pandemie rückten nicht nur deren Maßnahmen zur Eindämmung des Virus, sondern auch die föderale Staatsstruktur ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Im Fokus standen neben der inhaltlichen Ausgestaltung der Regelungen vor allem die Unterschiede zwischen den Regelungen der Länder, die mit der ausgeprägten unitarischen Orientierung der Bevölkerung (Petersen 2019: 122f.) konfligierten. Erwartungsgemäß fielen daher die Pressereaktionen mit Fokus auf unterschiedlichen Regelungen überwiegend negativ aus. Kropp (2020: 1) führt diesbezüglich aus, der Föderalismus geriete „wieder einmal ins Fadenkreuz der ohnedies kritischen Berichterstattung“ und Münch (2020: 209) merkt an, dass der Begriff ‚Flickenteppich‘ zum Stammvokabular von Journalist:innen gehörte. Eine umfassende Studie von Reus (2021) zu über 400 Statements mit Bezug zu Föderalismus und Covid-19 in der Zeitungsberichterstattung zwischen März und September 2020 bestätigt die föderalismuskritische Haltung von Medien und Öffentlichkeit, wobei Unterschiede zwischen den Regelungen der Länder ein zentraler Kritikpunkt sind. Die Vorteile des Föderalismus, wie bspw. schnelleres oder passgenauerer Handeln angesichts dynamischer und regional differierender Infektionsentwicklung (Montag 2020, Congleton 2021) – wurden hingegen deutlich seltener erwähnt.

Auch die Forschung hat sich mit den Maßnahmen der Länder während der Pandemie befasst, wobei die politikwissenschaftliche Literatur im Sinne der Policy-Analyse bislang überschaubar ist. Studien konzentrieren sich dabei oft auf nur einen einzelnen Regelungsbereich (bspw. Klatt/Böhret 2021) bzw. einen kürzeren Untersuchungszeitraum (bspw. Behnke/Person 2022, die mehrere Policies erfassen, jedoch beschränkt auf das Jahr 2020). Bei umfangreicher angelegten Fallstudien andererseits werden konkrete Maßnahmen meist eher oberflächlich und auf der Basis von lediglich anekdotischer Evidenz behandelt. Somit besteht bei systematischen Analysen unterschiedlicher Policies auf subnationaler Ebene über einen längeren Zeitraum bzw.

im Vergleich mehrerer Pandemiephasen eine Forschungslücke. An dieser Stelle setzt das Forschungsprojekt “Democracy and Diversity in German Federalism – The ‘unitary federal state’ in times of crisis“ (gefördert durch die VolkswagenStiftung) an, welches die Grundlage dieser Expertise bildet. Im Rahmen des Projektes wurden die Politik aller 16 Bundesländer in verschiedenen Regelungsbereichen über den gesamten Pandemiezeitraum hinweg untersucht (u.a. Reus 2021, Reus 2022, Reus/Nelles 2022, Reus 2023, Reus/Nelles 2023).

Nach dem Ende der Pandemie gab es in Deutschland, wie in vielen anderen Staaten auch, eine Diskussion darüber, ob und in welcher Form die politische Bewältigung der Krise rückblickend bewertet und aufgearbeitet werden soll. Auf Bundesebene wurde gemäß § 5 Abs. 9 Infektionsschutzgesetz von Bundesregierung und Bundestag ein Sachverständigenausschuss berufen, der im Juni 2022 seinen Bericht zur Evaluation der Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der COVID-19-Pandemienpolitik vorlegte¹. Eine weitergehende Aufarbeitung soll nach Ansicht der derzeitigen Bundesregierung zeitnah auf den Weg gebracht werden, doch besteht bislang Uneinigkeit innerhalb der Koalition über die Form der Umsetzung². Laut einer Umfrage des RND von Juli 2024³ hat etwa die Hälfte der deutschen Bundesländer Untersuchungsausschüsse, Enquete-Kommissionen oder ähnliche Gremien zur Aufarbeitung der Corona-Maßnahmen eingesetzt, wobei einige von ihnen schon erste Berichte vorgelegt haben, während in anderen noch Untersuchungen laufen. Sieben Länder haben demnach bisher keine Aufarbeitungsmaßnahmen eingeleitet und planen dies auch nicht.

Das Land Sachsen-Anhalt hat eine Regierungskommission „Pandemievorsorge“ eingesetzt, die im April 2024 ihre Arbeit aufgenommen hat⁴. Die 16-köpfige Kommission arbeitet ehrenamtlich und ist mit Fachleuten aus diversen Disziplinen, von Medizin über Wirtschaft bis hin zu Sport, besetzt. Übergreifendes Ziel der rückblickenden Bewertung der Corona-Maßnahmen Sachsens-Anhalts ist auch, Empfehlungen für künftige Pandemien, abzuleiten. Dabei orientiert sich die Bewertung an zwei zentralen Fragestellungen. Die erste fokussiert auf Unterschiede zwischen dem Pandemiemanagement in Sachsen-Anhalt im Vergleich mit den anderen Bundesländern, während es bei der zweiten um Wirkung und Erfolg geht. Ministerpräsident Haseloff (CDU) wünscht sich von der Kommission eine externe Einschätzung des landespolitischen Handelns im Rahmen der Möglichkeiten, wobei er die Politik seiner Regierung mit den Worten „Wir haben versucht innerhalb des Tableaus, gerade als Sachsen-Anhalt, Maß und Mitte zu halten“ umschrieb.

¹ https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/S/Sachverstaendigenausschuss/220630_Evaluationsbericht_IFSG_NEU.pdf, letzter Zugriff: 07.09.2024

² <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/corona-aufarbeitung-100.html> (26.06.2024), letzter Zugriff: 07.09.2024

³ <https://www.rnd.de/politik/corona-welche-bundeslaender-die-pandemie-aufgearbeitet-haben-LILUZCX6S5D5LEKBU73MSZLQXY.html>, letzter Zugriff: 07.09.2024.

Aufarbeitungen der Pandemiematik des jeweiligen Bundeslandes laufen oder sind geplant in Brandenburg, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

⁴ <https://stk.sachsen-anhalt.de/themen/pandemiekommision>, <https://www.presseportal.de/pm/47409/5741994> (22.03.2024), <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/150439/Sachsen-Anhalt-Experten-ueberpruefen-Corona-massnahmen> (05.04.2024), letzter Zugriff: 07.09.2024

Ausgehend von obigem Zitat zielt diese Expertise auf die erste Fragestellung ab, d.h. die Einordnung der Pandemiepolitik Sachsen-Anhalts im Bundesländervergleich. Im Rahmen des Forschungsprojektes „Democracy and Diversity in German Federalism – The ‘unitary federal state’ in times of crisis“ wurden zunächst die Regelungen aller 16 Bundesländer in einer Reihe von Politikbereichen für den Zeitraum März 2020 bis März 2022 aus deren Verordnungen sowie weiteren Quellen erhoben. Für die Analyse wurden die Regelungsinhalte nach einem auf den jeweiligen Politikbereich angepassten Schema händisch codiert. Auf diese Weise kann mit Blick auf Sachsen-Anhalt nachvollzogen werden, ob das Land im Kontext der 16 Bundesländer tatsächlich eher eine Position der ‚Mitte‘, d.h. zwischen restriktiveren und moderateren Regelungen anderer Länder, einnahm. Der Begriff ‚Maß‘ ist definitorisch nicht klar festgelegt, wird aber der Stoßrichtung des Zitats entsprechend als ‚gemäßigt‘ verstanden. Pandemiepolitik mit Maß würde somit im Ländervergleich eher moderate Regelungen bedeuten, d.h. geringere Einschränkungen als in anderen Ländern.

Insgesamt werden im Folgenden sieben verschiedene Regelungsbereiche näher betrachtet, welche die Breite der Politik repräsentieren. Diese sind die Versammlungsfreiheit (Kapitel 2), vier wirtschaftspolitische Bereiche während der beiden Lockdowns (Kapitel 3), Schule und Unterricht (Kapitel 4) und Senioren/Pflegeheime (Kapitel 5). Nach einer Einführung zum Regelungsbereich werden jeweils zentrale Aspekte graphisch dargestellt und erläutert. Den Abschluss bildet eine zusammenfassende Einordnung der Pandemiepolitik Sachsen-Anhalts im Ländervergleich über die untersuchten sieben Regelungsbereiche und den gesamten Untersuchungszeitraum 2020-2022 hinweg.

2. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit

Die Versammlungsfreiheit ist in Art. 8 GG verortet und gehört als Freiheit zur kollektiven Meinungsäußerung zu den zentralen Elementen einer freiheitlich-demokratischen Staatsordnung (vgl. Brokdorf-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 1985; BVerfGE 69, 315). Versammlungen bedürfen keiner Erlaubnis seitens des Staates, sondern lediglich einer Anmeldung, d.h. einer informierenden Mitteilung an die zuständigen Behörden über eine geplante Versammlung (vgl. § 14 Versammlungsgesetz). Die Anmeldung öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel muss mindestens 48 Stunden vor Bekanntgabe der Versammlung erfolgen. Hintergrund der Anmeldepflicht ist, dass die Behörden rechtzeitig Verkehrsmaßnahmen wie Umleitungen einleiten und Polizeipräsenz bereitstellen sowie weitere Maßnahmen ergreifen können, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten.

Eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit kann durch gravierende Gefahren für die öffentliche Sicherheit gerechtfertigt sein (vgl. zum Folgenden Haumer/Keller 2024: 50). Da es sich bei der Corona-Pandemie um ein ansteckendes Virus handelte, verbunden mit einer hohen Zahl von schweren Krankheitsverläufen, war das vorrangige Ziel der staatlichen Eingriffe, eine

Überlastung des Gesundheitssystems durch zu viele gleichzeitig behandlungsbedürftige Patienten zu verhindern. Damit kam der Staat seiner Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (Gesundheitsschutz) nach, während das Grundrecht auf Leben demgegenüber nur mittelbar geschützt wird. Da es sich um ein neuartiges Virus handelte, bestand in der Anfangsphase der Pandemie im Frühjahr 2020 große Unsicherheit hinsichtlich des Ausmaßes der Gefährdung durch das Virus. Dies änderte sich jedoch mit der zunehmenden Anzahl von wissenschaftlichen Studien, wobei auch durch wirksame Impfstoffe die Gefährdung durch das Virus reduziert werden konnte. Aus diesem Umstand ergeben sich im Zeitverlauf höhere Anforderungen an die Rechtfertigung von Einschränkungen der Versammlungsfreiheit.

Um die Einschränkungen der Versammlungsfreiheit im Rahmen der Corona-Pandemie zu analysieren, wurden zunächst alle Verordnungen der 16 Länder zwischen März 2020 und März 2022 nach entsprechenden Verweisen (Begriff ‚Versammlung*‘) durchsucht. Für die Frühphase im März und April 2020 wurden auch Allgemeinverfügungen einbezogen und nach ähnlichen Begriffen (‚Ansammlung‘, ‚Veranstaltung‘ etc.) gesucht, da die Erfahrung anderer Politikbereiche gezeigt hatte, dass zu Beginn nicht immer alle Regelungen unter Verwendung der entsprechenden Begriffe aufgeführt waren. Danach wurden die Regelungen zu verschiedenen Merkmalen, d.h. Aspekten der Regelungsmaterie, erhoben. Alle Merkmale beziehen sich auf Versammlungen unter freiem Himmel. Die einzelnen Ausprägungen wurden mit Punktzahlen codiert, wobei eine niedrige Punktzahl für restriktive und eine hohe Punktzahl für moderate Regelungen steht. Folglich ergibt sich jeweils eine Ordinalskala der staatlichen Eingriffstiefe. Anders ausgedrückt hat ein Land umso restriktivere Regelungen, je weniger Punkte es bei den verschiedenen Merkmalen bekommt⁵.

Im Rahmen der Pandemie haben alle Länder Einschränkungen der Versammlungsfreiheit erlassen, jedoch in unterschiedlichem Ausmaß und mit unterschiedlicher Geltungsdauer. Die Rechtsverordnungen der Länder stützten sich auf das Infektionsschutzgesetz (IfSG) des Bundes. Demnach obliegt der Vollzug des IfSG den Ländern, wobei jedes Bundesland selbst über konkrete Maßnahmen entscheiden kann und somit das IfSG durch landeseigene Regelungen ergänzt. Die restriktivste Maßnahme hinsichtlich Versammlungen ist ein pauschales Verbot, welches in zwei Formen vorkam. Die eine Form ist dabei ein explizites Verbot, das sich begrifflich ganz spezifisch auf Versammlungen bezieht, während die andere ein implizites Verbot ist, bei dem sich das Verbot von Versammlungen indirekt aus den Regelungen ergibt. Im letztgenannten Fall werden Versammlungen nicht direkt genannt und mit einem Verbot belegt, sondern vielmehr Zusammenkünfte von mehr als zwei Personen in der Öffentlichkeit verboten⁶. In den Fällen expliziter Verbote waren zumeist Ausnahmeregelungen enthalten, nach denen die zuständigen

⁵ Der komplette Datensatz mit den Werten des Landes Sachsen-Anhalt für alle untersuchten Merkmale ist auf Anfrage von der Autorin erhältlich.

⁶ Welche Personenzahl eine Versammlung im Sinne von Art. 8 GG voraussetzt, ist in der Literatur umstritten (vgl. Epping et al. 2021: 15). Nach überwiegender Ansicht werden zwei Personen für notwendig und ausreichend gehalten; die gegenteilige Ansicht zielt zumeist auf drei Personen ab. In den Versammlungsgesetzen der Länder finden sich beide Ansichten in deren Definitionen von Versammlungen wieder. Angesichts dieser unterschiedlichen Ansichten und da die beschriebene Regelung empirisch allerdings fast jegliche Versammlung mit Blick auf übliche Teilnehmerzahlen unmöglich machen dürfte, wird diese Regelung im Einklang mit der Literatur als Verbot gewertet.

Behörden im Einzelfall auf Antrag die Genehmigung für eine Versammlung erteilen konnten. Damit wurde die regulär für Versammlungen geltende bloße Anmeldepflicht in einen Erlaubnisvorbehalt umgewandelt. Gleichwohl erkennen diese Verordnungen die verfassungsrechtliche Bedeutung der Versammlungsfreiheit zumindest insofern an, als anders als bei anderen Zusammenkünften grundsätzlich Ausnahmemöglichkeiten ermöglicht wurden. Ein wesentlicher Aspekt ist hier mit Blick auf die Entscheidung der zuständigen Behörde, inwiefern die Verordnung die Ausnahmemöglichkeit konkretisiert und somit Kriterien für die Entscheidung im Einzelfall vorgibt.

In der Literatur haben die Versammlungsverbote der Länder starke Kritik hervorgerufen. Diese Regelungen, insbesondere auf dem Wege des Exekutivrechts, seien nicht mit dem Wesensgehalt des Grundrechts der Versammlungsfreiheit vereinbar. Nach Ansicht von Fährmann et al. (2020: 2) sind Versammlungsverbote dabei auch nicht durch das IfSG gedeckt, da sich dieses ausschließlich auf „Ansammlungen“ beziehe, wobei im Recht seit Jahrzehnten klar zwischen Ansammlungen einerseits und Versammlungen (geschützt von Art. 8 GG) andererseits unterschieden würde. Betrachtet man die gerichtlichen Entscheidungen, so wurden in der Anfangsphase der Pandemie (bis etwa Ende April 2020) Verbote und Beschränkungen von Versammlungen von den Gerichten fast durchgängig bestätigt, wobei verfassungsrechtliche Grenzen von Totalverboten und Erlaubnisvorbehalten regelmäßig als im Eilverfahren nicht zu klären offengelassen wurden (Brenner 2024: 63, Arzt 2022)⁷.

Arzt 2022 merkt an, dass die Verordnungen der Länder offenbar von der unzutreffenden Prämisse ausgingen, dass jede Form von Versammlungen zu hohen Gesundheitsrisiken führe. Entsprechend sind laut Mebus (2022: 174f.) vor allem Auflagen als milderes Mittel zum Versammlungsverbot bedeutsam, wie bspw. das Tragen von Masken oder das Einhalten von Mindestabständen. Gemäß Gutmann und Kohlmeier (2020) könnten Verordnungen verfassungskonform so ausgestaltet werden, dass Versammlungen bis zu einer gewissen Größe grundsätzlich erlaubt sind, solange der nötige Abstand zwischen den Teilnehmenden eingehalten wird. Zusammengefasst dürften generelle Versammlungsverbote „nur Ultima Ratio“ sein (Nguyen 2022: 121). Lediglich in der anfänglichen Situation großer Unsicherheit hinsichtlich der Gefahr des Virus sei ein generelles Versammlungsverbot angemessen gewesen, doch mit zunehmenden wissenschaftlichen Erkenntnissen seien auch höhere Anforderungen an diesbezügliche Grundrechtseingriffe zu stellen. Dementsprechend arbeiteten die Gerichte ab Anfang Mai 2020 zu Verboten wie auch weiteren Einschränkungen zunehmend differenzierende Anforderungen heraus.

⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung vom 20.03.2020 (1 BvR 661/2020) bestätigt, dass ein Versammlungsverbot zulässig sei, wobei sich das Urteil ausschließlich auf den konkreten Fall einer von der Stadt Karlsruhe verbotenen Versammlung bezieht.

Ein zentrales Urteil mit Blick auf Rechtsverordnungen war später eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, welches das Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts geändert und das Versammlungsverbot der SächsCoronaSchVO vom 17.04.2020 für unverhältnismäßig und somit unwirksam erklärt hat (Pressemitteilung Nr. 49/2023 vom 21.06.2023). Demnach minderte auch der Ausnahmeverbehalt das Gewicht des Grundrechtseingriffs nur unwesentlich, da die Voraussetzungen für infektiologisch vertretbare Versammlungen nicht klar erkennbar seien, und selbst bei infektiologisch vertretbaren Versammlungen die Erteilung der Genehmigung in das Ermessen der zuständigen Behörde gestellt worden sei.

Ab März 2020 wurden von 14 Ländern Versammlungsverbote im obigen Sinne erlassen (Abb. 1). Das Maximum in der Abbildung liegt bei 13, da zu diesem Zeitpunkt Baden-Württemberg das Verbot bereits aufgehoben und in eine Beschränkung auf maximal 5 Teilnehmende umgewandelt hatte⁸. In Hessen galt niemals ein Versammlungsverbot im obigen Sinne, doch wurde die Zahl der Teilnehmenden von Versammlungen zwischen dem 20.03.2020 und dem 06.05.2020 implizit auf 5 Personen beschränkt, indem Zusammenkünfte von mehr als fünf Personen im öffentlichen Raum verboten wurden. Das Verbot galt am längsten in Hamburg, wo Versammlungen erst mit der Verordnung vom 30.06.2020 wieder grundsätzlich erlaubt waren. Zuvor galt ein Verbot mit Ausnahmegenehmigungen dergestalt, dass für Versammlungen unter freiem Himmel „von der Versammlungsbehörde auf Antrag und unter Beachtung des versammlungsrechtlichen Kooperationsgebots“ Ausnahmen zugelassen werden konnten, „sofern dies aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist“ (§ 4 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO). Ähnliche Verweise auf den Infektionsschutz finden sich zur Konkretisierung des Ermessensspielraums der zuständigen Behörde hinsichtlich der Ausnahmemöglichkeiten auch in anderen, allerdings nicht in allen betreffenden Bundesländern.

Ein Sonderfall mit besonders restriktiver Regelung ist Thüringen, wo auf ein implizites Verbot ab 26.03.2020 ein explizites Versammlungsverbot folgte. Dieses beinhaltete Ausnahmemöglichkeiten für Zusammenkünfte, „die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der Daseinsfür- und -vorsorge bestimmt sind oder der Versorgung der Bevölkerung, der öffentlich-rechtlichen Leistungserbringung, der Gesundheitsfürsorge der Bevölkerung, der Aufrechterhaltung des Betriebs von Wirtschaftsunternehmen oder zur Erfüllung von Aufgaben der Mitarbeitervertretungen dienen“ (§ 3 ThürSARS-CoV-2-EindMaßnVO, bis 02.05.2020). Da Versammlungen keinem der gelisteten Zwecke entsprechen, resultiert diese Regelung in einem totalen Versammlungsverbot ohne Ausnahmemöglichkeiten. Als einziges Land hat auf der anderen Seite Bremen eine Regelung getroffen, die die Versammlungsfreiheit des Art. 8 GG nicht aushebelt (vgl. Mebus 2022: 174f.). Hier gab es kein Verbot (weder generell noch mittels Beschränkung der Zahl der Teilnehmenden), sondern Versammlungen waren ausdrücklich von anderen Ansammlungen ausgenommen. Die übliche Anmeldepflicht blieb bestehen und wurde nicht in einen Erlaubnisvorbehalt umgewandelt, wobei die zuständige Behörde die Versammlung „zum Zwecke der Verhütung und Bekämpfung des Coronavirus“ verbieten oder beschränken (§ 6 Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2) konnte. Das Recht auf Versammlungsfreiheit wird damit so weit wie möglich gewährleistet, während gleichzeitig die Behörde im Sinne des Infektionsschutzes verhältnismäßige Beschränkungen – im Einzelfall bis hin zu einem Verbot – vornehmen konnte.

Sachsen-Anhalt schloss sich im Frühjahr 2020 zunächst der Linie der meisten anderen Bundesländer an und verhängte ein Versammlungsverbot (s. Abb. 1). Zwischen dem 24.03.2020 und dem 02.05.2020 – und damit kürzer als in etlichen anderen Ländern – galt „Öffentliche und

⁸ Mit der Änderungsverordnung vom 20.03.2020 wird der diesbezügliche § 3 dahingehend abgeändert, dass es nun heißt „(2) Im Übrigen sind Versammlungen, öffentliche und nichtöffentliche Veranstaltungen, Ansammlungen und sonstige Zusammenkünfte von jeweils mehr als fünf Personen vorbehaltlich des Selbstorganisationsrechts des Landtages und der Gebietskörperschaften verboten.“ (Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-Verordnung).

nichtöffentliche Veranstaltungen, Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen, Aufzüge, Zusammenkünfte und Ansammlungen mit mehr als zwei Personen dürfen nicht stattfinden.“ (Zweite SARS-CoV-2-EindV). Dabei wurde für Versammlungen die Ausnahmemöglichkeit eingefügt, dass diese „nach Durchführung einer individuellen Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die zuständige Versammlungsbehörde unter Beteiligung des zuständigen Gesundheitsamtes“ und ggf. unter Auflagen zugelassen werden können. Dieses Verbot mit Erlaubnisvorbehalt betont anders als in anderen Ländern die individuelle Verhältnismäßigkeitsprüfung, wobei infektionsschutzbezogene Belange zur Konkretisierung des Ermessensspielraums nicht explizit erwähnt werden. Mit der Änderungsverordnung vom 12.05.2020 wird das vorherige Verbot für Versammlungen aufgehoben „mit der Maßgabe, dass Abstände und sonstige Hygienebestimmungen einzuhalten sind und dass sie nach Durchführung einer individuellen Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die zuständige Versammlungsbehörde unter Beteiligung des zuständigen Gesundheitsamtes über die im Versammlungsgesetz niedergelegten Gründe hinaus untersagt werden können“.

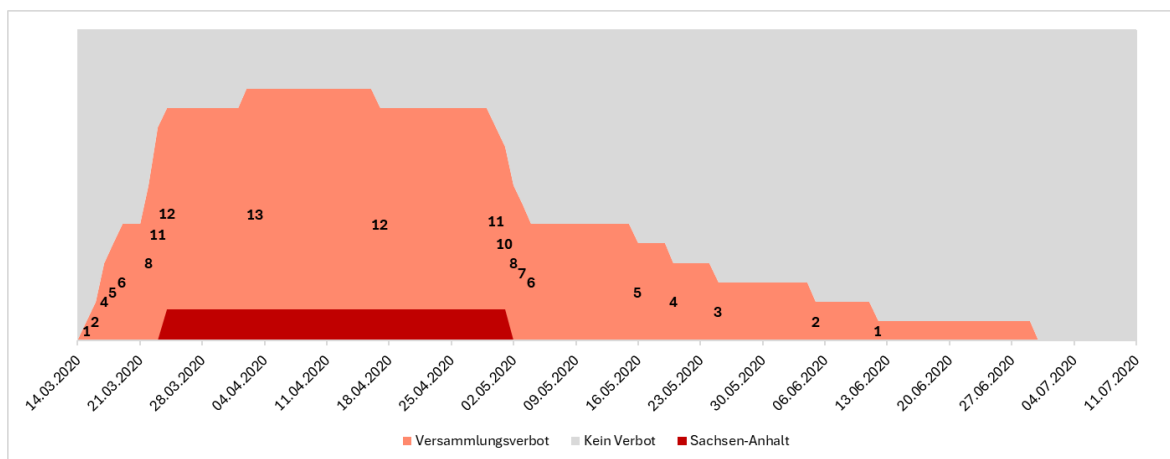


Abb. 1: Versammlungsverbote in den 16 Ländern

Erläuterung: hellrote Fläche = Anzahl der Länder mit Versammlungsverbot zum jeweiligen Zeitpunkt, graue Fläche = Anzahl der Länder ohne Versammlungsverbot, dunkelroter Balken = Zeitraum mit Versammlungsverbot in Sachsen-Anhalt

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Eine Limitierung der Zahl der Teilnehmenden von Versammlungen gab es in Sachsen-Anhalt in drei Zeiträumen (s. Abb. 2 oben). In der Frühphase der Pandemie wurde vor dem Verbot (24.03.2020) zuerst für jegliche Veranstaltungen ein Limit von 1000 Personen (11.03.2020) und schließlich von 50 Personen (17.03.2020) eingeführt. Zudem galt zwischen dem 02.05.2020 und 11.05.2020 eine Begrenzung auf 5 Personen. Nach diesem Datum wurde zu keinem Zeitpunkt mehr ein generelles Limit von den Verordnungen vorgegeben, auch nicht in Abhängigkeit von Infektionszahlen. Auch wenn es im gesamten Untersuchungszeitraum immer mindestens ein Land gab, welches keinerlei generelle Beschränkung der Teilnehmerzahlen vorsah, ist Sachsen-Anhalt im Ländervergleich damit dennoch als moderat einzuordnen. Wie in Abb. 2 (unten) dargestellt, führten mehrere Länder nach dem Ende der Verbotsphase Limits ein, wobei die Minima (d.h. die restriktivsten Regelungen) zwischen Juni 2020 und Mai 2021 bei 50 bzw. 100 Teilnehmenden lagen. Ab Mitte August 2021 galt nur noch in Brandenburg eine Beschränkung,

die bei 1000 Personen lag. Im Winter 2021 wurden – allerdings nur von wenigen Ländern – erneute, teils starke Beschränkungen eingeführt. Diese lagen bei 10 Personen in Sachsen ab Anfang November und bei 35 Personen in Thüringen ab Ende November.

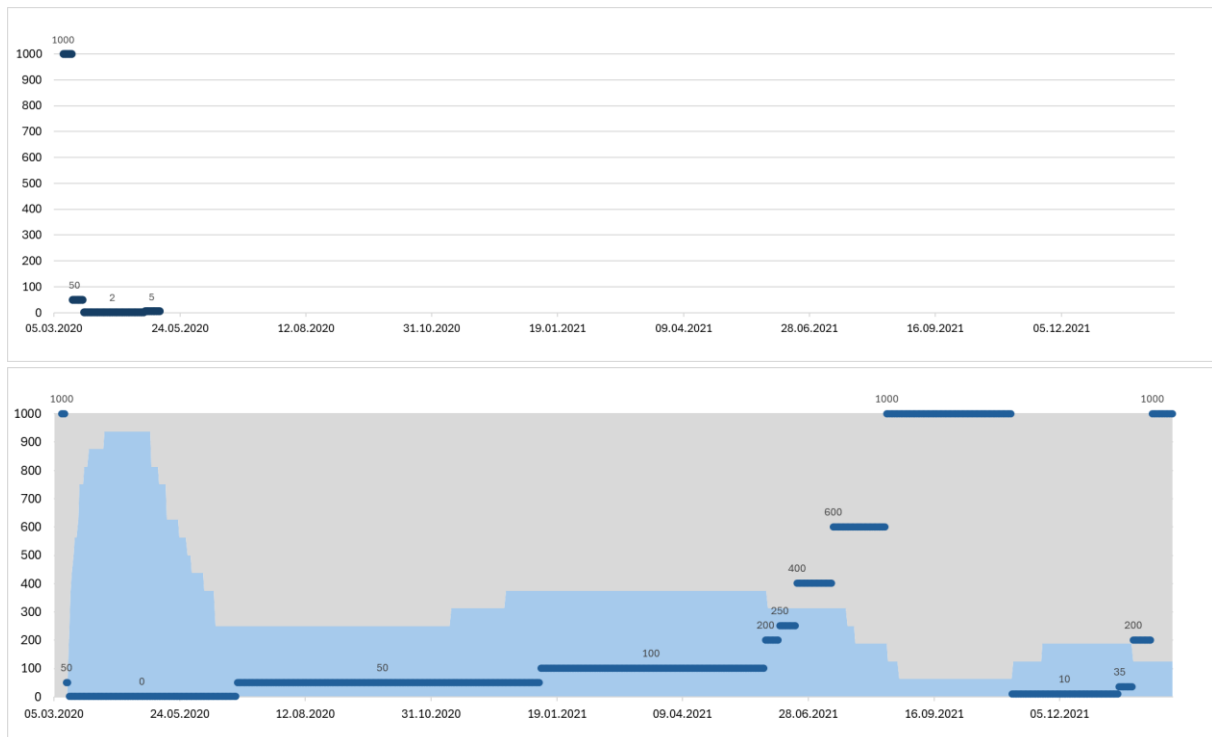


Abb. 2: Beschränkungen der Zahl der Teilnehmenden von Versammlungen in Sachsen-Anhalt (oben) und im Ländervergleich (unten)

Erläuterung: hellblaue Fläche = Anteil der 16 Länder, in denen zum jeweiligen Zeitpunkt Beschränkungen der Zahl der Teilnehmenden galten; dunkelblaue Linie = Personenlimit, wobei im Ländervergleich (unten) das Minimum aller Länder dargestellt ist

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Zwei weitere Merkmale sind erwähnenswert, bei denen die Länder Einschränkungen vornahmen. Die Pflicht zum Tragen einer Maske kam häufig vor, wobei differenziert wurde zwischen genereller Maskenpflicht und Maskenpflicht nur bei Nicht-Einhaltung des Mindestabstands von üblicherweise 1,5m zwischen den Teilnehmenden. Zudem gab es Maskenpflichten in Abhängigkeit von der Zahl der Teilnehmenden sowie in Abhängigkeit vom Infektionsgeschehen. In Sachsen-Anhalt galt während des gesamten Untersuchungszeitraums keine spezielle Maskenpflicht für Versammlungen, was im Ländervergleich als moderat einzustufen ist. Das zweite Merkmal erfasst, inwiefern Versammlungen nur ortsfest durchgeführt werden dürfen. Diese Beschränkung auf einen bestimmten Ort begrenzt die Ausgestaltung der Versammlung dahingehend, dass insbesondere Aufzüge nicht möglich sind. Bundesweit gab es eine solche Regelung etwa bei der Hälfte der Länder, wobei Sachsen-Anhalt dies niemals vorschrieb und sich folglich auch hier in der moderaten Hälfte der Länder befand.

3. Wirtschaft im Lockdown

Im Rahmen der COVID-19 Pandemie gab es in Deutschland zweimal einen sogenannten Lockdown (oder auch: Shutdown). Der erste Lockdown wurde am 16. März 2020 beschlossen und trat am 22. März 2020 in Kraft. Ab Anfang Mai 2020 wurden die Beschränkungen schrittweise wieder gelockert. Die rapide ansteigenden Infektionszahlen im Herbst 2020 führten zunächst am 2. November 2020 zum ‚Lockdown light‘, was jedoch nicht zu einer deutlichen Verringerung des Infektionsgeschehens führte. Daraufhin wurde am 13. Dezember 2020 ein harter Lockdown beschlossen, wobei die Maßnahmen am 16. Dezember in Kraft traten. Diese wurden über ein halbes Jahr ausgehend von Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenzen immer wieder verlängert, bis es im Mai 2021 zu ersten Lockerungen kam.

Während sich das englische Original mit ‚Abriegelung‘ übersetzen lässt, wurden die Begriffe als Maßnahme des Infektionsschutzes in Deutschland synonym für Schließungen und für Ausgangsbeschränkungen verwendet. Die vorliegende Analyse befasst sich mit Betriebsschließungen in verschiedenen Wirtschaftsbereichen. Die Abwägungsentscheidung der Politik muss dabei zwei Seiten in Betracht ziehen, indem solche Maßnahmen zwar durch Einschränkung physischer Kontakte die Verbreitung des Virus eindämmen und somit Erkrankte sowie Tote vermeiden können, gleichzeitig aber auch selbst negative Konsequenzen haben können. Bei den untersuchten Regelungsbereichen sind neben den sozialen Folgen vor allem die wirtschaftlichen zu nennen. Sind Betriebe für den Publikumsverkehr geschlossen, können Betreiber:innen keinen Umsatz generieren und Beschäftigte verlieren Einkommen (bei Kurzarbeit) oder ihren Arbeitsplatz. Bei längeren Schließzeiten kann sogar die Existenz der Betriebe auf dem Spiel stehen.

Für die Analyse wurden mit Restaurants, Kinos, Fitnessstudios und Spielhallen vier Regelungsbereiche ausgewählt, die in jedem Land in ähnlicher Weise vorhanden und somit für ein vergleichendes Design geeignet sind. Anders als beispielsweise Vereine oder medizinische Einrichtungen sind die Betriebe allen Erwachsenen zugänglich und werden freiwillig aufgesucht. Mit Blick auf Infektionen bedeutet dies, dass Personen aus vielen unterschiedlichen Haushalten zusammenkommen. Es handelt sich stets um geschlossene Räume, da nach anerkannter epidemiologischer Ansicht die Infektionsgefahr im Freien (bspw. in Freizeitparks oder Zoos) weitaus geringer ist. Die Auswahl konzentriert sich auf privatwirtschaftliche und keine staatlichen Einrichtungen (wie bspw. Theater oder Bibliotheken), damit die wirtschaftliche Dimension abgebildet wird.

Der Datensatz umfasst die pandemiebedingt verordneten Betriebsschließungen der 16 Länder im Zeitraum 01.03.2020 bis 30.09.2021 (weitere Details siehe Reus/Nelles 2022: 112ff.). Um vergleichende Analysen zu ermöglichen, wurde der Untersuchungszeitraum in zwei Phasen entsprechend den beiden Lockdowns geteilt. Das Ende der ersten Phase wird durch den Beginn des zweiten Lockdowns am 02.11.2020 markiert. Somit ergibt sich ein erster Untersuchungszeitraum vom 01.03.2020 bis zum 01.11.2020 und ein zweiter vom 02.11.2020 bis zum

30.09.2021. Anschließend wurde separat die Anzahl der Schließtage berechnet⁹. Zur Erhebung der Daten wurden alle Verordnungen softwaregestützt und händisch durchsucht und tagesgenau codiert. Die Codierung ist dichotom angelegt, d.h. der Wert „0“ an einem Tag steht für „Öffnung erlaubt“¹⁰ und der Wert „1“ für „Schließung (für Publikumsverkehr)“. Dies führt im gesamten Untersuchungszeitraum zu 37.056 Datenpunkten (579 Tage x 16 Länder x 4 Regelungsbereiche).

Um die Varianz der Regelungen und die Verortung Sachsen-Anhalts innerhalb der 16 Länder einschätzen zu können, ist zunächst der Spielraum der Länder zu umreißen. Mit Blick auf die untersuchten Regelungsbereiche beschloss die MPK im ersten Lockdown, Kinos, Fitnessstudios und Spielhallen ab dem 17.03.2020 sowie ab dem 23.03. auch die Restaurants zu schließen. Auf den folgenden MPK wurde die Lockdown-Vereinbarung bis zum 06.05.2020 verlängert, danach trafen die Länder angesichts insgesamt stark rückläufiger Neuinfektionen nach eigenem Ermessen Entscheidungen zur Lockerung oder Aufhebung der Maßnahmen.

Als Anfang Oktober 2020 die Infektionszahlen in kurzer Zeit wieder exponentiell anstiegen, kam es zum zweiten Lockdown ab dem 02.11.2020. Diesmal wurden alle Regelungsbereiche zeitgleich geschlossen und dies im Rahmen mehrerer MPK bis zum 04.03.2021 verlängert. Zwischen dem 05.03. und 22.04. wurden zunächst Kinos und Fitnessstudios zur Öffnung freigegeben. Ab dem 23.04. trat allerdings angesichts deutschlandweit anhaltend hoher Inzidenzen die sog. ‚Bundesnotbremse‘ in Kraft, die – anders als die freiwilligen MPK-Vereinbarungen – den Ländern verbindliche Vorgaben machte. Demnach mussten die Betriebe der Regelungsbereiche schließen, wenn die 7-Tage-Inzidenz (auf Kreisebene) an drei aufeinanderfolgenden Tagen den Wert von 100 Neuinfektionen pro 100.000 Personen überschritt. Umgekehrt durften die Länder bei Inzidenzen unter 100 eigene Regelungen treffen. Ab dem 07.07.2021 galt eine Öffnungsklausel, nach der Betriebe für geimpfte, genesene oder getestete Personen (3G) geöffnet werden durften. Ende Juni 2021 lief die Bundesnotbremse aus, sodass ab diesem Zeitpunkt keinerlei Einschränkungen – weder durch gemeinsame Vereinbarungen noch durch ein Bundesgesetz – für die Länder galten.

Betrachtet man die Schließtage in Sachsen-Anhalt im ersten Lockdown (Abb. 3), so weist das Land im Bereich der *Restaurants* mit 60 Tagen die zweitrestriktivste Regelung auf. Dabei ist anzumerken, dass ein beträchtlicher Abstand von 10 Tagen zum restriktivsten Land (Bayern, 70 Tage) besteht, während sich Sachsen-Anhalt aufgrund der geringen Spannweite zwischen 15 der 16 Länder deutlich näher am Mittelwert von 56 Tagen befindet. *Kinos* blieben in Sachsen-Anhalt 71 Tage geschlossen, womit das Land sowohl nah am Mittelwert von 77 Tagen als auch – bei einer großen Spannweite von 56 Tagen (52 Tage in Hessen bis 108 Tage in Berlin) – eher im unteren Bereich, d.h. im Bereich der Länder mit moderateren Regelungen, zu verorten ist.

⁹ Die Ausführungen hier konzentrieren sich auf die Länge der Betriebsschließungen, zur zeitlichen Verteilung der Schließungen und Öffnungen siehe Reus/Nelles 2022, Kapitel 4. Dort werden mit Kneipen und Diskotheken auch noch zwei weitere Regelungsbereiche analysiert.

¹⁰ Weitere Beschränkungen, wie bspw. eingeschränkte Öffnungszeiten oder eine Verringerung der Zahl der Sitzplätze, werden hier nicht betrachtet.

Fitnessstudios durften im ersten Lockdown ebenfalls nach 71 Tagen wieder öffnen, wobei sich Sachsen-Anhalt hier noch näher am Mittelwert von 68 Tagen befindet als im Bereich der Kinos.

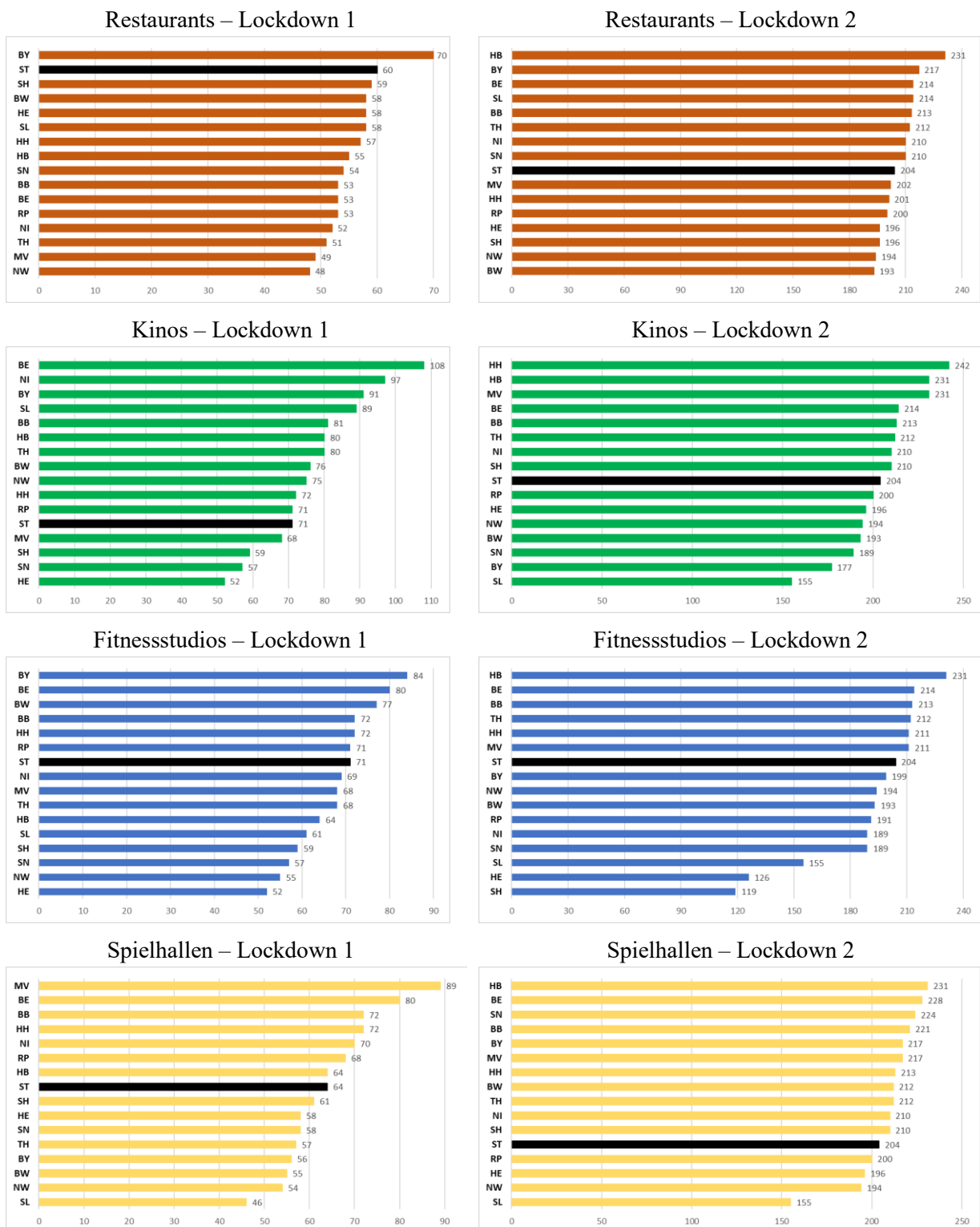


Abb. 3: Anzahl der Schließtage in den beiden Lockdown-Zeiträumen nach Regelungsbereichen und Bundesländern

Quelle: Eigene Zusammenstellung, basierend auf Daten aus Reus/Nelles 2022

Bei einer Spannweite von 32 Tagen (zwischen 52 Tagen in Hessen und 84 Tagen in Bayern) ist das Land damit im Ländervergleich relativ mittig einzuordnen. Ebenfalls mittig liegen die 64 Schließstage im Bereich der *Spielhallen*, die exakt dem Mittelwert entsprechen. Die Spannweite umfasst hier 43 Tage (von 46 Tagen im Saarland bis 89 Tagen in Mecklenburg-Vorpommern), wobei diese durch die beiden Ausreißer oben und unten bedingt ist. Über die vier Regelungsbereiche hinweg sind die Regelungen in Sachsen-Anhalt daher im Mittelfeld einzustufen.

Da der zweite Lockdown mit etwa einem halben Jahr deutlich länger dauerte als der erste, ist die Zahl der Schließtage hier generell mehr als doppelt so hoch. *Restaurants* mussten in Sachsen-Anhalt 204 Tage geschlossen bleiben, womit das Land nur drei Tage vom Mittelwert (207 Tage) entfernt ist. Die Spannweite von 38 Tagen ist durch den Ausreißer Bremen (231 Tage) bedingt, während Sachsen-Anhalt innerhalb der anderen 15 Länder klar mittig verortet ist. Ebenfalls nach 204 Tagen durften *Kinos* wieder öffnen, was exakt dem Mittelwert entspricht. Innerhalb einer großen Spannweite von 87 Tagen (zwischen dem Saarland mit 155 Tagen und Hamburg mit 242 Tagen) befindet sich Sachsen-Anhalt damit erneut im Mittelfeld. Die 204 Schließtage im Bereich der *Fitnessstudios* hingegen liegen deutlich über dem Mittelwert von 191 Tagen. Bei einer noch größeren Spannweite von 112 Tagen (zwischen Schleswig-Holstein mit 119 Tagen und Bremen mit 231 Tagen) ist Sachsen-Anhalt in diesem Bereich als relativ restriktiv einzustufen, was allerdings durch drei Ausreißer mit deutlichem Abstand nach unten beeinflusst wird (Schleswig-Holstein, Hessen und Saarland). Auch *Spielhallen* durften in Sachsen-Anhalt nach 204 Tagen öffnen, was 5 Schließtage weniger als der Mittelwert sind. Innerhalb der Spannweite 76 Tagen (zwischen 155 im Saarland und 231 in Bremen) ist Sachsen-Anhalt mittig bis eher restriktiv einzuordnen. Ohne den Ausreißer Saarland, das sich mit 39 Tagen von den restlichen 15 Ländern nach unten absetzt, wären 204 Schließtage allerdings eher im unteren Feld. Über die vier Regelungsbereiche hinweg zeigen die Betriebsschließungen ein ähnliches Muster wie beim ersten Lockdown, d.h. die Regelungen in Sachsen-Anhalt sind auch hier im Mittelfeld einzustufen.

4. Schule und Unterricht

Schulen standen während der Pandemie stark im Fokus der öffentlichen Debatte, weshalb sie hier stellvertretend für den Bildungsbereich untersucht werden. Wie auch die Wirtschaftsbetriebe im vorherigen Kapitel wurden die Schulen während der beiden Lockdowns für mehrere Wochen bzw. Monate geschlossen. Die Debatte war lange von Unsicherheit hinsichtlich des Risikos von Infektionen sowie der Rolle der Schüler:innen bei der Verbreitung des Coronavirus geprägt. Daher wurde kontrovers diskutiert, ob Schulschließungen – angesichts der damit einhergehenden negativen Folgen für die Schüler:innen – eine angemessene Maßnahme zur Eindämmung der Pandemie seien. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte 2021 in seinem Urteil die Verfassungsmäßigkeit der Schulschließungen (1 BvR 971/21, 1 BvR 1069/21). Mehrere Verfassungsbeschwerden, die sich gegen das vollständige oder teilweise Verbot von Präsenz-

unterricht an allgemeinbildenden Schulen zwecks Infektionsschutz während der ‚Bundesnotbremse‘ zwischen April und Juni 2021 richteten, wurden zurückgewiesen. In seiner Begründung führte das Gericht insbesondere auf, dass bei Schulen die Inzidenzgrenze statt bei 100 pro Landkreis bei 165 festgesetzt wurde (d.h. es zu Schulschließungen anders als bei allen sonstigen Beschränkungen zwischenmenschlicher Kontakte erst bei deutlich höheren 7-Tage-Inzidenzen kam), wegfallender Präsenzunterricht durch Distanzunterricht zu ersetzen war und Schulschließungen auf einen kurzen Zeitraum von etwa zwei Monaten befristet waren.

Während das Bundesverfassungsgericht die Schulschließungen als verhältnismäßig einstufte, waren die negativen Konsequenzen für die Schüler:innen massiv¹¹. An erster Stelle sind hier Bildungslücken zu nennen. Die Schulschließungen und der Wechsel zu Distanzunterricht führten bei vielen Schüler:innen zu massiven Lernrückständen, insbesondere in den Kernfächern. Dies traf besonders Schüler:innen aus sozioökonomisch benachteiligten Haushalten, was die Bildungskluft weiter vergrößerte. Im Distanzunterricht trugen Herausforderungen im Umgang mit digitalen Lernplattformen und die fehlende persönliche Betreuung dazu bei, dass der Lernerfolg beeinträchtigt wurde. Dabei machte die Pandemie deutlich, inwiefern Chancengleichheit und digitale Infrastruktur zusammenhängen: Schüler:innen aus finanziell schwächeren Familien hatten oft keinen Zugang zu geeigneten Endgeräten oder einer stabilen Internetverbindung, was zu einer folgenschweren Benachteiligung führte. Zudem führten die Isolation und der Verlust an sozialen Kontakten durch die Schulschließungen bei vielen Kindern und Jugendlichen zu einem Anstieg von psychischen Problemen. Symptome von Angst, Stress und Depressionen nahmen stark zu. Neben der Ungewissheit über die Zukunft belasteten auch der Druck durch das Selbststudium und die fehlende Alltagsstruktur viele Schüler:innen. Lehrer:innen berichteten darüber hinaus von Motivationsproblemen bei Schüler:innen sowie von vermehrten verhaltensbezogenen Problemen wie Unruhe und Aggression.

Im ersten Lockdown im Frühjahr 2020 beschlossen Bund und Länder am 13. März die flächendeckende Schließung der Schulen. Innerhalb weniger Tage wurde die Maßnahme umgesetzt und sollte zunächst bis zum Ende der Osterferien gelten. Am 15. April 2020 einigten sich Bund und Länder darauf, die Schulen ab Ende April wieder zu öffnen, wobei zunächst nur die Abschlussklassen in die Schule zurückkehren sollten und die konkreten Öffnungsdaten zwischen dem 20. April (Sachsen) und dem 4. Mai (Mehrheit der Länder) variierten. Bis Ende Juni begann auch für die übrigen Klassenstufen schrittweise wieder der Präsenzunterricht, allerdings meist in eingeschränkter Form bzw. in einer Kombination aus Präsenz- und Distanzunterricht. Der zweite Lockdown Ende 2020 begann mit einem ‚Wellenbrecher-Shutdown‘ im November, von dem Schulen zunächst ausgeschlossen waren. Nachdem der Wellenbrecher-Shutdown allerdings nicht den erhofften Erfolg mit Blick auf das Infektionsgeschehen gezeigt hatte, wurde am 13. Dezember beschlossen, den Präsenzunterricht vom 16. Dezember bis mindestens 10.

11 <https://www.iab-forum.de/schulschliessungen-wegen-corona-regelmassiger-kontakt-zur-schule-kann-die-schulischen-aktivitaten-der-jugendlichen-erhohen/> (23.04.2020), <https://deutsches-schulportal.de/unterricht/lehrer-umfrage-deutsches-schulbarometer-spezial-corona-krise-september-2021/> (27.10.2021); letzter Zugriff jeweils 07.09.2024

Januar 2021 grundsätzlich auszusetzen¹². Ab Anfang Januar wurde der Lockdown wiederholt verlängert, inklusive Einschränkungen an den Schulen. Gleichzeitig wurde am 4. Januar 2021 seitens der Kultusministerkonferenz (KMK) ein Stufenplan zur Wiederaufnahme des Schulbetriebes beschlossen¹³, wobei manche Länder von der Möglichkeit Gebrauch machten, trotz ausgesetzter Präsenzpflcht Schulen teilweise wieder zu öffnen. Während der Lockdown in anderen Bereichen erneut verlängert wurde, wurden die Entscheidungen zu Schulen ab 10. Februar 2021 allein von den Ländern getroffen^{14,15}.

Für die folgende Analyse der Öffnungsphase nach dem Lockdown sowie der anschließenden Entwicklung wurden Daten verwendet, die von den Ländern selbst an die KMK übermittelt und von dieser auf der Website zur Verfügung gestellt wurden¹⁶. Die Daten wurden wochenweise in einzelnen PDF-Dokumenten veröffentlicht und für die Analyse in einen Gesamtdatensatz übertragen. Seitens der KMK waren den Ländern vier Kategorien vorgegeben, aus denen die Länder für die verschiedenen Schularten in ihrem Land auswählten, in welcher Unterrichtsform sich die Schulart gemäß landeseigenen Regelungen in der jeweiligen Woche befand. Die vier Kategorien waren (1) Präsenzunterricht, (2) eingeschränkter Präsenzunterricht, (3) Wechselunterricht und (4) Distanzunterricht. Eingeschränkter Präsenzunterricht konnte bspw. bedeuten, dass lediglich für bestimmte Fächer Präsenzunterricht (Kernfächer, prüfungsrelevante Fächer) stattfand. Bei Wechselmodellen wurden die Klassen in Halbgruppen unterteilt, sodass im täglichen oder wöchentlichen Wechsel Präsenz- bzw. Distanzunterricht für jede Gruppe stattfand. Anzumerken ist, dass nur die Kategorien (1) und (4) eindeutig abgegrenzt waren, während die anderen beiden in der ursprünglichen Form nicht hinreichend voneinander unterscheidbar waren. Dies war v.a. darauf zurückzuführen, dass innerhalb einer Schulart unterschiedliche Regelungen für verschiedene Klassenstufen galten, die von den Ländern häufig undifferenziert mit einer übergreifenden Aussage zusammengefasst wurden. Dadurch verschleierte bspw. die Eintragung „Eingeschränkter Präsenzbetrieb“, dass gemäß der beigefügten Erläuterung „Distanzunterricht, Ausnahme Abschlussklassen Präsenz“ für die überwiegende Mehrheit der Klassen eigentlich Distanzunterricht vorgeschrieben war. Es wurde daher im Datensatz eine weitere Ausdifferenzierung nach Klassenstufen vorgenommen, sodass im genannten Beispiel nur bei den Abschlussklassen Präsenzunterricht, hingegen bei allen anderen Klassenstufen Distanzunterricht codiert wurde. Die vorliegende Analyse bezieht sich dabei ausschließlich auf die Schulart der Grundschulen.

12 <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/schliessung-von-schulen-und-kitas-ab-16-dezember>, letzter Zugriff: 07.09.2024

13 https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2021/2021_01_04-Corona-Beschluss-KMK-Schule.pdf, letzter Zugriff: 07.09.2024

14 Siehe auch: KMK-Beschluss zur Wiederaufnahme des Schulbetriebs ab 15.02.2021 vom 9. Februar 2021, <https://www.kmk.org/presse/pressearchiv/mitteilung/detail/News/kmk-spricht-sich-fuer-schrittweise-wiederaufnahme-des-schulbetriebs-ab-15-februar-aus.html>; letzter Zugriff: 07.09.2024

15 Allerdings verpflichtete die ‚Bundesnotbremse‘ vom 13. April 2021 die Länder bis Ende Juni 2021 auf einen Grenzwert für Präsenzunterricht, der bei einer Sieben-Tage-Inzidenz von 165 pro Landkreis lag.

16 Die Daten sind aktuell unter dem damaligen Link nicht mehr auf der Website aufzufinden, können aber bei Bedarf von der Autorin zur Verfügung gestellt werden.

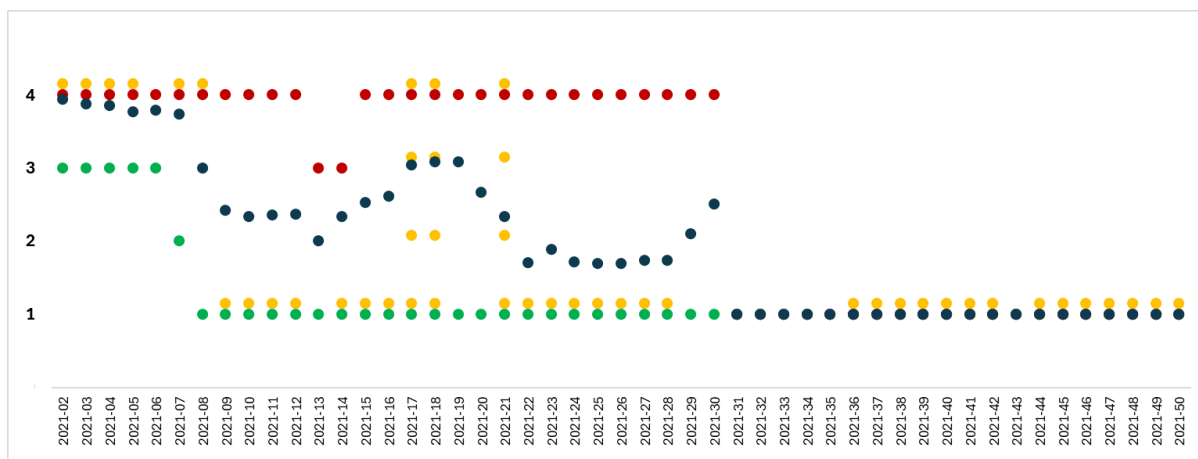


Abb. 4: Unterrichtsformen in Grundschulen

Legende: gelb = Sachsen-Anhalt, grün = Minimum, rot = Maximum, blau = Mittelwert; (1) = Präsenzunterricht, (2) = eingeschränkter Präsenzunterricht, (3) = Wechselunterricht, (4) = Distanzunterricht

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf KMK-Daten

In Abb. 4 ist für den Zeitraum zwischen KW 02/2021 und 50/2021 dargestellt, welche Unterrichtsformen gemäß landeseigenen Regelungen für Grundschulen galten. Auf der Y-Achse sind gestaffelt nach dem Anteil des Präsenzunterrichts die vier möglichen Unterrichtsformen – (1) Präsenzunterricht ohne Einschränkung, (2) eingeschränkter Präsenzunterricht, (3) Wechselunterricht und (4) Distanzunterricht ohne Präsenzanteile – abgetragen. Die gelben Punkte stehen für das Land Sachsen-Anhalt¹⁷; Kalenderwochen ohne Punkt sind Schulferien, in denen keine der vier Kategorien zum Tragen kam. Die dunkelblauen Punkte markieren den Mittelwert aller vorkommenden Werte, wobei zu beachten ist, dass teilweise mehrere Unterrichtsformen parallel vorkamen (d.h. es bestanden mehr als 16 Werte in den 16 Ländern, aus denen der Mittelwert gebildet wurde). Dies geschah einerseits in Abhängigkeit von regionalen Inzidenzen, aber auch, wenn die Entscheidung in die Hände der einzelnen Schule gelegt wurde. Nachdem die gleichzeitige Darstellung von 16 Ländern aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht möglich ist, wurde zusätzlich in Grün das Minimum sowie in Rot das Maximum der Länder abgebildet. Auf diese Weise kann die Situation in Sachsen-Anhalt nicht nur dem Mittelwert gegenübergestellt, sondern auch zwischen der moderatesten bzw. restriktivsten Regelung, die in der jeweiligen Kalenderwoche galt, verortet werden.

Der Vergleich zeigt, dass Sachsen-Anhalt nach den Weihnachtsferien und bis zu KW 08/2021 die Regelung gemäß Kategorie (4) anwandte, d.h. an den Grundschulen fand ausschließlich Distanzunterricht statt. Das Land ist damit restriktiver als das Minimum, nach dem bereits Wechselunterricht (Kategorie 3) gestattet war. Gleichzeitig befand sich Sachsen-Anhalt bis KW 07/2021 sehr nah am Mittelwert und somit im Gleichklang mit den meisten Ländern. Lediglich Bremen und Niedersachsen begannen bereits im Januar und Sachsen ab 15. Februar mit Wechselunterricht in Grundschulen. Die Mehrzahl der Länder startete die schritt- bzw. teilweise

¹⁷ Zur Vermeidung von Überlappungen wurden die gelben Punkte bei gleichem Wert jeweils etwas über die roten und grünen Punkte gesetzt; dies betrifft nicht den dunkelblauen Mittelwert, der auch Werte zwischen den vier Ausprägungen annehmen kann.

Rückkehr der Grundschüler:innen in den Präsenzunterricht erst ab dem 22. Februar 2021. Nur Hamburg und Sachsen-Anhalt folgten erst im März, womit Sachsen-Anhalt als Nachzügler hinsichtlich der Rückkehr in den Präsenzunterricht einzustufen ist. Ab KW 09/2021 kehrte sich die Situation um, indem Sachsen-Anhalt Präsenzunterricht als Regelbetrieb vorsah, mit Ausnahme der KW 17, 18 und 21/2021, in denen regional unterschiedliche Regelungen galten. Damit befand es sich bis zum Beginn der Sommerferien (KW 29/2021) fast durchgängig und teils deutlich unter dem Mittelwert. Einschränkend ist allerdings hinzuzufügen, dass in der Statistik nicht ausgewiesen ist, dass der Präsenzbetrieb abhängig vom Infektionsgeschehen war, d.h. nur in Regionen mit einer Sieben-Tage-Inzidenz von weniger als 200 an fünf aufeinanderfolgenden Schultagen¹⁸. Zudem galt wie oben ausgeführt zwischen KW 17 und 25/2021 (26. April bis 30. Juni 2021) die Bundesnotbremse, die auch für Grundschulen zwangsweise Schulschließungen auf Landkreisebene vorgab, sobald die Sieben-Tage-Inzidenz an drei aufeinanderfolgenden Tagen die Marke von 165 überschritt. Zwischen 100 und 165 musste Wechselunterricht praktiziert werden. Unterhalb des Inzidenzmarken des Bundesgesetzes konnten die Länder eigene Regelungen treffen, sodass die von Sachsen-Anhalt in der Statistik ausgewiesenen Regelungen letztlich während der Bundesnotbremse nur unterhalb der Inzidenzmarke von 100 galten. Ab KW 36/2021 sahen die Regelungen in allen 16 Ländern bis zum Ende des Untersuchungszeitraums für Grundschulen ausschließlich Präsenzbetrieb vor. Zusammengefasst sind bei den Regelungen in Sachsen-Anhalt zwei Phasen zu unterscheiden. Bis einschließlich KW 08/2021 war die politische Linie restriktiv, und zum Ende der Phase hin auch deutlich restriktiver als das Länder-Mittel. In der zweiten Phase, zwischen KW 09/2021 und KW 28/2021 (d.h. bis zum Beginn der Sommerferien in Sachsen-Anhalt) lag der Fokus der Landesregelungen auf Präsenzunterricht und war damit im Ländervergleich moderater einzustufen.

Um einen Überblick über alle Schularten hinweg zu erhalten, wird nachfolgend ein weiterer Datensatz aus KMK-Statistiken vorgestellt, der ebenfalls auf von den Ländern selbst übermittelten Daten beruht und neben den Grundschulen auch alle weiteren allgemeinbildenden Schulen einbezieht¹⁹. Im Gegensatz zum vorherigen Abschnitt geht es hier nicht um Regelungen gemäß Verordnung, sondern deren Anwendung in der Praxis. Während also zuvor die Regelungen teils mehrere Unterrichtsformen parallel vorsahen (insb. abhängig von Inzidenzen), wird in dieser Statistik von den Ländern die Form gewertet, die in der jeweiligen Schule zu einem bestimmten Stichtag tatsächlich praktiziert wurde. Allerdings wurde die obige Differenzierung in vier Kategorien dabei nicht fortgeführt, sondern lediglich zwischen Schulen ohne Präsenzunterricht (reiner Distanzunterricht für alle Klassenstufen der Schule) und Schulen mit eingeschränktem Präsenzunterricht unterschieden. Auch wenn die KMK keine weitere Erläuterung zur Verfügung stellt, ist davon auszugehen, dass die zweite Kategorie sowohl die gleichnamige Kategorie (2), d.h. eingeschränkten Präsenzunterricht, als auch Kategorie (3), d.h. Wechselunterricht mit anteiligem Präsenzunterricht, umfasst. Ebenfalls nicht differenziert wurde zwischen

¹⁸ <https://www.hwk-magdeburg.de/artikel/lockdown-verlaengerung-in-sachsen-anhalt-bis-10-maerz-2021-16,0.6069.html>, <https://www.volksstimme.de/sachsen-anhalt/schulen-sollen-ab-1-maerz-wieder-offnen-1100040>; letzter Zugriff: 07.09.2024

¹⁹ Die Daten sind aktuell unter dem damaligen Link nicht mehr auf der Website aufzufinden, können aber auf Anfrage von der Autorin zur Verfügung gestellt werden.

verschiedenen Schularten, sodass aus den Daten nicht abzulesen ist, ob bspw. ein hoher Prozentsatz von Schulen mit reinem Distanzunterricht maßgeblich durch eine bestimmte Schulart beeinflusst ist. Die Landesstatistiken beinhalten die Gesamtzahl der einbezogenen Schulen sowie die Zahl der Schulen in den beiden Kategorien, woraus für den Datensatz Anteile nach Kalenderwochen berechnet wurden. Diese Anteile sind auf der Y-Achse abgetragen. Die Farbgebung folgt dem Schema von Abb. 4, d.h. gelb für Sachsen-Anhalt (keine Punkte während der Schulferien), dunkelblau für den Länder-Mittelwert (ohne Baden-Württemberg und Sachsen aufgrund fehlender Daten), grün für das Minimum und rot für den Maximalwert der jeweiligen Kalenderwoche. Der Untersuchungszeitraum umfasst diesmal die KW 08/2021 bis 39/2021.

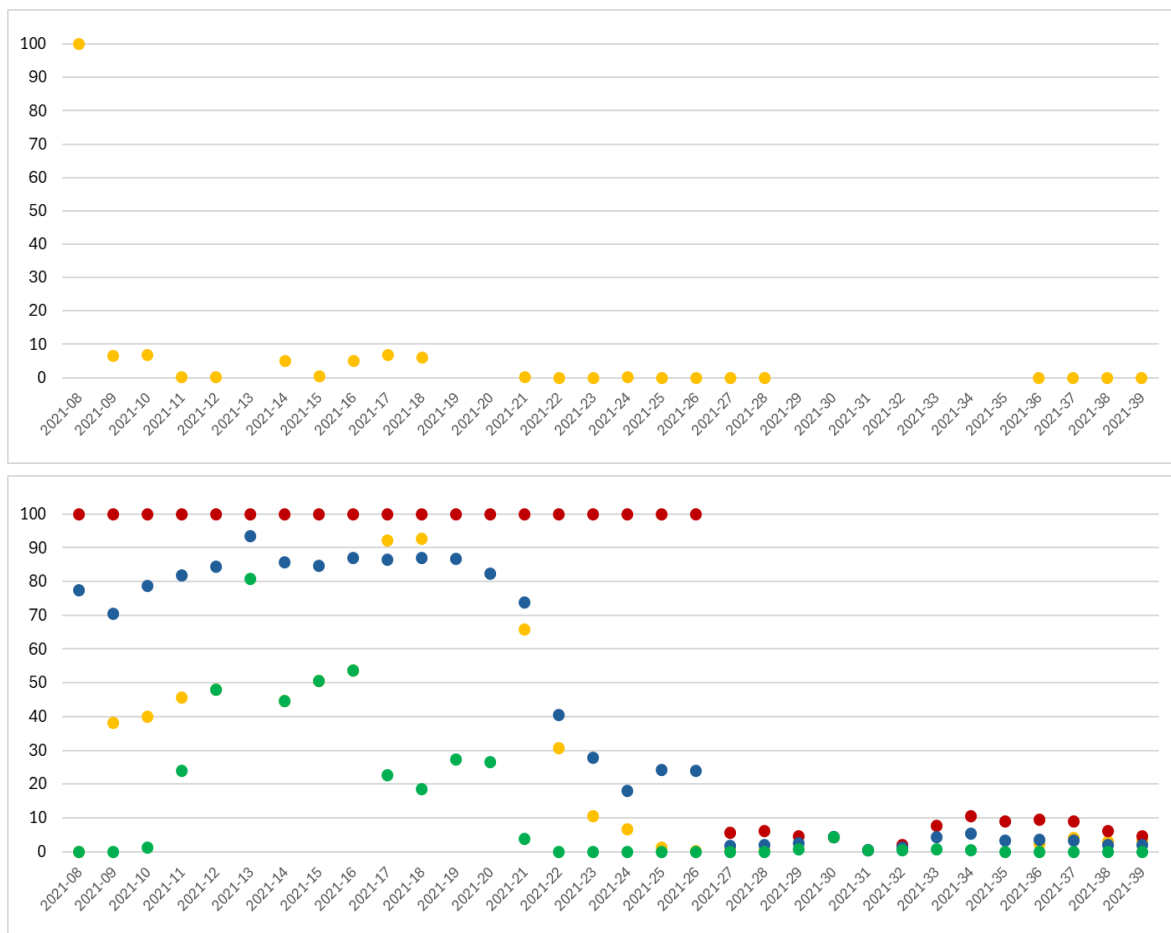


Abb. 5: Anteil aller allgemeinbildenden Schulen ohne Präsenzbetrieb (oben, nur Sachsen-Anhalt) und mit eingeschränktem Präsenzbetrieb (unten, alle außer Baden-Württemberg und Sachsen)

Legende: gelb = Sachsen-Anhalt, grün = Minimum, rot = Maximum, blau = Mittelwert; (1) = Präsenzunterricht, (2) = eingeschränkter Präsenzunterricht, (3) = Wechselunterricht, (4) = Distanzunterricht

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf KMK-Daten

Wie in Abb. 5 (oben) dargestellt, befanden sich in Sachsen-Anhalt in KW 08/2021 (bis Ende Februar) weiterhin 100 Prozent aller Schulen im reinen Distanzunterricht, d.h. an keiner Schulart der allgemeinbildenden Schulen fand Präsenzunterricht in irgendeiner Form statt. Betrachtet man ergänzend Abb. 5 (unten), nach der sich im Länder-Mittelwert 77 Prozent der Schulen im eingeschränkten Präsenzbetrieb befanden, sodass deren Schüler:innen zumindest anteilig an

Präsenzunterricht teilnehmen konnten, ist Sachsen-Anhalt hier im Ländervergleich weit oben angesiedelt, über 20 Prozentpunkte über dem Mittelwert. Mit KW 09/2021 sank der Anteil der Schulen ohne Präsenzbetrieb auf 6,5 Prozent, während der Anteil mit eingeschränktem Präsenzbetrieb auf 38 Prozent anstieg. Das bedeutet mit Blick auf die Gesamtheit der Schulen in Sachsen-Anhalt, dass sich etwas mehr als die Hälfte im uneingeschränkten Präsenzbetrieb befunden haben sollte²⁰. In den folgenden Wochen bewegte sich der Anteil der Schulen mit reinem Distanzunterricht immer unterhalb von 10 Prozent, während einzelne Länder – graphisch nicht abgebildet – weiterhin hohe Anteile von bis hin zu 80 Prozent der allgemeinbildenden Schulen aufweisen. Der Anteil an Schulen mit eingeschränktem Präsenzunterricht bewegte sich in Sachsen-Anhalt zwischen KW 09/2021 und KW 16/2021 zwischen 38 und 54 Prozent und damit immer deutlich unter dem Länder-Mittelwert, was auf relativ hohe Anteile an Präsenzunterricht verweist. In den Kalenderwochen 12, 14, 15 und 16 stellte Sachsen-Anhalt sogar das Minimum der 16 Länder dar. In KW 17 und 18/2021 stieg dieser Anteil sprunghaft auf 92 bzw. 93 Prozent an und lag damit jeweils über dem Mittelwert. In Kombination der Abb. 5 oben und unten bedeutet dies, dass im ganzen Land der Präsenzunterricht massiv zurückgefahren wurde. Anzumerken ist dabei, dass wie oben ausgeführt zwischen KW 17 und 25/2021 (26. April bis 30. Juni 2021) die Bundesnotbremse zwangsweise Schulschließungen auf Landkreisebene vorgab, sobald die Sieben-Tage-Inzidenz an drei aufeinanderfolgenden Tagen die Marke von 165 überschritt. Zwischen 100 und 165 musste gemäß der Bundesnotbremse Wechselunterricht praktiziert werden.

Nach den sich anschließenden zwei Wochen Schulferien (KW 19 und 20/2021) befanden sich von KW 21/2021 bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes keine Schulen mehr im reinen Distanzunterricht. Der Anteil der Schulen mit eingeschränktem Präsenzbetrieb sank in KW 21/2021 auf 66 Prozent und damit wieder unter das Länder-Mittel. Nach weiteren Absenkungen auf 31 Prozent in KW 22/21, 10 Prozent in KW 23/2021 und 7 Prozent in KW 24/2021, befand sich der Anteil im restlichen Zeitraum im niedrigen einstelligen Bereich oder sogar bei null. In Kombination der Abb. 5 oben und unten ist somit zu schlussfolgern, dass dies auf Steigerungen beim Umfang des Präsenzunterrichts zurückzuführen war. Bis zu KW 26/2021 gab es dabei jeweils mindestens ein Bundesland, in dem sich 100 Prozent der Schulen im eingeschränkten Präsenzbetrieb befanden. Ab KW 27/2021 hatte sich der Anteil in allen 16 Ländern auf niedrigem Niveau von maximal 10 Prozent stabilisiert. Über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg ist Sachsen-Anhalt zweimal im hohen Prozentbereich und über dem Länder-Mittel einzuordnen (KW 08 sowie 17 und 18/2021), während es in den restlichen Kalenderwochen unter dem Mittelwert und im niedrigeren Prozentbereich zu verorten ist, was wiederum mit einem hohen Anteil an Präsenzunterricht einhergeht.

²⁰ Die Rechnung ist $100 - (\text{Anteil ohne Präsenzbetrieb} + \text{Anteil eingeschränkter Präsenzbetrieb})$, wobei es keine Statistiken dazu gibt, inwiefern noch weitere Kategorien bestehen könnten.

5. Senioren- bzw. Pflegeheime

Bereits zu Beginn der Pandemie wurde deutlich, dass Bewohner:innen von Pflegeheimen einem besonders hohen Risiko durch das Virus ausgesetzt waren. Das enge Zusammenleben und der tägliche Kontakt zwischen Bewohner:innen und Pflegepersonal begünstigten die schnelle Verbreitung des Virus innerhalb der Einrichtungen. Zudem haben viele Bewohner:innen von Pflegeheimen aufgrund ihres Alters und bestehender Vorerkrankungen ein geschwächtes Immunsystem, was zu schwereren Krankheitsverläufen führte. Die hohen Infektions- und Sterberaten in diesen Einrichtungen sorgten für eine intensive öffentliche Debatte über die Effektivität der Schutzmaßnahmen und die Notwendigkeit spezieller Strategien zum Schutz dieser vulnerablen Gruppe. Als Reaktion auf die hohe Anfälligkeit der Pflegeheimbewohner:innen wurden teils strikte Besuchsverbote und Kontaktbeschränkungen eingeführt, um das Einschleppen des Virus von außen zu verhindern und die Bewohner:innen vor Infektionen zu schützen.

Diese Maßnahmen führten jedoch zu erheblichen sozialen und psychischen Belastungen für die Bewohner:innen. Viele von ihnen litten unter Einsamkeit, Depressionen und dem Gefühl der Isolation, da der persönliche Kontakt zu Familienangehörigen und Freunden über längere Zeit unterbunden war. Eine Interview-Studie aus der Schweiz, in der ebenso wie in Deutschland Personen ab 65 Jahren als besonders vulnerabel eingestuft wurden, erbrachte, dass Sorgen hinsichtlich einer Infektion geringer als erwartet vorhanden waren, während die sozialen Einschränkungen als große Belastung erlebt wurden (Aversa et al. 2023). Gerade bei älteren Personen ist der Einsatz digitaler Kommunikationsmittel häufig keine Alternative, da entweder die Bedienkompetenz fehlt oder aber vermindertes Hör- und Sehvermögen zum Problem werden. Mit Blick auf die Grundrechte der Bewohner:innen drehte sich die öffentliche Debatte daher um die Frage, ob das Recht auf Leben (mit der Folge staatlich verordneter Abschirmung) über den sozialen Bedürfnissen der Bewohner:innen stehen sollte.

Ausgehend davon konzentriert sich die folgende Analyse auf die Regelungen der Länder zu Besuchen in Pflegeheimen, welche auch hauptsächlich in den Verordnungen behandelt wurden. Regelungen zum Leben in der Einrichtung sowie zum Pflegepersonal hingegen wurden entweder durch das Heim selbst oder an anderer Stelle als in den Verordnungen getroffen. Für die Analyse wurden zunächst alle Verordnungen der 16 Länder zwischen März 2020 und März 2022 nach entsprechenden Verweisen (ausgehend von Vorrecherchen mit den Begriffen ‚Pflege*‘, ‚[Hh]eim*‘ und ‚[Bb]ewohner*‘)²¹ durchsucht, wobei ausschließlich Pflegeheime, nicht aber Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen betrachtet wurden. Danach wurden die Regelungen zu verschiedenen Merkmalen, d.h. Aspekten der Regelungsmaterie, erhoben. Die einzelnen Ausprägungen wurden mit Punktzahlen codiert, wobei eine niedrige Punktzahl für restriktive und eine hohe Punktzahl für moderate Regelungen steht. Folglich ergibt sich jeweils eine Ordinalskala der staatlichen Eingriffstiefe, die ausdrückt, wie weitreichend die

²¹ Dabei wurde nach der Anfangsphase meist die Struktur der Verordnungen fortgeführt, d.h. die Abschnitte zu den verschiedenen Regelungsbereichen befanden sich immer an der gleichen Stelle der Verordnung.

Besuchsmöglichkeiten in Pflegeheimen beschnitten wurden. Dabei hat ein Land umso restriktivere Regelungen, je weniger Punkte es bei den verschiedenen Merkmalen bekommt²².

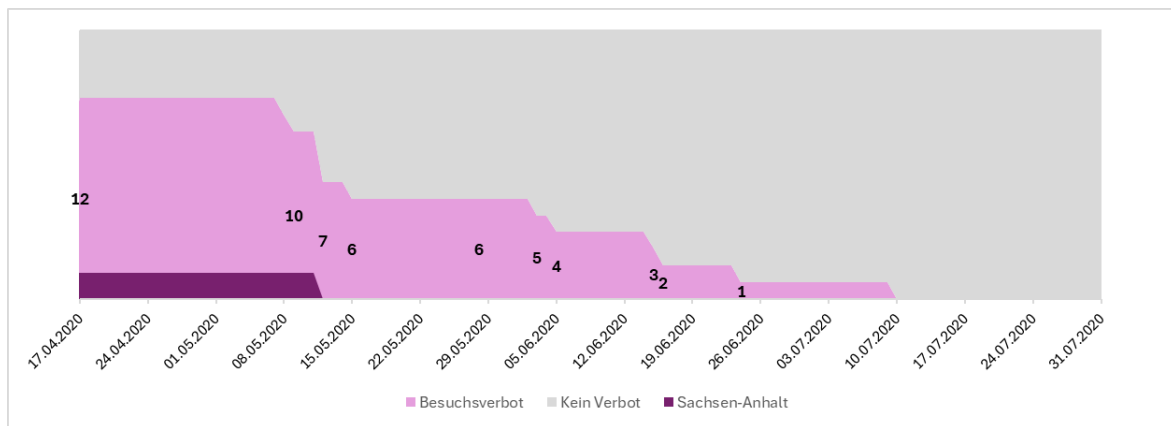


Abb. 6: Besuchsverbote in Pflegeheimen in den 16 Ländern

Erläuterung: graue Fläche = Anzahl der Länder ohne Besuchsverbot, rosa Fläche = Anzahl der Länder mit Besuchsverbot, lila Balken = Zeitraum mit Besuchsverbot in Sachsen-Anhalt

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die stärkste Einschränkung ist ein komplettes Besuchsverbot, welches im 16-Länder-Vergleich in Abb. 6 dargestellt ist. Solche Besuchsverbote gab es zwischen Mitte April²³ und Mitte Juli 2020 in bis zu 12 Ländern, während vier Länder Besuche auch in dieser Phase zumindest mit Einschränkungen ermöglichten. In Sachsen-Anhalt galt ein Besuchsverbot zwischen dem 2. April und dem 11. Mai 2020. Ausnahmen von diesem Verbot durften nur für besondere Härtefälle, wie bspw. Palliativpatient:innen, gemacht werden, wobei die Entscheidung in der Verantwortung der jeweiligen Einrichtung lag. Das Land folgte damit einer restriktiven Linie, indem es ein komplettes Besuchsverbot verhängte, aber ist insofern als moderat einzustufen, als dieses Verbot im Ländervergleich bereits früh wieder aufgehoben wurde. Als letztes Land hob Niedersachsen am 9. Juli 2020 – nach mehr als drei Mal so langer Geltungsdauer wie in Sachsen-Anhalt – das Verbot auf. Anders als bspw. in Thüringen (09.06.2020 bis 30.03.2021) oder auch Mecklenburg-Vorpommern (10.07.2020 bis 29.05.2021) trat in Sachsen-Anhalt niemals ein komplettes Besuchsverbot in Kraft, wenn Infektionsfälle im Pflegeheim auftraten.

Wie in Abb. 7 (oben) zu sehen, limitierte Sachsen-Anhalt die Zahl der Besucher:innen pro Tag nach der Aufhebung des kompletten Besuchsverbots ab dem 12. Mai 2020 zunächst auf eine einzige Person bis einschließlich 29. Juni 2020. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es auch in elf anderen Ländern noch Beschränkungen, wobei die meisten lediglich eine Person, aber Rheinland-Pfalz bspw. auch fünf Personen zuließen. Wie in etlichen anderen Ländern auch, wurde in

²² Der komplette Datensatz mit den Werten des Landes Sachsen-Anhalt für alle untersuchten Merkmale ist auf Anfrage von der Autorin erhältlich.

²³ Für die zweite Märzhälfte ist davon auszugehen, dass ebenfalls in mehreren Bundesländern Besuchsverbote bestanden, doch ist dieser Zeitraum nicht in allen Ländern über die Verordnungen abgedeckt, während die entsprechenden Allgemeinverfügungen nicht mehr lückenlos verfügbar sind.

Sachsen-Anhalt ab dem 15. Dezember 2020 erneut eine Beschränkung auf eine Person pro Tag eingeführt. Diese war bis 6. Mai 2021 in Kraft, d.h. knapp fünf Monate und damit etwa vier Wochen kürzer als bspw. in Bayern, Berlin und Bremen. Zu allen anderen Zeiten war die Zahl der Besucher:innen nicht beschränkt; lediglich die Anzahl der gleichzeitig anwesenden Besucher:innen wurde zwischen dem 7. Mai und dem 15. Juni 2021 auf fünf Personen begrenzt. Diese Personen durften dabei auch nur aus zwei Hausständen stammen. Im Gegensatz zu manchen anderen Ländern führte Sachsen-Anhalt keine weiteren Beschränkungen nach der Art der Besucher:innen ein. Solche Beschränkungen waren im Saarland „Angehörige“ bzw. der „familiäre Bezugskreis“, in Bayern „Familienangehörige“ und in Mecklenburg-Vorpommern die „Kernfamilie“. Für Bewohner:innen von Pflegeheimen, die keine Familie vor Ort oder in der Nähe hatten, führten diese Beschränkungen automatisch zu einem kompletten Besuchsverbot. In Bayern und Mecklenburg-Vorpommern musste die Besuchsperson zudem zeitweise eine feste Person für bspw. eine Woche sein.

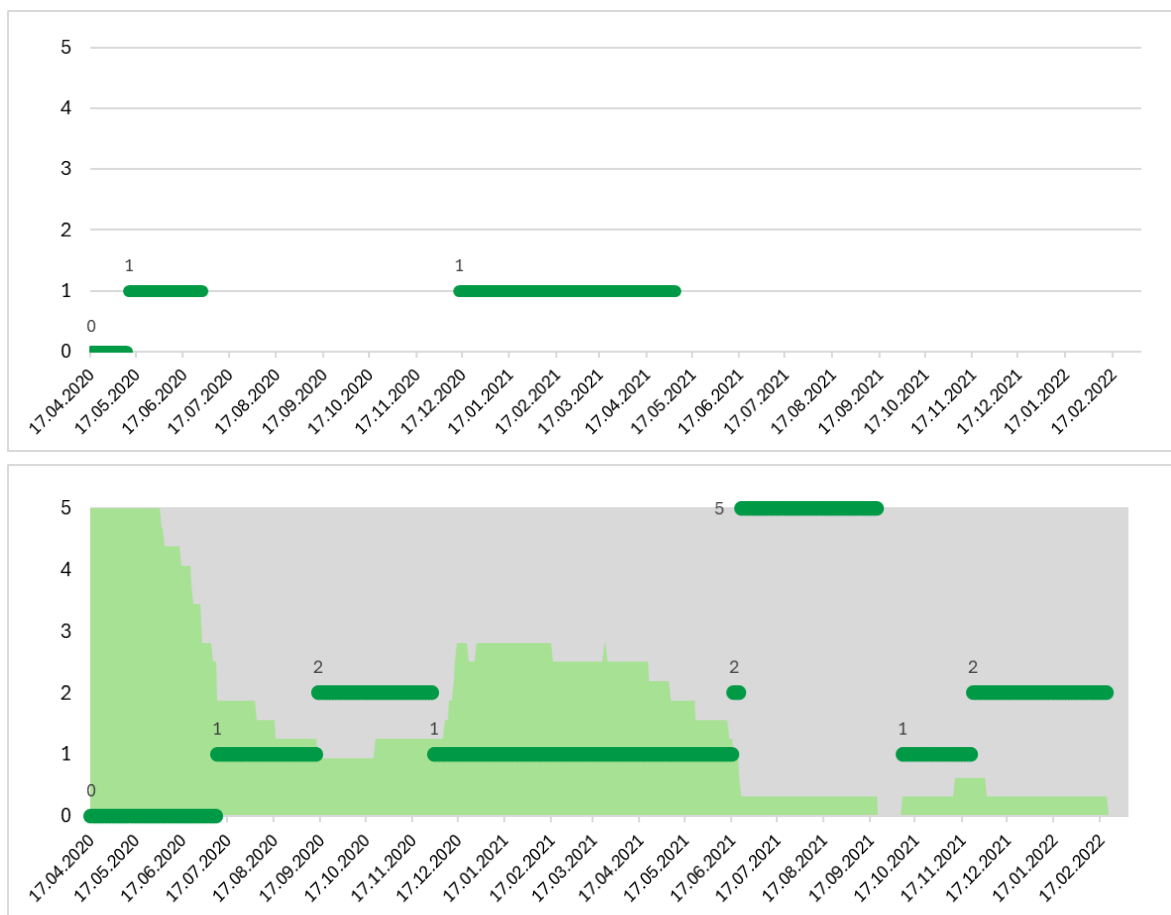


Abb. 7: Beschränkung der Besucherzahlen pro Tag in Pflegeheimen – Sachsen-Anhalt (oben) und Ländervergleich (unten)

Erläuterung: hellgrüne Fläche = Anteil der 16 Länder, die zum jeweiligen Zeitpunkt die Besucherzahlen einschränkten; dunkelgrüne Linie = Zahl der erlaubten Besuchspersonen, wobei im Ländervergleich (unten) das Minimum aller Länder dargestellt ist

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Auch die Besuchszeit wurde von den Ländern beschränkt, einerseits die Anzahl der Besuchstage pro Woche und andererseits die Anzahl der Stunden pro Besuch betreffend. In Sachsen-Anhalt wurde Besuch – abseits des Zeitraumes mit komplettem Besuchsverbot – durchgängig an allen sieben Tagen der Woche gestattet. Dies war in fast allen Ländern und fast den gesamten Untersuchungszeitraum hindurch so, wobei Bremen im Mai 2020 lediglich einen Tag zuließ, und Hessen zwischen Juni 2020 und Januar 2021 auf zwei bzw. drei Tage begrenzte. Die Zahl der Stunden wurde in Sachsen-Anhalt lediglich zwischen dem 12. Mai und dem 29. Juni 2020 begrenzt, und zwar auf eine Stunde pro Besuch. Im Gegensatz dazu findet sich bspw. in Thüringen über etliche Monate (März bis August 2020, Oktober 2020 bis Mai 2021) eine Limitierung auf eine bzw. zwei Stunden. Solchen stundenmäßigen Einschränkungen wurden allerdings nur von wenigen Ländern bzw. nur über bestimmte Zeiträume verhängt, sodass sich Sachsen-Anhalt hier im Rahmen der Mehrheit der Länder bewegte.

Ende 2020 wurde in fast allen Ländern ein Test für den Besuch im Pflegeheim verpflichtend, lediglich Bremen zog erst im Mai 2021 nach. In Sachsen-Anhalt war ab dem 15. Dezember 2020 ein Test erforderlich. Bis auf die ersten drei Monate (15. Dezember 2020 bis 24. März 2021), in denen der Test maximal 48 Stunden zurückliegen durfte, wurden in den anderen Verordnungen keine zeitlichen Vorgaben gemacht. In den übrigen Ländern variieren die Zeiten zwischen 24 und 72 Stunden. Die überwiegende Mehrzahl der Länder akzeptierte jegliche Art von Test, während im März 2021 in Berlin sowie in Mecklenburg-Vorpommern zwischen August und Oktober 2021 ein PCR-Test gefordert wurde. Dabei finden sich in den meisten Verordnungen keine Verweise auf Teststellen, sodass ohne nähere Spezifizierung auch Selbsttests (bspw. Durchführung direkt vor Betreten des Heimes) möglich wären. In einigen Ländern wurde dies explizit als Option genannt und für bestimmte Zeiträume (insb. bei hohen regionalen Inzidenzen) die Heime sogar angehalten, ein Testangebot vor Ort vorzuhalten.

Eine auch in anderen Kontexten übliche Beschränkung war die Verpflichtung zum Tragen einer Maske, wobei die überwiegende Mehrzahl der Länder – wie auch Sachsen-Anhalt – eine medizinische Maske akzeptierte. Hingegen verpflichtete bspw. Niedersachsen zwischen Dezember 2021 und April 2022 Besucher:innen von Pflegeheimen zum Tragen einer FFP2-Maske. In Sachsen-Anhalt war das Tragen einer Maske ab Mai 2020 und bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes (März 2022) vorgeschrieben. Zusammenfassend ist das Land mit Blick auf Besuchsregelungen in Pflegeheimen im unteren Mittelfeld einzuordnen. Restriktiv waren die Verhängung eines kompletten Verbots im ersten Lockdown sowie die zeitweise Limitierung auf eine einzige Besuchsperson im ersten und zweiten Lockdown. Daneben finden sich aber Besuchspersonen, Besuchszeiten, Tests und Masken betreffend im Ländervergleich relativ moderate Regelungen.

6. Zusammenfassendes Fazit

Die vorliegende Expertise befasst sich mit der Frage, wie die Pandemiepolitik Sachsen-Anhalts im Vergleich mit den anderen Bundesländern einzustufen ist. Ausgangspunkt war dabei das Zitat von Ministerpräsident Haseloff, dass die Landesregierung versucht habe, innerhalb der Möglichkeiten ‚Maß und Mitte zu halten‘. Basierend auf den Ergebnissen des Forschungsprojektes “Democracy and Diversity in German Federalism – The ‘unitary federal state’ in times of crisis“ (gefördert durch die VolkswagenStiftung) wurden die Regelungen aller 16 Bundesländer in einer Reihe von Politikbereichen für den Zeitraum März 2020 bis März 2022²⁴ erhoben und analysiert. Für diese Expertise wurden daraus die Versammlungsfreiheit als zentrales Grundrecht, vier wirtschaftspolitische Bereiche im Rahmen der beiden Lockdowns, Schulunterricht für den Bildungsbereich sowie die Regelungen für Pflegeheime untersucht. Für die Analyse wurden die Regelungsinhalte nach einem auf den jeweiligen Politikbereich angepassten Schema händisch codiert, welches auf den Grad der Restriktivität abzielt. Es handelt sich demnach nicht um Aussagen über die Wirksamkeit und Angemessenheit der Maßnahmen, sondern deren Einordnung gemessen an der Tiefe bzw. Länge der staatlichen Eingriffe im Untersuchungszeitraum. Auf diese Weise kann mit Blick auf Sachsen-Anhalt nachvollzogen werden, ob das Land im Kontext der 16 Bundesländer tatsächlich eher eine Position der ‚Mitte‘, d.h. zwischen restriktiveren und moderateren Regelungen anderer Länder, einnahm. Der Begriff ‚Maß‘ ist definitorisch nicht klar festgelegt, wird aber der Stoßrichtung des Zitats entsprechend als ‚gemäßigt‘ verstanden. Pandemiepolitik mit Maß würde somit im Ländervergleich eher moderate Regelungen bedeuten, d.h. geringere oder im Zeitverlauf kürzere Einschränkungen als in anderen Ländern.

Die Ergebnisse zeigen für *Versammlungen* zunächst die als restriktiv einzuordnende Regelung eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt, wobei sich Sachsen-Anhalt mit dem Verbot auf einer Linie mit der großen Mehrheit von zwölf Ländern befand. Im Gegensatz zu anderen hatte das Verbot jedoch eine kürzere Geltungsdauer, zudem gab nach Mai 2020 keinerlei Begrenzungen der Teilnehmerzahlen mehr und weder Ortsfestigkeit noch das Tragen einer Maske waren pauschal vorgeschrieben. Die Regelungen zu den vier untersuchten Wirtschaftsbereichen – *Restaurants, Kinos, Fitnessstudios und Spielhallen* – und pandemiebedingten Betriebsschließungen ergeben bei beiden Lockdowns ein ähnliches Muster und sind über die Bereiche hinweg im Mittelfeld einzustufen. Sachsen-Anhalt erweist sich im Ländervergleich niemals als Ausreißer, weder im Sinne von sehr restriktivem noch sehr moderatem Vorgehen, und befindet sich meist relativ nah am Mittelwert bzw. im Block der meisten Länder. Hinsichtlich der Regelungen für *Grundschulen* sind im Jahr 2021 zwei Phasen zu unterscheiden. Bis einschließlich KW 08/2021 war die politische Linie bezüglich Schulschließungen restriktiv, und zum Ende der Phase hin auch deutlich restriktiver als das Länder-Mittel. In der zweiten Phase, zwischen KW 09/2021 und KW 28/2021 lag der Fokus der Landesregelungen auf Präsenzunterricht und war damit im

²⁴ Das Ende des Untersuchungszeitraumes ist bedingt durch die Projektförderung einerseits sowie andererseits dadurch, dass die meisten pandemiebezogenen Maßnahmen, die auf dem IfSG basierten, bis 19.03.2022 befristet waren. Letzteres bedeutet, dass der Spielraum der Länder für eigene Maßnahmen ab diesem Zeitpunkt sehr begrenzt war.

Ländervergleich moderater einzustufen. Neben den Regelungen zeigt der Datensatz zu Präsenz- bzw. Distanzunterricht an allen *allgemeinbildenden Schulen*, dass Sachsen-Anhalt in zweimal für ein bzw. zwei Kalenderwochen einen hohen Anteil von Schulen mit eingeschränktem Präsenzunterricht aufweist, im restlichen Zeitraum bewegt sich das Land unter dem Mittelwert und im niedrigeren Prozentbereich, was wiederum mit einem hohen Anteil an Präsenzunterricht einhergeht. Bei Besuchsregelungen für Pflegeheime ist Sachsen-Anhalt im unteren Mittelfeld einzuordnen. Restriktiv waren die Verhängung eines kompletten Verbots im ersten Lockdown sowie die zeitweise Limitierung auf eine einzige Besuchsperson im ersten und zweiten Lockdown. Daneben finden sich aber im Ländervergleich relativ moderate Regelungen Besuchspersonen, Besuchszeiten, Tests und Masken betreffend.

Zusammenfassend bestätigt die Analyse mit Blick auf die vorgestellten Regelungsbereiche das Zitat von Ministerpräsident Haseloff, dass die Landesregierung von Sachsen-Anhalt während der Pandemie im Bundesländervergleich mit ‚Maß und Mitte‘ gehandelt habe. Die untersuchten Regelungen befinden sich mit wenigen Ausnahmen im Mittelfeld, d.h. mittig zwischen Ländern mit sehr restriktiven und sehr moderaten Regelungen. Die Regelungen sind gemäßigt in dem Sinne, dass Einschränkungen zumeist weniger tief waren oder auch im Zeitverlauf weniger lang galten, verglichen mit denen in anderen Ländern. Interessant ist dabei auch, dass das Muster unabhängig von sich verändernden Kontextbedingungen über den gesamten Untersuchungszeitraum anhält. Betrachtet man das Infektionsgeschehen in Sachsen-Anhalt in den verschiedenen Phasen der Pandemie (siehe Darstellung im Anhang), so zeigen sich mit jeder Phase höhere Infektionszahlen – nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch im Ländervergleich. Diese gehen jedoch nicht in gleicher Weise mit einer Verschärfung der Einschränkungen in den Verordnungen einher. Zwar schloss sich auch Sachsen-Anhalt bundesweiten Entwicklungen wie u.a. 2G als Zugangsvoraussetzung für öffentliche Einrichtungen im Winter 2021/22 an, doch kam es beispielsweise mit Blick auf Pflegeheime nicht zu neuen Besuchseinschränkungen oder neuen Begrenzungen der Teilnehmerzahlen von Versammlungen wie in anderen Bundesländern. Dies legt den Schluss nahe, dass in Sachsen-Anhalt im Verlauf der Pandemie zunehmend differenzierter abgewogen und neben dem Gesundheitsschutz (bzw. dem Schutz des Gesundheitssystems) dabei den sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen von Einschränkungen zunehmend höheres Gewicht beigemessen wurde.

7. Literatur

- Arzt, Clemens (2022): Versammlungsfreiheit unter Druck, in: Verfassungsblog (12.01.2022). DOI: 10.17176/20220113-023745-0. Zuletzt geprüft am 17.09.2024.
- Aversa, Rosangela/Fluri, Stefanie/Wyl, Agnes von (2023): Besonders geschützt oder ausgestoßen? Wie Personen im Alter über 65 Jahre die Coronapandemie erlebten, in: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie 56 (4), S. 294–300. DOI: 10.1007/s00391-022-02112-9.
- Behnke, Nathalie/Person, Christian (2022): Föderalismus in der Krise – Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen der Länder, in: dms – der moderne staat 15(1), S. 1–22.
- Brenner, Tobias (2024): Versammlungsfreiheit unter gerichtlicher Kontrolle – eine (Zwischen-)Bilanz zur Zeit der Corona-Pandemie, in: Bernhard Frevel und Thomas Heinicke (Hg.): Managing Corona. Eine Bilanz zum Ende der Pandemie. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Schriften des Praxis- und Forschungsnetzwerks der Hochschulen für den öffentlichen Dienst, 7), S. 55–64.
- Congleton, Roger D. (2021): Federalism and pandemic policies: variety as the spice of life, in: Public Choice 195, S. 73–100.
- Epping, Volker/Lenz, Sebastian/Leydecker, Philipp (2021): Grundrechte. 9. Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Fährmann, Jan/Aden, Hartmut/Arzt, Clemens (2020): Versammlungsfreiheit – auch in Krisenzeiten!, in: Verfassungsblog (15.04.2020). DOI: 10.17176/20200415-212559-0. Letzter Zugriff: 17.09.2024.
- Gutmann, Andreas/Kohlmeier, Nils (2020): Versammlungsfreiheit Corona-konform, in: Verfassungsblog (08.04.2020). DOI: 10.17176/20200409-032733-0. Letzter Zugriff: 17.09.2024.
- Haumer, Stefanie/Keller, Christoph (2024): Rechtsstaatlichkeit in der Krise – Ein Rückblick auf die (pauschale) Einschränkung der Versammlungsfreiheit, in: Bernhard Frevel und Thomas Heinicke (Hg.): Managing Corona. Eine Bilanz zum Ende der Pandemie. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Schriften des Praxis- und Forschungsnetzwerks der Hochschulen für den öffentlichen Dienst, 7), S. 43–54.
- Klatt, Nikolina/Böhret, Ines (2021): Women’s rights in childbirth during the COVID-19 pandemic: A Comparison of WHO Guidelines to Policies, Recommendations, and Practices in the US and Germany, in: Cross-cultural Human Rights Review, S. 1–41.
- Kropp, Sabine (2020): Demokratie im Ausnahmezustand: Hat sich der bundesdeutsche Föderalismus in der Krise bewährt?, in: Forum Politik und Gesellschaft. Friedrich-Ebert-Stiftung, Verfügbar unter: <https://www.fes.de/forum-politik-und-gesellschaft/artikelseite-news-slider/demokratie-im-ausnahmezustand>, letzter Zugriff: 04.06.2020.

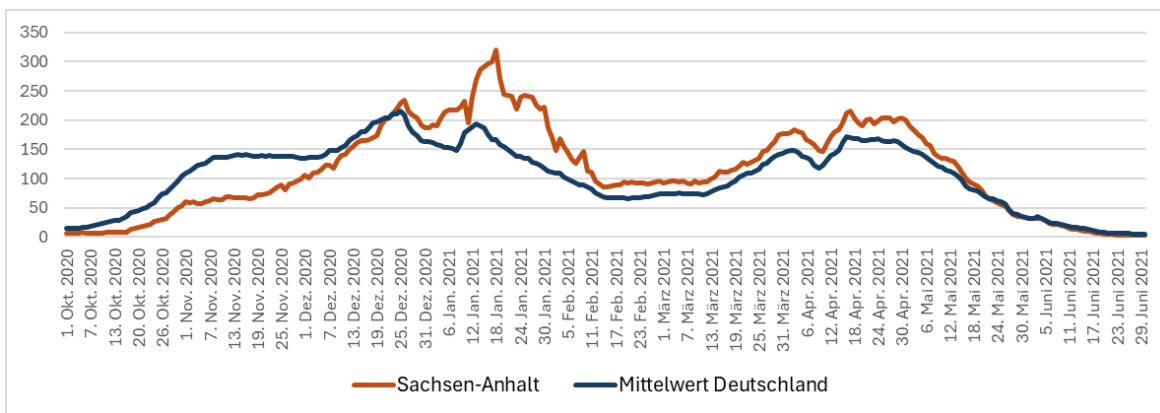
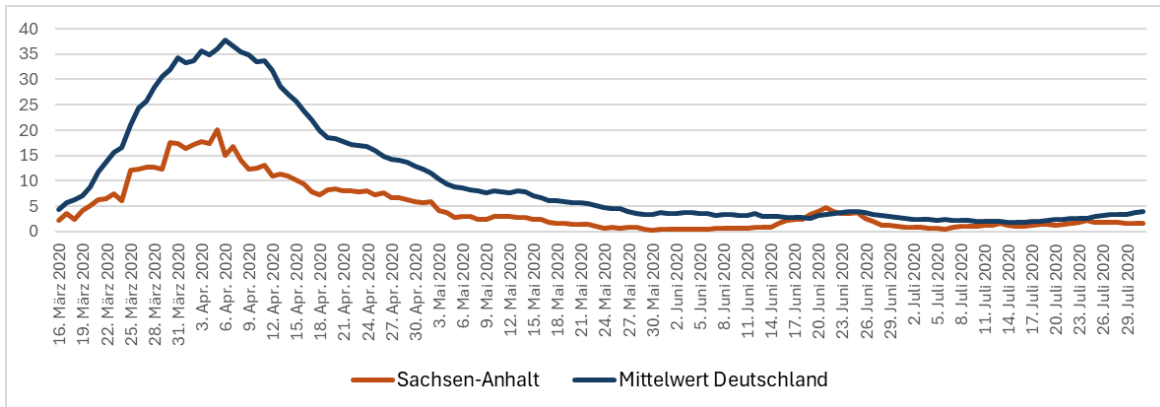
- Lemke, Matthias (2020): Katastrophenmanagement im Föderalismus: Notstandspolitik auf Länderebene im Rahmen der Corona-Pandemie. School of Governance der Universität Duisburg-Essen, Online verfügbar unter: https://regierungsforschung.de/wp-content/uploads/2020/04/08042020_regierungsforschung.de_Lemke_Katastrophenmanagement.pdf, letzter Zugriff: 09.04.2020.
- Mebus, Franziska (2022): Verfassungskonforme Menschenmengen? Bedingungen für Versammlungen in Pandemiezeiten, in: Eva Julia Lohse, Viktor Derka und Jan Grinc (Hg.): Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragestellungen der COVID-Pandemie in Europa. Deutsch-tschechische Aspekte. Stuttgart: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 169–188.
- Montag, Tobias (2020): Die Mär vom dysfunktionalen Flickenteppich. Warum der Föderalismus bei der Bewältigung von SARS-CoV-2 hilft, in: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hg.), Coronaperspektiven. Online verfügbar unter <https://www.kas.de/documents/252038/7938566/Coronaperspektiven.+Die+M%C3%A4r+vom+dysfunktionalen+F%C3%B6deralismus.pdf/d8a64c62-40e1-9d09-35de-59b75f8fa387?version=1.0&t=1587992941414>, letzter Zugriff: 27.09.2022.
- Münch, Ursula (2020): Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Exekutiv-)Föderalismus in Zeiten der Coronakrise. Jahrbuch des Föderalismus, 2020, S. 207-226. Baden-Baden: Nomos.
- Nguyen, Martin (2022): Lockdown für Menschenrechte? Voraussetzungen der Derogation von Menschenrechten in der COVID-19-Pandemie, in: MenschenRechtsMagazin 27 (2), S. 111–123. DOI: 10.25932/publishup-57155.
- Petersen, Thomas (2019): Die Einstellung der Deutschen zum Föderalismus seit 1949. Jahrbuch des Föderalismus, 2019, S. 113-126. Baden-Baden: Nomos.
- Reus, Iris (2023): How did the media shape the image of federalism during the Covid-19 pandemic? A systematic examination of newspaper reporting in Germany with special focus on citizens' perspectives, in: eurac research (Hg.) 2023, Diversity Governance Papers Series, DiGoP 4/2023.
- Reus, Iris (2022): Durch die Corona-Krise in die finanzielle Krise? Unterstützungsleistungen für Studierende seitens des Bundes und der Länder angesichts pandemiebedingter Einkommensausfälle, in: die hochschule. journal für wissenschaft und bildung, Heft 1-2/2022, Institut für Hochschulforschung, Wittenberg, S. 28-41.
- Reus, Iris (2021): Die mediale Darstellung des Föderalismus während der Corona-Pandemie – Eine Auswertung von Positionen, Konnotationen und Bewertungen in deutschen Tageszeitungen, in: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2021, 14. Jg., Heft 2, S. 373-391.
- Reus, Iris/Nelles, Julia (2023): Zwischen Lockdown und Lockern – Analyse der politischen Regelungen der Länder zu pandemiebedingten Betriebsschließungen während der Corona-Krise 2020-21, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hg.) 2023: Jahrbuch des Föderalismus 2023, EZFF Tübingen.

Reus, Iris/Nelles, Julia (2022): Marching in line through the crisis or setting one's own course in fighting the Covid-19 pandemic? A comparison of six policies, 16 states and two shut-downs in the German federation, in: Perspectives on Federalism, Vol. 14, No. 2/2022.

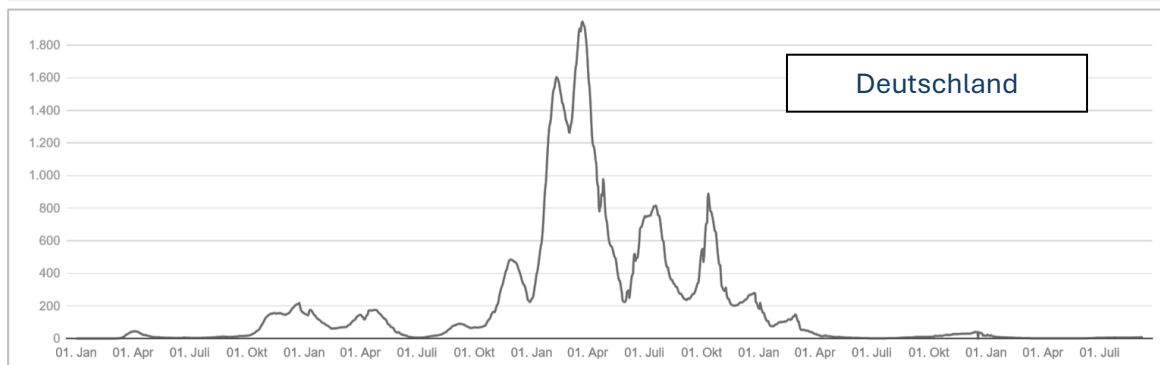
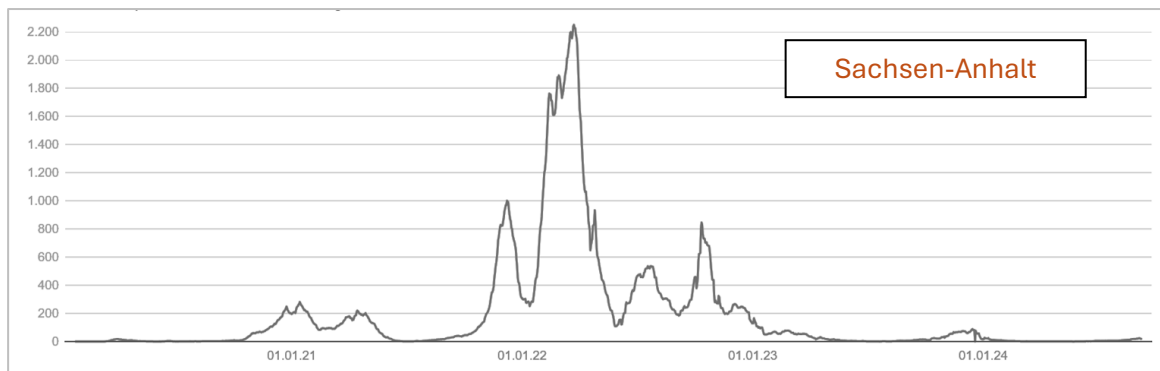
Thiele, Alexander (2012): §54 Katastrophenschutzrecht im deutschen Bundesstaat, in: Ines Härtel (Hg.): Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt (69-94). Berlin Heidelberg: Springer.

Anhang: COVID-19 Sieben-Tage-Inzidenzen

(Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner binnen 7 Tagen)



Quelle: Eigene Darstellung, RKI-Daten: <https://zenodo.org/records/13725898>, letzter Zugriff: 07.09.2024



Quelle: <https://www.corona-in-zahlen.de/bundeslaender/sachsen-anhalt/>, <https://www.corona-in-zahlen.de/weltweit/deutschland/>, letzter Zugriff: 07.09.2024