

## 5 Wie Ausnahmemaßnahmen eine permanente öffentliche Diskussion erzeugten

---

»Schweren Herzens« musste Wenping Tang ihr lang geplantes interkulturelles chinesisches Frühlingsfest in Unterhaching absagen – so berichtete es am 29. Januar 2020 die *Süddeutsche Zeitung* im Lokalteil. Wenige Tage vorher war in Bayern der erste Corona-Fall in Deutschland überhaupt bekannt geworden. Danach seien bei der Veranstalterin Anrufe eingegangen, die sich um möglicherweise infizierte Gäste aus China Sorgen machten. Dadurch »sei ihr klar geworden, »dass es besser ist, das Fest abzusagen oder zumindest zu verschieben« – bis sich die Lage beruhigt hat«.<sup>1</sup> Das SARS-CoV-2-Virus war in Deutschland angekommen. Dass es wie in diesem Fall zur Absage eines Festes führte, erschien seinerzeit öffentlich bedauernswert. Informationswert hatte die Meldung zu diesem Zeitpunkt aber vor allem dadurch, dass sich jetzt niemand unnötig nach Unterhaching aufmache.

Erst im März 2020, als die WHO Covid-19 zur globalen Pandemie erklärte und der Bundestag das »Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Reichweite« beschlossen hatte, stieg die neue Pandemie schließlich rasant zu einem bundesweit dominierenden Thema in der öffentlichen Berichterstattung auf. Besonders deutlich wird dies im Vergleich mit dem Umweltthema, das bis dahin zu den stark berichteten Themen gehörte, aber danach deutlich an Aufmerksamkeit verloren hat. Die wahrgenommene und reale persönliche Betroffenheit durch steigende Infektionszahlen und erste Tote in Deutschland sowie die darauf reagierenden politischen Maßnahmen, wie der Lockdown, die Kontaktbeschränkungen und die Maskenpflicht, haben den Nachrichtenwert der Pandemie sicherlich gesteigert und so auch die Berichterstattung darüber anwachsen lassen.<sup>2</sup>

Die Relevanz, die der Covid-19-Pandemie in den ersten Monaten in der Bevölkerung zugesprochen wurde, zeigt sich auch an deren Infor-

mationsverhalten. So war Corona in der Bevölkerung als Thema in den ersten Tagen des März für ungefähr zwei Drittel noch ein Medien-Hype. Das änderte sich dann ab Mitte März, und schon Ende März war es nur noch eine Minderheit der Bürgerinnen und Bürger, die die öffentliche Diskussion des Themas als »medial aufgeblasen« wahrgenommen haben. Deutlich mehr als die Hälfte der Bevölkerung informierte sich für die dann kommenden zwei Jahre dazu eher häufig oder sehr häufig.<sup>3</sup>

Corona galt ab Mitte März 2020 als ein Thema, das alle betraf. Denn SARS-CoV-2 galt als ein neuartiges Virus, das alle bedrohte und vielen Angst bereitete. Die dermaßen wahrgenommene Bedrohung sorgte für jene Perplexität, mit der Themen Einzug in den Kreislauf ihrer politischen Bearbeitung erhalten. Entscheidend für dieses weitere Bearbeiten war, dass diese Perplexität, die das Thema zunächst bestimmte, zu einer öffentlichen Angelegenheit gemacht wurde. Wichtig dabei war, dass zu der Angst Einzelner, selbst zu erkranken, die Angst um die Erkrankung der Mitbürgerinnen und Mitbürger hinzukam. Denn erst die Angst umeinander machte aus diesem neuen Thema eine politische, also eine öffentliche Angelegenheit.<sup>4</sup> Allerdings gab es auch Gegenstimmen, die die öffentliche Relevanz eines drohenden Todes durch die Infektion vom Wert abhängig machten, der derjenigen für die Gesellschaft und die Wirtschaft zugesprochen wurde.<sup>5</sup>

Diese neue öffentliche Angelegenheit gewann durch die Konsultation zahlreicher Stimmen an Kontur und konnte dann in eine Hierarchie unterschiedlicher Themen eingeordnet werden. Dazu trugen u.a. Politik-Talkshows im Fernsehen bei, indem sie die Agenda bestimmen, was als öffentlich relevant gilt. Im öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramm waren dies 2020 vor allem Talk-Shows wie *Anne Will*, *hart aber fair*, *Maybrit Illner* und *maischerberger. die woche*. Von Ende Januar, als erstmals eine Corona-Infektion in Deutschland auftrat und das chinesische Frühlingsfest in Unterhaching abgesagt wurde, bis Jahresende waren 133 dieser Talk-Shows im Programm; davon hatten 92 Corona zum Thema.

»In der Corona-Krise wurden sie zu einem Polit-Lagerfeuer für die gesamte Nation, in der Politikerinnen und Politiker wie in einer Pressekonzferenz für Gesamtdeutschland ihre Leitlinien für die kommende Woche bekannt gaben und teils mit hehren Ideen bestückte Testballons zündeten, um zu prüfen, wie Verschärfungs- oder Lockerungs-ideen von einer breiten Bevölkerung aufgenommen werden.«<sup>6</sup>

Gewöhnlich wird ein derart neuartiges Thema nach einer Frühphase der Perplexität durch die öffentliche Diskussion der öffentlichen Klärung zugeführt, ob und wie dieses perplex machende Thema auch von kollektiver Relevanz ist. Gemäß der demokratischen Routine folgt auf diese Phase der öffentlichen Konsultation, in der auch über mögliche Maßnahmen der politischen Problembearbeitung öffentlich beraten wird, eine Phase der Hierarchisierung, in der eine Auswahl an Maßnahmen als geeignet definiert und priorisiert wird, während andere verworfen oder zeitlich aufgeschoben werden. Aus dieser Phase geht eine Maßnahme (oder ein Paket an Maßnahmen) hervor, die im Weiteren verfolgt werden soll. Die Entscheidung darüber und die praktische Umsetzung kennzeichneten die letzte Phase, in der diese zuvor hierarchisierte Maßnahme zur Institutionalisierung und somit zur Geltung geführt wird. Ein wesentlicher Effekt dieses Kreislaufs ist, dass die anfängliche *Vielfalt an Individuen und differenzierten Problemlagen* während dieses Kreislaufs sukzessive als *ein Kollektiv* in Szene gesetzt wird, das sich mit dieser Maßnahme selbst bindet. Ein zentraler Mechanismus dafür ist die erfolgreiche Transformation individuellen Leids in eine öffentliche Angelegenheit, durch die der Kreislauf immer wieder neu in Bewegung gebracht werden kann.<sup>7</sup>

Die Möglichkeit der steten Wiederaufnahme des Kreislaufs gehört ebenfalls zur demokratischen Routine. Wenn neue Perplexisierungen auftreten, indem weitere Teilaspekte oder neue Probleme und Interessen in den Blick geraten, sind neue Diskussionen und Stellungnahmen und neue kollektiv verbindliche Entscheidungen nötig. Die Politik der Bundes- und der Landesregierungen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie brach allerdings aus dieser Routine aus.<sup>8</sup> Dies lag vor allem daran, dass die Pandemiepolitik zunächst durch Allgemeinverfügungen, dann aber überwiegend durch Verordnungen erfolgte.<sup>9</sup> Da diese häufig Grundrechte berührten, wurden diese Maßnahmen fast immer befristet, um so ihre Verhältnismäßigkeit sicherzustellen.<sup>10</sup> Durch die Befristung der meisten Maßnahmen wurde aber sofort wieder ein neuer Kreislauf angestoßen, weil ihre nur vorübergehende Geltung die Frage nach durch die Institutionalisierung der Maßnahmen ausgeschlossenen Alternativen neu aufwarf. Konsultationen und Hierarchisierungen mündeten so in keine dauerhafte Institutionalisierung, sondern in eine Dynamik, die immanente Perplexisierungen, neue Konsultationen und weitere Möglichkeiten der Re-Hierarchisierung nach sich zog. Die Prozesse wurden so extrem beschleunigt.

Durch die Befristung der politischen Maßnahmen wurde also *temporal* wiederholt Perplexität erzeugt und der gesamte Kreislauf von Neuem angestoßen. Eine verbindliche Geltung von Entscheidungen, die Politik üblicherweise erzeugen soll, konnte de facto nicht erreicht werden, weshalb auch die Szenarisierung eines Kollektivs in diesen Maßnahmen scheiterte. Es entstanden stattdessen Unsicherheiten über den kollektiven Umgang mit dem neuartigen Thema sowie vorübergehende, nur aufflackernde Szenarisierungen des Kollektivs, die die Fragilität des Kollektivs als kontroverses »Ding« erschienen ließen. Damit wurde ein *Meta-Kreislauf* darüber angestoßen, wie wir uns als Kollektiv in Szene setzen wollen – und genau das zeichnet eine *demokratische Auszeit* von der demokratischen *Routine* aus, in der wir darüber streiten, was uns in Szene setzen soll.

In diesem Kapitel wollen wir zeigen, wie die Pandemiepolitik im Allgemeinen sowie die einzelnen Maßnahmen im Besonderen über eine eigene Zeitlichkeit »im Sinne einer Sonderrelevanz der Zeithorizonte in der Zeit«<sup>11</sup> verfügten, durch die die demokratische Routine unterbrochen wurde und eine demokratische Auszeit möglich geworden ist. Im Folgenden wird exemplarisch an den politischen Maßnahmen der Landesregierungen in Thüringen und Bayern in den ersten Monaten der Pandemie (März bis Juni 2020) dargelegt, wie ihre nur temporär kollektiv verbindlichen Entscheidungen in Form von Verordnungen den kreislaufförmigen Prozess aus Perplexisierung, Konsultation, Hierarchie und Institutionalisierung beschleunigten. Als erstes rekonstruieren wir dafür die *asynchron verzögerte Ingeltungsetzung* der auf den Ministerpräsidentenkonferenzen vereinbarten Maßnahmen durch die Landesregierungen, die eine Vielzahl an maßnahmenpezifischen Zeitfenstern für eine ausgedehnte öffentliche Konsultation derselben eröffneten (5.1). Zweitens diskutieren wir Maßnahmen, die beide Landesregierungen schon *vorzeitig in Geltung setzten* und als Forderungen an die anderen Landesregierungen sowie die Bundesregierung herantrugen, sich damit auseinanderzusetzen. Wir zeigen daran, wie sich vor der Beratung auf der nächsten Ministerpräsidentenkonferenz immer wieder neue Zeitfenster für eine temporäre Perplexität öffneten (5.2). Drittens legen wir dar, dass solche Ungleichzeitigkeiten bei der verzögerten und vorzeitigen Ingeltungsetzung nicht nur zwischen den Bundesländern entstanden. Denn bereits innerhalb eines Bundeslands wurden auf den Ministerpräsidentenkonferenzen vereinbarte Maßnahmen nicht en bloc, sondern in jedem Bundesland *sukzessive in Geltung*

gesetzt (5.3). Als viertes wird aus unserer Analyse der unterschiedlichen Befristungen für diese Maßnahmen deutlich, wie diese anstatt zu einer dauerhaften Institutionalisierung zu einer andauernden Neu-Konsultation und Re-Hierarchisierung durch *different befristete Geltungszeiten* führten (5.4).

## 5.1 Der »Flickenteppich« und ausgedehnte Konsultationen durch asynchron verzögerte Ingeltungsetzungen

Für die permanente öffentliche Diskussion der politischen Maßnahmen, mit denen die Ausbreitung der Covid-19-Pandemie zumindest gebremst, wenn nicht gestoppt werden sollte, war deren Zeitlichkeit eine entscheidende Voraussetzung. Koordiniert wurden diese Maßnahmen auf den Ministerpräsidentenkonferenzen, weil der Vollzug des Infektionsschutzes in Deutschland Ländersache ist, auch wenn mit der Covid-19-Pandemie dem Bund über das im März 2020 entsprechend geänderte Infektionsschutzgesetz bestimmte Kompetenzen übertragen wurden. In normalen Zeiten tagt die Ministerpräsidentenkonferenz viermal im Jahr. Die Bundesregierung ist normalerweise nur zweimal im Jahr an diesen Beratungen beteiligt, die deshalb auch immer von einem jährlich wechselnden Bundesland einberufen werden. Ein Beschluss benötigt 13 von 16 Stimmen, abweichende Meinungen lassen sich durch Protokollerklärungen festhalten.<sup>12</sup>

Mit der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie übernahm die Bundesregierung die Koordination dieser Treffen, die im Folgejahr dann deutlich häufiger als sonst üblich einberufen wurden. Außerdem fanden diese Konferenzen fortan in den meisten Fällen als Videokonferenzen statt, zu denen darüber hinaus immer wieder Experten eingeladen wurden, um sich über das Infektionsgeschehen und Maßnahmen beraten zu lassen, mit denen die Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus gebremst und eine medizinische Versorgung der Erkrankten gesichert werden konnte. Das hatte zur Folge, dass

»die Privatheit und Vertrautheit, die die MPK'en über 65 Jahre lang gekennzeichnet hatten, [...] damit verloren [gingen]. Die Verhandlungen fanden zwar noch formal unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Aber der stark erweiterte Teilnehmendenkreis in Verbindung mit dem Videoformat ermöglichten es, während der Verhandlungen

über Kurzmeldungen in den sozialen Medien laufend Informationen ›durchzustechen‹.<sup>13</sup>

Durch die Koordination der politischen Maßnahmen in den verschiedenen Bundesländern auf den nun von der Bundesregierung organisierten Ministerpräsidentenkonferenzen eröffneten sich in den Bundesländern je eigene Zeitfenster zwischen diesen gemeinsamen Konferenzen und den daran anschließenden Implementationen in den einzelnen Bundesländern. Viele Maßnahmen traten in den Bundesländern nicht nur verzögert, sondern auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Kraft. Diese *asynchron verzögerte Ingeltungsetzung* wird bereits am Vergleich von Bayern und Thüringen sehr deutlich erkennbar.

Am 12. März 2020 fand *die erste Ministerpräsidentenkonferenz* während der Covid-19-Pandemie statt, auf der die Bundesländer unter Leitung von Bundeskanzlerin Merkel ihre Maßnahmen koordinierten.<sup>14</sup> Dort einigten sich die Bundesländer darauf, dass in Krankenhäusern alle planbaren Aufnahmen, Operationen und Eingriffe auf unbestimmte Zeit verschoben werden sollten. In Bayern dauerte es dann noch 13 Tage und in Thüringen 15 Tage, bis diese Maßnahme umgesetzt wurde.<sup>15</sup> Ebenso verständigten sich die Landesregierungen auf dieser Ministerpräsidentenkonferenz darauf, dass Konzepte für Pflegeeinrichtungen und Pflegedienste entwickelt werden sollten. In Thüringen wurde dies ebenfalls 15 Tage später angeordnet, während dies in Bayern erst an dem 4. April 2020 nötig war, also 22 Tage später.<sup>16</sup>

Bereits vier Tage nach der ersten wurde am 16. März 2020 *die zweite Ministerpräsidentenkonferenz* einberufen.<sup>17</sup> Dabei stimmten sich die Bundesländer über weitere Maßnahmen ab. So sollten Zusammenkünfte in Kirchen, Moscheen, Synagogen und anderen Glaubensgemeinschaften, in Vereinen, in sonstigen Sporteinrichtungen, Angebote in Volkshochschulen, in Musikhochschulen und in sonstigen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen sowie Reisebusreisen verboten und Auflagen für Hotels für Übernachtungsangebote getroffen werden. Einzelhandel, Theater, Opern, Konzerthäuser, Messen, Ausstellungen, Kinos, Freizeitparks, Tierparks, Anbieter von Freizeitaktivitäten (sowohl drinnen als auch draußen), Spezialmärkte, Spielhallen, Spielbanken, Wettannahmestellen, Spielplätze, Sportbetriebe in öffentlichen und in privaten Sportanlagen, Schwimmbäder, Spaßbäder und Fitnessstudios, Bars, Clubs, Diskotheken, Kneipen, Prostitutionsstätten und Bordelle sollten geschlossen werden. In Bayern geschah dies zwei bzw. bei ein-

zelen Maßnahmen auch drei Tage später.<sup>18</sup> In Thüringen wiederum dauerte es dagegen 11 Tage, bis dann am 27. März all diese Maßnahmen angeordnet waren.<sup>19</sup>

Zudem sollten gemäß den Beschlüssen auf dieser Ministerpräsidentenkonferenz Auflagen für Mensen, Restaurants und Speisegaststätten erlassen und Regelungen verabschiedet werden, nach denen die Gastronomie und Speisegaststätten frühestens ab 6:00 Uhr geöffnet und spätestens 18:00 Uhr schließen durften. Bayern führte diese Maßnahme – so wie die oben genannten – bereits kurz danach, am 18. März 2020, ein und gestaltete sie sogar strenger als vereinbart.<sup>20</sup> In Thüringen wurden sie hingegen gar nicht umgesetzt.

Auf der *dritten Ministerpräsidentenkonferenz am 22. März 2020* wurde erstmalig zwischen den Landesregierungen vereinbart, einen Mindestabstand von 1,5 Metern im öffentlichen Bereich vorzuschreiben.<sup>21</sup> Außerdem sollte der Aufenthalt im öffentlichen Raum nur allein, mit einer weiteren, nicht im Hausstand lebenden Person oder mit zwei Personen des eigenen Hausstandes gestattet sein. Eingeführt wurden diese Maßnahmen in Thüringen bereits drei Tage später am 25. März 2020. In Bayern brauchte es dafür neun Tage, bis die Regeln zum Mindestabstand und zum gemeinsamen Aufenthalt am 1. April angeordnet wurde.<sup>22</sup>

Nachdem auf der vierten Ministerpräsidentenkonferenz am 1. April 2020 keine weiteren Maßnahmen beschlossen wurden, verständigten sich die Landesregierungen auf der *fünften Ministerpräsidentenkonferenz am 15. April 2020* darauf, unter welchen Bedingungen wieder Eröffnungen im Einzelhandel erlaubt werden sollten.<sup>23</sup> Dies umfasste Auflagen zur Hygiene, zur Steuerung des Zutritts und zur Vermeidung von Warteschlangen. Zudem sollten nur die Geschäfte öffnen, deren Verkaufsfläche kleiner als 800 Quadratmeter war. Bezüglich des Einzelhandels wurden diese Maßnahmen in Bayern fünf Tage später, am 20. April 2020, umgesetzt, während es in Thüringen neun Tage dafür brauchte.

Eine weitere Maßnahme, auf die sich im Rahmen dieser Ministerpräsidentenkonferenz verständigt wurde, betraf die Schulen. Prüfungen und Prüfungsvorbereitungen für Abschlussklassen der berufsbildenden Hochschulen sowie für qualifikationsrelevante Jahrgänge der berufsbildenden Schulen und für qualifikationsrelevante Jahrgänge der allgemeinbildenden Schulen sollten wieder stattfinden. In Thüringen wurde dies eine Woche später, am 27. April, umgesetzt. In Bayern dauerte es deutlich länger. Dort wurden Prüfungen erst wieder ab dem 30. Mai 2020 in Präsenz erlaubt.<sup>24</sup>

Später als Thüringen war Bayern auch bei der Umsetzung des Ministerpräsidentenkonferenz-Beschlusses, die Notbetreuung in Kindertagesstätten auf weitere Berufs-, und Bedarfsgruppen auszuweiten. Schon fünf Tage nach der Ministerpräsidentenkonferenz, ab dem 20. April 2020, wurde die Notbetreuung in Thüringen auf Kinder von Menschen ausgeweitet, die in Bereichen mit kritischer Infrastruktur arbeiteten. Regelungen zur Notbetreuung wurden in Bayern erst zum 11. Mai 2020 eingeführt, also 26 Tage nach der Ministerpräsidentenkonferenz.<sup>25</sup>

Außerdem wurde auf dieser Ministerpräsidentenkonferenz vereinbart, dass jedes Unternehmen ein Hygienekonzept umsetzen sollte, welches von Behörden und Unfallversicherungsträgern beraten und kontrolliert werden sollte. In Thüringen wurden diese Maßnahmen ebenfalls am 20. April 2020 umgesetzt. In Bayern wurde keine der genannten Maßnahmen verpflichtend angeordnet.<sup>26</sup>

Die *sechste Ministerpräsidentenkonferenz am 30. April 2020* brachte als gemeinsamen Beschluss hervor, dass die Spielplätze wieder geöffnet werden sollten.<sup>27</sup> In Thüringen konnten Spielplätze schon kurz danach, ab dem 4. Mai wieder genutzt werden. In Bayern wurden Spielplätze erst wieder ab dem 11. Mai 2020 unter Auflagen zur Nutzung freigegeben.<sup>28</sup>

Am 6. Mai fand dann bereits die *siebte Ministerpräsidentenkonferenz* statt, bei der vor allem – im Vergleich mit den vorherigen Maßnahmen – Lockerungen beschlossen wurden.<sup>29</sup> So verständigten sich die Landesregierungen darauf, dass sich jede Bürgerin und jeder Bürger fortan mit zwei, anstelle von bis dahin nur einem fremden Hausstand treffen durften. In Bayern wurde diese Maßnahme sogleich, ab dem 8. Mai 2020, umgesetzt.<sup>30</sup> In Thüringen kam es bis zum Juli 2020 zu keiner Umsetzung; man durfte sich dort weiterhin nur mit Menschen aus einem fremden Haushalt treffen.

Weitere auf dieser Ministerpräsidentenkonferenz vereinbarte Lockerungen betrafen die Gastronomie, Anbieter körpernaher Dienstleistungen wie Kosmetikstudios, Massagepraxen, Tattoo-Studios und ähnliche Betriebe, Prostitutionsstätten, Bordelle und ähnliche Einrichtungen und touristische Hotelbetriebe. Sie sollten mit Hygiene- und Abstandskonzepten wieder öffnen können. Thüringen ermöglichte dies den Anbietern körpernaher Dienstleistungen am 13. Mai, der Gastronomie und den Hotels neun Tage nach der Ministerpräsidentenkonferenz am 15. Mai 2020.<sup>31</sup> Anbietern körpernaher Dienstleistungen wurde es in Bayern etwas zügiger als in Thüringen erlaubt, sie durften bereits



fünf Tage nach der Ministerpräsidentenkonferenz, am 11. Mai, wieder öffnen.<sup>32</sup> Dagegen musste die Gastronomie in Bayern länger als in Thüringen warten, um wieder öffnen zu können. Im Freien war es der Gastronomie in Bayern ab dem 18. Mai 2020 und drinnen unter Auflagen ab dem 30. Mai 2020 erlaubt zu öffnen – es dauerte also nach der Ministerpräsidentenkonferenz 12 bzw. 24 Tage.<sup>33</sup>

Ebenso kam es auf dieser Ministerpräsidentenkonferenz zu dem Beschluss, dass unter Voraussetzung der Abstands- und Hygieneregeln auch Theater, Opern, Konzerthäuser und Kinos wieder öffnen sollen. In Bayern wurde dies nur Theatern und Kinos zum 11. Mai 2020 (fünf Tage nach der Ministerpräsidentenkonferenz) erlaubt, allerdings auch nur unter freiem Himmel.<sup>34</sup> In Thüringen wurden diese Öffnungen bis Juli 2020 gar nicht umgesetzt.

Die Öffnung unter Voraussetzung der Abstands- und Hygieneregeln wurde auf dieser Ministerpräsidentenkonferenz auch vorgesehen für Volkshochschulen, Musikschulen, sonstige öffentliche und private außerschulische Bildungseinrichtungen, Messen, Fahrschulen, Freizeitparks und Anbieter von Freizeitaktivitäten (drinnen und draußen). Die genannten Bildungseinrichtungen konnten in Bayern schon fünf Tage nach der Ministerpräsidentenkonferenz wieder öffnen, während dies in Thüringen erst neunzehn Tage später, ab dem 25. Mai 2020 möglich war.<sup>35</sup> Freizeitparks sowie Angebote für Freizeitaktivitäten wurde es in Thüringen ab dem 1. Juni 2020 erlaubt wieder zu öffnen. Was in Thüringen erst 26 Tage nach der Ministerpräsidentenkonferenz möglich war, war in diesem Fall in Bayern schon zwei Tage eher, ab dem 30. Mai, möglich.<sup>36</sup>

Lockerungen sollten nach den Beschlüssen auf dieser Ministerpräsidentenkonferenz auch für den Breiten-, Freizeit-, Wettkampf- und Leistungssport erlassen werden. In Bayern war dies unter Beschränkungen bereits fünf Tage später erlaubt (11. Mai 2020); in Thüringen dauerte es dagegen 25 Tage (1. Juni 2020). Die ebenfalls in diesem Zusammenhang vorgesehenen Öffnungen von Schwimm- und Spaßbädern wurden in Bayern ab dem 30. Mai 2020 erlaubt, in Thüringen ab dem 1. Juni 2020 – also 24 Tage bzw. 26 Tage nach dem Ministerpräsidentenkonferenz-Beschluss.<sup>37</sup>

Die Öffnung von Bars, Clubs und Diskotheken mit Abstands- und Hygienekonzepten, wie sie auf dieser Ministerpräsidentenkonferenz vereinbart wurde, wurde in Bayern und Thüringen nicht vollständig umgesetzt. In beiden Bundesländern waren Clubs und Diskotheken

noch im Juli 2020 nicht geöffnet. In Bayern betraf dies auch weiterhin den Innenbetrieb von Bars und Kneipen. In Thüringen durften diese dagegen neun Tage nach dem Ministerpräsidentenkonferenz-Beschluss, am 15. Mai, wieder öffnen.<sup>38</sup>

Im Bildungsbereich hatten sich die Landesregierungen auf dieser Ministerpräsidentenkonferenz auf eine Öffnung des Vorlesungsbetriebs an Hochschulen unter Auflagen von Hygiene- und Abstandskonzepten verständigt. 19 Tage dauerte es dann noch, bis die Hochschulen in Thüringen am 25. Mai 2020 öffnen durften. In Bayern waren es sogar 47 Tage.<sup>39</sup> Für Kindertagesstätten hatte man sich ebenfalls auf eine stufenweise Erweiterung der Notbetreuung geeinigt. Entsprechende Maßnahmen bezüglich der Kinderbetreuung traten in Bayern schon fünf Tage nach der Ministerpräsidentenkonferenz, am 11. Mai 2020 in Kraft. In Thüringen dauerte es dafür noch zwei Tage länger.<sup>40</sup>

Diese verzögerten und zwischen den Bundesländern zumeist nicht synchronen Umsetzungen der vereinbarten Maßnahmen sind dem deutschen »Exekutivföderalismus« nicht fremd.<sup>41</sup> Sie wurden in der Öffentlichkeit bereits im März 2020 als »Flickenteppich« kritisch diskutiert. Genau dadurch entstanden aber auch Zeitfenster, die im Nachgang zu den Ministerpräsidentenkonferenzen genau jene öffentlichen Konsultationen darüber beförderten, wie die zu treffenden Maßnahmen im jeweiligen Bundesland zu konkretisieren seien und warum sie in anderen Bundesländern womöglich anders umgesetzt wurden, aber auch warum sie in dem einen Bundesland umgehend, aber in einem anderen Bundesland deutlich später in Kraft traten.

So waren bis zum 27. März 2020 in Thüringen alle Maßnahmen umgesetzt, auf die man sich in den Ministerpräsidentenkonferenzen am 12., 16. und 22. März geeinigt hatten, während in Bayern einige Maßnahmen früher, andere hingegen noch nicht bis Ende März in Kraft gesetzt waren (vgl. zum Zeitfenster für Konsultationen im März Abb. 6<sup>42</sup>). In der ersten April-Hälfte kehrte für wenige Tage Ruhe ein, weil auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 1. April keine neuen Maßnahmen vereinbart wurden. Dies geschah aber wieder auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 15. April 2020. Die dort beschlossenen Maßnahmen wurden in Bayern bis Ende April wieder nicht vollständig umgesetzt, während Thüringen diesen Katalog bis dahin erneut schon erledigt hatte – allerdings in unterschiedlichen Geschwindigkeiten (vgl. zum Zeitfenster für Konsultationen im April Abb. 6). Mit den Ministerpräsidentenkonferenz-Beschlüssen am 30. April und 6. Mai hatten sich die Landesregie-

rungen auf eine ganze Reihe weiterer Maßnahmen geeinigt, die dann von der bayerischen und der thüringischen Landesregierung im Laufe des Monats Mai mit ganz unterschiedlichen Verzögerungen, teilweise aber auch erst später oder gar nicht in Kraft getreten sind (vgl. zum Zeitfenster für Konsultationen im Mai Abb. 7<sup>43</sup>).

Zusammenfassend betrachtet dehnten sich nach den Ministerpräsidentenkonferenzen die Zeitfenster bis zur Umsetzung der dort getroffenen Beschlüsse auf Landesebene, mit denen dieser Bedrohung begegnet werden sollte, so weit und so unterschiedlich aus, dass es einen nahezu permanenten Anlass für öffentliche Konsultationen über die *Geltungsansprüche auf Wahrheit* in Bezug auf das Ausmaß der Bedrohung und über die *Geltungsansprüche auf die Richtigkeit* der Maßnahmen gab.<sup>44</sup>

## 5.2 Das »Vorpreschen« und die temporäre Perplexität durch vorzeitige Ingeltungsetzungen

Die Umsetzung der Maßnahmen in Form von Verordnungen durch die Landesregierungen hatte aber nicht allein asynchrone Verzögerungen bei der Ingeltungsetzung zur Folge. Sie beinhaltete zudem, dass deren Geltungsdauer und deshalb auch die damit verbundenen Hierarchisierungen in den meisten Fällen befristet werden mussten. Damit war für diese politischen Maßnahmen absehbar, wann sie außer Kraft treten sollten. Dieses für alle sichtbare Ablaufdatum wirkte der Institutionalisierung der damit verbundenen Hierarchisierungen entgegen, weil es dem mit einer Institutionalisierung verbundenen Anspruch auf Dauerhaftigkeit performativ widersprach.

Mit diesen Ablaufdaten war zudem jeweils die nächste Perplexität auf den Weg gebracht, insofern das absehbare Ende der seinerzeit geltenden Maßnahmen keine Sicherheit über deren tatsächliches Ende bedeutete. Perplexität – und das wird hier besonders deutlich – wird nicht allein durch das Aufkommen einer neuen, der Politik gleichsam äußerlichen, weil bisher politisch nicht bearbeiteten Problemlage erzeugt, sondern auch durch die im politischen Prozess *immanent* erzeugte Unsicherheit über den künftigen Stand der Dinge. Genau solche Erfahrungen machten die Bürgerinnen und Bürger spätestens, als die ersten befristeten Maßnahmen verlängert wurden. Fortan war das beschlossene Ende jeder institutionalisierten Maßnahme zugleich der Hinweis auf eine unsichere Zukunft nach dem Erreichen der Geltungs-

frist. Dass die Zeitdistanz dieser Geltungsfrist bis zur Gegenwart der Ingeltungsetzung sehr knapp war, hat dabei nicht zwingend für mehr Sicherheit gesorgt.<sup>45</sup>

Im Vorfeld der jeweils nächsten Ministerpräsidentenkonferenz entstand so aus der Pandemiopolitik heraus eine eigene temporal erzeugte Perplexität. Damit waren wieder spezifische Zeitfenster verbunden, die schließlich neue öffentliche Konsultationen darüber beförderten, welche Maßnahmen beendet oder verlängert, aber auch welche Maßnahmen neu beschlossen werden sollten. Die Bundesländer warteten allerdings nicht immer die Konsultationen auf der anstehenden Ministerpräsidentenkonferenz ab. Einzelne – so auch Bayern und Thüringen – gingen proaktiv mit Maßnahmen voran, auf die sich dann erst während der Ministerpräsidentenkonferenz mit den anderen verständigt wurde.<sup>46</sup> Ob es dazu kam, war im Vorfeld aber stets unsicher. Eine solchermaßen »vorpreschende« Maßnahme erzeugte dann eine über das betroffene Bundesland hinausgehende Diskussion darüber, ob sie auf der anstehenden Ministerpräsidentenkonferenz auch für alle anderen Bundesländer als verbindlich beschlossen werden sollte.

Auf der *ersten Ministerpräsidentenkonferenz am 12. März 2020* einigten sich die Bundesländer darauf, dass alle Veranstaltungen mit über 1000 Teilnehmenden abgesagt und auch auf Veranstaltungen mit unter 1000 Teilnehmenden verzichtet werden sollte, wenn sie als nicht notwendig erachtet wurden.<sup>47</sup> Bayern hatte diese Maßnahme bereits einen Tag zuvor, also am 11. März 2020, angeordnet, während Thüringen diese Maßnahme erst am 25. März 2020 eingeführt hat.<sup>48</sup>

Bei der *zweiten Ministerpräsidentenkonferenz am 16. März 2020* verständigten sich die Landesregierungen über eine weitere Maßnahme, die in Bayern schon neun Tage zuvor, seit dem 7. März 2020, in Kraft war.<sup>49</sup> Dies betraf Schulen und Kindertagesstätten, für die ein Betretungsverbot für Personen festgelegt werden sollte, die in den letzten 14 Tagen in Risikogebieten im In- oder Ausland gewesen waren. In Thüringen wurde dieses Verbot erst am 27. März 2020 umgesetzt – elf Tage nach der Ministerpräsidentenkonferenz und 18 Tage später als in Bayern.<sup>50</sup>

Auch auf der *dritten Ministerpräsidentenkonferenz am 22. März 2020* wurden Maßnahmen zwischen den Landesregierungen vereinbart, die in Bayern schon in Kraft gewesen sind. Dazu zählte die Schließung aller Gastronomiebetriebe mit Ausnahme der Drive-ins und der Betriebe mit Abholmöglichkeit sowie die Schließung von Frisören, Kosmetikstudios, Massagepraxen und Tattoo-Studios, die in Bayern schon fünf Tage

zuvor, also zum 17. März erfolgt waren. Zehn Tage später als in Bayern und fünf Tage nach der Ministerpräsidentenkonferenz wurde diese Schließung am 27. März 2020 auch in Thüringen umgesetzt.<sup>51</sup>

Ebenso beschlossen die Landesregierungen auf dieser Ministerpräsidentenkonferenz, dass Verstöße gegen Kontaktbeschränkungen zunächst kontrolliert, aber auch sanktioniert werden sollten. Straffbar waren Zuwiderhandlungen gegen die bayrischen Maßnahmen allerdings schon fünf Tage eher, seit dem 17. März 2020.<sup>52</sup> Ein konkreter Katalog trat in Bayern am 27. März 2020 in Kraft.<sup>53</sup> In Thüringen war die Sanktionierung von Kontaktbeschränkungen bereits vom 25. März bis 7. April 2020 in Orientierung am Infektionsschutzgesetz der Fall; am 8. April 2020 kam es dann zu der konkreten Einführung von Tatbeständen für Ordnungswidrigkeiten.<sup>54</sup>

Auch auf der *fünften Ministerpräsidentenkonferenz am 15. April 2020* erfolgten Verständigungen über Maßnahmen, die in Bayern und Thüringen schon längst in Kraft waren. Dazu zählte eine zweiwöchige Quarantäne für Ein- und Rückreisende, welche in Thüringen und Bayern schon fünf Tage davor angeordnet wurde.<sup>55</sup> Früher dran waren beide Bundesländer mit ihrer Anordnung, dass Übernachtungsangebote nur noch zu notwendigen und ausdrücklich nicht zu touristischen Zwecken genutzt werden durften. In Thüringen war dies schon seit dem 27. März der Fall, also 19 Tage vor dem Ministerpräsidentenkonferenz-Beschluss.<sup>56</sup> In Bayern galt diese Einschränkung sogar schon seit dem 18. März, also 28 Tage eher als es auf der Ministerpräsidentenkonferenz beschlossen wurde.<sup>57</sup>

Früher dran waren Thüringen und Bayern auch mit besonderen Schutzmaßnahmen für Pflegeheime, Senioreneinrichtungen und Behinderteneinrichtungen, deren Notwendigkeit ebenfalls auf der fünften Ministerpräsidentenkonferenz beschlossen wurde. In Thüringen waren bereits seit dem 27. März 2020 besondere Schutzmaßnahmen in Kraft gewesen, in Bayern seit dem 4. April 2020.<sup>58</sup>

Bei der *sechsten Ministerpräsidentenkonferenz vom 30. April 2020* sah die Beschlusslage für Museen, Ausstellungen, Galerien, Gedenkstätten und zoologische und botanische Gärten vor, dass sie unter Auflagen wieder geöffnet werden sollten.<sup>59</sup> Dies war in Thüringen schon drei Tage vorher, also am 27. April 2020 wieder möglich. In Bayern vergingen dagegen nach dieser Ministerpräsidentenkonferenz noch elf weitere Tage, ehe Museen, Ausstellungen (dazu zählten vermutlich auch Galerien), zoo-

logische und botanische Gärten unter Auflagen ab dem 11. Mai 2020 wieder öffnen durften.<sup>60</sup>

Auf der *siebten Ministerpräsidentenkonferenz am 6. Mai 2020* wurde für bestimmte öffentliche Bereiche vereinbart, dass die Bürgerinnen und Bürger zum Tragen einer Maske verpflichtet werden sollen. In Bayern waren entsprechende Regeln bereits einen Tag zuvor in Kraft getreten, während es in Thüringen noch 38 Tage, also bis zum 13. Juni bis zur Umsetzung dauerte.<sup>61</sup>

Das hier exemplarisch an Bayern und Thüringen rekonstruierte Vorpreschen von Landesregierungen beim Erlass einzelner Maßnahmen, bevor diese auf der nächsten Ministerpräsidentenkonferenz gemeinsam beraten werden konnten, öffnete Zeitfenster (vgl. Abb. 8<sup>62</sup>) für eine temporäre Perplexität, die diese Maßnahmen als eine Forderung an die anderen Landesregierungen sowie die Bundesregierung herantrugen, sich damit auseinanderzusetzen. Spätestens als die vorpreschenden Landesregierungen öffentlich machten, diese Maßnahmen dezidiert in die nächste Ministerpräsidentenkonferenz einzubringen, forderten sie dafür jene Relevanz, die für eine gemeinsame Konsultation nötig ist.

Dieses Vorpreschen einzelner Landesregierungen unabhängig von der Koordination in der anstehenden Ministerpräsidentenkonferenz zeigt neben der zuvor dargelegten asynchronen Verzögerung bei der Implementation der Maßnahmen eine weitere Ungleichzeitigkeit zwischen den Bundesländern in ihrer Pandemiepolitik. Auf diese Weise dehnte sich darüber hinaus die »Eigenzeit«<sup>63</sup> der bundesweiten Durchsetzung der auf den Ministerpräsidentenkonferenzen beschlossenen Maßnahmen aus, weil sie nicht nur erst ungleichzeitig nach und nach in Kraft traten, sondern einzelne schon vor den Konsultationen auf der Ministerpräsidentenkonferenz angeordnet wurden. Dies hatte zur Folge, dass die Implementation einer vereinbarten Maßnahme in einem Bundesland noch nicht die bundesweite Debatte darüber beendete, solange andere Bundesländer damit noch auf sich warten ließen. Die Hierarchisierungen, die die Maßnahmen zumindest vorübergehend in den einzelnen Bundesländern erzeugten, führten also nicht zu einem Ende ihrer bundesweit geführten öffentlichen Konsultationen. Dieses Aufdauerstellen von Konsultationen durch anhaltende Perplexisierung hatte zur Folge, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie von den Bürgerinnen und Bürgern in bundesweiter Hinsicht nicht als Teil einer »gemeinsamen Welt«<sup>64</sup> erscheinen konnten. Die

Institutionalisierung konnte eine ihrer genuinen Funktionen deshalb kaum erfüllen.

### 5.3 Der »Flickenteppich« und ausgedehnte Konsultationen durch sukzessive Ingeltungsetzungen

Diese Ungleichzeitigkeiten waren aber nicht allein der föderalen Gliederung der Bundesrepublik und somit den exekutiven Eigenzeiten der einzelnen Landesregierungen geschuldet. Auch innerhalb der einzelnen Bundesländer erfolgte die Implementation der verschiedenen Maßnahmen oft nicht im Gleichschritt, weshalb jedes Bundesland im Grunde auch seinen je eigenen »Flickenteppich« hatte. Das lag zum einen daran, dass die Landesregierungen einzelne Maßnahmen schon vor der Verständigung mit den anderen Landesregierungen auf den Ministerpräsidentenkonferenzen anordneten (vgl. 4.2). Zum anderen setzen die einzelnen Landesregierungen die dort verabredeten Maßnahmen nicht immer *en bloc* zum selben Zeitpunkt um, sondern sukzessiv.

In Bayern zeigte sich diese landesspezifische Ungleichzeitigkeit bei der Umsetzung von vereinbarten Maßnahmen für alle Ministerpräsidentenkonferenzen, die von März bis Mai 2020 abgehalten wurden – mit Ausnahme der vierten Ministerpräsidentenkonferenz vom 1. April, auf der keine neuen Maßnahmen vereinbart wurden. Nach der *ersten Ministerpräsidentenkonferenz am 12. März* hatte Bayern noch zwei Maßnahmen, die angeordnet werden sollten: alle planbaren Aufnahmen, Operationen und Eingriffe in Krankenhäusern auf unbestimmte Zeit zu verschieben; und Konzepte für Pflegeeinrichtungen und Pflegedienste zu entwickeln. Für die Umsetzung der ersten Maßnahme brauchte es 13 Tage (ab 25. März), während es danach noch weitere 10 Tage bis zur Umsetzung der zweiten Maßnahme dauerte (ab 4. April).<sup>65</sup>

Mit der *zweiten Ministerpräsidentenkonferenz am 16. März 2020* sollte in Bayern eine Reihe weiterer Maßnahmen umgesetzt werden. Vier wurden bereits am Folgetag in Kraft gesetzt wie die *Schließung* von Theatern, Opern und Konzerthäusern, von Messen, Ausstellungen, Kinos, Freizeitparks, Tierparks, Anbietern von Freizeitaktivitäten (sowohl drinnen als auch draußen), Spezialmärkten, Spielhallen, Spielbanken, Wettannahmestellen und ähnlichen Einrichtungen sowie Spielplätzen; das *Verbot* von Zusammenkünften in Vereinen, in sonstigen Sporteinrichtungen sowie von Angeboten in Volkshochschulen, in Musikhochschulen

und in sonstigen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen; die *Schließung* von öffentlichen und privaten Sportanlagen, Schwimmbädern, Spaßbädern und Fitnessstudios; sowie die *Schließung* von Bars, Clubs, Diskotheken und Kneipen.<sup>66</sup> Weitere sechs Maßnahmen wurden dann einen Tag später angeordnet – so das *Verbot* von Zusammenkünften in Kirchen, Moscheen, Synagogen und anderen Glaubensgemeinschaften; die *Auflagen* für Mensen, Restaurants und Speisegaststätten; das *Verbot* von Reisebusreisen; der Erlass von *Auflagen* für Hotels; die *Schließung* des Einzelhandels, der Prostitutionsstätten und Bordelle; und auch das *Betretungsverbot* für Hochschulen.<sup>67</sup>

Für die Beschlüsse, die auf der *dritten Ministerpräsidentenkonferenz am 22. März 2020* getroffen wurden, zeigt sich in Bayern eine asynchrone Implementation nur hinsichtlich der Maßnahmen, die die bayerische Landesregierung schon proaktiv vor dieser Ministerpräsidentenkonferenz angeordnet hatte. Alle weiteren am 22. März abgestimmten Maßnahmen – wie der Mindestabstand von 1,5 Metern im öffentlichen Raum sowie der Aufenthalt in eben diesem nur allein, mit einer weiteren, nicht im Hausstand lebenden Person oder mit zwei Personen des eigenen Hausstandes – traten in Bayern zum 1. April 2020 in Kraft.<sup>68</sup> Hier gab es also keine weiteren zeitlichen Differenzen bei der Umsetzung.

Im Anschluss an die *fünfte Ministerpräsidentenkonferenz am 15. April 2020* sollten in Bayern weitere Maßnahmen umgesetzt werden, was zu verschiedenen Zeitpunkten erfolgte. Fünf Tage dauerte es, bis zuerst neue Auflagen für die Öffnung des Einzelhandels unter Bedingungen und die Öffnung von Friseuren angeordnet wurden.<sup>69</sup> 21 Tage nach dem Inkrafttreten dieser Maßnahmen wurde als zweites am 11. Mai die Notbetreuung in Kindertagesstätten ausgeweitet,<sup>70</sup> bevor dann als drittes noch einmal 19 Tage später ab dem 30. Mai wieder Prüfungen an Schulen in Präsenz erlaubt wurden.<sup>71</sup>

Wie schon bei der dritten so kam es auch bei den Beschlüssen auf der *sechsten Ministerpräsidentenkonferenz am 30. April 2020* nur zu asynchronen Umsetzungen hinsichtlich der Maßnahmen, die Bayern bereits proaktiv, also im Vorfeld dieser Ministerpräsidentenkonferenz angeordnet hatte. Reaktiv waren nur die Wiedereröffnung der Spielplätze sowie der Museen, Ausstellungen, Galerien, Gedenkstätten und zoologischen und botanischen Gärten unter Auflagen. Sie traten gleichzeitig elf Tage nach ihrer Verabredung auf der Ministerpräsidentenkonferenz in Kraft.<sup>72</sup>



Auf der *siebten Ministerpräsidentenkonferenz am 6. Mai 2020* wurden Maßnahmen beschlossen, die Bayern an fünf verschiedenen Zeitpunkten umsetzte. Schon zwei Tage nach der Ministerpräsidentenkonferenz war es in Bayern möglich, sich wieder mit zwei, anstelle von einem fremden Hausstand zu treffen.<sup>73</sup> Drei Tage danach trat am 11. Mai ein Bündel an weiteren Maßnahmen in Kraft: die Maskenpflicht in bestimmten öffentlichen Bereichen; die Wiedereröffnung von Theatern und Kinos unter freiem Himmel; die Wiedereröffnung von Volkshochschulen und Musikschulen, sonstigen öffentlichen und privaten außerschulischen Bildungseinrichtungen und Fahrschulen unter Auflagen; die Wiedereröffnung des Breiten- und Freizeitsports, des Wettkampf- und Leistungssports sowie öffentlicher und privater Indoor-Sportanlagen;<sup>74</sup> und schließlich die Erweiterung der Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Bis zur Erlaubnis, die Gastronomie im Freien wieder öffnen zu lassen, vergingen dann weitere sieben Tage,<sup>75</sup> und noch einmal zwölf Tage später wurde es möglich, die Gastronomie drinnen unter Auflagen zu öffnen, und der touristische Hotelbetrieb wurde wieder zugelassen.<sup>76</sup> Weitere 23 Tage dauerte es, bis dann im fünften Schritt am 22. Juni auch in Bayern umgesetzt wurde, dass Vorlesungen in Hochschulen wieder abgehalten werden konnten<sup>77</sup> (vgl. zusammenfassend Abb. 9<sup>78</sup>).

In Thüringen standen nach der *ersten Ministerpräsidentenkonferenz am 12. März* verschiedene Maßnahmen an, die es umzusetzen galt. Als erstes mussten nach 13 Tagen alle Veranstaltungen abgesagt werden und man durfte sich im öffentlichen Raum nur mit höchstens einer weiteren, nicht im eigenen Haushalt lebenden Person aufhalten.<sup>79</sup> Zwei Tage später, am 27. März, wurde dann angeordnet, dass in Krankenhäusern alle planbaren Aufnahmen, Operationen und Eingriffe auf unbestimmte Zeit verschoben und Konzepte für Pflegeeinrichtungen und Pflegedienste entwickelt werden sollen.<sup>80</sup>

Von den Maßnahmen, die auf der *zweiten Ministerpräsidentenkonferenz am 16. März 2020* verabredet wurden, wurden die meisten, aber nicht alle *en bloc* neun Tage später umgesetzt. Dies betraf das Verbot der Zusammenkünfte in Kirchen, Moscheen, Synagogen und anderen Glaubensgemeinschaften, die Schließung des Einzelhandels sowie der Prostitutionsstätten und Bordelle, der Theater, Opern und Konzerthäuser, die Schließung der Messen, Ausstellungen, Kinos, Freizeitparks, Tierparks, Anbieter von Freizeitaktivitäten (sowohl drinnen als auch draußen), Spezialmärkte, Spielhallen, Spielbanken und Wettannahmestellen sowie der öffentlichen und privaten Sportanlagen, Schwimm-

bäder, Spaßbäder und Fitnessstudios, die Schließung von Bars, Clubs, Diskotheken, Kneipen sowie die Notwendigkeit von Besuchsregeln für Krankenhäuser, Vorsorgeeinrichtungen, Rehabilitationseinrichtungen und Pflegeheime. Auch Reisebusreisen und Übernachtungen in Hotels und Pensionen wurden untersagt.<sup>81</sup>

Ebenfalls in zwei Bündeln wurden in Thüringen die Maßnahmen umgesetzt, auf die sich die Landesregierungen auf der *dritten Ministerpräsidentenkonferenz am 22. März* verständigt hatten. Drei Tage dauerte es, bis der Mindestabstand von 1,5 Metern im öffentlichen Raum sowie der Aufenthalt in eben diesem nur allein, mit einer weiteren, nicht im Hausstand lebenden Person oder mit zwei Personen des eigenen Hausstandes verbindlich gestattet war.<sup>82</sup> Zwei weitere Tage waren dann nötig, bis Gastronomiebetriebe und Einrichtungen der Körperpflege geschlossen werden mussten.<sup>83</sup>

Auf neue Maßnahmen verständigten sich die Landesregierungen dann erst wieder auf der *fünften Ministerpräsidentenkonferenz am 15. April 2020*. Viele davon hatte Thüringen schon zuvor angeordnet (vgl. oben 4.2). Fünf Tage nach dieser Ministerpräsidentenkonferenz setzte Thüringen zuerst die Ausweitung der Notbetreuung für Kinder ab dem 20. April um, vier Tage danach wurde schrittweise auch die Öffnung des Einzelhandels möglich.<sup>84</sup> Frisören wurde es ab dem 4. Mai, also weitere 10 Tage später, erlaubt, wieder zu öffnen.<sup>85</sup>

Ebenso waren in Thüringen wieder eine Reihe von Maßnahmen, auf die sich die Landesregierungen bei der *sechsten Ministerpräsidentenkonferenz am 30. April* verständigten, längst in Kraft (vgl. oben 5.2). Allein die Wiederöffnung unter Auflagen von Museen, Ausstellungen, Galerien, Gedenkstätten und zoologischen und botanischen Gärten musste in Thüringen noch umgesetzt werden, was sechs Tage nach der Ministerpräsidentenkonferenz am 6. Mai erfolgte.

Auch wenn unter den auf der *siebten Ministerpräsidentenkonferenz am 6. Mai 2020* vereinbarten Maßnahmen wieder einzelne, wie das Verbot von Großveranstaltungen, in Thüringen schon vorher angeordnet waren, so blieben der Thüringer Landesregierung doch noch einige, die es danach umzusetzen galt. Dies geschah in vier Schritten. Bis zum ersten Schritt vergingen sieben Tage, als am 13. Mai 2020 ein Bündel an Maßnahmen in Kraft trat: Damit verbunden waren die Maskenpflicht in bestimmten öffentlichen Bereichen, die stufenweise regulierte Notbetreuung in Kitas sowie die Wiedereröffnung von Bars, Gastronomiebetrieben und Kosmetikstudios, Massagepraxen, Tattoo-Studios, Pro-

stitutionsstätten und Bordellen sowie von Freizeitparks und Angeboten weiterer Freizeitaktivitäten drinnen wie draußen.<sup>86</sup> Im zweiten Schritt konnten zwei Tage später Hotels am 15. Mai wieder öffnen.<sup>87</sup> Zehn Tage danach konnten am 25. Mai im dritten Schritt die Hochschulen sowie Volkshochschulen, Musikschulen sowie sonstige öffentliche und private außerschulische Bildungseinrichtungen in Thüringen wieder öffnen.<sup>88</sup> Ab dem 1. Juni waren dann im vierten Schritt nach weiteren sieben Tagen jegliche Sportaktivitäten wieder erlaubt und Schwimmbäder und Spaßbäder wieder geöffnet<sup>89</sup> (vgl. zusammenfassend Abb. 10<sup>90</sup>).

Mit diesen sukzessiven Ingeltungsetzungen zog sich die vollständige Umsetzung von Maßnahmen, auf die sich die Landesregierungen während einer Ministerpräsidentenkonferenz geeinigt hatten, buchstäblich in die Länge und schuf so parallel eine Vielzahl von unterschiedlich langen Zeiträumen, um sie weiterhin öffentlich zu diskutieren. Auch wenn einzelne Maßnahmen bereits implementiert waren und so Hierarchisierungen neu schufen, bestätigten oder beendeten, so blieb doch das Bündel an Maßnahmen, auf welches sich während der vorangegangenen Ministerpräsidentenkonferenz verständigt wurde, als Gegenstand der Konsultation bestehen.

## 5.4 Das »Außerkräfttreten« und die dauerhafte Perplexität durch different befristete Geltungszeiten

Neben den Ungleichzeitigkeiten zwischen den verschiedenen Bundesländern und innerhalb der einzelnen Bundesländer war auch die differente Dauer der Geltungszeiten ein temporaler Faktor, der die öffentliche Diskussion um die richtige Corona-Politik im Ganzen am Laufen hielt. Fast alle Maßnahmen waren befristet. Die Geltungsdauer dieser Maßnahmen blieb jedoch oft auf den Ministerpräsidentenkonferenzen unkoordiniert. Auf der dritten Ministerpräsidentenkonferenz am 22. März 2020 einigten sich die Landesregierungen zumindest über eine Mindestlaufzeit von zwei Wochen für die an diesem Tag beschlossenen Maßnahmen. Die einzige Ausnahme bildeten hier die langfristig verbotenen Großveranstaltungen, die mindestens bis zum 31. August 2020 untersagt werden sollten.<sup>91</sup>

Jede Maßnahme konnte zudem grundsätzlich verlängert werden. Sehr deutlich wurde dies während der ersten Monate der Pandemiebekämpfung auf der fünften Ministerpräsidentenkonferenz am 15.

April 2020, als sich die Bundesländer darauf einigten, alle bestehenden Regelungen bis zum 3. Mai 2020 zu verlängern.<sup>92</sup> Ob es generell zur Verlängerung kam, war beim Erlass der Maßnahmen aber stets unsicher. Manche Maßnahmen wurden nie verlängert, andere einmal oder sogar vielfach.

Diese differente Dauerhaftigkeit zeigte sich bereits während der ersten Monate bei der Pandemiebekämpfung anhand der Maßnahmen, auf die sich die Bundesländer bei den ersten drei Ministerpräsidentenkonferenzen im März 2020 verständigten. So sind alle auf der ersten Ministerpräsidentenkonferenz am 12. März 2020 beschlossenen Maßnahmen, die in Bayern und Thüringen umgesetzt wurden, mehrfach verlängert worden. Ende Juni 2020, also *mehr als drei Monate* später, war in beiden Bundesländern nach wiederholten Verlängerungen immer noch vorgeschrieben, alle planbaren Aufnahmen, Operationen und Eingriffe auf unbestimmte Zeit zu verschieben und Konzepte für Pflegeeinrichtungen und Pflegedienste vorzuhalten. Auch auf der zweiten Ministerpräsidentenkonferenz vom 16. März 2020 einigten sich die Bundesländer auf zunächst befristete Maßnahmen, die durch mehrfache Verlängerungen ebenfalls noch Ende Juni 2020 in Kraft gewesen sind. Dazu zählte u. a. das Verbot von Fernbusreisen, die Schließung von Prostitutionsstätten und Bordellen sowie von Clubs und Diskotheken. Ebenso lang galt aufgrund mehrfacher Verlängerungen auch der Mindestabstand von 1,5 Metern im öffentlichen Raum, der auf der dritten Ministerpräsidentenkonferenz am 22. März beschlossen wurde.

Andere Maßnahmen, die im März das erste Mal beschlossen wurden, endeten nach mehrmaligen Verlängerungen im Laufe des Mais, also *nach ca. zwei Monaten*. Dies betraf von den am 16. März 2020 auf der zweiten Ministerpräsidentenkonferenz beschlossenen Maßnahmen etwa in Bayern und Thüringen das Verbot von Zusammenkünften in Kirchen, Moscheen, Synagogen und anderen Glaubensgemeinschaften, das Verbot von Hotelübernachtungen zu touristischen Zwecken, Besuchsregeln für Krankenhäuser, Vorsorgeeinrichtungen, Rehabilitationseinrichtungen und Pflegeheime, die Schließung von Freizeit- und Tierparks, das Verbot von Zusammenkünften in Vereinen, in sonstigen Sporteinrichtungen, Angebote in Volkshochschulen, in Musikhochschulen und in sonstigen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen sowie die Schließung von Schwimmbädern, Spaßbädern und Fitnessstudios und ähnlichen Einrichtungen.

Auch auf der dritten Ministerpräsidentenkonferenz am 22. März wurden Maßnahmen beschlossen, die dann mehrfach verlängert wurden und so insgesamt ca. zwei Monate lang gegolten haben. Dies betraf das Verbot der Bewirtung in Gastronomiebetrieben und die Schließung von Frisören und Kosmetikstudios. Unter den im März beschlossenen befristeten Maßnahmen ist in Thüringen und Bayern am 19. April allein die vollständige Schließung des Einzelhandels, wie sie auf der zweiten Ministerpräsidentenkonferenz am 16. März vereinbart wurde, bereits *nach ca. einem Monat* ausgelaufen.

Lässt man also die Ungleichzeitigkeiten zwischen den verschiedenen Bundesländern außer Acht, so machten die Bürgerinnen und Bürger schon allein in ihrem eigenen Bundesland mit diesen differierten Geltungszeiten die Erfahrungen, dass die Befristung einer Maßnahme noch keine Sicherheit über ihr Ende implizierte. Trotz ihrer kollektiv verbindlichen Geltung konnte keine dieser Maßnahmen die für ihre erfolgreiche Institutionalisierung nötige Stabilität in Aussicht stellen. Weil alles denkbar blieb, konnte diese Pandemiopolitik keine eigenen Strukturen bilden.<sup>93</sup> Jede Maßnahme blieb insofern immer auch ein Stück weit perplex.<sup>94</sup> Aus dieser Unsicherheit speiste sich dann ebenfalls ein Bedarf an erneuter öffentlicher Konsultation nicht nur darüber, ob diese Maßnahmen nötig sein sollen, sondern auch wie lang. ›Zeit‹ wurde auf diese Weise selbst zu einem ›Ding‹, das eine Kontroverse erzeugte.

Insgesamt zeigt sich hier für die verschiedenen politischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie, dass die für demokratische Routinen typischen Phasen der Perplexität, Konsultation, Hierarchisierung und Institution in einer demokratischen Auszeit zeitlich nicht zwingend nacheinander durchlaufen werden. Sie können zum einen Gleichzeitigkeiten entwickeln, indem Konsultationen trotz Hierarchisierungen weitergeführt werden. Zum anderen können diese Dynamiken beschleunigt werden, wenn Hierarchisierungen auf so kurze Zeiträume befristet werden, dass sie unmittelbar in neue Perplexität münden und so die Phase der Institutionalisierung überspringen.

Funktionalistisch betrachtet wurde so ein Zeitdruck erzeugt, der dem Finden bester Lösungen auf der *policy*-Ebene nach den Maßstäben demokratischer Routinen sicher nicht zuträglich war.<sup>95</sup> Allerdings sorgten die kurzen Fristen auch dafür, dass mögliche Schäden und Nachteile der einzelnen Maßnahmen zumindest zeitlich befristet und damit wieder eingeeht, wenn auch nicht beseitigt wurden. Nahezu in Echtzeit

wurden die Maßnahmen so an den sehr dynamischen Verlauf des Infektionsgeschehens immer wieder neu angepasst. Die auf verschiedene Weisen erzeugten Zeitfenster für immanente Perplexisierungen, immer neue Konsultationszyklen und andauernde Re-Hierarchisierungen hielten schließlich gesamtgesellschaftlich die Kontroverse am Laufen und verhinderten das Erzeugen kollektiver Verbindlichkeit im Sinne einer dauerhaften und bundesweit einheitlichen Institutionalisierung der pandemiepolitischen Maßnahmen.

Zeitliche Differenzen ließen sich dabei als sachliche Hierarchien deuten, weil Maßnahmen, die früher oder später verordnet wurden, *auch* als mehr oder weniger wichtig erscheinen konnten. Dies trug vermutlich dazu bei, dass sich die Kompetenzen für die Hierarchisierung der zu treffenden Entscheidungen von den Regierungen auf die Gesellschaft ausdehnten, wo in der Praxis von allen möglichen Akteuren verschiedene Maßnahmen erdacht, umgesetzt und wieder eingestellt wurden und zum Gegenstand intensiven Streits werden konnten.

Die Fragmentierung und Beschleunigung des demokratischen Kreislaufs rund um die *policy*-Fragen eines angemessenen und effektiven Umgangs mit den Sachproblemen der Pandemie<sup>96</sup> sorgte bei jenen für Enttäuschungen, die eine kohärente Pandemiepolitik als Ausdruck gemeinsamer Krisenbewältigung erwarteten. Diese Kontingenzerfahrung lenkte sodann die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Stichhaltigkeit von Begründungen und auf die Dauerhaftigkeit der institutionalisierten Ordnung. So entstand auf der *polity*-Ebene eine Auszeit von der demokratischen Routine, in der die für Demokratien konstitutive Frage auf die öffentliche Agenda rückte, wie wir unsere Konflikte austragen wollen und welche Grundüberzeugungen wir dabei nicht in Frage stellen wollen.<sup>97</sup>