

# Politik unter Zeitdruck?

## Zur Beschleunigung der Gesetzgebung im Kontext der COVID-19-Pandemie

*Michael Görtler*

### Zusammenfassung

Die COVID-19-Pandemie kann als zeitliche Herausforderung der Politik betrachtet werden. Eine beobachtbare Bewältigungsstrategie ist die Beschleunigung der Gesetzgebung. Dieser Mechanismus wird in Gesellschaft und Wissenschaft, aber auch der Politik selbst kontrovers diskutiert. Vor diesem Hintergrund werden in diesem Beitrag die Möglichkeiten einer Beschleunigung der Gesetzgebung sowie die beschleunigte Infektionsschutzgesetzgebung im Kontext der COVID-19-Pandemie als Beispiel diskutiert.

## 1. Hinführung

„Gesetzgebung im Eiltempo“, „Beschleunigtes Verfahren“? – solche und ähnliche Formulierungen sind seit Beginn der COVID-19-Pandemie in der politischen Berichterstattung häufiger anzutreffen. Damit verbunden ist eine kontroverse Debatte in Gesellschaft, Politik und Wissenschaft über die Beschleunigung der Gesetzgebung als Bewältigungsstrategie angesichts der hohen Geschwindigkeit, mit der sich die Rahmenbedingungen im Kontext der COVID-19-Pandemie verändern. Wie die Stellungnahme des Deutschen Ethikrats (2022) deutlich macht, ist und bleibt die hohe Geschwindigkeit der Rechtsetzung – auch unter Pandemiebedingungen – diskussionswürdig, weil die unter diesen Vorzeichen erlassenen Gesetze und Verordnungen mit zum Teil erheblichen Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger (z.B. Kontaktbeschränkungen, 3G- und 2G-Regel), insbesondere für bestimmte Personengruppen (z.B. Risikogruppen, Beschäftigte im Gesundheitssystem), verbunden sind.



**Prof. Dr. Michael Görtler**

Professor für Theorien und Geschichte der Sozialen Arbeit,  
Fakultät Angewandte Sozial- und Gesundheitswissenschaften, OTH Regensburg

Vor diesem Hintergrund soll in diesem Beitrag das Phänomen der Beschleunigung der Gesetzgebung im Kontext der COVID-19-Pandemie diskutiert werden. Dabei liegt die These zugrunde, dass die Pandemie als zeitliche Herausforderung der Politik betrachtet werden kann, weil sie die Parameter von Entscheidungsprozessen, wie etwa die Rechtsetzung, in folgenschwerer Weise verändert. So setzt die dynamische Entwicklung der Pandemie die Politik unter Zeitdruck, wie etwa das Steigen und Fallen wichtiger Kennziffern (z.B. der Infektionszahlen und Hospitalisierungsquoten) und die daran orientierten Maßnahmen (z.B. Corona-Ampel, Hotspot-Regelung) veranschaulichen. Aus den genannten Gründen wird erstens die Zeitlichkeit der Politik reflektiert, um die Argumentation zu rahmen. Zweitens wird untersucht, unter welchen Bedingungen eine Beschleunigung der Gesetzgebung möglich ist. Drittens wird am Beispiel des Infektionsschutzgesetzes skizziert, wie die Politik die zeitliche Herausforderung der COVID-19-Pandemie zu bewältigen versucht. Viertens werden diese Entwicklungen aufgrund der Kontroversität dieser Thematik kritisch hinterfragt.

## 2. Politik und Zeit

Das Verhältnis von Politik und Zeit stellt ein Nischenthema in den Sozialwissenschaften dar, wobei die Grenzen zwischen den Konzepten, Ansätzen und Theorien fließend sind (vgl. Straßheim/Ulbricht 2015). Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden die Zeitlichkeit der Politik reflektiert, um ein Bewusstsein für die Bedeutung von Zeit im Kontext der Politik zu schaffen.

### Eigenzeit der Politik

„Alles braucht seine Zeit“, „Gut Ding will Weile haben“ – diese Sprichwörter betonen die Bedeutung von Zeit im Alltag, beispielsweise für gute Entscheidungen. Dieses Prinzip kann auch auf die Demokratie übertragen werden, denn die darin eingebetteten Prozesse sind zeitlich voraussetzungsreich (vgl. Mückenberger 2014, S. 6). So hebt der ehemalige Präsident des Deutschen Bundestags Wolfgang Thierse „die Langsamkeit der Demokratie“ hervor, „weil sie die Voraussetzung dafür ist, dass sich an den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen möglichst viele Bürger beteiligen können“ (2015, S. 37). Und der Soziologe Armin Nassehi betont: „Demokratie heißt Partizipation und Partizipation braucht Zeit“ (Nassehi 2005, S. 30). Aus dem Gesagten lässt sich schlussfolgern, dass Politik Zeit braucht, damit politische Prozesse wie Partizipation und Deliberation funktionieren können (vgl. Zintl 2012).

Ein Konzept, mit welchem die Zeitlichkeit der Politik analysiert werden kann, ist die „Eigenzeit“, mit der namensgemäß diejenige Zeit gemeint ist, welche der Politik eigen ist (vgl. Eberling 1996; Rosa 2005; Mückenberger 2014). So kommen Untersuchungen zu den Eigenzeiten von Regierungssystemen (vgl. Riescher 1994) oder Parlamenten (vgl. Dreischer/Patzelt 2009) zu dem Ergebnis, dass sich die Zeit der Politik von System zu System und Parlament zu Parlament unterscheidet. Dies gilt beispielsweise für die Dauer von Amts- und Legislaturperioden oder Koalitionsregierungen.

Folglich handelt es sich beim Konzept der Eigenzeit um ein theoretisches Konstrukt, um die Zeit der Politik näherungsweise zu bestimmen. So können Entscheidungsprozesse (hier: die Gesetzgebung) anhand ihrer Zeitlichkeit (hier: ihre Dauer oder Beschleunigung) analysiert werden. Eine exakte Festsetzung ist jedoch nur bedingt möglich, denn politische Prozesse brauchen „unbestimmt (nicht exakt vorherbestimmbar) viel Zeit“ (Mückenberger 2014, S. 5).

## Beschleunigung der Politik

In den Sozialwissenschaften wird über Zeitknappheit in der Politik bzw. Verwaltung (vgl. Luhmann 1968) zwar schon seit Längerem diskutiert, die Beschleunigung der Politik im Sinne einer Verknappung der zeitlichen Ressourcen, die für politische Prozesse gebraucht werden, ist aber ein Phänomen jüngerer Datums, das – insbesondere im Kontext der COVID-19-Pandemie – bisher kaum erfasst ist. So untersucht der Soziologe Harmut Rosa (2005, S. 391-427) die Auswirkungen der Beschleunigung auf die Politik und diagnostiziert eine „Zeitkrise des Politischen“ (ebd., S. 403). Der Politologe Karl-Rudolf Korte (2012, S. 21) argumentiert, dass sich „entschleunigte Beratung auf der einen Seite und beschleunigte Entscheidung auf der anderen“ gegenüberstehen. Unter diesen Vorzeichen sei eine Desynchronisation zwischen der Eigenzeit der Politik bzw. politischer Prozesse und der Eigenzeit bzw. Prozesse anderer Systeme vorprogrammiert, denn eine „temporalspezifische Schwierigkeit demokratischer Politik“ (Rosa 2005, S. 395) bestehe ja gerade darin, dass sie aufgrund der an sie gestellten Erwartungen, wie etwa die Legitimation, Transparenz oder Qualität von Entscheidungen, Zeit brauche (vgl. ZPM 2013). Dies lässt sich beispielsweise daran zeigen, dass sich das „Zeitmaß der Politik von dem der Wirtschaft“ fundamental unterscheidet: „In der Wirtschaft herrscht eine Kultur der Geschwindigkeit vor, in der Politik eine Kultur der Langsamkeit“ (Nassehi 2005, S. 30), welche der Demokratie, wie bereits erläutert wurde, eingeschrieben ist. Unter diesen Bedingungen sei die Politik darum bemüht, mit ihrer Umwelt Schritt zu halten, also ihr Tempo mit den Geschwindigkeiten anderer Systeme zu synchronisieren, stoße dabei aber über kurz oder lang an ihre Grenzen, denn politische Prozesse, wie etwa die „partizipative und deliberative Willensbildung“ seien eben „nur sehr beschränkt beschleunigungsfähig“ (Rosa 2005, S. 395). Eine sichtbare Folge davon sei, dass Politik situativ handeln müsse, um auf die Veränderungen der Umwelt (noch) reagieren zu können (vgl. ebd., S. 391). Dieser Umstand wird aktuell im Kontext der COVID-19-Pandemie sichtbar, weil bereits getroffene Entscheidungen wieder revidiert oder relativiert werden müssen, nachdem sich die Parameter unerwartet geändert haben. In diesem Zusammenhang drängt sich nicht zuletzt die Frage auf, ob das Parlament als Herzstück der Demokratie (noch) Herr seiner Zeit ist.

### 3. Beschleunigung der Gesetzgebung

Im Diskurs um die Zeitlichkeit der Politik stellt die Beschleunigung der Gesetzgebung wiederum ein Nischenthema dar, zu dem es nur einige wenige Beiträge gibt (vgl. Rosa 2005; Karow 2016; Karow/Bukow 2018). Wie lange die Gesetzgebung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland dauert und unter welchen Bedingungen eine Beschleunigung der Gesetzgebung möglich ist, lässt sich nicht genau bestimmen: „Die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens ist nicht gesetzlich vorgeschrieben. Das Grundgesetz (GG) sowie insbesondere die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) enthalten jedoch zeitliche Vorgaben für bestimmte Phasen des Verfahrens“ (Deutscher Bundestag 2017c, S. 3). Weitere zeitliche Vorgaben sind in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und in der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) geregelt.

Während in den Artikeln 76 und 77 GG allgemeine Fristen, Fristverlängerungen, aber auch Fristverkürzungen für Gesetzesvorlagen und Gesetzesbeschlüsse (z.B. bei einer Vorlage, die „besonders eilbedürftig“ ist) formuliert sind, gibt es in den Geschäftsordnungen der am Verfahren beteiligten Institutionen spezifische Ausnahmeregelungen. Dies hat zur Folge, dass die Dauer der Gesetzgebung im Einzelfall unterschiedlich kurz bzw. lang ausfallen kann. So stellt Sophie Karow (2018, S. 64) in einer empirischen Untersuchung für den Bundestag eine „Gesetzgebungsdauer von durchschnittlich 181 Tagen“ im Zeitraum von 1990–2013 fest. Wie diese Entwicklungen im Detail aussehen, müsste aber noch genauer untersucht werden. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden exemplarische Möglichkeiten der Beschleunigung skizziert.

#### Exemplarische Möglichkeiten der Beschleunigung

Eine erste Möglichkeit betrifft den „*Abstimmungsprozess innerhalb der Bundesregierung*“ (Deutscher Bundestag 2017c, S. 3). Hier gilt: „Nach § 50 GGO beträgt die Frist zur abschließenden Prüfung in der Regel vier Wochen. Die Frist kann jedoch verkürzt werden, wenn alle Beteiligten zustimmen. Eine Mindestdauer für die Ressortabstimmung sieht die GGO nicht vor. Die Übersendung der Kabinettsvorlagen hat gemäß § 21 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) so zeitig vor der Sitzung der Bundesregierung zu erfolgen, dass für eine sachliche Prüfung ausreichend Zeit bleibt. Zwischen Zustellung und Beratung soll mindestens eine Woche liegen“ (ebd.).

Eine zweite Möglichkeit betrifft die „*Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens*“. Hier gilt: „Gesetzesvorlagen der Bundesregierung sind gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zunächst dem Bundesrat zuzuleiten. Der Bundesrat ist berechtigt, jedoch nicht verpflichtet, innerhalb von sechs Wochen zu der Gesetzesvorlage Stellung zu nehmen. Im Anschluss leitet die Bundesregierung den Gesetzentwurf mit der Stellungnahme des Bundesrates und ihrer Gegenäußerung an den Bundestag weiter“ (Deutscher Bundestag 2017c, S. 4). In dieser Phase ergeben sich Möglichkeiten zur Beschleunigung durch Verkürzung, aber auch zur Verlangsamung durch Verlängerung der Fristen: Zum einen bei Geset-

zesinitiativen aus den Reihen des Bundestags: „Bezeichnet die Bundesregierung eine Vorlage bei Zuleitung an den Bundesrat als besonders eilbedürftig, kann sie die Vorlage nach drei Wochen dem Bundestag zuleiten. Die Stellungnahme des Bundesrates ist dem Bundestag dann nachzureichen. Aus wichtigem Grund kann die Frist gemäß Art. 76 Abs. 2 S. 3 GG auf neun Wochen verlängert werden, Art. 76 Abs. 2 S. 2 GG.“ (ebd.). Weitere Beschleunigungspotenziale ergeben sich im Rahmen von Gesetzesinitiativen aus den Reihen des Bundesrates: „Gesetzesvorlagen des Bundesrates sind dem Bundestag von der Bundesregierung innerhalb von sechs Wochen zuzuleiten, Art. 76 Abs. 3 GG. Auch hier ist eine Fristverkürzung auf drei bzw. Fristverlängerung auf neun Wochen möglich“ (ebd.).

Eine dritte Möglichkeit betrifft die *„Beratung der Gesetzesvorlage und Beschlussfassung im Bundestag“* (Deutscher Bundestag 2017c, S. 4). Hier gilt: „Der Bundestag hat über Gesetzesvorlagen in angemessener Frist zu beraten und Beschluss zu fassen (vgl. auch Art. 76 Abs. 3 Satz 6 GG). Konkrete verfassungsrechtliche Termin- und Zeitvorgaben für die Bestimmung dieser Frist bestehen nicht. Vielmehr kommt es auf die Umstände des Einzelfalls und den konkreten Beratungsgegenstand an. [...] Es ist folglich möglich, dass der Bundestag eine Gesetzesvorlage an nur einem Tag berät“ (ebd.).

Neben diesen drei exemplarischen Möglichkeiten der Beschleunigung der Gesetzgebung ergeben sich noch weitere formale sowie informelle Möglichkeiten aus den Geschäftsordnungen der am Verfahren beteiligten Institutionen, die in der gebotenen Kürze aber nicht im Detail dargestellt werden können. Resümierend „lassen die Geschäftsordnungen der obersten Staatsorgane erhebliche Verkürzungen des Verfahrens zu. Bei Anwendung aller Abweichungsvorschriften wäre es sogar denkbar, dass zwischen Gesetzentwurf und Verkündung im Bundesgesetzblatt nur ca. eine Woche liegt“ (Deutscher Bundestag 2017c, S. 7).

## Regieren per Verordnung

Das Regieren per Verordnung stellt einen Sonderfall hinsichtlich der Verkürzung der Dauer bzw. der Fristen zur Rechtsetzung dar, weil dabei die zeitlichen Vorgaben für die Gesetzgebung, die im Grundgesetz festgelegt sind, temporär außer Kraft gesetzt werden. Dieses Procedere ist in Art. 80 Abs. 1 GG geregelt. Der Bundestag erläutert hierzu: „Eine Rechtsverordnung wird nicht vom Bundestag als Gesetzgeber, sondern von der Exekutive, also der Bundesregierung, einem Bundesminister oder einer Landesregierung, erlassen. Die Voraussetzung für eine Rechtsverordnung ist allerdings eine gesetzliche Ermächtigung. In dem Gesetz müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung bestimmt werden. Obwohl die Rechtsverordnung nicht in einem Gesetzgebungsverfahren erlassen wird, ist sie dennoch verbindliches Recht. Während ein Gesetzgebungsverfahren meist relativ langwierig ist, können Verordnungen schneller erlassen und geändert werden.“ (o.J.). Dabei wird die „Verordnungsermächtigung als systematische Ausnahme vom Rechtssetzungsmonopol des Parlaments“ deklariert, die sowohl das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG) als auch den Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 3 GG) berücksichtige (BGM 2016).

## 4. Die COVID-19-Pandemie als zeitliche Herausforderung der Politik

Die COVID-19-Pandemie kann als zeitliche Herausforderung der Politik betrachtet werden, weil sie die Parameter von Entscheidungsprozessen in folgenschwerer Weise verändert, wie der Deutsche Ethikrat in seiner Stellungnahme verdeutlicht. Unter Pandemiebedingungen „mussten die Parlamente ihre Entscheidungen angesichts der Lage unter Zeitdruck treffen, sodass der öffentliche Austausch von Argumenten weniger als sonst üblich stattfinden konnte. Zudem war auch die parlamentarische Arbeit selbst durch Infektionsschutzmaßnahmen behindert. So wurden etwa öffentliche Ausschusssitzungen zeitweise abgesagt, Plenarsitzungen komprimiert und die Redezeit der Abgeordneten verkürzt“ (Deutscher Ethikrat 2022, S. 151). Die Verwaltungswissenschaftlerin Angela Schwerdtfeger erklärt das politische Entscheiden in Krisensituationen wie folgt: „Ein Krisengesetz durchläuft das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren, das auf Bundesebene im Normalfall durchschnittlich über 200 Tage beansprucht, häufig in wenigen Wochen oder gar Tagen. Hierfür werden etwa verschiedene Möglichkeiten von Fristverkürzungen genutzt.“ (2020). Welche Konsequenzen dieses Procedere haben kann, wird im Folgenden kritisch hinterfragt.

### Beschleunigung der Gesetzgebung im Kontext der COVID-19-Pandemie

In einer solchen Krisensituation zeigt sich, dass die beschworene Langsamkeit der Politik zum Problem werden kann. Die Beschleunigung der Gesetzgebung, wie etwa am Infektionsschutzgesetz des Bundes oder an den Infektionsschutzverordnungen der Länder zu sehen, ist eine beobachtbare Bewältigungsstrategie unter Pandemiebedingungen. Die Tragweite dieser Verlagerung in der politischen Praxis wird beispielsweise in der Begründung des Bundestagsvizepräsidenten Wolfgang Kubicki (2020) ? die zugleich als Einschränkung gelesen werden kann ? deutlich: „Wir haben eine Lage, in der aktuell schnell gesetzliche Grundlagen geschaffen werden müssen, damit die Exekutive handlungsfähig bleibt. [...] Dieses beschleunigte Verfahren wird definitiv nicht der legislative Normalfall.“ Diese Strategie gipfelt im temporären Regieren per Verordnung, das unter Schlagwörtern wie „Verordnungsdemokratie“ und „Stunde der Exekutive“ ebenfalls in Gesellschaft, Politik und Wissenschaft kontrovers diskutiert wird.

So ist eine Debatte um die Rolle des Parlaments in der Demokratie, insbesondere das Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung im Prozess der Rechtsetzung, entbrannt (vgl. Schäfer 2021). Fokussiert wird darin die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen von der (tendenziell langsameren) Legislative zur (tendenziell schnelleren) Exekutive – und aufgrund des Föderalismus auch zu den Regierungen der Länder, wie die jeweiligen Verordnungen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie in den einzelnen Bundesländern zeigen (vgl. Marschall 2020, S. 11). Die sog. Bund-Länder-Treffen, auf denen die zentralen Fragen der sog. Corona-Politik verhandelt werden, sowie die sog. Corona-Ampel oder die sog. Hotspot-Regelung, nach welcher die Länder selbst über Schutzvorkehrungen, wie etwa Maskenpflicht,

Abstandsgebote oder Hygienekonzepte, entscheiden können, sind ein Beleg für die Verlagerung von Rechtsetzungskompetenzen, die in Krisenzeiten typisch ist (vgl. Schwerdtfeger 2020). Vor diesem Hintergrund kann argumentiert werden, dass im Kontext einer Beschleunigung der Politik (vgl. Eberling 1996) Zeitfragen ? in diesem Fall die Bewältigung des dynamischen Pandemiegeschehens ? immer auch zu Machtfragen (vgl. Riescher 1994) werden, vor allem dann, wenn eine politische Institution (in diesem Fall die Bundesregierung bzw. die Regierungen der Länder) de facto schneller in der Lage ist auf Krisensymptome zu reagieren als eine andere (in diesem Fall der Bundestag bzw. die Landtage).

Der Beginn der COVID-19-Pandemie kann mittels der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Bundestag am 25. März 2020, die mit Kontakt- und Einreisebeschränkungen sowie Schließungen von öffentlichen und privaten Einrichtungen, aber auch mit Hygienemaßnahmen verbunden war, datiert werden. Darauf folgten im Herbst 2020 eine zweite sog. Welle, im Frühjahr 2021 eine dritte und im Herbst 2021 eine vierte und im Anschluss daran im Winter 2021/2022 eine fünfte sowie aktuell eine sog. Sommerwelle sowie einzelne Wellen verschiedener Virusvarianten. „Die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie stützen sich hierbei auf die Generalklausel des Infektionsschutzgesetzes (§ 8 Abs. 1 IfSG), die während der Pandemie vom Bundestag zweimal geändert wurde. Sie ermöglicht bestimmte Grundrechtseinschränkungen, wenn diese zur Verhinderung der Verbreitung von Infektionskrankheiten notwendig sind. Das Infektionsschutzgesetz ermächtigte zudem die Landesregierungen zum Erlass entsprechender Rechtsverordnungen (§ 32 IfSG)“ (Deutscher Ethikrat 2022, S. 150). Im Kontext dieser Maßnahmen wurden im Zeitraum von zwei Jahren nicht nur das Infektionsschutzgesetz mehrmals verändert, sondern auch zahlreiche neue Gesetze und Verordnungen erlassen. Eine systematische Aufarbeitung dieser Entwicklung liegt – nach Kenntnis des Autors dieses Beitrags – bisher nicht vor. Im Internet sind zwar unterschiedliche Aufstellungen zu den Gesetzen und Verordnungen während der COVID-19-Pandemie zu finden, für Laien erscheinen diese ohne juristische Kommentierung aber kaum (noch) nachvollziehbar. So listet die juristische Datenbank zum „Bundesrecht – tagaktuell konsolidiert – alle Fassungen seit 2006“ (Liebig o.J.) mehr als zwei Dutzend Änderungen des Infektionsschutzgesetzes auf.

## Regieren per Verordnung im Kontext der COVID-19-Pandemie

Diese Art der Rechtsetzung, die als Entlastung des Gesetzgebers gedacht ist, kann einen beschleunigenden Effekt haben, insbesondere in Krisensituationen, in welchen die Regierung handlungsfähig bleiben muss, d. h. in der Lage zu sein, so schnell wie möglich auf die sich verändernden Rahmenbedingungen reagieren zu können. Dies wurde schon vor Beginn der COVID-19-Pandemie deutlich: „Innerhalb kürzester Zeit mussten Rechtsgrundlagen für staatliches Handeln geschaffen werden. So wurden am Donnerstag, dem 12.03.2020, in einem Bund-Länder-Treffen erste Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus vereinbart. Hierzu gehörten Beschränkungen von Versammlungen und Veranstaltungen sowie die Schließung von Kitas und

Schulen. Diese Regeln waren schon am darauffolgenden Montag flächendeckend in Kraft. Der übliche bürokratische Gang der Rechtsetzung erlaubt normalerweise keine solche Eile“ (Behnke und Person 2022, S. 3).

Die bereits angesprochene Ermächtigung der Landesregierungen zum Erlass von Rechtsordnungen durch den Bund nach § 32 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) soll im Folgenden am Beispiel der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung genauer betrachtet werden. Dieses Instrument wurde von der Bayerischen Staatsregierung seit Beginn der COVID-19-Pandemie umfangreich genutzt. Die auf dem IfSG des Bundes beruhende Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (BayIfSMV) existiert aktuell in ihrer 16. Version. Laut des Webauftritts „Corona: Rechtsgrundlagen“ des Bayerischen Bürgerbeauftragten datieren die einzelnen Fassungen der BayIfSMV im Zeitraum von ca. zwei Jahren vom 27.03.2020 (Erste Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung) bis zum 29.04.2022, zuletzt geändert am 01.04.2022 (16. Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung und deren Änderungen) (vgl. Bürgerbeauftragter Bayern 2022). Da die einzelnen Versionen der Verordnung ihrerseits wiederum mehrfachen Änderungen unterworfen waren, können für Bayern seit Ausbruch der Pandemie über sechzig verschiedene Rechtslagen gezählt werden. Die vergleichsweise große Zahl an Änderungen und die vergleichsweise kleinen Abstände dazwischen verdeutlichen, in welcher (hoher) Geschwindigkeit diese Entscheidungen getroffen wurden bzw. getroffen werden mussten und von welcher (kurzer) Dauer die Gültigkeit der Ergebnisse, aber auch die Entscheidungsprozesse selbst gewesen sind.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach den Folgen dieser speziellen Art der Rechtsetzung. Dafür muss zunächst der Blick auf den Inhalt der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnungen gelenkt werden. Würde diese lediglich medizinisch-wissenschaftliche Detailregelungen enthalten, die nur einen engen Kreis von Fachexpertinnen und Fachexperten betreffen, wären sechzig verschiedene Rechtslagen innerhalb von vierundzwanzig Monaten zwar beachtlich, hätten aber keine oder kaum direkte Auswirkungen auf die breite Öffentlichkeit. Dass sich die Sachlage hier anders verhält, zeigen die Ausführungen in § 32 IfSG: „Die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes), der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes) und des Brief- und Postgeheimnisses (Artikel 10 des Grundgesetzes) können insoweit eingeschränkt werden.“ Im direkten Vergleich greifen die getroffenen Maßnahmen des Infektionsschutzes – selbstredend aus guten Gründen – wie keine anderen Rechtsnormen in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland in den Alltag der Bürgerinnen und Bürger ein. Von den Verordnungen wird die gesamte Bevölkerung tangiert, weshalb es unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanz dieser Normen von elementarer Bedeutung sein müsste, dass Betroffene die aktuellen Vorgaben kennen. Das Wissen um die gerade geltenden Vorgaben und die Akzeptanz dieser Normen sind nicht nur als rechtspolitischer Selbstzweck zu verstehen, sondern stellen einen ganz wesentlichen Faktor für die Eindämmung des Pandemiegeschehens

dar – sind also auch aus infektiologischer Sicht von Bedeutung. Die vergleichsweise große Zahl an Änderungen und die vergleichsweise kleinen Abstände dazwischen dürften aber mit hoher Wahrscheinlichkeit den Effekt haben, dass nicht wenige Bürgerinnen und Bürger den aktuellen Stand nicht oder nicht im Detail kennen, sofern sie sich nicht darüber in den Medien informieren. Weiter ist relevant, dass aufgrund der Schnelllebigkeit dieser Art der Rechtsetzung wichtige Kriterien, wie etwa Genauigkeit oder Verständlichkeit nicht oder nicht so wie erwartet erfüllt werden können. So können die zu regelnden Sachverhalte aufgrund des Zeitdrucks sprichwörtlich nicht zu Ende gedacht werden, so dass es beispielsweise zu fehlerhaften, miss- oder schwer verständlichen Formulierungen in den Verordnungen kommen kann. Es kann aber auch passieren, dass sich einzelne Teile der Verordnungen im Detail verlieren (vgl. etwa §§ 4 und 6 der 15. BayIfSMV), während andere als zu ungenau angesehen werden (vgl. Bayerischer VGH, Beschluss vom 26.01.2021 - 20 NE 21.162). Die gleichzeitige Berücksichtigung von Aspekten wie Verständlichkeit für die breite Öffentlichkeit einerseits und medizinisch-wissenschaftlicher Genauigkeit andererseits gleicht der Quadratur des Kreises, die noch dazu in kürzester Zeit zu erfolgen hat. Qualitätsmängel in der Rechtsetzung sind damit vorprogrammiert, was bei gerichtlicher oder medialer Würdigung ebenfalls zu Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung führen kann.

## 5. Fazit und Ausblick

Die Beschleunigung der Gesetzgebung und das Regieren per Verordnung im Kontext der COVID-19-Pandemie können einerseits als Beleg für die Reaktionsfähigkeit der Demokratie auf die Krisen bzw. ein funktionierendes Krisenmanagement der Regierung betrachtet werden, andererseits hat diese Vorgehensweise auch negative Effekte, beispielsweise mit Blick auf die Legitimation, Transparenz und Qualität von Entscheidungen, wie im Folgenden gezeigt werden soll.

Im Längsschnitt zeigt sich, dass sich das Tempo der Gesetzgebung in der Vergangenheit per se erhöht hat (vgl. Karow/Bukow 2016). In der Politik wird die Beschleunigung der Gesetzgebung mitunter durch Sachzwänge oder Alternativlosigkeit begründet, die nicht oder nur teilweise nachvollziehbar sind (vgl. Heindl 2012). So waren in der Vergangenheit nicht nur beschleunigte Verfahren, sondern auch Gesetze zur Beschleunigung der Verfahren selbst – wie etwa das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (AsylVfBeschlG), das 2015 auf dem Höhepunkt der sog. Europäischen Flüchtlingskrise verabschiedet wurde – zu beobachten. Dass dieses *Procedere* durchaus kritisch hinterfragt wird, zeigen die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke und die Antwort der Bundesregierung darauf. So lautete die Feststellung der einen Seite: „Die Gesetzgebung im Asyl- und Aufenthaltsrecht war insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 von großer Eile und Hektik geprägt“ (Deutscher Bundestag 2017a, S. 1-2) und die Rechtfertigung der anderen Seite: „Diese Gesetzgebungsvorhaben waren von besonderer Dringlichkeit, auch um eine verbesserte Steuerung und Ordnung des Flucht- und Migrationsgeschehens möglichst schnell zu erreichen“ (Deutscher Bundestag 2017b, S. 3). Dass es sich dabei nicht um einen Einzelfall handelte, belegen zahlreiche

Beispiele für Gesetzgebungsverfahren, die mit überdurchschnittlich kurzer Dauer durchlaufen wurden. Ein Beispiel ist das Bundesmeldegesetz (BMG), das zunächst 2012 innerhalb von 57 Sekunden im Bundestag abgestimmt wurde, damit eine Kontroverse in der Öffentlichkeit auslöste, daraufhin im Bundesrat scheiterte und dann 2013 auf Beschlussempfehlung im Vermittlungsausschuss in modifizierter Form erlassen wurde.

Die negativen Effekte dieser politischen Praxis werden vielfach diskutiert. So stellt Korte fest: „Nur wer Zeit für Entscheidungen hat, kann über Optionen nachdenken. Zeitknappheit ist nicht nur ein schlechter Ratgeber, vielmehr leidet durch Rasanz in der Regel auch die Qualität der Entscheidungsfindung. Dies gilt im Hinblick auf fehlende Handlungsalternativen angesichts des Zeitdrucks, aber auch bezüglich der Transparenz der Entscheidungsvorbereitung.“ (2012, S. 21) So lasse sich „zeigen, wie sich unter den Bedingungen der Beschleunigung die notwendige Balance zwischen Formalität und Informalität verschoben hat“ (ebd.). Schwerdtfeger führt dazu aus: „Ob allerdings Krisen die richtigen Zeiten für ‚gute‘ Gesetze sind, wage ich zu bezweifeln. In der Gesetzgebungslehre versteht man unter einem guten Gesetz eines, das, gemessen an Kriterien wie sprachliche Gestaltung, Struktur, Bestimmung seiner Ziele und Wirkungen sowie Widerspruchsfreiheit gelungen ist. Ein gutes Gesetz in diesem Sinne braucht Zeit, die in einer Krise gerade fehlt.“ (2020) Das Regieren per Verordnung, wie es in der COVID-19-Pandemie zu beobachten war und ist, stellt eine Form des Krisenmanagements der Exekutive zu Lasten der Legislative dar, weil „Regierungen üblicherweise zu den Krisengewinnern und Parlamente zu den Verlierern zählen“ (Marschall 2020, S. 11-12). Dazu führt der Politikwissenschaftler Stefan Marschall weiter aus: „Die ‚Stunde der Exekutive‘ ist vor allem keine ‚Stunde der Opposition‘: Sie ist keine Zeit der parlamentarischen Kontrolle und der kritischen Diskussion – beispielsweise was Maßnahmen der Bundesregierung angeht“ (ebd., S. 16). Und der Ethikrat argumentiert, dass sich die COVID-19-Pandemie auch auf die gerichtliche Kontrolle ausgewirkt hat, weil „die Gerichte zum einen in den Hochphasen der Pandemie aufgrund von Infektionsschutzmaßnahmen nur bedingt arbeitsfähig und zum anderen zunächst sehr zurückhaltend in ihren Urteilen über einschneidende Infektionsschutzmaßnahmen“ (2022, S. 151) waren. Vor diesem Hintergrund gilt es, die aktuellen Entwicklungen noch weiter zu beobachten und zu analysieren, welche Folgen das beschriebene Procedere für Politik und Demokratie hat. Dieser Anspruch findet sich auch in den Handlungsempfehlungen des Deutschen Ethikrats wieder: „Diese politischen Entscheidungen müssen möglichst vorausschauend, bei einer Zuspitzung der Lage schnell und konsequent, wissenschaftlich informiert, ethisch reflektiert und demokratisch – bei wesentlichen Fragen durch die Parlamente von Bund und Ländern – sowie unter Berücksichtigung der Sichtweisen der betroffenen Menschen getroffen werden“ (ebd., S. 246).

## Literatur

- Behnke, Nathalie/Person, Christian (2022): Föderalismus in der Krise – Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen der Länder. In: *dms – der moderne staat, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 15, S. 1-22.
- BMG (Bundesministerium für Gesundheit) (2016): Unterschied zwischen förmlichen Gesetzen und Rechtsverordnungen. URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/gesetze-und-verordnungen/unterschied-zwischen-foermlichen-gesetzen-und-recht.html> (Aufgerufen am 30.06.2022).
- Bürgerbeauftragte der Bayerischen Staatsregierung (2022): Corona: Rechtsgrundlagen. URL: <https://www.buergerbeauftragter.bayern/corona-rechtsgrundlagen/> (Aufgerufen am 30.06.2022).
- Deutscher Bundestag (2017a): Beschleunigte Gesetzgebungsverfahren im Asyl- und Aufenthaltsrecht. Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/13177. 25.07.2017. URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/131/1813177.pdf> (Aufgerufen am 30.06.2022).
- Deutscher Bundestag (2017b): Beschleunigte Gesetzgebungsverfahren im Asyl- und Aufenthaltsrecht. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 18/13177. Drucksache 18/13478. 04.09.2017. URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/134/1813478.pdf> (Aufgerufen am 30.06.2022).
- Deutscher Bundestag (2017c): Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung, Fristen im Gesetzgebungsverfahren, WD 3 - 3000 - 042/17. URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/503064/ab5229bd14dd9dd486e7b9975a15aec4/WD-3-042-17-pdf-data.pdf> (Aufgerufen am 30.06.2022).
- Deutscher Bundestag (2017d): Wissenschaftliche Dienste, Sachstand, Eilbedürftige Gesetzgebung, WD 3 - 3000 - 134/17. URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/526414/39d86e7a9a42f5c1f98fc8ebe4ffb46/WD-3-134-17-pdf-data.pdf> (Aufgerufen am 30.06.2022).
- Deutscher Bundestag (o.J.): Rechtsverordnung. URL: <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/R/rechtsverord-24552> (Aufgerufen am 30.06.2022).
- Deutscher Ethikrat (2022): Vulnerabilität und Resilienz in der Krise – Ethische Kriterien für Entscheidungen in einer Pandemie. Stellungnahme. Berlin.
- Dreischer, Stefan/Patzelt, Werner J. (Hrsg.) (2009): *Parlamente und ihre Zeit. Zeitstrukturen als Machtpotentiale*, Baden-Baden.
- Eberling, Markus (1996): *Die Beschleunigung der Politik*, Frankfurt/M.
- Heindl, Markus (2012): Entscheidungsprozesse in Politik und Verwaltung unter Zeitdruck. Ursachen, negative Konsequenzen und Gegenmittel. In: Görtler, Michael/Reheis, Fritz (Hrsg.) (2012), *Reifezeiten – zur Bedeutung von Zeit in Politik, Bildung und politischer Bildung*, Schwalbach/Ts., S. 117-134.
- Karow, Sophie/Bukow, Sebastian (2016): Demokratie unter Zeitdruck? Befunde zur Beschleunigung der deutschen Gesetzgebung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol.47, No. 1/2016, S. 69-84.
- Karow, Sophie (2018): Das beschleunigte Parlament – Die Gesetzgebungsdauer der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestags. In: *MIP* 2018, 24. Jg., S. 64-70.
- Korte, Karl-Rudolf (2012): Beschleunigte Demokratie: Entscheidungsstress als Regelfall. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 62. Jg., 7/2012, S. 21-26.
- Laux, Henning/Rosa, Hartmut (2009): Die beschleunigte Demokratie. Überlegungen zur Weltwirtschaftskrise. In: *WSI-Mitteilungen* (10), S. 547–553.
- Liebig, Daniel (o.J.): Bundesrecht – tagaktuell konsolidiert – alle Fassungen seit 2006. URL: <https://www.buzer.de/gesetz/2148/1.htm> (Aufgerufen am 30.06.2022).

- Luhmann, Niklas (1968): Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten. In: Die Verwaltung, Jg. 1, S. 3-30.
- Marschall, Stefan (2020): Parlamente in der Krise? Der deutsche Parlamentarismus und die Corona-Pandemie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 70. Jg., 38/2020, S. 11-17.
- Nassehi, Armin (2005): Demokratie braucht Zeit. Interview: Heiko Zwirner. In: Fluter, Magazin der Bundeszentrale für politische Bildung, Nr. 16, S. 28-31.
- Riescher, Gisela (1994): Zeit und Politik, Baden-Baden.
- Rosa, Hartmut (2005): Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne, Frankfurt/M.
- Schäfer, Karsten (2021): Welche Rolle sollten Parlamente in der Corona-Krise spielen? In: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik (GWP), 70. Jg., H. 1/2021, S. 31-37.
- Schwerdtfeger, Angela (2020): Im Eiltempo zum Gesetz – die Pandemie als Taktgeber. 21.12.2020. URL: <https://www.campuspost.goettingen-campus.de/2020/12/21/im-eiltempo-zum-gesetz-die-pandemie-als-taktgeber/> (Aufgerufen am 30.06.2022).
- Thierse, Wolfgang (2015): Ein Lob der Langsamkeit. Der frühere Bundestagspräsident über die Ungeduld der Bürger in unsicheren Zeiten. In: Die Politische Meinung, Nr. 530, 60. Jahrgang, S. 35-40.
- Zintl, Reinhard (2012): Das Verhältnis zwischen Politik und Zeit aus demokratietheoretischer Perspektive. In: Görtler, Michael/Reheis, Fritz (Hrsg.) (2012), Reifezeiten – zur Bedeutung von Zeit in Politik, Bildung und politischer Bildung, Schwalbach/Ts., S. 135-146.
- ZPM (Zeitpolitisches Magazin) (2013): Demokratie braucht Zeit, Jg. 10, H. 22.