

# Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Gesetzesentwurf der Bundestagsfraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und SPD

Gesetz zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie

## Impflücke schließen, vulnerable Gruppen schützen

07.12.2021

Der vorliegende Gesetzesentwurf regelt verschiedene Teilaspekte des deutschen Impfregimes und des Infektionsschutzes. Im Kernstück regelt der Entwurf eine einrichtungsbezogene Impfpflicht für Menschen, die in Einrichtungen und Unternehmen des privaten wie öffentlichen Gesundheitsdienstes, der Pflege sowie humanmedizinischen Therapie-, Behandlungs- und Versorgungseinrichtungen beschäftigt oder tätig sind. Die einrichtungsbezogene Impfpflicht soll zum 1. Januar 2023 wieder aufgehoben werden. Zudem werden der Kreis der impfberechtigten Personen auf weitere Berufsgruppen erweitert und die Handlungsmöglichkeiten der Länder in der Pandemiebekämpfung klarstellend ausgeweitet. Die Einführung einer einrichtungsbezogenen Impfpflicht greift bezüglich des Ziels der Stärkung der Impfprävention und des Schutzes vulnerabler Gruppen zu kurz. Die Verantwortung für den Schutz vulnerabler Gruppen kann angesichts der Erkenntnisse über das Infektionsgeschehen nicht allein auf Beschäftigte reduziert werden, die in Einrichtungen mit besonders hohen Kontaktwahrscheinlichkeiten zu vulnerablen Gruppen arbeiten. Zum Schutz vulnerabler Gruppen ebenso wie zur Entlastung des Gesundheitssystems und der dort Beschäftigten muss die Impflücke in der Gesamtgesellschaft geschlossen werden. Daher werben der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften unermüdlich dafür, dass sich alle Menschen mit einer Impfempfehlung schnellstmöglich gegen Covid-19 impfen lassen und die Impfkampagne dazu ausgebaut wird.

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand

**Abteilung Sozialpolitik**

sozialpolitik.bvv@dgb.de

Henriette-Herz-Platz 2  
10178

www.dgb.de

Auf Grund der kurzen Frist zur Stellungnahme kann nur zu ausgesuchten Aspekten Stellung bezogen werden.

### Zu Art. 1 und 2: Änderungen im Infektionsschutzgesetz

#### Zu § 20a IfSG: Einführung einer einrichtungsbezogenen Impfpflicht

In Anlehnung an die Regelungen zur Einführung einer Masernimpfpflicht durch das *Gesetz für den Schutz vor Masern und zur Stärkung der Impfprävention* (BGBl. I 2020, S. 148) in § 20 Absatz 8 bis 13 soll in § 20a zur Einführung einer entsprechenden Pflicht für den Schutz vor der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) eine beschäftigtengruppen-spezifische Impfnachweispflicht eingeführt werden. Es handelt sich damit zwar nicht um eine unmittelbare Pflicht; da aber nur mit dem Nachweis einer Impfung oder Infektion das "Tätig-Sein" in dann im Einzelnen genannten Beschäftigungen möglich ist, kommt es einer Impfpflichtung der genannten Gruppen gleich, möchten sie ihrer Beschäftigung nachgehen (bzw. mittelbar den Konsequenzen des "Nicht-Beschäftigt-Seins" ausweichen). In diesem Sinne ist auch der Gebrauch des Terminus „einrichtungsbezogene Impfpflicht“ in



dieser Stellungnahme zu verstehen Die Verpflichtung wird zudem gemäß Artikel 2 des Gesetzesentwurfs zum 01.01.2023 wieder aufgehoben.

Zur Begründung wird ausgeführt, dass Geimpfte und genesene Personen seltener infiziert werden und somit auch seltener zu Überträgern des Coronavirus SARS-CoV-2 werden – und zudem, wenn sie trotz Impfung infiziert werden sollten, weniger bzw. für einen kürzeren Zeitraum infektiös sind. Das Risiko, das von Geimpften oder Genesenen ausgeht, ist somit deutlich geringer als bei Personen, die über keine Immunisierung aufgrund eines vollständigen Impfschutzes oder einer zurückliegenden Infektion verfügen. In bestimmten Settings, z. B. in Krankenhäusern oder Pflegeeinrichtungen, halten sich typischerweise eine Vielzahl von besonders vulnerablen Personen auf. Diese sind regelmäßig aufgrund ihrer gesundheitlichen Verfassung im Hinblick auf eine Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 besonders gefährdet und tragen unter Umständen ein erhöhtes Risiko für schwere Verläufe. Das Ziel der mittelbaren berufsgruppenspezifischen Impfpflicht zum Schutz der Gesundheit jener vulnerablen Gruppen, also der Schutz dieser einzelnen vulnerablen Individuen als Kollektiv, steht gegenüber dem Individualrecht des\*der einzelnen Beschäftigten.

Eine Pflichtimpfung stellt einen Eingriff in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 GG dar. Dabei ist zu trennen zwischen der Impfung als solcher (etwa dem Einstich durch die Spritze) und den gesundheitlichen Nebenwirkungen des Impfstoffs. Erstgenanntes wird als „zumeist harmlose[r] Eingriff in die körperliche Unversehrtheit“ betrachtet, während mit Blick auf potenzielle Nebenwirkungen von einem „Eingriff mittlerer Intensität“ gesprochen wird. Allerdings hat schon der Ethikrat im Rahmen der Diskussion zur Masernschutzimpfung ausgeführt, dass erwogen werden kann, Personen, die in ihrem beruflichen Alltag mit Menschen zu tun haben, die infolge einer Infektion einem besonders hohen Risiko einer schweren Erkrankung oder gar des Todes ausgesetzt wären, eine berufliche Betätigung ohne Nachweis einer Immunität bzw. Impfung zu untersagen. Auch bezüglich Corona hat der Ethikrat für Beschäftigte mit Kontakt zu besonders anfälligen Personen eine sanktionsbewehrte Impfpflicht befürwortet. Bezogen auf die Vulnerabilität von erkrankten oder lebensalten Menschen und deren wesentlich höherem Infektions- und Erkrankungsrisiko (gegenüber dem Durchschnitt der Bevölkerung) zeigt sich, dass unter Wahrung der Prüfungstrias Geeignetheit des Mittels 'Impfpflicht', Erforderlichkeit derselben und Verhältnismäßigkeit dieses Mittel bezogen auf das zu Schützende eine Impfpflicht verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Auch zu berücksichtigen ist, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte der Auffassung ist, dass dann, wenn eine Politik der freiwilligen Impfung nicht ausreicht, um z.B. die Herdenimmunität zu erreichen und aufrechtzuerhalten, oder die Herdenimmunität aufgrund der Art der Krankheit nicht relevant ist, die inländischen Behörden vernünftigerweise eine Politik der Pflichtimpfung einführen können, um ein angemessenes Schutzniveau gegen schwere Krankheiten zu erreichen.

Fraglich ist allerdings, ob die vorgesehene Impfpflicht bestimmter Beschäftigtengruppen ausreicht, um vulnerable Gruppen effektiv zu schützen. Die Einführung einer Impfpflicht für die Beschäftigten in Einrichtungen mit vielen Kontakten zu vulnerablen Gruppen steht implizit unter der Annahme, dass die entsprechenden Gruppen in den Einrichtungen weitgehend isoliert und ihre Kontakte auf die Beschäftigten reduziert werden. Die Schutzverantwortung gegenüber vulnerablen Gruppen sollte allerdings nicht auf die Personengruppen reduziert werden, die beruflichen Kontakt zu den entsprechenden Gruppen haben, sondern sollte eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sein. Eine engführende Perspektive lässt zugleich außer Acht, dass vulnerable Personen auch jenseits der im Gesetzesentwurf genannten Einrichtungen leben.

Den besten Schutz bietet eine gesamtgesellschaftlich geringe Infektionslage. Auf Grund der nachweislichen entscheidenden Rolle von Ungeimpften am Infektionsgeschehen ist dazu die Schließung der Impflücke in der gesamten Bevölkerung unausweichlich. Die Infektionszahlen und damit auch

das Infektionsrisiko insgesamt muss nachhaltig gesenkt werden. Dadurch reduziert sich zugleich auch das Risiko von Durchbruchinfektionen bei geimpften Personen mit Kontakt zu vulnerablen Gruppen, das auch bei einer einrichtungsbezogenen Impfpflicht fortbesteht und – in Annahme einer auch nach der dritten Impfung weiterhin unvollständigen Schutzwirkung – stark von der gesamtgesellschaftlichen Infektionslage abhängt.

Durch eine Impfpflicht für Beschäftigte in der Pflege und Gesundheitsversorgung wird sich die letztlich für einen guten Schutz entscheidende gesamtgesellschaftliche Impflücke kaum signifikant verkleinern. Gerade diese beiden Beschäftigtengruppen, insbesondere die Beschäftigten auf den Intensivstationen, werden durch die Impflücke zugleich massiv belastet. Denn sie werden mit den Auswirkungen einer zu geringen Impfquote in der Gesamtbevölkerung täglich in ihrem Arbeitsverhältnis konfrontiert und mussten im Verlauf der Pandemie dadurch besonders viel und oft zu viel leisten. Es sollte deshalb Bedenken wecken, dass sich nun aus dieser Beschäftigtengruppe Stimmen mehren, die sich durch die Forderung nach einer speziellen Impfpflicht in der Engführung auf ihre Beschäftigtengruppe als Sündenbock gebrandmarkt fühlen. Zudem steht der Gesetzgeber zunächst in der Bringschuld, die durch eigene Versäumnisse und Fahrlässigkeiten, wie z.B. die verfrühte Schließung von Impfzentren, die nicht ausreichende bundesweite Koordination der Impfkampagne oder die nicht rechtzeitig erfolgte Verteilung bevorrateter Impfdosen entsprechend den Bedarfen vor Ort, entstandenen Handlungsbedarfe schnell und umfassend abzustellen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bestärken ihre Forderung nach einer Schließung der Impflücke, um den Schutz vulnerabler Gruppen sowie den Schutz der gesamten Bevölkerung vor Infektionen zu erhöhen und die Gesundheitsversorgung vor der Überlastung durch Corona-Patient\*innen zu schützen. Dazu muss insbesondere die Impfkampagne ausgeweitet werden. Dies umfasst die bessere Organisation der Impfl Logistik ebenso wie die deutliche Ausweitung von ortsnahen und aufsuchenden Impfangeboten. Zielgruppengerechte Angebote und direkte Ansprachen sind dabei unerlässlich. Anhaltenden Fake-News und gezielt verbreiteter Desinformation sollte mit einer breit angelegten und offensiven Aufklärungskampagne und den vorhandenen strafrechtlichen Möglichkeiten begegnet werden. Auch eine allgemeine Impfpflicht könnte dazu beitragen, Menschen praktisch und ideell zum Impfen zu bewegen. Eine einrichtungsbezogene Impfpflicht greift hingegen aus den oben beschriebenen Gründen zu kurz.

#### Zu § 20b IfSG: Ausweitung des Kreises der Impfberechtigten

Durch die Einführung eines § 20b im Infektionsschutzgesetz soll der Kreis der Impfberechtigten für Impfwillige ab dem Alter von 12 Jahren auf Zahnärzt\*innen, Apotheker\*innen und Tierärzt\*innen ausgeweitet werden, sofern diese zuvor eine entsprechende Schulung erhalten haben. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen Schritte, die zur Beschleunigung des Impffortschritts beitragen. Die Ausweitung des Kreises der Impfberechtigten kann hierzu einen Beitrag leisten, wenn die zuverlässige Impfstoffversorgung auch bei der Ausweitung des Kreises der Impfenden gewährleistet bleibt. Neben der hohen Zahl an Auffrischungsimpfungen, die in kurzer Zeit geleistet werden sollen, muss die Aufmerksamkeit zugleich auch der Steigerung von Erst- und Zweitimpfungen gelten. Hierzu sollten aufsuchende und andere niedrigschwellige Impfangebote deutlich ausgebaut werden.

#### Zu § 28a IfSG: Handlungsmöglichkeiten der Länder im Infektionsschutz



Der Gesetzesentwurf fasst § 28a Abschnitt 8 IfSG neu und stellt mit einer abschließenden Aufzählung deutlicher klar, welche Maßnahmen die Landesregierungen per Landesvorbehalt unter entsprechender Beteiligung der Landesregierung nicht ergreifen können. Zugleich wird dabei der Handlungsspielraum der Länder in der Pandemiebekämpfung ausgeweitet. Auch das Verbot von Freizeit- und Kulturveranstaltungen sowie die Schließung von Gastronomiebetrieben, Freizeit- und Kultureinrichtungen sowie Messen sind nun eindeutig möglich. Ausgenommen von der Anwendungsmöglichkeit sollen die Anordnung von Ausgangsbeschränkungen, die Untersagung der Sportausübung, die Untersagung von Versammlungen – hierunter müssen auch Versammlungen zur Ausübung der Rechte aus Art. 9 GG zu fassen sein – oder Aufzügen im Sinne von Art. 8 GG und von religiösen oder weltanschaulichen Zusammenkünften, die Untersagung von Reisen, die Untersagung von Übernachtungsangeboten, die Schließung von Betrieben, Gewerben, Einzel- oder Großhandel – mit Ausnahme von Gastronomie, Kultur- und Freizeiteinrichtungen und Messen – sowie die Schließung von Gemeinschaftseinrichtungen im Sinne von § 33 IfSG sein. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die klarstellende Stärkung der Kompetenz der Länder in der Pandemiebekämpfung und erneuern zugleich ihre Forderung, die vollumfängliche Handlungsfähigkeit der Länder wiederherzustellen.

#### **Zu Art. 5, 7, 8 und 9: Mitbestimmung**

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die befristete Einführung der Möglichkeit, Versammlungen nach §§ 42, 53 und 71 BetrVG sowie Einigungsstellen virtuell durchführen zu können.

Angesichts der noch immer fortschreitenden Pandemie und den damit einhergehenden Einschränkungen ist insbesondere das Durchführen von Betriebsversammlungen in Präsenz in vielen Betrieben schlechterdings unmöglich. Daher scheint hier die befristete Einführung der Möglichkeit sinnvoll. Hierbei muss klar sein, dass die Durchführung von Betriebsversammlungen in Video- und Telefonkonferenzen die Ausnahme darstellen muss und nur dort zum Tragen kommt, wo Präsenzversammlungen nicht möglich sind – dieser grundsätzliche Vorrang von Präsenzversammlungen sollte deshalb in der Gesetzesbegründung klargestellt werden.

Neben den Betriebsversammlungen sind jedoch auch Wahlversammlungen nach § 17 Abs. 2 BetrVG vielerorts praktisch nicht durchführbar. Daher muss die gerichtliche Bestellung von Wahlvorständen erleichtert sowie die entsprechende Möglichkeit eines beschleunigten Verfahrens zur gerichtlichen Bestellung eingeführt werden.

Die pandemiebedingten Einschränkungen betreffen ebenso Schwerbehindertenversammlungen. Daher ist ebenfalls zu begrüßen, dass die befristete Möglichkeit der virtuellen Versammlung auch für Schwerbehindertenversammlungen gilt.

Auch die befristete Zulassung von Einigungsstellen per Video- und Telefonkonferenzen ist angesichts der Pandemie und damit dem Gebot der Kontaktreduzierung sowie dem Verzicht auf Dienstreisen ebenfalls sinnvoll.

Die Regelungen bzgl. der europäischen Mitbestimmungsgremien im Europäischen Betriebsrätegesetz, dem SE-Beteiligungsgesetz und dem SCE-Beteiligungsgesetz werden begrüßt. Internationalen Gremien sind durch die vielfach notwendig gewordenen Reisebeschränkungen in der Zeit der Pandemie Sitzungen in Präsenz unmöglich gemacht worden. Eine befristete Zulassung von virtuellen Sitzungen ist daher notwendig, um die Arbeitsfähigkeit der Gremien in dieser besonderen Zeit weiter zu ermöglichen.



Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die klare zeitliche Begrenzung der Regelung bis zum 19.03.2022 mit der Option der einmaligen Verlängerung um 3 Monate. Dies trägt dem Ausnahmecharakter der Regelung Rechnung. Hier wäre jedoch eine direkte zeitliche Befristung bis zum 30.06.2022 ohne den Zwischenschritt der Verlängerung denkbar.