

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortgeltung der die epidemische Lage von nationaler Tragweite betreffenden Regelungen (EpiLage-Fortgeltungsgesetz)

BT-Drucksache 19/26545

Knappe Ressourcen vernünftig verteilen, Schutzrechte sichern, Parlamentsrechte wahren!

18.02.2021

Vorbemerkung

Angesichts der nach wie vor dynamischen Lage im Hinblick auf die Verbreitung, vor allem der neuen Mutationen des Coronavirus SARS-CoV-2 und der hierdurch verursachten Krankheit COVID-19, ist es gerechtfertigt, die Geltung der gegenwärtig geltenden Regelungen und Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und zur Bewältigung der Auswirkungen auf das Gesundheitswesen und die langzeitpflegerische Versorgung über den 31. März 2021 zu verlängern und zugleich für künftige pandemische Lagen die geschaffenen rechtlichen Grundlagen zu erhalten. Gleichwohl lässt die diesbezüglich vorgeschlagene Gesetzespassage in Bezug auf die derzeitige Geltung der epidemiologischen Lage von nationaler Tragweite Fragen offen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen es insbesondere aufgrund der Kürze der Zeit bis zum Beschluss der vorgesehenen Maßnahmen und Regelungen als essentiell an, dass ihr zeitlich begrenzter Charakter im Hinblick auf die epidemische Lage von nationaler Tragweite gewahrt bleibt. Es ist gewerkschaftliche Auffassung, dass die durchaus existenziellen Priorisierungen in der Impffolge vom Gesetzessouverän, dem Bundestag diskutiert und beschlossen werden müssen und eingedenk der Bedeutung dies nicht (mehr) durch Rechtsverordnung geschehen kann. Diesem Gedanken trägt der Entwurf Rechnung, wenn auch nicht zufriedenstellend.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand

Abteilung Recht
Abteilung Sozialpolitik

rec@dgb.de
sozialpolitik.bvv@dgb.de

Telefon: 030 24060-0

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Artikel 1: Änderung des Infektionsschutzgesetzes

Nr. 1: Änderung des § 5 a IfSG

Inhalt und Einordnung

a) Anders als noch mit dem 3. Bevölkerungsschutz in Änderung des § 5 IfSG intendiert, soll nun die mit Beschluss des Bundestags am 25.03.2020 festgestellte epidemische Lage von nationaler Tragweite nach der Intention des Entwurfs nicht am 31.03.2021 enden.

Demnach müsste die epidemische Lage von nationaler Tragweite (ELNT) über den 31.03.2021 fortbestehen, längstens jedoch für drei Monate. Vor Ablauf der drei Monate kann der Bundestag das Fortbestehen der ELNT für weitere drei Monate feststellen. Äußert sich der Bundestag nicht (zustimmend) zum Fortbestehen der ELNT, endet der Beschluss über die Feststellung derselben mit Ablauf der jeweiligen Drei-Monats-Frist. Das hat dann zur Folge, dass alle Regelungen, die an die Feststellung anknüpfen, dann ebenfalls enden. Gleichwohl ist es fraglich, welcher Zustand denn nach Inkrafttreten des Gesetzespakets gilt, wenn **nicht der Deutsche Bundestag zuvor das Vorliegen der ELNT** festgestellt hat. Ein "Selbstläufer" ist es jedenfalls nicht, dass dann diese Lage, an die diverse höchst relevante Regelungssachverhalte anknüpfen, weiterwirkt.

- Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ist es vom Grundsatz her nachvollziehbar, eine Änderung in § 5 IfSG vorzunehmen. Denn so wird der Situation um die Höhe der Infektionszahlen einerseits, den wenig erforschten, offensichtlich aber mit einer höheren Infektionsgefahr belegten Mutationen des Covid-19-Virus andererseits sowie der für die nach wie vor gegebene Besorgnis vor allem verantwortlichen Knappheit der Impfstoffe begegnet. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen so gesichert – und halten dies für zwingend –, dass der Deutsche Bundestag, die jeweilige Situation debattieren kann und muss und daraufhin den für die Bevölkerung sehr bedeutsamen Beschluss fasst.
- b) Durch den vorliegenden Gesetzesentwurf wird die Geltungsdauer der Ermächtigungsgrundlage hinsichtlich des Anspruchs auf Testungen und Impfungen verlängert. Durch die Verlängerung ergibt sich auch die Möglichkeit einer Verlängerung der Verpflichtung der GKV zur Kostenübernahme dieser Leistungen. Hierdurch entstehen der GKV im entsprechenden Umfang Mehrkosten, die einer potentiellen Vermeidung von Kosten für Krankenbehandlungen in nicht quantifizierbarer Höhe entgegenstehen.

Eine Verlängerung der Kostenübernahmeverpflichtung für die GKV wäre die unmittelbare Folge einer Verlängerung der Geltung der Ermächtigungsgrundlage. Sie ist jedoch im selben Maße sachlich falsch und nicht zu rechtfertigen wie auch die bisher geltende Kostenübernahmeverpflichtung, da es sich hierbei um versicherungsfremde Leistungen handelt, die nicht durch die Solidargemeinschaft GKV zu tragen sind. Es obliegt dem Gesetzgeber, die politischen, rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen dafür zu treffen, dass alle erforderlichen Maßnahmen im Zuge der Pandemiebekämpfung und des Seuchenschutzes als gesamtgesellschaftliche Aufgabe angemessen durchgeführt werden können. Hierzu kann jedoch keinesfalls die Verpflichtung der GKV zur Kostenübernahme zählen, da auch Personengruppen wie etwa Mitglieder der PKV oder nicht Versicherte im gleichen Maße schutzbedürftig sind wie GKV-Versicherte. Da diese Personengruppen nicht teil der Versichertengemeinschaft GKV sind, bleibt es sachlich falsch, die GKV für die Tragung der Kosten für Testungen und Impfungen für alle Bevölkerungsgruppen heranzuziehen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern demgegenüber, alle Ansprüche auf Testungen und Impfungen endlich durch die sie notwendigerweise begründende gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Pandemiebekämpfung anzuerkennen und somit eine vollumfängliche Finanzierung dieser Ansprüche durch öffentliche Mittel im Rahmen eines erhöhten

Bundeszuschusses an die GKV zu realisieren. Bis dies erfolgen kann, ist die PKV entsprechend ihres Versichertenanteils in der Bevölkerung im erforderlichen Maßstab zur Kostenübernahme zu verpflichten.

c) Durch Art. 1 Nr. 1 d) soll ein neuer Absatz 9 in § 5 IfSG eingeführt werden, mit dem die Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e. V. beauftragt werden soll, pandemiebezogen die Auswirkungen der §§ 5, 5a (Ausübung heilkundlicher Tätigkeiten), 28 bis 32 (Schutzmaßnahmen, Beobachtung, Absonderung, berufliches Tätigkeitsverbot, RechtsVOen) 36 (Hygienepläne, innerbetrieblicher Umgang) und 56 (Entschädigung) mit Berichtsvorlage zum 31.12.2021 zu evaluieren. Bis zum 31. März 2022 soll das Ergebnis der Evaluierung sowie eine Stellungnahme der Bundesregierung dem Bundestag vorgelegt werden, um aus den Erfahrungen Schlüsse für notwendige Anpassungen des Infektionsschutzrechts und für das Vorgehen bei etwaigen künftigen Pandemielagen ziehen zu können.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen das Evaluationsvorhaben und sein Ziel als sinnvoll an, um für die Zukunft bei – leider nicht ausschließbaren – ähnlichen Geschehnissen, insbesondere solche vergleichbarer Tragweite, gewappnet zu sein.

Nr. 2: Einfügung des § 20 Abs. 2 a IfSG

In § 20 Absatz 2a IfSG sollen nach dem GE nun Impfziele festgelegt werden. Zwar hat es nun der Gesetzgeber in der Hand, den Rahmen für Priorisierungsentscheidungen auf Grundlage der Rechtsverordnung nach § 20i Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 Buchstabe a und Nummer 2 SGB V zu gestalten, dergestalt, dass der Ständigen Impfkommission vorgegeben wird, an welchen Impfzielen sie sich zu orientieren hat. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sind skeptisch, ob eine solche Rahmenregelung ausreichend ist, um dem hier – eingedenk der noch viel zu knappen Vakzin-Ressourcen und in Ansehung der Forderung nach Impfungen – erforderlichen Parlamentsvorbehalt Genüge getan wird. Denn es handelt sich um eine Entscheidung von substanziellem Gewicht für die Bevölkerung in der Bundesrepublik, die nicht alleine der Exekutive überlassen werden kann.

Artikel 2: Änderung der Verordnung zur Sicherung der Ausbildungen in den Gesundheitsfachberufen während einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite

Ergänzend zu der mit dem Entwurf avisierten Fassung des § 8 Absatz 2 VO, wonach diese ein Jahr nach Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite außer Kraft treten soll, ist folgendes zu beachten:

a) Mit der Fortgeltung des Infektionsschutzgesetzes gilt auch § 5 Abs. 2 Nr. 10 IfSG fort, der das Bundesministerium für Gesundheit ermächtigt, ohne Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung Maßnahmen unbeschadet des jeweiligen Ausbildungszieles und der Patientensicherheit abweichende Regelungen von den Berufsgesetzen der Gesundheitsfachberufe und den auf deren Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen zu treffen.

Grundsätzlich sind der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften weiterhin der Auffassung, dass Änderungen in den Ausbildungen der Gesundheitsfachberufe einer eindeutigen gesetzlichen Vorgabe und der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Dies kann im Rahmen einer Verordnung nicht geschehen. Der Gesetzgeber bleibt aufgefordert, für derartig weitreichende Entscheidungen den Parlamentsvorbehalt sicherzustellen und seine Maßnahmen erst hierdurch hinreichend zu legitimieren.

b) Die Auszubildenden von heute sind die Fachkräfte von morgen. Deshalb muss die Ausbildung im Gesundheitswesen auch unter erschwerten Rahmenbedingungen bestmöglich gesichert werden. Durch die Verordnung zur Sicherstellung der Ausbildungen in den Gesundheitsfachberufen während einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite wurden Regelungen geschaffen, um die Ausbildung und die Prüfungen in den Gesundheitsfachberufen auch während der Phase der epidemischen Lage von nationaler Tragweite weiterhin sicherzustellen.

Um den Herausforderungen in verschiedenen Phasen der Corona-Pandemie gerecht werden zu können, braucht es an der jeweiligen Situation orientierte Lösungen. Auf keinen Fall darf die Corona-Pandemie als Vorwand genutzt werden, um Schutzstandards zu unterlaufen oder rechtliche Vorgaben zur Ausbildungsqualität aufzuweichen. Entscheidend ist, dass die getroffenen Maßnahmen nur zulässig sind, sofern sie auf Grund der epidemischen Lage von nationaler Tragweite oder deren Fortwirkung erforderlich sind. Dafür braucht es einheitliche Kriterien, anhand derer alle Maßnahmen, die auf der Grundlage der Verordnung getroffen wurden, im weiteren Verlauf auf ihre Erforderlichkeit hin regelmäßig überprüft werden können. Dies ermöglicht insbesondere eine Anwendung der Regelungen für Auszubildende, die während ihrer Ausbildung von der besonderen Lage betroffen waren.

Wichtig ist, dass nach Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite schnellstmöglich zu einem regulären Ausbildungsverlauf zurückgekehrt wird. Gute Ausbildungsbedingungen sind die Grundlage dafür, dem hohen Fachkräftebedarf entgegen zu treten.

Artikel 3: Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch

Nr. 1 Änderung des § 20i Abs. 3 SGB V)

Bereits mit dem 3. Bevölkerungsschutzgesetz ist das Bundesministerium für Gesundheit ermächtigt worden, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, dass Versicherte sowohl einen erweiterten Anspruch auf bestimmte Schutzimpfungen oder andere Maßnahmen der spezifischen Prophylaxe als auch einen Anspruch auf bestimmte Testungen für den Nachweis des Vorliegens einer Infektion mit bestimmten Krankheitserregern oder auf das Vorhandensein von Antikörpern gegen bestimmte Antikörper erhalten. Erforderlich für den Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung ist das Vorliegen einer Gefährdung der Bevölkerung durch neuartige schwerwiegende übertragende Krankheiten und die hieraus abgeleitete Pflicht zum Schutz der Bevölkerung. Auch nicht in der

gesetzlichen Krankenversicherung versicherte Personen haben Anspruch auf Leistungen zur Testung und zur Schutzimpfung.

Nach Auffassung des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ist es aufgrund der Geschehnisse – insbesondere der zumindest temporären, aber mehrere Monate andauernden Knappheit der Impfstoffe – nun zwingend notwendig, dass die durchaus existenzielle Priorisierung nach Gruppen durch den Bundestag beschlossen wird. Anders noch als im Zeitraum der Befassung mit und der Verabschiedung des 3. Bevölkerungsschutzgesetzes sind zwar einerseits die Infektionszahlen gesunken, wenn auch lange noch nicht auf das erwartete flache Niveau, aber die seinerzeitigen Erwartungen über die Vielzahl an vorhandenem Impfstoff wurden enttäuscht; zudem ist die derzeit nicht kalkulierbare Infektiosität der Coronavirus-Mutanten ein Risiko, welches die Notwendigkeit nach raschen Impfangeboten verstärkt. Daraus folgern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, dass solche durchaus existenziellen Priorisierungen dann auch vom Deutschen Bundestag unter Nutzung der fachlichen Expertise aller mit diesem Feld befassten Wissenschaften und daraus gewonnene Erkenntnisse diskutiert und beschlossen werden müssen.

Insoweit bedarf es der entsprechenden Änderung in § 20 i SGB V – orientiert an dem zu § 20 IfSG Dargelegten.

Artikel 4: Änderungen der Regelungen im SGB XI

Nr. 1 a, b: Neueinfügung eines § 114 Abs. 2a SGB XI

Die in Artikel 4, Nr.1 a, b durch Neueinfügung eines § 114 Abs. 2a SGB XI vorgesehene Regelung, dass im Zeitraum vom 1. Oktober 2020 bis zum 31. Dezember 2021 fakultativ jede zugelassene Pflegeeinrichtung einer Regelprüfung zu unterziehen ist, wenn die pandemische Lage vor Ort es zulässt, halten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften es für sinnvoll. Richtig ist zudem, dass Anlassprüfungen durch diese Regelung nicht tangiert werden.

Nr. 6 b) Neueinfügung eines § 150 Abs. 2a SGB XI

Es soll ein neuer Abs. 2a in § 150 SGB XI eingeführt werden. Angesichts des Mangels an Plätzen in Pflegeeinrichtungen sowie der Tatsache, dass stationäre Pflegeeinrichtungen besonders stark von Covid-19 betroffen sind ist nicht nachvollziehbar, dass der vorliegende Gesetzentwurf eine Einschränkung des Schutzschirms nach § 150 SGB XI vorsieht, und die Regelung, wonach Mindereinnahmen nur noch anerkannt werden, wenn sie die Folge behördlicher Anordnungen oder landesrechtlicher Regelungen sind, rückgängig gemacht werden soll. Die vorgesehene Neuregelung führt dazu, dass gerade diejenigen stationären Pflegeeinrichtungen, in denen es viele Covid-Todesfälle gegeben hat, nicht mehr unter den Schutzschirm fallen, weil es oft gerade diese Einrichtungen sind, die bezüglich freier Plätze auf dem Markt erst einmal nicht nachgefragt werden. Können diese Einrichtungen die Mindereinnahmen nicht kompensieren, sind sie gezwungen ihr Versorgungsangebot zu reduzie-

ren – mit langfristigen Auswirkungen auf das Angebot an Pflegeplätzen. Für viele Einrichtungen dürfte dies zu einer existenzbedrohenden Situation führen, dringend benötigte Pflegeplätze entfallen und Beschäftigte würden ihre Arbeitsplätze verlieren. Daher lehnen DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die intendierte einschränkende Handhabung des "Pflegeschutzschirms", die erst durch die avisierte neue Norm des § 150 Abs. 2a SGB XI, eben unter Außerachtlassung der beschriebenen Situation, ab.

Nr. 6 f, Nr. 7: Verlängerung der Regelungen in § 150 SGB XI, Neueinfügung § 153 SGB XI

Angesichts der Infektionslage werden insbesondere die pandemiebedingten Sonderregelungen im Elften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI) zugunsten von Pflegebedürftigen und pflegenden Angehörigen, zugelassenen Pflegeeinrichtungen und Angeboten zur Unterstützung im Alltag grundsätzlich um weitere drei Monate verlängert (Art. 4 Nr. 6 f). Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen diese Verlängerung ebenso wie die Zuweisung eines Steuerzuschusses – nicht, wie zuvor beabsichtigt, gedeckelt in Höhe von drei Milliarden Euro, sondern nunmehr: – "in erforderlicher Höhe" zur Wahrung der Beitragssatzstabilität und Deckung der durch die Verlängerung hervorgerufenen Mehrausgaben (dann durch Rechtsverordnung des BMG im Einvernehmen mit dem BMF) durch Neueinführung eines § 153 SGB XI.

Artikel 8: Änderung des Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (und damit: Nichtaußerkräfttreten des § 56 Abs. 1a IfSG)

Inhalt und Einordnung

Mit dem 3. Bevölkerungsschutzgesetz war in Art. 8 geregelt, dass u. a. die Regelung des § 56 Abs. 1a IfSG zum 31.03.2021 außer Kraft treten solle. Mit § 56 Abs. 1a IfSG wird geregelt, dass Entschädigungsleistungen in geminderter Höhe dann zu zahlen sind, wenn wegen pandemiebedingter Schließung der Kinderbetreuungseinrichtung eine Betreuung des unter 12-jährigen Kindes zu Hause stattfindet und deswegen der beruflichen Tätigkeit nicht nachgegangen werden kann.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen die Notwendigkeit die infolge der fort-dauernden epidemischen Lage von nationaler Tragweite die Geltung des § 56 Abs 1a IfSG und somit diese Entschädigungsregel zu verlängern. Um aber die Sachverhalte wegen der Entschädigungsleistungen nach § 56 Abs. 1a IfSG einerseits und nach § 45 Abs. 2a SGB V andererseits zu harmonisieren, sollte der Fall der Zugangsbeschränkung zum Kinderbetreuungsangebot, wie in § 45 Abs. 2a SGB V geregelt

"... wenn Einrichtungen zur Betreuung von Kindern, Schulen oder Einrichtungen für Menschen mit Behinderung von der zuständigen Behörde zur Verhinderung der Verbreitung von Infektionen oder übertragbaren Krankheiten auf Grund des Infektionsschutzgesetzes vorübergehend geschlossen werden, oder deren Betreten, auch auf Grund einer Absonderung, untersagt wird, oder wenn von der zuständigen Behörde aus Gründen des Infektionsschutzes Schul- oder Betriebsferien angeordnet oder verlängert werden oder die Präsenzpflicht in einer Schule aufgehoben wird **oder der Zugang zum Kinderbetreuungsangebot eingeschränkt wird, oder das Kind auf Grund einer behördlichen Empfehlung die Einrichtung nicht besucht ...**"

anstelle von:

" ... wenn Einrichtungen zur Betreuung von Kindern, Schulen oder Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen von der zuständigen Behörde zur Verhinderung der Verbreitung von Infektionen oder übertragbaren Krankheiten auf Grund dieses Gesetzes vorübergehend geschlossen werden oder deren Betreten, auch aufgrund einer Absonderung, untersagt wird, oder wenn von der zuständigen Behörde aus Gründen des Infektionsschutzes Schul- oder Betriebsferien angeordnet oder verlängert werden oder die Präsenzpflicht in einer Schule aufgehoben wird ... "

auch in § 56 Abs. 1a IfSG übernommen werden.

Zudem ist wegen zu befürchtender Weiterwähung von pandemiebedingten (Teil-) Schließungen von Kinderbetreuungseinrichtungen jetzt schon anzudenken, die zeitliche Befristung in beiden Anspruchsgrundlagen (§ 56 Abs. 2 IfSG und § 45 Abs. 2a SGB V) sowie die Beschränkung wegen der Höhe der Leistungen einer Novellierung zuzuführen; nur so wird der Gefahr entgegengetreten, dass Anspruchsausfall wegen Überschreiten der Höchstbezugsdauer eintritt und somit millionenfache "Familien-Lockdowns" eintreten.