

Antrag

der Abgeordneten Dr. Manuela Rottmann, Kordula Schulz-Asche, Dr. Janosch Dahmen, Maria Klein-Schmeink, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Dr. Konstantin von Notz, Katja Keul, Canan Bayram, Ekin Deligöz, Marcel Emmerich, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Dr. Irene Mihalic, Tabea Rößner, Charlotte Schneidewind-Hartnagel, Margit Stumpp, Wolfgang Wetzels und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Notwendige Schutzmaßnahmen weiter ermöglichen – Übergangsregelung für verantwortungsvollen Ausstieg aus dem Pandemie-Sonderrecht schaffen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Covid-19-Pandemie ist noch längst nicht zu Ende. Wie vulnerabel die Lage ist zeigen die Entwicklungen in Ländern wie Großbritannien und Israel. Deshalb ist Vorsicht weiterhin geboten, sind einfache Vorsichtsmaßnahmen wie Abstandhalten und Masken tragen, wo kein Abstand gehalten werden kann, weiterhin ganz zentral. Aber für die Einschränkung von Freiheitsrechten setzt das Grundgesetz enge Grenzen. Die Bundesregierung hat es über viele Monate verpasst, dem Deutschen Bundestag endlich einen rechtssicheren Gesetzesvorschlag vorzulegen und die Lage ist heute eine andere als vor einem Jahr, wo wir noch vergleichsweise schutzlos gegenüber dem Virus waren. Die unveränderte Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite kommt deshalb nicht in Betracht. Es braucht vielmehr eine rechtssichere Regelung, die der neuen Situation und der Zahl Geimpfter Rechnung trägt sowie die Voraussetzungen schafft für eine befristete Fortführung bestimmter, auf die aktuelle Covid-19-Situation zugeschnittener Maßnahmen. Dafür hat die Bundesregierung keine Vorsorge getroffen.
2. Insbesondere bedingt durch die mit einer höheren Infektiosität verbundene Delta-Variante des Virus sind die Infektionszahlen in vielen Staaten wieder deutlich angestiegen. Auch die Zahl der hospitalisierten Patientinnen und Patienten mit Covid19 nimmt wieder zu. Gleichzeitig hat Deutschland noch keine hinreichend hohe Impfquote, die das Auftreten schwerer Krankheitsverläufe vor allem in besonders vulnerablen Gruppen nachhaltig reduzieren kann (Grundimmunität). Szenarien des Robert-Koch-Institutes legen abhängig von der erreichten Impfquote nahe, dass mit Blick besonders auf das Geschehen im Herbst und im Winter weiterhin bestimmte Schutzmaßnahmen seitens der Länder notwendig sind.

3. Noch am 4. August 2021 hat sich Bundesminister Spahn (vgl. AFP vom 5. August 2021, 13:52) im Gesundheitsausschuss des Bundestages dagegen ausgesprochen, die Feststellung einer epidemische Lage von nationaler Tragweite zu verlängern. Alle nötigen Anschlussregelungen seien getroffen. Doch wenige Tage später am 9. August 2021 (vgl. dpa vom 9. August 2021, 18:11) stellte sich heraus, dass die Länder beim Auslaufen der epidemischen Lage von nationaler Tragweite sehr wohl weitere Übergangsregelungen für die Anordnung notwendiger Schutzmaßnahmen benötigen. Weil aber weder das federführende Bundesministerium für Gesundheit noch die Bundesregierung als Ganzes eine solche passende Übergangsregelung für notwendige Schutzmaßnahmen vorbereitet hat, flüchtet sich die Koalition nunmehr in rechtsstaatlich bedenklicher Weise in die Verlängerung der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite.
4. Die Bundesregierung hat seit Beginn der Covid-19-Epidemie planvolles Handeln vermissen lassen. Ein interdisziplinär besetzter wissenschaftlicher Pandemierat, der zu einer transparenten und strukturierten Politikberatung geführt und insbesondere ein Public-Health-basiertes Pandemiemanagement unterstützt hätte, wird bis heute ablehnt. Gesetzgebungsvorschläge (wie der unsystematische und konzeptionell unklare § 28a IfSG) und andere Maßnahmen (wie zuletzt die Coronavirus-Einreiseverordnung, die erst nach Beginn der Urlaubszeit am 1. August 2021 in Kraft trat) kamen spät und mit mangelnder Qualität.
5. Dabei ist die Bundesregierung vielfach aufgefordert worden (von der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zuletzt mit Antrag auf BT-Drs 19/30401 vom 8. Juni 2021), einen verantwortungsvollen Ausstieg aus dem Pandemie-Sonderrecht vorzubereiten.
6. Die inkonsistente und rechtsstaatliche bedenkliche Infektionsschutz-Politik der Bundesregierung muss daher umgehend durch eine planvolle Gesetzgebung ersetzt werden, die der aktuellen Situation bei Covid-19 in verantwortungsvoller Weise Rechnung trägt. Covid-19 ist noch nicht endgültig besiegt. Es braucht jetzt aber neue Antworten, einen rechtsstaatsfesten und sachgerechten Maßnahmenkatalog und kein einfaches „weiter so“.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf, unverzüglich einen Gesetzentwurf zur Änderung des § 28a IfSG wie folgt vorzulegen:

1. Dem § 28a Absatz 7¹ werden folgende Sätze angefügt:
„Auch ohne Feststellung des Parlamentes eines Landes nach Satz 1 können für die Dauer von sechs Monaten nach dem Ende der durch den Bundestag nach § 5 Absatz 1 Satz 1 festgestellten Lage bestimmte Maßnahmen weiterhin ganz oder teilweise getroffen oder verlängert werden, um einer Wiederkehr der durch die Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) verursachten

¹ „Nach dem Ende einer durch den Deutschen Bundestag nach § 5 Absatz 1 Satz 1 festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite können die Absätze 1 bis 6 auch angewendet werden, soweit und solange sich die Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) nur in einzelnen Ländern ausbreitet und das Parlament in einem betroffenen Land die Anwendbarkeit der Absätze 1 bis 6 dort feststellt.“

epidemischen Lage vorzubeugen. Solche Maßnahmen können nur sein

1. Abstandsgebote,
2. Maskenpflicht und
3. für die in Absatz 1 Nummern 4 bis 8 und 10 bis 16 genannten Bereiche
 - a) die Verpflichtung zur Erstellung und Beachtung von Hygienekonzepten und
 - b) wenn der Bereich in besonderer Weise geeignet ist, zu einer Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) beizutragen,
 - aa) eine Beschränkung des Zugangs auf die in § 28c Satz 1 genannten Personen (Geimpfte, Getestete und vergleichbare Personen) sowie
 - bb) die Anordnung von Kontaktdatenverarbeitung (Absatz 1 Nummer 17 in Verbindung mit Absatz 4).

Die Absätze 5 und 6 sind auch bei Anordnung von Maßnahmen entsprechend Satz 2 und 3 zu beachten. Dabei ist in besonderer Weise auf die Belange von Kindern und Jugendlichen Rücksicht zu nehmen.“

2. Das in § 28a Absatz 3 Sätze 4 bis 11 vorgesehene inzidenzbasierte System wird zu einem klaren Stufensystem umgebaut, das nicht mehr allein auf die Inzidenz sondern insbesondere auch auf die Auslastung der Intensivbetten-Kapazität abstellt.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung außerdem auf, die Geltungsdauer der SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung (Corona-ArbSchV) - siehe § 5 dieser Verordnung - über den 10. September 2021 hinaus für sechs Monate zu verlängern.

Berlin, den 23. August 2021

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zwar steigen die Inzidenzwerte gegenwärtig wieder deutlich an. Gleichzeitig nimmt die Hospitalisierung bedingt durch die steigende Impfquote besonders bei den vulnerablen Menschen aktuell nicht mehr in dem Ausmaß zu, wie dies noch in den Infektionswellen 1 bis 3 zu beobachten war. Bei der Impfung der Bevölkerung hat es seit dem Frühjahr deutliche Fortschritte gegeben, wenngleich die vom Robert-Koch-Institut und der WHO für das Erreichen einer Grundimmunität empfohlenen Impfquoten aktuell noch nicht erreicht wurden. In der wachsenden Gruppe Geimpfter sind jedenfalls Krankheitsverläufe, die eine Behandlung im Krankenhaus erforderlich machen, selten. Dies (überwiegend keine schweren Krankheitsverläufe) gilt ohnehin für die Gruppe der noch weit überwiegend ungeimpften Minderjährigen ohne Vorerkrankungen. Insgesamt befindet sich Deutschland laut Bundesgesundheitsministerium (BMG) aktuell im Übergang zu einem nur noch „endemischen“ Infektionsgeschehen (so das BMG-Papier vom 2. August 2021, S. 1). Daraus folgt dann zwangsläufig, dass – ohne Feststellung des Bundestages über die Fortgeltung der epidemischen Lage nationaler Tragweite –

keine Maßnahmen nach § 28a IfSG mehr getroffen werden könnten. Denn ein Rückgriff auf die allgemeine Ermächtigung (Generalklausel) in § 28 IfSG unterläge durchgreifenden Bedenken. Mit § 28a IfSG hat der Gesetzgeber sich bewusst und konkret zu der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) dafür entschieden, die Anwendung der Regelbeispiele nur „für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Absatz 1 Satz 1 durch den Deutschen Bundestag“ zuzulassen.

Diese gesetzgeberische Entscheidung nun zu ignorieren und im Falle einer Nicht-Feststellung einer entsprechenden Lage wieder auf die Generalklausel des § 28 Absatz 1 IfSG zurückzugreifen, würden den Regelungsgehalten des § 28a IfSG geradezu „sinnentleeren“; es ist zu bezweifeln, dass die Rechtsprechung (trotz ihrer grundsätzlichen Zurückhaltung in der gegenwärtigen Covid-19-Krankheitssituation) einen solchen Abweg mitgehen würde. Wenn jemand meinen sollte, „notfalls auch ohne festgestellte epidemische Lage durch den BT notwendige Maßnahmen auf § 28 Abs. 1 stützen zu können, hebt er die begrenzende Funktion des § 28a aus und führte den Parlamentsvorbehalt ad absurdum“ (Kießling/Kießling IfSG, 2. Aufl.2021 § 28a Rn. 15).

Die Bundesregierung hat jedoch aus der richtigen Feststellung der Tatsachen einen falschen Schluss gezogen. Es ist rechtsstaatlich bedenklich, eine Feststellung zu treffen, nur um Maßnahmen treffen zu können, die im Übergang zu einem endemischen Geschehen noch für sinnvoll gehalten werden können, obwohl die tatsächlichen Voraussetzungen für eine solche Feststellung nicht vorliegen. Vielmehr bedarf es in dieser Lage vorsorglich einer angemessenen befristeten Übergangsregelung, mit der weiter eine hinreichende Grundlage für notwendige Schutzmaßnahmen – mit im Regelfall eher niedriger – Eingriffsintensität oder nur gerichtet an ungeimpfte oder ungetestete Personen aufrecht erhalten werden kann, ohne hierzu das gesamte rechtsstaatlich bedenkliche Pandemie-Sonderrecht pauschal zu verlängern.

Eine solche Regelung wird zu II. 1 dieses Antrages gefordert. Hinsichtlich des Standortes wird an die bereits existierende Übergangsregelung in § 28a Absatz 7 IfSG angeknüpft. Diese lautet: „Nach dem Ende einer durch den Deutschen Bundestag nach § 5 Absatz 1 Satz 1 festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite können die Absätze 1 bis 6 auch angewendet werden, soweit und solange sich die Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) nur in einzelnen Ländern ausbreitet und das Parlament in einem betroffenen Land die Anwendbarkeit der Absätze 1 bis 6 dort feststellt.“ Diese Regelung stellt in der jetzigen Situation keine Lösung dar. Denn eine Anwendung scheitert schon daran, dass die Lage in allen Ländern vergleichbar ist und damit nicht „nur“ – wie in § 28a Absatz 7 IfSG vorausgesetzt – in einem oder einigen Ländern besteht. Deshalb wird § 28a Abs. 7 IfSG um eine bundesweite Übergangsregelung ergänzt.

Konkret wird vorgeschlagen, eine allgemeine befristete Übergangsregelung für den Weg heraus aus der Pandemie zu verankern. Nach sechs Monaten (oder bei Bedarf auch vorher) ist die Situation neu zu bewerten. Diese Regelung muss dabei nach der Ordnung des Grundgesetzes beachten, dass sich die individuellen Gefahren durch den Impffortschritt gemindert haben. Durch diese Tatsache ist ein verfassungsrechtlicher „Kipppunkt“ erreicht. Wenn man in dieser Situation noch Maßnahmen aufrechterhalten will, können dies mithin nicht die intensivsten Grundrechtseingriffe sein. Die schärfsten Beschränkungsmaßnahmen, wie die Schließung ganzer Betriebe oder gar der Schulen sind in der Übergangsregelung daher nicht enthalten. Maskenpflicht und Abstandsgebote können jedoch weiter auf Basis des – modifizierten – § 28a IfSG befristet angeordnet werden. Gleiches gilt für eine Beschränkung des Zugangs zu allen in § 28a Absatz 1 IfSG (wenig systematisch) genannten Bereichen („Gemeinschaftseinrichtungen im Sinne des § 33“; z.B. Schulen; „Betriebe“ „Einrichtungen“; „Versammlungen“; „Ansammlungen“; „Gewerbe“; „Einzel und Großhandel“ etc.) auf Getestete, Geimpfte und vergleichbare Personen sowie die Pflicht zu Hygienekonzepten in diesen Bereichen sowie die Möglichkeit der Kontaktdatenerhebung, soweit das erforderlich ist, um nach Auftreten einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 mögliche Infektionsketten nachverfolgen und unterbrechen zu können. Diese Maßnahmen sind selbstverständlich unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu treffen, wobei dieser besonders für die bisher stark belasteten Kinder und Jugendlichen hervorzuheben ist. Die Absätze 5 (Begründungs- und Befristungspflicht für Rechtsverordnungen) und 6 (Möglichkeit der Kumulation von Schutzmaßnahmen) gelten dabei auch im Rahmen der Übergangsregelung.

Jenseits der Übergangsregelung spricht viel dafür, für eine Situation, in der die Epidemie dennoch zurückkehren sollte, Vorsorge zu treffen. Zwar wäre dem Bundestag in einem solchen Fall die erneute Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite möglich. Wie bereits angesprochen ist jedoch ein System, das primär auf Inzidenzwerte abstellt, nicht mehr angemessen, weil die Inzidenzwerte allein nur noch begrenzte

Aussagekraft haben. § 28a Absatz 3 Sätze 4 bis 11 sehen jedoch eine prioritäre Orientierung an diesem Wert vor. Eine entsprechende Korrektur wird daher zu II. 2 gefordert.

Schließlich wird zu III. gefordert, die Corona-Arbeitsschutzverordnung angemessen zu verlängern (nunmehr mit Zustimmung des Bundesrates, vgl. § 18 Abs. 3 Arbeitsschutzgesetz).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.