



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Gesundheit
Paul-Löbe-Haus
Konrad-Adenauer-Straße 1
10557 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache
19(14)288(17)
gel VB zur öffentl Anh am
22.02.2021 - EpiLage
22.02.2021

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-321
Fax: 030 590097-400

E-Mail: Klaus.Ritgen
@Landkreistag.de

AZ: II/21

Datum: 18.2.2021

Stellungnahme des Deutschen Landkreistags

zur Öffentlichen Anhörung am 22.2.201

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Gesetzes zur Fortgeltung der die epidemische
Lage von nationaler Tragweite betreffenden Regelungen
BT-Drucksache 19/26545**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Deutsche Landkreistag bedankt sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortgeltung der die epidemische Lage von nationaler Tragweite betreffenden Regelungen und die Möglichkeit, dazu vorab eine Stellungnahme abzugeben. Davon machen wir im Folgenden gerne Gebrauch.

Zusammenfassung

- **Wir begrüßen das Anliegen, die Geltungsdauer der pandemiebedingten Sonderregelungen über den 31.3.2021 hinaus zu verlängern. Dazu gibt es angesichts der aktuellen Lage keine Alternative.**
- **Die Geltungsdauer sollte allerdings nur für einen befristeten Zeitraum verlängert werden. Eine Überführung insbesondere des § 5 IfSG in Dauerrecht lehnen wir zum jetzigen Zeitpunkt ab. Vor einem solch weitreichenden Schritt muss zunächst eine Evaluierung der bestehenden Regelungen unter intensiver Einbeziehung der Länder sowie der kommunalen Spitzenverbände stattfinden.**
- **Beim „Pflege-Schutzschirm“ bitten wir darum, von der Beschränkung der Erstattung von Mindereinnahmen der Pflegeeinrichtungen abzusehen. Die Beschränkung ist nicht sachgerecht und würde die Pflegelandschaft weit über das Ende der Pandemie hinaus beeinträchtigen.**

Im Einzelnen:

I. Überführung pandemiebedingter Sonderregelungen in Dauerrecht

Mit dem Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.3.2020 (BGBl. I S. 587) wurde das Infektionsschutzgesetz (IfSG) um eine Reihe von Bestimmungen ergänzt. Das Herzstück der seinerzeit neu geschaffenen Regelungen bildet der § 5 IfSG, der seither bereits mehrfach geändert wurde. Nach § 5 Abs. 1 IfSG kann der Deutsche Bundestag das Bestehen einer epidemischen Lage feststellen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Liegen diese Voraussetzungen nicht mehr vor, hebt der Bundestag seine Feststellung wieder auf.

Die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite „entsperrt“ eine Reihe von Regelungen, die sich zum Teil in § 5 IfSG, zum Teil aber auch an anderer Stelle des Infektionsschutzrechts befinden. Vor allem bewirkt die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, dass das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) bzw. die Bundesregierung auf eine Reihe von Verwaltungs- und Anordnungsmaßnahmen zurückgreifen kann, von denen im Laufe der Pandemie auch bereits intensiv Gebrauch gemacht wurde. Die Geltungsdauer der auf dieser Grundlage erlassenen Anordnungen bzw. Rechtsverordnungen ist kraft Gesetzes an das Bestehen einer vom Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite geknüpft. Hebt der Bundestag diese Feststellung auf, treten – ggf. vorbehaltlich einer gesetzlich vorgesehenen Übergangszeit – auch die vom BMG bzw. der Bundesregierung erlassenen An- und Verordnungen außer Kraft. Darüber hinaus ist bislang vorgesehen, dass diese An- und Verordnungen spätestens am 31.3.2021 außer Kraft treten. Wie sich aus Art. 3 iVm Art. 7 Abs. 4 des Bevölkerungsschutzgesetzes vom 27.3.2020 ergibt, soll § 5 IfSG seinerseits im Wesentlichen zum 31.3.2021 außer Kraft treten.

Demgegenüber sieht der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf vor, dass die pandemiebedingten Sonderregelungen über den 31.3.2021 hinaus gelten sollen. Der Deutsche Bundestag wird damit auch über den 31.3.2021 hinaus ermächtigt, das Bestehen einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite festzustellen. Die entsprechende Ermächtigung soll dem Bundestag nicht mehr nur für eine bestimmte, gesetzlich festgelegte Frist, sondern dauerhaft eingeräumt werden. Dies soll durch die Aufhebung von Art. 3, 7 Abs. 4 des Bevölkerungsschutzgesetzes vom 27.3.2020 erreicht werden (**Art. 7 des Entwurfs**). Auch die Geltungsdauer von Rechtsverordnungen, die auf der Grundlage von Ermächtigungsnormen erlassen wurden, die erst durch die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite „entsperrt“ wurden, soll nicht mehr durch ein gesetzlich festgelegtes Datum beschränkt, sondern nur noch an das durch das Parlament festgestellte (Fort-)Bestehen einer solchen Lage geknüpft werden (§§ 5 Abs. 4, 36 Abs. 12 IfSG-E = **Art. 1 Nr. 1 lit c), Nr. 3 des Entwurfs**). Neu ist des Weiteren, dass eine solche Feststellung als aufgehoben gelten soll, wenn der Bundestag nicht spätestens drei Monate nach der erstmaligen Feststellung einer Notlage oder Feststellung ihres Fortbestehens ihr Fortbestehen erneut feststellt (§ 5 Abs. 1 Satz 3 ff. IfSG-E = **Art. 1 Nr. 1 lit a) cc) des Entwurfs**).

Dazu ist aus Sicht des Deutschen Landkreistags auf folgende Gesichtspunkte hinzuweisen:

- Es ist notwendig, die pandemiebedingten Sonderregelungen des Infektionsschutzrechts über den 31.3.2021 hinaus zu verlängern. Mag bei Erlass des (Ersten) Bevölkerungsschutzgesetzes im März letzten Jahres noch die Erwartung geherrscht haben, dass spätestens im Frühjahr diesen Jahres keine Notwendigkeit mehr für die Fortführung derartiger Sonderregelungen besteht, so hat uns die Erfahrung eines Besseren belehrt. Auch wenn die sog. „Zweite Welle“ derzeit spürbar an Kraft verliert, grassieren das Coronavirus SARS-CoV-2 und die von ihm ausgelöste Krankheit COVID-19 nach wie vor in ganz Deutschland. Darüber hinaus ist ungeachtet der bereits erzielten Fortschritte bei der Impfung vor allem der besonders vulnerablen Personen ungewiss,

welche Auswirkungen das Auftreten (immer) neuer Virusvarianten auf den weiteren Verlauf des Infektionsgeschehens haben wird.

- Die unbestreitbare Notwendigkeit einer Verlängerung rechtfertigt es aber nicht, die pandemiebedingten Sonderregelungen sogleich in Dauerrecht zu überführen. Auch wenn der verfassungsrechtlich besonders problematische § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 IfSG mittlerweile aufgehoben und an die Stelle der verfassungsrechtlich ebenfalls problematischen Anordnungsbefugnisse nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 IfSG nunmehr Verordnungsermächtigungen in § 36 IfSG getreten sind, bleibt es dabei, dass § 5 Abs. 2 und § 36 Abs. 8 und 10 IfSG das BMG bzw. die Bundesregierung mit außerordentlich weitreichenden Befugnissen ausstatten, ohne dabei eine Beteiligung des Bundestags bzw. der Länder (über den Bundesrat) vorzusehen.

Derartige Sonderregelungen lassen sich vor dem Hintergrund einer Krisensituation, wie sie die Corona-Pandemie darstellt, einerseits fraglos legitimieren, müssen andererseits aber auch strikt auf solche Fälle beschränkt bleiben. Das ist besonders gut zu gewährleisten, wenn es sich – wie vor dem Hintergrund der aktuellen Pandemie geschehen – um anlassbezogen geschaffene und in ihrer Geltung auf die Dauer des konkreten Anlasses beschränkte, d.h. gesetzlich befristete Bestimmungen handelt. Das spricht gegen eine Überführung der pandemiebedingten Sonderregelungen in Dauerrecht.

Die Entsperrung der besonderen Krisenbefugnisse soll zwar auch in Zukunft Sache des Deutschen Bundestags sein, dessen Entscheidung seit Inkrafttreten des Zweiten Bevölkerungsschutzgesetzes vom Vorliegen besonderer Voraussetzungen (§ 5 Abs. 1 Satz 4 IfSG bzw. § 5 Abs. 1 Satz 6 IfSG-E) abhängig ist. Diese Voraussetzungen (Ausrufung einer gesundheitlichen Notlage durch die WHO und Gefahr der Einschleppung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit nach bzw. Gefahr ihrer Ausbreitung in Deutschland) sind allerdings abstrakt gehalten und könnten die „Entsperrung“ der Sonderbefugnisse auch vor dem Hintergrund einer Lage ermöglichen, die in ihrer Bedrohlichkeit nicht mit derjenigen der aktuellen Corona-Krise vergleichbar ist.

- Richtig ist allerdings auch, dass der Staat und seine Institutionen künftig besser auf die Bewältigung von Krisen wie die Corona-Pandemie vorbereitet sein sollten. Überstürzter gesetzgeberischer Aktionismus ist insoweit aber fehl am Platz. Vielmehr sollten in einem ersten Schritt die in den letzten Monaten gemachten Erfahrungen eingehend aus- und bewertet werden. Erst auf der Grundlage dieser Erkenntnisse sollte dann in der gebotenen Ruhe und Sorgfalt über mögliche gesetzgeberische Konsequenzen entschieden werden.

Angesichts dessen ist es zwar zu begrüßen, dass § 5 Abs. 9 IfSG-E (**Art. 1 Nr 1 lit d) des Entwurfs**) eine Evaluation der Auswirkungen der pandemiebedingten Sonderregelungen vorsieht.

Es erscheint aber geradezu widersinnig, jedenfalls wesentliche Teile dieser Regelungen schon heute und im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens, das angesichts der gesetzlich vorgesehenen Befristung der Regelungen auf den 31.3.2021 unter besonderem Zeitdruck geführt werden muss, in Dauerrecht zu überführen. Deutlich angemessener wäre es demgegenüber, die Geltungsdauer der existierenden Regelungen zwar zu verlängern, zugleich aber (erneut) zu befristen. Insoweit bietet sich ein Zeitpunkt nach der für den 31.3.2022 vorgesehenen Vorlage des Evaluierungsberichts an.

- Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass hinsichtlich der Durchführung der Evaluierung sicherzustellen ist, dass diese auf einer möglichst breiten Basis unter Einbeziehung aller in Betracht kommenden Wissenschaftszweige erfolgen und dass auf die sich stellenden verfassungsrechtlichen Fragen besonderer Wert gelegt werden muss. Vor allem aber müssen auch die Erfahrungen und Perspektiven der Länder und Kommunen

einfließen. Die Einbindung der kommunalen Spitzenverbände als Repräsentanten sowohl der 376 Gesundheitsämter wie der weiteren, im Zuge der Pandemiebekämpfung relevanten kommunalen Behörden aus Bereichen wie dem Ordnungs- und Ausländerrecht oder auch der Digitalisierung ist zwingend vorzusehen, um gerade wegen des krisenbedingt sehr stark exekutiv geprägten Handelns zu sachgerechten Bewertungen zu gelangen. Abzulehnen wären dabei aus unserer Sicht Regelungen, die dem Bund noch mehr Befugnisse zuweisen und die Beteiligungsmöglichkeiten der Länder bei der Verordnungsgebung noch weiter einschränken würden.

II. Normierung von Impfzielen

Ein weiterer Schwerpunkt der vorgeschlagenen Regelungen liegt in der Festlegung von Impfzielen und in der Schaffung einer belastbaren gesetzlichen Grundlage. Dieses Vorgehen unterstützen wir ausdrücklich. Die Durchführung der Impfungen muss soweit wie irgend möglich frei bleiben von juristischen Fragestellungen, gerade im Hinblick auf die Formulierung der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für die konkretisierende Verordnung des Bundesministeriums für Gesundheit.

III. Änderungen im SGB XI

Art. 4 des Entwurfs sieht eine Reihe von Änderungen im SGB XI vor, zu denen wir auf Folgendes hinweisen:

- Wie bereits bei der erfolgten Aussetzung der Pflicht zur Erhebung, Übermittlung und Veröffentlichung von indikatorenbezogenen Daten der vollstationären Pflegeeinrichtungen halten wir auch die nun für § 114 SGB XI-E vorgeschlagene Änderung (**Art. 4 Nr. 1 des Entwurfs**), die die Durchführung der Regelprüfungen in den zugelassenen Pflegeeinrichtungen modifiziert und eine flexiblere Handhabung zulässt, angesichts der anhaltenden pandemischen Lage für angezeigt.
- Dagegen wird die **in Art. 4 Nr. 6 lit b) und d) des Entwurfs** zu § 150 Abs. 2a und Abs. 5a SGB XI-E vorgesehene Beschränkung der Erstattung von Mindereinnahmen der zugelassenen Pflegeeinrichtungen von uns abgelehnt.

Nach dem Entwurf soll eine Erstattung von Mindereinnahmen nur noch erfolgen, soweit diese unmittelbar infolge der Umsetzung behördlicher Maßnahmen sowie von landesrechtlichen Regelungen zur Verhinderung und Verbreitung von COVID19 entstehen. Andere Ursachen wie zum Beispiel der pandemiebedingte Rückgang der Inanspruchnahme oder die pandemiebedingte Umsetzung von Abstands- und Hygienemaßnahmen wären damit ausgeschlossen.

Von dieser Änderung wären unserer Einschätzung nach vor allem die Angebote der Tagespflege massiv betroffen. Es würden insbesondere kleinere Anbieter in ihrer Existenz bedroht. Denn die Nachfrage nach diesen Angeboten ist zwar deutlich zurückgegangen, dies beruht jedoch nicht auf einem Rückgang des Bedarfes, sondern liegt in der besonderen Vulnerabilität der Zielgruppe und deren Ängsten und Vorsicht. So lange der gesamten Zielgruppe kein ausreichendes Impfangebot gemacht werden kann, ist nicht mit einer Besserung zu rechnen, aber auch danach wird es weiterhin Skepsis geben. Die aufgezeigten Möglichkeiten zur Reduzierung der Mindereinnahmen durch Anpassung der Kostenstruktur bzw. der Neuverhandlung von Pflegesätzen sind nicht zielführend.

Wir befürchten, dass diese Änderung die Angebotslandschaft weit über das Ende der Pandemie hinaus beeinträchtigen würde und so den Herausforderungen des demographischen Wandels nicht ausreichend begegnet werden kann.

Daher bitten wir, von der Änderung abzusehen.

- Die in § 150 Abs. 6 SGB XI-E (**Art. 4 Nr. 6 lit f) des Entwurfs**) vorgesehene Verlängerung des Pflege-Schutzschirms bis 30.6.2021 ist einerseits richtig, greift aber andererseits zu kurz. Mit Blick auf die Bundestagswahl im September d. J. und die Unklarheit, ab wann es einen handlungsfähigen Gesetzgeber geben wird, sollte eine Verlängerung bis 31.12.2021 erfolgen, wie es der Bundesgesetzgeber auch in anderen Bereichen bereits vorgesehen hat.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Ritgen