

Weiterentwicklung des Infektionsschutzes geboten

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache
19(14)246(13)
zur öffent. Anh. am 12.11.2020 -
Drittes Bevölkerungsschutzgesetz
11.11.2020

Stellungnahme zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite

10. November 2020

Zusammenfassung

Die Maßnahmen von Bundes- und Landesregierungen zur Eindämmung der Corona-Pandemie haben Gesellschaft, Wirtschaft und Arbeitswelt hart getroffen. Um Wohlstand und Arbeitsplätze zu sichern, ist es notwendig, kluge Maßnahmen zur Verhinderung eines weiteren Rückgangs der Wirtschaftsleistung zu ergreifen. Dazu ist es unter anderem notwendig, rechtssichere Regelungen zum Umgang mit den Entschädigungsansprüchen zu schaffen. Darüber hinaus sollte die Entschädigung zumindest von unmittelbar durch eine Schließungsverfügung betroffenen Unternehmen sichergestellt werden.

Nach wie vor werden die Voraussetzungen für eine Entschädigung bzw. für den Erstattungsanspruch des Arbeitgebers in den Ländern unterschiedlich ausgelegt und beurteilt. Hier muss zumindest Einheitlichkeit in der Rechtsanwendung sichergestellt werden. Andere Ansprüche müssen nachrangig sein.

Eine Leistung nach dem Infektionsschutzgesetz muss anderen vertraglichen Ansprüchen aufgrund des staatlichen Anordnungsaktes vorgehen. Das gilt für den Fall des Betriebsrisikos, die Regelung zur Arbeitsverhinderung nach § 616 BGB oder z. B. § 19 BBiG, Ferner darf eine Leistung nach dem Infektionsschutzgesetz nicht davon abhängig gemacht werden, ob Erstattungsleistungen einer gemeinsamen Einrichtung der Tarifvertragsparteien im Berufsbildungsverfahren bezogen werden.

Auch Verdachtsfälle müssen unter den Entschädigungsanspruch nach § 56 Abs. 1 IfSG fallen. Das betrifft z. B. die Fälle, in denen das Gesundheitsamt einen Test anordnet, jedoch (noch) nicht eine Quarantäne, oder Fälle, in denen eine Meldung über die Corona-Warn-App erfolgt oder bei denen ein enger Kontakt mit einer infizierten Person bestand. Der Arbeitgeber unterliegt sowohl nach seiner arbeitsvertraglichen als auch nach den gesetzlichen Verpflichtungen, z. B. aus dem Arbeitsschutzgesetz, einer Fürsorgepflicht seinen Beschäftigten gegenüber. Daher müssen Verdachtsfälle ebenfalls von § 56 Abs. 1 IfSG erfasst sein. In diesem Zusammenhang wäre auch die Aufnahme einer Definition des Begriffs „Kontaktperson“ im Infektionsschutz wünschenswert.

Sinnvoll wäre es, dass in diesen Fällen eine Zahlung unmittelbar durch die Behörde erfolgt, um den Arbeitgeber nicht mit der Pflicht zu belasten die Voraussetzungen für einen staatlichen Anspruch prüfen zu müssen. Darüber hinaus dürfen die Lasten einer Pandemie nicht einseitig dem Arbeitgeber aufgebürdet werden, etwa in Form einer Vorleistungspflicht.



Im Einzelnen

Mit dem Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite wurden Maßnahmen zur Abmilderung der Corona-Krise getroffen. Der Entwurf soll nun die gesetzlichen Grundlagen zur Abmilderung der Folgen der Corona-Krise weiter fortentwickeln, um auch über den 31. März 2021 hinaus, wenn dies zum Schutz der Bevölkerung vor einer Gefährdung durch schwerwiegende übertragbare Krankheiten erforderlich ist, die notwendige Handlungsfähigkeit sicherzustellen. Das ist grundsätzlich zu begrüßen, sollte aber an mehreren Stellen ausgebaut und konkretisiert werden.

Art. 1 – Änderungen des Infektionsschutzgesetzes

Mit den Änderungen des Infektionsschutzgesetzes sollen insbesondere klare Vorgaben zu den Entschädigungsansprüchen nach § 56 IfSG erreicht werden. Der Kreis der Entschädigungsberechtigten nach § 56 IfSG wird erweitert auf Personen, die aufgrund der Corona-Krise ihrer arbeitsvertraglich geschuldeten Arbeitsleistung zeitweise nicht mehr nachkommen können, weil sie eine abgesonderte Person betreuen oder pflegen müssen.

Zu Recht enthält der Gesetzentwurf die Klarstellung, dass bei Reisen in ein Risikogebiet der Anspruch des Arbeitnehmers auf Entschädigung nach § 56 IfSG nicht besteht. Diese Klarstellung war überfällig; sie schafft Rechtsklarheit für Arbeitgeber und Arbeitnehmer und soll die Anwendung des Infektionsschutzgesetzes in der Praxis einfacher handhabbar machen.

1. Anspruch auf Entschädigung der betreuenden Person, § 56 Abs. 1a IfSG

Ein Entschädigungsanspruch soll auch Personen zustehen, die eine abgesonderte Person betreuen oder pflegen müssen, weil in diesem Zeitraum keine anderweitige zumutbare Betreuungs- oder Pflegemöglichkeit sichergestellt werden kann, § 56 Abs. 1a IfSG. Die Gesetzesbegründung stellt klar, dass ein Betretungsverbot auch dann vorliegt, wenn eine Absonderung von der zuständigen Behörde angeordnet oder aufgrund einer Rechtsverordnung gegen einzelne Kinder einer Betreuungseinrichtung vorliegt. Wir begrüßen diese Ergänzung.

a) Erweiterung des § 56 Abs. 1a IfSG

Die Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten ist insbesondere für solche Fälle relevant, in denen ein Kind unter Quarantäne gestellt wird. Für Personen, die aufgrund der Betreuung ihres abgesonderten Kindes oder der Pflege einer abgesonderten Person zeitweise nicht mehr ihrer geschuldeten Arbeitsleistung nachkommen können, besteht dann eine Absicherung. In diesen Fällen erbringen Beschäftigte nicht ihre vertraglich geschuldete Arbeitsleistung, der Anspruch auf Vergütung entfällt. Auch besteht nach richtiger Auffassung kein ein Anspruch wegen kurzzeitiger vorübergehender Verhinderung der Erbringung der Arbeitsleistung nach § 616 BGB. Richtigerweise wird dieser Fall in Abs. 1a verortet, der die Fälle der Entschädigung von betreuenden Personen regelt. Danach erhält die erwerbstätige Person, die eine abgesonderte Person betreut, eine Entschädigung in Höhe von 67 % des Verdienstaufschlags.

Es sollte aus Gründen der Rechtssicherheit klargestellt werden, dass das Infektionsschutzgesetz der Regelung in § 616 BGB vorgeht. Unklar ist, nach welchen Kriterien bestimmt wird, wann eine abgesonderte Person betreut bzw. gepflegt werden muss. Durch entsprechende Konkretisierungen ließen sich Anwendungsschwierigkeiten in der Praxis vermeiden.



Klargestellt muss auch weiterhin der in der Praxis häufig vorkommende Fall, dass z. B. alle Kinder einer Schulklasse nach Hause geschickt werden, etwa weil beim Lehrpersonal oder einem Mitschüler ein positives Testergebnis vorliegt. Auch dann kann eine Betreuung durch einen Elternteil notwendig sein. In diesem Fall muss ebenfalls ein Anspruch auf Verdienstausfallentschädigung des betreuenden Elternteils bestehen.

b) Verlängerung und Antragsfrist

Die Entschädigungsregelung des § 56 Abs. 1a IfSG soll bis zum 31. März 2021 verlängert werden. Parallel dazu soll mit Ablauf des 31. März 2021 die entsprechende Regelung zur Antragsfrist für die Erstattungsansprüche nach Abs. 5 i. V. m. Abs. 1a IfSG in § 56 Abs. 11 IfSG gestrichen werden. Dadurch entsteht der falsche Eindruck, dass mit Ablauf des 31. März 2021 solche Erstattungsanträge nicht mehr möglich sind. Es bedarf daher der Klarstellung, dass Erstattungsansprüche, die bis zum Ablauf des 31. März 2021 entstanden sind, weiterhin mit einer Frist von 12 Monaten – also auch über den 31. März 2021 hinaus – geltend gemacht werden können.

2. Ausschluss einer Entschädigung bei vermeidbaren Reisen, § 56 Abs. 1 S. 3, 4 IfSG

Der Gesetzesentwurf sieht eine Klarstellung vor, dass eine Entschädigung wegen Verdienstausfalls auch dann ausgeschlossen ist, wenn der Absonderung eine vermeidbare Reise in ein bereits zum Zeitpunkt der Abreise als solches eingestuftes Risikogebiet zugrunde liegt. Eine Reise ist vermeidbar, wenn es sich nicht um die Wahrnehmung eines dienstlichen Termins handelt und zum Zeitpunkt der Abreise keine zwingenden und unaufschiebbaren Gründe für die Reise vorlagen, § 56 Abs. 1 S. 3, 4 IfSG. Nach der Gesetzesbegründung kann die Abreise auch außerhalb des eigenen Wohnsitzes beginnen. Mit der Klarstellung wird unterstrichen, dass ein Arbeitnehmer, der sich wissentlich in ein Risikogebiet begibt, aufgrund eines „Verschulden gegen sich selbst“, keine Entschädigungsleistungen erhalten soll. Dies stimmt mit der Wertung des § 56 Abs. 1 S. 3 IfSG überein und ist Ausfluss des im öffentlichen Recht ohnehin geltenden Grundsatzes von Treu und Glauben.

§ 2 Nr. 17 IfSG konkretisiert ein Risikogebiet als ein Gebiet außerhalb der Bundesrepublik, für das vom Bundesgesundheitsministerium im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesinnenministerium ein erhöhtes Risiko für eine Infektion mit dem Coronavirus festgestellt wurde. Die Einstufung als Risikogebiet erfolgt erst mit Ablauf des ersten Tages nach Veröffentlichung der Feststellung durch das Robert Koch-Institut im Internet unter der Adresse <https://www.rki.de/risikogebiete>.

Aus unserer Sicht kommt es für die Beurteilung der Vermeidbarkeit einer Reise ausschließlich auf den Zeitpunkt der Abreise an. Ein Zeitraum von mehr als 24 Stunden ist - auch aus Gründen der Transparenz und des Vertrauensschutzes – zu lang bemessen. Reisende können sich über die Einstufung als Risikogebiet schnell und zuverlässig über das Robert-Koch-Institut informieren. Änderungen der Risikogebietseinstufungen werden zudem einige Tage im Voraus in der Presse diskutiert. Um etwaigen Informationsdefiziten Rechnung zu tragen, ist jedenfalls eine Verkürzung des Zeitraumes auf nicht mehr als 24 Stunden geboten. In diesem Zusammenhang sollte eine Übersicht bereitgestellt werden, die den Zeitpunkt der Erklärung zum Risikogebiet auf die Stunde genau ausweist. Darüber hinaus sollte klargestellt werden, dass Dienstreisen grundsätzlich nicht erfasst werden.

3. Neufassung des § 57 Abs. 2 S. 1 IfSG

Mit einer Neufassung des § 57 Abs. 2 S. 1 IfSG soll klargestellt werden, dass eine Pflicht zur Leistung der für die Teilhabe an den Umlageverfahren U1, U2 und U3 zu entrichtenden Umlagebeiträgen fortbesteht. Im Umkehrschluss müssen die entstandenen Umlagen auch



bei der Erstattung durch die zuständigen Behörden berücksichtigt werden. Wenn es zu einer solchen Klarstellung kommen sollte, muss klar sein, dass vom Arbeitgeber gezahlte Umlagebeträge auch erstattet werden. Allerdings handelt es sich bei den Leistungen nach § 56 IfSG um einen steuer- und sozialversicherungsfreien Entgeltersatz und nicht um Entgelt. Deshalb sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine rückwirkende Korrektur und Stellungnahme zum Umlageverfahren bei der Entschädigung nach § 56 IfSG getroffen werden, aus der eindeutig hervorgeht, dass es sich bei der Entschädigung nach § 56 IfSG nicht um Arbeitsentgelt im Sinne des § 14 SGB IV handelt und dementsprechend hiervon auch keine Umlagen nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz und nach § 358 SGB III anfallen. Bisher abgeführte Umlagen sind den Arbeitgebern folgerichtig zu erstatten.

4. Rechtsgrundlage für besondere Corona-Schutzmaßnahmen, § 28a IfSG

Nach dem aktualisierten Entwurf wird ein neuer § 28a in das IfSG eingefügt, der eine nicht abschließende Aufzählung notwendiger Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung des Corona-Virus enthält. Die dort aufgezählten Maßnahmen entsprechen den bereits geltenden Maßnahmen, wie z. B. Abstandsgebote im öffentlichen Raum, Kontaktbeschränkungen, Untersagung von Veranstaltungen etc. Diese Maßnahmen werden nun auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Auch die Schwellenwerte, ab denen Schutzmaßnahmen ergriffen werden (35 oder 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner), werden in § 28a Abs. 2 IfSG nun gesetzlich geregelt.

5. Verordnungsermächtigung, § 36 IfSG

Der Entwurf enthält in § 36 mehrere neue Verordnungsermächtigungen für die Bundesregierung, auf deren Grundlage sie Maßnahmen unter anderem zur Beförderung von Infizierten anordnen kann. Insbesondere ist eine Verordnungsermächtigung in Bezug auf in die Bundesrepublik einreisende Personen vorgesehen. Diese kann die Bundesregierung zur Mitteilung von Daten sowie zur Vorlage von Nachweisen (z.B. Testergebnis oder Impfdokumentation) verpflichten. Auch Mitwirkungspflichten für Transportunternehmen bei den Meldepflichten für einreisende Personen sollen in einer Verordnung festgelegt werden können. Darüber hinaus können Personen, die insbesondere aus Risikogebieten einreisen und kein ärztliches Zeugnis oder erforderliches Testergebnis vorlegen, verpflichtet sein, eine ärztliche Untersuchung zu dulden, § 36 Abs. 10 S. 2 IfSG. Eine Verordnungsermächtigung für die Vorlage z. B. einer „Impfdokumentation“ oder zur Auskunft über den „Beförderer“ zu verpflichten, ist zu weitgehend. Geschäftsreisen können auch in Zeiten der Pandemie zwingend erforderlich und unaufschiebbar sein. Diese dürfen nicht unnötig erschwert werden.

6. Bundesrat: Anpassung der Vorleistungspflicht des Arbeitgebers, § 56 Abs. 5 S. 1 IfSG

Der Bundesrat schlägt im Rahmen seiner Stellungnahme vom 6. November 2020 vor, dass bei Arbeitnehmern der Arbeitgeber für die Dauer des Arbeitsverhältnisses, begrenzt auf die maximale Anspruchsdauer von zehn bzw. zwanzig Wochen, die Entschädigung nach § 56 Abs. 1 und Abs. 1a IfSG für die zuständige Behörde auszahlen hat. Die Regelung soll rückwirkend zum 30. März 2020 in Kraft treten. Bislang sah der § 56 Abs. 5 Satz 1 IfSG eine Vorleistungspflicht des Arbeitgebers für die Dauer von sechs Wochen vor. Danach trägt der Arbeitgeber schon heute für die Dauer von sechs Wochen das Risiko dafür, dass die Voraussetzungen der staatlichen Entschädigungspflicht vorliegen. Dies stellt eine große Belastung für die Unternehmen dar. Eine darüber hinaus gehende einseitige Verlagerung des Risikos zulasten der Arbeitgeber ist unter keinem rechtliche Gesichtspunkt gerechtfertigt. Auch unter diesem Gesichtspunkt sollte die Zahlung der Entschädigungsleistung unmittelbar durch die Behörde erfolgen. Der Arbeitgeber sollte nicht mehr als Zahlstelle fungieren müssen. Wenn eine Vorleistungspflicht des Arbeitgebers besteht, sollte zumindest gesetzlich klar festgelegt werden, dass die Ansprüche des Infektionsschutzgesetzes zivilrechtlichen Ansprüchen, etwa aus § 616 BGB oder § 19 BBiG, vorgehen.



Sollte es bei der Vorleistungspflicht des Arbeitgebers bleiben, wird darauf hingewiesen, dass dies mangels entsprechender Lohnabrechnungsprogramme einen kaum zu bewältigenden Aufwand darstellt. Hilfreich wäre ein zentraler Ansprechpartner.

Es muss ein länderübergreifender Austausch im Sinne eines einheitlichen bundesländerübergreifenden Erstattungsverfahrens für die Entschädigungszahlungen der Arbeitgeber stattfinden, unter Einbindung der praxisüblichen Lohnabrechnungsprogramme. Sichert werden muss, dass bei der Ermittlung des Verdienstauffalls i. S. d. § 56 Abs. 1 S. 1 IfSG die Regelungen nach § 4 Abs. 1, 1a und 4 des EFZG entsprechend anzuwenden sind. Für die Berechnung des Verdienstauffalls ist die Nettoentgeltendifferenz in entsprechender Anwendung des § 106 SGB III zu bilden.

7. Bundesrat: Antragstellung auf elektronischem Weg, § 56 Abs. 12 IfSG

Der Bundesrat bittet um Aufnahme einer Vorschrift, nach der Anträge von Arbeitgebern und Selbständigen auf Zahlung einer Verdienstauffallentschädigung nach § 56 IfSG grundsätzlich auf elektronischem Weg gestellt werden müssen. Eine solche Vorschrift könnte zur Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens beitragen und die Kommunikation zwischen Behörden und Arbeitgebern erleichtern. Es muss allerdings sichergestellt sein, dass die örtlichen Gesundheitsämter entsprechend angebunden sind und die elektronisch gestellten Anträge medienbruchfrei bearbeiten können. Online-Formulare, in die manuell alle Daten vom Arbeitgeber eingetragen werden müssen, erfüllen diese Voraussetzungen nicht. Vielmehr müssen auch die Softwareabrechnungsprogramme in die Antragserstellung eingebunden werden um u. a. die Vielzahl von Anträgen bei großen Arbeitgebern auf beiden Seiten automatisiert im Masseverfahren bearbeiten zu können.

8. Bundesrat: Aufnahme einer Klage- bzw. Antragsfrist im IfSG, § 68 Abs. 4 IfSG

Der Bundesrat schlägt weiterhin vor, eine Frist in § 68 IfSG aufzunehmen, dass Entscheidungen über Entschädigungs- oder Erstattungsleistungen nur binnen eines Monats nach Bekanntgabe des Entschädigungs- oder Erstattungsbescheids angefochten werden können. Eine solche Frist wäre zu kurz und der aktuellen Situation in vielen Unternehmen nicht angemessen. Insbesondere angesichts der vielen offenen Fragen, die sich im Zusammenhang mit den Entschädigungsleistungen stellen und angesichts der unterschiedlichen Handhabung in den Ländern muss den Arbeitgebern mehr Zeit zugestanden werden, sich über die Rechtslage zu informieren, sich beraten zu lassen und weitere rechtliche Schritte zu prüfen.

Art. 3 – Änderungen des SGB V

Der zukünftige § 20i Abs. 3 SGB V räumt dem Bundesministerium für Gesundheit eine Verordnungsvollmacht für Impfungen und Testungen ein, wenn diese zum Schutz der Bevölkerung vor einer Gefährdung durch neuartige schwerwiegende übertragbare Krankheiten erforderlich ist. Der Deutsche Bundestag müsste hierfür zukünftig nach § 5 Abs. 1 des Infektionsschutzgesetzes keine epidemische Lage von nationaler Tragweite mehr feststellen. Derzeit werden nach unseren Informationen z. B. die Kosten für Testungen aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds finanziert, die sich fast ausschließlich aus Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer speist. Die Kosten einer verordneten Impfung dürfen jedoch nicht einseitig durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragen werden.

Notwendig wäre ein Erstattungsanspruch gegenüber dem Bund, um die Arbeitgeberposition



nach stabilen Sozialversicherungsbeiträgen von 40 % weiterzuverfolgen. Es ist richtig, dass die gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Pandemie-Bewältigung nicht zu Lasten der Solidargemeinschaft der GKV-Versicherten gehen darf, sondern als allgemeine Aufgabe durch Haushaltsmittel des Bundes gegen zu finanzieren ist. Daher ist auch der Vorschlag des Bundesrats zu begrüßen.

Art. 5 – Inkrafttreten der Neufassung des IfSG

Aufgrund des Gesetzgebungsverfahrens ist damit zu rechnen, dass die Regelungen erst Ende November in Kraft treten werden. Wir regen aus Gründen der Rechtsklarheit eine rückwirkende Inkraftsetzung zumindest der arbeitsrechtlichen Vorgaben zum 1. Oktober an. Die Infektionszahlen steigen bereits seit geraumer Zeit bundesweit wieder an. Sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer sind deshalb auf rechtsklare Regelungen angewiesen. Ein rückwirkendes Inkrafttreten zum 1. Oktober 2020 könnte diese Klarheit bringen.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Arbeits- und Tarifrecht

T +49 30 2033-1200

arbeitsrecht@arbeitgeber.de