

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)

**zu der Verordnung der Bundesregierung
– Drucksache 19/29257 –**

**Verordnung zur Regelung von Erleichterungen und Ausnahmen von
Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19
(COVID-19-Schutzmaßnahmen-Ausnahmenverordnung – SchAusnahmV)**

A. Problem

Zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) haben Bund und Länder umfangreiche Schutzmaßnahmen ergriffen. Neben zahlreichen weiteren Maßnahmen gehören dazu insbesondere Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen.

Die Bundesregierung sieht es aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse, die hinreichend belegen, dass geimpfte und genesene Personen auch für andere nicht mehr oder nur geringfügig ansteckend seien, als erforderlich an, für diese Personengruppen im gebotenen Umfang Erleichterungen und Ausnahmen von Schutzmaßnahmen vorzusehen, da damit verbundene Grundrechtseingriffe nicht mehr gerechtfertigt seien.

Mit der COVID-19-Schutzmaßnahmen-Ausnahmenverordnung (SchAusnahmV) soll deshalb hinsichtlich bereits bestehender Erleichterungen und Ausnahmen von Schutzmaßnahmen für getestete Personen eine Gleichstellung von geimpften und genesenen Personen vorgenommen werden. So soll es ihnen etwa wieder möglich sein, ohne vorherige Testung Ladengeschäfte zu betreten, Zoos und botanische Gärten zu besuchen oder die Dienstleistungen von Friseuren und Fußpflegern in Anspruch zu nehmen. Die Verordnung soll darüber hinaus Rechtsgrundlage für – dem aktuellen Infektionsgeschehen entsprechende – weitergehende und ausdifferenzierte Erleichterungen und Ausnahmen von Schutzmaßnahmen sein.

B. Lösung

Zustimmung zu der Verordnung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
der Verordnung auf Drucksache 19/29257 zuzustimmen.

Berlin, den 5. Mai 2021

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Dr. Heribert Hirte
Stellvertretender Vorsitzender

Nina Warken
Berichterstatterin

Dr. Johannes Fechner
Berichterstatter

Jens Maier
Berichterstatter

Katrin Helling-Plahr
Berichterstatterin

Niema Movassat
Berichterstatter

Dr. Manuela Rottmann
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Nina Warken, Dr. Johannes Fechner, Jens Maier, Katrin Helling-Plahr, Niema Movassat und Dr. Manuela Rottmann

I. Überweisung

Der Präsident hat die Vorlage auf **Drucksache 19/29257** am 4. Mai 2021 nach § 92 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Inneres und Heimat sowie an den Ausschuss für Gesundheit zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat die Vorlage auf Drucksache 19/29257 in seiner 138. Sitzung am 5. Mai 2021 beraten und empfiehlt, mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, der Verordnung zuzustimmen.

Der **Ausschuss für Gesundheit** hat die Vorlage auf Drucksache 19/29257 in seiner 162. Sitzung am 5. Mai 2021 beraten und empfiehlt, mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, der Verordnung zuzustimmen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat die Vorlage auf Drucksache 19/29257 in seiner 148. Sitzung am 5. Mai 2021 beraten. Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP, der Verordnung zuzustimmen.

Die **Bundesregierung** betonte, dass mit der Verordnung, sehr kurzfristig und zügig auf die zunehmende Gewissheit reagiert worden sei, die aus fachlichen Auskünften des Bundesministeriums der Gesundheit und des Robert-Koch-Instituts (RKI) resultierten, dass von geimpften und genesenen Personen eine erheblich geringere Ansteckungsgefahr ausgehe. Dies mache Erleichterungen für diese Personengruppen verfassungsrechtlich erforderlich. Da von geimpften und genesenen Personen weniger Risiken für andere ausgingen als von getesteten Personen, müssten diese nicht nur mit Getesteten gleichgestellt werden, sondern müssten für sie auch weitergehende Ausnahmen vorgesehen werden. Konkret heiße dies vor allem, dass Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen für sie grundsätzlich nicht mehr gälten. Da aber auch eine Impfung oder eine Genesung keinen vollständigen Schutz böten, blieben auch für diese Personengruppe das Abstandsgebot sowie das Gebot zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung unberührt. Die Länder erhielten dort, wo sie noch Regelungskompetenzen für Gebote und Verbote hätten, durch eine Öffnungsklausel die Möglichkeit, Ausnahmen für geimpfte, genesene und getestete Personen vorzusehen. Die Bundesregierung bat um Zustimmung zu der Verordnung.

Die **Fraktion der AfD** vertrat, dass die Maßnahmen gegen die COVID-19-Pandemie eine pauschale Grundrechtseinschränkung für alle Menschen darstellten, unabhängig davon, ob von ihnen eine Gefahr ausginge oder nicht. Dies widerspreche den üblichen Grundsätzen des Infektionsschutzes, wonach Maßnahmen, wie beispielsweise Isolation, nur gegen diejenigen getroffen werden könnten, von denen eine nachgewiesene Gefahr ausgehe. Die nun durch die Verordnung vorgenommenen Ausnahmen für Geimpfte und Genesene stellten angesichts dessen willkürliche Privilegien für Einzelne dar. Denn setze man die Immunisierung als Maßstab, müssten Ausnahmen für diese Personengruppen als wissenschaftlich nicht fundiert angesehen werden, da von einer vollständigen Immunisierung der Geimpften und Genesenen nicht gesprochen werden könne. Im Übrigen sei schwer nachzuweisen, wer als genesen anzusehen sei. Viele Menschen seien infiziert gewesen, ohne Symptome zu haben. Sie

wollte von der Bundesregierung wissen, ob diese Menschen als genesen im Sinne des § 2 Nr. 4 und 5 SchAusnahmV anzusehen seien. Sie gab auch zu bedenken, dass bei einer Impfung die Immunisierungswirkung, sowohl was ihre Dauer als auch was ihre Intensität angehe, variere. All dies lege nahe, dass es dem Verordnungsgeber nur darum gehe, diejenigen zu belohnen, die sich impfen ließen, mithin einen indirekten Impfzwang auszuüben. Die Fraktion kritisierte auch, dass die Maßnahmen weiterhin, trotz zahlreicher kritischer Stimmen aus der Wissenschaft, an den Inzidenzwert anknüpfen.

Die **Fraktion der FDP** bezeichnete die Verordnung als Schritt in die richtige Richtung, auch wenn von einem besonders zügigen Handeln nicht die Rede sein könne. Vielmehr sei offensichtlich, dass die Verordnung der Bundesregierung vor dem Hintergrund zu sehen sei, dass die Frist zur Abgabe einer Stellungnahme im Rahmen des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das Infektionsschutzgesetz am Vortag ausgelaufen sei. Sie erkannte aber an, dass die Verordnung ein Mehr an Freiheit darstelle, was sie grundsätzlich begrüße. Allerdings gehe ihr die Verordnung nicht weit genug. Wenn von Genesenen und Geimpften nur noch ein Restrisiko in tolerierbarem Umfang ausgehe, müssten weitere Einschränkungen des öffentlichen Lebens zurückgenommen werden. So spreche sich die Fraktion insbesondere für eine schrittweise Öffnung von Restaurants und Hotels für diese Personengruppe aus. Auch diese Freiheitseinschränkungen seien bei einer deutlichen Reduzierung des Risikos einer Ansteckung nicht mehr zu rechtfertigen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellte richtig, dass es sich bei den mit der Verordnung getroffenen Ausnahmeregelungen für Genesene und Geimpfte nicht um die Schaffung von Sonderrechten, sondern um die Wiederherstellung von Grundrechten handle. Sie seien mithin verfassungs- und gefahrenabwehrrechtlich geboten. Denn für die Einschränkung von Grundrechten dieser Personengruppe gebe es bei einer deutlichen Reduzierung des Ansteckungsrisikos, welches heute auf einer ausreichenden wissenschaftlichen Grundlage nachgewiesen werden könne, mangels Verhältnismäßigkeit keine verfassungsrechtliche Legitimation mehr. Da aber weder bei einer Impfung noch bei einer Genesung ein 100-prozentiger Schutz vor Ansteckung vorliege, müssten allgemeine Beschränkungen, wie insbesondere das Abstandsgebot und das Gebot zum Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes, weiterhin auch für diese Personengruppe gelten. Das Rechtsinstrument der Verordnung ermögliche es, bei einem weiteren Rückgang der aufgrund der umfassenden Maßnahmen bereits merklich zurückgegangenen Inzidenzwerte, sowie bei zunehmendem Impffortschritt weitere Einschränkungen zurückzunehmen. Sie fragte die Bundesregierung, inwieweit angesichts einer solchen Entwicklung Spielraum für weitere Erleichterungen auch für Getestete bestehen könnte.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** lobte die Verordnung als einen ersten verfassungsrechtlich gebotenen Schritt. Sie stellte aber klar, dass es sich bei diesem ersten Schritt nicht um eine Aufhebung der Kontaktbeschränkungen für Geimpfte und Genesene, sondern faktisch um eine Aufhebung der Kontaktbeschränkungen allein unter Geimpften und Genesenen handle. Sie fragte die Bundesregierung, ob über die in dieser Verordnung vorgenommenen Einschränkungen der Länderkompetenzen Konsens mit den Ländern bestehe. Weiterhin bat sie um Klarstellung durch die Bundesregierung, ob die getroffenen Regelungen so zu verstehen seien, dass die Länder bei einem Inzidenzwert von über 100 weitergehende Schutzmaßnahmen treffen dürften, Erleichterungen und Ausnahmen von Schutzmaßnahmen bei einem Inzidenzwert von unter 100 aber nur bundeseinheitlich erfolgen könnten.

Die **Fraktion der SPD** bewertete die Verordnung, insbesondere die Legaldefinitionen des § 2 SchAusnahmV als gelungen. Es sei ein Erfolg, wenn der parlamentarische Prozess, auch dank der fundierten Vorarbeit des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, so zügig habe durchgeführt werden können. Eine Rechtfertigung für die massiven Grundrechtseingriffe sei gegenüber Genesenen und Geimpften nicht mehr gegeben. Hätte der Gesetzgeber diese Woche nicht gehandelt, hätten ihn die Gerichte überholt. Ein weiterer Schritt sei bei weiterer positiver Entwicklung der Inzidenzwerte die Öffnung auch von Gastronomie- und Hotelbetrieben.

Die **Fraktion DIE LINKE.** bezeichnete es als nachvollziehbar, dass es angesichts der massiven Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie bei Erleichterungen und Ausnahmen für Einzelne eine hohe gesellschaftliche Sensibilität gebe und der Eindruck von Privilegien entstehe. Rechtspolitiker seien demgegenüber aber gehalten, die Maßnahmen und ihre schrittweise Rücknahme verfassungsrechtlich zu bewerten. Für sie müsse unzweifelhaft sein, dass die durch die Verordnung vorgesehenen Erleichterungen für Genesene und Geimpfte keine Privilegien, sondern rechtlich zwingend seien. Die Fraktion DIE LINKE. stimme der Verordnung deshalb zu, auch wenn sie zeitnah die Notwendigkeit sehe, mit Blick auf die Grundrechte aus Art. 12 des Grundgesetzes der Beschäftigten im Gastronomie- und Hotelgewerbe nachzujustieren.

Die **Bundesregierung** stellte in Richtung der Fraktion der AfD richtig, dass mit den Maßnahmen gegen die COVID-19-Pandemie nicht Menschen, sondern ein Virus bekämpft werde. Dass die Pflicht zum Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes gemäß § 1 SchAusnahmV auch für Geimpfte und Genesene gelte, folge aus den Empfehlungen des RKI mit Blick auf das verbleibende Restrisiko, das auch von dieser Personengruppe ausgehe. In der Begründung zur Verordnung seien zahlreiche entsprechende Studien aufgeführt. Das rechtfertige das Gebot zum Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes auch für diese Personengruppe, da es sich hierbei um einen relativ geringen Grundrechtseingriff handele. Sie erklärte, dass nach der Legaldefinition des § 2 Nr. 4/5 SchAusnahmV eine Person als genesen gelte, soweit der Nachweis der Genesung nicht länger als sechs Monate zurückliege – auch diese zeitliche Maßgabe entspreche den Empfehlungen des RKI. Dabei lasse sich eine überstandene Erkrankung nachweisen, auch wenn die Person keine Symptome gehabt habe. Sechs Monate nach einer Genesung könnten Genesene mit lediglich einer Impfung den Status einer geimpften Person erlangen – auch diese Regelung basiere auf wissenschaftlichen Erkenntnissen des RKI. Die in § 11 Satz 2 SchAusnahmV geregelte Öffnungsklausel für die Länder sei Grundlage für weitergehende Beschränkungen, nicht für weitergehende Erleichterungen – insoweit solle es beim Grundsatz der Bundeseinheitlichkeit bleiben. Weitere Ausnahmen und Erleichterungen für Getestete seien auf Grundlage der vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse rechtlich nicht vertretbar, da bei ihnen das Risiko einer Ansteckung höher liege als bei Genesenen und Geimpften.

Berlin, den 5. Mai 2021

Nina Warken
Berichterstatlerin

Dr. Johannes Fechner
Berichterstatter

Jens Maier
Berichterstatter

Katrin Helling-Plahr
Berichterstatlerin

Niema Movassat
Berichterstatter

Dr. Manuela Rottmann
Berichterstatlerin

