

Begründung zur Coronabetreuungsverordnung vom 30. November 2020

I. Grundsätze

In der Bundesrepublik Deutschland hat sich das Infektionsgeschehen im Zusammenhang mit dem Coronavirus (SARS-CoV-2) besorgniserregend entwickelt. Bis zur 45. Kalenderwoche stieg die Zahl der Infektionen mit dem Coronavirus sehr dynamisch an. In zahlreichen Gesundheitsämtern konnte eine vollständige Kontaktnachverfolgung nicht mehr gewährleistet werden, was wiederum zu einer beschleunigten Ausbreitung des Coronavirus beitrug. Nach den Statistiken des Robert Koch-Institutes waren die Ansteckungsumstände im Bundesdurchschnitt in mehr als 75 Prozent der Fälle unklar. Es kam zudem zu einer hohen Auslastung der Krankenhäuser sowie der intensivmedizinischen Kapazitäten.

Aus diesem Grund wurden auf der Grundlage des einstimmigen Beschlusses der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer mit der Bundeskanzlerin vom 28. Oktober 2020 Maßnahmen ergriffen, die zwischenzeitlich erste Wirkung zeigten. Zwar ist die Anzahl insbesondere der intensivmedizinisch behandelten Fälle der von der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) Betroffenen weiter angestiegen, die exponentielle Anstiegskurve konnte aber abgeflacht werden. Gleichwohl haben sich die Zahlen auf hohem Niveau stabilisiert oder sinken nur langsam und namentlich die Infektionszahlen sind vielerorts und so auch in weiten Teilen Nordrhein-Westfalens weiter deutlich zu hoch, um eine Kontaktnachverfolgung zu gewährleisten. Da folglich noch nicht das notwendige Niveau erreicht wurde, um nachhaltig Gefahren für Leben und Gesundheit und die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems abzuwenden, sind vorerst weiterhin umfassende Schutzmaßnahmen zur flächendeckenden Reduzierung des Infektionsgeschehens notwendig. Deswegen sieht die Coronaschutzverordnung fortgesetzt zeitlich befristete Maßnahmen vor, deren Ziel es ist, die Anzahl physischer Kontakte in der Bevölkerung signifikant und in einem Maß zu reduzieren, das entsprechende Gefahren abzuwenden vermag. Zudem bedarf es angesichts besonderer Herausforderungen in den Wintermonaten spezieller Maßnahmen.

Die vor diesem Hintergrund fortgesetzt ergriffenen Maßnahmen beruhen im Ausgangspunkt auf einem einstimmigen Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer mit der Bundeskanzlerin vom 25. November 2020. Ziel dieser Maßnahmen ist es, durch eine weitgehende Reduzierung der Kontakte zu anderen Menschen außerhalb der Angehörigen des eigenen Hausstands während einer erneut eng umgrenzten Zeitspanne die Ausbreitung des Coronavirus so einzudämmen, dass sich Gefahren für das Leben und die Gesundheit sowie die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems nicht realisieren.

Der Verordnungsgeber hat seinen ihm eingeräumten Beurteilungsspielraum des Weiteren dahingehend ausgeübt, dass von den Maßnahmen solche Bereiche ausgenommen bleiben, die für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und auch für die Zukunft der Gesellschaft in besonderer Weise von Bedeutung sind. Zuvörderst liegt den Maß-

nahmen das Bestreben zugrunde, dass insbesondere Schulen und Kindertagesbetreuungsangebote verlässlich geöffnet bleiben können, um das Recht von Kindern und Jugendlichen auf Bildung weiterhin sicherzustellen und Beeinträchtigungen der Bildungsgerechtigkeit und der Weiterentwicklung und Förderung von Kindern und Jugendlichen zu vermeiden.

Die Regelungen für diesen und die weiteren Bereiche der Betreuungsinfrastruktur werden in dieser Verordnung getroffen.

Bei der Entscheidung über die in dieser Verordnung bestimmten Schutzmaßnahmen sind die sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit einbezogen und berücksichtigt worden, soweit dies mit dem Ziel einer wirksamen Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 vereinbar ist.

Der Verordnungsgeber verfolgt das Ziel, den Betrieb der von der Coronabetreuungsverordnung erfassten Einrichtungen so weit wie möglich auch unter pandemischen Bedingungen im Regelbetrieb fortzusetzen und die Rahmenbedingungen für den Infektionsschutz festzulegen.

Dies dient unter anderem dem Interesse der Bildungs- und Betreuungsgerechtigkeit sowie der Sicherstellung des Anspruchs auf gesellschaftliche Teilhabe der betroffenen Personengruppen (§ 1 Abs. 2 des Inklusionsgrundsatzgesetzes, § 1 des Wohn- und Teilhabegesetzes). Im Hinblick auf schulische Einrichtungen sowie die Angebote der frühkindlichen Bildung sichert der Verordnungsgeber so das Recht junger Menschen auf frühkindliche und schulische Bildung, Erziehung und individuelle Förderung (Art. 8 Abs. 1 der Landesverfassung, § 1 Abs. 1 des Schulgesetzes NRW, § 2 Abs. 2 des Kinderbildungsgesetzes).

Die für den Infektionsschutz zuständigen Behörden bleiben befugt, im Rahmen von Allgemeinverfügungen auch Anordnungen zu treffen, die von den Vorgaben der Coronabetreuungsverordnung abweichen. Wegen des Anwendungsvorrangs der allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechts dürfen solche Anordnungen jedoch nur konkrete, infektionsschutzrechtlich begründete Vorgaben in Einzelfällen enthalten. Um die Auswirkungen von solchen Regelungen, die im Bereich der Schulen stets auch Eingriffe in den komplexen inneren Schulbetrieb mit sich bringen, besser abwägen zu können, sind hier die Bezirksregierungen als obere Schulaufsichtsbehörden rechtzeitig vor Inkrafttreten zu unterrichten.

II. Übergreifende Regelungen

Durch die Verordnung werden geeignete Maßnahmen zum Gesundheitsschutz ergriffen, die den Regelbetrieb der erfassten Einrichtungen im Kern möglichst wenig beeinträchtigen sollen. Insbesondere wird die Anzahl der in den erfassten Einrichtungen anwesenden Personen auf das erforderliche Maß beschränkt (§ 28a Abs. 1 Nr. 15 IfSG). Darüber hinaus sind die Pflicht zum Tragen einer Alltagsmaske (§ 28a Abs. 1 Nr. 2 IfSG) sowie die Erstellung und Anwendung von Hygienekonzepten (§ 28a Abs. 1 Nr. 4 IfSG) wichtige Maßnahmen zur Verhinderung von Infektionen.

Kontaktbeschränkungen sowie Hygienekonzepte sind erforderlich, um eine Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 einzudämmen und die notwendige Nachverfolgung von Infektionen zu ermöglichen. Ein wesentlicher Bestandteil der Hygienekonzepte ist – neben der Zuordnung fester Sitzplätze – u.a. die Kontaktnachverfolgung. Diese erfordert, um wirksam zu sein, eine Erhebung von Informationen über soziale Kontakte. Die Kontaktdatenerfassung ist erforderlich, um die Gesundheitsämter vom Rechercheaufwand zu entlasten und ihnen die Möglichkeit einzuräumen, mit den betroffenen Personen rasch Kontakt aufzunehmen.

Ein weiterer zentraler Baustein zur Eindämmung der Verbreitung des Virus SARS-CoV-2 ist die Verpflichtung zum Tragen einer Alltagsmaske. Insofern wird auf die Begründung zur Coronaschutzverordnung (dort zu § 3) verwiesen.

III. Einzelne Betreuungsbereiche

§ 1 Schulische Gemeinschaftseinrichtungen

§ 1 normiert, dass die schulische und außerschulische Nutzung von öffentlichen Schulen, Ersatzschulen und Ergänzungsschulen nur zulässig ist, soweit die Verordnung dies ausdrücklich erlaubt. Dabei findet bei den einzelnen Tatbeständen eine Abwägung und ein Ausgleich zwischen dem Recht auf Bildung, Erziehung und individuelle Förderung (Art. 8 Abs. 1 der Landesverfassung, § 1 Abs. 1 Schulgesetz NRW) einerseits und dem Infektionsschutz andererseits statt.

Absatz 2 definiert wesentliche Tatbestände der schulischen Nutzung. Die Absätze 3 bis 6 normieren die Hygienevorschriften für die schulische Nutzung sowie eng begrenzte Ausnahmen von diesen Hygienevorschriften. Diese erstrecken sich im Wesentlichen auf die Pflicht zum Tragen einer Alltagsmaske, die Einhaltung eines Mindestabstands sowie Dokumentationspflichten. So wie die Coronaschutzverordnung von dem Grundsatz der Maskenpflicht eng begrenzte Ausnahmen vorsieht, regelt die Coronabetreuungsverordnung schulspezifische Ausnahmen von der Maskenpflicht aus gesundheitlichen oder pädagogischen Gründen.

Absatz 6 trifft Regelungen für Schulveranstaltungen unter Beteiligung außerschulischer Personen (Elternabende, Tage der offenen Tür, Schulfeste). Hierfür gelten aufgrund des Verweises grundsätzlich die veranstaltungsbezogenen besonderen Regelungen und Hygienevorgaben der Coronaschutzverordnung.

Die außerschulische Nutzung nach Absatz 7 ist keine Angelegenheit des schulischen Betriebs und folgt daher den Regeln der Coronaschutzverordnung. Die Verantwortung für die außerschulische Nutzung liegt daher auch im Wesentlichen beim Schulträger.

Die Absätze 9 und 10 sind Annexregelungen. Sie legen fest, unter welchen Voraussetzungen Kinder mit besonderem Betreuungsbedarf im Fall der nicht nur vorübergehenden Schließung einer oder mehrerer Schulen an der Notbetreuung teilnehmen.

§ 2 Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflegestellen, Heilpädagogische Kindertageseinrichtungen

Zur Sicherstellung des Infektionsschutzes in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflegestellen, heilpädagogischen Kindertageseinrichtungen und Angeboten der Kinderbetreuung in besonderen Fällen (Brückenprojekte) werden in Absatz 1 die notwendigen und in der Kindertagesbetreuung umsetzbaren Schutzmaßnahmen geregelt. So sind geeignete Vorkehrungen zur Hygiene, zur Einhaltung eines Mindestabstands zwischen Erwachsenen und zur einfachen Rückverfolgbarkeit sicherzustellen. Sofern der geforderte Mindestabstand von 1,5 Metern nicht eingehalten werden kann, ist von den Erwachsenen eine Alltagsmaske zu tragen. Von Kindern ist zu keiner Zeit eine Maske zu tragen. Die vom Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration veröffentlichten „Empfehlungen für die Kindertagesbetreuung im Regelbetrieb in Zeiten der Pandemie“ unterstützen die Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen bei der Umsetzung der Maßnahmen.

Die „Empfehlungen für die Kindertagesbetreuung im Regelbetrieb in Zeiten der Pandemie“ beziehen sich grundsätzlich auf Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen. Absatz 2 regelt, dass diese sinngemäß auch für heilpädagogische Gruppen und Einrichtungen genutzt werden können.

§ 3 Besondere Betreuungsbedarfe

§ 3 regelt den Kreis der Eltern, die berechtigt sind, für ihre Kinder die Notbetreuung von Schülerinnen und Schülern gemäß § 1 Absatz 9 und 10 in Anspruch zu nehmen.

§ 4 Tages- und Nachtpflegeeinrichtungen

In Tages- und Nachtpflegeeinrichtungen werden - häufig in wechselnder Zusammensetzung - Menschen betreut, die aufgrund ihres hohen Alters und ihrer Pflegebedürftigkeit ein hohes Risiko für schwere Krankheitsverläufe bei einer Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus haben. Das Angebot dieser Einrichtungen ist aber dringend erforderlich, um die häuslichen Pflegearrangements aufrecht zu erhalten.

Mit den in § 4 enthaltenen Vorgaben für die einrichtungsbezogenen Hygiene- und Infektionsschutzkonzepte wird ein höchstmöglicher Schutz für die betreuten Personen und das in den Einrichtungen beschäftigte Personal in Einklang mit dem erforderlichen Aufrechterhalten des Leistungsangebots gebracht. Dazu ist es gegebenenfalls erforderlich, die ansonsten üblichen Gruppengrößen zu verkleinern, da mit unveränderter Personenzahl eine Einhaltung des zur Vermeidung von Infektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus nötigen Abstands zwischen den betreuten Personen nicht möglich wäre. Da auch das verfügbare Personal begrenzt ist, müssen daher während der Coronapandemie Einschnitte bei den vertraglich vereinbarten Leistungen ermöglicht werden.

Die Behörden nach dem Wohn- und Teilhabegesetz werden aufgrund ihrer Fachkunde in Bezug auf die Tages- und Nachtpflegeeinrichtungen in die Umsetzung dieser Infektionsschutzanforderungen einbezogen.

§ 4a Tagesstrukturierende Einrichtungen, Werkstätten für behinderte Menschen, Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation

Mit den in § 4a enthaltenen Vorgaben für die einrichtungsbezogenen Hygiene- und Infektionsschutzkonzepte wird ein höchstmöglicher Schutz für die betreuten Personen und das in den Einrichtungen beschäftigte Personal in Einklang mit dem erforderlichen Aufrechterhalten des Leistungsangebots gebracht. Die entsprechenden Konzepte sind unter besonderer Berücksichtigung der Risiken des zu betreuenden Personenkreises sowie der räumlichen, personellen und hygienischen Voraussetzungen in der jeweiligen Einrichtung und der jeweils aktuell geltenden Richtlinien und Empfehlungen des Robert Koch-Instituts und der Arbeitsschutzstandards umzusetzen.

§ 4b Angebote nach der Anerkennungs- und Förderungsverordnung und Frühförderung nach SGB IX

In § 4b werden für Betreuungsgruppen, bei denen vergleichbar mit der Tagespflege mehrere pflegebedürftige Personen zusammenkommen, die der vulnerablen Personengruppe angehören, die grundsätzlich gleichen Anforderungen formuliert wie für Tagespflegeangebote. Auf die entsprechenden Regelungen des § 4 wird daher verwiesen. Zur Vermeidung des Eintrags von SARS-CoV-2-Viren und einer Infektion der Nutzerinnen und Nutzer ist die Einhaltung der erforderlichen Schutzmaßnahmen von entscheidender Bedeutung. Hierzu zählen insbesondere auch die Durchführung von Kurzscreenings, die Führung eines Nutzerregisters und die Erstellung eines Infektionsschutz- und Hygienekonzepts. Zudem müssen die leistungserbringenden Personen grundsätzlich in der Lage sein, die Schutzmaßnahmen umzusetzen.

Interdisziplinäre oder heilpädagogische Frühförderstellen, heilpädagogische Praxen und Autismuszentren können neben Einzelfördermaßnahmen auch Gruppenfördermaßnahmen unter Beachtung der jeweils aktuell geltenden Empfehlungen und Richtlinien des Robert Koch-Instituts erbringen. Dies ist erforderlich, um den größtmöglichen Schutz für die leistungsberechtigten Personen und das dort beschäftigte Personal zu gewährleisten.