

Begründung zur Coronabetreuungsverordnung (CoronaBetrVO) vom 07. Januar 2021

I. Grundsätze

Im Zusammenhang mit dem Coronavirus (SARS-CoV-2) haben sich zum Ende des Jahres 2020 die Infektionszahlen besorgniserregend entwickelt und auch die bisher ergriffenen Maßnahmen haben bisher nicht zu einer ausreichenden Eingrenzung des Infektionsgeschehens und vor allem einer Entlastung der medizinischen Versorgungsstrukturen geführt. 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 und die Entwicklung der Infektionszahlen nach einem ersten Höhepunkt zum 4. und 5. November 2020 (7-Tagesinzidenz jeweils 177,8) gebremst haben; statt eines Rückgangs der Infektionszahlen unter die kritischen Inzidenzwerte von 100 oder gar 50 ergab sich aber nur eine „Abflachung der Kurve“ und ab dem 6. Dezember 2020 erneut ein exponentieller Anstieg, der seinen bisherigen Höhepunkt mit einer landesweiten Inzidenz von 200,07 am 23. Dezember 2020 erreichte. Viele Kommunen hatten zu diesem Zeitpunkt Inzidenzen von sehr deutlich über 200 oder gar 300. Ebenfalls alarmierend stieg im Nachgang zu den Infektionszahlen auch die Zahl der Verstorbenen: bis zu 150 Menschen sind täglich mit oder an einer Coronainfektion gestorben. Auch die Auslastung der Krankenhäuser mit Coronapatienten und die Zahl der verfügbaren intensivmedizinischen Behandlungsplätze entwickelte sich kritisch. In einigen Krankenhäusern und Regionen drohte bereits real eine Überlastung, wie sie bedauerlicherweise in anderen Bundesländern noch intensiver zu verzeichnen war.

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. Nach übereinstimmender Einschätzung der medizinisch-wissenschaftlichen Fachgesellschaften, der Krankenhausgesellschaft Nordrhein-Westfalen und der Landesregierung ist die aktuelle Versorgungslage in den Krankenhäusern in NRW derzeit auf hohem Niveau angespannt. Ein weiterer Anstieg der Patientenzahlen in den Krankenhäusern ist unbedingt zu vermeiden, um eine Überlastung des Gesundheitswesens, insbesondere der Intensivmedizin in den Krankenhäusern zu umgehen.

Damit haben sich die Zahlen nicht nur auf hohem Niveau stabilisiert, sondern sind weiter angestiegen oder sinken nur langsam.

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 sehen die Coronaschutzverordnung und auch die Coronabetreuungsverordnung zeitlich befristete Maßnahmen vor, deren Ziel es ist, die Anzahl physischer Kontakte in der Bevölkerung signifikant und in einem Maß zu reduzieren, dass entsprechende Gefahren abgewendet werden. Zudem bedarf es angesichts besonderer Herausforderungen in den Wintermonaten auch 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 5. Januar 2021. 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 weiterhin 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.

In der Folge des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 5. Januar 2021 soll vor dem Hintergrund des nach wie vor dynamischen Infektionsgeschehens der Schulbetrieb in NRW weitgehend eingeschränkt werden und an allen Schulen i.S.v. § 1 Abs. 1 CoronaBetrVO grundsätzlich nur Distanzunterricht erteilt werden. Schulrechtliche Grundlage für den Distanzunterricht ist die Verordnung zum Distanzunterricht vom 2. Januar 2020. Ausnahmen von dieser Beschränkung schulischer Nutzungen sind in Einzelfällen insbesondere zur Sicherung von Abschlüssen sowie an Berufskollegs und Förderschulen zulässig. Die Regelung ist beschränkt bis zum 31. Januar 2021.

Im Schul- und Kindertagesbetreuungsbereich wird bis auf Weiteres eine erforderliche Betreuung sichergestellt.

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 grundsätzlich 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. Für den Zeitraum bis 31. Januar 2021 wird dieses für den Schulbereich über Lernen auf Distanz sichergestellt.

Im Hinblick auf die Angebote der frühkindlichen Bildung sichert der Verordnungsgeber über die entsprechenden Regelungen zur Betreuung so das Recht junger Menschen auf frühkindliche Bildung, Erziehung und individuelle Förderung (Art. 8 Abs. 1 der Landesverfassung, § 1 Abs. 1 des Schulgesetzes NRW, § 2 Abs. 2 des Kinderbildungsgesetzes), soweit dies nicht auf anderem Wege sichergestellt werden kann.

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.

Zur Abwehr erheblicher Gesundheitsgefahren durch die Corona-Pandemie hat die Landesregierung mit Beschluss vom 6. Januar 2021 für die Zeit vom 11. Januar 2021 bis zum 31. Januar 2021 im Schulbereich eine generelle Umstellung des Präsenz- auf den Distanzunterricht beschlossen. Diese Vorgabe wird durch ein temporär erweitertes Verbot schulischer Nutzungen in Absatz 11 umgesetzt. Bei bestehenden Betreuungsbedarfen insbesondere in den Jahrgangstufen 1 bis 6 können Schulgebäude unter bestimmten Bedingungen für ein Betreuungsangebot genutzt werden; die Regelungen zur sog. Notbetreuung gemäß §§ 1 Abs. 9f., 3 CoronaBetrVO sind nicht einschlägig. Die Betreuung findet zeitlich im Umfang des regulären Unterrichts- und Ganztags- bzw. Betreuungszeitraums, bei Bedarf auch unabhängig vom Bestehen eines Betreuungsvertrages statt. Die allgemeinen Vorgaben zum Infektionsschutz in schulischen

Gemeinschaftseinrichtungen (z.B. Pflicht zur Maskentragung) gelten jedoch in diesen Fällen weiter.

§ 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 den betreuten Kindern ist zu keiner Zeit eine Maske zu tragen.

Von besonderer Bedeutung für die Verringerung von Infektionsketten in Kindertageseinrichtungen ist die Organisationsform der Gruppen. Mit der Vorgabe einer strengen Gruppentrennung in Absatz 2 werden die Auswirkungen eines Infektionsfalles bei den Beschäftigten oder eines betreuten Kindes auf ein Minimum reduziert. Im Falle einer Infektion kann die zuständige örtliche Behörde eine Maßnahme auch nur für die betroffene Gruppe aussprechen. Je weniger strikt eine Trennung gehandhabt wird, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass mehr Kinder und mehr Personal von Infektionsrisiken und entsprechend möglichen Quarantäneverfügungen betroffen sind. Zudem widerspricht die Betreuung in offenen bzw. wechselnden Gruppen dem in der gegenwärtigen Phase der Pandemie hohen Ziel Kontakte zu vermeiden bzw. zu reduzieren.

Die Reduzierung der Betreuungszeiten gemäß Absatz 3 ist zwar für sich betrachtet nicht geeignet, die Weiterverbreitung des Virus zu verhindern. Sie ist jedoch erforderlich, die Umsetzung der erforderlichen Hygiene- und Infektionsschutzstandards und insbesondere die Gruppentrennung gesichert zu ermöglichen. Um die einzelnen Gruppen strikt voneinander zu trennen und unmittelbaren Kontakt zwischen den Gruppen vermeiden zu können, müssen die Einrichtungen in der Regel Umstrukturierungen am gesamten pädagogischen Alltag, an den Bring- und Abholsituationen (z.B. gruppenbezogene Staffelung), der Randzeitenbetreuung, der Nutzung der Räume, den Schlafzeiten und Verpflegungssituationen etc. vornehmen, die es nicht mehr ermöglichen, die vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten vollumfänglich vorzuhalten. Berücksichtigt wurde auch der Fall, dass einzelne Kindertageseinrichtungen es gleichwohl personell und organisatorisch ermöglichen können, dass sie die Gruppentrennung und alle anderen Hygiene- und Infektionsschutzmaßnahmen auch ohne eine Beschränkung der Betreuungszeiten einhalten können. Satz 2 schafft für diese Einrichtungen die Möglichkeit, eigenverantwortlich auf eine Reduzierung zu verzichten oder eine geringere Reduzierung vorzunehmen und damit die Betreuung im vertraglich vereinbarten Umfang anzubieten.

Die Beschränkung der Betreuungszeiten in den Kindertageseinrichtungen erfolgt in erster Linie im Hinblick auf die vorgegebene Gruppentrennung. Die Anzahl der betreuten Kinder in der Kindertagespflege ist jedoch deutlich kleiner als in Kindertageseinrichtungen (bis zu 5 gleichzeitig anwesende Kinder bei einer einzelnen Kindertagespflegeperson bzw. bis zu 9 gleichzeitig anwesende Kinder in einer Großtagespflegestelle), so dass eine Gruppentrennung in diesem Bereich nicht angezeigt ist. Nach Absatz 4 sind die Kinder daher im zeitlichen Umfang der Betreuungsverträge zu betreuen. Um das Infektionsrisiko in Großtagespflegestellen möglichst gering zu halten, soll dort möglichst zumindest eine räumliche Trennung zwischen den einzelnen Kindertagespflegepersonen mit den ihnen jeweils zugeordneten Kindern erfolgen.

Kinder, die aus Gründen des Kinderschutzes betreut werden, sollen in erforderlichem Umfang betreut werden können. Über eine Reduzierung des Betreuungsumfangs dieser Kinder entscheidet daher nach Absatz 5 die zuständige Jugendamts- mit der Einrichtungsleitung. Mit Absatz 6 wird Entsprechendes für besondere Härtefälle vorgesehen.

Da das KiBiz nicht für heilpädagogische Gruppen und Einrichtungen gilt, werden mit Absatz 7 die Regelungen sinngemäß auch auf diese übertragen.

§ 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 Corona-Pandemie 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.