

Verordnung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales zur Vermeidung weiterer Infektionsgeschehen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in Großbetrieben der Fleischwirtschaft (CoronaFleischwirtschaftVO)

Vom 26. November 2020

Begründung

Bei der Entscheidung über die Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19), die diese Verordnung beinhaltet, sind die sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftliche Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit einbezogen und berücksichtigt worden, soweit dies mit dem Ziel einer wirksamen Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vereinbar ist.

Die auf dieser Grundlage getroffenen Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) sind insbesondere an dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems auszurichten. Aufgrund von verschiedenen massiven Infektionsgeschehen in Schlachthöfen und fleischverarbeitenden Betrieben muss davon ausgegangen werden, dass größere Betriebe dieser Branche aufgrund der Mitarbeiterstruktur, der Arbeitsorganisation und der Arbeitssituation in der Produktion ein erhebliches Risiko für massenweise auftretende Infektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 innerhalb der Belegschaft bergen. Gerade anhand eines Ausbruchsgeschehens im Kreis Gütersloh und der bisher hierzu vorliegenden wissenschaftlichen Einschätzungen zu möglichen Ursachen ist davon auszugehen, dass u.a. die Belüftungsanlagen im Zusammenspiel mit der für diese Betriebe typischerweise erforderlichen Luftkühlung ein nicht unerhebliches Infektionsrisiko bergen. Da zudem noch nicht eindeutig aufgeklärt ist, welche betriebsorganisatorischen oder technischen Gründe ggf. zusätzlich das Infektionsgeschehen begünstigen, muss alles getan werden, um schon den Eintrag möglicher Viren in die Betriebe so weit wie möglich zu unterbinden. Deshalb müssen die Beschäftigten in der Produktion regelmäßig getestet werden und dürfen sowohl bei einer vorliegenden Infektion wie auch schon bei Erkältungssymptomen keinesfalls auf das Betriebsgelände gelangen.

Nach der erstmaligen Anordnung entsprechender Testungen durch eine Allgemeinverfügung vom 26. Juni 2020 hat das zuständige Ministerium die Umsetzung und das Infektionsgeschehen laufend überwacht. Gerade weitere Ausbrüche wie in einem Geflügelschlachtbetrieb in Niedersachsen zeigen, dass die vorsorglichen Sicherungsmaßnahmen nach wie vor geboten sind. Die Auswertung der Testergebnisse hat bis zum 26. August 2020 (10 Uhr) 175 positive Fälle ergeben, die aufgrund der Testung umgehend aus dem Betriebsgeschehen abgesondert werden konnten. Auch hierdurch konnten bisher weitere erhebliche Ausbruchsgeschehen in NRW vermieden werden.

Die positiven Befunde zeigen, dass die Regelung weiterhin erforderlich ist, um neue Ausbruchsgeschehen zu verhindern. Dies gilt umso mehr, als aktuell landesweit ein erneuter Anstieg der Infektionszahlen feststellbar ist; in allen Bereichen steigt die Zahl infizierter Personen wieder und damit auch im Umfeld der Beschäftigten der fleischverarbeitenden Betriebe. Die Infektionsrisiken werden daher aktuell eher größer als kleiner.

Da die Regelung damit nun eine zeitlich erhebliche Wirkungsdauer erhält, ist sie für die Zukunft im Verordnungswege statt als Allgemeinverfügung zu erlassen.

Eine genauere Auswertung zeigt, dass viele der positiven Testergebnisse auf Reiserückkehrer zurückzuführen sind. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erkenntnisse können die Vorgaben nunmehr weiter ausdifferenziert werden. Nachdem die zuständigen Behörden ein einfaches Meldeverfahren erfolgreich implementiert und die ersten Kontrollen der Betriebe erfolgreich abgeschlossen wurden, verfügen sie nunmehr auch über ausreichende Ressourcen, um einzelfallbezogene Befreiungen durch Prüfungen vor Ort zu kontrollieren und ggf. in Sonderfällen weitere Ausnahmen zu bewilligen. Daher wird mit dieser Verordnung abweichend von den bisherigen Regelungen für Betriebe, bei denen verschiedene Risikofaktoren sicher ausgeschlossen werden können, Befreiungsmöglichkeiten von der regelmäßigen Testung geschaffen und die Testungen auf Betriebsrückkehrer oder neue Beschäftigte begrenzt.

Im Sinne des dieser Verordnung zugrundeliegenden Multibarrierensystems zur Infektionsvermeidung kann auf die Barriere „regelmäßige Testung“ verzichtet werden, wenn nachweisbar sämtliche anderen besonderen Risikofaktoren praktisch ausgeschlossen sind. Hierzu wird ein Befreiungstatbestand eingeführt (§ 4 Absatz 1). Die für die Befreiung gewählten Parameter tragen dabei dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse Rechnung, die nach wie vor verschiedene Faktoren (Werkvertragsstruktur, Umluftkühlung ohne ausreichenden Frischluftaustausch, niedrige Raumtemperaturen, besonders niedrige bzw. hohe Luftfeuchtigkeit als plausible Infektionsbeschleuniger betrachten, ohne dass sie genaue Grenzwerte für eine Sicherheitsabschätzung benennen können. Im Sinne des angesichts der Gefahren einer Infektionsausbreitung dringend gebotenen Vorsorgeprinzips wurden daher hier generalisierend Orientierungswerte angenommen, bei deren kumulativem Vorliegen eine Infektionsgefahr auch ohne regelmäßige Testung ausgeschlossen erscheint.

Aufgrund des unterschiedlichen Verbreitungsrisikos möglicher Infektionen erfolgt weiterhin eine differenzierte Vorgabe für Betriebe mit weniger bzw. mehr als 100 Beschäftigten in der Produktion (ein- bzw. zweimal wöchentliche Testung). Zusätzlich bleibt der Anwendungsbereich im Hinblick auf die besonders infektionsgefährdenden Produktionsbedingungen (Dauerkühlbereiche etc.) auf die Betriebe eingeschränkt, die mit unverarbeitetem Fleisch umgehen und deshalb auf die entsprechenden Produktionsbedingungen angewiesen sind.

Der diagnostische Test muss nachweislich in einem qualitätsgesicherten (akkreditierten) Labor durchgeführt werden (beispielsweise Akkreditierung nach ISO 15189, ISO/IEC 17025 oder Ernennung zum WHO-COVID-19-Referenzlabor). Da die Ergebnisse der Behörde zur Verfügung gestellt werden müssen und auch evaluiert werden sollen, sind sie

vorerst für zwei Monate aufzubewahren. Die entsprechende ärztliche Beratung sowie die Labormeldung gemäß § 7 IfSG muss gewährleistet sein. Das ggfs. verwendete Pooling-Verfahren muss den Qualitätskriterien der AG Laborkapazitäten am RKI entsprechen und muss auf Verlangen dem zuständigen Gesundheitsamt vorgelegt werden.

Für den Fall einer Infektion ist es darüber hinaus zur schnellstmöglichen Kontaktpersonennachverfolgung unverzichtbar, dass sämtliche Daten aller auf das Betriebsgelände gelangenden Personen für die zuständigen Behörden unmittelbar verfügbar sind. Aufgrund der in der Branche üblichen Werkvertragsstruktur hat sich dies bei den aktuellen Ausbruchsgeschehen als sehr problematisch dargestellt. Daher ist vorsorglich eine entsprechende Verfügbarkeit der Daten sicherzustellen.

Aufgrund der Erheblichkeit der aktuellen Ausbruchsgeschehen ist nach dem Vorsorgeprinzip nach wie vor eine schnellstmögliche umfassende und landesweite Regelung zu treffen. Dabei ist aufgrund ähnlicher Produktionssituationen und Mitarbeiterstrukturen eine generalisierende Betrachtungsweise erforderlich, auch wenn selbstverständlich die Unternehmen untereinander in den genannten Bereichen auch Abweichungen aufweisen. Diesen kann künftig im Rahmen der Ausnahmeregelungen zusätzlich entsprochen werden.

Die Vorgaben ermöglichen den Weiterbetrieb der Unternehmen und sind angesichts der erheblichen Gesundheitsgefahren für eine Vielzahl von Beschäftigten auch verhältnismäßig. Dies gilt umso mehr, da ohne eine bestmögliche Infektionsvorbeugung der Weiterbetrieb der Unternehmen gefährdet ist. Die Begrenzung auf Betriebe mit mehr als 100 Beschäftigten trägt ebenfalls dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung, da einerseits in diesen Unternehmen das mögliche Infektionsrisiko größer ist und andererseits die organisatorische Bewältigung der Testungen leichter möglich ist. Unter Infektionsschutzgesichtspunkten sind für die Einordnung die Mitarbeiter an einem räumlich zusammenhängenden Standort zu berücksichtigen, wobei für die Einordnung „mehr als 100“ unter § 1 sämtliche eigenen und mittelbar über andere Arbeitgeber eingesetzten Beschäftigten auch außerhalb der Produktion (also inkl. Verwaltungsbereiche etc.) umfasst sind. Bei mehreren Betriebsstätten an unterschiedlichen Orten sind diese gesondert zu betrachten. Bei der Festlegung einer einmal bzw. zweimal wöchentlichen Testung ist nur auf die Produktionsbereiche abzustellen, also auf die Beschäftigten, die in diesen Bereichen regelmäßig tätig sind. In diesen Bereichen muss auch ein Vireneintrag durch andere Personen (Handwerker etc.) verhindert werden; für diese gilt daher unter bestimmten Voraussetzungen auch die Testpflicht. Behördenbeschäftigte unterfallen den Regelungen der Verordnung dagegen nicht unmittelbar; bei ihnen haben die Dienstherrn durch regelmäßige Testungen einen sicheren Einsatz für die Unternehmen sicherzustellen.

Als Ausdruck der Angemessenheit ist weiterhin zudem – neben der Testung von „Neu- oder Wiedereintritten“ - nur noch eine Testung/Woche erforderlich, wenn und solange die beiden jeweils vorausgehenden Testungen ausschließlich negative Testergebnisse hatten.

Um insgesamt eine Evaluation der Erforderlichkeit und Wirksamkeit der Maßnahmen zu ermöglichen, sind die Betriebe zu einer einfachen wöchentlichen Meldung der Testergebnisse verpflichtet. Hierzu ist der Verordnung ein einfaches Meldeformular beigelegt, das beim Landesinstitut für Arbeitsgestaltung (www.lia.nrw.de) auch per Download bezogen werden kann. So werden die Betriebe nicht durch einen unangemessenen Bürokratieaufwand belastet und dennoch eine schnelle Auswertung und Anpassung der Verordnung ermöglicht. Um ein vollständiges Bild zu erhalten, sind die Testergebnisse für den Zeitraum ab dem 01. Juli 2020 nachträglich zu melden.

Die zuständigen Behörden zur Umsetzung dieser Verordnung sind grundsätzlich die nach dem Landesrecht für Schutzmaßnahmen nach § 28 Absatz 1 des Infektionsschutzgesetzes zuständigen Behörden. Aufgrund der sachlichen Überschneidungen zwischen Arbeitsschutz und Infektionsschutz im Betrieb werden diese von den Arbeitsschutzdezernaten der Bezirksregierungen unterstützt bzw. die Aufgaben von den Bezirksregierungen im Wege der Amtshilfe wahrgenommen. Daher sind die Anzeigen über Ausnahmen nach § 4 an die Bezirksregierung zu übermitteln.

Die Erweiterung des § 2 Absatz 1 wurde notwendig, um bei unvorhergesehenen zeitkritischen Arbeiten bzw. Wartungsarbeiten unter verschärften Bedingungen das Arbeiten von ungetesteten externen Personen im Produktionsbereich möglich zu machen, um bei verringertem Ansteckungsrisiko erhebliche wirtschaftliche Schäden von den Betrieben abzuwenden.

Im § 2 Absatz 1 ist die Möglichkeit aufgenommen worden, dass bei anderen Personen, die sich länger als 3 Stunden im Produktionsbereich aufhalten, ein negativer Antigen-Schnelltest ausreichend ist. Bislang mussten diese Personen, wenn sie nicht über einen aktuellen negativen PCR-Test verfügen, zwingend eine FFP2-Maske tragen, was bei schwerer körperlicher Arbeit sehr belastend sein kann. In § 2 Absatz 2 wurde in diesem Zusammenhang die Klarstellung notwendig, dass Antigen-Schnelltests nur von medizinisch geschultem Personal durchgeführt werden können.

Die Geltung der Verordnung wurde zunächst bis zum 30. September 2020 begrenzt und diese Befristung bereits durch Änderungsverordnung vom 25. September 2020 auf den 31. Oktober 2020 verlängert. Die Fortgeltung der Verordnung um einen weiteren Monat bis zum 30. November 2020 war wegen des anhaltenden Infektionsgeschehens erforderlich. Unabhängig von der fortlaufenden Evaluation besteht grundsätzlich eine Verpflichtung zu einer neuen Entscheidung über die Fortgeltung der Verordnung nach einem dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechenden Zeitraum. Dieser Zeitraum der Geltungsdauer ist durch den am 18. November 2020 in das Infektionsschutzgesetz eingefügten § 28a Absatz 5 auf grundsätzlich vier Wochen festgelegt worden. Der aktuelle Anstieg der Infektionszahlen für die Gesamtbevölkerung spiegelt sich auch im Bereich der fleischverarbeitenden Betriebe wider, die Zahl der Betriebe mit positiven Testresultaten hat zugenommen. Daher wäre ein Außerkrafttreten der Verordnung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales zur Vermeidung weiterer Infektionsgeschehen

mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in Großbetrieben der Fleischwirtschaft zum 30. November 2020 und damit mitten im derzeitigen Anstieg des Infektionsgeschehens nicht zielführend bei der Erreichung der Eindämmung des Infektionsgeschehens. Es ist daher die weitere Fortgeltung der Verordnung bis zum 15. Dezember 2020 erforderlich.