

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

vom 8. Januar 2021

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. Weitere Ausbrüche zeigen, dass die vorsorglichen Sicherungsmaßnahmen nach wie vor geboten sind. Aufgrund von Testungen konnten positive Fälle umgehend aus dem Betriebsgeschehen abgesondert und auch hierdurch bisher weitere erhebliche Ausbruchsgeschehen in NRW vermieden werden. Da die Regelung inzwischen eine zeitlich erhebliche Wirkungsdauer hat, wird sie nunmehr fortlaufend im Ordnungswege statt als Allgemeinverfügung erlassen.

Nach wie vor ist eine hohe Anzahl an Übertragungen in der Bevölkerung in Deutschland zu beobachten. Das Robert-Koch-Institut schätzt im Rahmen seiner täglichen Lageberichte die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland insgesamt als sehr hoch ein. Die Belastung im Gesundheitswesen ist hoch und weiter gestiegen. Am 8. Januar 2021 wurden in Deutschland 31.849 neue Infektionsfälle und 1.188 neue Todesfälle übermittelt. Die Inzidenz der letzten 7 Tage liegt deutschlandweit bei 136,5 Fällen pro 100.000 Einwohner. Auf Nordrhein-Westfalen entfallen hiervon 5.149 Fälle einer Neuankommling und 198 Todesfälle, die innerhalb von 24 Stunden gemeldet wurden. Die hohen bundesweiten Fallzahlen werden verursacht durch zumeist diffuse Geschehen, mit zahlreichen Häufungen insbesondere in Haushalten und Alten- und Pflegeheimen, finden aber auch in beruflichen Settings und in Gemeinschaftseinrichtungen und damit auch im Umfeld der Beschäftigten der fleischverarbeitenden Betriebe statt. Die Infektionsrisiken werden daher aktuell eher größer als kleiner. Die weiterhin ermittelten positiven Befunde in der Fleischwirtschaft zeigen, dass die Regelungen der Verordnung weiterhin erforderlich sind, um neue Ausbruchsgeschehen zu verhindern.

Nachdem die zuständigen Behörden ein einfaches Meldeverfahren erfolgreich implementiert haben und die bisherigen Kontrollen der Betriebe erfolgreich abgeschlossen wurden, können sie einzelfallbezogene Befreiungen durch Prüfungen vor Ort zu kontrollieren und ggf. in Sonderfällen weitere Ausnahmen 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 bisherigen Ausbruchsgeschehen als sehr problematisch dargestellt. Daher ist vorsorglich eine entsprechende Verfügbarkeit der Daten sicherzustellen.

Aufgrund der Erheblichkeit der bisherigen 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 Dienstherren 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 beige-fügt, 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 1. 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.

In § 2 Absatz 1 ist die Möglichkeit aufgenommen worden, bei anderen Personen, die sich länger als 3 Stunden im Produktionsbereich aufhalten, einen negativen Antigen-Schnelltest ausreichen zu lassen. Bisher 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, nachfolgend wegen des anhaltend hohen Infektionsgeschehens auf den 30. November 2020, sodann auf den 15. Dezember 2020 und nachfolgend auf den 10. Januar 2021 verlängert. 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. Die aktuellen Infektionszahlen der Gesamtbevölkerung spiegeln sich in nahezu allen Bereichen wider, so dass auch der Bereich der fleischverarbeitenden Betriebe hiervon nicht ausgenommen ist. Ob die im Dezember 2020 ergriffenen Maßnahmen bisher bereits eine ausreichend positive Wirkung auf das Infektionsgeschehen hatten, kann

nicht sicher festgestellt werden. Auch wenn die Infektionszahlen zwischen den Feiertagen abgefallen sind, so lässt sich anhand der gemeldeten Daten dennoch nicht das tatsächliche Infektionsgeschehen ablesen. Dies liegt daran, dass während der Weihnachtsfeiertage und der Tage rund um den Jahreswechsel erheblich weniger Testungen durchgeführt und Meldungen in das System eingetragen wurden. Es ist daher davon auszugehen, dass die Meldungen nur einen Teil der tatsächlichen Infektionszahlen erfassen. Mit dem wieder angestiegenen Testgeschehens nach dem 4. Januar 2021 ist auch wieder ein deutlicher Anstieg der täglichen Meldezahlen verbunden. Hochgerechnet würden die aktuellen Zahlen wieder 7-Tages Inzidenzwerte etwa auf dem Vorweihnachtsniveau ergeben. Auch liegen bereits jetzt wieder erste Kommunen über einem Inzidenzwert von 200. Auch die Lage in den Krankenhäusern bleibt kritisch. 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 10. Januar 2021 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 31. Januar 2021 erforderlich.