



Allgemeinverfügung des Landratsamtes Zollernalbkreis über infektionsschützende Maßnahmen zur Verhinderung der Ausbreitung des Coronavirus (SARS-CoV-2) - Betretungsverbot von Kindertagesbe- treuungsstellen bei nicht regelmäßiger Testung -

Das Landratsamt Zollernalbkreis erlässt nach §§ 28 Abs. 1 S. 1, 28a Abs. 1 Nr. 16, Abs. 3 und Abs. 6, 33 Nr. 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG) und § 20 Abs. 1 der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (CoronaVO) für alle Städte und Gemeinden im Landkreis Zollernalbkreis folgende Allgemeinverfügung:

1. Zur Betretung von Kindertageseinrichtungen in öffentlicher und freier Trägerschaft sowie von Kindertagespflegestellen (nachfolgend „Kindertagesbetreuung“ genannt) haben Kinder zweimal pro Woche einen Nachweis über einen aktuellen negativen COVID-19-Schnelltest vorzulegen. Abweichend davon haben Kinder bei einer Anwesenheit von ein bis drei Tagen in der Kindertagesbetreuung einmal pro Woche einen aktuellen negativen COVID-19 Schnelltest vorzulegen. Falls der Nachweis der betroffenen Kinder nicht erbracht wird, dürfen die in Satz 1 bezeichneten Einrichtungen so lange nicht betreten werden, bis ein gültiger Nachweis im Sinne der Ziff. 3 vorgelegt wird.
2. Die Einrichtungen, in denen die Testpflicht nach Ziffer 1 dieser Verfügung gilt, haben an jedem Eingang deutlich auf die Pflicht zur Testung hinzuweisen und die Eltern zu informieren.
3. Als aktuelle COVID-19-Schnelltests gelten alle zugelassenen Selbst- und Schnelltests. Die Testungen können unter Aufsicht der Einrichtung vor Beginn der Kindertagesbetreuung selbst durchgeführt werden. Sollte dies aufgrund räumlicher oder personeller Kapazitäten nicht möglich sein, ist auch eine Eigenbescheinigung der Erziehungsberechtigten nach ordnungsgemäß durchgeführtem COVID-19-Selbsttest durch ein Formular des Landkreises oder der Kinderbetreuungsstelle zulässig. Hierüber entscheidet der jeweilige Träger der Einrichtung bzw. die jeweilige Kindertagesbetreuungsstelle. Alternativ dient als Nachweis für einen COVID-19-Schnelltest die Vorlage einer Bescheinigung eines Testzentrums oder einer Teststelle über das Testergebnis, das nicht älter als 24 Stunden ist. Schnelltests (nicht Selbsttests) dürfen nur durch fachkundiges Personal durchgeführt werden. Die Testergebnisse sind durch die Kindertagesbetreuungsstelle angemessen zu dokumentieren und für die Zeit von vier Wochen aufzubewahren. Auf Verlangen sind die Testergebnisse der zuständigen Behörde vorzulegen.
4. Für die Ausnahmen vom Betretungsverbot nach Ziffer 1 gilt § 10 Abs. 2 Ziff. 2 bis 5 der Verordnung des Kultusministeriums über den Schulbetrieb unter Pandemiebedingungen (CoronaVO Schule) in seiner jeweils gültigen Fassung.
5. In begründeten Einzelfällen kann die nach Infektionsschutzrecht zuständige Behörde weitere Ausnahmen von dem in Ziffer 1 verfügten Betretungsverbot zulassen. Sind medizinische Gründe indiziert, erfolgt die Entscheidung nach Satz 1 auf Vorschlag des Gesundheitsamtes.
6. Diese Allgemeinverfügung tritt am 1.12.2021 in Kraft und tritt am 31.1.2022 außer Kraft.



Begründung:

1. Sachverhalt:

Ausweislich des wöchentlichen Lageberichts des Robert-Koch-Instituts (RKI) vom 25.11.2021 (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Wochenbericht/Wochenberichte_Tab.html, zuletzt abgerufen am 30.11.2021) hat sich der seit Ende September 2021 abzeichnende steigende Trend der 7-Tages-Inzidenz in den letzten Tagen deutlich beschleunigt, sodass die derzeitigen Fallzahlen höher als alle bisher auf den Höhepunkten der vorangegangenen Pandemiewellen verzeichneten Werte sind.

In der Meldewoche (MW) 46/2021 ist die 7-Tage-Inzidenz im Vergleich zur Vorwoche erneut deutlich in allen, auch in den höheren Altersgruppen angestiegen (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Daten/Altersverteilung.html, zuletzt abgerufen am 30.11.2021). Ein sprunghafter Anstieg ist in der aktuellen Woche in der Altersgruppe zwischen 10 und 14 Jahren von 731 auf 920 pro 100.000 zu beobachten. In den Altersgruppen zwischen 5 und 9 Jahren liegt die 7-Tage-Inzidenz nun bei 828 pro 100.000 Einwohner. Auch bei den 0 bis 4-Jährigen ist ein Anstieg von rund 178 auf 236 pro 100.000 Einwohnern zu verzeichnen. In fast allen Landkreisen (406) liegt die 7-Tage-Inzidenz über 100 Fällen pro 100.000 Einwohner, in 144 Landkreisen mittlerweile über 500 pro 100.000 Einwohner. Es ist damit zu rechnen, dass sich der starke Anstieg der Fallzahlen innerhalb der nächsten Wochen fortsetzen wird.

Auch im Landkreis Zollernalbkreis ist ein rasanter Anstieg der 7-Tages-Inzidenz zu beobachten. Während diese am 22.11.2021 noch bei 506 lag, war am 25.11.2021 bereits ein Wert von 593 erreicht. Am 28.11.2021 lag die 7-Tages-Inzidenz bei 641,5.

Zudem liegt die 7-Tage-Hospitalisierungsinzidenz (Hospitalisierungen bezogen auf 100.000 Einwohner in Baden-Württemberg) im Landesdurchschnitt bei 5,94 sowie die landesweite Auslastung der Intensivbetten bei 617 (Stand 28.11.2021).

Das RKI schätzt die aktuelle Entwicklung als sehr besorgniserregend ein. Hiernach steht zu befürchten, dass es zu einer weiteren Zunahme schwerer Erkrankungen und Todesfälle kommen wird und die verfügbaren intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten überschritten werden. Das RKI empfiehlt daher allen Bürgerinnen und Bürgern möglichst alle anwendbaren Maßnahmen umzusetzen (Wöchentlicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 vom 25.11.2021, Fundstelle s.o.). Sollten Kontakte nicht vermieden werden können, wird dringend angeraten, einen vorherigen Test zu machen. Nach der Nationalen Teststrategie ist Testen ein essentieller Bestandteil einer umfassenden Pandemie-Bekämpfungsstrategie. Durch regelmäßige Testungen können Infektionsketten frühzeitig erkannt und unterbrochen werden. Dies trägt dazu bei, größere Ausbruchsgeschehen einzudämmen und Schließungen in der Kindertagesbetreuung zu vermeiden. Testen dient damit auch einer frühzeitigen Erfassung der Zahl und Fallzahlenverteilung von infizierten Personen im Sinne eines vorausschauenden Gesundheitsschutzes und trägt damit zu einem aktuelleren und besseren Lagebild bei, um Herr der Pandemielage zu bleiben (vgl. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Teststrategie/Nat-Teststrat.html).



2. Rechtliche Würdigung:

1. Die Landesregierung hat mit Verordnung vom 15. September 2021 (in der jeweils gültigen Fassung) auf Grundlage von § 32 i.V.m. §§ 28 bis 31 IfSG infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 angeordnet. Gemäß § 20 Abs. 1 CoronaVO in der jeweils gültigen Fassung können die zuständigen Behörden weitergehende Maßnahmen zum Schutz vor Infektionen treffen.

Rechtsgrundlage für die Testpflicht verbunden mit dem Betretungsverbot der Kindertagesbetreuung ist § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 28a Abs. 1 Nr. 16, Abs. 3 und Abs. 6, § 33 Nr. 1 IfSG i.V.m. § 20 Abs. 1 CoronaVO.

Nach § 1 Abs. 6a Satz 1 IfSGZustV BW ist das Gesundheitsamt und damit gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 3 Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGDG) i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 Landesverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (LVG) das Landratsamt Zollernalbkreis zuständig für den Erlass der getroffenen Allgemeinverfügung.

Von der gemäß § 28 Abs. 1 LVwVfG vor Erlass eines belastenden Verwaltungsaktes grundsätzlich erforderlichen Anhörung wird aufgrund § 28 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 4 LVwVfG abgesehen.

Danach kann von einer Anhörung abgesehen werden, wenn eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug notwendig erscheint bzw. die Behörde eine Allgemeinverfügung erlassen will. Im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens wird angesichts der dynamischen Entwicklung des Pandemiegeschehens, insbesondere im Hinblick auf die stark ansteigende Inzidenz als auch auf die sehr hohe Hospitalisierungsrate sowie die rasant steigende Zahl der belegten Intensivbetten von einer Anhörung abgesehen.

2. a) Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider im Sinne des § 2 Nr. 4 bis 7 IfSG festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde nach § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in § 28 Abs. 1, § 28a Abs. 1 und §§ 29 bis 31 IfSG genannten, soweit und solange es zur Behinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Hierbei kann sie insbesondere Personen verpflichten, bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Gemäß § 28a Abs. 1 Nr. 16 IfSG kann auch die Schließung von Einrichtungen im Sinne von § 33 IfSG verfügt werden. § 33 Abs. 1 Nr. 1 IfSG umfasst Kindertageseinrichtungen und Kinderhorte. Ein milderer Mittel hierzu stellt eine Betretungseinschränkung nach §§ 28 Abs. 1, 28a Abs. 1 Nr. 16 Variante 2 IfSG dahingehend dar, dass für den Zutritt die regelmäßige Testung Voraussetzung ist.

Um die Verbreitung des Virus in der Kindertagesbetreuung und davon ausgehend in Haushalte und andere Lebensbereiche zu minimieren, ist es erforderlich, das Betreten der in **Ziffer 1** dieser Allgemeinverfügung genannten Einrichtungen und Stellen unter der Bedingung zuzulassen, dass alle Kinder unabhängig vom Alter zweimal wöchentlich, bei einem Besuch von lediglich ein bis drei Tagen einmal wöchentlich, einen Schnell- oder Selbsttest durchführen und das jeweilige Testergebnis negativ ausfällt. Dadurch wird gewährleistet, dass symptomatische Personen nicht am Betrieb der in Ziffer 1 dieser Allgemeinverfügung genannten Einrichtungen teilnehmen. Dies betrifft auch Menschen mit nur sehr milden Symptomen.



Um auch asymptomatisch Infizierte zu identifizieren, können sogenannte Antigentests (Schnelltests und Selbsttests) zum Einsatz kommen. Obgleich diese Tests Limitationen beim Nachweis von Infektionen insbesondere bei asymptomatischen bzw. noch nicht symptomatischen Menschen haben können, stellen sie ein weiteres wichtiges Instrument zur Eindämmung der Pandemie dar.

Ein tatsächlicher Nutzen entfaltet sich vor allem bei breitem Einsatz, weswegen mit der vorliegenden Allgemeinverfügung in Bereichen der Kindertagesbetreuung für die betroffenen Personen eine Pflicht zur Testung im o.g. Umfang angeordnet wird, indem das Betreten der Einrichtung bzw. die Teilnahme am Angebot der jeweiligen Einrichtung von der Durchführung von Tests, einem negativen Testergebnis und von aktueller Symptombefreiheit abhängig ist. Diese indirekte Testpflicht ist analog zu der für Schulen zu betrachten. Die Testung erfolgt jedoch im Gegensatz zu der in Schulen lediglich zweimal pro Woche bzw. bei einem Besuch von ein bis drei Tagen einmal pro Woche. Die Testpflicht kann hierbei sowohl mittels Schnelltest als auch Selbsttest mit entsprechender Bescheinigung erfüllt werden. Im Rahmen dieser Bescheinigung versichern die testenden Personen die Durchführung des Tests und das negative Testergebnis.

Regelmäßig halten sich in der Kindertagesbetreuung Kinder mehrerer unterschiedlicher Haushalte gleichzeitig auf, so dass täglich eine Vielzahl unvermeidbarer Kontakte stattfindet. Die Kindertagesbetreuung ist neben dem Betreuungsaspekt gerade auch darauf ausgerichtet, dass Kinder in der direkten Interaktion und Kommunikation mit anderen Kindern ihr Sozialverhalten weiter entwickeln können. Insofern ist eine Einhaltung von Mindestabständen in der Kindertagesbetreuung weder möglich noch zielführend. Durch enge Kontakte und das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Haushalte wird jedoch das Infektionsrisiko erheblich erhöht. Durch die mittlerweile vorherrschende Deltavariante des Coronavirus ist zudem auch das Ansteckungsrisiko bei Kindern stark gewachsen.

Durch das Zusammentreffen unterschiedlicher Haushalte in der Kindertagesbetreuung kann es darüber hinaus zu Infektionen außerhalb der Kindertagesbetreuung kommen. Insbesondere bei asymptomatischen Infektionen besteht hier die konkrete Gefahr weiterer Infektionen und damit einhergehender Infektionsketten und somit die Gefahr eines weiter zunehmenden unkontrollierten Infektionsgeschehens.

b) Das in **Ziffer 1** angeordnete Betretungsverbot ist auch verhältnismäßig. Das Gesundheitsamt hat das ihm in o.g. Ermächtigungsgrundlagen jeweils zugewiesene Ermessen erkannt und nach Maßgabe der folgenden Erwägungen ausgeübt.

Die Allgemeinverfügung bezweckt die Aufrechterhaltung des Betriebs der Kindertagesbetreuung, die Verzögerung der Ausbreitungsdynamik, die Unterbrechung von Infektionsketten, die Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung für die Gesamtbevölkerung im Landkreis sowie den Schutz vulnerabler Personengruppen.

Das Betretungsverbot fördert das legitime Ziel der Vermeidung der Weiterverbreitung des Coronavirus bei Aufrechterhaltung des Betriebs der Kindertagesbetreuung. Ohne regelmäßige Testungen wäre die Wahrscheinlichkeit bzw. das Risiko einer etwaigen unentdeckten Ausbreitung des Virus durch den Präsenzbetrieb wesentlich höher. Die angeordnete wiederholte Testung derselben Personen erhöht die Wahrscheinlichkeit, das sog. diagnostische Fenster eines Antigentests zu treffen und trägt somit in Abhängigkeit der dadurch verhinderten Übertragungen zur Reduzierung des allgemeinen Infektionsgeschehens bei. Auch dies kommt insbesondere in Situationen zum Tragen, in denen Hygienemaßnahmen nur bedingt umgesetzt werden können wie z.B. in der Kindertagesbe-



treuung. Daher wird der Nachweis eines aktuellen negativen SARS-CoV-2Tests zweimal pro Woche verlangt.

Der zusätzliche Einsatz von Antigentests in der Kindertagesbetreuung, ggf. ergänzt durch freiwillige Schnell- und Selbsttests, ist geeignet, Infektionsereignisse zu verringern, Infektionsketten zu unterbrechen, größere Ausbruchsgeschehen einzudämmen und damit den Lebensbereich Familie und Bildung sicherer zu machen. Mithilfe dieser Maßnahme kann das Risiko für vollständige Schließungen der Kindertagesbetreuung deutlich reduziert werden.

Die Maßnahme ist auch erforderlich, weil weniger einschneidende, dabei aber gleichwirksame Alternativen zur Verhinderung der Ausbreitung der Pandemie bei einem Präsenzbetrieb in der Kindertagesbetreuung aktuell nicht ersichtlich sind. Dies gilt insbesondere für Hygienekonzepte, deren Umsetzung in der Kindertagesbetreuung im hinreichend notwendigen Maße schwerlich möglich erscheint. Insbesondere ist die Einhaltung von Mindestabständen und einer Maskenpflicht aufgrund des Kommunikationsaspekts, der in der Kindertagesbetreuung stets immanent ist, nicht durchführbar. Es ist zudem mit Schwierigkeiten verbunden, Kindern in sehr jungem Alter derartige Maßnahmen und ihren Sinn und Zweck zu vermitteln. Eine Impfpflicht existiert für die betroffenen Altersgruppen bislang nicht. Auch eine Testung auf freiwilliger Basis ist nicht gleichermaßen erfolgsversprechend. Aufgrund der hohen Übertragungswahrscheinlichkeit ist bereits eine nicht getestete Person in einer Kindertagesbetreuung, welche unentdeckt infektiös ist, ausreichend, um das Virus SARS-CoV-2 weiterzuverbreiten.

Die Maßnahme ist auch angemessen und somit verhältnismäßig im engeren Sinne. Der mit dem Testerfordernis verbundene Eingriff ist grundsätzlich als gering zu gewichten. Die Regelung sieht insbesondere die Möglichkeit der Vornahme von Selbsttests zu Hause im gewohnten Umfeld der Kinder sowie auch vor und in der Kindertagesbetreuung vor. Dementsprechend müssen sich die Kinder nicht zwingend einem Test vor Ort unterziehen, der nur von geschultem Personal vorgenommen werden und mit größeren Belastungen verbunden sein kann als der Selbsttest, um die Kindertagesbetreuung betreten zu dürfen. Ferner sind Tests verfügbar, deren Akzeptanz für Kinder bei der Anwendung besonders berücksichtigt wird (so genannte „Lolli-Tests“). Zudem handelt es sich um eine zeitlich befristete Maßnahme.

Gleichzeitig dient das Betretungsverbot ganz erheblich dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung. Unentdeckte Infektionen bergen insbesondere in der Situation der Kindertagesbetreuung das Risiko eines unkontrollierten Ausbruchsgeschehens durch die Verbreitung in mehreren Haushalten gleichzeitig. Den Eingriffen in die Freiheitsrechte der Betroffenen (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und Art. 11 Abs. 1 GG) stehen erhebliche gesundheitliche Gefahren bei der unkontrollierten und nicht mehr nachverfolgbaren weiteren Verbreitung des Virus SARS-CoV-2 gegenüber. Bei der Abwägung überwiegen die Rechtsgüter der körperlichen Unversehrtheit des Einzelnen sowie des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung. Der Staat hat eine Pflicht, sich schützend und fördernd vor diese Rechtsgüter zu stellen. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Anzahl der infizierten Personen in jüngster Zeit ebenso extrem ansteigt wie die Hospitalisierungsinzidenz sowie die Belegungsrate der Intensivbetten. Ein weiterer unkontrollierter und ungebremsster Anstieg der Ansteckungen mit dem Coronavirus ginge sowohl mit erhöhten Sterblichkeitsraten, einer Vielzahl von schwerwiegenden Krankheitsverläufen und einer Überlastung des Gesundheitssystems einher und ist nicht hinnehmbar.

Zugleich wird dem in Art. 11 Abs. 1 der Landesverfassung verankerten Staatsziel der Erziehung Rechnung getragen, indem die Aufrechterhaltung des Betriebs der Kindertagesbetreuung ermöglicht wird. Dies dient auch dem Kindeswohl und den natürlichen Bedürfnissen der Kinder nach sozi-



alem Kontakt und Austausch. Bei einer Vielzahl von Infektionen in der Kindertagesbetreuung, insbesondere auch Infektionen des Personals wären Schließungen unvermeidbar.

Ziffer 4 regelt zudem Ausnahmen, die denen in § 10 Abs. 2 Ziff. 2-5 CoronaVO Schule geregelten Ausnahmen für Grundschulförderklassen, **Schulkindergärten**, Betreuung und Horten an den Schulen entsprechen. Hiernach gilt das Betretungs- und Teilnahmeverbot u.a. nicht für Personen, sofern ihnen eine Testung aufgrund einer Behinderung nicht zugemutet werden kann, was in der Regel durch Vorlage eines ärztlichen Attests glaubhaft zu machen ist, das der Einrichtung vorzulegen ist. Zudem gilt das Betretungsverbot nicht für Personen, die im Sinne von § 4 Abs. 1 CoronaVO immunisiert, d.h. im Rechtssinne geimpft oder genesen sind sowie für das kurzfristige Betreten der Einrichtung zur Wahrnehmung des Personensorgerechts.

Ferner können gemäß **Ziffer 5** darüber hinausgehende Ausnahmen im Einzelfall zugelassen werden. Hiermit wird individuellen Eigenheiten der betroffenen Personen Rechnung getragen, indem für diese ein Betretungs- und Teilnahmeverbot nicht gilt, sofern ihnen eine Testung aus medizinischen oder sonstigen Gründen nicht zugemutet werden kann. Medizinische Gründe sind in der Regel durch Vorlage eines ärztlichen Attests glaubhaft zu machen, das der Einrichtung vorzulegen ist.

Zu Ziffer 6:

Die Laufzeit der Allgemeinverfügung ist zeitlich befristet bis zum 31.1.2022. Die Befristung der Allgemeinverfügung über den 31.12.2021 hinaus dient der verlässlichen Erkennung möglicher Infektionen nach Ende der Weihnachtsferien, da hier erfahrungsgemäß, insbesondere auch durch Reiserückkehrerinnen und Reiserückkehrer, mit vermehrten Infektionen zu rechnen ist.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch beim Landratsamt Zollernalbkreis, Hirschbergstraße 29, 72336 Balingen erhoben werden.

Hinweise

Die Allgemeinverfügung ist nach § 28 Absatz 3 i.V.m. § 16 Absatz 8 IfSG kraft Gesetzes sofort vollziehbar. Widerspruch und Anfechtungsklage haben somit keine aufschiebende Wirkung. Das Verwaltungsgericht Sigmaringen kann gemäß § 80 Absatz 5 VwGO auf Antrag die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage ganz oder teilweise anordnen. Nach § 73 Abs. 1a Nr. 6, Abs. 2 IfSG ist die vorsätzliche oder fahrlässige Zuwiderhandlung einer vollziehbaren Anordnung nach § 28 Abs. 1 Satz 1 oder Satz 2 IfSG ordnungswidrig und kann mit einer Geldbuße bis zu fünfundsatzigtausend Euro geahndet werden.

Balingen, den 29.11.2021

gez.

Günther-Martin Pauli
Landrat