

Rechtmäßigkeit eines Verbots von Angeboten der Jugendarbeit zur Eindämmung der Corona-Pandemie

Gutachten vom 28. Januar 2021 – G 1/21



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

- 1. Angesichts der schwierigen Lage, in der sich junge Menschen aufgrund der Corona-Pandemie und des Lockdowns in vielen Fällen befinden, erscheint die Untersagung wesentlicher Teile der Jugendarbeit nicht verhältnismäßig. Im Hinblick darauf, dass es möglich ist, auf vielfältige Weise präsent- bzw. kontaktlose Angebote zu unterbreiten, ist ein solches Verbot zur Verhinderung der Verbreitung der Pandemie nicht erforderlich.**
- 2. Eine Beschränkung auf präsent- bzw. kontaktlose Angebote der Jugendarbeit erscheint auch bei hohen Infektionszahlen ausreichend, um mögliche Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung durch die Angebote auszuschließen. Sinken die Infektionszahlen, ist auch die Möglichkeit einer Durchführung von aufsuchender Arbeit sowie von Präsenzangeboten mit beschränkter Teilnehmerzahl unter Abstands- und Hygieneauflagen zu prüfen.**
- 3. Zudem ist der Verordnungsgeber bei dem Erlass von Schutzmaßnahmen gehalten, das aus dem Rechtsstaatsgebot gemäß Art. 20 Abs. 3 GG abgeleitete Gebot der Normenbestimmtheit und der Normenklarheit zu beachten. Das bedeutet, dass die Betroffenen imstande sein müssen, die Rechtslage anhand der gesetzlichen Regelung zu erkennen, damit sie ihr Verhalten danach ausrichten können.**

Der Deutsche Verein hat auf Anfrage eines Mitglieds folgendes Gutachten erstellt:

1. Das vorliegende Gutachten befasst sich mit der Frage, inwieweit Angebote der Kinder- und Jugendarbeit gemäß § 11 SGB VIII im Rahmen des Infektionsschutzes von den Ländern unterschiedlich behandelt werden dürfen und ein Teil zur Eindämmung der Corona-Pandemie verboten werden darf. Hintergrund der Anfrage ist eine Regelung des Sozialministeriums Baden-Württemberg,¹ nach der Angebote der Jugendarbeit in Sport, Spiel und Geselligkeit, der internationalen Jugendarbeit und der Kinder- und Jugenderholung gemäß § 11 Abs. 3 Nr. 2, 4 und 5 SGB VIII aufgrund ihres „unterhaltenden Charakters“² nicht gestattet sind, während andere Angebote der Jugendarbeit gemäß § 11 Abs. 3 Nr. 1, 3 und 6 SGB VIII, bei denen laut Verordnungsgeber Bildung und Beratung im Vordergrund³ stehen sowie Angebote der Jugendsozialarbeit aufgrund des Umstands, dass diese „wesentlicher Bestandteil der sozialen Fürsorge“⁴ seien, wenn auch mit Einschränkungen – weitergeführt werden dürfen.⁵

¹ *Verordnung des Sozialministeriums zur Eindämmung von Übertragungen des Virus SARS-CoV-2 (Coronavirus) bei Angeboten der Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit (Corona-Verordnung Angebote Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit – CoronaVO Angebote Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit) vom 1. Dezember 2020, im Internet unter: https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Gesundheitsschutz/201201_SM_CoronaVO_Angebote-Kinder-Jugendsozialarbeit.pdf (Abruf vom 28. Januar 2021).*

² *Vgl. Begründung zur Corona-Verordnung Angebote der Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit, https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Gesundheitsschutz/201201_SM_CoronaVO_Angebote-Kinder-Jugendsozialarbeit_Begruendung.pdf (Abruf vom 28. Januar 2021), S. 4.*

³ *Vgl. Begründung zur Corona-Verordnung Angebote der Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit, S. 4.*

⁴ *Vgl. Begründung zur Corona-Verordnung Angebote der Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit, S. 5.*

⁵ *Vgl. § 1 Abs. 2 bis 4 CoronaVO Angebote Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit.*

Gutachterin:
Dorette Nickel.

2. Der Deutsche Verein erstellt satzungsgemäß Gutachten zu allgemeinen Grundsatzenfragen des Sozialrechts und angrenzender Rechtsgebiete, ohne zur Bearbeitung von Einzelfällen Stellung zu nehmen. Die landesrechtliche Regelung wird lediglich beispielhaft aufgegriffen.

3. Gemäß § 32 Satz 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG) werden die Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Satz 2 der Vorschrift ermächtigt die Landesregierungen zur Subdelegation.⁶ Nach § 32 Satz 3 IfSG können die Grundrechte der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz), der Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 Grundgesetz), der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Grundgesetz), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 Grundgesetz) und des Brief- und Postgeheimnisses (Art. 10 Grundgesetz) durch die Gebote und Verbote eingeschränkt werden.

4. Es besteht kein Zweifel, dass die hohe Zahl der an Covid-19 erkrankten Personen und somit Kranken i.S.d. § 28 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Nr. 4 IfSG für den Erlass entsprechender Gebote und Verbote auf Landesebene ausschlaggebend war. In diesem Fall besteht nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG das Recht und die Pflicht der zuständigen Behörden, die notwendigen Schutzmaßnahmen – insbesondere die in § 28a Abs. 1 IfSG genannten – zu treffen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung der (übertragbaren) Krankheit erforderlich ist. Nach Satz 2 der Vorschrift können unter diesen Voraussetzungen Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränkt oder verboten und Badeanstalten oder in § 33 IfSG genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon geschlossen werden. Gemeinschaftseinrichtungen in diesem Sinne sind Einrichtungen, in denen überwiegend minderjährige Personen betreut werden. Dazu gehören insbesondere Kindertageseinrichtungen und Kinderhorte, die nach § 43 Abs. 1 SGB VIII erlaubnispflichtige Kindertagespflege, Schulen und sonstige Ausbildungseinrichtungen, Heime sowie Ferienlager.

Am 11. November 2020 ist mit § 28a IfSG (rückwirkend) eine Regelung in Kraft getreten,⁷ die besondere Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vorsieht. Absatz 1 der Vorschrift enthält einen nicht abschließenden Katalog von Schutzmaßnahmen, die für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag ergriffen werden können. Am 25. März 2020 stellte der Deutsche Bundestag nach Erlass des § 5 IfSG n.F.⁸ eine epidemische Lage von nationaler Tragweite in Deutschland fest.⁹ Am 28. November 2020 erfolgte die Feststellung des Fortbestehens der epidemischen Lage von nationaler Tragweite.¹⁰ Zu den Schutzmaßnahmen zählen: Ausgangs- oder Kon-

⁶ Das Sozialministerium (Baden-Württemberg) ist gemäß § 16 Abs. 3 Nr. 6 Verordnung der Landesregierung (Baden-Württemberg) über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung – CoronaVO) vom 30. November 2020 zum Erlass der o.g. Verordnung (s. Fußn. 1) ermächtigt worden.

⁷ Vgl. Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020, BGBl. I S. 2397.

⁸ Vgl. Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, BGBl. I S. 587.

⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 154. Sitzung am 25. März 2020, 19169 (C), Tagesordnungspunkt 6a).

¹⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Ergebnis der Abstimmung über Antrag BT-Drucks. 19/24387, im Internet unter: www.bundestag.de/parlament/plenum/abstimmung/abstimmung/?id=699 (Abruf vom 17. Januar 2021).

taktbeschränkungen im privaten sowie im öffentlichen Raum (Nr. 3), Verpflichtung zur Erstellung und Anwendung von Hygienekonzepten für Betriebe, Einrichtungen oder Angebote mit Publikumsverkehr (Nr. 4), Untersagung oder Beschränkung von Freizeitveranstaltungen und ähnlichen Veranstaltungen (Nr. 5), Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von Einrichtungen, die der Freizeitgestaltung zuzurechnen sind (Nr. 6), Untersagung oder Beschränkung von Sportveranstaltungen und der Sportausübung (Nr. 8), Untersagung von oder Erteilung von Auflagen für das Abhalten von Veranstaltungen, Ansammlungen, Aufzügen, Versammlungen sowie religiösen oder weltanschaulichen Zusammenkünften (Nr. 10), Untersagung oder Beschränkung von Reisen, insbesondere touristischer Art (Nr. 11), Untersagung oder Beschränkung des Betretens oder des Besuchs von Einrichtungen des Gesundheits- oder Sozialwesens (Nr. 15), Schließung von Gemeinschaftseinrichtungen im Sinne von § 33, Hochschulen, außerschulischen Einrichtungen der Erwachsenenbildung oder ähnlichen Einrichtungen oder Erteilung von Auflagen für die Fortführung ihres Betriebs (Nr. 16).

Angebote der Jugendarbeit in Sport, Spiel und Geselligkeit, der internationalen Jugendarbeit und der Kinder- und Jugenderholung gemäß § 11 Abs. 3 Nr. 2, 4 und 5 SGB VIII können je nach ihrem Schwerpunkt den Bereichen Freizeit, Sport, Veranstaltungen oder Reise zuzurechnen sein und – soweit es sich um Einrichtungen handelt – Gemeinschaftseinrichtungen i.S.v. § 33 IfSG darstellen, da in den Einrichtungen überwiegend minderjährige Personen betreut werden. Es ist demnach davon auszugehen, dass eine Untersagung von Angeboten der Jugendarbeit, aber auch ihre Beschränkung bzw. Erteilung von Auflagen für die Fortführung des Betriebs von Jugend(freizeit)einrichtungen von dem Katalog der Schutzmaßnahmen erfasst ist.

5. § 28a Abs. 2 IfSG benennt die Schutzmaßnahmen, deren Anordnung nur dann zulässig ist, soweit auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erheblich gefährdet wäre. Das sind die Untersagung von Versammlungen oder Aufzügen im Sinne von Art. 8 des Grundgesetzes und von religiösen oder weltanschaulichen Zusammenkünften nach Absatz 1 Nummer 10 (Nr. 1), die Anordnung einer Ausgangsbeschränkung nach Absatz 1 Nummer 3, nach der das Verlassen des privaten Wohnbereichs nur zu bestimmten Zeiten oder zu bestimmten Zwecken zulässig ist (Nr. 2) und die Untersagung des Betretens oder des Besuchs von Einrichtungen im Sinne von Absatz 1 Nummer 15, wie zum Beispiel Alten- oder Pflegeheimen, Einrichtungen der Behindertenhilfe, Entbindungseinrichtungen oder Krankenhäusern für enge Angehörige von dort behandelten, gepflegten oder betreuten Personen (Nr. 3). Schutzmaßnahmen nach § 28a Abs. 1 Nr. 15 IfSG dürfen zudem nicht zur vollständigen Isolation von einzelnen Personen oder Gruppen führen; ein Mindestmaß an sozialen Kontakten muss gewährleistet bleiben.

Die Aufzählung der Einrichtungen unter Nummer 3 spricht eher dagegen, Einrichtungen der Jugendarbeit den „Einrichtungen des Sozialwesens“ im Sinne von § 28a Abs. 1 Nr. 15 IfSG zuzurechnen. Selbst wenn man davon ausginge, dass Einrichtungen der Jugendarbeit zu diesen Einrichtungen zählten, so würde ihre Schließung nicht zur vollständigen Isolation von einzelnen Personen oder Grup-

pen führen. Zwar ist davon auszugehen, dass das Schließen etwa von Jugendzentren die soziale Isolation von jungen Menschen verstärken kann, allerdings führt es nicht zu einer vollständigen sozialen Isolation wie etwa Besuchsverbote in Pflegeheimen oder Krankenhäusern. Das Schließen von Einrichtungen der Jugendarbeit setzt daher nicht voraus, dass ohne diese die Eindämmung der Verbreitung von COVID-19 erheblich gefährdet wäre.¹¹

6. Nach § 5 Abs. 1 Satz 4 IfSG liegt eine epidemische Lage von nationaler Tragweite vor, wenn eine ernsthafte Gefahr für die öffentliche Gesundheit in der gesamten Bundesrepublik Deutschland besteht, weil die Weltgesundheitsorganisation eine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite ausgerufen hat und die Einschleppung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit in die Bundesrepublik Deutschland droht (Nr. 1) oder eine dynamische Ausbreitung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit über mehrere Länder in der Bundesrepublik Deutschland droht oder stattfindet (Nr. 2). Somit ist schon durch die Voraussetzung in § 28a Abs. 1 IfSG, dass die Schutzmaßnahmen nur für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite verhängt werden dürfen, nahegelegt, dass die Anordnungen zum Schutz von Leben und Gesundheit erfolgen und damit der Gewährleistung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG dienen. Nach der Gesetzesbegründung finden die Maßnahmen, die insbesondere auf eine Reduzierung von Kontakten zielen, ihre Rechtfertigung in dem sehr dynamischen Infektionsgeschehen der Corona-Pandemie mit einem äußerst infektiösen Virus, das insbesondere über Aerosole verbreitet wird.¹²

7. Darüber hinaus bestimmt § 28a Abs. 3 Satz 1 IfSG, dass Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) an dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems auszurichten sind. Maßstab für die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen ist gemäß § 28a Abs. 3 Satz 4 IfSG insbesondere die Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100.000 Einwohnern innerhalb von sieben Tagen.¹³ Es besteht kein Zweifel, dass das Sozialministerium bei Erlass der Corona-Verordnung „Angebote der Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit“ als Ziel den Schutz von Leben und Gesundheit und die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems vor Augen hatte. In der Begründung heißt es dazu: „Nach der Risikobewertung des Robert Koch-Instituts handelt es sich weltweit und in Deutschland auch aktuell um eine sehr dynamische und sehr ernst zu nehmende Situation. Die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland wird nach wie vor insgesamt als hoch, für Risikogruppen als sehr hoch eingeschätzt. Gerade angesichts schwerer und lebensbedrohender Krankheitsverläufe sowie einer möglichen Überforderung des Gesundheitssystems muss es Ziel sein, durch geeignete Maßnahmen, insbesondere die Vermeidung von Kontakten, eine Ausbreitung der Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 soweit wie möglich zeitlich zu verlangsamen und letztlich ganz zu vermei-

¹¹ Vgl. Begründung zur Corona-Verordnung Angebote der Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit, S. 1.

¹² Vgl. BT-Drucks. 19/23944, S. 34.

¹³ Zur Bestimmung der im Gesetz genannten Schwellenwerte werden die in den Landkreisen, Bezirken oder kreisfreien Städten auftretenden Inzidenzen durch das Robert Koch-Institut im Rahmen der laufenden im Internet veröffentlicht unter: corona.rki.de (RKI-Dashboard).

den. Nur so können vor allem auch die vorgenannten besonderen Risikogruppen ausreichend geschützt werden. Unmittelbares Haupt-Regelungsziel der CoronaVO vom 29. November 2020 ist deshalb eine Reduzierung physischer Kontakte in der Bevölkerung um 75 %.“ Auch wenn es nunmehr verschiedene Impfstoffe gegen das Corona-Virus gibt, steht vorerst nur für eine geringe Personenzahl Impfstoff zur Verfügung, sodass aufgrund der anhaltend hohen Infektions- und Todeszahlen sowie der Mutationen des Virus das Ergreifen von Schutzmaßnahmen weiterhin unerlässlich ist.¹⁴ Es wird hier davon ausgegangen, dass die Verhältnismäßigkeit von Kontaktbeschränkungen insoweit gegeben ist, als sich die Maßnahmen an bestimmten Schwellenwerten der Anzahl der Neuinfektionen orientieren.

8. Nach § 28a Abs. 5 IfSG sind Rechtsverordnungen, die nach § 32 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 1 IfSG erlassen werden, mit einer allgemeinen Begründung¹⁵ zu versehen und zeitlich zu befristen. Die Geltungsdauer beträgt grundsätzlich vier Wochen; sie kann verlängert werden. In der Corona-Verordnung BW ist zur Zeit der Erstellung dieses Gutachtens in § 21 Abs. 2 Corona-VO¹⁶ geregelt, dass die Verordnung und die aufgrund der Verordnung erlassenen Verordnungen mit Ablauf des 14. Februar 2021 außer Kraft treten.

8. Gemäß § 28a Abs. 6 Satz 2, 3 IfSG sind bei Entscheidungen über die Schutzmaßnahmen soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit einzubeziehen und zu berücksichtigen, soweit dies mit dem Ziel einer wirksamen Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 vereinbar ist. Einzelne soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche, die für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung sind, können von den Schutzmaßnahmen ausgenommen werden, soweit ihre Einbeziehung zur Verhinderung der Verbreitung der Krankheit nicht zwingend erforderlich ist.

9. Bei der Entscheidung darüber, ob Angebote der Jugendarbeit verboten werden können, ist demnach der Blick darauf zu richten, welche sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen das Verbot auf den Einzelnen und die Allgemeinheit hat.

§ 11 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII sieht vor, dass jungen Menschen die zur Förderung ihrer Entwicklung erforderlichen Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen sind. Die Angebote – so Satz 2 – sollen an den Interessen junger Menschen anknüpfen und von ihnen mitbestimmt und mitgestaltet werden, sie zu Selbstbestimmung befähigen und zu gesellschaftlicher Mitverantwortung und zu sozialem Engagement anregen. Jugendarbeit wird nicht immer von öffentlichen Trägern der Jugendhilfe oder anderen privaten Trägern angeboten. Häufig wird sie auch von Verbänden, Gruppen und Initiativen der Jugendlichen selbst getragen und umfasst für Mitglieder bestimmte Angebote, die offene Jugendarbeit und gemeinwesenorientierte Angebote (vgl. § 11 Abs. 2 SGB VIII).

¹⁴ Vgl. zu der aktuellen Situation <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus> (Abruf: 28. Januar 2021)

¹⁵ Vgl. Begründung zur Corona-Verordnung Angebote der Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit.

¹⁶ Vgl. Verordnung der Landesregierung Baden-Württemberg über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung – CoronaVO) vom 30. November 2020 (in der ab 25. Januar 2021 gültigen Fassung); im Internet unter: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/aktuelle-infos-zu-corona/aktuelle-corona-verordnung-des-landes-baden-wuerttemberg/>

In § 11 Abs. 3 SGB VIII sind die Schwerpunkte der Jugendarbeit genannt: Innerhalb dieser Schwerpunkte macht die Verordnung „Angebote der Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit“ (s.o. 1.) Unterschiede, indem sie Jugendarbeit in Sport, Spiel und Geselligkeit (Nr. 2), internationale Jugendarbeit (Nr. 4) und Kinder- und Jugenderholung (Nr. 5) untersagt, während sie außerschulische Jugendbildung (Nr. 1), arbeitswelt-, schul- und familienbezogene Jugendarbeit (Nr. 3) und Jugendberatung (Nr. 6) – wenn auch in der Regel präsenzlos bzw. mit beschränkter Teilnehmerzahl – zulässt. Zur Begründung dieser Unterscheidung wird angeführt, dass die zuletzt genannten Angebote der Beratung und Bildung zuzuordnen seien, während bei den zuerst genannten Leistungen der unterhaltende Charakter im Vordergrund stehe.¹⁷

10. Es dürfte in vielen Fällen bereits schwer sein, ein Angebot genau einem der genannten Schwerpunkte zuzuordnen. Die mit den Schwerpunkten bezeichneten Bereiche sind in sich nicht abgeschlossen und gegeneinander abzugrenzen. So haben etwa die politische und die kulturelle Jugendbildung einen übergreifenden Charakter, was bedeutet, dass sie in allen Bereichen der Kinder- und Jugendarbeit ihren Niederschlag finden. Es handelt sich zudem um einen offenen Katalog (vgl. Schäfer/Weitzmann 2019, Rdnr. 26), sodass es Angebote geben kann, die sich keinem der Schwerpunkte zuordnen lassen und die somit von der Verordnung nicht erfasst werden. Die Verordnung wird insoweit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Normenbestimmtheit und Normenklarheit nicht gerecht. Zwar macht die Auslegungsbedürftigkeit eine Norm nicht unbestimmt. Das Gebot der Normenbestimmtheit und der Normenklarheit, das aus dem Rechtsstaatsgebot gemäß Art. 20 Abs. 3 GG abgeleitet wird, bedeutet jedoch, dass die Betroffenen imstande sein müssen, die Rechtslage anhand der gesetzlichen Regelung zu erkennen, damit sie ihr Verhalten danach ausrichten können. Die Bestimmtheitsanforderungen dienen auch dazu, die Verwaltung zu binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen.¹⁸

11. Selbst wenn man eine Unterscheidbarkeit der Leistungen annehmen würde, ist der Charakter der Angebote, die das Ministerium nicht gestatten will, mit „Unterhaltung“ nicht hinreichend bestimmt. Wie § 11 Abs. 1 SGB VIII zeigt, dienen alle Angebote der Jugendarbeit der Förderung der Entwicklung der jungen Menschen und sollen zur Selbstbestimmung befähigen und zu gesellschaftlicher Mitverantwortung und zu sozialem Engagement anregen und hinführen. In diesem Sinne sind alle Angebote auch bildend. Bildung in der Jugendarbeit unterscheidet sich von dem Lernen wie in der Schule mit seinen formalisierten Strukturen und Angeboten. Bei den Angeboten der Jugendarbeit geht es im Kern um non-formales und informelles Lernen. Den Bildungsprozessen in der Jugendarbeit liegt ein erweiterter, ganzheitlich angelegter Bildungsbegriff zugrunde, der auf verschiedenen Grunddimensionen basiert und dem gesamten sozialen Zusammenleben entspringt (vgl. Schäfer/Weitzmann 2019, Rdnr. 18). Die Kinder- und Jugenderholung (Nr. 5), die in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, weist einen direkten Bezug zu Gesundheitsförderung und Prävention auf (vgl. Schäfer/Weitzmann 2019, Rdnr. 37) und ist ebenso wenig mit „Unterhaltung“ richtig charakterisiert.

¹⁷ Vgl. Begründung zur Corona-Verordnung Angebote der Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit, S. 4.

¹⁸ Vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Juli 2005, 1 BvR 782/94; OVG Saarland, Beschluss vom 20. Januar 2021, 2 B 7/21.

12. Hinzu kommt, dass Kinder gemäß Art. 31 KRK ein Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemäße aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben haben. Die Vertragsstaaten der KRK haben sich verpflichtet, das Recht des Kindes auf volle Beteiligung am kulturellen und künstlerischen Leben und die Bereitstellung geeigneter und gleicher Möglichkeiten für die kulturelle und künstlerische Betätigung sowie für aktive Erholung und Freizeitbeschäftigung zu fördern. Es besteht demnach nicht nur ein Recht der Kinder auf Bildung gemäß Art. 28 KRK.

Die UN-Kinderrechtskonvention (KRK) steht im Rang einfachen Bundesrechts. Sie dient auch als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes. Ihre Wertungen sind aufzunehmen, soweit dies methodisch vertretbar und mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar ist.¹⁹ Kinder haben ein Recht auf freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG. Bei der Auslegung dieses Grundrechts ist die Wertung von Art. 31 KRK zu berücksichtigen. Das Recht auf Ruhe, Freizeit, Spiel, altersgemäße aktive Erholung sowie freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben ist als Teil des Rechts eines Kindes auf freie Entfaltung der Persönlichkeit zu begreifen. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG spricht den Eltern das Recht und die Pflicht zur Erziehung und Pflege ihrer Kinder im Interesse des Kindeswohls zu. Konkrete Erziehungsziele werden zwar im Grundgesetz nicht benannt, allerdings ist dem Grundgesetz das allgemeine Erziehungsziel der Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu entnehmen (vgl. Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2019, 23). Angebote der Kinder- und Jugendarbeit, gleich welchem Schwerpunkt sie zuzuordnen sind, unterstützen Eltern bei dieser anspruchsvollen Aufgabe. Der Anspruch von Kindern auf Achtung und Schutz ihrer Entwicklung zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten innerhalb der sozialen Gemeinschaft hat Verfassungsrang.²⁰ Der Staat hat ihnen hierfür – unter Berücksichtigung elterlicher Fürsorge – die notwendigen Lebensbedingungen zu sichern (vgl. Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2019, 38). Dem kommt er nicht nur durch formale Bildungsangebote und Beratung nach, sondern auch durch solche Angebote, mit denen junge Menschen ihre Freizeit auf andere Weise sinnvoll gestalten können, wie etwa Sport, Spiel und Erholung.

13. Jugendarbeit ist dabei keineswegs eine „freiwillige Aufgabe“. Schon § 11 Abs. 1 SGB VIII lässt sich entnehmen, dass die erforderlichen Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen sind. Es handelt sich um eine echte Sozialleistung. Die öffentlichen Träger sind verpflichtet, für ein entsprechendes Angebot zu sorgen (vgl. Kunkel/Kepert 2018, Rdnr. 2). Nicht nur die Jugendsozialarbeit, auch die Jugendarbeit ist ein „wesentlicher Bestandteil der sozialen Fürsorge“²¹, bei dem gründlich abgewogen werden muss, ob die Untersagung wesentlicher Bereiche zum Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung und des Gesundheitssystems erforderlich ist.

¹⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Juli 2013, 2 BvR 708/12.

²⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Februar 2021, 1 BvL 1/11.

²¹ Vgl. Begründung zur Corona-Verordnung Angebote der Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit, S. 5.

14. Bei einer Abwägung von Auswirkungen des Verbots der genannten Angebote der Jugendarbeit mit den möglichen Auswirkungen, die eine Wahrnehmung dieser Angebote auf das Infektionsgeschehen haben könnte, ist zu bedenken, dass es sich lediglich um ein vorübergehendes Verbot handelt. Ohne Einschränkungen der Angebote käme es zu Kontakten der jungen Menschen untereinander und mit den Fachkräften bzw. ehrenamtlich Tätigen, die die Angebote betreuen. Eine Ansteckungsgefahr wäre gegeben. Die Schließung von Sport- und Jugendfreizeiteinrichtungen für den Publikumsverkehr, soweit damit Kontakte ausgeschlossen werden sollen, stellt nach hier vertretener Ansicht ein geeignetes und erforderliches Mittel zur Eindämmung der Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 dar.²² Dem Ordnungsgeber kommt bei dem Ergreifen von Schutzmaßnahmen ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu, welcher durch die Notwendigkeit der Maßnahme im Einzelfall begrenzt wird.²³

15. Allerdings erscheint es im Bereich der Jugendarbeit möglich, Infektionen auch dadurch zu verhindern, dass Angebote präsenz- bzw. kontaktlos stattfinden.

Einige Angebote können auf Video, E-Mail oder Telefon umgestellt werden. Zudem können Kisten mit Bastelanleitungen, Kreativideen, Maskennähschnitten etc. zum kontaktlosen Abholen bereitgestellt oder an Zäunen hinterlassen werden. Es kann an bestehende Hilfsangebote vermittelt und virtuelle Hausaufgaben-Hilfe bzw. Online-Lernen eingerichtet werden. Weiter können Video- und Telefonsprechstunden angeboten werden, genauso Video-Spielstunden oder Video-Bastelstunden bis hin zum Sport per Video oder digitale Mädchengruppen (Chat, Austausch etc.) (vgl. Osterbrink 2020, 566, 567). Im Bereich der internationalen Jugendarbeit finden ebenfalls digitale Formate Anwendung, um die Kontakte zu den ausländischen Partnerinnen und Partnern aufrechtzuerhalten und Begegnungen, Trainings und Konferenzen durchzuführen (vgl. IJAB 2020, 2, 4). Die BAG OKJE (Bundesarbeitsgemeinschaft Offene Kinder- und Jugendeinrichtungen) hat eine Informationsplattform erstellt, auf der bereits eine Vielzahl von Beispielen zu der Frage eingestellt wurden, was Offene Kinder- und Jugendarbeit in Corona-Zeiten bei geschlossenen Einrichtungen anbieten kann.²⁴

Zum ersten Lockdown von März bis Mai 2020 gibt es bereits Forschungsergebnisse einer empirischen Befragung von Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg in geschlossenen Zeiten. Dabei wurde festgestellt, dass es einem Großteil der Einrichtungen gelungen ist, den Kontakt zu vielen ihrer Besucherinnen und Besucher zu halten. Es seien vielfach – neben Telefonsprechstunden – digitale Kommunikationswege genutzt worden, aber auch Essenslieferungen, Spielpakete und vieles mehr angeboten worden. Auch aufsuchende Arbeit habe in begrenztem Umfang stattgefunden. Es habe auch Angebote in Präsenz gegeben.²⁵ Die neuen Formate seien zwar nicht von allen jungen Menschen angenommen

22 Vgl. OVG Saarland vom 15. Januar 2012, 2 B 354/20; OVG Sachsen, Beschluss vom 27. November 2020, 3 B 394/20 zum Verbot der Ausübung von Kinder- und Jugendsport; OVG Sachsen, Beschluss vom 8. Dezember 2020, 3 B 377/20: Schließen von Anlagen und Einrichtungen des Sportbetriebs, einschließlich des Vereinsports von Kindern.

23 Vgl. OVG Sachsen, Beschluss vom 7. Januar 2021, 3 B 446/20; OVG Sachsen, Beschluss vom 27. November 2020, 3 B 394/20.

24 Im Internet unter: www.offene-jugendarbeit.net/index.php/okja-in-corona-zeiten/okja-in-coronazeiten (Abruf vom 20. Januar 2021).

25 Diese dürften aufgrund der Verschärfungen der Kontaktregelungen zum jetzigen Zeitpunkt (Januar 2021) zwar in den meisten Fällen nicht stattfinden, können aber Anregungen für den Fall von Lockerungen geben.

worden. Kinder von 10 bis 18 habe man damit häufiger erreicht als Kinder unter 10 Jahren und junge Volljährige. Zudem ließe die Ausstattung mit Handys und dienstlichen Computern bei vielen Einrichtungen noch zu wünschen übrig (vgl. Voigts 2020).

In Rheinland-Pfalz hat das Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gGmbH (ism) in Kooperation mit dem Familienministerium und dem Landesversorgungsamts²⁶ bzw. dem Landesjugendring sowohl einen Statusbericht über (mobile) Jugendarbeit und (aufsuchende) Jugendsozialarbeit als auch über Jugendverbandsarbeit in Rheinland-Pfalz in Zeiten von Corona 2020 veröffentlicht. Zum einen wird dort auf Grundlage einer Befragung ein Überblick geboten, was in den genannten Bereichen in der Corona-Krise angeboten wurde, um dadurch auch Anregungen für die Fachpraxis zu geben. Zum anderen geht es den Verfassern darum, die Bedeutung dieser Bereiche als notwendige öffentliche Daseinsvorsorge für junge Menschen gerade auch in Zeiten von Kontaktbeschränkungen im Rahmen des Infektionsschutzes deutlich hervorzuheben. Auch diese Statusberichte zeigen eine Vielzahl an Möglichkeiten auf, wie in Zeiten der Pandemie – auch bei hohen Infektionszahlen in der Bevölkerung – Jugend(verbands)arbeit stattfinden und einen wichtigen Beitrag für die Gesellschaft leisten kann (vgl. ism2020; ism 2020a).

16. Durch den Lockdown kommt es zum Wegfall von sozialen Strukturen und Unterstützungsmechanismen, insbesondere wenn Schulen und andere Einrichtungen schließen und Kontaktverbote bestehen. Das führt bei jungen Menschen zu Langeweile, bedrückender Grundstimmung und Ängsten (vgl. Osterbrink 2020, 567). Der Kontakt zu Freundinnen und Freunden ist – besonders bei jüngeren Kindern – eingeschränkt, was eine gravierende Veränderung des Lebensalltags darstellt (vgl. Langmeyer et al. 2020, 36, 37). Bewegungsmangel entsteht. Fehlende Medienkompetenz führt zu einem problematischen Medienkonsum. In Familien besteht zum Teil ein erhöhtes Konfliktpotenzial (vgl. Osterbrink 2020, 567). Der gewohnte Tagesablauf entfällt. Sport- und Freizeitangebote sind extrem eingeschränkt. Kindern und vor allem Jugendlichen fehlen die Freiräume jenseits des familialen Wohnumfeldes und der Kontakt zu den Peers (vgl. Langmeyer et al. 2020a, 101). Es treten vermehrt Verhaltensprobleme, emotionale Probleme und Hyperaktivität bei Kindern auf. Neben der Trennung von Freundinnen und Freunden und dem Fehlen des gewohnten (Schul-)Alltags wird der Mangel an Freizeitaktivitäten als besonders belastend empfunden (vgl. Langmeyer et al. 2020a, 104). Eltern, die danach gefragt wurden, was ihnen in der Corona-Krise helfen würde, nannten am häufigsten neben der Wiedereröffnung von Kitas und Schulen Freizeiteinrichtungen und Sportvereine (vgl. BMFSFJ 2020, 9).

Es ist es wichtig, Kindern Bewegungsangebote im öffentlichen Raum zu bieten und alternative und kreative Lösungsansätze zu finden, damit Kinder ihr Recht auf Ruhe, Freizeit, Erholung und kulturelle und künstlerische Aktivitäten wahrnehmen können (vgl. Langmeyer et al. 2020, 106).

17. Angesichts der schwierigen Lage, in der sich junge Menschen aufgrund der Corona-Pandemie und des Lockdowns in vielen Fällen befinden, erscheint die

²⁶ Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz RP, Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung RP.

Untersagung wesentlicher Teile der Jugendarbeit nicht verhältnismäßig. Im Hinblick darauf, dass es möglich ist, auf vielfältige Weise präsenz- bzw. kontaktlose Angebote zu unterbreiten, ist ein solches Verbot zur Verhinderung der Verbreitung der Pandemie nicht erforderlich. Im Bereich der Schutzmaßnahme Schulschließung (vgl. § 28a Abs. 1 Nr. 16 i.V.m. 33 Nr. 3 IfSG) wird als milderer Mittel eine Umstellung auf Distanzunterricht angesehen.²⁷ Vergleichbar damit erscheint auch bezogen auf die durch die Verordnung untersagten Angebote der Jugendarbeit eine Beschränkung auf präsenz- bzw. kontaktlose Angebote bei hohen Infektionszahlen ausreichend, um mögliche Gefahren für Leben und Gesundheit der Bevölkerung durch die Angebote auszuschließen. Sinken die Infektionszahlen, ist auch die Möglichkeit einer Durchführung von aufsuchender Arbeit sowie von Präsenzangeboten mit beschränkter Teilnehmerzahl unter Abstands- und Hygieneauflagen zu prüfen. Sowohl im Interesse der Gesundheit der jungen Menschen als auch der Förderung ihrer Entwicklung sollten auch „unterhaltende“ Angebote der Jugendarbeit in dem Maße bzw. auf die Art und Weise fortgeführt werden, wie es mit einem effektiven Infektionsschutz vereinbar ist.

18. „Kinder- und Jugendpolitik sowie Kinder- und Jugendarbeit müssen ermöglichen, dass junge Menschen sich auch in Krisenzeiten begegnen können. Beziehungsangebote und soziale Räume sind für das Wohlbefinden, die Welterfahrung und die Entwicklung junger Menschen von besonderer Bedeutung. Gleichaltrige müssen sich unter Beachtung der aktuellen Schutzmaßnahmen treffen können.“ (Bundesjugendkuratorium 2020, 2).

Erfordert der Schutz von Leben und Gesundheit sowie die starke Belastung des Gesundheitssystems die Beschränkung oder sogar ein weitgehendes Verbot von Kontakten, so sind Beeinträchtigungen im Bereich der Freizeitgestaltung auch bei Kindern und Jugendlichen hinzunehmen.²⁸ Im Hinblick auf das derzeitige Infektionsgeschehen, bei dem nur in wenigen Fällen Infektionsketten nachzuvollziehen sind und Infektionen nicht nur in einzelnen Hotspots auftreten, ist nicht zu beanstanden, dass der Ordnungsgeber bezweckt, die Pandemie durch eine allgemeine Reduzierung von Kontakten und ein weitgehendes „Herunterfahren“ des öffentlichen Lebens einzudämmen.²⁹ Soweit Jugendarbeit jedoch kontakt- bzw. präsenzlos stattfinden kann, besteht kein nachvollziehbarer Grund für ihr Verbot.

Literatur:

BMFSFJ (2020): Familien in der Corona-Zeit: Herausforderungen, Erfahrungen und Bedarfe, 1. Aufl., 2020; im Internet unter <https://www.bmfsfj.de/blob/163136/fdc725b0379db830cf93e0ff2c5e51b5/familien-in-der-corona-zeit-allensbach-data.pdf> (Abruf 28. Januar 2021).

Bundesjugendkuratorium (bkj) (2020): Zwischenruf, Kinder- und Jugendrechte in der Krise stärken!, 15. Dezember 2020; im Internet unter: <https://www.bundesjugendkuratorium.de/stellungnahmen> (Abruf 28. Januar 2021).

²⁷ Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 22. Januar 2021, 13 B 47/21.NE; VGH München, Beschluss vom 26. November 2020, 20 CE 20.2735.

²⁸ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14. Januar 2021, OVG 11 S 5/21.

²⁹ Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 22. Januar 2021, 13 B 47/21.NE.

Bund-Länder-Arbeitsgruppe (2020): Abschlussbericht „Kinderrechte ins Grundgesetz“ vom 14. Oktober 2019; im Internet unter: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/PM/102519_Abschlussbericht_Kinderrechte.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Abruf 28. Januar 2021)

IJAB (2020); Positionspapier „ Internationalen Jugendaustausch nachhaltig sichern!“ Ein Aufruf an Politik auf allen Ebenen, 16. Dezember 2020; im Internet unter: https://ijab.de/fileadmin/redaktion/PDFs/Stellungnahmen/IJAB-Positionspapier_Internationalen_Jugendaustausch_nachhaltig_sichern_16122020.pdf (Abruf 28. Januar 2021).

Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gGmbH (ism) (2020): Statusbericht (mobile) Jugendarbeit und (aufsuchende) Jugendsozialarbeit in Rheinland-Pfalz in Zeiten von Corona 2020, 2020; im Internet unter: <https://www.ism-mz.de/aktuelles/artikel/article/kja-befragung-rlp.html> (Abruf 28. Januar 2021).

Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gGmbH (ism) (2020a): Statusbericht Jugendverbandsarbeit, in Rheinland-Pfalz in Zeiten von Corona 2020, 2020; im Internet unter: <https://www.ism-mz.de/aktuelles/artikel/article/kja-befragung-rlp.html> (Abruf 25. Januar 2021).

Kunkel, Peter-Christian/Kepert, Jan (2018), in: Kunkel/Kepert/Pattar: Sozialgesetzbuch VIII, 7. Aufl. 2018, § 11 SGB VIII.

Langmeyer, Alexandra/Gughör-Rudan, Angelika/Winklhofer, Ursula/Naab, Thorsten/Urlen, Marc (2020a): Kind sein in Zeiten von Corona, Dezember 2020; im Internet unter: https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/dasdji/news/2020/DJI_Kindsein_Corona_Ergebnisbericht_2020.pdf (Abruf 28. Januar 2021).

Langmeyer, Alexandra/Naab, Thorsten/Winklhofer, Ursula (2020): Freundschaft in der Krise, DJI Impulse 2/2020; im Internet unter: https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bulletin/d_bull_d/bull124_d/DJI_2_20_Web.pdf (Abruf 28. Januar 2021).

Osterbrink, Judith (2020): Offene Kinder- und Jugendarbeit in Pandemiezeiten – systemrelevant?, JAmT 2020, 567.

Schäfer, Klaus/Weitzmann, Gabriele (2019), in: Münder/Meysen/Trenczek: Frankfurter Kommentar SGB VIII, 8. Aufl. 2019, § 11 SGB VIII.

Voigts, Gunda, HAW Hamburg (2020): Gestalten in Krisenzeiten: „Der Lockdown ist kein Knock-Down“, vom 30. Juni 2020; im Internet unter: https://www.haw-hamburg.de/fileadmin/Bilder-zentral/News-Presse-Veranstaltungen/2020/PDF/OKJA_in_Corona-Zeiten__Erste_Forschungsergebnisse_1.07.2020__finale_Fassung.pdf (Abruf 28. Januar 2021).

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit 140 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Hauptgutachterin im Deutschen Verein:

Dorette Nickel

Tel. 030 62980 211

E-Mail nickel@deutscher-verein.de

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de