

22.06.2021

# Pandemische Leitlinien

auf Antrag  
der Fraktion der CDU und  
der Fraktion der FDP

## Pandemische Leitlinien gemäß § 3 Absatz 2 Satz 1 Infektionsschutz- und Befugnisgesetz

### A) Präambel

Am 18. April 2021 haben der Bund und die Länder an die Menschen erinnert, die seit Beginn der Pandemie an den direkten Folgen einer Covid-19-Erkrankung oder zumindest mit dem Virus verstorben sind. Allein in Nordrhein-Westfalen sind über 17.000 Tote zu beklagen. Sie alle hinterlassen Menschen, die ihnen nahe waren und reißen eine schmerzliche Lücke in ihren Familien und Freundeskreisen. Wir alle trauern mit ihnen.

Seit Beginn der Pandemie ist es das Ziel aller politischen Ebenen, Menschenleben zu schützen, die Überforderung des Gesundheitssystems zu vermeiden und bestmöglich durch diese Pandemie zu kommen. Gerade in den Pflege- und Gesundheitsberufen wird Außergewöhnliches geleistet. Wir sind es den dort Beschäftigten schuldig, eine nicht verantwortbare Situation der Überlastung möglichst zu verhindern.

Die grundrechtseinschränkenden Maßnahmen, die ergriffen wurden, waren und sind hart. Das öffentliche und private Leben aller Bürgerinnen und Bürger ist bis heute davon betroffen: Grundrechte wurden teilweise empfindlich eingeschränkt, Bildungschancen verschlechtert und die Berufsausübung erschwert oder teils mit drastischen Folgen unterbunden.

Bislang haben die ergriffenen Maßnahmen dazu geführt, dass Nordrhein-Westfalen vergleichsweise gut durch die Pandemie gekommen ist. Der Prozess des Abwägens zwischen Infektionsschutz auf der einen Seite und Schutz der hierdurch eingeschränkten Grundrechte auf der anderen Seite hat uns dabei geleitet. Bei sinkender Inzidenz sind Freiheitseinschränkungen zurückgenommen worden, bei steigender Inzidenz mussten Maßnahmen verschärft werden. Die Regelungen müssen stets geeignet, erforderlich (d.h. geringst belastend) sowie verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Insbesondere auf den Bildungsweg für Kinder und Jugendliche wirkt sich die Pandemie belastend und benachteiligend aus. Daneben müssen auch die volkswirtschaftlichen Kosten berücksichtigt werden. Jeder Tag, an dem ein Unternehmen schließen muss, ist mit einem Verlust an Arbeitsplätzen und Wertschöpfung verbunden. Es ist selbstverständlich, den Familien und Unternehmen dafür wirkungsvolle Unterstützung zukommen zu lassen. Die daraus resultierenden Ausgaben, stellen unsere öffentlichen Haushalte zweifelsohne vor große Herausforderungen, die im Blick gehalten werden müssen.

Die Pandemischen Leitlinien des Landtags Nordrhein-Westfalen tragen diesem Gedanken Rechnung und formen verbindlich das exekutive Handeln der Landesregierung mit.

## **B) Ausgangslage**

Die Grundvoraussetzung einer parlamentarischen Diskussion und Absicherung der derzeitigen Corona-Schutzpolitik bildet eine intensive und strukturierte Information des Parlaments über die pandemische Lage, abgeleitete Erkenntnisse sowie getroffene und in Aussicht genommene Maßnahmen. Diese Information versetzt das Parlament in die Lage, die Schutzmaßnahmen zu diskutieren, zu bewerten und seinerseits Schlussfolgerungen zu ziehen. Diese Schlussfolgerungen, die den parlamentarischen Willen abbilden, zieht der Landtag, indem er befristet geltende pandemische Leitlinien beschließt.

Bei den pandemischen Leitlinien handelt es sich um parlamentarische Entscheidungen, mit denen der Landtag seiner Verantwortung nachkommt. Die Landesregierung muss diese bei den von ihr zu treffenden Entscheidungen im Rahmen des pandemischen Geschehens beachten. Die Leitlinien können sich auch auf den Fortbestand geltender Regelungen beziehen. Hiermit wird eine Verbindung geschaffen zwischen der operativen Handlungsfähigkeit der Landesregierung und dem Gestaltungswillen des Parlaments.

Am 30. April 2021 hat der Landtag erstmals pandemische Leitlinien beschlossen, die bis zum 30. Juni 2021 befristet sind (vgl. Drs. 17/13582 sowie GV.NRW. 2021 Nr. 36 S. 430). Die erfreulicherweise deutlich verbesserte Lage macht es erforderlich und möglich, diese nunmehr hierauf anzupassen.

## **C) Pandemische Leitlinien**

Der Landtag fasst daher folgende pandemische Leitlinien gemäß § 3 Absatz 2 Satz 1 Infektionsschutz- und Befugnisgesetz vom 25. März 2021 (GV. NRW S. 311 bis 314), die grundsätzlich bis zum 15. September 2021 befristet sind und im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt zu machen sind:

- Neues Wissen und Innovationen müssen gefördert und geschaffen, Erfahrung und Erkenntnisse müssen genutzt werden.

Am 26. Februar 2020 wurde die erste Corona-Infektion in Nordrhein-Westfalen bestätigt. Seit diesem Zeitpunkt hat sich unser aller Alltag fundamental verändert. Die Bürgerinnen und Bürger mussten lernen, mit dem Virus zu leben. Expertinnen und Experten aus den verschiedensten wissenschaftlichen Fachrichtungen haben seitdem zahlreiche Forschungen und Untersuchungen durchgeführt. Diese gewonnenen Erkenntnisse gilt es zu bündeln, auszubauen und so zu nutzen, dass die Pandemie unter Kontrolle gehalten wird und eine Aussicht besteht, sie final zu beenden. Die Entwicklung neuer medizinischer Behandlungsmethoden und Medikamente sind verstärkt zu fördern. Daneben ist auf die Fortentwicklung und Optimierung der vorhandenen Impfstoffe – v.a. auch mit Blick auf Virusmutationen – besonders wert zu legen. Es gilt, aus den vielfältigen positiven aber auch negativen Erfahrungen zu lernen und noch mehr praktische Rückschlüsse auf den Lebensalltag zu ziehen. Zudem ist es erforderlich, das Wissen über das Virus und seine Verbreitung weiter zu vertiefen. Hierzu setzen wir vor allem auf die vielfältige Wissenschaftslandschaft in unserem Bundesland. Damit das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben weiter in normale Bahnen zurückkehren kann, müssen verfügbare technische und digitale Instrumente für die Pandemie-Bekämpfung bestmöglich genutzt werden. Gerade innovative Lösungen werden dazu beitragen, die lückenlose und schnelle Kontaktnachverfolgung zu verbessern und eine Übermittlung von Risikokontaktlisten an die

Gesundheitsbehörden zu erleichtern. Durch die fortschreitende Impfkampagne, wirksame Hygieneschutzkonzepte und den Ausbau der Testkapazitäten ist ein einseitiger Fokus auf die Inzidenzwerte als Entscheidungsgrundlage nicht sachgerecht. Vielmehr wird ein differenzierteres Kriterienbündel nötig sein: Maßgeblich zu berücksichtigen sind hierbei regionale Infektionsherde, die Alters- und Sozialstruktur der Infektionsfälle, die Auslastung der Krankenhäuser, der Reproduktionswert, sowie das Verhältnis von durchgeführten zu positiven Tests. Auch sollte zukünftig die Anzahl schwerer Covid-19-Verläufe verstärkt in den Blick genommen werden. Denn der zunehmende Durchimpfungsgrad wird wahrscheinlich auch zukünftig nicht jede Neuinfektion ausschließen können, aber zumindest die Krankheitsverläufe milder gestalten. Bisher war die Pandemiebekämpfung stark an den Inzidenzwert gekoppelt. Er dient aber eher als zeitlich vorgeschalteter Indikator, um insbesondere eine Überlastung der Intensivstationen zu vermeiden. Um eine umfassendere Ausrichtung der Pandemiebekämpfung zu erreichen, ist ein Mix von Parametern, die u.a. die gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Belastungen einbeziehen, notwendig. Diese zusätzlichen Indikatoren sind zu gewichten und in ein umfassendes und fortlaufendes Risikoanalyse-Modell zu überführen. Außerdem wäre es aus Sicht des Landtags dringend angezeigt, die bisherigen Verbreitungswege und Infektionsketten des Coronavirus noch besser auszuleuchten, sowie die wissenschaftlichen Erkenntnisse bei der Krankheitsbehandlung. Eine breit aufgesetzte Feldstudie, die sich beispielsweise an der sog. „Heinsberg-Studie“ orientiert und auch verstärkt Lebensumstände von Infizierten (bzw. Genesenen) in den Blick nimmt, wäre angemessen.

- Das Impfen ist der entscheidende Schritt heraus aus der Pandemie.

Das Impfen von weiten Teilen der Bevölkerung ist der entscheidende Schritt heraus aus der Pandemie. Die durchschlagende Wirkung kann nicht nur in Nordrhein-Westfalen oder Deutschland, sondern in der ganzen Welt ausgemacht werden. Die Einbindung der Ärzteschaft in die Impfkampagne hat diese noch einmal beschleunigen können. Beim Fortgang der Impfkampagne, die beständig auf ihren Erfolg hin überprüft werden sollte, muss sichergestellt sein, dass das Impfen als solches und nicht die Verfahren und die damit verbundene Bürokratie im Mittelpunkt stehen. Mit sogenannten Impfstoffresten muss pragmatisch umgegangen werden. Entscheidend ist, dass Impfstoff, der leider immer noch ein knappes Gut ist, nicht vernichtet wird. Schon jetzt müssen Vorkehrungen getroffen werden, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit wiederkehrende Auffrischungsimpfungen vonnöten sein dürften. Diese Aufgabe muss dauerhaft in bestehenden, funktionierenden Strukturen – beispielsweise in Analogie zu den Gripeschutzimpfungen – eingebettet werden. Dafür gilt es entsprechend auch Kapazitäten dem Bedarf anzupassen.

- Die Bildungschancen für Kinder und Jugendliche müssen als Lebens- und Zukunftschancen in besonderer Weise gesichert werden.

Die Folgen der Pandemie haben insbesondere Kinder, Jugendliche und ihre Familien getroffen. Bei Kindern und Jugendlichen, die zuhause keine optimalen Bedingungen vorfinden, um erfolgreich am Distanzunterricht teilzunehmen, sind die Bildungs- und Entwicklungschancen gefährdet. In der Folge wird vor der Zunahme von körperlichen und seelischen Erkrankungen unserer Kinder und Jugendlichen durch die Schul- und Kitaschließungen gewarnt. Zudem wird ein Dunkelfeld von körperlicher und seelischer Gewalt an Kindern befürchtet, da Lehrkräfte und Betreuungspersonal in Zeiten des Distanzunterrichts nur eingeschränkte Möglichkeiten haben, Auffälligkeiten bei Kindern und Jugendlichen zu entdecken. Hier ist ein besonderer Fokus aller Beteiligten auf die Aufdeckung solcher Fälle zu legen, um körperliche und seelische Schäden bei Kindern und Jugendlichen schnellstmöglich zu entdecken. Bildungs- und Entwicklungschancen müssen auch in der Pandemie allerhöchste Priorität haben. Das bedeutet, die Vernetzung

zwischen Schule und Jugendhilfe zu gewährleisten und weitere Unterstützungsressourcen zu gewinnen, um Kinder und Jugendliche in den unterschiedlichen Lernsituationen verlässlich begleiten zu können, damit kein Kind aus dem Blick gerät. Vor diesem Hintergrund wird begrüßt, dass Bund und Länder nunmehr Mittel für Aufholprogramme zur Verfügung stellen wollen. Bei der konkreten Ausgestaltung ist darauf zu achten, dass diese lebensnah ausgestaltet werden und möglichst unmittelbar zum Tragen kommen. Dieser Grundsatz ist auch von den Kommunen im Sinne einer gesamtstaatlichen Verantwortung zu beachten und dürfte auch in der Erwartung der Bürgerinnen und Bürger sein. Es hat sich gezeigt, dass die flächendeckende Rückkehr in den Präsenzunterricht folgerichtig gewesen ist, denn klar ist, selbst der beste Distanzunterricht kann den Sozialraum Schule nicht ersetzen. In der jetzigen Phase müssen robuste, aber möglichst niedrigschwellige Schutzmaßnahmen angewendet oder vorbereitet werden, die einer erneuten Aussetzung des Präsenzunterrichts bestmöglich vorbeugen. Entsprechendes gilt für die Aussetzung der Kitabetreuung. Zumal bislang für die Kinder bis 12 Jahre kein Impfstoff zur Verfügung steht, bleibt eine kontinuierliche Testung der Kinder ein unabdingbarer Baustein der Schutzstrategie.

- Die Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger bei der Pandemiebekämpfung muss gestärkt, gefördert und eingebunden werden.

Die Pandemie kann nur erfolgreich bekämpft werden, sofern die Bürgerinnen und Bürger Wachsamkeit, Achtsamkeit, Vorsicht und Rücksichtnahme üben, um Infektionsrisiken zu minimieren. Dies kann nur gelingen, wenn zum einen die staatlichen Regelungen Akzeptanz finden, weil das die Grundvoraussetzung für die Beachtung der Bestimmungen in einem freiheitlichen Rechtsstaat bildet. Zum anderen schafft die eigenverantwortliche Umsicht, Initiative, aber auch Kreativität der Bevölkerung einen wesentlichen Baustein für eine günstige Beeinflussung der Pandemie und zwar vor allem in den Bereichen, die nicht durch staatliche Regeln betroffen sind. Dies gilt beispielsweise für den privaten Bereich, der vor staatlichen Eingriffen in besonderer Weise geschützt ist. Die Pandemie kann nicht allein durch Erlasse, Verordnungen oder Gesetze gestoppt werden, sondern erfordert das aktive und überzeugte Mitwirken der Menschen. Die stark gesunkenen Inzidenzwerte belegen dies. Es ist daher angebracht, dass staatliche Schutzmaßnahmen und Regulatorik zurückgefahren werden und gleichsam das Verantwortungsbewusstsein weiter gestärkt wird.

- Es ist darauf zu achten, dass Gesundheitsschutz mehr bedeutet als die Verhinderung von Covid-19-Erkrankungen.

Auch weiterhin muss der Schwerpunkt der Pandemiebekämpfung dem Schutz besonders vulnerabler Personengruppen und Einrichtungen gelten. Neben den etablierten Hygienegeboten wie den AHA+L-Regeln und technologischer Lösungen haben der weitere Fortschritt der Impfkampagne sowie die flächendeckende Verfügbarkeit von Schnell- und Selbsttests einen erheblichen positiven Effekt auf die Kontrolle der Pandemie und die Infektionsdynamik. Die Schutzimpfungen müssen daher weiterhin nachdrücklich vorangetrieben werden. Die psychischen Belastungen und die Einsamkeit, unter denen in der Folge der Corona-Krise viele Menschen verstärkt leiden, müssen bei den zu treffenden Entscheidungen im Rahmen des pandemischen Geschehens Beachtung finden. Die Zunahme von Anrufen bei Telefonseelsorge und Sorgentelefonen und die gestiegenen Anfragen nach Psychotherapie zeigen: Die pandemiebedingte Isolation und die Kontaktbeschränkungen haben Auswirkungen auf die Gesundheit der Menschen, die sich nicht in den Inzidenzwerten oder im Reproduktionswert widerspiegeln. In pandemischen Zeiten muss zudem bedauerlicherweise auch eine Zunahme von häuslicher Gewalt festgestellt werden. Opfer sind vielfach Frauen und Kinder, die

pandemiebedingt von den bekannten und sich bewährten Hilfestrukturen abgeschnitten sind. Unter Wahrung des Infektionsschutzes muss die Erreichbarkeit von Schutz- und Hilfsangeboten gewährleistet sein. Angebote des Gewaltschutzes, aber auch der Unterstützung in Krisenlagen sollen möglichst an vielen öffentlich zugänglichen Orten sowie über unterschiedlichste Medienkanäle bekannt gemacht werden. Der Zugang zu Akutschutzeinrichtungen und die Sicherstellung von Beratungsangeboten ist zu gewährleisten.

- Wachsam bleiben und die Sommerzeit zur Vorbereitung nutzen, aber auch die Zeit nach Corona in den Blick nehmen.

Die positiven Entwicklungen bei der Infektionsentwicklung in Nordrhein-Westfalen und Deutschland dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass in Europa und anderen Teilen der Welt das Pandemiegeschehen nach wie vor nicht (gänzlich) unter Kontrolle gebracht werden konnte. Vor allem Virusmutationen könnten die bisher erzielten Erfolge in der Pandemiebekämpfung schmälern oder in Frage stellen. Es gilt daher auf allen Ebenen wachsam zu bleiben und die derzeitige Lage zu nutzen, sich bestmöglich vorzubereiten auf eine etwaige Rückkehr höherer Fallzahlen im Herbst. So müssen vor allem die Impfungen weiter konsequent vorangetrieben werden. Schließlich sollten vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus dem Vorjahr Reiserückkehrer - sofern das Ziel der Reise dies rechtfertigt - in den Blick genommen werden. Parallel gilt es die Bemühungen, die vor allem im privatwirtschaftlichen Sektor angestrengt werden, bei der etwaigen Impfstoffanpassung und beim Aufbau von Strukturen zur Impfstoffherstellung bestmöglich zu unterstützen. Auch müssen insbesondere die Anstrengungen bei der Digitalisierung des Bildungsbereichs fortgesetzt werden und die Schutzmaßnahmen im Kita-, Schul- und Hochschulbereich zu sichern. Der wieder erreichte Regelbetrieb sollte auch bei einem erneuten Aufflammen des Infektionsgeschehens so lange wie möglich aufrechterhalten werden. Auch das flächendeckende Testangebot, das in kürzester Zeit in Nordrhein-Westfalen geschaffen wurde, kann auch zukünftig seinen Beitrag dazu leisten, Infektionen und Infektionsherde rasch aufzudecken und das Dunkelfeld aufzuhellen. Testangebote sollten weiterhin so niedrigschwellig wie möglich ausgestaltet werden. Zudem ist zu prüfen, wie sinnvoll Anreize zum Testen gesetzt werden können. Es erscheint weiter sinnvoll, die Wahrnehmung bestimmter Angebote an ein negatives Testergebnis oder an einen vollständigen Impfschutz zu koppeln. Ziel sollte sein, dass jede Person sich mindestens einmal die Woche testen lässt. Gleichzeitig muss aber auch die Zeit nach Corona in den Blick genommen werden. Nachdem der Schritt vom akuten Krisenmanagement zum souveränen Risikomanagement gegangen wurde, ist nun auch der Punkt gekommen, Antworten und Lösungen zu suchen für die Zeit nach der Krise.

Bodo Löttgen  
Matthias Kerkhoff  
Thorsten Schick  
Peter Preuß  
Marco Schmitz

und Fraktion

Christof Rasche  
Henning Höne  
Susanne Schneider

und Fraktion