

30.04.2021

Neudruck

Beschlussdrucksache

**gemäß § 5 Absatz 2 der Anlage 2 der Geschäftsordnung
des Landtags Nordrhein-Westfalen**

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat in der 127. Sitzung am 30. April 2021 die

**Pandemische Leitlinien gemäß § 3 Absatz 2 Satz 1 Infektionsschutz- und Befugnis-
gesetz**

Entwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP
Drucksache 17/13540

nach Annahme des Änderungsantrags

der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP
Drucksache 17/13579

in der nachstehenden Fassung angenommen:

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 15.000 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, 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 zukünftig, 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.

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 30. Juni 2021 befristet sind und im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt zu machen sind:

▪ **Neues Wissen muss 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. Für die weitere Pandemie-Bekämpfung gilt es, diese Erkenntnisse weiter zu nutzen und zu bündeln. Die Entwicklung neuer medizinischer Behandlungsmethoden und Medikamente sind verstärkt zu fördern. Daneben ist auf die Optimierung der vorhandenen Impfstoffe 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. Es ist nicht auszuschließen, dass wir noch einige Zeit oder sogar dauerhaft mit dem Virus leben müssen. Vor diesem Hintergrund ist es richtig, in modellhaften Ansätzen in einzelnen, unterschiedlich großen Kommunen und Kreisen, neue Wege zu erproben, wie Öffnungen auf verantwortungsvolle Weise erfolgen können. Bei den anzuwendenden Schutzmaßnahmen müssen auch weitere Aspekte als die Inzidenzwerte Berücksichtigung finden.

Durch die fortschreitende Impfkampagne, wirksame Hygieneschutzkonzepte und dem 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. Bisher ist die Pandemiebekämpfung überwiegend an Inzidenzwert gekoppelt. Er dient als zeitlich vorgehaltener Indikator. Ziel ist dabei, die 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. Die Indikatoren sind zu gewichten und es hat eine umfassende und fortlaufende Risikoanalyse stattzufinden. So ist zu ermitteln, inwieweit sich der Impffortschritt auf die Belegung der Krankenhäuser und Intensivstationen auswirkt bezüglich u.a. der Dauer der Belegung, aber auch insgesamt auf die Schwere der Verläufe. Der Impffortschritt wird eine positive Auswirkung auf das Infektionsgeschehen haben, wenn ein ausreichender Anteil der Bevölkerung eine Zweitimpfung erhalten hat.

Außerdem wäre es aus Sicht des Landtags dringend angezeigt, die Verbreitungswege und Infektionsketten des Coronavirus noch besser auszuleuchten, sowie die wissenschaftliche 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. Da Impfstoffe derzeit noch immer nicht in ausreichenden Mengen zur Verfügung stehen, erscheint für eine sehr begrenzte Zeit das Festhalten an der in der Impfverordnung des Bundes festgelegten Reihenfolge vertretbar. Wenn eine größere Menge an Impfstoff vorhanden ist, sollte die Impfpriorisierung zügig aufgehoben werden. Dieser Zeitpunkt dürfte in Kürze bevorstehen. Daher ist es wichtig, jetzt die Voraussetzungen zu schaffen, dass der Impfstoff zügig verimpft werden kann. Des Weiteren wird die Beteiligung der Hausärzte an der Impfkampagne und die zu erwartende Einbeziehung von Betriebsärzten weiter zu einer deutlichen Beschleunigung beitragen. Es muss insgesamt 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 nicht vernichtet werden darf. Da sich die Zahl der (vollständig) Geimpften stetig erhöhen wird, ist es eine Selbstverständlichkeit, dass dieser Personenkreis die pandemiebedingt eingeschränkten Grundrechte wieder wahrnehmen kann. Zudem müssen vollständig geimpfte Personen mit getesteten und genesenen Personen gleichgestellt werden.

▪ **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 weiter Unterstützungsressourcen zu gewinnen, um Kinder und Jugendliche in den unterschiedlichen Lernsituationen verlässlich begleiten zu können, damit kein Kind aus dem Blick gerät. Zudem müssen die Auswirkungen einer Aussetzung des Präsenzunterrichts auf die Schülerinnen und Schüler intensiv in die Abwägungen einbezogen werden. Denn klar ist, selbst der beste Distanzunterricht kann den Sozialraum Schule nicht ersetzen. Die Aussetzung des Präsenzunterrichts, schulische (Teil-)Distanzkonzepte können nur eines der letzten Mittel sein, um mögliche Infektionsgeschehen einzudämmen. Zuvor müssen schulbezogene und weitere Schutzmaßnahmen ausgeschöpft werden, um das Infektionsgeschehen zu begrenzen. Entsprechendes gilt für die Aussetzung der Kitabetreuung. Sollten Bildungseinrichtungen geschlossen werden müssen, gilt aus Sicht des Landtags aber im Umkehrschluss, dass sie stets am Beginn von Öffnungsszenarien stehen, sofern das Infektionsgeschehen dies zulässt.

- **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 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 Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger kann aber nur erreicht werden, indem die Regelungen transparent, nachvollziehbar und möglichst widerspruchsfrei sind. Unverständliche und widersprüchlich erscheinende Vorgaben führen dazu, dass nach Umgehungsmöglichkeiten gesucht wird und die Akzeptanz für die Maßnahmen schwindet. Daher gilt es, das Verantwortungsbewusstsein weiter zu stärken und die Nachvollziehbarkeit sowie das Vertrauen in die von der Politik getroffenen Schutzmaßnahmen auszubauen.

- **Innovationen müssen stärker gefördert, genutzt und technische Lösungen vermehrt eingebunden werden.**

Damit das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben wieder in normale Bahnen zurückkehren kann, müssen verfügbare technische und digitale Instrumente für die Pandemiebekämpfung bestmöglich genutzt werden. Gerade innovative Lösungen (z.B. Check-in/Check-out-Systeme per Smartphone und Apps etc.) werden dazu beitragen, die lückenlose und schnelle Kontaktnachverfolgung zu verbessern und eine Übermittlung von Risikokontaktlisten an die Gesundheitsbehörden zu erleichtern. Damit kann ein Beitrag zur verbesserten Viruseindämmung geleistet werden, damit Krankenhäuser und die Gesundheitsämter nicht an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen. Je mehr Menschen in unserem Land diese nutzen, umso besser kann die Corona-Pandemie bekämpft und ebenso in der Folge Einschränkungen von Grundrechten zurückgenommen werden. Je schneller Personen mit Kontakt zu einer positiv getesteten Person darüber informiert werden, desto rascher können diese sich in Quarantäne begeben und dadurch eine – mitunter oft unbewusste – Ansteckung weiterer Personen verhindern. Darüber hinaus können diese Instrumente dazu beitragen, dass Unternehmen mit Kundenkontakt (z. B. im Einzelhandel, in der Gastronomie, der Veranstaltungswirtschaft und der Kultur, dem Fitnessbereich, den körpernahen Dienstleistungen) sowie Einrichtungen des öffentlichen Lebens und Behörden mit Publikumsverkehr eine nachhaltige Öffnungsperspektive gegeben werden kann. Die Landesregierung hat in ihrer Coronaschutzverordnung mit der sog. Innovationsklausel einen wichtigen Hebel geschaffen, um technologische Lösungen, zu denen beispielsweise auch Luftfilter gehören können, bei der Pandemie-Bekämpfung einzubinden.

- **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 Kontaktbeschränkungen werden die zunehmende Menge an Impfstoff sowie die Verfügbarkeit von Schnell- und Selbsttests einen erheblichen positiven Effekt auf die weitere Bekämpfung der Pandemie und die Infektionsdynamik haben. Die Schutzimpfungen müssen daher weiterhin nachdrücklich vorangetrieben werden, damit trotz vergleichbarem Infektionsgeschehen die Zahl der schweren und tödlichen Verläufe weiter zurückgeht und damit auch die Belastung des

Gesundheitssysteme deutlich geringer sein wird. Ebenso wird die Verfügbarkeit von Schnelltests zusätzliche Sicherheit bei Kontakten gewährleisten. Damit Testangebote wahrgenommen werden, ist es wichtig, diese in den Alltag zu integrieren, wie etwa am Arbeitsplatz, falls kein Homeoffice möglich ist. 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 Infektionsschutz 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.

▪ **Der hohe Stellenwert von Kultur und Sport für unser Gemeinwesen darf nicht vergessen werden.**

Die Erfahrungen der Pandemie haben deutlich vor Augen geführt, welche Einbußen mit der Schließung von Kultureinrichtungen verbunden sind. Ihnen kommt als Stätte des kulturellen Lebens eine eigenständige Bedeutung zu. Innovative Konzepte können dazu beitragen, gerade in diesem Bereich zu Öffnungen zu gelangen. Gleichfalls eröffnet die sportliche Betätigung, insbesondere im Freien, Möglichkeiten der Freizeitgestaltung und der Gesunderhaltung insbesondere in der Pandemie. Folglich muss es eine stärkere Unterscheidung der Maßnahmen drinnen und draußen geben, das gilt insbesondere auch für Freizeitaktivitäten draußen.

▪ **Die Pandemiebekämpfung muss möglichst lokal und treffsicher erfolgen.**

Das Infektionsgeschehen in Nordrhein-Westfalen hat sich seit dem Frühjahr 2020 sehr dynamisch entwickelt. Teile unseres Bundeslandes entwickelten sich rasch zu Infektions-Hotspots, während andere Kreise erst nach einiger Zeit hohe Fallzahlen meldeten. Zu Beginn der Pandemie war es richtig, die Schutzmaßnahmen auf das gesamte Land zu erstrecken. Die Unsicherheiten, das Unwissen und die Dynamik erforderten ein entschlossenes und einheitliches Handeln. Inzwischen lassen sich regionale Corona-Ausbrüche wesentlich besser lokalisieren und eingrenzen. Durch die fortschreitende Digitalisierung der Gesundheitsämter und ein größeres Angebot von Testmöglichkeiten können lokale Entwicklungen besser begrenzt und eine Ausbreitung über weite Teile des Landes verhindert werden. Die Erkenntnisse und Erfahrungen ermöglichen es, dass in Kreisen mit einem vergleichsweise niedrigen und beherrschbaren Infektionsgeschehen, Beschränkungen zurückgenommen werden. Gleichzeitig muss auch gelten, dass bei einem dynamischen Geschehen in einem Kreis oder über Kreisgrenzen hinweg, eine „Notbremse“ gezogen und vorübergehende Beschränkungen angeordnet werden müssen. Hiermit werden treffsichere lokale Maßnahmen ergriffen.