

Entwurf für einen NRW-Plan für verantwortungsvolle Weiterentwicklung der Pandemiebekämpfung

Aufgabe

Die derzeitigen Maßnahmen der Pandemiebekämpfung sind bis zum 14. Februar 2021 befristet, daher muss sachlich erörtert werden, welche Maßnahmen ab dem 15. Februar 2021 fortgesetzt werden müssen und wo Anpassungen und Veränderungen notwendig sind.

Die pandemische Entwicklung hat immer wieder Wendungen vollzogen, die weder von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern noch den politisch Verantwortlichen präzise vorausgesagt werden konnten. Darum müssen die politischen Entscheidungsträger Maßnahmen immer wieder anpassen und „auf Sicht fahren“. Ein Drehbuch für diese Pandemie gibt es nicht.

Es ist jedoch ebenso notwendig, nicht nur kurzfristig zu handeln, sondern für die weitere Entwicklung Wege aufzuzeigen, wie Grundrechtseingriffe zurückgenommen werden können und mehr gesellschaftliches Leben ermöglicht werden kann. Nur so kann die Akzeptanz der Bevölkerung erhalten bleiben.

Zielsetzung

Bei der Weiterentwicklung der Maßnahmen muss Klarheit über die Zielsetzung bestehen. Zu Beginn der Pandemie wurde über Parteigrenzen hinweg im Konsens das oberste Ziel benannt, eine Überforderung des Gesundheitssystems und hier insbesondere der Intensivmedizin zu vermeiden. Die Einschränkungen von Grundrechten waren und sind allein mit diesem Ziel zu rechtfertigen. Sie dürfen auch keine Blaupause für zukünftiges politisches Handeln werden und bedürfen der permanenten Hinterfragung. Mit diesen Grundrechtseingriffen konnte das Zusammenbrechen der intensivmedizinischen Versorgung verhindert werden.

Im Verlauf der Pandemie wurde zudem verstärkt die besondere Notwendigkeit des Schutzes vulnerabler Gruppen, also von Risikopatienten erkannt und als wichtiges Ziel benannt. Dies ist insbesondere im Bereich der Pflege- und Senioreneinrichtungen nicht ausreichend gelungen. Dieses Ziel muss nun umso intensiver verfolgt werden, jedoch nicht mit weiteren Grundrechtseingriffen, sondern praktischem Schutz.

Derzeitige Lage des Pandemiegeschehens

Das derzeitige Pandemiegeschehen in Deutschland und auch in Nordrhein-Westfalen muss differenziert betrachtet werden. Einerseits sinkt die Zahl der Neuinfektionen und aktiven Fälle stetig. Andererseits bleiben die Infektionszahlen in einigen Hotspots immer noch auf hohem Niveau, in einigen Kreisen gibt es immer noch erhebliche Schwankungen. Zudem wird von Seiten der Wissenschaft gewarnt, dass Mutationsvarianten sich leichter verbreiten und damit einen erneuten Anstieg des Infektionsgeschehens hervorrufen könnten.

Vorhandene Impfstoffe und die massenhafte Nutzung von zertifizierten Schnelltests werden voraussichtlich im Laufe des Jahres ermöglichen, das Infektionsgeschehen so zu reduzieren, dass in weiten Teilen eine Rückkehr zu neuer Normalität möglich erscheint. Die derzeit nicht ausreichenden Kapazitäten beim Impfstoff und logistische Probleme in der Umsetzung und die schleppende Entwicklung der Schnell- und Selbsttestung lassen aber erkennen, dass die pandemische Situation noch mehrere Monate ernst bleibt.

Gesellschaftliche Schäden durch Lockdown-Maßnahmen

Gleichzeitig führen die derzeitigen Lockdown-Maßnahmen zu gesellschaftlichen Schäden, die bei unüberlegter Fortsetzung zu irreparablen Schäden führen werden. Dies gilt insbesondere für Bildung und soziale Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, die von massiven Lern- und Entwicklungsstörungen betroffen sein werden und denen jede weitere Woche ohne geeigneten Unterricht Chancen für ihr Leben nimmt. Fachwissenschaft und soziale Einrichtungen warnen, dass es jeden Tag ohne Schule und Kita zu steigender Kindeswohlgefährdung kommt.

Aber auch viele erwachsene Menschen nehmen großen Schaden, wenn sie dauerhaft ihren Beruf nicht mehr ausüben können und mit ernstzunehmenden Existenzängsten konfrontiert sind. Diese Existenzgefährdung wird verstärkt, da die Wirtschaftshilfen des Bundes überwiegend zu langsam erfolgen. Dabei geht es nicht nur um materielle Schäden. Faktische Berufsverbote durch die Lockdown-Maßnahmen führen zu Identitäts- und Sinnkrisen.

In einem föderalen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland bedarf es in einer Pandemielage einer nationalen Koordination notwendiger Maßnahmen. Daher waren manche der Konferenzen von Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer richtig und

notwendig. Jedoch kann dieses in der Verfassung nicht vorgesehene Gremium weder alleinige Instanz für Grundrechtseingriffe noch detaillierte Maßnahmen in den Ländern und Kommunen bleiben. Sonst nimmt auch die föderale und parlamentarische Kultur in Deutschland Schaden. Die Achsen unseres freiheitlichen Rechtsstaates dürfen nicht verschoben werden. Schon jetzt ist in weiten Teilen der Bevölkerung der Eindruck entstanden, diese Video-Konferenzen hätten gesetzgeberischen Charakter.

Juristische Einordnung der Pandemie-Maßnahmen

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat zwar am 29. Januar 2021 Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur sofortigen Rückkehr zum Präsenzunterricht abgelehnt, das Land jedoch zur permanenten Überprüfung sämtlicher Maßnahmen angemahnt. Wörtlich heißt es:

„Der Verfassungsgerichtshof hat betont, dass der Ordnungsgeber bei Umsetzung der von der Bundeskanzlerin und den Ministerpräsidentinnen und -präsidenten der Länder ohne rechtliche Verbindlichkeit beschlossenen Maßnahmen den konkreten tatsächlichen Verhältnissen im Land Nordrhein-Westfalen hinreichend Rechnung tragen müsse. Hierzu gehörten nicht nur die Feststellung und Bewertung der aktuellen Entwicklung der Pandemie in den maßgeblichen Gebieten und die Auswertung aktueller Erkenntnisse über die Ursachen ihrer weiteren Verbreitung. Die Abwägungsentscheidung des Ordnungsgebers müsse insbesondere auch erkennbar und plausibel vom Prinzip der größtmöglichen Schonung der Grundrechte der von den Freiheits- und Teilhabeeinschränkungen Betroffenen geleitet sein. Unsicherheiten über die Ursachen der Ausbreitung des Coronavirus dürften nicht ohne Weiteres ‚im Zweifel‘ zu Lasten der Freiheits- und Teilhaberechte aufgelöst werden. Die Zumutung konkreter Einschränkungen bedürfe umso mehr der grundrechtssensiblen Rechtfertigung, je unklarer der Beitrag der untersagten Tätigkeit zur Verbreitung des Coronavirus sei und je länger diese Einschränkung dauere.“

Konsequenzen für die weiteren Maßnahmen in NRW

Nordrhein-Westfalen muss sich auch weiterhin bei übergeordneten Fragen mit dem Bund und anderen Ländern abstimmen. Es muss aber auch in eigener Verantwortung Entscheidungen treffen, die sich von anderen Bundesländern unterscheiden können.

Die bisherigen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung sind bis zum 14. Februar 2021 befristet. Eine schlichte Verlängerung der Maßnahmen erscheint ebenso unangemessen wie eine weitgehende Aufhebung. Vielmehr muss abgewogen werden, ob der gesellschaftliche Schaden, den eine jeweilige Maßnahme verursacht, gegenüber dem Nutzen bei der Pandemiebekämpfung in einem vertretbaren Verhältnis steht.

Kriterien für ein verantwortungsvolles Öffnen und Risikomanagement

Die Entwicklung in verschiedenen europäischen Ländern hat gezeigt, dass unüberlegte Öffnungen nach einem harten Lockdown zu sprunghaftem Infektionsgeschehen führen können und damit wenig später einen erneuten harten Lockdown notwendig macht, wie etwa in Irland. Dort wurden Kontaktbeschränkungen erheblich gelockert und gleichzeitig die Pubs geöffnet. Dies hat zu einer Explosion des Infektionsgeschehens geführt. Als Konsequenz aus dieser Erfahrung sollten Öffnungsschritte in aufeinander folgende Phasen aufgebaut werden und dabei zunächst die Kontaktbeschränkung behutsam verändert werden. Auch die Maskenpflicht und die eingeübten Infektionsschutzmaßnahmen (AHA+A+L) werden weiter notwendig sein.

Ob und in welchem Umfang Grundrechtseinschränkungen zur Pandemiebekämpfung eingeführt, verschärft oder zurückgenommen werden, wird im politischen Diskurs derzeit fast ausschließlich an der 7-Tages-Inzidenz festgemacht. Unbestritten gibt dieser Wert einen groben Trend des gesamten Infektionsgeschehens wider und sollte weiterhin ein Indikator für die Gestaltung der Maßnahmen in der Pandemie sein. Es müssen jedoch weitere Indikatoren hinzugezogen werden, um zu einer geeigneten Grundlage für politische Entscheidungen zu kommen.

Da es insbesondere in der Bevölkerungsgruppe der Über-Achtzig-Jährigen zu schweren Verläufen und damit Hospitalisierungen kommt, sollte beispielsweise auch die spezielle Ü-80-Inzidenz als Faktor Berücksichtigung finden.

Zwar kommt es in der Regel bei schweren Verläufen erst nach zwei bis drei Wochen zu einer Intensivstationsbelegung und bildet somit das Infektionsgeschehen erst nachträglich ab. Dennoch muss zur Lagebeurteilung auch die Belegungsentwicklung in den Krankenhäusern und die tatsächlich verfügbaren Plätze in der Intensivmedizin betrachtet werden.

Die 7-Tages-Inzidenz von 50 wurde stets als Ziel damit begründet, dass in diesem Umfang Gesundheitsämter in der Lage seien, alle Fälle nachzuverfolgen. Jedoch sind mit zunehmender Digitalisierung Gesundheitsämter in Nordrhein-Westfalen in der Lage, auch eine höhere Anzahl an Fällen nachzuverfolgen. Daher muss auch der Stand der Digitalisierung, konkret die Kompatibilität mit der Software SORMAS, als Indikator mit in den Blick genommen werden. Hier ist NRW bereits weit fortgeschritten.

Leider ist es der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission nicht gelungen, frühzeitig ausreichend Impfstoff zur Verfügung zu stellen. Auch wenn Impfstoff derzeit noch knapp ist und die Impfkampagne insgesamt nur sehr schleppend vorankommt, kommt in Nordrhein-Westfalen zumindest die Impfung von Hochrisikopatienten und Krankenhauspersonal voran. Für die Betrachtung der pandemischen Entwicklung ist daher auch die Impfquote von Hochrisikopatienten und Krankenhauspersonal ein wichtiges Kriterium.

Zwar sind die rechtlichen Voraussetzungen für die Abgabe von Selbsttests an Privatpersonen nunmehr gegeben. Es fehlt jedoch noch an zertifizierten Testangeboten. Dies muss mit Hochdruck verfolgt werden. Gegebenenfalls müssen zur Beschleunigung der Produktion den Herstellern umfassende Abnahmegarantien gegeben werden. Das qualitative und quantitative Vorhandensein von Selbsttests ist in jedem Fall ein weiteres wesentliches Kriterium.

Sämtliche Kriterien dürfen nicht isoliert, sondern müssen insgesamt betrachtet werden. Die Entscheidung über Veränderungen der Maßnahmen muss als Gesamtschau auf die Kriterien erfolgen. Daher sollte das Landeskabinett wöchentlich die Kriterien überprüfen und insgesamt die Lage bewerten, um dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales eine Empfehlung zu geben, ob eine neue Phase eingetreten ist und das Ministerium als Verordnungsgeber die Maßnahmen anpasst.

Zu einem verantwortungsvollen Risikomanagement gehört, auch auf unerwartete Entwicklungen der Pandemie, etwa durch plötzlich erhöhtes Infektionsgeschehen vorbereitet zu sein. Daher wird eine Corona-Notbremse verabredet, deren Maßnahmenpaket sofort in Kraft gesetzt wird, falls es wider Erwarten zu einem exponentiellen Anstieg der Infektionen kommt. Diese ist bei örtlich eingrenzbarem Geschehen auf den Ausbruchsort beschränkt und findet nur bei landesweitem Ausbruch generelle Anwendung.

Fortentwicklung der Pandemiemaßnahmen in fünf Phasen

Die Indikatoren zur Bestimmung der entsprechenden Phasen und den damit verbundenen Maßnahmen dienen einer Orientierung. Sie sollen ausdrücklich nicht als feste Kennziffern verstanden werden, die einen Automatismus auslösen. Die Beschränkung von Grundrechten kann und darf niemals allein auf Kennziffern beruhen, sondern bedarf einer bewussten und abwägenden politischen Entscheidung. Dennoch bieten die Indikatoren wesentliche Anhaltspunkte für diese politische Entscheidung.

Phase 1: Leicht abnehmendes Infektionsgeschehen auf derzeitigem Niveau

(Indikatoren: landesweite 7-Tages-Inzidenz ca. 100-75, Ü-80-Inzidenz ca. 200-150, steigende Zahl freier Plätze auf Intensivstationen, sinkende Zahl von COVID 19-Hospitalisierungen, Impfung von Pflegeheimen ist teilweise abgeschlossen, erweiterte Kontaktnachverfolgung durch fortschreitende Digitalisierung der Gesundheitsämter)

Veränderungen u.a.:

- Präsenz- und/oder Wechselunterricht, vorrangig für Grundschulen und Abschlussklassen
- Öffnung Außensport für Kinder
- Öffnung Friseure bei fester Terminvergabe

Phase 2: Kontinuierlich fallendes Infektionsgeschehen

(Indikatoren: landesweite 7-Tagesinzidenz ca. 75-50, Ü-80-Inzidenz ca. 150-100, dauerhaft ausreichende freie Plätze auf Intensivstationen, weiterhin sinkende Zahl von COVID-Hospitalisierungen, umfassende Kontaktverfolgung durch Digitalisierung der Gesundheitsämter ist weitgehend abgeschlossen, Impfung der Pflegeheime ist weitgehend abgeschlossen)

Veränderungen u.a.

- Kontaktbeschränkung auf zwei Haushalte
- Eingeschränkter Regelbetrieb in Kitas
- Angepasster Schulbetrieb (weitere Präsenzanteile für Schülerinnen und Schüler)
- Präsenzprüfungen an Universitäten

- Öffnung Handel (unter strengen Hygieneauflagen, u.a. Quadratmeterbegrenzung/Kunde)
- Öffnung Außengastronomie
- Öffnung Tierparks etc.
- Öffnung Hallensport und Außensport für 2 Personen
- Öffnung körpernaher Dienstleistungen unter Hygieneauflagen

Phase 3: Deutlich fallendes Infektionsgeschehen

(Indikatoren: landesweite 7-Tagesinzidenz ca. 50-25, Ü-80-Inzidenz ca. 100-50, dauerhaft ausreichende freie Plätze auf Intensivstationen, weiterhin sinkende Zahl von COVID-Hospitalisierungen, umfassende Kontaktverfolgung durch Digitalisierung der Gesundheitsämter ist sichergestellt, Impfung der Pflegeheime ist abgeschlossen, Ausreichende Kapazitäten von zertifizierten Selbsttests für Beschäftigte von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen vorhanden)

Veränderungen u.a.

- Regelbetrieb unter Pandemiebedingung in Kitas (Stundenreduzierung nur noch kitascharf nach Personalsituation)
- Angepasster Schulbetrieb (Präsenzunterricht für alle Jahrgänge)
- Eingeschränkter Regelbetrieb an Hochschulen
- Eingeschränkte Jugendarbeit
- Öffnung von Musikschulen für Einzelunterricht unter Hygieneauflagen
- Öffnung von Theatern, Kinos etc. mit begrenzter Besucherzahl
- Öffnung Museen, Galerien etc. unter Hygieneauflagen mit begrenzter Besucherzahl
- Öffnung von Bibliotheken unter Hygieneauflagen mit begrenzter Besucherzahl
- Öffnung Amateur-Sport (ohne Kontaktsport) mit begrenzter Personenzahl
- Öffnung von Speisegastronomie/Kantinen unter Hygieneauflagen
- Öffnung von Hotels unter Hygieneauflagen
- Öffnung Fahrschulen unter strengen Hygieneauflagen im Auto
- Hochzeiten und Beerdigungen mit bis zu 50 Personen.

Phase 4: Anhaltend geringes Infektionsgeschehen

(Indikatoren: landesweite 7-Tagesinzidenz ca. 25-10, Ü-80-Inzidenz ca. 50-25, Weitgehender Regelbetrieb in Krankenhäusern, umfassende Kontaktverfolgung durch Digitalisierung der Gesundheitsämter ist sichergestellt, Impfung des Krankenhauspersonals ist abgeschlossen, ausreichende Kapazitäten von zertifizierten Selbsttests für Wohnheime, Pflege, Sammelunterkünfte vorhanden)

Veränderungen u.a.

- Kontaktbeschränkung auf fünf Haushalte und 10 Personen
- Regelbetrieb in Kitas
- Generelle Öffnung für Sport
- Öffnung von Fitnessstudios, Sonnenstudios etc. unter Hygieneauflagen und begrenzter Personenzahl
- Öffnung Schwimmbäder mit begrenzter Besucherzahl
- Aufhebung des nächtlichen Alkoholverkaufsverbots
- Öffnung Freizeitparks/Indoorspielplätze unter Hygieneauflagen und begrenzter Besucherzahl
- Hochzeiten und Beerdigungen mit bis zu 100 Personen

Phase 5: Dauerhaft kontrollierbares Infektionsgeschehen

(Indikatoren: landesweite 7-Tagesinzidenz <10, Ü-80-Inzidenz <20, regulärer Betrieb in Krankenhäusern, vollständige Kontaktverfolgung durch Digitalisierung der Gesundheitsämter ist abgeschlossen, Impfung der Ü80 ist weitgehend abgeschlossen, Impfung weiterer Risikogruppen ist weit fortgeschritten, ausreichende Kapazitäten von zertifizierten Selbsttests für den täglichen Gebrauch sind vorhanden)

Veränderungen u.a.

- Aufhebung der Kontaktbeschränkungen
- Öffnung von Veranstaltungen unter Hygieneauflagen und Selbsttests
- Generelle Öffnung von Kneipen, Bars etc. unter Hygieneauflagen und Selbsttests

Corona-Notbremse

Das Prinzip des Wechsels von „Hammer and Dance“, also der stete Wechsel zwischen Lockdown und Öffnung belastet eine Gesellschaft immens. Andere europäische Länder haben dies noch intensiver erlebt als Deutschland. Dennoch muss für den Fall, dass es Widererwarten zu einem explosiven Anstieg von Infektionszahlen kommt, möglichst schnell und konsequent gehandelt werden.

Wenn weitere Grundrechtseingriffe getätigt werden, müssen sie nicht nur zwingend notwendig sein, sondern zielgenau und begrenzt. Je nachdem, ob es sich in einem solchen Fall um ein örtliches, regionales, oder landesweites Geschehen handelt, sollte auch auf der entsprechenden Ebene gehandelt werden, also zunächst lokal. Dazu sollte eine entsprechende Verordnung vorbereitet sein.

Sie umfasst u.a.:

- Vollständige Schließung von Handel, Gastronomie usw. ohne Ausnahmeregelung
- Feste Einkaufszeiten für Hochrisikopatienten
- Vollständige Schließung (Betretungsverbote) von Schulen, Kindertagespflege und Kitas mit Notbetreuung ausschließlich nur für Kinder, bei denen beide Eltern in der Gesundheitsversorgung tätig sind, sowie bei Kindeswohlgefährdung, an Schulen Distanzunterricht

Die Corona-Notbremse muss nach Brechen des Infektionsanstiegs umgehend im Sinne des Fünf-Phasen-Modells durch mildere Maßnahmen ersetzt werden.

Regionalen Maßnahmen für Hotspots und Niedriginfektionsgebiete

Ergänzend zu den beschriebenen fünf Phasen müssen regionale Unterschiede im Infektionsgeschehen berücksichtigt werden. In Kreisen und kreisfreien Städten, die auf hohem Infektionsniveau verharren, sind geeignete Hot-Spot-Strategien notwendig. Dazu gehört die genaue Analyse, wo die Herde des Infektionsgeschehens liegen, um mit gezielten Maßnahmen das Infektionsgeschehen zu senken. Dabei sollten drastische Mittel wie Ausgangssperren nur bei hohem Infektionsgeschehen angewandt und auf unmittelbar örtliche Infektionsherde begrenzt bleiben (Stadtteile/Dörfer, nicht ganze Kreise) sowie der private Wohnraum generell geschützt bleiben.

Umgekehrt müssen Kreise und kreisfreie Städte, in denen ein besonders niedriges Infektionsgeschehen herrscht, die Möglichkeit haben, im Benehmen mit dem Gesundheitsministerium solche Öffnungsschritte vorzuziehen, die nicht zu Anreizen aus anderen Kreisen führen. Dies können beispielsweise Dienstleistungen mit fester Terminanmeldung sein.