

Vom akuten Krisenmanagement zum souveränen Risikomanagement

a) Ausgangslage

Beim Ausbruch der Corona-Pandemie im Februar dieses Jahres war es das Gebot der Stunde, entschlossen und unmittelbar zu handeln. Dies geschah im Einklang der staatlichen Verantwortungsgemeinschaft von Bund, Ländern und Kommunen. Im Fokus standen zwei Ziele: Menschenleben schützen, Kapazitäten des Gesundheitssystems nicht überfordern! Das Virus mit dem Namen Sars-CoV-2 war neu, damit weitestgehend unbekannt und breitete sich weltweit rasant aus. Es trat von jetzt auf gleich in unser aller Leben und bestimmte die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Debatten und Entscheidungen. Ebenso wie das Virus breiteten sich Furcht und Angst sowie Unsicherheit in unserer Gesellschaft aus. Bilder aus China, Italien oder Spanien, später auch Meldungen aus den USA oder Brasilien führten uns vor Augen, wie groß die Gefahr sein könnte. „Flatten the curve“ und „Wir bleiben zuhause“ waren die Maximen der Stunde. Viele von uns zogen sich über Wochen in weiten Teilen in die eigene Häuslichkeit zurück, um uns selbst, aber auch unsere Mitmenschen zu schützen. Unser aller Lebensalltag wurde in jenen Tagen radikal geändert und auf den Kopf gestellt: Bisher als selbstverständlich geltende Freiheiten waren eingeschränkt, tagtäglich brachen neue Informationen und immer wieder auch Mutmaßungen Bahn, welche Auswirkungen das Virus habe und wie mit ihm umzugehen sei.

Es war richtig und notwendig, dass die Politik in großer parteiübergreifender Geschlossenheit unverzüglich auf diese neue Situation reagierte und umfangreiche Maßnahmen verabschiedete, um das Infektionsgeschehen zu begrenzen. Die FDP-Landtagsfraktion hat sich von Beginn an für eine evidenzbasierte Politik im Umgang mit dem Virus eingesetzt. Erste Grundsätze wurden bereits im April in einem Positionspapier skizziert. Im Gegensatz zu heute, ein Dreivierteljahr nachdem Covid-19 Nordrhein-Westfalen erreichte, gab es im Frühjahr weder gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse noch ausreichende Kapazitäten in unserem Gesundheitswesen. Entsprechend waren diese ersten Maßnahmen geprägt von einem akuten Krisenmodus und dem zwischenzeitlichen Lockdown, gefolgt von einem behutsamen Wiederhochfahren des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens.

Bisher sind Deutschland und Nordrhein-Westfalen verhältnismäßig gut durch die Krise gekommen. Das liegt insbesondere an den Menschen, die sich verantwortungsbewusst und rücksichtsvoll verhalten haben. Ein Alltag mit Corona hat sich langsam eingestellt und wir gewinnen täglich neues Wissen über das Virus und dessen Bekämpfung. Es zeigt sich aber auch, dass bei der Bekämpfung des Virus Ausdauer vonnöten ist. Niemand weiß, in welche Richtung sich das Infektionsgeschehen zukünftig entwickelt. Klar ist jedoch, dass die Fallzahlen in Herbst und Winter wieder stärker steigen.

Doch die Situation heute ist eine andere als noch zum Beginn des Ausbruchs der Pandemie. Unser Gesundheitssystem hat Kapazitäten aufgestockt und viele wichtige Erkenntnisse gesammelt, wie Covid-19 effektiv behandelt werden kann. Die Laborkapazitäten wurden erhöht, so dass deutlich mehr Testungen vorgenommen werden können, die vor allem bei der Aufdeckung und Unterbrechung von Infektionsketten immens wichtig sind. Zudem wurde Personal in Gesundheitsämtern aufgestockt, um die Kontaktnachverfolgung zu gewährleisten. Nicht nur in den Behörden liegt damit eine hohe Datenmenge vor, aus der sich viele Erkenntnisse über Wirksamkeit und Effizienz ableiten lassen.

Wir stecken noch mitten in der Bewältigung der Krise und wir müssen selbstverständlich die aktuellen Hilfsmaßnahmen fortentwickeln und das Infektionsgeschehen sowie die wirtschaftliche Lage im Blick behalten. Alles in allem sind wir heute jedoch sehr viel schlauer als zu Beginn des pandemischen Geschehens. Inzwischen ist auch klar, dass wir noch einige Zeit mit dem Virus werden leben müssen. Wir müssen daher nicht nur ein neues „Normal“ entwickeln, sondern wir müssen jetzt die richtigen Entscheidungen treffen, damit wir für zukünftige Ereignisse bestmöglich aufgestellt sind. Es ist an der Zeit, vom Krisen- in den Gestaltungsmodus zu wechseln. Dazu wollen wir wertvolle Erkenntnisse aus der aktuellen Krise ziehen, bisherige Prozesse hinterfragen und neue Konzepte und positive Entwicklungen, die sich in der Corona-Zeit bewährt haben, verstärken und ausbauen. Daher spricht sich die FDP-Landtagsfraktion NRW dafür aus, vom akuten Krisenmanagement nun schrittweise zu einem souveränen Risikomanagement überzugehen.

b) Parlamentarische Ausgestaltung und Begleitung

Seit dem Ausbruch des Coronavirus wurden intensive Grundrechtseingriffe und Freiheitseinschränkungen seitens unserer föderalen Exekutivorgane angeordnet und vollzogen: Über einen längeren Zeitraum waren beispielsweise Grenzen geschlossen und Reisen wurden unterbunden (Recht auf Fortbewegungsfreiheit), Schülerinnen und Schüler konnten nicht mehr in die Schule, viele Bürgerinnen und Bürger konnten ihre Berufe nicht oder zumindest nicht mehr in bekannter Weise ausüben (Berufs- und Gewerbefreiheit). Um den Schutz der Bevölkerung sicherzustellen, waren diese Einschränkungen zunächst hinzunehmen, denn in Krisenzeiten rückt die Schnelligkeit des Handelns in den Fokus. Die Anfangsphasen von Krisenzeiten sind daher häufig „Zeiten der Exekutive“. Die Regierungen auf Bundes- und Landesebene stützen ihr Handeln dabei vor allem auf Verordnungen, die ohne Beteiligung der Parlamente erlassen werden können. In Nordrhein-Westfalen ist die sogenannte Coronaschutzverordnung damit zum wichtigsten rechtlichen Instrument geworden, um die Pandemie zu bekämpfen.

Um langfristig eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung für die Schutzmaßnahmen zu erhalten, gehören die Debatten und die politische Auseinandersetzung um den besten Weg aber nun – über ein halbes Jahr nach Ausbruch der Pandemie – wieder stärker in die gewählten Volksvertretungen. Die Regierungen können und müssen die operative, oft auch kleinteilige Steuerung der Pandemie übernehmen. Die Parlamente hingegen müssen die große Linie bestimmen und den Rahmen festlegen, in dem sich die Exekutive bewegt.

Des Grundgesetz bestimmt, dass Landtage an den Stellen zu einer gesetzlichen Regelung befugt sind, an denen Landesregierungen auf der Grundlage von Bundesgesetzen oder -verordnungen zum Erlass

eigener Verordnungen ermächtigt werden.¹ Konkret: Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat grundsätzlich das Recht, die Inhalte der NRW-Coronaschutzverordnung selbst zu regeln. Die FDP-Landtagsfraktion NRW will dieses parlamentarische Recht spätestens zur Evaluation des Infektionsschutz- und Befugnisgesetzes NRW (sog. „Pandemiegesetz“) nutzen.² Die Coronaschutzverordnung soll dabei nicht vollständig durch ein Gesetz ersetzt werden. Vielmehr soll ein landesgesetzlicher Handlungsrahmen für die Coronaschutzverordnung gebildet werden. Die nach § 32 Infektionsschutzgesetz (IfSG) von Landesregierung oder Landesgesetzgebern zu erlassenden „entsprechenden Gebote und Verbote“ sind in diesem Handlungsrahmen genauer zu definieren.

Dieser Rahmen schafft durch die parlamentarische Debatte Transparenz für die Bevölkerung. Er trägt damit zur Akzeptanz für Schutzmaßnahmen bei. Darüber hinaus schafft er Rechtssicherheit insbesondere für Eingriffe in Grund- und Freiheitsrechte.

c) Leitplanken eines souveränen Risikomanagements

Der gesetzliche Handlungsrahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie kann und darf die operative Verantwortung der Exekutive nicht ersetzen. Er regelt die Bekämpfung der Pandemie auf abstrakter Ebene und zeigt der Exekutive notwendige Grenzen auf. Von besonderer Bedeutung sind für die FDP-Landtagsfraktion NRW folgende Aspekte.

➔ Eingriffe in Grund- und Freiheitsrechte brauchen eine gesetzliche Grundlage

Der Staat hat sich – gerade zu Beginn des pandemischen Geschehens – als gleichermaßen handlungsfähig und auch mächtig erwiesen. Eingriffe in Grund- und Freiheitsrechte waren und sind notwendig, um Infektionsketten zu durchbrechen. Die Entscheidung über so schwerwiegende Eingriffe muss zukünftig aber auf der Grundlage von parlamentarischen Entscheidungen der Ebene geschehen, die den Verordnungsgeber kontrolliert: dem Landtag. Darüber hinaus braucht es eine gesetzliche Grundlage für die Fälle, in denen Schutzmaßnahmen im Widerspruch zu Gesetzen aus anderen Fachbereichen stehen (z.B. Schulpflicht).

➔ Grundrechte und Freiheiten mit Parlamentsvorbehalten schützen

Die regelmäßige Information des Landtags über die aktuelle pandemische Lage sowie die automatisierte Übermittlung von neuen Verordnungen erfolgt laufend, zum Teil jedoch auf freiwilliger Basis. Für einen effektiven Grundrechtsschutz und für die Akzeptanz bestimmter Maßnahmen in der Bevölkerung ist es jedoch erforderlich, dass der Gesetzgeber über Maßnahmen nicht nur informiert wird, sondern dass dem Gesetzgeber im Rahmen der parlamentarischen Debatte und Abstimmung die letzte Entscheidung über eingriffsintensive Maßnahmen obliegt. Deswegen wollen wir prüfen, inwiefern Parlamentsvorbehalte bei einzelnen Schutzmaßnahmen notwendig und sinnvoll sind.

¹ Art. 80 (4) Grundgesetz: „Soweit durch Bundesgesetz oder auf Grund von Bundesgesetzen Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, sind die Länder zu einer Regelung auch durch Gesetz befugt.“

² Das Infektionsschutz- und Befugnisgesetz NRW tritt gemäß § 19 (1) zum 31. März 2021 außer Kraft. Die Landesregierung muss das Gesetz gemäß § 19 (2) zum 31. Dezember 2020 evaluieren.

→ **Abwägungsprozess sicherstellen: Gesundheit ist mehr als Abwesenheit von Corona**

Selten war die gründliche Abwägung unterschiedlichster Interessen wichtiger als bei der Bekämpfung der Pandemie. Zu einem gesunden Leben gehört mehr, als nicht an Covid-19 zu erkranken. Das Treffen von Angehörigen und Freunden, Bildung erhalten, Kultur genießen, eine wirtschaftliche Perspektive entwickeln, usw. – unterschiedlichste Facetten der körperlichen und seelischen Gesundheit müssen miteinander abgewogen, in Einklang gebracht und von der Politik geschützt werden. Diese Abwägung auch öffentlich darzustellen und keine Entscheidung als zwingend darzulegen, ist politisch notwendig, um Akzeptanz für Schutzmaßnahmen zu erhalten. Diese Abwägung betrifft auch den strengen Maßstab der Verhältnismäßigkeit, nachdem Grundrechtseinschränkungen nur zulässig sind, wenn sie angemessen sind mit Blick auf die zu erwartenden Folgen.

→ **Verantwortung jedes Einzelnen sichern**

Die Ausbreitung des Virus lässt sich nicht per Gesetz stoppen. Wir sind angewiesen auf die Unterstützung der Bevölkerung. Alle Menschen in unserem Land können und müssen durch ihr persönliches Verhalten zur Eindämmung der Pandemie beitragen. Nach unserem Menschenbild ist es Erfolg versprechender, Menschen zu überzeugen als sie zu maßregeln. Es wird keinem staatlichen Gebilde gelingen, das Verhalten jedes Individuums durch kleinteilige Regelungen vorzugeben und anschließend das regelgerechte Verhalten ebenso kleinteilig zu kontrollieren. Genauso wenig gelingt es, ein kompliziertes Regelwerk mit vielen Einzelregelungen so zu konzipieren, dass die einzelnen Maßnahmen untereinander als fair und konsistent wahrgenommen werden. Mikromanagement führt nur zu Abwehr- und Umgehungsstrategien der Bürgerinnen und Bürger. Wir müssen darum an das Verantwortungsbewusstsein der Menschen appellieren und um Vertrauen für die staatlichen Schutzmaßnahmen werben.

→ **Kontrolle und Vollzug vor neuen Regeln, bestehende Regeln durchforsten**

Es vergeht kaum ein Tag, an dem nicht Vorschläge für neue, strengere Regeln diskutiert werden. Dabei ist festzustellen, dass zahlreiche Regeln nur unzureichend kontrolliert werden. Wir plädieren für einen Fokus auf den Vollzug und die Kontrolle der bestehenden Regeln, soweit sie sich als wirksam und notwendig erwiesen haben. Intensivere Schwerpunktkontrollen, wie es sie nach der Einführung der Maskenpflicht im ÖPNV gegeben hat, wären zum Beispiel rund um „Partymeilen“ in Großstädten besonders effektiv. Dabei gilt es, unsere kommunale Ordnungsdienste mit Polizeikräften zu unterstützen. Die Ordnungsdienste können sich dabei umso effektiver um die wirklichen Risiken kümmern, je weniger Regeln der Coronaschutzverordnung im Detail kontrolliert werden müssen. Das bestehende Regelwerk inklusive eines Katalogs von Einzelregeln für bestimmte Branchen muss stets durchforstet werden. Nicht alles, was sich irgendwie vernünftig anhört, muss deswegen zur landesweiten Vorschrift erhoben werden und damit auch durch den entstehenden Kontrollaufwand Ressourcen binden, die wiederum an anderer Stelle fehlen.

→ **Evidenz statt Bauchgefühl, Wissenschaft statt Politik**

Bei steigenden Zahlen mag das Bauchgefühl anzeigen, die bestehenden Regeln zu verschärfen. In der Pandemie gilt es, diesem politischen Reflex zu widerstehen. Vielmehr erwarten wir, dass als erster Schritt auf die wesentlichen Treiber des Infektionsgeschehens geschaut und eine faktenbasierte Analyse vorgelegt wird. Anhand dieser Datenlage sind dann im zweiten Schritt gezielte Kontrollen gefragt, im dritten Schritt dann möglicherweise verschärfte Regeln. Bestehende Regelungen sind regelmäßig auf ihre Effektivität zu überprüfen, nicht auf ihre politische und mediale Wirkung.

→ **Mut zu lernen**

Im Umgang mit der Pandemie müssen wir alle bereit sein, täglich dazu zu lernen. Daraus folgt, dass politische Entscheidungen vor den Augen der Öffentlichkeit regelmäßig hinterfragt und angepasst werden. Wer sich bei seinen Entscheidungen vom Betrachten der Wirklichkeit leiten lässt, wird damit kaum ein Problem haben. Wer bei der Bekämpfung der Krise auf politische und mediale Effekte setzt, wird damit große Probleme haben.

→ **Einschränkungen bedürfen der Begründung, Lockerungen nicht**

In der Pandemie drohen zentrale Grundsätze unseres Rechtsstaates in Vergessenheit zu geraten. Es wird oftmals der Eindruck erweckt, als seien Schutzmaßnahmen selbsterklärend, Forderungen nach Lockerungen aber begründungsbedürftig. Ein unrühmliches Beispiel ist die Diskreditierung solcher Forderungen als „Öffnungsdiskussionsorgien“ durch die Bundeskanzlerin. Für die Freien Demokraten im Landtag Nordrhein-Westfalen steht fest: Jede Schutzmaßnahme, jede Einschränkung von Grund- und Freiheitsrechten, jeder staatliche Eingriff in den Alltag der Menschen, bedarf einer Begründung. Ist eine solche Begründung nicht mehr vorhanden, muss die Maßnahme entfallen.

→ **Mut zu Innovation**

Im Umgang mit der Pandemie braucht es Mut zu innovativen Lösungen. Zahlreiche Akteure, zum Beispiel in der Veranstaltungsbranche oder der Gastronomie, überzeugen seit Monaten mit intelligenten und innovativen Hygienekonzepten. Auch gibt es vielversprechende Entwicklungen bei Raumluftfiltern, die den Aufenthalt in geschlossenen Räumen ggf. wieder ermöglichen können. Darauf sollten wir aufbauen!

→ **Digitalisierung stärker nutzen**

Die Bekämpfung der Pandemie ist auch eine Organisationsaufgabe für den Staat, die er mithilfe der Digitalisierung lösen muss. Die Corona-WarnApp war ein guter Einstieg. Viele analoge und handschriftliche Listen in Gaststätten, Kirchen und Theatern legen aber beredtes Zeugnis der Art ab, wie in Deutschland der öffentliche Gesundheitsdienst die Nachverfolgbarkeit zu sichern versucht. Der Staat muss sich digitaler und agiler organisieren, um schneller und präziser Infektionsketten nachzuvollziehen und dann erfolgreich unterbrechen zu können.

→ **Lokal und treffsicher statt flächendeckend und einheitlich**

Die Aufregung um den vermeintlichen „Flickenteppich“ der Corona-Regeln geht am Alltag der meisten Menschen in unserem Land vorbei. Der Föderalismus hat auch in der Pandemie seine Stärken und seine Handlungsfähigkeit bewiesen. Das Infektionsgeschehen ist schon innerhalb vieler Bundesländer sehr unterschiedlich. Wer die Pandemie bekämpfen will, muss stets das richtige Werkzeug nutzen. Die Verantwortung liegt bei den Ländern und den Kommunen in guten Händen. Diese Zuständigkeiten garantieren lokale und treffsichere Maßnahmen, die auch zur Akzeptanz der Bevölkerung beitragen.

→ **Pandemie ist komplexer als eine Kennzahl**

Die Corona-Pandemie ist komplex und dynamisch. Der Fokus auf die Zahl der aktuell infizierten Menschen oder die 7-Tage-Inzidenz spiegelt diese Komplexität nicht ausreichend wider. Wir wollen mit der Wissenschaft ein mehrdimensionales Ampelsystem entwickeln, das unter anderem auch Krankheitsverläufe und medizinische Kapazitäten einbezieht.

d) Strategieanpassung im November

Die FDP-Landtagsfraktion ist der Überzeugung, dass der Monat November mit dem durch die Konferenz der Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin (MPK) beschlossenen Teil-Lockdown intensiv dafür genutzt werden muss, einen Strategiewechsel im Umgang mit dem Coronavirus zu erarbeiten. Denn es scheint hinreichend klar, dass wir noch eine längere Zeit mit dem Virus leben müssen. Ein laufender Wechsel von Lockdown und Lockerungen - Hammer and Dance – würde nach Auffassung der FDP-Landtagsfraktion unsere gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebensgrundlagen zerstören. Daher müssen Bund und Länder unter Beteiligung der Parlamente im November eine dauerhafte Strategie erarbeiten, mit der unsere Gesellschaft über einen längeren Zeitraum umgehen kann. Dazu gehört unter anderem der besondere Schutz der Risikogruppen, die massive personelle und digitale Stärkung der Gesundheitsämter, um Kontaktnachverfolgung wieder vollumfänglich zu ermöglichen, eine bundesweit abgestimmte Teststrategie mit massivem Einsatz von Schnelltests und eine Verbesserung der Warn-App. Beschränkungen müssen dann auf Bereiche konzentriert werden, die als relevante Ansteckungsorte evident sind. Die Kontrolle dieser Maßnahmen sollten dann aber auch in aller Konsequenz von den staatlichen Ordnungskräften durchgesetzt werden. Darüber hinaus muss geprüft werden, welche (zusätzlichen) Daten staatlicherseits zur Verfügung gestellt werden können, um Transparenz über die pandemische Lage herzustellen und insbesondere der Forschung wichtiges Material an die Hand zu geben, substantielle Lösungsoptionen zu erarbeiten. In diesem Zusammenhang müssen auch die bisherigen Inzidenzschwellenwerte überprüft und durch ein Ampelsystem ersetzt werden, das weitere Kennzahlen wie z.B. die Auslastung der Intensivbetten oder die Zahl von infizierten und infektiösen Personen – auch unter einer regionalen Perspektive – berücksichtigt. Nur mit einer solchen tragfähigen und für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbaren Strategie wird unsere Gesellschaft diese historische Herausforderung meistern.