

Bericht

Hannover, den 10.01.2022

Sonderausschuss zur Aufarbeitung der bisher gewonnenen Erkenntnisse aus der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und - daraus schlussfolgernd - zur Vorbereitung auf künftige pandemiebedingte Gesundheits- und Wirtschaftskrisen

Aus COVID-19 lernen - Erfahrungen für zukünftige Pandemieplanung nutzen - Sonderausschuss zur Corona-Pandemie einsetzen

Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP - Drs. 18/7360

Beschlussempfehlung des Ältestenrats - Drs. 18/7567

Unterrichtung - Drs. 18/7603

Berichtersteller: Dr. Karl-Ludwig von Danwitz (CDU)

Zu dem ihm durch Beschluss des Landtages in der 85. Sitzung am 6. Oktober 2020 übertragenen Auftrag legt der Sonderausschuss zur Aufarbeitung der bisher gewonnenen Erkenntnisse aus der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und - daraus schlussfolgernd - zur Vorbereitung auf künftige pandemiebedingte Gesundheits- und Wirtschaftskrisen den folgenden Bericht vor.

Dr. Karl-Ludwig von Danwitz
Vorsitzender

A. Einsetzung, Auftrag, Verfahren und Zusammensetzung des Ausschusses

I. Vorgeschichte, Einsetzungsbeschluss und Auftrag

Die Bewältigung der Corona-Pandemie hat sich seit dem Frühjahr 2020 bis heute für alle Gesellschaften, Regierungen und Verwaltungen als globale, lebensbedrohende Gesundheitskrise und Herausforderung höchsten Ausmaßes offenbart. Seit Beginn der Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus-erregers und Feststellung einer „epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ (§ 5 IfSG) durch den Deutschen Bundestag am 25. März 2020 suchen Bund und Länder mit einer Vielzahl von Maßnahmen die Gesundheit der Bevölkerung und medizinische Versorgung, zugleich aber die Funktionalität aller staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen unter Einschluss insbesondere von Schule und Kultur, Handel und Wirtschaft, Sport und zivilgesellschaftlichem Ehrenamt zu sichern. Allgemein wird davon ausgegangen, dass auch nach Bewältigung der aktuellen pandemischen Lage mit neuen Gesundheitskrisen samt potenziell bedrohlichen medizinischen wie sozialen Folgen gerechnet werden muss.

Vor diesem Hintergrund hat der Landtag in seiner 85. Sitzung am 6. Oktober 2020 gemäß § 10 Abs. 2 seiner Geschäftsordnung beschlossen, die bisher aus der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie gewonnenen Erkenntnisse aufzuarbeiten, um daraus Schlussfolgerungen zur Bewältigung zukünftiger pandemiebedingter Gesundheits- und Wirtschaftskrisen - u. a. auch zwecks Fortschreibung eines Landes-Pandemieplans - ziehen zu können (Drs. 18/7603, S. 1). Dabei sollen zugleich Antworten auf die offenen Fragen zum Umgang mit dem neuartigen Virus gefunden und auf diese Weise tragfähige Erkenntnisgrundlagen zum Management künftiger globaler Infektionskrankheiten geschaffen werden. Damit will der Landtag nicht zuletzt auch seiner „Verantwortung für ein kluges, vorsorgendes, Schaden verringernes und Sicherheit gebendes Handeln“ in Zeiten der allgemeinen Unsicherheit und Bedrohung Rechnung tragen (ebd).

II. Aufgabenstellung im Einzelnen

Die dem Sonderausschuss übertragene Aufgabenstellung, die zugleich die Ergebnisse der Enquete-kommission zur „Sicherstellung der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung in Niedersachsen“ einbeziehen soll, findet sich im Einsetzungsbeschluss des Landtages vom 6. Oktober 2020 wie folgt konkretisiert (Drs. 18/7603, Seite 2):

Der Sonderausschuss soll

- a) die Vorsorge- und Bekämpfungsmaßnahmen, die auf den kommunalen Ebenen und der Landesebene zur Eindämmung von COVID-19 getroffen wurden, analysieren,
- b) Schlussfolgerungen erarbeiten, die sich aus den bisherigen Erkenntnissen der aktuellen COVID-19-Pandemie für die zukünftige Pandemieplanung in Niedersachsen ergeben,
- c) präventive Maßnahmen entwickeln, mit denen das Land Niedersachsen einer Pandemie zukünftig begegnen kann; dabei sollen neben Aspekten aus den Bereichen der Gesundheitsversorgung und des Infektionsschutzes auch Maßnahmen im Vordergrund stehen, die geeignet sind, die ökonomischen, sozialen, bildungspolitischen und kulturellen Auswirkungen einer Pandemie und notwendiger Einschränkungen im öffentlichen Leben abzumildern. Des Weiteren ist die Schaffung adäquater Schutz-, Hilfs- und Versorgungsstrukturen sowie die Entwicklung von Steuerungs- und Kommunikationsinstrumenten in den Blick zu nehmen, um ein koordiniertes schrittweises Herunterfahren des öffentlichen Lebens im Krisenfall zu ermöglichen und die gesellschaftliche Akzeptanz von Einschränkungen zu erhöhen,
- d) für eine Pandemiebewältigung geeignete Kommunikations-, Entscheidungs- und Partizipationswege entwickeln, insbesondere im Hinblick auf die örtlichen Träger des öffentlichen Gesundheitsdienstes,
- e) den aktuellen Forschungsstand der Wissenschaften begleitend zur Kenntnis nehmen und in die Überlegungen einbeziehen,

- f) die Erfahrungen aus der aktuellen Krisenbewältigung und die Schlussfolgerungen für eine geeignete Vorsorge im Rahmen eines landesweiten Gesamtkonzepts zur Pandemiebekämpfung dokumentieren, notwendige gesetzliche Anpassungen aufzeigen und politische Schritte zur Umsetzung einleiten,
- g) Schlussfolgerungen erarbeiten, wie in derartigen Krisensituationen parlamentarische Arbeit und Beteiligung von Abgeordneten organisiert werden kann.

III. Zusammensetzung und Verfahren

Der Einsetzungsbeschluss des Landtages sieht vor, dass sich der Sonderausschuss aus 14 Mitgliedern zusammensetzt. Die Fraktionen haben nach dem bestehenden Verteilungsschlüssel die Mitglieder wie folgt benannt:

- von der Fraktion der SPD:
 - Abg. Markus Brinkmann
 - Abg. Jörn Domeier
 - Abg. Deniz Kurku
 - Abg. Oliver Lottke
 - Abg. Wiard Siebels
 - Abg. Dr. Thela Wernstedt

- von der Fraktion der CDU:
 - Abg. Dr. Karl-Ludwig von Danwitz
 - Abg. Christian Fühner
 - Abg. Gerda Hövel
 - Abg. Sebastian Lechner
 - Abg. Volker Meyer (ab 17.11.2021)
 - Abg. Jens Nacke
 - Abg. Kai Seefried (bis 08.11.2021)

- von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:
 - Abg. Helge Limburg (bis 12.10.2021)
 - Abg. Julia Willie Hamburg (ab 13.10.2021)

- von der Fraktion der FDP:
 - Abg. Christian Grascha.

Als stellvertretende Mitglieder des Sonderausschusses wurden benannt:

- von der Fraktion der SPD:
 - Abg. Rüdiger Kauroff
 - Abg. Johanne Modder
 - Abg. Dr. Christos Pantazis (bis 08.11.2021)
 - Abg. Ulf Prange
 - Abg. Uwe Schwarz
 - Abg. Petra Tiemann

- von der Fraktion der CDU: Abg. Martin Bäumer
Abg. Christoph Eilers
Abg. Jörg Hillmer
Abg. Burkhard Jasper
Abg. Volker Meyer (bis 16.11.2021)
Abg. Gudrun Pieper

- von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Abg. Julia Willie Hamburg (bis 12.10.2021)
Abg. Meta Janssen-Kucz (ab 13.10.2021)

- von der Fraktion der FDP: Abg. Dr. Stefan Birkner.

Der Sonderausschuss hat sich am 2. November 2020 konstituiert. Die Fraktionen verständigten sich darauf, dass der Vorsitz durch die CDU-Fraktion wahrgenommen werden soll. In der Folge wurde der Präsidentin nach § 11 Abs. 3 GO LT der Abgeordnete Kai Seefried als Vorsitzender benannt. Mit dessen Ausscheiden aus dem Landtag wurde seitens der CDU-Fraktion der Abgeordnete Dr. Karl-Ludwig von Danwitz zum Vorsitzenden bestimmt. Als stellvertretende Vorsitzende benannte die SPD-Fraktion für den gesamten Sitzungszeitraum die Abgeordnete Dr. Thela Wernstedt.

Der Ausschuss kam des Weiteren überein, die überantwortete Themenstellung nach Maßgabe der im Einzelnen betroffenen sozialen Bereiche zu unterteilen und in insgesamt fünf Themenblöcken zu untersuchen, und zwar nach folgender (aus organisatorischen Gründen gegenüber der ursprünglichen Reihung teilweise veränderter) Kategorisierung:

Themenblock 1: Parlamentarische Arbeit in Zeiten einer Pandemie,

Themenblock 2: Stand der Forschung über die Verbreitung und Übertragung; Konsequenzen für das öffentliche und das private Leben,

Themenblock 3: Bildung, Schule, Familien, Kultur, Ehrenamt und Sport in Zeiten einer Pandemie,

Themenblock 4: Öffentlicher Gesundheitsdienst; kommunale Umsetzung; Krankenhäuser; Auswirkungen auf die Senioren-/Pflegeheime in Zeiten einer Pandemie; Pandemie-Plan des Landes,

Themenblock 5: Wirtschaft in Zeiten einer Pandemie.

Diese Themenblöcke wurden in insgesamt 14 Sitzungen im Einzelnen durch öffentliche Anhörung eingeladener Expertinnen und Experten vertieft. Die angehörten Personen und der zeitliche Verlauf der Anhörungen sind dem **Anhang** zu entnehmen. Es bestand für die Expertinnen und Experten wie für die Ausschussmitglieder die Möglichkeit, aus Gründen des Infektionsschutzes auch online unter Einsatz einer Videokonferenztechnik teilzunehmen. Ergänzend konnten die Sachverständigen auch schriftliche Stellungnahmen einreichen. Jedem Themenblock, ausgenommen Themenblock 1, ging eine Unterrichtung durch die Landesregierung voraus. Nach Abschluss der jeweiligen Anhörungen zogen die Fraktionen zu jedem Themenblock ihre Schlussfolgerungen.

Zur Unterstützung der Arbeit des Sonderausschusses wurden Prof. Dr. Gunnar Duttge vom Zentrum für Medizinrecht an der Universität Göttingen und sein Mitarbeiter Dr. Roman Lammers mit der wissenschaftlichen Begleitung des Ausschusses (erstmalig zur 4. Sitzung am 18. Januar 2021) sowie mit der Vorbereitung dieses Berichts beauftragt. Ergänzend erleichterten sie die Schlussfolgerungen der Fraktionen durch - je Themenblock - Textzusammenstellungen mit den zentralen Erkenntnissen und Aussagen aus den Anhörungen sowie im Anschluss durch Erstellung von Synopsen mit vergleichender Darstellung der Fazite in ihren jeweiligen Gemeinsamkeiten und Unterschieden.

B. Wesentliche Ergebnisse der Anhörungen und Schlussfolgerungen des Ausschusses

I. Themenblock 1: „Parlamentarische Arbeit in Zeiten der Pandemie“

1. Zentrale Fragen

Im demokratischen Verfassungsstaat ist die Wahrnehmung der Staatsaufgaben zwischen den drei Staatsgewalten geteilt (Artikel 20 Abs. 3 GG, Artikel 2 Abs. 2 Nds. Verfassung). Die notwendige demokratische Legitimation jedweder Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt macht das Parlament (Bundestag, Landtage) zum primären Organ gesellschaftlicher Steuerung, weil es die Pluralität der „Volkes Stimme(n)“ nach Maßgabe von Wahlen unmittelbar repräsentiert und daher seine freiheitsbegrenzende Normsetzung zum Wohle der res publica am Ende eines öffentlichen Willensbildungsprozesses die größtmögliche Legitimität für sich in Anspruch nehmen kann. In einer parlamentarischen Demokratie ist daher primär das gewählte Parlament zur Entscheidung „aller wesentlichen, insbesondere für die Grundrechtsverwirklichung wesentlichen“ Angelegenheiten berufen (Vorbehalt des Gesetzes, BVerfG in st. Rspr., etwa BVerfGE 47, 46, 78 f.; 58, 257, 268 f.; 80, 124, 132, 147, 243, 309 f. u. a. m.).

Zugleich verbietet sich jedoch eine Monopolisierung zugunsten des Parlaments selbst im Bereich des normgebenden Staatshandelns, nicht zuletzt um der notwendigen Effizienz hoheitlicher Aufgabenerfüllung wegen: Vielmehr ermöglicht Artikel 80 Abs. 1 GG in Verfolgung der Leitidee einer „funktionsgerechten Organstruktur“ die Delegation der Regulierungsaufgabe an die (Bundes- oder jeweilige Landes-)Regierung mit Blick auf die dort mutmaßlich größeren Handlungskapazitäten. Das liegt vor allem bei besonderer Eilbedürftigkeit hoheitlicher Entscheidungen in Reaktion auf ein dynamisches Geschehen nahe („Stunde der Exekutive“). Auch dann verbietet sich aber ausweislich Artikel 80 Abs. 1 S. 2 GG eine vollständige „parlamentarische Selbstentäußerung“. Zudem kann, wenn die Delegation zugunsten der Landesregierungen erfolgt (wie es mit § 32 i. V. m. §§ 28, 28 a des Infektionsschutzgesetzes [IfSG] der Fall ist), auf die delegierte Regulierungsaufgabe nach Artikel 80 Abs. 4 GG auch der jeweilige Landesgesetzgeber zugreifen. Geschieht dies nicht, gilt für Niedersachsen weiterhin nach Artikel 25 Abs. 1 Nds. Verfassung eine „frühzeitige und vollständige“ Unterrichtungspflicht der Landesregierung bei der „Vorbereitung von Verordnungen“, soweit „Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung“ betreffend. Hierzu zählen, wie der Niedersächsische Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 09.03.2021 (StGH 3/20 - NVwZ-RR 2021, 601 ff.) festgestellt hat, u. a. auch die zur Bekämpfung der Corona-Pandemie erlassenen Verordnungen, die „weitreichende gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen haben, von erheblicher Grundrechtsrelevanz sind, Entschädigungsansprüche gegen das Land auslösen könnten, in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert werden und starke Beachtung finden“.

Der Sonderausschuss hat ausweislich des Landtagsbeschlusses zu seiner Einsetzung (Drs. 18/7603) u. a. „Schlussfolgerungen zu erarbeiten, wie in derartigen Krisensituationen parlamentarische Arbeit und Beteiligung von Abgeordneten organisiert werden kann“. Diese Aufgabenstellung ist eine zweifache: Zum einen betrifft sie die Frage nach Art und Umfang der Beteiligung des Landtages im Verhältnis zur Landesregierung im Kontext des Verordnungserlasses; einen besonderen Aspekt bildet dabei die verfassungsrechtliche Einschätzung einer eventuellen Subdelegation durch Landesgesetz an die Landesregierung vor dem Hintergrund des Gesetzentwurfs der FDP-Fraktion vom 5. Mai 2020 (Drs. 18/6381). Zum anderen ist ebenso die Organisation der (grundsätzlich öffentlichen, Artikel 22 Abs. 1 Nds. Verfassung) parlamentarischen Beratungen (mit Wahlen und Abstimmungen) des Landtages sowie seiner Ausschüsse unter den besonderen Bedingungen des Gesundheitsschutzes angesprochen, insbesondere im Lichte der Abgeordnetenrechte (Artikel 12 Nds. Verfassung, GO des Landtages i. d. F. v. 9. Juni 2021).

2. Erkenntnisse

Auf Grundlage der Expertenanhörungen vom 30. November 2020 sowie unter Einbeziehung des Gesetzentwurfs der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Beteiligung des Landtages bei Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz des Bundes (Drs. 18/6297) sowie des Entwurfs der FDP-Fraktion eines Niedersächsischen Gesetzes zur Bekämpfung der Coronavirus-Epidemie (Drs. 18/6381) in die Beratungen hat der Ausschuss folgende Erkenntnisse gewonnen:

In gesamtgesellschaftlichen Krisensituationen wie einer Pandemie bedarf es einer raschen Krisenintervention, die zumeist aber, obgleich auf unsicherer Tatsachengrundlage getroffen, mit weitreichenden Wirkungen verbunden ist. Aus diesem Grund besteht die Herausforderung darin, die funktionalen Effektivitätspotenziale von parlamentarischer Gesetzgebung und exekutivem Verordnungserlass auf eine sachgerechte Weise zu verbinden. Dabei rechtfertigen die hohe Eilbedürftigkeit beim Erlass von Infektionsschutzmaßnahmen, die kaum überschaubare Komplexität der zu bewältigenden Probleme gerade zu Beginn einer Pandemie und die Notwendigkeit eventuell flexibler Anpassung in der weiteren Folge eine maßgebliche Rolle der Regierung. Das schließt aber eine parlamentarische Beteiligung, die insbesondere mit zunehmendem Zeitlauf, nachlassender Eilbedürftigkeit und Verbreiterung der Informationsbasis um des Gebots bestmöglicher demokratischer Legitimation willen an Bedeutung gewinnt, nicht aus.

Parlamentarische Beteiligungsrechte lassen sich dabei, mit Blick auf den hiesigen Kontext der Landeszuständigkeit aufgrund bundesrechtlicher Ermächtigung (d. h. jenseits der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage, dazu OVG Lüneburg v. 23. Dezember 2020 - 13 MN 506/20 - BeckRS 2020, 36298, Rz. 14 ff.), grundsätzlich in unterschiedlicher Intensität und Form denken: Die stärkste Ausprägung stellt die Inanspruchnahme des Zugriffsrechts nach Artikel 80 Abs. 4 GG durch Schaffung „verordnungsvertretenden Gesetzesrechts“ dar; ob der Landesgesetzgeber hiervon Gebrauch macht, steht freilich in seinem politischen Ermessen. Kontrovers wird in der Verfassungsrechtslehre dabei beurteilt, ob ein solcher „Rechtsformtausch“ (BVerwG NVwZ 2018, 1799, 1801) Defizite bezüglich der bundesgesetzlichen Ermächtigung zu „kompensieren“ vermag und sich das Ermessen aus Gründen der demokratischen Legitimationsbedürftigkeit u. U. auf Null reduzieren könnte (abl. Brocker, NVwZ 2020, 1485, 1487 f.: lediglich „derivative Rechtssetzungskompetenz“).

Macht der Landesgesetzgeber von seinem Recht aus Artikel 80 Abs. 4 GG keinen Gebrauch, lassen sich alternativ andere Formen einer „parlamentarischen Begleitung“ der exekutiven Rechtsetzung vorstellen, so etwa: ein nachträgliches Abänderungsrecht, Zustimmungs- bzw. Ablehnungsvorbehalt („Widerspruchslösung“ mit Befristung), Bemühen der Landesregierung um Einvernehmen, Recht des Landtages zur Stellungnahme (mit oder ohne Berücksichtigungspflicht) sowie (vorherige oder nachträgliche) Unterrichtungen des Landtages (Klafki, NVwZ 2020, 1718 ff.; Schwerdtfeger, Krisengesetzgebung, 2018, S. 308). Letztere sieht für Niedersachsen Artikel 25 Abs. 1 Nds. Verfassung im Sinne eines „frühzeitigen und vollständigen“ Informationsgebots ausdrücklich vor; es ist nach Maßgabe des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs (Urteil vom 9. März 2021 - StGH 3/20 - NVwZ-RR 2021, 601, 604 f.) nur dann erfüllt, wenn die Unterrichtung (1) an den Landtag als Ganzes (nicht nur an einzelne Ausschüsse oder Mitglieder) adressiert ist, (2) unverzüglich nach Abschluss der internen Willensbildung der Landesregierung und stets noch vor Umsetzung des Beschlusses erfolgt sowie (3) den vollständigen Verordnungstext und gegebenenfalls - soweit vorhanden - die hierfür maßgeblichen Gründe zur Kenntnis gibt. Eine vorherige Begründungspflicht besteht jedoch nach geltender Rechtslage nicht; § 28 a Abs. 5 S. 1 IfSG lässt es bei einer „allgemeinen Begründung“ bewenden, die erst („möglichst zeitnah“) nach Erlass der Rechtsverordnung veröffentlicht werden muss (Beschlussempfehlung des Bundestagsausschusses für Gesundheit v. 16. November 2020, BT-Drs. 19/24334, S. 74).

Dies ist auch durch die zum Berichtszeitpunkt vorläufig jüngste Änderung des IfSG mit Wirkung zum 24. November 2021 (Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. November 2021, BGBl. 2021 II, S. 4906) unberührt geblieben. Mit dieser Gesetzesänderung ist die „epidemische Lage von nationaler Tragweite“ (§ 5 IfSG) ausgelaufen. § 28 a Abs. 7 S. 1, Abs. 8 IfSG („Länderöffnungsklausel“) ermöglicht es den Ländern nun, unabhängig von der Feststellung einer solchen Notlage Schutzmaßnahmen nach Maßgabe des dort normierten Katalogs zu ergreifen (u. a. Kontaktbeschränkungen, Maskenpflichten, 2G- bzw. 3G-Plus-Regelungen sowie Auflagen für Schulen, Hochschulen und Bildungseinrichtungen). Dies gilt, soweit und solange die konkrete Gefahr der epidemischen Ausbreitung von COVID-19 in einem Bundesland besteht und das Landesparlament (wie der Niedersächsische Landtag durch Entschließung vom 7. Dezember 2021, vgl. LT-Drs. 18/10306, 18/10309) die Anwendbarkeit des § 28 a Abs. 1 bis 6 IfSG festgestellt hat (§ 28 a Abs. 8

S. 1 IfSG). Maßnahmen mit größerer Eingriffstiefe (Ausgangssperren, flächendeckende Ladenschließungen, vorsorgliche Schließung von Schulen und Kitas) sieht der Katalog des § 28 Abs. 7 S.1 IfSG dagegen nicht vor.

Ob - insbesondere für besonders grundrechtssensible Regelungsbereiche und/oder solche von grundsätzlicher Bedeutung - eine intensivere parlamentarische Beteiligung als die bloße Unterrichtung von Verfassungen wegen geboten sein könnte, wird bislang auf allen politischen Ebenen unterschiedlich beantwortet: Dafür ließen sich allgemeine demokratietheoretische Überlegungen sowie die Erwartung einer höheren Akzeptanz in der Bevölkerung anführen; dagegen spricht der aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Grundsatz der „Verantwortungsklarheit“ im Verhältnis von Legislative und Regierung. Eine konkrete (verfassungs-)gesetzliche Pflicht hierzu besteht jedenfalls bisher nicht und müsste im Bedarfsfall erst geschaffen werden. Das einzige im hiesigen Kontext mittlerweile hinzugekommene Kontrollinstrument ist die Befristungsvorgabe des § 28 a Abs. 5 S. 1 IfSG für Rechtsverordnungen nach § 32 i. V. m. §§ 28, 28 a IfSG auf „grundsätzlich vier Wochen“ (mit Verlängerungsmöglichkeit): Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass der Ordnungsgeber die Sachlage mit Blick auf die weitere Entwicklung der Corona-Pandemie unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgebots und in Abwägung der betroffenen Grundrechtspositionen innerhalb überschaubarer Zeiträume (jeweils) neu evaluiert (BT-Drs. 19/24334, S. 82).

Kontrovers wird in der Verfassungsrechtslehre schließlich die Zulässigkeit einer eventuellen Subdelegation durch den Landesgesetzgeber (in Ausübung seines Zugriffsrechts aus Artikel 80 Abs. 4 GG) an die Landesregierung beurteilt: Der Wortsinn der Ermächtigungsnorm gibt hierauf - anders als Abs. 1 - keine Antwort und ließe sich daher im Sinne einer abschließenden Kompetenzübertragung deuten („Substitution statt Subdelegation“). Zudem sei es gesetzessystematisch auszuschließen, dass der Erstdelegatar (Abs. 1) zugleich zum Subdelegator (via Abs. 4) gemacht werden könne (vgl. BK-Nierhaus, Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 80 Rn. 844). Werde die Subdelegation mit einer Fristenlösung verknüpft mit anschließender Verordnungskompetenz erneut bei der Exekutive, würde dies zu einer „Rechtssetzung im Kreis“ führen. Hierin zeige sich zugleich, dass auch der Gedanke der Rechtsklarheit über den Delegatar gegen eine Subdelegation spreche, weil diese u. U. zu einer unklaren Vermischung der Verantwortlichkeiten führen könne. In die Gegenrichtung weist jedoch der Normzweck des Artikel 80 Abs. 4 GG, der die Handlungsmöglichkeiten der Landesparlamente gerade erweitern und nicht begrenzen sollte (vgl. BT-Drs. 12/6633, Seite 11; ausf. Helms, Das ordnungsvertretende Gesetz, 2008, S. 115 ff.). Im Wege eines argumentum a maiore ad minus könnte man außerdem argumentieren, dass es dem Landesgesetzgeber - befugt zum Erlass einer eigenen Regelung - im Sinne eines „Minus“ auch erlaubt sein müsse, nur eine teilweise Konkretisierung der bundesgesetzlichen Vorgaben für die exekutive Rechtsetzung vorzunehmen. Im Übrigen bilde diese Kompetenz nur einen actus contrarius zu jener, mit der das Landesparlament - „Vorrang des Gesetzes“ - umgekehrt auch Verordnungen der Landesregierungen aufheben (oder modifizieren) dürfe (vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck-Brenner, GG-Kommentar, 7. Aufl. 2018, Artikel 80 GG Rn. 118).

Die parlamentarische Arbeit zeichnet sich im Rahmen der parlamentsspezifischen Funktionsbedingungen durch intensive, die Bedürfnisse und Resonanzen innerhalb der Gesellschaft aufgreifende und i. d. R. öffentliche Beratungsprozesse zum Zwecke der sorgfältig abwägenden Beurteilung und Entscheidungsfindung des einzelnen Mitglieds, der Fraktionen wie der Parlamentsmehrheit aus. Die seit Ausbruch der Pandemie notwendigen Infektionsschutzmaßnahmen konnten bislang so operationalisiert werden, dass es nicht zu einer Verletzung der Abgeordnetenrechte (Teilnahme-, Rede-, Antrags- und Initiativ-, Frage- und Auskunftsrechte) bzw. des Öffentlichkeitsprinzips gekommen ist. § 97 a der GO des Landtages ermöglicht zudem den Einsatz der Videokonferenztechnik für Ausschusssitzungen; die zunächst nur befristete Regelung (Nds. GVBl. 11/2020, S. 87 und 23/2021, S. 381) wurde inzwischen entfristet und gilt bis auf Weiteres fort (Nds. GVBl. 50/2021, S. 937).

3. Schlussfolgerungen

Zu Beginn eines dynamischen Infektionsgeschehens entspricht es dem Leitgedanken effektiven Staatshandelns, dass die Erstreaktion durch die Regierung im Ordnungswege erfolgt. Im Falle einer länger anhaltenden Krisensituation muss es jedoch aus Gründen der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns zu einer Rückverschiebung von der Exekutive zugunsten des Parlaments kommen. Praktisch bewährt haben sich die Befassung mit den jeweiligen Verordnungen in den zuständigen Fachausschüssen und deren Anhörung vor Inkraftsetzung sowie eine frühzeitige

Unterrichtung der Fraktionsvorsitzenden; zudem soll eine Option sein, dass Fraktionen im Plenum Änderungswünsche in Form von Entschließungsanträgen an die Landesregierung richten können. Für Fälle tiefgreifender Beeinträchtigungen des Parlamentsbetriebes wäre darüber hinaus zu überlegen, ob es auch noch andere Formen der parlamentarischen Beteiligung jenseits der Präsenzsitzung geben kann, ohne dass die Voraussetzungen des Artikel 44 Nds. Verfassung vorliegen. Es sollte außerdem geprüft werden, ob diese Verfahrensweisen wie auch die Möglichkeit, Sitzungen und Abstimmungen/Wahlen des Landtages in pandemischen Notlagen künftig u. U. digital durchzuführen, auf der Basis gesetzlicher Regelungen rechtssicher verankert werden könnten (vgl. Lenz/Schulte, NVwZ 2020, 744 ff.: Teil des parlamentarischen Selbstorganisationsrechts).

II. Themenblock 2: „Stand der Forschung über die Verbreitung und Übertragung: Konsequenzen für das öffentliche und das private Leben“

1. Zentrale Fragen

Die Corona-Pandemie hat in den ersten Monaten des Jahres 2020 sämtliche Institutionen von Staat und Gesellschaft überraschend getroffen. Charakteristisch für die Krise sind die Radikalität der Verluste und begrenzte Kontrollierbarkeit des Geschehens, die Universalität der betroffenen Lebensbereiche, die Globalität der Ereignisse und deren Geschwindigkeit, die komplexen Folgen und deren Irreversibilität wie schließlich auch die Schwierigkeit, sich schnell verändernde Entscheidungen allgemein verständlich zu machen. Die Krise hat zudem die Aufmerksamkeit auf gesellschaftliche Probleme gelenkt, die es in der präpandemischen Zeit zwar schon gab, deren Brisanz aber nunmehr unübersehbar geworden ist (Bsp.: Digitalisierung, soziale Ungleichheit, fragliche Effizienz/Flexibilität der Verwaltung u. a. m.).

Ebenso wie die Wissenschaften weltweit waren auch die niedersächsischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen nicht spezifisch auf das SARS-CoV-2-Virus vorbereitet. Allerdings sorgten die vorhandenen Standorte (wie insbesondere das Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung [HZI] Braunschweig und das Zentrum für Experimentelle und Klinische Infektionsforschung TWINCORE), die dort versammelten Expertisen und Erfahrungen in der Infektionsforschung Niedersachsens sowie die rasche Etablierung von Netzwerken dafür, dass gleichsam aus dem Stand vielzählige Forschungsprojekte initiiert und neues Wissen zeitnah generiert wie öffentlich zugänglich gemacht werden konnte. Als Beispiel ist das vom Land mit 8,4 Millionen Euro unterstützte COVID-19-Forschungsnetzwerk (COFONI) zu nennen, das angetreten ist, die niedersächsischen Kompetenzen in der SARS-CoV-2-Forschung zu bündeln sowie Strategien für den Umgang mit künftigen Pandemien zu entwickeln. Im Ganzen hat sich die Wissenschaft daher in der Krise als reaktionsschnell und anpassungsfähig erwiesen.

Im Mittelpunkt der speziell mit COVID-19 befassten Forschung stand dabei das rasche Verstehen der biochemischen Mechanismen, die zur Ansteckung und Erkrankung führen, als Basis für die damit erst mögliche Entwicklung präventiv wirkender Impfstoffe und neuer Therapieoptionen. Akuter Forschungsbedarf bestand insbesondere auch mit Blick auf die biophysikalischen Parameter der Ausbreitungsdynamik von Aerosolen und - darauf basierend - die Entwicklung von Hygienekonzepten (z. B. gestützt auf Erfahrungen des Max-Planck-Instituts für Strömungstechnik, Göttingen) für die verschiedensten gesellschaftlichen Bereiche. Frühzeitig richtete sich der Blick - mit finanzieller Unterstützung des Landes - aber auch auf die Entwicklung einer mobilen Corona-Analytik des Infektionsgeschehens und auf Modellprojekte zur Testung in Schulen. Die Kontaktnachverfolgung in den Gesundheitsämtern wurde durch das Programm SORMAS, mehr Personal und die wissenschaftliche Auswertung wesentlich verbessert. Neben dem Land waren und sind weitere wichtige Drittmittelgeber die Volkswagen Stiftung sowie - über das Land hinaus - das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), die DFG und die EU.

Der Ausschuss hat sich daher im Rahmen dieses Themenblocks vor allem mit den zu ziehenden Folgerungen für Wissenschaft und Forschung aus dem Infektionsgeschehen - unter Einbeziehung auch der sozialen Parameter - beschäftigt. Er ist ferner den Fragen nachgegangen, wie sich eine Ausbreitung des Virus unter den besonderen Bedingungen eines prognostisch stets mit „Restrisiken“ behafteten Risikomanagements bestmöglich verhindern lässt und wie Wissenschaft und Forschung auf die Pandemie vorbereitet waren bzw. künftig besser vorbereitet sein können. Schließlich interessierte nicht zuletzt auch, wie sich das Zusammenspiel von Gesundheitssystem und Forschung opti-

mieren lässt und wie insbesondere Forschungsergebnisse während einer Pandemie möglichst zeit-effektiv, als praktisch-konkretes „Wissen“, zielführend im Sinne eines „Pragmatismus nach Plan“ (Lübbe-Wolff) in politische Maßnahmen über- und umgesetzt werden können.

2. Erkenntnisse

Die rasche und effektive Reaktion auf künftige Pandemien erfordert, neben einer offenen und selbst-kritischen Aufarbeitung des aktuellen Infektionsgeschehens, ein gleichermaßen reaktionsfähiges wie resilientes Wissenschafts- und Forschungssystem, das in kürzester Zeit erhebliche personelle und infrastrukturelle Kapazitäten auf die neue Herausforderung ausrichten kann. Essenziell ist hierfür insbesondere eine belastbare Dateninfrastruktur und -vernetzung zwischen Gesundheits- und Wissenschaftssystem. Reaktionsfähige Forschungsnetzwerke sind bereits vor Beginn der Krisenlage unabdingbar, um sie nicht erst aus der Notlage heraus ad hoc schaffen bzw. auf die neue Herausforderung ausrichten zu müssen. Zudem bedarf es einer stringenten und wissenschaftsbasierten Systematisierung, Bündelung und Abstimmung der Forschungsvorhaben, um die begrenzten Kräfte (auch landes- und länderübergreifend) zu konzentrieren und ressourcenverschwendende Doppelungen zu vermeiden. Die Nachverfolgung von Infektionsketten und Aufklärung der konkreten Ansteckungs- und Ausbreitungswege muss beschleunigt vonstattengehen, damit mithilfe dieser Erkenntnisse auf den weiteren Verlauf schnell und konsequent Einfluss genommen werden kann und sich die Erkenntnisgewinnung nicht in einer bloß retrospektiven Rekonstruktion erschöpft.

Von großer Bedeutung ist aber zugleich, die Forschungen zur Ermittlung des „Sozialprofils“ des Infektionsgeschehens zu fördern, d. h. zu den sozioökonomischen und demografischen, bildungs-, berufs- und geschlechtsspezifischen Aspekten. Notwendig ist ein „Corona-Monitoring“, das gesicherte Daten und Erkenntnisse zu den sozialen Folgewirkungen der Pandemie generiert und systematisiert. Forschungseinrichtungen sollten fachlich breit, interdisziplinär und anschlussfähig für nationale und internationale Netzwerke aufgestellt sein. Eine besondere Herausforderung bildet darüber hinaus die verlässliche und zeitnahe Aufbereitung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse zugunsten der politischen Entscheidungsträger, nicht minder aber deren vertrauensbildende Kommunikation samt jeweiliger Fortschreibung nach aktueller Lage in die Gesellschaft hinein.

3. Schlussfolgerungen

Bei einem dynamischen Infektionsgeschehen von solcher Gefährdungsintensität und hohen Inzidenzzahlen ist, jedenfalls bis zur Entwicklung alternativer Präventionsstrategien, ein schneller gesellschaftlicher Lockdown unabwendbar. Gerade zu Beginn eines Infektionsgeschehens mit einem neuartigen Erreger bedarf es einer raschen, planmäßig abgestimmten und klar kommunizierten Reaktion, um möglichst effektiv die Infektionsketten zu unterbrechen und Superspreading-Events abzuwenden. Im Besonderen bedürfen vulnerable Gruppen wie insbesondere Bewohnerinnen und Bewohnern von Senioren- und Pflegeheimen, Hospizen sowie Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen besonderer Schutzmaßnahmen vor einer potenziell tödlichen Infektion. Zugleich gilt es aber sicherzustellen, dass gerade diese besonders auf Unterstützung und Fürsorge angewiesenen Personen nicht dadurch auf unverhältnismäßige Weise sozial isoliert werden. Die Herausforderung besteht also darin, unter Beachtung der erforderlichen Schutzvorkehrungen neue, kreative Formen der Pflege und der Ermöglichung von sozialer Teilhabe zu erarbeiten. Für die Zukunft sollten die Erfahrungen aus den Lockdown-Maßnahmen systematisch erhoben und wissenschaftlich ausgewertet werden, um evidenzbasierte Handlungskonzepte insbesondere zwecks Verringerung bzw. Abmilderung der schädlichen Auswirkungen zu entwickeln.

Interdisziplinäre und vernetzte Forschung verdient besondere Förderung, um Erkenntnisse und Lösungsansätze virologischer und epidemiologischer Art, ebenso aber solche in Bezug auf die allge-mein-sozialen und psychologischen Folgen zeitnah und praktisch operationabel zu generieren. Leistungsfähige Forschungsnetzwerke wie beispielsweise COFONI ermöglichen wichtige Beiträge zur Infektionsforschung; sie dürfen nicht durch ein Übermaß an „verwaltender Bürokratie“ gebremst werden. Generell sind Forschungsnetzwerke weiter auszubauen und offen zu gestalten - denn eine Verknüpfung unterschiedlichster Forschungsbereiche ist gerade im Pandemiefall fundamental bedeutsam, es bedarf daher des wechselseitigen Wissens um die jeweiligen Forschungsschwerpunkte und der hierfür kompetenten Institutionen und Personen. Generell ist Voraussetzung für eine fundierte wissenschaftliche Begleitung künftiger Krisen, dass Grundlagenforschung mit auskömmlicher und

gesicherter Finanzierung bereits auf höchstem Niveau existiert. Eine hohe Abhängigkeit von projektgebundenen Drittmitteln verbaut die Möglichkeit zu flexibler Reaktion auf aktuelle Forschungsbedarfe und schwächt die Resilienz. Eine zielführende Forschungsförderung muss zügige, praktikable und flexible Antragsverfahren auf Grundlage transparenter Kriterien vorhalten, will sie nicht ins Leere laufen, ohne dabei jedoch die erforderliche Qualitätsprüfung aus dem Blick zu verlieren.

Angesichts der Vielfalt von Forschungsaktivitäten bedarf es künftig einer koordinierenden Funktionseinheit oder Struktur, mit deren Hilfe diese Aktivitäten - unter Beachtung der Wissenschaftsfreiheit (Artikel 5 Abs. 3 GG) - für Politik wie Gesellschaft leichter zugänglich und nutzbar werden. Zum Zwecke eines kontinuierlichen Wissenstransfers und einer im Bedarfsfall jederzeit möglichen Politikberatung empfiehlt der Wissenschaftsrat in seinem Positionspapier „Impulse aus der COVID-19-Krise für die Weiterentwicklung des Wissenschaftssystems in Deutschland“ (Januar 2021) den gezielten Aufbau „pluraler Netzwerke“ und „kooperativer Arbeitsformen zwischen wissenschaftlichen und politischen Akteuren“ (S. 21). Ziel muss das Etablieren eingeübter Kooperationsstrukturen und -prozesse sein, damit den politischen Entscheidungsträgern in der nächsten Krise auch unter hohem Zeit- und Handlungsdruck die rasche Erarbeitung eines Lagebildes insgesamt auf Basis fundierter, situations- und adressatengerechter Erkenntnisse möglich ist. Denn zentral für eine pandemieresistente Gesellschaft ist das Vertrauen der Bevölkerung in Maßnahmen und Auskünfte der öffentlichen Institutionen; dazu bedarf es einer konsistenten, jederzeit gut nachvollziehbaren, kontinuierlichen und barrierefreien Kommunikation mittels leicht verständlicher Sprache, eines erkenntnisoffenen Umgangs mit im Nachhinein unzureichend wirkenden Entscheidungen sowie einer langfristig orientierten Sozialforschung zu den Pandemiefolgen und zur Pandemieprävention, um für die Zukunft hinzuzulernen.

Eine wichtige Konsequenz aus der aktuellen Pandemie ist die Notwendigkeit näherer Analyse, inwieweit die datenschutzrechtlichen Grundlagen ausreichen, um einen effektiven Informationsaustausch unter den bedeutsamen Akteuren (ÖGD, LGA, RKI, Hochschulen, Ministerien, Landkreise usw.) zu ermöglichen. Zugleich bedarf es einer optimierten Ausstattung und Verfügbarkeit datensicherer und die notwendige Schnittstellenkompatibilität beachtender IT sowie der Aufklärung, welche Datensätze notwendig sind, um eine Ausbreitung künftiger Erreger möglichst gut antizipieren und die Wirksamkeit gesundheitspolitischer Gegenmaßnahmen schneller und verlässlicher einschätzen zu können. Dabei müssen jedoch Dateninfrastrukturen, die soziale Faktoren zum Inhalt haben, stärker berücksichtigt werden.

III. Themenblock 3: „Bildung, Schule, Familien, Kultur, Ehrenamt und Sport in Zeiten einer Pandemie“

1. Zentrale Fragen

Während junge Menschen, insbesondere Kinder und Jugendliche, mit Blick auf das Coronavirus bislang nicht zu den besonders gefährdeten, vulnerablen Gruppen zählten, mussten sie im Laufe der Pandemie gleichwohl - aufgrund ihres potenziellen Beitrages zum Infektionsgeschehen und auch zum eigenen Schutz - mit erheblichen Einschränkungen leben. Schulen blieben zeitweise geschlossen und wurden später lediglich im Modus des Wechselunterrichts und unter Einhaltung von Hygiene- und Schutzmaßnahmen (Masken- und Testpflicht) wieder geöffnet. Die jungen Menschen zeigten sich in der Corona-Pandemie durchweg sehr solidarisch, indem sie insbesondere zugunsten der besonders vulnerablen Gruppen (ältere Bürgerinnen und Bürger sowie solche mit Risikofaktoren) auf ihr normales Schul- und Privatleben verzichteten. Auch mussten sie hinnehmen, dass durch die erheblichen Einschränkungen des Sportbetriebes ihre körperliche Bewegungsentwicklung deutlich gelitten hat.

Der Sonderausschuss hat sich im Rahmen dieses Themenblocks u. a. mit den psychischen Belastungen, den Zukunftsängsten, dem Schulleben und dem sozialen Leben von Kindern und Jugendlichen in der Pandemie beschäftigt. Behandelte Themen waren außerdem die Situation in den Kindertagesstätten, die Erreichbarkeit und der Zugang zu Jugendämtern und der Jugendhilfe sowie die Belastungen von Studierenden und Lehrenden. Untersucht wurden weiterhin die Auswirkungen der Pandemie auf Familien, insbesondere auf die Eltern und das familiäre Zusammenleben überhaupt. Dabei stand u. a. die Frage im Mittelpunkt, ob die Folgen einer Pandemie in sozialer Hinsicht „Gleichmacher“ sind oder aber ob sie Familien unterschiedlich schwer treffen - und welche Konsequenzen

hieraus für die Zukunft gezogen werden sollten. Auch die (angemessene) Beteiligung von Jugendlichen im Rahmen politischer Entscheidungen des Infektionsschutzes wurde analysiert, ob Kinder und Jugendliche also mit ihren Bedürfnissen und Belangen in der Pandemie insgesamt ausreichend Gehör gefunden haben.

Analysiert wurden ferner die Auswirkungen der Pandemie auf die Erwachsenenbildung als „vierte Säule“ des Bildungssystems und auf das ehrenamtliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger - auch und vor allem in Sportvereinen. Für den Ausschuss stand dabei die Frage im Mittelpunkt, zu welchen Defiziten die Pandemie in diesen gesellschaftlichen Bereichen geführt hat und wie sich diese Defizite vermeiden bzw. wieder beseitigen lassen, aber auch, welche Chancen und positiven Entwicklungen etwa bei der Digitalisierung des Schul- und Kulturbetriebs zu verzeichnen sind. Im Ganzen interessierte daher, wie die Bereiche Schule, Bildung, Kultur, Ehrenamt und Sport auf eventuelle künftige Pandemien besser vorbereitet werden können.

2. Erkenntnisse

Auf Grundlage der Unterrichtungen durch den Kultusminister sowie den Minister für Wissenschaft und Kultur, durch die Staatssekretäre des Ministeriums für Inneres und Sport sowie des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung und aufgrund der Expertenanhörungen vom 22. März 2021 und 12. April 2021 gelangte der Ausschuss zu folgenden Erkenntnissen:

In der Pandemie gab es für junge Menschen kaum Möglichkeiten der sozialen und politischen Mitgestaltung (wie sonst etwa in Schülervvertretungen), obwohl junge Menschen enormes Verantwortungsbewusstsein gezeigt haben, indem sie - in der Regel selbst nicht zur vulnerablen Gruppe zählend - weit überwiegend die Maßnahmen mitgetragen haben. Infolgedessen mussten zum Wohle der Allgemeinheit auch junge Menschen zeitweise weitgehend auf soziale Kontakte und Freizeitaktivitäten verzichten.

Die Schließung von Jugendzentren hat bei Jugendlichen zu einem spürbaren Vertrauensverlust geführt, wie die Jugendverbände berichteten. Zu beobachten war, dass die Jugendlichen nach der Wiedereröffnung der Jugendzentren nicht mehr ohne Weiteres in diese Zentren zurückkehrten. Sie waren von solchen Jugendzentren besser erreichbar, die im Sommer 2020 noch Angebote vorhalten konnten; insbesondere gilt dies für Jugendliche, die in prekären Verhältnissen leben. Nicht nur bei Jugendzentren, sondern auch bei den Jugendämtern fehlte es im ersten halben Jahr der Pandemie häufig an der notwendigen Erreichbarkeit und somit an Unterstützungsangeboten für Kinder und Jugendliche. Weil die sonst über (z. B. häusliche) Missstände informierenden Stellen wie Kindertagesstätten, Schulen und Jugendzentren zeitweise ausfielen, kam es häufiger zu (nicht immer wünschenswerten) Interventionen durch die Polizei als einer im Vergleich zu Jugendämtern „hochschweligen“ staatlichen Institution.

In Bezug auf den Schulunterricht verdient Beachtung, dass der staatliche Bildungsauftrag des Artikel 7 Abs. 1 GG den Kindern und Jugendlichen ein Grundrecht verleiht, „ihre Entwicklung zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten auch in der Gemeinschaft durch schulische Bildung (...) zu unterstützen und zu fördern“ (BVerfG, Beschl. v. 19. November 2021 - 1 BvR 971/21, 1069/21, Bundesnotbremse II). Während der Pandemie sahen sich viele Schulen jedoch vor erhebliche Schwierigkeiten gestellt, mit den vorzufindenden baulichen Gegebenheiten den gewünschten Infektionsschutz zu gewährleisten. Oftmals werden Schülerinnen und Schüler auf - nach den Maßstäben des Infektionsschutzes - engem Raum beschult. Hier kurzfristig zu reagieren hat viele Schulleitungen vor Herausforderungen und bürokratische Hürden gestellt. Sie konnten im Rahmen ihrer bestehenden Schulbudgets Anschaffungen wie Plexiglasscheiben oder Luftaustauschsysteme vornehmen. Dazu hat das Land die Schulträger finanziell unterstützt.

Um Infektionen in den Schulen zu verhindern, kamen dort neben den Mund-Nase-Bedeckungen auch Abstandsregeln zum Einsatz. Insoweit ist jedoch zu konstatieren, dass die gewünschten Abstandsregeln in den Schulbussen oftmals nicht eingehalten werden konnten, was dem Schutzzweck und der Glaubwürdigkeit der Maßnahmen in den Schulen selbst zuwiderlief. Unterschiedliche Regelungen für den schulischen sowie den außerschulischen und Freizeitbereich weckten Zweifel an der inhaltlichen Konsistenz der getroffenen Maßnahmen, die dadurch an Überzeugungskraft einbüßten (z. B. die Bildung von Kohorten auf dem Schulhof trotz späterer Durchmischung der Schülerinnen und Schüler im Schulbus oder bei Freizeitaktivitäten).

Der aus Infektionsschutzgründen unvermeidliche Wechsel des Schulunterrichts vom Präsenz- in den Online-Modus war für die Schulen eine besondere Herausforderung: Zum einen konnte ein Teil der Schülerinnen und Schüler nicht an den Online-Angeboten teilnehmen, weil die Internetverbindungen vor Ort nicht ausreichend stabil waren. Zum anderen zeigten sich digitale Einschränkungen aber nicht nur am Wohnort der Schülerinnen und Schüler, sondern auch in den Schulen, die bei Weitem nicht immer hinlänglich ausgestattet und konzeptionell vorbereitet waren, um digitalen oder hybriden Unterricht für die gesamte Schule zu ermöglichen. Erst kürzlich stellte der Ergebnisbericht der „Koordinierungsstelle Hochschulen und Gewerkschaften der Georg-August-Universität Göttingen“ auf Basis einer bundesweiten Erhebung (September 2021, abrufbar: <https://kooperationsstelle.uni-goettingen.de/projekte/digitalisierung-im-schulsystem-2021-abschluss>) das Fortbestehen einer „digitalen Kluft“ bei der Nutzung der digitalen Potenziale trotz erhöhter Anstrengungen in der jüngeren Vergangenheit fest: Nur eine Minderheit der Schulen tritt als „digitale Vorreiter“ oder zumindest „digital orientiert“ in Erscheinung, ein Drittel dagegen als „digitale Nachzügler“, die also das Ziel der digitalen Transformation bislang deutlich verfehlen. Neben der noch immer häufig defizitären digitalen Infrastruktur und dem (teilweisen) Fehlen „digitaler Lernkonzepte“ herrscht bei den Lehrkräften nicht selten Ungewissheit darüber, welche Kommunikationswege ihnen datenschutzrechtlich überhaupt offenstehen (z. B. Zoom, Skype oder WhatsApp). Hinzu kommen Defizite bei der notwendigen Schulung der Lehrkräfte und der notwendigen organisatorischen Konzepte zur Bewältigung von Arbeitsüberlastungen. Eine besondere Herausforderung für die Lehrkräfte und Eltern war die Umsetzung digitaler Unterrichtsformen bei Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf.

Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass sich die Strategie des Lernens im digitalen Wandel an den Schulen zuvor nicht an einer Pandemie orientiert hat und ein Wechsel der gesamten Schulen in den Distanz-Lernmodus nie vorgesehen war und pädagogisch auch nicht als sinnvoll erachtet wird. In Niedersachsen wurden sofort mit den Schulschließungen umfassende Maßnahmen eingeleitet, um Distanzunterricht schnellstmöglich für alle Lernenden und Lehrenden an den Schulen und zu Hause zu ermöglichen. Der DigitalPakt Schule mit einem Volumen von 470 Millionen Euro für alle Schulen startete zudem kurz vor Beginn der Pandemie. Die IT-Infrastruktur an den Schulen wird durch den DigitalPakt grundlegend verbessert.

Für die Kindertagesstätten war es von wesentlicher Bedeutung, für Kinder von Eltern in betriebsnotwendiger Stellung eine Notbetreuung einzurichten. Die Kriterien zur Aufnahme in die Notbetreuung sind im weiteren Verlauf immer mehr ausgeschärft worden, um dem jeweiligen konkreten Einzelfall gerecht werden zu können. Von besonderer Wichtigkeit für die frühkindliche Bildung ist, die Kinder bei vorübergehenden Einschränkungen der Betreuungsmöglichkeiten mithilfe innovativer Konzepte nicht aus den Augen zu verlieren.

Infolge der Corona-Pandemie mussten zahlreiche Angebote der Kinder- und Jugendhilfe vorübergehend eingestellt oder stark eingeschränkt werden. Unter der Schließung entsprechender Jugendhilfestätten haben viele Kinder und Jugendliche gelitten. In manchen Familien ist die soziale Belastung sogar in häusliche Gewalt umgeschlagen (vgl. zu den Auswirkungen von Quarantäne und akuten finanziellen Sorgen auf die Fälle häuslicher Gewalt: Steinert/Ebert, Gewalt an Frauen und Kindern in Deutschland während COVID-19-bedingten Ausgangsbeschränkungen, Hochschule für Politik München 2020). Festzustellen ist auch, dass nicht alle Menschen und Familien gleichermaßen gut damit umgehen können, wenn staatliche Einrichtungen ihre Dienste nur noch eingeschränkt oder nur noch digital anbieten. Denn nicht alle Bürger verfügen überhaupt über einen ausreichenden (technischen oder auch persönlichen) Zugang zu digitalen Angeboten.

Die Pandemie lässt sich insoweit auch nicht als „Gleichmacher“ begreifen, sondern hat vielmehr die Probleme benachteiligter Menschen und Familien verstärkt. Solche Familien, die sich schon vor Pandemieausbruch in sozial herausfordernden Situationen befanden (z. B. Alleinerziehende), wurden durch die Folgen der Pandemie (z. B. durch den Eintritt von Kurzarbeit oder die Schließung von Kindertagesstätten und Schulen) tendenziell nochmals stärker als andere belastet. Kinder und Jugendliche trifft dies besonders schwer, weil sie gemeinsame Zeit und gemeinsame Räume (etwa im Schulschehen) benötigen. In ihrer „Kernfamilie“ (oder in ihren stationären Wohngruppen) können sich Kinder und Jugendliche nicht ausprobieren und nicht verselbstständigen, vielmehr bedarf es des Kontakts zu Gleichaltrigen. In den Coronaschutzverordnungen wurde diesem Umstand zumeist nicht Rechnung getragen: Dort wurden Jugendliche ab 14 Jahren zumeist den Erwachsenen gleichgestellt. Kindheit und Jugend, das ist zu konstatieren, können post-pandemisch aber nicht „nachgeholt“

werden. Nicht in Widerspruch dazu steht, dass Kinder und Jugendliche in der und durch die Pandemie jedoch auch besondere Ressourcen und Potenziale entwickelt haben (z. B. eigene Resilienz oder ein ausgeprägtes Bewusstsein für Solidarität), es sich also um eine Generation mit einem besonderen Erfahrungshintergrund handelt, die gesellschaftliche Anerkennung verdient.

Um insbesondere sozial benachteiligte Familien und Personen mit Behinderungen nicht während einer Pandemie der sozialen Isolation preiszugeben, ist ein auskömmliches Netz an sozialen Beratungs- und Unterstützungsangeboten von besonderem Wert. Seit Ausbruch der COVID-19-Pandemie haben Beratungsstellen der Wohlfahrtspflege wegen mitunter limitierter Erreichbarkeiten der Behörden wichtige kompensierende Funktionen als Anlauf- und Kommunikationsstellen übernommen. Entsprechende Beratungsangebote (z. B. Schuldnerberatung, Wohnungslosenhilfe, Flüchtlings-/Migrationsberatung oder Suchthilfe) sollten auch in Zukunft vorrätig gehalten und bedarfsgerecht unterstützt werden. Ein besonderes Augenmerk verdient die Behindertenhilfe, um auch in Krisenlagen die Betreuung betroffener Menschen, sei es in Tagesförder- oder Werkstätten oder durch ambulante Leistungen, zu sichern.

Die Erwachsenenbildung erfuhr durch die pandemiebedingten Maßnahmen ebenfalls erhebliche Einschränkungen. Als „vierte Säule“ des Bildungssystems ist die Erwachsenenbildung überwiegend privatrechtlich strukturiert und gelangt dadurch - auch das hat die Corona-Pandemie gezeigt - im Krisenfall schnell an ihre Liquiditätsgrenzen. Dies ist bei der Ausgestaltung der Finanzhilfe wie etwa den gezahlten Corona-Hilfen des Landes für die Erwachsenenbildung, einschließlich Regelungen zu Abschlagszahlungen bei Liquiditätspässen, zu berücksichtigen.

Ehrenamtliches Engagement hat in Deutschland traditionell einen hohen Stellenwert. Durch die Arbeit ehrenamtlicher Helfer wurden und werden auch noch während der Corona-Pandemie viele Unterstützungsangebote für Hilfsbedürftige bereitgestellt. Aufgrund der Kontaktbeschränkungen war auch die Ausübung ehrenamtlichen Engagements zeitweise nicht oder nur mit Einschränkungen möglich, mit der Folge, dass ein solches von Bürgerinnen und Bürgern teilweise unter-, abgebrochen oder sogar endgültig eingestellt wurde. Dies gilt ebenso für das ehrenamtliche Engagement in Sportvereinen wie im Brand- und Katastrophenschutz.

Ehrenamtlich geführte Vereine, z. B. im Sport oder in der Kultur, waren häufig mit der Situation überfordert. Ursächlich waren zum einen die mit der Pandemie zusammenhängenden Vorgaben wie sich häufig ändernde Hygieneregeln, aber auch die wegbrechenden Einnahmen; Ausfälle von Veranstaltungen und Austritte von Mitgliedern verschärfen die Situation. Weiterführend beschäftigt sich auch die Enquetekommission „Rahmenbedingungen für das ehrenamtliche Engagement verbessern“ des Landtages (Drs. 18/6898) mit der Situation des Ehrenamts allgemein wie insbesondere auch in der Corona-Pandemie. Dabei wird besonders auf den rechtlichen Regelungsbedarf, auf die Auswirkungen von Kontaktbeschränkungen und auf die prekäre Finanzlage von Organisationen näher eingegangen.

3. Schlussfolgerungen

Um das Verantwortungsbewusstsein junger Menschen zugunsten der Pandemiebekämpfung zu stärken, sollten für junge Menschen auch in pandemischen Zeiten Beteiligungsformate zu den gesellschaftlich relevanten Fragen geschaffen werden. Junge Menschen sollten in politischen Gremien gehört und in politische Entscheidungsprozesse einbezogen werden, um sicherzustellen, dass ihre Ideen mitgedacht und ihre Bedürfnisse hinreichend berücksichtigt werden.

Eine besondere Lehre aus der Pandemie ist die Einsicht, dass es für Kinder und Jugendliche eines erleichterten Zugangs zu Beratungsangeboten in Hilfesituationen jedweder Art bedarf, insbesondere zu Erstberatungen (z. B. über Telefonnummern, die nicht bei der Polizei enden). Dabei sollten bürokratische Hürden identifiziert und - soweit entbehrlich - abgebaut werden. Besonders niedrigschwellig wäre etwa eine Kontaktmöglichkeit über Messenger-Dienste, wobei insoweit die datenschutzrechtliche Vereinbarkeit zu prüfen wäre. Förderlich ist außerdem eine Verschränkung von Schule und Schulsozialarbeit, um Kinder und Jugendliche insbesondere aus prekären Verhältnissen auch in Krisenzeiten zu erreichen.

Weil das System Schule Zeit und Planbarkeit benötigt, sollte im Pandemiefall an Stufenkonzepten festgehalten und sollten diese weiterentwickelt werden. Die Umsetzungsfristen müssen dabei prak-

tikabel sein. Zu prüfen bleibt, inwieweit sich die bisherigen Stufenkonzepte so weiterentwickeln lassen, dass sie ohne Verluste an Planungssicherheit und Verlässlichkeit auch angemessenes Reagieren auf sich u. U. verändernde Pandemielagen ermöglichen.

Für die Beförderung der Schülerinnen und Schüler zwischen Schul- und Wohnort bedarf es neuer Konzepte, um einer frühzeitigen Auslastung des öffentlichen Personennahverkehrs - insbesondere der Busse - entgegenzuwirken. Lehrkräfte, Betreuerinnen und Betreuer sowie Schülerinnen und Schüler sollten in einer Pandemie priorisiert Impfangebote erhalten, um die infektionsschutzgemäße Basis für eine möglichst Aufrechterhaltung des Schulbetriebes zu schaffen. Dies setzt selbstredend voraus, dass es einen auch für die junge Generation zugelassenen Impfstoff gibt.

Die Digitalisierung in den Schulen muss flächendeckend, zeitnah und mit Nachdruck ausgebaut werden. Es bedarf einer modernen Bildungsinfrastruktur, auskömmlicher Möglichkeiten für E-Learning, der Ausstattung mit benötigter Hardware und einer standardisierten Schulung der Lehrkräfte im Umgang mit digitalen Unterrichtsformaten. Dabei sollte bewusst bleiben, dass die bei der digitalen Bildung anfallenden Daten von Marktinteresse sein können und deshalb ausreichend zu schützen sind. Generell wäre wünschenswert, wenn sich das Kultusministerium und das Ministerium für Wissenschaft und Kultur über gegebenenfalls notwendige Anpassungen in der Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften austauschen würden.

Der bauliche Zustand der Schulen - vor allem die Innenausstattung der Gebäude - ist den Bedürfnissen des Infektionsschutzes anzupassen. Für den Pandemiefall können ergänzend zum regelmäßigen Lüften als manuelle Sicherheitsvorkehrung technische Schutzmaßnahmen wie insbesondere effektive Luftaustauschsysteme mit qualitativ hochwertigen Luftfiltern nach Maßgabe des wissenschaftlichen Erkenntnisstandes je nach Raumsituation eine sinnvolle Ergänzung sein. Schulöffnungen sollten, um weiterführende Erkenntnisse zu gewinnen, wissenschaftlich begleitet werden. Um den Schulunterricht während einer Pandemie möglichst lange aufrechtzuerhalten, sollten neben Unterricht mit Abstand und in Kleingruppen, neben digitalem und hybridem Unterricht auch Draußenunterricht und Unterricht an außerschulischen Lernorten mitgedacht werden.

Ausgehend von einem weiten Bildungsbegriff sind Kooperationen der verschiedenen Bildungssektoren, insbesondere des sekundären und des tertiären Bildungssektors, zu stärken. Auch die Erwachsenenbildung als quartärer Bildungssektor ist zu integrieren. Außerschulische Lernorte und entsprechende Bildungsangebote sollten angemessene Berücksichtigung finden. Menschen mit geringem Einkommen und Alleinerziehende sind hier vor besonders hohe Hürden gestellt; diese Gruppen brauchen eine stärkere, breit angelegte Unterstützung.

Kulturelle Angebote müssen in einer pandemischen Lage nach Möglichkeit aufrechterhalten bleiben. Hierfür sollte geprüft werden, ob und inwieweit sich Sicherheits- und Hygienekonzepte für Kultureinrichtungen und -veranstaltungen - stets im Einklang mit infektiologischen Gesichtspunkten - zertifizieren lassen. Es gilt zukünftig einen Rahmen zu schaffen, der Kulturschaffende und Kreative besser und krisenresilienter wirtschaftlich absichert.

IV. Themenblock 4: Öffentlicher Gesundheitsdienst, kommunale Umsetzung, Krankenhäuser, Auswirkungen auf die Senioren-/Pflegerheime in Zeiten einer Pandemie, Pandemieplan des Landes“

1. Zentrale Fragen

Krankenhäuser, Senioren- und Pflegeheime sowie der gesamte Bereich des Öffentlichen Gesundheitsdienstes sind bei Ausbruch einer Pandemie an erster Stelle und zugleich besonders stark betroffen. Der Ausschuss ist in diesem Zusammenhang vor allem den zentralen Fragen nachgegangen, durch welche Maßnahmen der Öffentliche Gesundheitsdienst (insbesondere mit Blick auf die Gesundheitsämter) auf eine pandemische Lage besser vorbereitet werden kann. Des Weiteren stand im Fokus des Interesses, wie sich eine effektive Kontaktnachverfolgung gewährleisten lässt, die Zusammenarbeit von Krankenhäusern, Senioren- und Pflegeheimen sowie Rehabilitationskliniken optimiert werden kann, welches Ausmaß an Dokumentation im medizinischen Bereich angemessen und praktikabel erscheint, ob und inwieweit andere dringende Behandlungen in der Corona-Pandemie aufgeschoben wurden und welche Folgerungen daraus für die Zukunft gezogen werden sollten.

Schließlich war ebenso Bestandteil der Befassung, wie eine funktionierende Krankenhausfinanzierung und das Vorhalten ausreichenden Personals auch in Pandemiezeiten sichergestellt werden kann.

2. Erkenntnisse

Auf Grundlage der Unterrichtungen durch die Ministerin für Gesundheit, Soziales und Gleichstellung und durch den Minister für Inneres und Sport, der Expertenanhörung vom 3. Mai 2021 und der Arbeit der Enquetekommission „zur Sicherstellung der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung in Niedersachsen“ - deren wesentliche Ergebnisse hier übernommen wurden - gelangte der Ausschuss zu folgenden Erkenntnissen:

a. Rolle und Bedeutung der Kommunen

Bei der Eindämmung einer Pandemie kommt den Kommunen als die wesentlichen Verwaltungseinheiten vor Ort zentrale Bedeutung zu. Denn letztlich werden auf kommunaler Ebene Verordnungen sowie Maßnahmen des Infektionsschutzes um- und durchgesetzt. Ferner haben die Kommunen die Regelzuständigkeit für die Aufgaben des Öffentlichen Gesundheitsdienstes inne. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, wie bedeutsam eine konsequente Kontaktnachverfolgung und die Information sowie Aufklärung der Bürger ist, um das Ausweiten von Infektionsketten und negative Folgeeffekte bei stark ansteigenden Inzidenzen möglichst zu verhindern. Die Umsetzung der in den „Hochzeiten“ der Corona-Pandemie (erste, zweite und dritte Infektionswelle) abgehaltenen Ministerpräsidentenkonferenzen vollzog sich jedoch in einer Geschwindigkeit, die teilweise nur eine kurzfristige Einbindung der Kommunen mit kurzen Fristen für eine Stellungnahme zuließ, obgleich Artikel 57 Abs. 6 der Niedersächsischen Verfassung hier Vorgaben zur kommunalen Beteiligung macht.

b. Vorhalten von Testkapazitäten

Ein wesentlicher Baustein zur Bekämpfung einer Pandemie ist das Testen der Bürgerinnen und Bürger auf eine vorhandene Infektion. Eine breit angelegte, niedrighschwellige Testinfrastruktur führt dazu, dass viele Bürgerinnen und Bürger sich testen lassen, wodurch Infektionen frühzeitig erkannt und infolgedessen Infektionsketten unterbrochen werden können. Bedeutung hat dies auch und vor allem für Institutionen und Einrichtungen, in denen sich der Zugang und Besucherverkehr vergleichsweise einfach regulieren lässt (z. B. Senioren- und Pflegeheime). Dort kann mit einer wirksamen Teststrategie, die das durchgängige Vorhandensein zuverlässiger Tests voraussetzt, Infektionsherden wirksam vorgebeugt werden. Retrospektiv ist festzustellen, dass die notwendige Infrastruktur, um Bürgerinnen und Bürger flächendeckend auf das Vorhandensein einer Infektion mit dem Coronavirus zu testen, erst spät im Frühjahr 2021 und erst im Zeitpunkt einer konkreten Aussicht auf mögliche Öffnungsschritte geschaffen worden ist.

c. Zustand des Öffentlichen Gesundheitsdienstes

Der Öffentliche Gesundheitsdienst, darunter insbesondere die Gesundheitsämter, haben in der Corona-Pandemie Erhebliches geleistet. Gleichwohl war festzustellen, dass die Infrastruktur des Öffentlichen Gesundheitsdienstes - sowohl personell als auch digital - auf eine solche pandemische Situation nicht gut vorbereitet war. So mussten, aufgrund von Personalmangel, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus anderen Fachdiensten in hohem Maße die Arbeit des Öffentlichen Gesundheitsdienstes unterstützen. Bei einem starken Ansteigen der Infektionszahlen gerieten die Gesundheitsämter gleichwohl an ihre Grenzen oder konnten ihre Aufgaben nicht mehr in derselben hohen Qualität erfüllen.

Mit Blick auf den Personalmangel haben die Anhörungen in Erinnerung gerufen, dass angestellte Ärztinnen und Ärzte im Bereich des Öffentlichen Gesundheitswesens noch immer - trotz zwischenzeitlicher Tarifierungsanpassungen - wesentlich geringer entlohnt werden als Ärztinnen und Ärzte im Krankenhaus oder bei Begutachtungsstellen, und dies trotz gleichwertiger Qualifikation. Dieser Umstand erschwerte es dem Öffentlichen Gesundheitsdienst, Ärztinnen und Ärzte für diesen Tätigkeitsbereich zu gewinnen. Festzustellen war auch, dass der Öffentliche Gesundheitsdienst in der Sache eine tragende Funktion im Sinne einer dritten Säule der Gesundheitsversorgung (neben der ambulanten und der stationären Versorgung von Patientinnen und Patienten) innehat, aber nicht immer die gleiche Wahrnehmung erfährt - beispielsweise auch nicht in der medizinischen Ausbildung und im Medizinstudium.

Die Corona-Pandemie hat ferner offenbart, dass der Öffentliche Gesundheitsdienst zur Erfüllung seiner Aufgaben eine breit ausgebaute und gut vernetzte digitale Infrastruktur benötigt, die aber jedenfalls bei Pandemiebeginn nicht in hinreichendem Maße vorhanden war und noch heute ausbaufähig ist. In Niedersachsen setzten viele, aber nicht alle Gesundheitsämter das digitale Kontaktnachverfolgungssystem „SORMAS“ ein und wiesen nicht alle im Einsatz befindlichen Kontaktnachverfolgungssysteme der Gesundheitsämter die nötigen elektronischen Schnittstellen auf, um effektiv miteinander kommunizieren zu können.

d. Krankenhausversorgung

Eine Pandemie stellt allem voran eine Gesundheitskrise dar, sodass die Patientenversorgung in den Krankenhäusern - insbesondere das Vorhalten ausreichender Intensivbetten - von zentraler Bedeutung ist. Die niedersächsischen Krankenhäuser haben in dieser herausfordernden Zeit ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Die Anhörungen haben darüber hinaus ergeben, dass sich eine intensivmedizinische Versorgung in größeren Krankenhäusern leichter realisieren lässt und dort auch der bei neuartigen Erkrankungen besonders wichtige Erfahrungsaustausch der Behandelnden besser gelingen kann. Unter pandemischen Gesichtspunkten hat daher eine stärkere Zentralisierung wie Dezentralisierung der Krankenhauslandschaft Vor- und Nachteile, sodass es im Ganzen auf eine angemessene Optimierung ankommt, die als Ziel die bestmögliche Behandlungsqualität für die Patientinnen und Patienten hat.

Eine sichere Erkenntnis ist, dass während der Pandemie in nennenswertem Umfang andere Behandlungen und Vorsorgeuntersuchungen ausgefallen sind bzw. patientenseitig nicht wahrgenommen wurden. Beispiele hierfür sind die Vorsorge und Behandlung von Herzinfarkten, Schlaganfällen und Krebserkrankungen. Nur beispielshalber: Die Zahl der Mammographien bei AOK-versicherten Frauen (zum Zwecke der Früherkennung oder diagnostisch) sank im Zeitraum von März bis Mai 2020 (erste „Corona-Welle“) um 49 %; die Zahl der Koloskopien zur Erkennung von Darmkrebs in demselben Zeitraum um 26 %. Dies dürfte wesentlich zurückzuführen sein auf eine verbreitete Sorge der Bürgerinnen und Bürger einerseits vor einer Überlastung des Gesundheitssystems und andererseits vor einer eigenen Infektion im Krankenhaus.

Aus Ausmaß der nicht stattgefundenen ambulanten präventiven Behandlungen, vor allem der Heilbehandlungen und Therapien bei Schwersterkrankten und deren Auswirkungen, müssen evaluiert werden. Ebenso muss bei einer erneuten Pandemie die Durchführung präventiver und lebenserhaltender Maßnahmen sichergestellt sein.

Eine Überlastung der Krankenhäuser ist häufig auch zurückzuführen auf fehlende Strukturen bei der Verteilung der vorhandenen Ressourcen. Hier hilft es etwa, medizinische Kompetenz, apparative Ausstattung und organisatorische Einheiten besser zu konzentrieren, was in dem niedersächsischen „Schalenmodell“ bereits angelegt ist. Das Schalenmodell sieht im „inneren Kern“ Plankrankenhäuser vor, welche ihren Fokus auf kritische Patientinnen und Patienten setzen, im „ersten Ring“ Ersatzkrankenhäuser, in denen vital stabile Patientinnen und Patienten versorgt werden und im „zweiten Ring“ Hilfskrankenhäuser, zu denen nötigenfalls Hotels o. Ä. umgerüstet werden und die vitale Patientinnen und Patienten möglichst ohne Bettlägerigkeit aufnehmen.

Die Schaffung eines Meldesystems für die Anzahl der vorhandenen und freien Intensivbetten während der Corona-Pandemie diente der besseren Patientensteuerung. Insoweit ist jedoch zu konstatieren, dass parallel mehrere verschiedene Meldeplattformen etabliert wurden, u. a. das DIVI-Intensivregister und - für das Land Niedersachsen - das System IVENA. Solche doppelten Meldewege bedeuten zusätzlichen organisatorischen Aufwand und binden damit Ressourcen; sie sind daher unbedingt zu vermeiden.

Die Corona-Pandemie hat auch den Fachkräftemangel aufgrund von z. B. grundlegend zu hoher Arbeitsbelastung in Krankenhäusern noch deutlicher werden lassen als ohnehin schon in den vergangenen Jahren. In den ersten 18 Monaten seit Krisenbeginn sind die Prüfquoten des Medizinischen Dienstes auf 5 % beschränkt worden, damit die Beschäftigten der Krankenhäuser weniger Zeit für die Begleitung solcher Prüfungen aufbringen mussten und mehr Zeit „am Patienten“ verbringen konnten. Bei der damit einhergehenden Lockerung der Kontrollintensität muss jedoch die hohe Qualität der Krankenversorgung stets gewährleistet bleiben.

e. Krankenhausfinanzierung

Ein Krankenhaus ist nur handlungsfähig, wenn auch seine Finanzierung gesichert ist. Durch die Pandemie, vor allem durch die Notwendigkeit des Vorhaltens von einsatzbereiten Intensivbetten, sind den Krankenhäusern Mehrkosten entstanden, welche in dem bisherigen Finanzierungssystem der sogenannten Diagnosebezogenen Fallgruppen (Diagnosis Related Groups, kurz DRGs) nicht angemessen abgebildet werden. Denn die DRGs sehen eine vollumfängliche Kostenerstattung nur bei einer Inanspruchnahme der Kapazitäten vor; ein System der - in der Pandemie wünschenswerten - Vorhaltung von Kapazitäten wird dagegen nicht (angemessen) finanziert. Auch die Betriebskosten der Digitalisierung sind im Fallpauschalensystem nicht adäquat abgebildet. Eine besondere Betroffenheit ist bei den Universitätsklinika und den Maximalversorgern zu konstatieren. In der Corona-Krise wurde dem oftmals mit Leerstandspauschalen abgeholfen, die nach Auffassung einiger Krankenhausträger nicht ausreichend waren. Alle bisherigen Finanzierungssysteme hatten jeweils ihre Vor- und Nachteile, die zum Teil unausgewogene und nicht sachgerechte finanzielle Folgen nach sich gezogen haben.

f. Rehakliniken, Senioren-/Pflegeheime und Hospize

Während der „ersten Welle“ der Corona-Pandemie war festzustellen, dass die Prozesse der Verlegung von Patientinnen und Patienten in und der Übergabe an Rehakliniken, Senioren- und Pflegeheimen sowie Hospize eher vermieden wurde, sei es aus Sorge vor dem Infektionsgeschehen oder der besonderen Vulnerabilität der Patientinnen und Patienten wegen, die oftmals zu einer Risikogruppe gehörten. Auch war eine Umnutzung von Rehakliniken, womit Entlastung bei den Krankenhäusern hätte geschaffen werden können, zum Teil schon technisch nicht möglich (etwa wegen des Fehlens einer Notstromversorgung). Die Altenpflege wurde durch die Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 einigermaßen unvorbereitet getroffen, insbesondere hinsichtlich der seinerzeit benötigten Hygiene- und Schutzartikel und auch mit Blick auf etwaige Hygienekonzepte. Dies hatte zur Folge, dass insbesondere in der „ersten Welle“ die sozialen Kontakte von Bewohnerinnen und Bewohnern der Senioren- und Pflegeheime zu Familienmitgliedern oder Freunden von außerhalb der Einrichtung erheblich beschnitten wurden.

3. Schlussfolgerungen

Es braucht für eine wirksame Pandemiebekämpfung starke Kommunen, die bei der Schaffung und Fortschreibung von Infektionsschutzverordnungen ausreichend und zeitnah beteiligt werden. Dies gebietet auch Artikel 57 Abs. 6 der Nds. Verfassung. Der Niedersächsische Landkreistag hat in einem 12-Punkte-Plan Vorschläge zur Verbesserung der Krisenvorsorge an die Landesregierung und den Landtag gerichtet (abrufbar unter: https://www.nlt.de/wp-content/uploads/2021/06/Corona_ist_nicht_vorbei_-_Sommer_2021_nutzen.pdf). Die Erfahrungen der Landkreise, der kreisfreien Städte und der Region Hannover sollen daher unbedingt in die Aufarbeitung einbezogen werden.

Zur Vorbereitung auf künftige Pandemien gilt es, Konzepte und Strategien für ein schnelles „Hochfahren“ von Testkapazitäten zu entwickeln, einschließlich der dazugehörigen Zuständigkeitsregelungen. Des Weiteren ist das Kontaktverfolgungsmanagement zu optimieren, sodass frühzeitig alle Kommunen eingebunden bzw. die erforderlichen elektronischen Schnittstellen lückenlos geschaffen sind. Denn nur auf dieser Grundlage kann eine effektive und schnelle Kommunikation zwischen den Beteiligten stattfinden, die Rückschlüsse auf Übertragungswege zulässt und die Koordination von gemeinsamen Maßnahmen ermöglicht. Die „Datenlage“ ist deutlich verbesserungsbedürftig: Aus allen wesentlichen Gesundheitsbereichen müssen aktuelle, anonymisierte Daten zur Verfügung stehen, um Entwicklungen und Muster frühzeitig zu erkennen. Hierzu ist ein „zentraler Ansatz“ unabdingbar, ebenso eine bundesweite Vereinheitlichung der Software für „kritische Bereiche“.

Es bedarf einer nachhaltigen Stärkung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes. Der hierzu bereits geschlossene „Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst“ zwischen Bund und Ländern, der insbesondere auch den weiteren Ausbau der Digitalisierung in den Gesundheitsämtern (zu deren Vernetzung wie zur Kontaktnachverfolgung im Pandemiefall) zum Gegenstand hat, muss die notwendigen Modernisierungsmaßnahmen nach Maßgabe der (seit Oktober 2021 vorliegenden) Empfehlungen des Beirates zur strukturellen Weiterentwicklung des ÖGD sicherstellen. Dabei sind u. a. das Profil und die Aufgabenstandards des Öffentlichen Gesundheitsdienstes zu schärfen, Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebote auszuweiten und seine Public-Health-Perspektive zu stärken. Dazu sollte der

ÖGD grundsätzlich bei der Planung der medizinischen Versorgung mitberücksichtigt werden. Generell ist zu prüfen, ob diese grundlegende Aufgabenstellung und Struktur des ÖGD nicht auch im Nds. Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöDG) näher abgesichert werden sollte.

Erforderlich ist vor allem eine dauerhafte Aufstockung des Personals, z. B. durch Etablieren von Personalaufwuchskonzepten. Um den Personalengpässen vorzubeugen, sollten flexible „Pandemie-Teams“ und ein „Freiwilligen-Pool“ aus fortgebildeten internen und externen Freiwilligen geschaffen werden. Hierzu sind konkrete Konzepte erforderlich, die eine rasche Abhilfe bei entsprechenden Problemlagen sicherstellen. Um eines hohen Qualifikationsniveaus willen bedarf es des Weiteren einer stärkeren Akademisierung der im ÖGD eingesetzten Fachberufsgruppen.

Nach Möglichkeit sollten die Gesundheitsämter für ihre Datenverarbeitung eine einheitliche Software („SORMAS“) verwenden, andernfalls muss jedenfalls die Funktionalität von Schnittstellen für die jeweils im Gesundheitsamt verwendete Software sichergestellt sein. Für die weitere Zukunft ist ein zeitnaher Anschluss des ÖGD an die Telematikinfrastruktur des Gesundheitswesens anzustreben.

Für den Öffentlichen Gesundheitsdienst sind außerdem klare Zuständigkeitsregelungen sowie Kommunikations- und Organisationsabläufe im Krisenfall auf allen staatlichen Ebenen zu entwickeln. Dabei müssen auch die Auswirkungen von Infektionsschutzmaßnahmen auf andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung (wie etwa auf die Polizei und Ordnungsämter) bedacht werden. Die Abstimmung der externen Kommunikation zwischen dem Öffentlichen Gesundheitsdienst, den Kommunen und dem Land ist zu überprüfen und zu optimieren. Auch die Vernetzung und Interaktion zwischen dem Öffentlichen Gesundheitsdienst und der Forschung ist zu stärken. Hierfür könnte etwa die Schaffung von Lehrstühlen und die Einbettung der Themen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes in das Medizinstudium ein Weg sein. Zu prüfen ist auch eine landesseitige Unterstützung bei der Angleichung von ärztlichen Gehältern, über die bereits erfolgten ersten Tarifierungen hinaus, um den Öffentlichen Gesundheitsdienst als Arbeitgeber neben den Krankenhäusern und der Tätigkeit in niedergelassenen Praxen attraktiv zu machen. Die Enquetekommission zur „Sicherstellung der ambulanten und stationären medizinischen Versorgung in Niedersachsen - für eine qualitativ hochwertige und wohnortnahe medizinische Versorgung“ hat hierzu in ihrem Abschlussbericht die Wiedereinführung eines einheitlichen Tarifs für Ärztinnen und Ärzte empfohlen (Drs. 18/8650, S. 173).

Der Öffentliche Gesundheitsdienst sollte zukünftig anonymisierte Daten (z. B. zu Ansteckungsorten und zu Verbreitungswegen) umfangreich sammeln und auswerten (dürfen). Generell bedarf es einer Debatte über Umfang und konkrete Zwecke einer Datengewinnung, statistischen Auswertung und Nutzung im Zuge einer Pandemie durch die Gesundheitsämter. Denn Informationen über Verbreitungswege und Ansteckungsorte sind für zielgenaue Schutzmaßnahmen entscheidend.

Bei Um- und Neubauten von Krankenhäusern sollte, um für künftige Pandemien besser gerüstet zu sein, verstärkt auf die benötigten Raumkapazitäten (mit der Möglichkeit einer Isolierung und Trennung von Patientinnen und Patienten, insbesondere im Intensivbereich) und Be-/Entlüftungssysteme geachtet werden. Die bisher unzureichende Investitionskostenfinanzierung muss erhöht werden. Um zu verhindern, dass in der Pandemie andere (zum Teil lebensbedrohliche) Erkrankungen nicht oder nicht rechtzeitig behandelt werden (oder keine Vorsorgeuntersuchungen mehr stattfinden), sollten gezielte Aufklärungskampagnen zu Risiken verspäteter und unterbliebener Behandlungen (z. B. der Krebsvorsorge) durchgeführt werden. Zur besseren Verteilung der Krankenhauskapazitäten sind kooperative Lösungen zwischen stationären Einrichtungen zu forcieren, jedoch stets unter Beachtung der im Gesetz vorgesehenen Zuweisungsverbote gemäß §§ 73 Abs. 7, 128 Abs. 2 Satz 6 SGB V, § 3 MBO-Ä sowie gemäß §§ 299 a, b StGB. Die Laborkapazitäten sollten in ausreichendem Maße geschaffen bzw. - soweit sie vor der Pandemie eingeschränkt worden sind - reaktiviert werden.

Bei der Krankenhausfinanzierung sollte die Vorhalte- und Digitalisierungsfinanzierung bedacht und ausgebaut werden, d. h. gewünschte Reservekapazitäten sollten stärkere finanzielle Berücksichtigung finden. Notwendig ist darüber hinaus eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Einkommensstruktur des Krankenhaus- und Pflegepersonals. Der Personalschlüssel des Pflegefachpersonals ist zu erhöhen und die hohe Arbeitsbelastung zu senken.

Die Etablierung eines Meldesystems für Intensivbetten ist zu begrüßen, jedoch sind hier doppelte Meldewege, die unnötig Ressourcen binden, unbedingt zu vermeiden. In Betracht käme insoweit etwa eine Vernetzung der bestehenden Systeme (z. B. DIVI und IVENA). Zudem müssen neben der

verfügbaren Bettenzahl auch die Kapazitäten des ärztlichen und pflegerischen Personals erfasst werden, weil erst mit ausreichend Personal die Versorgung der Patientinnen und Patienten sichergestellt ist.

Um zu verhindern, dass notwendige Verlegungen in Rehakliniken, Senioren- und Pflegeheime sowie Hospize in einer Pandemie unterbleiben, sollten klare Regelungen für die Patientenüberleitung sowie Schnittstellenkonzepte geschaffen werden.

Die Krankenhäuser bedürfen im Krisenfall der Unterstützung durch niedrigschwellige ergänzende Strukturen, etwa im Wege einer Nutzung/Hinzuziehung von Rehakliniken zu Behandlungszwecken. Der hierfür bestehende Bedarf an technischen Umrüstungen (z. B. das Bereitstellen einer Notstromversorgung) ist vorausschauend zu ermitteln und auf dieser Grundlage zufriedenzustellen.

Um besser auf zukünftige Pandemien vorbereitet zu sein, sind Krisen- bzw. Pandemiepläne zu entwickelt bzw. zu aktualisieren. Im Rahmen dieser Pläne braucht es Konzepte zur kurzfristigen Schaffung von Isolationsmöglichkeiten und zur Erhöhung der Intensivkapazitäten unter Einberechnung des dazu benötigten Personals. Auch sollte es Notfallkonzepte für ein „gestuftes Hochfahren“ stationärer Reserveeinrichtungen geben. Die stationäre Versorgung von Patientinnen und Patienten bedarf eines flächendeckenden, gestuften Versorgungsnotfallkonzepts, etwa in Gestalt des niedersächsischen „Schalenmodells“.

Schutzausrüstung und Desinfektionsmittel müssen als Notfallreserve zentral vorgehalten werden, um Knappheitsereignissen vorzubeugen. Klare Regelungen zur Finanzierung, Beschaffung und Bevorratung von persönlicher Schutzausrüstung, Medikamenten und weiteren Materialien in pandemischen Lagen für den stationären Sektor sollten zentral durch eine staatliche Stelle erfolgen. Insbesondere in den Senioren- und Pflegeheimen sind definierte Logistikprozesse zu etablieren, um die Bevorratung mit Masken, Desinfektionsmitteln etc. im benötigten Umfang effektiv und zeitnah zu gewährleisten. In Pflegeheimen und Krankenhäusern bedarf es intelligenter organisatorischer Strategien für einen risikobeherrschenden Patienten- und Besuchsverkehr auch in Pandemiezeiten. Schutz- und Hygienekonzepte - insbesondere die Schutzisolation („Quarantäne“) - müssen unter Einbeziehung der jeweils aktuellen Erfahrungen fortentwickelt, Pflegepersonal muss permanent fort- und weitergebildet werden. Wissenschaftliche Erkenntnisse sollten in der Pflegepraxis - etwa mithilfe von digitalisierten Kommunikations- und Anwendungsstrukturen - besser umgesetzt werden.

V. Themenblock 5: „Wirtschaft in Zeiten einer Pandemie“

1. Zentrale Fragen

Die anhaltende Corona-Krise stellt Politik, Wirtschaft und Gesellschaft vor bislang nie dagewesene Herausforderungen. Die negativen Auswirkungen der Pandemie haben die nationale und die globale Wirtschaft und in dieser Folge auch den Wirtschaftsstandort Niedersachsen getroffen. Ursache hierfür sind die Unterbrechung bzw. Störung der globalen Lieferketten und jene Einschränkungen, die zur Eindämmung des Infektionsrisikos den beruflichen, gewerblichen und privaten Bereich allgemein betreffen, u. a. die Kontaktbeschränkungen. Getroffen wurden hiervon insbesondere auch kleine und mittelständischen (Familien-)Unternehmen, die gerade im Land Niedersachsen Treiber für Wachstum, Beschäftigung, Ausbildung und Innovationen und daher eine tragende Säule der sozialen Marktwirtschaft sind. Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie haben zudem deutliche Spuren am Arbeitsmarkt hinterlassen: So war die Zahl der arbeitslos gemeldeten Menschen von Februar bis Juni 2020 im Bundesdurchschnitt um 19,1 % angestiegen. Niedersachsen hatte einen Anstieg der Arbeitslosenzahl von 16,2 % zu verzeichnen, zählte damit aber zu den westdeutschen Ländern mit dem geringsten Anstieg. Nachdem die Arbeitslosenquote in Niedersachsen im Sommer 2020 mit 6,0 % am höchsten lag, war sie hernach wieder rückläufig und lag im September bei 5,2 %. Darin ist ein Corona-Effekt (Anteil an der Arbeitslosenquote, der Corona zugeschrieben wird) von 0,6 % enthalten, der während der Corona-Krise in Niedersachsen maximal 1,3 % betrug. Damit hat der niedersächsische Arbeitsmarkt im Herbst 2021 bereits mehr als die Hälfte des bisherigen coronabedingten Anstiegs der Arbeitslosenquote wieder abgebaut.

Bundesweit hatten seit März 2020 rund 1,29 Millionen Unternehmen Kurzarbeit beantragt. Betroffen von den Anzeigen waren 16,7 Millionen Beschäftigte. In Niedersachsen haben seit März 2020

ca. 117 300 Unternehmen Kurzarbeit angezeigt. Davon waren 1,59 Millionen Beschäftigte betroffen. Durch die Ausbreitung des Coronavirus geriet im Wesentlichen die gesamte deutsche Wirtschaft - mit Ausnahme vor allem des Onlinehandels, der Medizintechnikbranche und der Pharmaunternehmen - in eine wirtschaftliche Krisenlage, die sich auch in - jedenfalls anfangs - steigenden Arbeitslosenquoten (von 5,1 % im März 2020 auf 6,4 % im August 2020) und in einem sinkenden Bruttoinlandsprodukt (von 3,47 Billionen Euro im Jahr 2019 auf 3,37 Billionen Euro im Jahr 2020) bemerkbar machte. Zur Bewältigung dieser Krise haben Bund und Länder umfangreiche Hilfs- und Unterstützungsprogramme bereitgestellt, um die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abzumildern.

Der Ausschuss hat die Auswirkungen der Corona-Krise auf die Wirtschaft und auf einzelne ihrer Branchen näher beleuchtet und ist dabei der Frage nachgegangen, wie die wirtschaftlichen Risiken einer künftigen Pandemie möglichst reduziert werden können, bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Gesundheitsschutzes. Gegenstand dieses Themenblocks waren u. a. die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie für das Hotel- und Gaststättengewerbe sowie die Tourismusbranche, für die niedersächsische Automobil- und Zulieferindustrie sowie für den Einzelhandel. Der Ausschuss hat außerdem den Effekt des Kurzarbeitergeldes, die Situation auf dem Ausbildungsmarkt, die Berufsberatung und die arbeitsschutzrechtlichen Konsequenzen aus den pandemiebedingt veränderten Arbeitsumfeldern analysiert. Gegenständlich waren zudem die Auswirkungen staatlicher Unterstützungsprogramme und Finanzhilfen, insbesondere die Aufgabenerfüllung durch die niedersächsische Investitions- und Förderbank NBank.

2. Erkenntnisse

Auf Grundlage der Unterrichtungen durch den Minister für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung am 31. Mai 2021 sowie der Expertenanhörung vom 14. Juni 2021 gelangte der Ausschuss zu folgenden Erkenntnissen:

Die Umsetzung der jeweils aktuellen Coronaschutzverordnung stellte die Unternehmen besonders wegen der kurzen Vorlaufzeiten und auch wegen der „Komplexität“ nicht immer gegebenen Verständlichkeit der Regeln vor besondere Herausforderungen. Zum Teil ergaben sich aus den auf dem Infektionsschutzgesetz des Bundes basierenden Verordnungen und den hierzu veröffentlichten Leitfäden sowie FAQs sogar Widersprüchlichkeiten. Die Wirtschaft benötigt bei der Umsetzung von Schutzverordnungen Planungssicherheit und klare, verständliche wie praktikable Regeln. In Teilbereichen wurden die Regelungen der Coronaschutzverordnungen von den wirtschaftlichen Akteuren als nicht konsistent bzw. gar wettbewerbsverzerrend (z. B. bei der Unterscheidung vom Verkauf einzelner Warengruppen im Supermarkt gegenüber dem Verkauf dieser Waren im auf Anordnung geschlossenen Fachhandel) empfunden. Auch die nicht zwischen benachbarten Ländern abgestimmten Regelungen zur Öffnung insbesondere von Bau- und Gartenmärkten zu Beginn der Pandemie haben zu Verzerrungen geführt. Den Regierungen und Verwaltungen ist dabei allerdings zugute zu halten, dass es für eine Krise derartigen Ausmaßes und für die nötigen kurzfristigen Kriseninterventionen keine Blaupause gab.

Festzustellen ist, dass der Umfang der finanziellen Unterstützung von Betrieben in der Corona-Krise im europäischen Vergleich - auch nach Wahrnehmung der Wirtschaftsakteure - einzigartig war. Für das Land Niedersachsen wurde eine Reihe von Hilfs- und Unterstützungsprogrammen aufgelegt. Es besteht kein Zweifel, dass die Hilfen das Wirtschaftssystem stabilisiert, Wohlstand und Sozialstandards gesichert und Arbeitnehmer - z. B. durch die modifizierten Regelungen zur Kurzarbeit - in Beschäftigung gehalten haben. Eine höhere Arbeitslosigkeit konnte auch durch die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht und eine breite Nutzung des Homeoffice abgefedert werden.

Für die zweite „Welle“ der Corona-Pandemie wurden die Wirtschaftshilfen noch einmal deutlich ausgeweitet und insbesondere auch Soloselbstständige mit aufgenommen (z. B. Neustarthilfe für Soloselbstständige, November- und Dezemberhilfen). Gleichwohl wurden vonseiten der Unternehmerschaft aber auch Verzögerungen bei der Auszahlung von Hilfsprogrammen bemängelt. Kritisiert wurde von Soloselbstständigen zudem, dass sie häufig die Grundsicherung in Anspruch nehmen mussten. Die inhaltlichen Konditionen, an welche die Gewährung von Hilfen geknüpft war, erwiesen sich nicht immer als verständlich bzw. nachvollziehbar. Die Antragstellung über Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer oder Steuerberaterinnen und Steuerberater war gerade für kleine Unternehmen problematisch, weil einige einen Teil der Wirtschaftshilfe für Beraterhonorare aufwenden

mussten. Zu einem späteren Zeitpunkt wurden auch die Kosten für prüfende Dritte, die im Rahmen der Beantragung der Corona-Überbrückungshilfe angefallen sind, als Betriebskosten anerkannt.

Für das Gaststättengewerbe waren die Möglichkeit der Kurzarbeit und die flexible Einsatzbereitschaft der geringfügig Beschäftigten ein großer Vorteil. Denn während der Lockdown-Phasen brachen für die Gaststätten wesentliche Einnahmequellen weg. Gleichzeitig musste vorhandenes Personal nach Möglichkeit gehalten werden, um im Falle von Öffnungsschritten zeitnah wieder Gäste bewirten und Einnahmen generieren zu können (ohne zuvor erst neues Personal finden und einarbeiten zu müssen). Zugleich ist festzuhalten, dass die pandemiebedingte Kurzarbeit den Ausbildungsbetrieben die Ausbildung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erschwert und zum Teil unmöglich gemacht hat.

Für die gesamte deutsche Wirtschaft hat sich in der Pandemie eine besondere Achillesferse offenbart: die starke Abhängigkeit von globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten. Dies führte insbesondere zu Beginn der Corona-Pandemie zu Produktions- und Lieferengpässen. Beispielsweise verzögerten sich im Automobilbereich wegen der fehlenden Chipherstellung zeitweise für eine Vielzahl von Fahrzeugen die Fertigstellung. Betroffen war hiervon auch, aber nicht nur der - in einer Pandemie besonders wichtige - Bereich der medizinischen Produkte und der Hygiene- und Schutzausrüstung.

Die vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung aufgelegten zahlreichen Förderprogramme mit jeweils differenzierten Förderdetails, Finanzierungsfragen und Umsetzungsaspekten wurden von der niedersächsischen Investitions- und Förderbank NBank verwaltet. Aufgrund der sehr individuellen Produkteinführungen ging hiermit ein ganz erheblicher Arbeitsaufwand für die NBank einher. Gleichzeitig war festzustellen, dass das IT-System vor der Corona-Pandemie nicht auf eine derartige, unerwartete Krisensituation ausgelegt war, damit bei sprunghaft ansteigenden Antragseingängen alle Anträge zeitnah bearbeitet werden konnten. Für die NBank besteht mit Blick auf künftige ähnliche Situationen das Potenzial, Synergieeffekte zu nutzen, etwa durch die Erstellung von Musterrichtlinien für Zuschüsse und Kredite.

Das Arbeitsleben hat sich durch die Corona-Pandemie vor allem dadurch verändert, dass Möglichkeiten - zeitweise sogar die gesetzliche Pflicht - zur Homeoffice-Tätigkeit geschaffen wurden. In diesem Kontext stellen sich bisher noch nicht vollständig geklärte Fragen etwa in Bezug auf die Arbeitszeit und die dazugehörige Arbeitszeitbegrenzung sowie etwaige Kontrollmechanismen.

3. Schlussfolgerungen

Um die Verlässlichkeit und Verständlichkeit von rechtlichen Regelungen in einer Pandemie - insbesondere von Schutzverordnungen - als notwendige Basis für die Planbarkeit der eigenen Gewerbstätigkeit zu gewährleisten, ist zu prüfen, wie die bisherigen Maßnahmen zur Sicherstellung eines regelmäßigen Austausches zwischen dem Gesetzgeber und den Sozialpartnern weiterentwickelt werden können. Strittige Auslegungsfragen - und deren Antworten darauf - sollen weiterhin kurzfristig auf geeignete Weise bekanntgemacht und fortlaufend aktuell gehalten werden. Es muss für Unternehmen und Gewerbetreibende transparent und verständlich gemacht sein, wann sie wie (nicht) handeln dürfen, was von ihnen rechtlich erwartet und wann der Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit erfüllt wird. Die eingeführte digitale Veröffentlichung der Verordnungen und Bestimmungen im Zuge der Pandemie als schnelles Mittel der Bekanntgabe und des flexiblen Inkrafttretens hat zur zeitnahen Umsetzung von (Schutz-)Maßnahmen beigetragen.

Die finanziellen Überbrückungshilfen haben sich in der Corona-Krise als stabilisierend erwiesen, um größere wirtschaftliche Schäden zu verhindern. Gleichwohl sollten die Staats- und Liquiditätshilfen evaluiert werden. In puncto Empfängerkreis, Auszahlungsvoraussetzungen, Antragstellung und Auszahlungsmodalitäten (insbesondere der Auszahlungsgeschwindigkeit), aber auch mit Blick auf gleichzeitig erforderliche Sicherungsvorkehrungen gegenüber betrügerischem Handeln sind hieraus die nötigen Konsequenzen zu ziehen. Geprüft werden sollte insbesondere, ob und gegebenenfalls wie geringfügig Beschäftigte (Minijobber) und Soloselbstständige in ähnlichen Krisensituationen bei staatlichen Hilfen stärker berücksichtigt werden könnten. Damit die NBank als zentrale Anlaufstelle für staatliche Fördermaßnahmen und Hilfskredite des Landes auch im Krisenfall handlungsfähig bleibt, ist deren personelle und sachliche Ausstattung (unter Einschluss der IT-Infrastruktur) zu überprüfen und weiter zu verbessern.

Als Lehre aus der sich in der Pandemie als Schwäche offenbarten starken Abhängigkeit von globalen Lieferketten sind die bestehenden Wertschöpfungsketten auf ihre Resilienz hin zu überprüfen. Die

Produktion zentral bedeutsamer Güter wie etwa von Schutzausrüstung und Desinfektionsmittel innerhalb Niedersachsens sollte verstärkt gefördert werden. Internationale Lieferketten zur Erlangung von Rohstoffen sollten auch in der Pandemie aufrechterhalten bleiben, um Produktionsstopps und dadurch bedingte wirtschaftliche Folgeschäden auch in Niedersachsen abzuwenden. Die Stärkung und Förderung der Kreislaufwirtschaft und die Entwicklung von Recyclingmöglichkeiten werden zukünftig wichtig sein, um auch in Krisenfällen weniger von Rohstoffknappheit betroffen zu sein.

Offen und im Einzelnen noch klärungsbedürftig ist, wie in Zukunft ein „pandemiefester Tourismus“ gewährleistet werden kann. Die Tourismusbranche war in der Vergangenheit von den pandemiebedingten Einschränkungen besonders betroffen. Hier wird in Zukunft besonderer Wert auf die Attraktivität von Übernachtungsangeboten wie auf die Infrastruktur zu legen sein, gegebenenfalls unter Nutzung moderner (z. B. digitaler) Technologien (etwa zur Lenkung der Mobilitäten).

Für die Arbeitswelt sollte verstärkt darauf hingewirkt werden, dass Unternehmen, Betriebe und Institutionen im Rahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes vorausschauende Handlungsanweisungen, Leitfäden und Gefährdungsanalysen vorhalten (die dann im Falle einer Pandemie nicht erst eilig erarbeitet werden müssen und knappe Ressourcen unnötig binden). Die Veränderungen in der Arbeitswelt (etwa durch Zunahme von Homeoffice) dürfen nicht dazu führen, dass arbeitsschutzrechtliche Standards unterlaufen werden. Deshalb muss etwa das Recht auf Nicht-Erreichbarkeit auch in einer Pandemie gewährleistet werden. Auch muss es Tarifpartnern möglich bleiben, ihre Mitglieder gegebenenfalls digital zu kontaktieren. Betriebs- und Personalräte sind hinsichtlich der Gewährleistung des Arbeitsschutzes auch in einer Pandemie frühzeitig einzubinden.

C. Ergänzende Schlussfolgerungen der Fraktionen

Über die bereits vorstehend dargestellten gemeinsamen Schlussfolgerungen hinaus sind die Fraktionen noch zu folgenden ergänzenden (eigenen) Schlussfolgerungen gelangt:

I. Schlussfolgerungen der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU

1. Zu Themenblock 1 (Parlamentarische Arbeit):

Für eine grundsätzliche Steuerung der erforderlichen Maßnahmen im Wege von Verordnungen sprechen auch die besseren Rechtsschutzmöglichkeiten für den betroffenen Bürger und der Leitgedanke der klaren Zuschreibung der Verantwortlichkeiten. Hieran scheitert ebenso der - verfassungswidrige - Vorschlag einer Subdelegation durch den Landtag an die Landesregierung: Abgesehen davon, dass sie vom Verfassungsgesetzgeber bei Einfügung von Artikel 80 Abs. 4 GG bewusst weggelassen wurde und deshalb nicht gewollt sein kann, würde dadurch die Abschlussfunktion des § 28 a IfSG konterkariert. Im Übrigen eröffnet bereits die Geschäftsordnung des Landtages vielfältige parlamentarische Kontrollmöglichkeiten (wie beispielsweise die Einberufung von [Sonder-]Sitzungen des Landtages mit Regierungserklärungen bzw. Unterrichtungen sowie öffentliche Ausschusssitzungen mit Anhörungen), sodass es zusätzlicher Beteiligungsrechte nicht bedarf und solche - insbesondere die vorgeschlagenen Genehmigungs- und Zustimmungsvorbehalte - einem dynamischen Infektionsgeschehen auch nicht adäquat sind.

2. Zu Themenblock 3 (Bildung, Schule, Familien, Kultur, Ehrenamt und Sport):

Im Schulbereich könnte - zur Sicherung des Datenschutzes bei der digitalen Unterrichtsgestaltung und Kommunikation mit den Schülerinnen und Schülern - eine „Positivliste“ erstellt werden, die solche Kommunikationswege benennt, die mit der Datenschutzgrundverordnung vereinbar sind. Hierdurch erhielten Lehrpersonen sowie Schülerinnen und Schüler Rechtssicherheit.

Studierende sind durch die Pandemie stark betroffen. Dies gilt in besonderer Weise für Studierende in niedrigen Semestern, für ausländische Studierende sowie Studierende in Studiengängen mit einem hohen Praxisanteil. Durch eine zweckmäßige Erweiterung der Regelstudienzeiten sowie des BAföG-Anspruchs konnte den hierdurch ausgelösten Verzögerungen im Studienablauf finanziell Rechnung getragen werden. Zu beachten sind jedoch auch die sozialpsychologischen Auswirkungen, die durch diverse Studien auch niedersächsischer Hochschulen (z. B. Universität Hildesheim) dokumentiert wurden. Die Digitalisierung der Hochschulen ist entschlossen voranzutreiben. Dies gilt sowohl für die digitale Ausstattung z. B. der Rechenzentren und der digitalen Arbeitsplätze als auch

für digitale Lern- und Lehrplattformen. Zu prüfen wäre ferner, inwieweit Studienanfängerinnen und -anfänger, die gegebenenfalls schon zuvor durch pandemiebedingte Einschränkungen im letzten Schuljahr Lernrückstände zu verzeichnen haben, nachholende Angebote z. B. in Mathematik unterbreitet werden sollten.

3. Zu Themenblock 5 (Wirtschaft):

In wirtschaftlicher Hinsicht erscheint es für die Dauer einer Pandemie sinnvoll, für bestimmte Produkte und Dienstleistungen - wie auch in der Corona-Pandemie geschehen - die Vergabebedingungen zu erleichtern. Dies sollte möglichst EU-weit harmonisiert werden, wobei die allgemeinen Standards des Vergaberechts aber unangetastet bleiben müssen.

II. Schlussfolgerungen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der FDP

1. Zu Themenblock 1 (Parlamentarische Arbeit):

Aus Gründen der demokratischen Legitimation und im Lichte der Schwere der pandemiebedingten Grundrechtseingriffe ist es unerlässlich, die Möglichkeiten der parlamentarischen Verantwortung für jene aufgrund bundesrechtlicher Ermächtigung durch das Land ergriffenen Maßnahmen zu stärken (dazu bereits Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drs. 18/6297, und Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, Drs. 18/6381). Denn der Erlass von wesentlichen, d. h. insbesondere von grundrechtsrelevanten Fragen ist nach dem Grundsatz vom Parlamentsvorbehalt (Artikel 20 Abs. 1, 3 i. V. m. Artikel 28 Abs. 1 S. 1 GG) Aufgabe des parlamentarischen Gesetzgebers (BVerfG v. 19. Dezember 2017 - 1 BvL 3/14, 4/14, Rn 116). Daher muss auch in Krisenlagen zumindest eine Mindestbeteiligung des Parlaments - in Form eines Zustimmungs- oder Genehmigungsvorbehalts - sichergestellt sein. Um dies künftig zu gewährleisten, ist der Landtag aufgerufen, eine allgemeine gesetzliche Regelung zu näherem Umgang und Ausmaß einer solchen parlamentarischen Beteiligung zu schaffen.

Hierin ist auch die Befugnis zur Subdelegation in Fällen des Artikel 80 Abs. 4 GG vorzusehen. Eine solche steht im Einklang mit Artikel 43 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung und entspricht dem Zweck von Artikel 80 Abs. 4 GG, die Handlungsmöglichkeiten der Landesparlamente zu stärken. Wenn der Landesgesetzgeber die bundesgesetzliche Ermächtigung sogar in vollem Umfang durch Gesetz selbst anstelle der Landesregierung ausschöpfen darf, muss es ihm erst recht gestattet sein, die bundesrechtlichen Vorgaben nur teilweise zu konkretisieren und ansonsten an die Landesregierung weiter zu delegieren.

Unabhängig davon ist bereits jetzt insbesondere erforderlich, dass vor Inkrafttreten entsprechender Verordnungen sowohl das Plenum als auch der Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung Gelegenheit zur Beratung hatte. Darüber hinaus bedarf es einer weiterreichenden Prüfung, inwieweit nicht auch eine Reihe von Fachgesetzen innerhalb der Landeszuständigkeit „pandemiefest“ zu machen ist, d. h. durch spezielle Ermächtigungsgrundlagen für die Pandemiebekämpfung ergänzt werden muss (z. B. NVersG, NPOG, NSchG).

2. Themenblock 2 (Stand der Forschung über die Verbreitung und Übertragung; Konsequenzen für das öffentliche und das private Leben):

Es bedarf der Einrichtung eines interdisziplinären „Pandemie-Rates“, der neben medizinischer, virologischer und epidemiologischer Kompetenz unbedingt auch psychologische, pädagogische, sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Expertise einbeziehen sollte. Diese soll insbesondere auch dazu dienen, wesentliche Teile der Zivilgesellschaft fortlaufend in den Prozess der Pandemiebekämpfung einzubeziehen und einen strukturierten fortlaufenden Austausch zu ermöglichen. Auf diese Weise kann das politische Handeln auf mehr Akzeptanz und Compliance der Bürgerinnen und Bürger stoßen.

III. Schlussfolgerungen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

1. Zu Themenblock 2 (Stand der Forschung über die Verbreitung und Übertragung; Konsequenzen für das öffentliche und das private Leben):

Die Entstehung neuer Pandemien wird vor allem durch den menschengemachten Klimawandel, Verlust der Biodiversität, Wildtierhandel und durch die Übernutzung von Ressourcen begünstigt und weiter beschleunigt. Diese grundlegende Erkenntnis der Wissenschaft gilt es anzuerkennen, um künftig weitere Pandemien zu verhindern. Nach Angaben der UN haben ca. 60 % der menschlichen Infektionskrankheiten einen tierischen Ursprung (sogenannte Zoonosen).

Seit vielen Jahren wird vor einer globalen Pandemie gewarnt, ausreichende Vorbereitungen fanden auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene jedoch nicht statt. Nach der Ausrufung des internationalen Gesundheitsnotstandes am 30. Januar 2020 haben viele Staaten vorerst eine abwartende Haltung eingenommen, statt frühzeitig eine aggressive Eindämmungsstrategie anzuwenden. In Deutschland vergingen von der ersten Warnung im internationalen Frühwarnsystem ProMED bis zu entschlossenen Maßnahmen gegen die Ausbreitung von SARS-CoV-2 ganze 78 Tage.

Fortschreitende Klimaerwärmung, mangelnder Umwelt- und Artenschutz, Flächenverbrauch und Massentierhaltung erhöhen das Risiko weiterer Pandemien. Das verfassungsrechtlich verbindliche 1,5 Grad-Ziel ist daher unbedingt in konkretes politisches Handeln umzusetzen. Der Kampf gegen die Ursachen der beschleunigten Entstehung von Zoonosen muss international und vor Ort mit höchster Dringlichkeit geführt werden. Auch aus wirtschaftlicher Sicht betragen die mittel- und langfristigen Präventionskosten nur einen Bruchteil der Folgekosten einer globalen Pandemie. Es ist eine politische Entscheidung, die Risiken weiterer Pandemien stark zu reduzieren.

Vor dem Hintergrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse des Friedrich-Loeffler-Instituts (FLI), wonach Wildvögel nicht allein für den Eintrag des Virus Aviäre H5N1 (Geflügelpest) verantwortlich zu machen sind, sondern auch andere Eintragswege (beispielsweise bei hoher Tierhaltungsdichte über die Luft) als sehr wahrscheinlich gelten und zudem laut FLI davon ausgegangen werden muss, dass das Virus zukünftig ganzjährig in Niedersachsen anzutreffen sein wird, muss dieser Themenkomplex zeitnah intensiv beraten werden. Die Gefahren durch die Aviäre H5N1 (Geflügelpest) sind in Niedersachsen als sehr hoch einzuschätzen. Aus Russland sind bereits Übertragungen des Virus auf Menschen bekannt geworden und in Niedersachsen wurden Übertragungen auf Säugetiere beobachtet, wie aus einem Bericht des FLI vom 26. Oktober 2021 über Todesfälle von Seehunden im deutschen Wattenmeer hervorgeht.

Ebenfalls dringend erforderlich ist die Beratung über Eintragswege durch den internationalen Wildtierhandel und deren Folgen im Rahmen des Pandemiegeschehens sowie mögliche Sanktionsmöglichkeiten.

Es bedarf eines strategisch abgestimmten Ansatzes, neuen Varianten des Virus frühzeitig zu begegnen. Die bestehenden Schutzmaßnahmen zu Beginn einer neuen Infektionswelle, die durch eine infektiösere Variante verursacht wurde, waren bisher immer auf die vorherigen Varianten abgestimmt. So konnte das stärkere Infektionsgeschehen von Varianten mit höherer Infektiosität nicht rechtzeitig gebremst werden, um weitere Wellen zu verhindern. Zudem wurden Instrumente wie flächendeckende Abwasseruntersuchungen auf SARS-CoV-2 in Deutschland nicht eingesetzt, obwohl die EU-Kommission diese empfiehlt.

2. Zu Themenblock 3 (Bildung, Schule, Familien, Kultur, Ehrenamt und Sport):

Bildungseinrichtungen und vor allem Schulen wurden durch die Pandemie und damit verbundenen teilweise längeren Lockdowns in ihren Abläufen besonders betroffen. Um dem erhöhten Betreuungs- und Bildungsbedarf Rechnung zu tragen, ist der Personalschlüssel in Kindertagesstätten und Schulen zu verbessern. Im Bildungsbereich muss die umfassende Digitalisierung vorangetrieben werden. Für Kindertagesstätten und Schulen bedarf es eines einheitlichen Pandemie- und Kommunikationskonzeptes. Schultransporte sollten, um die Infektionsgefahr zu verringern, mindestens mit doppelter Kapazität durchgeführt werden. Dies sollte zu Beginn einer Pandemie verbindlich für alle Landkreise festgelegt werden. Das Schulgesetz, das Gesetz über Kindertagesstätten und Kindertagespflege (NKiTaG) sowie thematisch einschlägige untergesetzliche Regelungen sind auf Regelungslücken in Bezug auf pandemische Lagen zu überprüfen, vor allem mit Blick auf die Absicherung der Eltern bei

Betreuungsbedarfen, das Recht auf Bildung und die curricularen Vorgaben und Prüfungsanforderungen.

Die besondere Belastung von Familien in der Corona-Pandemie ist auszuwerten und es sind Konzepte für deren Entlastung zu erarbeiten. Die Rahmenbedingungen für Familien sind zu verbessern, damit Eltern die Haus- und Sorgearbeit gerecht aufteilen können. Menschen mit geringeren Einkommen und Alleinerziehende sind finanziell stärker zu fördern. In jedem Falle sollte Angehörigen, die vulnerable Patienten pflegen, im Pandemiefall das Recht eingeräumt werden, sich hierfür freustellen zu lassen.

Eltern, die wegen der Kinderbetreuung pandemiebedingt die Arbeitszeit reduzieren müssen, sollten Lohnersatzleistungen erhalten. Für Kinder mit besonderem Unterstützungsbedarf bedarf es auch in Pandemiezeiten Präsenzangebote, die vorgehalten werden müssen. Insbesondere sollte es an Schulen Räume für „sichere Begegnungen“ geben. Um Kindeswohlgefährdungen vorzubeugen, sollte die Kontaktmöglichkeiten zu Lehrerinnen und Lehrern sowie Erzieherinnen und Erziehern - gegebenenfalls in modifizierter Form - offenbleiben. Kontaktbeschränkungen in Pandemiezeiten sind kindergerecht zu gestalten; beispielsweise sollten Spielplätze zugänglich bleiben. Kita-Gebühren sind im Pandemiefall für jene Monate, in denen keine oder nur eine sehr eingeschränkte Betreuung in Anspruch genommen werden kann, zu erstatten.

Für Studierende sind in einer Pandemie langfristige finanzielle Hilfen festzulegen und Urlaubssemester oder eine Verlängerung der Regelstudienzeit für die Dauer der Pandemie zu ermöglichen. Ein „Fahren auf Sicht“ ist für Studierende nicht geeignet. Studierenden sind außerdem - insbesondere im ersten Semester - niedrigschwellige Beratungsangebote bereitzustellen.

Die Unterstützung der Kulturschaffenden muss für pandemische Zeiten massiv ausgebaut werden, z. B. durch Stipendienprogramme und eine feste Entlohnung für die Dauer der Pandemie. Museen sollten in der Pandemiepolitik als Bildungsstätte eingestuft werden. Ihre Kooperationen mit Schulen sind auszubauen. Pandemiefeste Formate wie sogenannte Audiowalks sollten gefördert werden. Die Unterstützung für Kinder- und Jugendtheater ist zu stärken, insbesondere mit Konzepten und finanziellen Mitteln für Veranstaltungen in Außenbereichen. Für Kulturverbände sollte eine zentrale Anlaufstelle eingerichtet werden. Außerdem sollte die Stelle eines Landeskulturbeauftragten und ein Landeskulturrat eingerichtet werden. Das Landeskulturförderungsgesetz ist zu reformieren.

3. Zu Themenblock 4 (Öffentlicher Gesundheitsdienst; kommunale Umsetzung; Krankenhäuser; Auswirkungen auf die Senioren-/Pflegeheime; Pandemie-Plan des Landes):

In Krankenhäusern sollte es zukünftig einen eigenen Pandemiebeauftragten (mit organisationsbezogenen Befugnissen) möglichst in Personalunion mit dem Hygienebeauftragten (vgl. § 4 NMed-HygVO) geben; hierfür sind zusätzliche Mittel in den Landeshaushalt einzuplanen. Gleiches gilt für Pflegeeinrichtungen. Die stationäre Versorgung sollte durch die Einführung eines gestuften Versorgungslevels (landes- und bundesweit) verbessert werden. In den existierenden Melderegistern sind neben den Angaben zu den verfügbaren Intensivbetten auch Angaben zur Verfügbarkeit von entsprechendem medizinischem und pflegerischem Personal zu treffen.

Die öffentlich relevanten Teile des Pandemieplanes des Landes müssen öffentlich beraten werden. Pandemieschutzübungen sollten in die bestehenden Katastrophenschutzübungen aufgenommen werden.

Bei der Krankenhausfinanzierung bedarf es einer Erhöhung der Investitionsfinanzierung durch das Land (als ein Teil der dualen Krankenhausfinanzierung gemäß § 4 Krankenhausfinanzierungsgesetz) auf 8 % des Gesamterlöses stationärer Leistungen. Somit kann eine optimale medizinische Versorgung in der Breite der Bevölkerung weiter gewährleistet werden.

4. Zu Themenblock 5 (Wirtschaft):

Bei zukünftigen Pandemien sollte ein festes Team von Expertinnen und Experten eingerichtet werden, das Unternehmen zu Verordnungen sowie zu Unterstützungsmaßnahmen und zum Infektionsschutz beraten kann. Zu prüfen ist ferner die Einrichtung eines Sonderfonds für Investitionen, um die Wirtschaft resilienter und zukunftsfähiger aufzustellen - auch im Hinblick auf die sich verschärfende Klimakrise -, außerdem in der Krisensituation die Einrichtung eines Härtefallfonds für Betriebe, die noch keine hinreichende Unterstützung erhalten haben. Für die Dauer einer Pandemie kann es in

Einzelfällen nachvollziehbare Gründe geben, für bestimmte Produkte und Dienstleistungen - wie auch in der Corona-Pandemie geschehen - die Vergabebedingungen temporär zu erleichtern. Dies sollte möglichst EU-weit harmonisiert werden, wobei die allgemeinen Standards des Vergaberechts aber unangetastet bleiben müssen.

Soloselbstständige sollten in einer Pandemie nicht mehr auf die Grundsicherung zurückfallen, sondern besser in das bestehende Sozialsystem integriert werden. Frauen, die durch die Pandemie im Arbeitsleben besonders benachteiligt wurden, müssen bei zukünftigen Maßnahmen stärker berücksichtigt werden. Entstandene Benachteiligungen müssen genau erfasst und wieder abgebaut werden. Es sollte ein länderbezogener Sonderfonds Kurzarbeitergeld Plus gegründet werden, um hiermit das Kurzarbeitergeld auf mindestens 80 % bzw. 87 % für Beschäftigte mit Kindern anzuheben.

Eine weitere Zukunftsaufgabe ist es, den Öffentlichen Nahverkehr finanziell so zu stärken, dass pandemiebedingte Einnahmeausfälle langfristig kompensiert werden können, damit das Angebot gerade in ländlichen Bereichen verbessert werden kann. Zudem kann die Wirtschaft mit nachhaltigen Klimaprämien für E-Bikes, Lastenfahrräder und E-Autos gestärkt werden, um Klimaschutz und nachhaltige Investitionshilfen für den Weg aus der Pandemie zu verbinden.

Die Schuldenbremse in Niedersachsen bedarf einer Revision, da verfassungsändernde Mehrheiten für Ausnahmen von der Schuldenbremse wichtige Zukunftsinvestitionen blockieren. Zudem sollten Möglichkeiten zur Erhöhung der Steuereinnahmen erwogen werden. Niedersächsische Unternehmen könnten im Krisenfall durch Landesbeteiligungen stabilisiert werden. Für Ausbildungsplätze sollte ein wirksamer Schutzschirm installiert werden, um die Quote der Ausbildungsabbrüche möglichst gering zu halten.

Um die niedersächsische Wirtschaft krisenfest aufzustellen, sollten alle Investitionen auf positive Klimaauswirkungen ausgerichtet werden. Die Klimakrise droht für die Wirtschaft eine weit stärkere Belastung zu werden als die aktuelle Pandemie. Wenn die Wirtschaftsweise nicht grundsätzlich weltweit in wenigen Jahren klimafreundlich umgestellt werden kann, sind die Ausmaße der Zerstörung der Lebensgrundlage nicht mehr kontrollierbar und die Wahrscheinlichkeit weiterer Pandemien erhöht sich stark.

IV. Schlussfolgerungen der Fraktion der FDP

1. Zu Themenblock 3 (Bildung, Schule, Familien, Kultur, Ehrenamt und Sport):

Die Kommunikationswege zwischen der Zivilgesellschaft und der Landesregierung sollten verbessert werden. Hierzu sollte die Zivilgesellschaft stärker in die Entscheidungsprozesse des Landes eingebunden werden.

Um den Präsenzunterricht und die Betreuung in Kindertagesstätten auch in einer Pandemie möglichst lange sicherzustellen, bedarf es eines multiprofessionellen Personalaufbaus im Bereich von Schulen und Kindertagesstätten. Schülerinnen und Schüler, Betreuerinnen und Betreuer sowie Lehrkräfte sollten fortlaufend begleitend getestet werden. Die örtlichen Verhältnisse in Schulen und Kindertageseinrichtungen sind ständig zu kontrollieren.

Durch die pandemische Lage wurde erneut aufgezeigt, dass erheblicher Handlungsbedarf bei den Hochschulen besteht. Um auch in Zukunft einen geregelten Hochschulbetrieb in vergleichbaren Situationen aufrechtzuerhalten, sollten folgende Punkte beachtet werden: Hochschulen benötigen ausreichend Räume für alle Lehr- und Lernformate und sollten für die Distanzlehre über entsprechende Ausstattung verfügen. Weiterhin müssen die Hochschulen eine auskömmliche Grundfinanzierung erhalten. Der Abbau des Sanierungsstaus und die Digitalisierung an Hochschulen müssen stärker in den politischen Fokus gerückt werden.

Für Studierende ist es durch die Pandemie immer schwerer geworden, am Hochschulleben teilzunehmen. Um auch dies in kommenden pandemischen Lagen besser zu koordinieren, sollten schnellere Hilfen für in Not geratene Studierende auf den Weg gebracht werden. Der Bildungserfolg an Hochschulen darf nicht von der sozialen Herkunft, sondern muss von der Leistung und dem Engagement der Studierenden abhängen. Um dies gewährleisten zu können, sollten mittelfristig Strukturereformen, z. B. beim BAföG, durchgeführt werden.

Die Pandemie hat wieder einmal die Bedeutung des ehrenamtlichen Engagements gezeigt. Hier besteht Handlungsbedarf für eine strukturelle Förderung gemeinnütziger Organisationen. Vereine leisten unverzichtbare vorstaatliche Aufgaben, sodass Maßnahmen zu fördern sind, die diese Tätigkeiten auch in einer Pandemie ermöglichen. So könnten Mitgliedschaften etwa durch digitale Angebote attraktiv gehalten werden.

2. Zu Themenblock 5 (Wirtschaft):

Die durch die pandemiebedingten Lockdowns besonders stark betroffenen Branchen (Gastronomie, Hotellerie, Kulturbranche, Dienstleistungssektor und Breitensport) sind einer genauen Analyse zu unterziehen, um fundierte Erkenntnisse darüber zu gewinnen, in welchem Maße tatsächlich eine Infektionsgefahr innerhalb dieser Branchen bestanden hat. Die Orte des Infektionsgeschehens und die Übertragungswege müssen unbedingt verstärkt erforscht werden, um bei zukünftigen Pandemien nicht erneut auf pauschale Schließungen zurückgeworfen zu werden. Mühsam erarbeitete branchenspezifische Hygienekonzepte müssen zukünftig ernsthaft geprüft, anerkannt und gefördert werden.

D. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse: Aufträge an Gesetzgebung, Verwaltung und Gesellschaft

Die bis heute fortdauernde Corona-Pandemie hat das individuelle wie soziale Leben der Menschen, sämtliche sozialen Systeme und Institutionen eingeschlossen, nachhaltig getroffen. Organisatorische Routinen wurden auf allen Ebenen gestört, Defizite sicht- und spürbar. Die Politik hat in ihrer Schutzverantwortung für Leben und Gesundheit aller (insbesondere zwecks Erhaltung des Versorgungssystems für lebensbedrohlich Erkrankte auf den Intensivstationen), abhängig von der Dynamik des Infektionsgeschehens, massiv freiheitsbegrenzend interveniert und zugleich mit außerordentlichen Unterstützungsmaßnahmen reagiert, um die durch jene Eindämmungsstrategie zwangsläufig bewirkten Verluste für die betroffenen Lebensbereiche (wie Kultur, Wirtschaft, Schulen u. a.) soweit wie möglich abzumildern. Eine besondere Herausforderung war und ist bis heute, die jeweiligen Maßnahmen und die sie tragenden Gründe gegenüber einer kulturell heterogen geprägten Gesamtbevölkerung transparent zu kommunizieren und so zu erläutern, dass sie trotz der mit ihnen verbundenen Zumutungen größtmögliche Akzeptanz erlangen.

Die wichtigste Lehre aus den bisherigen Erfahrungen in der Pandemie lautet, dass es auf allen Ebenen und in allen Lebenskontexten einer bestmöglich vorausdenkenden und -planenden Vorsorge auf den „worst case“ bedarf, damit Politik, Verwaltung und Gesellschaft nicht erst während der Pandemie zu ad-hoc-Maßnahmen nach der Devise „trial and error“ gezwungen sind. Jede neue Erfahrung bildet dabei einen triftigen Grund, die bisherigen Strategien kritisch zu überdenken und bei Bedarf zu optimieren. Daher war es das zentrale Anliegen dieses Sonderausschusses, frühzeitig „bottom-up“ mit der Sammlung und Bewertung der vielfältigen Erfahrungen aus der bisherigen Pandemie zu beginnen, um daraus Erkenntnisse zur optimierten Vorsorge für eventuell künftige pandemiebedingte Gesundheits- und Wirtschaftskrisen zu gewinnen.

Die gewonnenen Erkenntnisse und daraus gezogenen Schlussfolgerungen des Ausschusses reflektieren die seit Ausbruch der Corona-Krise bis zur Verabschiedung dieses Berichts erlebten Dynamiken des Gesamtgeschehens. Auf den im Einzelnen näher untersuchten Themenfeldern von „Parlamentarismus“, „medizinischer Forschung“, „Bildung, Jugend/Familie, Kultur und Ehrenamt/Sport“, „öffentlicher Gesundheit“ und „Wirtschaft“ sind zentrale Schlussfolgerungen vor allem:

1. Die parlamentarische Demokratie ist auf „pandemiefeste“ Strukturen und funktionierende Abläufe dringend angewiesen und verlangt auch in akuten Krisenlagen nach einer Rückkoppelung zum demokratisch verfassten Willen der Gemeinschaft. Es ist zu prüfen, ob und inwieweit die bestehenden gesetzlichen Grundlagen hierfür ausreichen (Themenblock 1).
2. Von größter Wichtigkeit für das Ziel, ein pandemisches Infektionsgeschehen sukzessive einzudämmern, ist eine interdisziplinär vernetzte klinische wie medizinsoziologische Forschung auf höchstem Niveau. Dies setzt das Bestehen einer auskömmlich finanzierten Grundlagenforschung schon vor Sichtbarwerden einer Krisenlage sowie einer Forschungsförderung mit zügigen, praktikablen und flexiblen Antragsverfahren voraus. Angesichts der unüberschaubaren Vielfalt von Forschungsaktivitäten bedarf es zum Zwecke der schnellen Zugänglichkeit und

Nutzbarmachung für Politik wie Gesellschaft einer den Wissenstransfer effektiv koordinierenden Funktionseinheit (Themenblock 2).

3. Der bauliche Zustand an den Schulen ist den Erfordernissen eines effektiven Infektionsschutzes anzupassen; zugleich muss die Digitalisierung an den Schulen flächendeckend, zeitnah und mit Nachdruck ausgebaut werden. Weil das System Schule Planungssicherheit benötigt, sind die bestehenden Stufenkonzepte beizubehalten und weiterzuentwickeln; dabei ist dem Präsenzunterricht Priorität einzuräumen. Eine besondere Lehre aus der Pandemie ist, dass es für Kinder und Jugendliche eines erleichterten Zugangs zu Beratungsangeboten in Hilfesituationen jedweder Art bedarf. Des Weiteren verdienen insbesondere auch Kultureinrichtungen und -veranstaltungen besondere Unterstützung (Themenblock 3).
4. Dringlich ist eine nachhaltige Stärkung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes in personeller, struktureller wie rechtlicher Hinsicht. Der Informationsaustausch des ÖGD mit den Kommunen und dem Land ist zu optimieren, seine Public-Health-Perspektive durch eine gezielte Vernetzung mit der medizinischen Forschung zu stärken. Des Weiteren muss auch die „Krisenfestigkeit“ aller Gesundheitseinrichtungen wie insbesondere der Krankenhäuser, Reha-Kliniken, Senioren- und Pflegeheime in räumlicher wie organisatorischer Hinsicht gewährleistet sein. Ziel muss es sein, die Versorgung aller Patientinnen und Patienten insbesondere auf den Intensivstationen sicherzustellen. Konzepte wie das niedersächsische Schalenmodell zur Erweiterung der Krankenhauskapazitäten oder das Kleeblattsystem zur länderübergreifenden Verlegung von Patientinnen und Patienten können hier geeignete Maßnahmen sein. Notwendig ist zudem eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Einkommensstruktur des Krankenhaus- und Pflegepersonals (Themenblock 4).
5. Die zur Abmilderung der wirtschaftlichen Schadensfolgen geleisteten Überbrückungs- und Liquiditätshilfen sind in puncto Empfängerkreis, Auszahlungsvoraussetzungen und Antragsverfahren zu evaluieren. Die niedersächsische Produktion von in Pandemielagen zentral bedeutsamen Gütern sollte verstärkt gefördert werden. Für den Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes bedarf es für Unternehmen, Betriebe und Institutionen vorausschauender, klarer Handlungsanweisungen. Im Falle pandemiebedingter Veränderungen für das Erbringen der Arbeitsleistung (v. a. Homeoffice) müssen grundlegende arbeitsschutzrechtliche Standards gewahrt bleiben (Themenblock 5).

Anhang: Eingeladene/angehörte Expertinnen und Experten

Themenblock 1

„Parlamentarische Arbeit in Zeiten einer Pandemie“

1. Mündliche Anhörungen

Professorin Dr. Frauke Brosius-Gersdorf, LL.M.

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Sozialrecht, öffentliches Wirtschaftsrecht und Verwaltungswissenschaften

Leibniz Universität Hannover

Professor Dr. Jörn Ipsen

Universität Osnabrück

Dr. Christian Johann

Kanzlei Redeker, Sellner, Dahs

Professorin Dr. Angela Schwerdtfeger

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht

Georg-August-Universität Göttingen

PD Dr. Alexander Thiele

Georg-August-Universität Göttingen

2. Schriftliche Stellungnahme

Professor Dr. Hans Michael Heinig

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht und Staatskirchenrecht

Georg-August-Universität Göttingen

Themenblock 2

„Stand der Forschung über die Verbreitung und Übertragung; Konsequenzen für das öffentliche und das private Leben“

Mündliche Anhörungen:

Dr. Petra Bahr

Mitglied des Deutschen Ethikrates

Regionalbischöfin für den Sprengel Hannover

Ev.-luth. Landeskirche Hannover

Professor Dr. Michael Baumann

Vorstandsvorsitzender und Wissenschaftlicher Vorstand des Deutschen Krebsforschungszentrums

Heidelberg

Professor Dr. Nico Dragano

Direktor des Instituts für Medizinische Soziologie

Universitätsklinikum Düsseldorf

Professor Dr. Ansgar Gerhardus, M.A.,

MPH Institut für Public Health und Pflegeforschung

Universität Bremen

Dr. Viola Priesemann

Max-Planck-Institut für Dynamik und Selbstorganisation

Leiterin der Forschungsgruppe Theorie neuronaler Systeme

Professor Dr. Dr. h. c. Ferdi Schüth

Vorsitzender der Wissenschaftlichen Kommission Niedersachsen

Direktor des Max-Planck-Instituts für Kohlenforschung, Mülheim/Ruhr

Dr. Georg Schütte
Generalsekretär der VolkswagenStiftung

Professor Dr. Hendrik Streeck
Deutsches Zentrum für Infektionsforschung
Direktor des Instituts für Virologie am Universitätsklinikum Bonn (UKB)

Professor Dr. Berthold Vogel
Geschäftsführender Direktor
Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI)
Georg-August-Universität Göttingen

Professor Dr. Tobias Welte
Komm. Vizepräsident und komm. Vorstandsmitglied für das Ressort Krankenversorgung
Medizinische Hochschule Hannover

Professor Dr. Jürgen Wienands
Universitätsmedizin Göttingen, Georg-August-Universität
Institut für Zelluläre und Molekulare Immunologie

Themenblock 3

„Bildung, Schule, Familien, Kultur, Ehrenamt und Sport in Zeiten einer Pandemie“

1. Mündliche Anhörungen

Agentur für Erwachsenen- und Weiterbildung (AEWB)
Dr. Martin Dust

AKKU - Arbeitskreis Niedersächsischer Kulturverbände -
Klaus Bredl
Hans Lochmann

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
Landesgeschäftsstelle Niedersachsen
Laura Pooth (Landesvorsitzende)

Hochschule für Musik, Theater und Medien Hannover (HMTMH)
Professor Oliver Wille

Firma IServ GmbH
Jörg Ludwig, Geschäftsführer

Kultur verhungert - ARTE(N)SCHUTZ jetzt
Hannoversche Hofkapelle
Dorothee Palm

Landesverband Freier Theater Niedersachsen e. V. (LaFT)
Martina von Barga

Philologenverband Niedersachsen
Horst Audritz

Dr. Severine Thomas
Institut für Sozial- und Organisationspädagogik
Universität Hildesheim

Professor Dr. Joachim Schachtner
Vorsitzender der LandeshochschulKonferenz Niedersachsen
Präsident der Technischen Universität Clausthal

Schulleitungsverband Niedersachsen e. V.
Frau Katharina Badenhop
Frau Andrea Kunkel

2. Schriftliche Stellungnahmen

Berufsverband der Kinder- und Jugendärzte e. V.
Matthias Feindt (1. stv. Landesverbandsvorsitzender)

Deutsche Physikalische Gesellschaft e. V.
Dr. Lutz Schröter (Präsident)

Jakob Lübke
Kulturschaffender aus Osnabrück

LAG Freie Wohlfahrtspflege in Niedersachsen
Martin Fischer (Geschäftsführer)

LandesSportBund Niedersachsen e. V.
Reinhard Rawe (Vorsitzender)

Landesverband der Kunstschulen Niedersachsen
Sabine Fett

Landesverband niedersächsischer Musikschulen
Klaus Bredl

Museumsverband Niedersachsen und Bremen e. V.
Hans Lochmann

Netzwerk Bürgermitwirkung der Landeshauptstadt Hannover
Bürgerschaftliches Engagement
Annette Reus

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Professorin Lena Hipp, PhD
Leiterin der Forschungsgruppe Arbeit und Fürsorge

Themenblock 4

„Öffentlicher Gesundheitsdienst; kommunale Umsetzung; Krankenhäuser; Auswirkungen auf die Senioren-/Pflegerheime in Zeiten einer Pandemie; Pandemie-Plan des Landes“

1. Mündliche Anhörungen

Professorin Dr. Gunda Voigts
Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW)
Fakultät Wirtschaft und Soziales, Department Soziale Arbeit

Professor Dr. Gérard Krause
Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung GmbH (HZI)

Niedersächsische Krankenhausgesellschaft e. V. (NKG)
Helge Engelke

Niedersächsisches Landesgesundheitsamt (NLGA)
Dr. Matthias Pulz

Niedersächsischer Landkreistag (NLT)
Professor Dr. Hubert Meyer

2. Schriftliche Stellungnahmen

AG der Familienverbände in Niedersachsen (AGF)
Christine Volland (Geschäftsführerin)

AOK Niedersachsen Gesundheitsmanagement ambulante Pflege
Brigitte Käser (Geschäftsführerin)

AWO Bezirksverband Weser-Ems e. V.
Joachim Willms

Bundesverband der Ärztinnen und Ärzte des Öffentlichen Gesundheitsdienstes e. V. (BVÖGD)
Dr. med. Elke Bruns-Philipps, MPH
Stellvertretende Bundesvorsitzende

Gesundheitsmanagement stationär
Sabine Nowak-Schwonbeck (Geschäftsführerin)

Wissenschaftliches Institut der AOK
Dr. Corinna Hentschker

Themenblock 5 **„Wirtschaft in Zeiten einer Pandemie“**

1. Mündliche Anhörungen

Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Niedersachsen - Bremen
Shirin Khabiri-Bohr

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bezirk Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt
Dr. Mehrdad Payandeh (Bezirksvorsitzender)
Detlef Ahting (ver.di - Landesbezirk Niedersachsen, Bremen)

Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA) Niedersachsen
Detlef Schröder (Präsident)

Industrie- und Handelskammer Lüneburg-Wolfsburg
Michael Zeinert (Hauptgeschäftsführer)

NiedersachsenMetall Verband der Metallindustriellen Niedersachsens e. V.
Dr. Volker Schmidt (Hauptgeschäftsführer)

Unternehmerverbände Niedersachsen e. V.
Agneta Wiedbrauk, Leiterin Umwelt- und Wirtschaftspolitik

Professor Dr. Achim Truger
Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Universität Duisburg-Essen, Fakultät für Gesellschaftswissenschaften

2. Schriftliche Stellungnahmen

Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik
Dr. Andrä Gärber

Investitions- und Förderbank Niedersachsen - NBank
Michael Kieseewetter (Vorstandsvorsitzender)

Landesvertretung der Handwerkskammern Niedersachsen (LHN)
Dr. Hildegard Sander (Hauptgeschäftsführerin)

Norddeutsche Landesbank NORD/LB
Christian Lips

Projektgesellschaft Tourismus
Cornelius Obier

Volkswagen AG
Gunnar Kilian (Personalvorstand)