

KResCo – Krisenmanagement und Resilienz Corona

Policy Brief »Gefahrenabwehr und Bevölkerungsschutz – Lehren aus Corona«

Im Rahmen des Projekts »Krisenmanagement und Resilienz Corona« (KResCo) wurden verschiedene gesellschaftliche Bereiche beleuchtet, ihre Praktiken analysiert und Handlungsempfehlungen abgeleitet. In enger Zusammenarbeit mehrerer Fraunhofer Institute wurden so für verschiedene gesellschaftliche Bereiche Vorschläge erarbeitet, um nachhaltige Lehren aus der Corona-Pandemie zu ziehen.

Unter der Leitung des Fraunhofer IAO wurde in einer Reihe von europaweiten Interviews und intensiver Recherche der Bereich der Gefahrenabwehr und des Bevölkerungsschutzes näher betrachtet. Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen stellen die Ergebnisse und Erkenntnisse dieser Arbeit dar, in der sich die Wissenschaftler*innen durch diese Forschungsfragen haben leiten lassen:

- Welche Lehren kann man aus der Corona-Krise für die Gefahrenabwehr und den Bevölkerungsschutz in Deutschland ziehen?
- Welche bewährten Praktiken gibt es bereits in Deutschland und anderen Ländern?
- Welche Handlungsempfehlungen können identifiziert werden, um die Gefahrenabwehr und den Bevölkerungsschutz für zukünftige Krisen resilienter zu machen?

Handlungsempfehlungen für Bevölkerungsschutz & Gefahrenabwehr

Flexible Strukturen als Vorbereitung

Eine der wichtigsten Aufgaben für die Organisationen des Bevölkerungsschutzes besteht darin, die internen Prozesse und Strukturen flexibel aufzustellen, um auf künftige Krisen schneller und passgenauer reagieren zu können. Um die organisationale Flexibilität zu steigern, ist es wichtig, die **Diversität in Teams** zu erhöhen. Die Organisationen wurden unter den Bedingungen eines hohen Handlungsdrucks, der Neuheit der Krise (= keine Blaupausen, Handlungsmuster) zu Selbstorganisation, stärkerer Eigenverantwortlichkeit, Pragmatismus, Flexibilität und Kooperationen gezwungen, Lösungen zu entwickeln. Es wurde deutlich, dass dies in diversen heterogenen Teams schnell zu innovativen Lösungen führte. Gleichzeitig haben sich an vielen Stellen **unabhängig agierende, kleine Teams** bewährt, die außerhalb starrer Hierarchien direkter reagieren konnten. Ein weiteres Mittel zur Steigerung der Adaptivität besteht darin, die **Eigenverantwortung der Mitarbeitenden langfristig zu fördern**. Während der COVID-Pandemie wurde den Mitarbeitenden vielerorts notgedrungen weitreichende Entscheidungen anvertraut und ihrer spezifischen Expertise vertraut. Nun gilt es, die Eigenverantwortlichkeit der Mitarbeitenden **dauerhaft als Organisationsprinzip zu etablieren**.

Lernprozesse einleiten, Reflektion ermöglichen

Die Fähigkeit zur Reflektion ist wesentlich für die Aufarbeitung der COVID19-Krise. Dies kann beispielsweise in Form von **Selbstevaluation der Organisationen des Bevölkerungsschutzes** geschehen. Solche Wege zur internen Reflektion finden sich bereits in mehreren der untersuchten Organisationen und werden von den Interviewpartner*innen durchweg als gewinnbringend empfunden. Teilweise kann auch der **Miteinbezug von externen Expert*innen** angezeigt sein, in solchen Fällen bedarf es eines klaren Auftrags der externen Evaluierenden.

Risikoanalysefähigkeiten stärken

Ebenfalls wichtig für eine **Stärkung der organisationalen Resilienz**, sowie dabei insbesondere der Flexibilität, ist die **Fortentwicklung der Risikoanalyseprozesse**. Sie sollte die Vorbereitung auf möglichst unterschiedliche Szenarien unterstützen. Die klassische, häufig sektoral organisierte Risikoanalyse sollte auf den Prüfstand und ggf. erweitert und modernisiert werden.

Kooperationen anlegen und ausbauen

Interorganisationelle sowie internationale Kooperationspartner können im Pandemiefall wichtige Impulsgeber sein und sollten daher bereits im Vorfeld etabliert sein. Durch **vermehrten Austausch und Vergleiche verschiedener Arbeits- und Herangehensweisen** können alternative Strategien erkennbar werden. **Kontakte zum Wissensaustausch** sollten hierbei im besten Fall auf Ebene der Organisation und damit mitarbeiterunabhängig sein. Zu Beginn einer Kooperation ist die Festlegung auf **klare, gemeinsame Definitionen und Methoden** wichtig, um speziell im fachübergreifenden Austausch eine gemeinsame Sprache zu finden. **Gute Kontakte zu Nichtregierungsorganisationen**, Vereinen und zivilen Akteuren können in einer Pandemie helfen zu identifizieren, wo Hilfsangebote benötigt werden oder um Test- und Impfangebote gezielt innerhalb der Gesellschaft zu verbreiten. **Niederschwellige Angebote, um Spontanhelfer*innen** vernünftig und sicher einzubinden können hilfreich sein, wie z. B. **Plattformen**, auf denen sich freiwillige Helfer*innen registrieren können, um im Notfall organisiert eingeplant zu werden, ohne sich jedoch für eine feste Mitgliedschaft zu verpflichten.

Einbezug von Ad-Hoc Netzwerken sowie vulnerabler Gruppen

Der **Einbezug von Ad-hoc Netzwerken in das Krisenmanagement** sollte institutionalisiert werden (bspw. Koordinierungsstellen, internationale Stellenrotationen). Als wertvoll wurden darüber hinaus **internationale Netzwerke zum Austausch von lessons learned and good practices** wahrgenommen. Wichtig erscheint auch **Partnerschaften mit zivilgesellschaftlichen Gruppen** zu institutionalisieren. Ziel

sollte hier der Einbezug der Bevölkerung in die Krisenvorsorge sein, insbesondere von vulnerablen Gruppen.

In digitale Fähigkeiten investieren

Die Digitalisierung hat im Zuge der Pandemie in den untersuchten Organisationen praktisch alle Arbeitsbereiche erfasst, von der internen Kommunikation über die Ressourcenplanung bis hin zur Lagebeurteilung. Die stark wachsende Menge an Daten unterschiedlichster Art bietet viele Chancen, bspw. um Lagebeurteilung oder Ressourcenplanung zu verbessern. Zugleich ergeben sich aus der »Datenflut« auch neue Herausforderungen an die eingesetzte Technik, aber auch an das Personal. Um die angestoßenen Erneuerungsprozesse fortzusetzen, ist es wichtig, verstärkt **in die digitalen Fähigkeiten der Mitarbeitenden zu investieren**. Bereits bei der Rekrutierung von Nachwuchs sollten **digitale Skills als Kernfähigkeit** betrachtet werden, die in immer mehr Bereichen von zentraler Bedeutung werden. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Mitarbeitenden die gleichen Voraussetzungen im Umgang mit digitalen Technologien besitzen. Hier gilt es gezielt **innen-differenzierte Lernangebote zu entwickeln**, beispielsweise für ältere Mitarbeitende. Lernpatenschaften innerhalb der Organisation können hierbei unterstützen und gleichzeitig die Gemeinschaft zwischen den Mitarbeitenden fördern.

Datenmanagement-Fähigkeiten und -Infrastrukturen schaffen

Datenstrukturen als Basis der digitalen Systeme sind essentiell für Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz. Jedoch bestehen Definitionsfragen wie »Was genau verstehen wir unter einem Intensivbett?«, was auf die Heterogenität der Datenstrukturen hindeutet. Ferner basieren digitale Systeme häufig auf »Datensilos« in Form von Listen und Systemen, die Informationen im gesamten Bevölkerungsschutzsystem mehrfach vorhalten. Ferner verzögern teils analoge Meldeprozesse eine schnelle Informationsverfügbarkeit. Hier könnte **zentrale Infrastruktur** sowohl in Gestalt **datenkompetenten Personals** und dedizierte **Rollenprofile** als auch **in Form von Datendiensten und IT-Infrastruktur** Abhilfe schaffen.

Strukturen zurückfahren ohne Wissen zu verlieren

Die untersuchten Organisationen haben im Zuge der Pandemie viele zusätzliche Ressourcen mobilisiert, vielerorts wurden neue Abteilungen geschaffen und auch neue Mitarbeitende eingestellt. Viel institutionelles Wissen wurde generiert, das auch in künftigen Krisensituationen hilfreich sein kann. Eine wichtige Aufgabe besteht deshalb in der kommenden Zeit darin, nicht mehr benötigte Strukturen zurückzufahren und gleichzeitig die **erworbenen Fähigkeiten und das gewonnene Wissen dauerhaft zu behalten**. Vielmehr sollten Ansätze entwickelt werden, um diese **Ressourcen im Bedarfsfall schnell zu reaktivieren und an neue Bedürfnisse ausrichten zu**

können. Eine wichtige Voraussetzung hierfür ist die **Schaffung von institutionalisierten Wissensmanagement-Strukturen**, die ggf. zugrundeliegende Datenmanagementstrukturen ergänzen.

Einbezug der Wissenschaft als „best practice“

Es ist ergänzend zum Wissensmanagement in den Organisationen wünschenswert, Strukturen zu schaffen, um **wissenschaftliche Expertise effektiver ins Krisenmanagement einfließen** zu lassen. Wichtige Kriterien hierbei sind die Sicherstellung der **Unabhängigkeit der Forschenden sowie der Einbezug unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen**.

Teilen von Daten zwischen Wissenschaft und Bevölkerungsschutz

Datensätze aus der Wissenschaft können für den Bevölkerungsschutz einen wesentlichen Beitrag leisten und vice versa. Dies könnte durch Initiativen verstärkt verfolgt werden.

Fähigkeit zur Selbstreflexion der Bevölkerungsschutzorganisationen stärken

Ferner wurde deutlich, dass während der Krise kaum Freiraum für Reflektion war. Hierfür könnte die Politik Freiräume und Ressourcen einerseits und Mechanismen andererseits schaffen. So könnten die Akteure mehr und bereits während der Krise, Erfahrungswissen sammeln und dieses systematisieren. Ferner können dann besser Best Practices identifiziert und Lernprozesse angestoßen werden.

Übergreifende Handlungsempfehlungen

Neben den Handlungsempfehlungen zum Thema Innenpolitik konnten aus dem Projekt außerdem mehrere übergreifende Handlungsoptionen abgeleitet werden, die in mehreren der von uns untersuchten Themenfelder (Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Innovationsnetzwerke, Forschungsdatenmanagement & Angewandte Forschung) wichtig waren. Diese sind Handlungsempfehlungen zu sein, die für die Verbesserung der gesellschaftlichen Resilienz übergreifend relevant sein können.

Informationsbasis und Informationsaustausch durch bessere Daten optimieren

Besondere Relevanz hatte in mehreren Bereichen die **Verbesserung/Schaffung von passenden Daten (-banken)**. Dazu zählt unter anderem die Festlegung von vergleichbaren, tagesfeinen und **einheitlichen Kriterien bei der Datenerhebung**. Die Empfehlung wäre außerdem einen Resilience Data Space sukzessive dezentral aufzubauen.

Es bedarf einer (zumindest) **europäischen Datenerhebung von Maßnahmen und Konsequenzen (EU-Ebene)**, die eine valide Vergleichbarkeit von Ländern und damit die Analyse von Best Practices und Handlungsempfehlungen ermöglicht. Hierbei sollten Maßnahmen klar nach Level deklariert und auch

die Besonderheiten der Länder diesbezüglich beachtet werden. Es empfiehlt sich, digitale **Plattformen** zur grenzüberschreitenden Vernetzung und Kooperation vor Einsetzen einer Krise auszubauen:

Um den Forschenden Orientierung an die Hand zu geben und die Forschungsorganisation bezüglich der Forschungsdaten in die gewünschte Richtung zu steuern, empfiehlt sich die Erstellung von verbindlichen, **umfassenden Forschungsdaten-Policies und -Strategien**:

Es sollte ein **Maßnahmenkatalog** eingerichtet werden, der alle Maßnahmen (inkl. EU-Ebene, Bundesebene, Länderebene und Kommunalebene) gegen die Pandemie enthält.

Flexible Strukturen schaffen & Bürokratie abbauen

In vielen der untersuchten gesellschaftlichen Bereiche zeigte sich, dass die Krise dort gut gemeistert wird, wo **flexible Herangehensweisen geschaffen** wurden/schon vorhanden waren und auch **bürokratische Hürden abgebaut** wurden. So wurden kurzfristig Forschungsprogramme ins Leben gerufen, Mitarbeitende in andere Organisationen ausgeliehen, neue Logistikkösungen geschaffen etc. Das alles waren gute Mittel, um sich in der akuten Krise zu helfen. Für die Zukunft kann es sinnig sein, die neuen flexiblen Strukturen und Praktiken beizubehalten, noch **weitere Flexibilisierung zu ermöglichen** und mehr Bürokratie abzubauen. Hierbei könnte es auch von Vorteil sein, sich **agiler Strukturen und Vorgehensweisen** zu bedienen.

Schnell handeln: Das Momentum für Veränderung nutzen

Ungeachtet der Notwendigkeit zur Aufarbeitung der COVID19-Krise gilt es, erste klare Reformschritte zügig einzuleiten. Das heißt, umfassende Assessments und Evaluationsprozesse dürfen innerhalb der Organisationen nicht in eine »Analyse-Paralyse« münden, wie es in einem Interview bezeichnet wurde. Wesentlich sollte das Zusammenspiel der verschiedenen Organisationen bei der Krisenbewältigung im Fokus von Veränderungen stehen. Wird mit Reformen zu lange gezögert, schwindet der Wille für grundlegende Strukturänderungen. Sparzwänge treten in den Vordergrund und so droht sich das Gelegenheitsfenster, welches sich im Zuge der Pandemie geöffnet hat, wieder rasch zu schließen.

Weiterführende Informationen

Sollten Sie nähere Informationen suchen oder noch Fragen haben, melden Sie sich gerne bei uns oder werfen Sie einen Blick auf unsere Homepage:

www.kresco.fraunhofer.de
kresco@int.fraunhofer.de

Ansprechpartner*innen:

larissa.mueller@int.fraunhofer.de
johannes.sautter@iao.fraunhofer.de