

## KResCo – Krisenmanagement und Resilienz Corona

---

# Policy Brief »Gesundheitspolitik – Lernen aus den Maßnahmen zu 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 und die gesellschaftliche Resilienz zu verbessern.

Unter der Leitung des Fraunhofer ISI wurde aus mehreren europäischen Datenbanken ein Datensatz erstellt, um verschiedene Phänomene rund um die politischen Maßnahmen in einem Zeitverlauf mit Pandemie-bezogenen gesundheitlichen und auch gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Konsequenzen weiteren Kriterien (Inzidenzen, Krankenhausauslastung und noch vieles mehr) erfassen zu können und so ein gutes Bild des jeweiligen Status Quo in unterschiedlichen Ländern ableiten zu können. Die Handlungsempfehlungen, die sich aus den Analysen ableiten lassen, haben aus diesem Grunde das Ziel, bereits eingesetzte Maßnahmen zusammenzustellen und weniger das Ziel, ergänzende Vorschläge zu den getroffenen Maßnahmen zu generieren. Dabei zu beachten ist, dass die Empfehlungen den Sachstand bis Oktober 2021 abbilden. Folgende Fragestellungen leiteten die Forschung in diesem Arbeitspaket:

- Welche politischen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung wurden in unterschiedlichen Ländern mit ihren jeweiligen politischen Systemen eingeführt?
- Welche Maßnahmen scheinen auf Basis des quantitativen Verlaufs der Pandemie bisher erfolgreich gewesen zu sein?
- Wie wurden solche Maßnahmen eingeführt und kommuniziert und welche Wirkung scheint dies gehabt zu haben?

### Handlungsempfehlungen

#### 1. Maßnahmen entwickeln und Entscheidungen treffen

##### Strikte Maßnahmen und Konsensbildung zusammendenken

Striktere Maßnahmen, angepasst an die aktuelle Situation, haben (im Rückblick) einen positiven Effekt auf die Gesamt-Fallzahlen. Entsprechend sollten diese – gegebener vorangegangener Konsensbildung – weiter bedacht werden. Nach den Erkenntnissen der Datenauswertung scheinen Bürger\*innen im Schnitt bei stärker einschränkenden Maßnahmen nicht negativer eingestellt zu sein, sondern deren Notwendigkeit frühzeitig zu erkennen.

## Politische Faktoren in die Entscheidungen einbeziehen

Staaten, wie beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland, genauso wie Landesregierungen sollten die Gründe für und Konsequenzen der Entscheidungen zwischen angepasstem oder gleichbleibendem Intensivierungsgrad der Maßnahmen in Bezug auf verschiedene politische/demokratische Faktoren bzw. Organisationsstrukturen vergleichen und im Detail reflektieren. Diese Faktoren sind:

- Konsensbildung in Konsens- oder Mehrheitsdemokratie;
- Entscheidungs- und Legitimationsprozesse im Kontext von präsidentiellen, semi-präsidentiellen und parlamentarischen Systemen;
- Maßnahmen- und entscheidungsbezogene Prozesse im Rahmen von repräsentativen Demokratien gegenüber direkten Demokratien;
- sowie Fragestellungen, welche die generelle Staatsorganisation über territoriale Einheiten hinweg betreffen. Hierzu zählen Fragen des Föderalismus und der Dezentralisierung bzw. Zentralisierung. Auch im Abgleich getroffener Maßnahmen und erhoffter Effekte sollten diese Charakteristika mitgedacht werden.

## Entwicklungen anderer Länder beobachten und einbeziehen

Aufgrund der wahrgenommenen Effekte dieser Charakteristika in der Entscheidungsfindung sind durchaus unterschiedliche Ausgestaltungen der Maßnahmen aber auch deren Anerkennung in der Bevölkerung zu erwarten. Entsprechend sollten aber auch Entwicklungen in anderen Ländern beobachtet und von den dortigen Erfahrungen profitiert werden. Bei der Anpassung eigener Entscheidungen sind allerdings wieder die Besonderheiten des eigenen Landes, ggf. auch nur für die Kommunikation, zu beachten. Bei gegebener Notwendigkeit spricht auch nichts gegen eine striktere Regulierung bei Maßnahmen zu Schulschließungen, Social Distancing etc., wie die vergleichenden Analysen ergeben haben.

Um die Daten innerhalb wissenschaftlicher Organisationen konsequent zu verwerten und hochqualitativ zu managen, empfiehlt es sich, ein umfassendes Data-Governance-System zu implementieren.

## 2. Begründung und Überwachung von Maßnahmen ICU-Belegung als Indikator für Maßnahmen nutzen

Die teilweise stark ausgeprägte (Österreich und Italien), teilweise schwächer ausgeprägte (Schweiz und Deutschland) Parallelität der Intensivstationen-Auslastung und -Belegung durch COVID-19 Patient\*innen und der (Maßnahmen-) Reaktionsintensität der Regierungen gibt Hinweise auf einen möglichen Zusammenhang. Gerade zur Konsensbildung bei stärker einschränkenden Maßnahmen wurden und können auch in Zukunft ICU Auslastungen als Begründungs- und Entscheidungshilfe genutzt werden. Gleichzeitig sind diese

entsprechend stärker einschränkenden Maßnahmen gerade auch zu Zeiten hoher Auslastung besonders wichtig. Mit der Fundierung von Maßnahmen anhand der Intensivstationen-Belegung scheinen benannte Länder gute Erfahrungen gemacht zu haben. Grundsätzlich erscheint damit eine Berücksichtigung der Auslastung der Intensivstationen durch COVID-19 Patient\*innen bei der Verhängung von Maßnahmen empfehlenswert zu sein.

## (Intensivierungs-) Maßnahmen stufenweise datenbasiert anpassen

Variable oder stufenweise Intensivierungen von Maßnahmen, die sich am Verlauf des zu bekämpfenden Symptoms orientieren (wie Intensivbettenbelegung in der COVID19-Pandemie), können gegenüber durchgehend bestehenden Maßnahmen positive Effekte zeigen – was sowohl die tatsächlich messbaren Konsequenzen als auch die Wahrnehmungen der Bevölkerung betrifft. Politische Entscheidungsträger\*innen sollten daher für den jeweiligen Kontext datenbasierte Entscheidungen (neben entsprechend verbesserten Gesundheits- und Wirtschaftsdaten auch mit Fokus auf Umfragedaten) treffen, die gerne auch von den Erfahrungen anderer Länder, was Maßnahmen und Verläufe betrifft, profitieren können.

## Verhältnismäßigkeit von Lockdowns fortwährend prüfen

Lockdowns müssen selbstverständlich unter gesamtgesellschaftlichen Folgen sehr sorgfältig abgewogen werden. Dabei spielen die Sichtweisen von (Jugend-)Psychiater\*innen, Schulen und Familien genauso eine Rolle, wie die von Unternehmen. Grundsätzlich lässt sich aus den Daten die Empfehlung ableiten, dass ein Fortbestand von Maßnahmen wie bspw. der Maskenpflicht und dem Impfen wichtig ist – unabhängig davon, ob eine epidemische Notlage vorherrscht – solange die Epidemie läuft.

## 3. Empfehlungen zu spezifischen Maßnahmen

### Masken und Menschenmengenvermeidung

Vom Einzelfall Schweden ausgehend, das in diesem Sample das einzige Land mit weniger Bereitschaft Masken zu tragen ist, dafür aber relativ hohe Fallzahlen zu vermelden hat, lässt sich die Handlungsempfehlung ableiten, dass Masken eine entscheidende Größe im Pandemieverlauf darstellen. Möglicherweise in diesem Fall noch wichtiger als die Bereitschaft zu Social Distancing. In den USA fällt darüber hinaus deutlich die seit Frühsommer 2021 verringerte Bereitschaft Masken zu tragen und Menschenmengen zu vermeiden auf. Dies könnte auch auf die schnell steigende Impfquote zurückzuführen sein. Im erneuten Anstieg der Fallzahlen deutet sich jedoch an, dass die Impfungen alleine auch nicht ausreichen. Entsprechend lautet die Handlungsempfehlung auch weiterhin auf Masken und Menschenmengenvermeidung zu achten.

### Maßnahmen kombinieren

Es lässt sich die Empfehlung aussprechen, dass die Kombination der Maßnahmen wie Maskentragen, Gesundheitsüberwachung und die Unterbindung privater Veranstaltungen bei hohen Fallzahlen sinnvoll ist, um Fallzahlen zu verringern. Gleichzeitig ist gerade bei diesen Maßnahmen ein langfristiger Ansatz hilfreich.

### Pandemiebekämpfung und Wirtschaftswachstum schließen sich nicht aus

Um dem Dilemma eines häufig wahrgenommenen »Wirtschaft oder Gesundheit schützen« Paradigmas zu begegnen, empfehlen wir genauer zu analysieren welche Bereiche des wirtschaftlichen Lebens weiterhin "Übertragungsherde" sind und Schutzkonzepte auszuarbeiten, die es den Menschen ermöglicht, mit dem Virus zu leben.

## 4. Empfehlungen zur Impfstrategie

### Flankierende Maßnahmen zur zügigen Impfstrategie

Wir empfehlen der Gesundheitspolitik, sowie den Kommunen und Ländern parallel zur Impfstrategie weitere Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Virus-Infektion beizubehalten und regelmäßig und zeitnah mit dem Verlauf der Pandemie abzugleichen. Gleichzeitig sollte die Zahl der vollständig geimpften Personen selbstverständlich so zügig wie möglich gesteigert werden, um die Zahl der COVID-19 Patient\*innen auf Intensivstationen zu reduzieren.

### Schrittweise Impfberechtigung

Auch für künftige Pandemien scheint sich eine schrittweise Impfberechtigung entsprechend der Bedarfe der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu empfehlen. Auch Fallzahlen-basierte Impfberechtigungsverteilungen können sich vorteilhaft auswirken, sofern die Impfstoffe noch nicht universal verfügbar sind.

## Übergreifende Handlungsempfehlungen

Neben den Handlungsempfehlungen zum Thema Gesundheitspolitik 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, einheitlichen Kriterien bei der Datenerhebung.

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.

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.

**Es empfiehlt sich, digitale Plattformen** zur grenzüberschreitenden Vernetzung und Kooperation vor Einsetzen einer Krise auszubauen.

### In Bildung von Netzwerken investieren

Es zeigte sich in mehreren Bereichen, dass schon bestehende gute Kooperationen und Netzwerke eine besondere Hilfe waren – sei es zwischen einzelnen Wissenschaftsinstituten, zwischen internationalen Innovationsnetzwerken in unterschiedlichen Wirtschaftszweigen (bspw. Automotive, Pharmaindustrie) oder bei der Zusammenarbeit in der Gefahrenabwehr und dem Bevölkerungsschutz. Es macht also Sinn für Organisationen frühzeitig und vorausschauend in Netzwerkaktivitäten zu investieren, diese mit Ressourcen zu unterstützen, um so in einem Katastrophenfall schnell auf diese zurückgreifen zu können.

### 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 oder 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 sinnvoll sein, die neuen flexiblen Strukturen und Praktiken beizubehalten, noch **weitere Flexibilisierung zu ermöglichen** und mehr Bürokratie abzubauen. Hierbei kann es auch von Vorteil sein, sich **agiler Strukturen und Vorgehensweisen** zu bedienen.

### Interdisziplinarität nutzen

Die Erfahrungen zeigen, dass eine »Task Force«, die mit Expert\*innen unterschiedlicher Hintergründe besetzt ist, hilfreich sein kann, um bspw. die vielfältigen medizinischen, soziologischen, psychologischen oder ökonomischen Facetten der Pandemie mit in Entscheidungsfindungsprozesse fließen zu lassen. Daher sollten unter Berücksichtigung der dynamischen Entwicklung der Covid-19 Fallzahlen, Task Forces, bzw. zur

Pandemie eingerichtete Gremien, auf Bundes-, Landes-, kommunaler Ebene und in den Organisationen weiter aufrechterhalten werden, um die gewonnenen Expertisen und Erfahrungen der beteiligten Mitglieder bestmöglich zu dokumentieren und strategisch zu nutzen.

### **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](http://www.kresco.fraunhofer.de)**  
**[kresco@int.fraunhofer.de](mailto:kresco@int.fraunhofer.de)**

Ansprechpartner\*innen:

**[daniela.beyer@isi.fraunhofer.de](mailto:daniela.beyer@isi.fraunhofer.de)**  
**[larissa.mueller@int.fraunhofer.de](mailto:larissa.mueller@int.fraunhofer.de)**