

KResCo – Krisenmanagement und Resilienz Corona

Policy Brief »Handlungsempfehlungen für die Innenpolitik – 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.

In enger Zusammenarbeit dreier Fraunhofer-Institute (IAO, ISI und INT) wurde in einer Reihe von europaweiten Interviews und intensiver Recherche der Bereich der Gefahrenabwehr und des Bevölkerungsschutzes näher betrachtet. Im Rahmen zweier weiterer Arbeitspakete – geleitet vom Fraunhofer ISI – wurden Daten rund um politische Entscheidungen und ihre gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und gesundheitlichen Konsequenzen in unterschiedlichen Ländern gesammelt. Aus den Arbeiten lassen sich unter anderem innenpolitische Handlungsempfehlungen generieren. Dabei haben sich die Wissenschaftler*innen durch diese Forschungsfragen leiten lassen:

- Welche Lehren kann man aus der Corona-Krise für die Gefahrenabwehr und den Bevölkerungsschutz in Deutschland ziehen?
- Wie können die Organisationen des Bevölkerungsschutzes und der Gefahrenabwehr besser zusammenarbeiten in Deutschland?

- Welche innenpolitischen Themen und Phänomene wurden während der Corona-Pandemie in sichtbar?
- Welche Art der Datenerhebung ist für Deutschland empfehlenswert?
- Welche Art der Kommunikation und Beteiligung mit den Bürger*innen wäre wünschenswert?

Verbesserung der Datenerhebung und Analyse

Die öffentlichen Diskussionen wie auch die Forschung im Rahmen des Projekts KResCo zeigen, dass es zur Fundierung von Entscheidungen in Pandemiezeiten detailreicher und vergleichbarer empirischer Daten bedarf – besonders wenn ein ganzheitlicher und systemischer Blick von Nöten ist, um sinnvoll über Trade-Offs zu entscheiden. Es bedarf einer (zumindest) europäischen Datenerhebung (EU-Ebene), die eine valide Vergleichbarkeit von Ländern und damit die Analyse von Best Practices und Handlungsempfehlungen ermöglicht.

- Es bedarf einer konzertierten und methodologisch fundierten geeigneten Datensammlung für alle Kennzahlen (im gleichen Zeitraum, gleicher Granularität und Untersuchungsobjekt/-subjekt erhoben).
- Gerade in Krisen, in denen man auf Basis tagesaktueller Entwicklungen Entscheidungen treffen muss, sind Zeitverzögerungen in Datenerhebung und Verfügbarkeit mitunter ein

großes Problem. Wenn mit den Daten dennoch gearbeitet wird, sind sie ggf. unvollständig und lassen daher falsche Schlüsse zu. Es bedarf daher entweder konsolidierter Datensammlungen oder aber ein vorsichtiges Abwägen der Datenqualität.

- Eine gesamtgesellschaftliche Einigung auf Kennzahlen und auf die Erhebung ist notwendig, da diese Reportings von vielen Ebenen abhängen und unterschiedliche Faktoren am relevantesten gesehen werden.
- Es bedarf bei jeder Datensammlung grundsätzlichen Voraussetzungen zur Wahrung der quantitativen Gütekriterien Validität, Reliabilität und Objektivität. So ist jede Datensammlung abhängig von der diesbezüglichen Qualität ihres Codebooks – nicht nur, um die Qualität der eigenen Daten und deren Vergleichbarkeit (gerade in Fällen vieler Kodierer*innen/ Befrager*innen) sicherzustellen, sondern auch für die Qualität der Nachnutzungs-Analysen.

Gemeinsame Betrachtung nationaler und regionaler Maßnahmen

Bei der korrekten Erfassung und Quantifizierung von pandemiebezogenen politischen Maßnahmen können sich insbesondere bei föderalen Staaten Messprobleme ergeben, da Entscheidungen oftmals nicht zentral getroffen werden. Stattdessen verteilt sich die Entscheidungsgewalt auf verschiedene Ebenen. Tatsächlich zeigt sich in der Übersicht von nationalen und sub-nationalen Maßnahmen pro Land, dass mit Ausnahme von Österreich und Schweden alle Länder mehr subnationale Regelungen treffen als nationale. Würde man also empirisch nur solche Maßnahmen betrachten, die für ein gesamtes Land gelten, so würde dies insbesondere bei föderalen Staaten dazu führen, dass der Umfang der Maßnahmen unterschätzt wird.

Bezieht man jedoch regionale Daten ein, so ergibt sich ein anderes Problem, nun werden der Umfang und die Dauer der Maßnahmen überschätzt bzw. verlieren beide Kennzahlen an Aussagekraft, da eine Maßnahme dann als aktiv gilt, wenn zumindest ein Land oder eine Region sie anwendet. Es kann zwar dargestellt werden, dass auf regionaler Ebene Maßnahmen aktiv waren, es können jedoch keine Aussagen dazu gemacht werden, in wie vielen Orten dies beispielsweise der Fall war. Zudem müssen zeitweise Proxys angewendet werden, wenn man Aussagen für das gesamte Land treffen möchte. So wurde bspw. der Median für die Dauer einer Variablen angenommen, wenn mehrere Bundesländer zeitgleich aber unterschiedlich lange dieselbe Maßnahme eingeführt hatten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Quantifizierung von Maßnahmen auf rein nationaler Ebene als auch auf rein regionaler Ebene mit Vor- und Nachteilen verbunden ist. Das hängt mit der Kleinteiligkeit der Entscheidungen und den verschiedenen Entscheidungsebenen zusammen. Ein Kompromiss

kann dadurch bei einigen Maßnahmen, wie im Schulwesen, sowohl nationale als auch regionale Entscheidungen gemeinsam betrachtet und aufgegliedert werden. Dieser Ansatz kann ein akkurateres Bild der Maßnahmenlage in einem Land vermitteln.

Rechtliche Bedingungen schaffen für schnellen und umfänglichen Informationsaustausch

Rechtlich sollten Bedingungen geschaffen werden, für einen schnellen und umfänglichen Informationsaustausch zwischen Behörden auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen und mit Betreiber*innen kritischer Infrastrukturen. Dies ist eine Kernvoraussetzung, um die Organisationen in die Lage zu versetzen, sowohl eine aussagekräftige integrale Risikoanalyse durchzuführen als auch im Ereignisfall ein detailliertes, lückenloses Lagebild erstellen zu können.

Task-Forces implementieren

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 einfließen zu lassen. Insofern sollten, gerade unter Berücksichtigung der dynamischen Entwicklung der COVID-19 Fallzahlen, Task Forces bzw. andere zur Pandemie eingerichtete Gremien aufrechterhalten werden. Die gewonnenen Expertisen und Erfahrungen der beteiligten Mitglieder gilt es, bestmöglich zu dokumentieren und zu nutzen. Gleichzeitig können diese Task Forces ggf. auch für die (regionale) Maßnahmenimplementierung eingesetzt werden.

Internationale Zusammenarbeit

Die Empfehlung an die Politik ist, die internationale Abstimmung zu verstärken und schnell Maßnahmen zu treffen, die verhindern, dass Infektionen sich rapide grenzüberschreitend ausbreiten. Das ist insbesondere dann wichtig, wenn Länder unterschiedliche Gesundheitsmaßnahmen (wie z. B. Screenings; Formulare zur Reisehistorie) bei Grenzüberschritt anwenden. In der EU gibt es bspw. mit Einführung des digitalen COVID-19-Zertifikats Bemühungen, den Reiseverkehr zu erleichtern.

Informationslage für Bürger*innen verbessern

Es gilt, ein besseres Verständnis darüber zu gewinnen, wie die kommunizierten Informationen von den Bürger*innen verstanden werden, über welche Kanäle die Menschen zu COVID-19-Informationen empfänglicher sind und welche Menschen tatsächlich erreicht werden. Die aktuell analysierten Zufriedenheitswerte deuten darauf hin, dass in den unterschiedlichen Ländern verschiedene Faktoren eine Rolle spielen. Entsprechend sollte hier mehr in den Austausch mit der Bevölkerung

gegangen werden. Nützlich könnten auf kommunaler und ländlicher Ebene politische »Boundary Spanner« sein, d. h. Menschen, die politische und sozioökonomische Grenzen/Unterschiede überschreiten, mit der breiten Bevölkerung ins Gespräch kommen und somit einer weiteren Polarisierung der Gesellschaft entgegenzutreten.

Bürger*innen in Prozess einbinden

Die Analysen der Situationswahrnehmungen zeigen deutlich, dass die Bürger*innen die Pandemie-Situation schon vor dem absoluten Höhepunkt der Fallzahlen, der sich mit dem Tiefpunkt der Situationseinschätzung deckt, richtig wahrnehmen und bereits bei noch tiefen Fallzahlen-Niveaus nicht mehr von einer Verbesserung der Situation sprechen. Entsprechend lautet die Handlungsempfehlung, Bürger*innen verstärkt in den Prozess einzubinden und Entscheidungen nicht erst bei extrem hohen Fallzahlen oder Intensivstations-Auslastungen durchzusetzen oder damit begründen zu wollen.

Kommunikation ändern

Es gilt, die Kommunikation insofern anzupassen, dass das mögliche Dilemma – entweder die Gesundheit zu schützen oder die Wirtschaft anzukurbeln – nicht als solches kommuniziert oder "gerahmt" wird, sondern zu kommunizieren, dass eine "gesunde" Wirtschaft mit einer gesunden Gesellschaft einhergeht (in mehr Ausführlichkeit findet sich diese Empfehlung auch unter "Empfehlungen bezüglich wirtschaftlicher Maßnahmen: Pandemiebekämpfung und Wirtschaftswachstum schließen sich nicht aus").

Rhetorik bedenken

Politische Veränderungen und besonders anders verlautende Aussagen führen zu neuen Situationseinschätzungen, unabhängig von den eigentlich getroffenen Maßnahmen, wie man am Beispiel der Wahl von Joe Biden als Nachfolger von Donald Trump in den USA erkennen kann. So deutet sich an, dass auch die Rhetorik der politischen Entscheidungsträger*innen entscheidend ist und mehr Fokus daraufgelegt werden sollte. Gleichzeitig zeigt sich am Fall von Schweden, dass ein vergleichsweise niedriges Level an Government Response (Reaktion der Regierungen) mit weniger Bereitschaft zu ausbreitungsreduzierendem Verhalten einher geht. Entsprechend sollten die Bürger*innen vermehrt durch Rhetorik und tatsächliche Maßnahmen auf die Pandemie eingestellt werden.

Frühe Informationskampagnen einführen und koordinieren

Die Datenanalysen lassen die Annahme zu, dass ein früherer Beginn der Informationskampagne zu einer erhöhten Sensibilität in der Bevölkerung führt und damit weniger hohen Zahlen der pro Tag neu an COVID-19 Erkrankten mit sich bringt. Schweden, die Schweiz und die USA haben später als die anderen untersuchten Länder mit Informationskampagnen begonnen und weisen vergleichsweise hohe COVID-19-Erkrankte pro

Tag vor. Wir empfehlen daher, möglichst früh mit Informationskampagnen zu beginnen, um die Bevölkerung für pandemische Viren zu sensibilisieren, selbst wenn das Virus noch nicht im eigenen Land kursiert.

Pressefreiheit verstärkt beobachten

Aufgrund unterschiedlicher Verläufe der quantifizierten Pressefreiheit (Press Freedom Index) – zwischen positiver, gleichbleibender und negativer Tendenz in den einzelnen Ländern – empfehlen wir, der Pressefreiheit im Kontext der Pandemie-maßnahmen ein besonderes Augenmerk zu widmen. Dabei sollte auch verstanden werden, wie positive Tendenzen mit den Maßnahmen in einem Zusammenhang stehen könnten. Grundsätzlich sollte auf die Wahrung der Pressefreiheit verstärkt geachtet werden. Dabei kann auch ein internationaler Abgleich durch verstärkte Kooperation helfen.

Klare Aufgabenverteilung für bessere Krisenvorsorge und -bewältigung

Als Lehre aus der COVID19-Krise sollte die Aufgabenverteilung zwischen Politik, Organisationen im Bevölkerungsschutz und zivilgesellschaftlichen Akteuren auf den Prüfstand gestellt werden. Die Organisationen des Bevölkerungsschutzes sind der zentrale Kompetensträger für die frühzeitige Identifikation und Analyse von Risiken im Kontext von naturbedingten, technologischen und gesellschaftlichen Gefährdungen, für die Planung und Beübung von Krisenmanagementprozessen in unterschiedlichen Szenarien sowie für die Koordination der operativen Krisenbewältigung im Ereignisfall. Letzteres gilt insbesondere bei der Erstellung eines integrierten Lagebildes sowie für die Krisenkommunikation zwischen Behörden und mit der Bevölkerung. Aktuell verfügen diese Organisationen noch nicht in allen Bereichen über die hierfür notwendigen Fähigkeiten und Ressourcen. Die Aufgabe der Politik besteht darin, Maßnahmen zu ergreifen, um die im Zuge der COVID19-Pandemie identifizierten Fähigkeitslücken zu schließen, so dass die Organisationen des Bevölkerungsschutzes ihre zugeordneten Funktionen bei der Krisenvorsorge und -Bewältigung optimal erfüllen können.

Die Politik sollte nicht versuchen operative Krisenmanagement-Funktionen selbst auszufüllen

Hingegen sollte die Politik nicht versuchen, die Funktionen der Organisationen mit Aufgaben im operativen Krisenmanagement selbst auszufüllen. In mehreren Interviews wurde auf die Probleme einer solchen Politisierung des Bevölkerungsschutzes hingewiesen. So sollte im Risikomanagement die Durchführung der Risikoanalyse vor allem nach fachlichen Gesichtspunkten durch die relevanten Experten erfolgen. Die Politik sollte deren Ergebnisse aufnehmen und im Zuge einer Risikobeurteilung entscheiden, welche Risiken im Sinne einer Güterabwägung Priorität bekommen sollten und welche Risiken eventuell auch bewusst in Kauf genommen werden. Ebenso sollte im Ereignisfall die Verantwortung für die operative Krisenbewältigung in den hierfür konzipierten Krisenstäben des Bevölkerungsschutzes

liegen und nicht aus politischen Überlegungen heraus in andere Gremien verlagert werden. Die Schaffung von ad-hoc Strukturen im Krisenfall ist nur selten erfolgsversprechend. Im Krisenfall sollte der Fokus der Politik auf strategischen Fragen liegen, insbesondere der Beseitigung von rechtlichen Hürden, der Bereitstellung von Finanzmitteln für die Krisenbewältigung sowie für die politische Krisenkommunikation.

Bevölkerungsschutz-Strukturen kritisch hinterfragen

Schließlich besteht die Aufgabe der Politik darin, die Strukturen des Bevölkerungsschutzsystems insgesamt kritisch zu überprüfen und wenn nötig anzupassen. In vielen der untersuchten Länder gehen die bestehenden Strukturen und Zuständigkeiten auf die Zeit des Kalten Kriegs zurück und orientieren sich primär an lokal begrenzten Ereignissen, wie sie in den letzten Jahren vergleichsweise häufig auftraten (bspw. regionale Hochwasser, Waldbrände, Erdbeben). Auch wenn eine abschließende Bewertung gegenwärtig noch nicht möglich ist, hat die COVID19-Pandemie doch deutlich gezeigt, dass diese Strukturen nur unzureichend geeignet sind, um auf überregionale oder gar globale Krisen koordiniert und effektiv zu reagieren. Allein die Politik besitzt das Mandat, die notwendigen strukturellen Reformen einzuleiten.

Übergreifende Handlungsempfehlungen

Neben den Handlungsempfehlungen zum Thema Innenpolitik konnten aus dem Projekt außerdem mehrere übergreifende Handlungsoptionen abgeleitet werden, die in mehreren der 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 ist 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. Plattformen schaffen: Ausbau von digitalen **Plattformen** zur grenzüberschreitenden Vernetzung und Kooperation vor Einsetzen einer Krise:

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 kann 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:
daniela.beyer@isi.fraunhofer.de
johannes.sautter@iao.fraunhofer.de
larissa.mueller@int.fraunhofer.de