

Psycho-soziale Rahmenbedingungen für eine hohe Beteiligung an den COVID-19 Maßnahmen „Monitoring¹“ und „Impfung“

Expert Opinion aus der Arbeitsgruppe Gesellschaft/Psychosoziales der COVID-19 Future Operations Plattform

Autor*innen²: Erich Kirchler^{ag}, Christian Korunka^a, Sylvia Kritzinger^a, Claus Lamm^a, Barbara Schober^a & Tanja Stamm^b

Weitere Mitwirkende: Ursula Holtgrewe^d, Barbara Juen^c, Heinz Katschnig^b, Bernhard Kittel^a, Josef Kohlbacher^f, Erika Mosor^b, Stefan Rakowsky^e, Mario Steiner^g

^a Universität Wien, ^b Medizinische Universität Wien, ^c Universität Innsbruck, ^d Zentrum für Soziale Innovation, ^e Österreichisches Bundesheer, ^f Österreichische Akademie der Wissenschaften, ^g Institut für Höherer Studien

Hinweis/Präambel³

Die vorliegende Expert Opinion wurde von Wissenschaftler*innen unterschiedlicher Disziplinen im Rahmen der Arbeitsgruppe Gesellschaft/Psychosoziales der COVID-19 Future Operations Plattform als Basis für den stattfindenden Diskurs zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie verfasst.

Die in diesem Papier vertretenen Positionen spiegeln die Meinungen der an seiner Abfassung beteiligten Autorinnen und Autoren wider und sind nicht als Position der COVID-19 Future Operations Plattform zu verstehen, welche weder Empfehlungen abgibt noch einen Peer-Review-Prozess gewährleistet.

Diese Expert Opinion beabsichtigt, die Perspektive des Handlungsrahmens durch den interdisziplinären Dialog und eine längerfristige Perspektive zu erweitern, und damit zum Diskurs im Themenfindungs- und -schärfungsprozess beizutragen.

Diese Unterlage richtet sich an österreichische Politikgestalter*innen, aber auch eine allgemeine interessierte Öffentlichkeit wird angesprochen.

¹ Monitoring = mind. 1x / Woche wiederholende COVID-19-Tests, die über einen längeren Zeitraum unter freiwilliger Beteiligung eines hohen Anteils der jeweils relevanten Zielgruppe (Alten- und Pflegeheime, Schulen, Betriebe, usw.) durchgeführt werden.

² Autor*innenreihenfolge alphabetisch.

³ Diese Präambel wird allen „Expert Opinion Papers“ des Future Operations Board vorangestellt. Sie stammt nicht von den Autor*innen.

Executive Summary

Ausgangslage: In nächster Zeit sind zwei zentrale Maßnahmen im Rahmen der Pandemiebekämpfung geplant – Monitoring und Impfungen⁴. Der Erfolg der Maßnahmen hängt von hoher Akzeptanz und Beteiligung der Bevölkerung ab. Anliegen dieses Textes ist es, aus sozialwissenschaftlicher Sicht und unabhängig von politischen Ausrichtungen und Einordnungen Empfehlungen zu formulieren, die dazu beitragen, diese zu erhöhen.

Zielsetzungen: Nach Darstellung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse zur Erreichung einer hohen Akzeptanz und Motivation zur freiwilligen Beteiligung an den Maßnahmen werden darauf aufbauend Empfehlungen zur Umsetzung formuliert.

Vertrauen als Basis: Hohes Vertrauen in die Verantwortlichen und in die Maßnahmen und deren Umsetzung ist die Basis für den Erfolg. Vertrauen wird vermittelt durch Kompetenz der Akteur*innen, Integrität, Transparenz, Wohlwollen, Wertekongruenz, Verfahrens- und Verteilungsgerechtigkeit.

Kommunikation der Maßnahmen: Die Maßnahmenkommunikation muss korrekt, transparent und verständlich sein. Verhaltensrelevante Anreize sind unter anderem Klarheit der Kommunikation, gezielte Aufmerksamkeitssteuerung, die reflektierte Gestaltung sozialer Informationen und die Wahl des richtigen Zeitpunkts.

Empfehlungen für spezifische Gruppen: Maßnahmenkommunikation und Umsetzung der Maßnahmen müssen zielgruppenspezifisch konzipiert werden. So sind z. B. in den Bereichen „Arbeitswelt“, „Bildung“ und „vulnerable Gruppen“ je entsprechende Maßnahmen notwendig. Vorbildwirkungen und soziale Verantwortung haben neben der Setzung von angepassten individuellen Anreizen eine besondere Relevanz.

Zusammenfassung wichtiger Handlungsempfehlungen

- Entwicklung eines **systematischen, konkreten und möglichst ausdifferenzierten Handlungs- und Ablaufplans** unter Berücksichtigung der präsentierten sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse (wichtig dabei: bei den Empfänger*innen müssen einheitliche Botschaften ankommen, insbesondere wenn sie von politischen Ebenen kommen -Bund/Länder/Gemeinden).
- Gesamtplanung: **Sequenzielle Abstimmung** über den gesamten Ablauf der Maßnahmen hinweg. Die Maßnahmen sind in ihrer psychologischen Wirkung nicht unabhängig voneinander!
- Zumindest drei Dimensionen müssen durch den Handlungsplan systematisch und aufeinander abgestimmt adressiert werden: Motivation und Bereitschaft sich testen/impfen zu lassen, operative Umsetzung der Maßnahmen, Gestaltung der Rahmenbedingungen.
- Bei der Planung aller Maßnahmen ist vor allem die Sicht der Betroffenen einzunehmen.
- Der Handlungs- und Ablaufplan muss den Kriterien zur **Vertrauensbildung** Genüge leisten (siehe Abschnitt 1)
- Die hier vorgestellten Möglichkeiten der **ethisch fundierten Verhaltenserleichterung** sind zu berücksichtigen (beispielsweise: zielgruppenspezifische Rollenvorbilder/Influencer sind auf allen gesellschaftlichen Ebenen wichtig; Maßnahmen müssen „einfach, nutzbringend, sozial und zur rechten Zeit sein“; siehe Abschnitt 2).

⁴ Die im Dezember 2020 gestarteten (in der Regel einmalig durchgeführten) „Massentests“ können als eine Vorstufe des Monitorings bezeichnet werden. Sie werden hier nicht getrennt behandelt.

- Die Maßnahmen müssen **ohne “Schuldkommunikation”** (Makel der Ansteckung, Fahrlässigkeitsvorwürfe) kommuniziert werden.
- Für die drei exemplarisch ausgewählten Bereiche (siehe Abschnitt 3) bedeutet dies:
 - Schaffung von Vertrauen und Wir-Gefühl in den jeweiligen Zielgruppen.
 - Die Sprachen der Zielgruppen verwenden (Zielgruppenkultur, mehrsprachige Kommunikation).
 - Die Maßnahmen (Monitoring, Impfung) müssen zielgruppenspezifisch konzipiert und umgesetzt werden.
 - Die Sinnhaftigkeit sollte auch in Bezug zu den jeweiligen Bereichen (z. B. Arbeitsplatz, Schule) vermittelt werden
 - Leichter Zugang zu den Maßnahmen (Nähe zum Wohnort und/oder Arbeitsplatz).
 - Auswahlmöglichkeiten anbieten (zahlreiche kleinere Standorte).
 - Rasche und professionelle Abwicklung vor Ort.

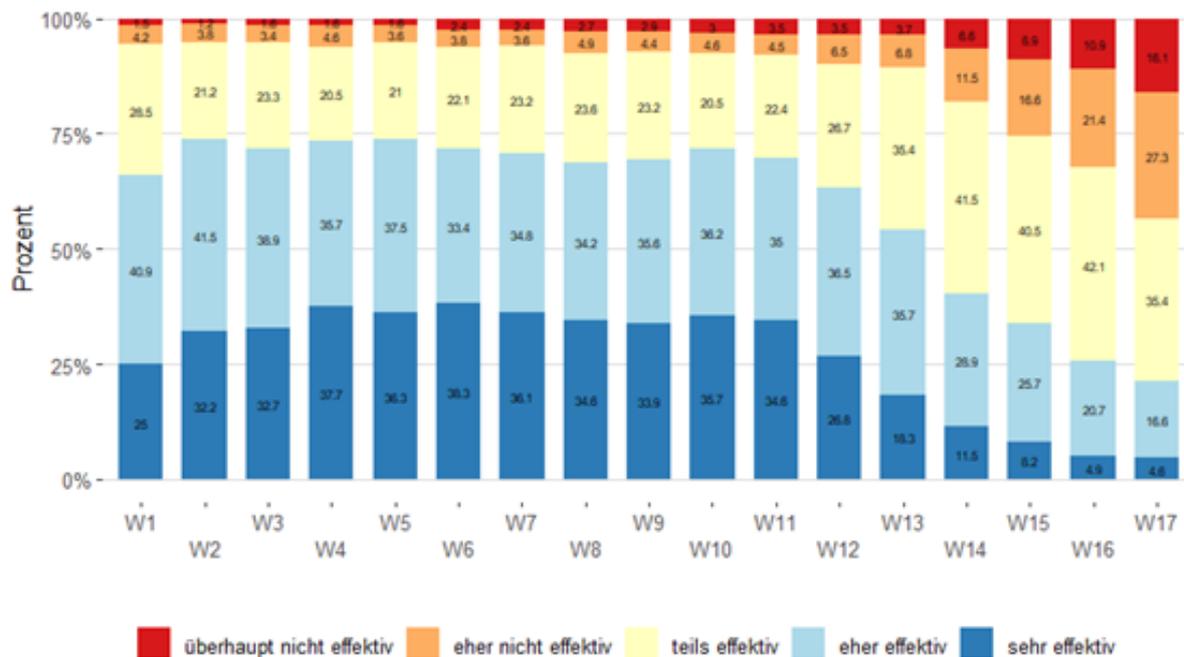
Die Ausganslage

Die Kontrolle des COVID-Infektionsgeschehens erfordert bis zur breiten Verfügbarkeit einer Impfung ein umfassendes Monitoring. Zudem soll mit einer möglichst weitreichenden Impfung voraussichtlich im ersten Quartal 2021 begonnen werden. Es ist davon auszugehen, dass die Bereitschaft der Bevölkerung zur aktiven Beteiligung an diesen Maßnahmen jeweils in hohem Maß von der Glaubwürdigkeit, Nachvollziehbarkeit und dem „Erfolg“ der vorhergehenden Maßnahmen abhängen wird. Das Monitoring ist daher „zum Erfolg verpflichtet“, um freiwillige Bereitschaft für die Impfung zu fördern oder diese zumindest nicht zu gefährden.

Die erfolgreiche Implementierung beider Maßnahmen – Monitoring und Impfung – erfordert insgesamt hohe Akzeptanz und Bereitschaft der Bevölkerung und zwar in einer Phase der zunehmenden Erschöpfung und Pandemie-Müdigkeit, die sich in Österreich wie in der gesamten Europäischen Union⁵ zunehmend feststellen lässt. So hat in vielen Ländern, und auch in Österreich, die Zustimmung zu den diversen COVID-19 Maßnahmen abgenommen.

Aktuelle Daten aus dem Austrian Corona Panel Project (ACPP) von Mitte November 2020 zeigen beispielsweise, dass nur knapp über 20% die Maßnahmen der Regierung als sehr bzw. eher effektiv halten. Dies ist seit Anfang April (W2) ein Rückgang von 50%. Umgekehrt steigt der Anteil der Bürger*innen, die die Maßnahmen als überhaupt bzw. eher nicht effektiv bewerten seit August rapide an.⁶

Graphik 1: Einschätzung der Effektivität der Regierungsmaßnahmen⁷:



⁵ Siehe z.B. ein aktuelles Dokument der WHO: *Pandemic fatigue. Reinvigorating the public to prevent COVID-19*. Copenhagen: Publication of the World Health Organization.

⁶ Weitere Infos unter <https://viecer.univie.ac.at/coronapanel/>

⁷ Quelle: Austrian Corona Panel Project; Berechnungen: Fabian Kalleitner; Auf der x-Achse sind die unterschiedlichen Befragungszeitpunkte des ACPP gelistet (W1 = Welle 1, Befragungszeitraum 27.-30. März bis W17 – Welle 17, 13.-20. November). Fragelaut: „Wie effektiv, denken Sie, sind die gesetzten Maßnahmen der österreichischen Regierung bis jetzt, um die Ausbreitung der Krankheit zu verlangsamen?“ 5-teilige Antwortskala von „von überhaupt nicht effektiv“ bis „sehr effektiv“.

Analysen über klassische demographische und sozio-ökonomische Merkmale ergeben, dass die Bewertung der Effektivität der Maßnahmen in allen Gruppen abgenommen hat und derzeit als wenig zufriedenstellend evaluiert wird.⁸

Vor diesem herausfordernden Hintergrund der generellen Pandemiemüdigkeit und der abnehmenden Bewertung der Effektivität der Maßnahmen zur Eindämmung und Bewältigung der COVID-19 Pandemie gilt es mit besonderer Sorgfalt die weiteren Maßnahmen, v.a. hinsichtlich der Bereitschaft zur Teilnahme am Monitoring und der Impfbereitschaft, zu planen und umzusetzen.

Es liegen zahlreiche Erkenntnisse aus den Sozialwissenschaften vor, wie die Akzeptanz von staatlichen Maßnahmen grundsätzlich gefördert werden kann⁹. Diese Expert Opinion gibt einen kurzen Überblick über einige zentrale Erkenntnisse und überträgt diese exemplarisch auf die Maßnahmen des Testens und Impfens. Wir gehen davon aus, dass

(1) „Vertrauen“ eine zentrale Grundlage darstellt, auf deren Basis wirksame Steuerungsmaßnahmen zu (2) Kommunikation und Verhalten gesetzt werden können, die zudem (3) auf bestimmte Zielgruppen (z. B. in den Bereichen Arbeitswelt, Bildung und vulnerable Gruppen) angepasst werden müssen.

(1) Basis für den Erfolg: Vertrauen in die geplanten Maßnahmen und in deren Umsetzer*innen

Hohes Commitment (also positive Einstellung und Bindung) der Bürger*innen zu Maßnahmen, die u.U. nicht unmittelbar dem eigenen Nutzen dienen, aber für die Gemeinschaft nötig sind, basiert auf hohem **Vertrauen** in die verantwortlichen Personen und legitimierter, professioneller Macht. Vertrauen ist die Grundlage für die intendierte Wirkung von Maßnahmen¹⁰. Bei geringem Vertrauen lässt sich gefordertes Verhalten allenfalls erzwingen, was außer zu hohen finanziellen Kosten dazu führt, dass Bürger*innen eher in Defensive getrieben werden und nach Möglichkeiten suchen, dem Zwang zu entkommen.

Vertrauen in Institutionen basiert darauf, dass Menschen und Interessensvertretungen in die Planung und Definition von Zielen und Strategien zur Zielerreichung stark eingebunden werden, Ziele und Maßnahmen verstehen und akzeptieren. Vertrauen in die COVID-19 Maßnahmen setzt daher voraus:

- **Kompetenz** der Akteur*innen: Sachlich fundiertes Wissen und die Fähigkeit dieses Wissen so zu teilen, dass Bürger*innen verstehen und den Expert*innen zutrauen, dass sie ihre Kompetenz erfolgreich einsetzen können. Es sollte – unter transparenter Einbeziehung von Expert*innen – möglichst „mit einer Stimme“ gesprochen werden.
- **Integrität** bedeutet, dass die Akteur*innen ehrlich und sorgfältig informieren und beraten und sich authentisch verhalten.
- **Transparenz** bedeutet Offenheit sowie die Benutzung einer für Bürger*innen verständlichen Sprache mit klaren Begriffen, Strategien und Erfolgskriterien. Transparenz bedeutet auch, dass Regeln und Verfahren kommuniziert werden und über mögliche Kosten¹¹ und geforderte Anstrengungen informiert wird. Hier geht es insbesondere derzeit auch darum, alle Gruppen und sozialen Schichten der Bevölkerung zu erreichen.

⁸ Es gibt Unterschiede in Nuancen bei den verschiedenen Teilgruppen, z.B. anhand Geschlecht, Region und Bildung. Diese Unterschiede sind jedoch marginal.

⁹ Unsere Empfehlungen haben ausschließlich einen sozialwissenschaftlichen Hintergrund. Die im Zusammenhang mit den Maßnahmen relevanten Fragen der Epidemiologie und der Umsetzungslogistik werden hier nicht thematisiert. Sie müssen von den jeweiligen Expert*innen beantwortet werden.

¹⁰ Vertrauen ist das Fundament aller sozialen Beziehungen und damit der „Klebstoff des gesellschaftlichen Lebens“. Welch, M. et al. (2005). Determinants and Consequences of Social Trust. *Sociological Inquiry*, 75,4.

¹¹ Der Begriff der „Kosten“ ist hier umfassend gemeint. Im Zusammenhang mit Impfungen sind dies beispielsweise Aufwand/Nutzeneinschätzungen bzw. die Sorge vor Nebenwirkungen.

- **Wohlwollen** seitens der Akteur*innen bedeutet, dass die Perspektive der Betroffenen eingenommen wird und deren Interessen im Mittelpunkt stehen¹².
- **Wertekongruenz** bezieht sich auf Werthaltungen: Alle ziehen an einem Strang!

Wesentlich für das Vertrauen sind Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit. Gerechtigkeit¹³ bedeutet im Zusammenhang mit den geplanten Maßnahmen die faire Verteilung von Nutzen und Aufwand (z.B. beim Zugang zu Tests und Impfungen) und die Berücksichtigung von wesentlichen Verfahrensregeln. Die verwendeten Regeln und Entscheidungsprozesse müssen beispielsweise auf alle Personen aus der Bevölkerung gleichermaßen angewendet werden; für die Entscheidungsfindung sind genaue und sachlich korrekte Informationen einzuholen und zu kommunizieren; fehlerhafte oder unangemessene Entscheidungen müssen korrigiert werden; das Verfahren muss ethischen Werten entsprechen. Die Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit sind auch im Rahmen der Impfstrategie zu berücksichtigen.¹⁴

(2) Kommunikation der geplanten Maßnahmen und Möglichkeiten der positiven Verhaltenserleichterung¹⁵

Die Bewältigung der Pandemie (mit Maßnahmen wie u. a. Monitoring, Impfungen) kann zielführender gelingen, wenn verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse in der Kommunikation mit den Bürger*innen berücksichtigt werden und sozial und individuell sinnvolles Verhalten angestoßen wird.

- **Kommunikation:** Zu wenig Information, zu komplexe und zu hohe Informationsdichte und inkonsistente, einander widersprechende Informationen¹⁶ verstärken das Gefühl des Nicht-Wissens und der Unsicherheit, schüren Skepsis und in Folge Misstrauen.
- **Verhalten:** Menschen verhalten sich oft nicht entsprechend rationaler Nutzenüberlegungen, sondern aufgrund von Willensschwäche, Zeitmangel, kognitiven Fähigkeiten und Voreingenommenheit intuitiv und impulsiv. Deshalb ist es ratsam, die Entscheidungsarchitektur zu reflektieren, um sie zur Beteiligung zu motivieren. Dabei ist ein partizipativer Ansatz einem autoritär- verhaltenssteuernden vorzuziehen.

Für erfolgreiche Kommunikation und Verhaltenserleichterung ist wichtig zu berücksichtigen, dass sich Menschen danach richten, was für sie (und die Gesellschaft) einen **Vorteil** bringt und/oder einen Verlust vermeidet oder reduziert, dass sie sich an **vertrauenswürdigen** Informationsquellen orientieren und an den Meinungen und dem Verhalten der **Mehrheit** jener, denen sie sich zugehörig fühlen. Entscheider*innen müssen wissen, dass die **Aufmerksamkeit** auf saliente Information gerichtet ist und andere Informationen ausgeblendet werden. Menschen neigen dazu, das zu tun, was **einfach und praktisch** ist und werden von **Emotionen** und **nicht bewusst** wahrgenommenen Informationen geleitet. Sie sind bestrebt, sich **konsistent** zu verhalten und das zu tun, was ihrem **Selbstbild** entspricht und ihren Selbstwert hebt.

¹² Wohlwollen wird beispielsweise nicht vermittelt, wenn das primäre formulierte Ziel z. B. lautet „...infizierte Personen zu identifizieren und zu isolieren“.

¹³ Leventhal, G.S. (1980). What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships. In K.J. Gergen, M.S. Greenberg & R.H. Willis (Eds.), *Social exchange* (27-55). New York: Plenum

¹⁴ Siehe auch: *Wie soll der Zugang zu einem COVID-19 Impfstoff geregelt werden?* Positionspapier der gemeinsamen Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der ständigen Impfkommision des Deutsch Ethikrates und der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina.

¹⁵ Die Maßnahmen zur Kommunikation und Verhaltenserleichterung sind eng miteinander verbunden und werden daher gemeinsam dargestellt.

¹⁶ Informationen sollten nur unter bestimmten Bedingungen widersprüchlich sein: Solange sie unterschiedlichen Akteuren zuschreibbar sind und die Widersprüche offen angesprochen und öffentlich diskutiert werden. Es darf keinesfalls der Eindruck entstehen, die Regierung oder andere interessierte Akteure würden etwas verbergen.

Verhalten muss daher **einfach** gemacht (erleichtert) und die **Aufmerksamkeit** auf relevante Ziele gelenkt werden. **Soziale Anreize** haben hier einen hohen Stellenwert und sollten berücksichtigen, wann ein **günstiger Zeitpunkt** gegeben ist, um zum gewünschten Verhalten anzuregen.

Partizipation ist dabei eine wesentliche Grundvoraussetzung für Maßnahmencompliance/-adhärenz. Hier werden Strategien von „Public Engagement“, „Public Consultation“ oder von „Community Engagement“ schon seit Jahren erfolgreich angewendet¹⁷.

Entscheidungsarchitektur: Einfach – anziehend – sozial – zu günstiger Zeit

Verhaltensanreize¹⁸ sind keine Verhaltensgebote und -verbote sondern eine Form der libertär-paternalistische Verhaltensregulation. Ethisch vertretbar ist ein derartiger Ansatz nur dann, wenn er transparent kommuniziert wird, das gegenteilige als intendierte Verhalten leicht möglich ist (Stichwort Freiwilligkeit!) und zum Wohle des Individuums und/oder Gesellschaft dienen. Insbesondere die beiden letzteren Kriterien sind im Zusammenhang der COVID-19 Pandemie eindeutig gegeben.

Einfach und praktisch: Menschen tun vor allem das, was sie verstehen und was einfach zu tun ist und wo die Hürden zum Ziel aus dem Weg geräumt sind.

Deshalb müssen Botschaften einfach zu verstehen sein.¹⁹ Das erwünschte Verhalten muss einfach auszuführen sein: Wo finden die Tests/Impfungen statt; wie können Warteschlangen vermieden werden? Die Zugänglichkeit zu Testorten muss einfach sein und sich gut in das Leben der Bürger*innen integrieren lassen. Eine (sehr) große Anzahl an Test-/Impfstationen, die leicht zu erreichen sind, wird daher erforderlich sein.

Aufmerksamkeit: Menschen nehmen bestimmte hervorstechende Reize/Informationen wahr und finden manches attraktiver als anderes. Wir vertrauen relevanten, glaubwürdigen, kompetenten Informationsquellen. Deshalb wirken personalisierte Nachrichten (z.B. Briefe, E-Mails) besser als anonyme Massensendungen. Gezielte Botschaften an Zielgruppen kommen eher an, als Botschaften an alle.

Botschaften von Expert*innen und Idolen wirken stärker als jene von anonymen Personen oder Personen mit vermutbaren „hidden agendas“. Besonders vorteilhaft wären hier auch parteiübergreifende Ansätze.

Emotionen wirken auf das Verhalten: Gefühle (in diesem Zusammenhang vor allem Hoffnung, Ärger, Angst) sind nicht weniger wichtig als die Ratio und sie müssen angesprochen und ernst genommen werden.

Soziale Information: *Menschen lassen sich vom Verhalten der Anderen, mit denen sie sich identifizieren, leiten. Das Verhalten von „out-groups“ kann den gegenteiligen Effekt haben.* Deshalb ist es wichtig zu berücksichtigen, welche sozialen Normen welchen Gruppen kommuniziert werden.²⁰ Soziale Normen

¹⁷ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/community-engagement-guidance.pdf>

¹⁸ Die hier vorgestellten Erkenntnisse aus den Sozialwissenschaften basieren auf Konzepten der Sozialpsychologie und der Verhaltensökonomie (z. B. Nudging; Thaler, R. & Sunstein, C. (2008). *Improving decisions about health, wealth and happiness*. ISBN 978-0-14-311526-7.

¹⁹ Derzeit (Anfang Dezember 2020) gibt es bezüglich der Massentests einen nach Bundesländern unterschiedlichen „operativen Überbau“ (Verantwortlichkeiten, Ablauforganisation, welche Testkits kommen wo zum Einsatz, etc.). Die zuständigen Behörden der Bundesländer haben die Tests in ihrem Bundesland selbst organisiert, wobei das österreichische Bundesheer eine von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Assistenzrolle übernommen hat. Dies ergab auf der Zeitschiene für die betroffene Bevölkerung verwirrende und sich rasch überholende Informationen. Diese strukturelle Komplexität erfordert besondere Anstrengungen zur effektiven Abstimmung und der damit verbundenen zielgruppenorientierten Kommunikation.

²⁰ Soziale Gruppen sind allerdings nicht immer geschlossen und heterogene Kommunikation von Normen kann dann zu individuell als widersprüchlich wahrgenommenen Signalen führen.

wirken in der jeweiligen Bezugsgruppe verhaltensorientierend. Der Fokus der Information sollte daher auf die Personen mit positiver Einstellung gerichtet werden, die auch das gewünschte Verhalten zeigen (und nicht auf dem, was manche (noch) nicht tun). Einen besonderen Stellenwert haben hier auch soziale Netzwerke (Vorbildwirkung; Influencer aus der jeweiligen Ingroup; Mundpropaganda).

Menschen sollten ermutigt werden, sich gegenüber anderen für positive Verhaltensweisen zu "committen" (auch über soziale Medien) und anderen davon zu erzählen und andere dazu zu bewegen, sich auch entsprechend zu verhalten. Ein gesellschaftliches Grundgesetz ist dabei die Reziprozität: Wir kommen jenen entgegen, die uns eine Gefälligkeit erweisen. Zudem kommen wir jenen entgegen, die kompetent (Status) und sympathisch (Ähnlichkeit) wirken. Wenn wir einmal einen kleinen Schritt entgegengekommen sind, sind wir aufgrund unseres Konsistenzstrebens bereit, weitere Schritte zu tun.

Zeit und Framing: Interventionen sind am effektivsten, wenn sie gesetzt werden, bevor eine Entscheidung zum gegenteiligen Verhalten getroffen und kommuniziert wurde, und wenn über Vorteile informiert wird: Wann ist der Zeitpunkt besonders günstig, um über Monitoring, Impfungen oder andere Maßnahmen, deren Vorteile und den Ablauf zu informieren? Wann sollen erste Schritte des Entgegenkommens und des Commitment gesetzt werden? Maßnahmen kurz vor Feiertagen (oder Urlauben) werden (un)bewusst mit den Feiertagen in Verbindung gebracht. Der Testtermin für die ersten Masentests knapp vor Weihnachten wäre daher ungünstig gewesen: Ein positives Ergebnis hätte Quarantäne bedeutet und einen negativen Befund hätten manche als Freibrief für Feiern mit Familienangehörigen und Freunden interpretiert, was letztlich zu falschen Erwartungen, Frustration und/oder weiterem (vermeidbaren) Risiko führt.

Verluste wirken wesentlich stärker als Gewinne und werden versucht, mit viel Aufwand zu vermeiden oder zu reduzieren. Es stellt sich daher die Frage, ob die Teilnahme am Monitoring als Nachteil bzw. kein Vorteil erlebt wird: Ein positives Testergebnis zwingt zur Quarantäne; ein negatives gibt keine Sicherheit. Wie kann die Botschaft positiv formuliert werden, als Gewinn oder zumindest als entgangener Gewinn?

Die unmittelbaren Kosten und Vorteile sind zu berücksichtigen. Unmittelbare Kosten oder Belohnungen wirken stärker als solche, die in Zukunft (Diskontierung) erfolgen. Der Aufwand heute, sich testen/impfen zu lassen, wiegt stark, während Vorteile, die in der Zukunft liegen, heute wenig wiegen. Dies bedeutet, dass die unmittelbaren persönlichen Vorteile bei der Kommunikation der Maßnahmen vorrangig vermittelt werden sollten.

(3) Vorschläge zur zielgruppenspezifischen Umsetzung²¹

Bei der Umsetzung der beschriebenen Aspekte der Maßnahmengestaltung und -kommunikation, die die Teilnahme daran wahrscheinlicher machen, ist es wichtig, je die Möglichkeiten und Erfordernisse von spezifischen Kontexten und Zielgruppen ebenso wie jene der spezifischen Maßnahmen zu berücksichtigen. Wir formulieren im Folgenden Empfehlungen für drei relevante Bereiche:

²¹ Im Folgenden wird exemplarisch auf die Zielgruppen „Arbeitswelt“, „Bildung“ und „Vulnerable Gruppen“ eingegangen.

Empfehlungen für den Bereich Arbeitswelt²²

Die Arbeitswelt ist im Zusammenhang mit COVID-19 Maßnahmen ein besonders relevantes soziales Umfeld. In diesem Umfeld können nicht nur die Maßnahmen leicht zugänglich angeboten werden (beispielsweise Monitoring oder Impfungen vor Ort in den Unternehmen bzw. Arbeitsstätten), sondern vor allem auch die oben genannten Empfehlungen zielgruppenspezifisch umgesetzt werden:

Kommunikation: Informationen über die geplanten Maßnahmen sollten immer zusätzlich über betriebliche Informationskanäle transportiert werden (Informationsblätter, Mitarbeiter*innenzeitungen, Arbeitgeber*innen- und Arbeitnehmer*innenvertretungen, persönliche Kommunikation durch Unternehmensleitung und Betriebsrat etc.). In Unternehmen und an den Arbeitsstätten besteht die Möglichkeit, relevante Ziel- oder Risikogruppen direkt und persönlich anzusprechen (gesundheitliche Risikogruppen, ältere Arbeitnehmer*innen, Lehrlinge etc.). Es könnten spezifische Informationsblätter (nach Bedarf auch mehrsprachig) erstellt werden. Die Nutzung vertrauenswürdiger Quellen und Möglichkeiten zum Dialog sind hierbei essentiell.

Vorbildwirkungen: Besonders wichtig sind positive Vorbilder, die in einem direkten persönlichen Kontakt erlebt werden. Zentrale Bedeutung haben hier Unternehmensleitungen, der Betriebsrat und insbesondere die direkten Führungskräfte.²³ Vorteile und Nutzen der Maßnahmen, auch aus der Sicht der Unternehmen, sollten direkt – möglichst in persönlichen Gesprächen oder Präsentationen etc. – vermittelt werden.

Soziale Verantwortung: Der Arbeitsplatz ist ein Umfeld, in dem die soziale Verantwortung gegenüber anderen einen sehr hohen Stellenwert hat und auch gut vermittelt werden kann. Unternehmen, wo möglichst alle Personen an den Testungen/Impfungen teilnehmen sind nicht nur aus gesundheitlicher Sicht vorteilhaft (gesunde Arbeitsplätze durch drastische Reduktion der Ansteckungsgefahr) sondern auch ökonomisch sichere Arbeitsplätze (z. B. keine Bedrohung durch Schließungen, Erhalt der Arbeitsplätze).

Anreize: In den Unternehmen können gezielte Anreize für die Teilnahme an den Maßnahmen gesetzt werden (beispielsweise unternehmensspezifische Gutscheine). Die Teilnahme an einer Maßnahme sollte grundsätzlich in der Arbeitszeit (und zumindest in großen Unternehmen auch vor Ort) möglich sein.

Einbindung der Präventivkräfte: Die Präventivkräfte (Arbeitsmediziner*innen, Arbeitspsycholog*innen, Sicherheitsfachkräfte) können die Informations- und Umsetzungsmaßnahmen weiter unterstützen. Vorhandene Infrastrukturen können genutzt werden. Über externe Präventivkräfte können auch kleinere Unternehmen erreicht und unterstützt werden.

Empfehlungen für den Bereich Bildung

Bildungsinstitutionen sind zum einen Arbeitsorte (u. a. für Lehrkräfte, Pädagog*innen und Wissenschaftler*innen), für die die im vorigen Abschnitt (Arbeitswelt) genannten Aspekte ebenfalls gelten, zum anderen sind Kindergarten, Schule und Universität aber auch stark mit privaten und familiären Lebenskontexten verbunden. Insbesondere im Schulsystem ist dabei zudem zu berücksichtigen, dass dieses

²² Die hier genannten Vorschläge und Empfehlungen basieren unter anderem auf mehreren Expertengesprächen. Siehe dazu auch: Korunka, C., Juen, B., Kubicek, B., Prinz, W.H., Rakowsky, S. & Kutalek, R. (2020). COVID-19 und die Arbeitswelt: Psychosoziale Bedingungen, Entwicklungen und Effekte. Strategiepapier Future Operation, fertiggestellt im Dezember 2020.

²³ Die positive Vorbildwirkung von Führungskräften in Hinblick auf Sicherheit und Verhalten im Unternehmen ist umfassend empirisch bestätigt.

per se an vielen Stellen zentral gesteuert wird und die Umsetzung von zentralen staatlichen Maßnahmen, den Alltag der Akteur*innen nicht selten kennzeichnet. Fraglos sind im Detail auch im Bildungssystem selbst wiederum sehr spezifische Zielgruppen zu bedenken, für die Schule ließe sich aber z. B. Folgendes formulieren:

Kommunikation erfolgreich gestalten: Die Maßnahmen müssen rechtzeitig und mit Vorlaufzeit an Schulen und innerhalb dieser kommuniziert werden. Das ermöglicht Handlungssicherheit. Dabei sollte nicht nur über Infoblätter und Verordnungen kommuniziert werden, sondern direkte Kommunikationswege in Lehrendenkonferenzen, (virtuellen) Elternabenden und in Schulstunden gewählt werden. „Wozu soll man sich testen/impfen lassen?“ (als Lehrende, aber auch als Eltern und Schüler*innen) und „wie“ z. B. sollte Thema im Unterricht sein. Die direkte Ansprache und Integration ist besonders für benachteiligte Schüler*innen und deren Herkunftsfamilien von Relevanz. Hier wäre auch daran zu denken, schulische (Lern-)Unterstützungssysteme für die inklusive Kommunikation heranzuziehen. Idealerweise werden sehr bewusst einige klare und wohlbegründete Botschaften in der Sprache aller Zielgruppen formuliert, die verbunden mit der Maßnahme von allen gleichermaßen kommuniziert werden. Dabei ist zu bedenken und zu nutzen, dass Schule ein Ort ist, über den systematisch in die Familien hineinkommuniziert werden kann, Lehrkräfte und Schulleitungen können Kinder und Eltern erreichen (Kinder können Wissen und Commitment in Familien tragen, das zeigt sich mit Blick auf die offenkundigen Probleme Personen mit Migrationshintergrund gut zu erreichen als wichtiger Ansatzpunkt).

Verhalten einfach machen: Testung und Impfung sollten möglichst vor Ort in der Schule möglich sein, umgesetzt mit sorgfältiger Planung und Logistik. Das bedeutet auch ausreichend zeitlichen Vorlauf lassen, damit Räume, Material, Abläufe und Zeit vorbereitet werden können.

Sozial einbetten, Maßnahmen zur gemeinsamen Agenda machen: Führungspersonen z. B. die Schulleitungen spielen eine große Rolle als Vorbilder, ebenso wie Lehrende. Die Maßnahmen (Testen/ Impfen) sollten zum gemeinsamen Projekt gemacht werden („Wir machen mit. Unsere Schule hilft mit das Virus zu besiegen“) und als solches salient gemacht werden (Wir-Gefühl, Teil einer größeren Sache werden). Wichtig dabei bleibt aber, dass Personen sich immer auch für die andere Alternative entscheiden können.

Individuelle Anreize: Jenseits dessen, dass in einfachen Botschaften klar gemacht werden sollte, wie man individuell durch Testen/Impfen zum großen gesellschaftlichen Ganzen beiträgt (das ist vermutlich keineswegs allen Schüler*innen oder Eltern insbesondere beim Testen klar), ist es wichtig, den Schulkteur*innen klar zu machen, inwiefern Schulen dadurch mit größerer Wahrscheinlichkeit offen bleiben können. Zudem müssen im Testkontext Angebote in Aussicht gestellt werden, die greifen, wenn man positiv getestet wird (z. B. wenn Familien positiv getestet werden, eine Ansprechperson nennen und aufklären, wie man vorgeht, so dass es auch für diesen Fall ein Szenario gibt, das machbar scheint). Zudem ist hier zu ergänzen, dass insgesamt von der derzeitigen mehr oder weniger expliziten „Schulkommunikation“ im Falle einer COVID-19-Infektion abgesehen werden sollte. Diese steht allen positiven Anreizen zu einer Testteilnahme entgegen.²⁴

Zu günstiger Zeit handeln: Einmaliges Testen z. B. kurz vor den Weihnachtsferien würde aus Sicht der Schule wenig Sinn machen, sehr wohl aber vor Öffnung der Schulen und ab dann kontinuierlich. Die Sinnhaftigkeit und der Nutzen kontinuierlicher Testung ist fraglos leichter nachvollziehbar als der von isolierten Kampagnen.

²⁴ Dies gilt selbstverständlich auch für alle anderen Bereiche.

Empfehlungen für den Bereich vulnerable Gruppen²⁵

Die Perspektiven, Motivationen und Lebenswelten der Menschen in Österreich sind unterschiedlich und bestimmen mit, ob Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie eingehalten werden. Vulnerable Gruppen brauchen besondere Unterstützung in der Krise. Wesentlich ist der Dialog mit Menschen aus diesen Gruppen und der Einbezug ihrer Vertreter*innen in die Lösungssuche, sowie die Entwicklung und Umsetzung von Unterstützungsmaßnahmen. Dieser Dialog und die wesentlichen zu transportierenden Inhalte sollten möglichst auch in den Herkunftssprachen von Menschen mit Migrationshintergrund vermittelt werden. Von vielen Geflüchteten heftig kritisiert wurde während des ersten Lockdowns, dass in der Kommunikation oft nur „die Österreicherinnen und Österreicher“ direkt angesprochen wurden. Daraus resultierende Gefühle der Marginalisierung und des Sich-Ausgeschlossen-Fühlens und vermindern erheblich die Bereitschaft zur Teilnahme an Testungen/Impfungen. Dazu gehört weiterhin insbesondere die Unterstützung von Vereinen und Organisationen, die diese Gruppen begleiten, die Förderung von zivilgesellschaftlichen Engagement, sowie unterstützende und wertschätzende Kommunikation.

- Grundsätzlich besteht bei manchen der den vulnerablen Gruppen **mehr Bereitschaft**,²⁶ an Monitoringmaßnahmen teilzunehmen als an einer Impfung.
- **Vertreter*innen der vulnerablen Gruppen, Leiter*innen von Selbsthilfegruppen** oder ähnliche Schlüsselpersonen sind wichtige „Influencer“ und Multiplikator*innen. Sie beraten und betreuen andere Personen mit gleicher Lebenssituation/Einschränkung/Erkrankung und sollten klar und gut informiert sein, sind aber derzeit nicht ausreichend informiert worden. Zudem bedarf es aufgrund der zahlreichen Organisationen der verschiedenen Communities einer längeren Vorlaufzeit, um eine solide Informationsbasis seitens der „Influencer“ zu erzielen.
- **Professionelle und informelle Betreuungspersonen** sind ebenso wichtige „Influencer“.
- Die wechselnden und teilweise gegensätzlichen Informationen **verunsichern** die Menschen und führen zu Skepsis, z. B. gegenüber Monitoringmaßnahmen. Kommunikation sollte offen, unter Nennung möglicher Vor- und Nachteile einer bestimmten Strategie, geführt werden.
- **Diversität** innerhalb vulnerabler Gruppen braucht **unterschiedliche Teststrategien**.
- Die Angebote zur Testung müssen einfach zugänglich sein.
- **Anmeldung** zur Testung mittels App, online, aber auch sehr niederschwellig – über Telefon
- Testung mit Termin, daher ohne längere Wartezeit
- Niederschwelliger Zugang, z. B. wohnortnahe (Arztpraxis, Apotheke, Gesundheitszentrum, „vertrautes Wahllokal“) nicht im Freien und trotzdem ohne Gedränge

²⁵ Um konkrete Evidenz zu den Perspektiven vulnerabler Gruppen vorwiegend in Bezug zu Monitoringmaßnahmen zu erhalten, wurden qualitative, semistrukturierte Interviews durchgeführt. Erste Ergebnisse sind im folgenden Abschnitt zusammenfasst. 10 Personen wurden zwischen 23. und 26.11.2020 interviewt. Alle Personen wurden bereits während des 1. Lockdowns interviewt und haben entweder ein höheres Risiko für einen schwereren Verlauf im Falle einer SARS-Cov2 Infektion oder waren selbst an COVID-19 erkrankt und auf einer Intensivstation aufgenommen. Es handelt sich daher vorwiegend um ältere Menschen und Menschen mit chronischen Erkrankungen oder dauerhaften körperlichen Beeinträchtigungen. Aktuelle Änderungen der Ein- und Ausschlusskriterien und des Interviewleitfadens für die Studie wurden von der Ethikkommission der MedUni Wien am 19.11.2020 genehmigt.

²⁶ Generell ist beispielsweise die afghanische Community nicht negativ eingestellt, eher befürwortet sie das Monitoring, damit das Virus so wenig negative Auswirkung hat wie möglich. Wenn Monitoring der Regierung helfen sollen mit der Pandemie besser umgehen zu können, dann wird das auch befürwortet. Die hohe Teilnahmebereitschaft resultiert auch aus Erfahrungen mit hoher COVID-Mortalität im Iran, Pakistan etc. Die Geflüchteten machen das was die Regierung sagt, sie haben Angst, dass, wenn sie den Vorgaben nicht folgen, dies negative Auswirkung auf ihre Aufenthaltsberechtigung in Österreich hat (v. a. jene mit nur subsidiärem Schutz). Den Schätzungen unserer Respondent*innen gemäß wurde ein hoher Prozentsatz teilnehmen – ihrer Meinung nach ca. 70% oder mehr.

- Barrierefreier Zugang, v. a. für Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen
- Wichtig wäre, alle Informationen über die geplanten Monitoringmaßnahmen und Impfungen in möglichst viele **Herkunftssprachen bzw. Gebärdensprache und in „easy language“ zu übersetzen** und diese auch innerhalb der Community gezielt zu verbreiten – über staatliche Informationsplattformen und NGO's. Letztere haben viele Kontaktadressen an welche sie die (übersetzten) Informationen direkt über online Kommunikationsplattformen (z. B. WhatsApp, Facebook, YouTube) schicken und verbreiten können. Vor allem werden auf diesem Weg auch jene Personen erreicht, die strukturell schwach integriert sind.

Menschen mit Migrationshintergrund, mit langandauernden psychischen Erkrankungen, Demenz oder Lernschwierigkeiten, sowie deren Vertreter*innen und Betreuer*innen konnten aufgrund des kurzen Zeithorizonts dieses Papiers noch nicht interviewt werden. Basierend auf dem kürzlich fertiggestellten Strategiepapier *Vulnerable Gruppen und Lebensqualität*²⁷ relevanter österreichische Expert*innen können trotzdem bestimmte Strategien empfohlen werden:

Zielgruppenspezifische Information und Kommunikation sind entscheidend: Diese sollte die Sichtweise und Lebenswelten dieser Gruppen berücksichtigen und mögliche Anreize aus deren Perspektive thematisieren. Kulturelle Werte haben unterschiedliche Bedeutung. Beispiel: Weihnachten für Menschen mit Migrations- und/oder unterschiedlichem religiösem Hintergrund. **Klare, offene Kommunikation**, die unterschiedliche Sichtweise und **Diversität** berücksichtigt, trägt zielgruppen-spezifisch wesentlich zur Bereitschaft zur Umsetzung der Maßnahmen bei. **„Influencer“** sollten identifiziert und ebenso gut informiert sein. Maßnahmen müssen **niederschwellig und zugänglich** angeboten werden.

(4) Conclusio

Der Erfolg der Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie (Monitoring, Impfung, aber auch andere Maßnahmen) - welche die Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung verlangen - ist (a) von hohem Vertrauen der Bevölkerung in die Expert*innen und Entscheidungsträger*innen (d.h. es braucht Professionalität, Transparenz, Integrität, Gerechtigkeit), (b) von der Überzeugung, dass die Maßnahmen wirksam sein werden und (c) von einer zielgruppengerechten Kommunikation abhängig.

Um die Bevölkerung dazu zu motivieren, sich auch den Maßnahmen entsprechend zu verhalten, muss (a) das gewünschte Verhalten einfach auszuführen sein, (b) die Aufmerksamkeit muss auf die Ziele und gewünschten Verhaltensschritte gelenkt werden, (c) das gewünschte Verhalten soll als bindende soziale Norm erlebt werden und (d) es muss überlegt werden, welcher Zeitpunkt für die Umsetzung der Maßnahmen, die allen als Vorteil erscheinen sollen, günstig ist.

Die Maßnahmen und alle möglichen Ansätze der Verhaltens erleichterung im Sinne ihrer Umsetzung müssen nachvollziehbar zum Wohl und im Sinne der Ziele der Bevölkerung geplant und durchgeführt werden und höchsten ethischen Werten entsprechen.

²⁷ Vulnerable Gruppen und Lebensqualität in Bezug zur COVID-19 Pandemie: Psychosoziale Bedingungen, Entwicklungen und Effekte. Tanja Stamm, Sabine Bauer-Amin, Heinz Katschnig, Josef Kohlbacher, Claus Lamm, Hannah Metzler, Erika Mosor, Maria Six-Hohenbalken, Barbara Juen. (2020). Strategiepapier Future Operation, fertiggestellt im November 2020.