

22.05.2024

1. Stellungnahme des ExpertInnenrats „Gesundheit und Resilienz“

Gesundheit und Resilienz

Der Begriff „Resilienz“ wird in verschiedenen Wissenschaften unterschiedlich definiert. Häufig wird unter Resilienz die Widerstandsfähigkeit von Personen, Gruppen, Systemen oder Stoffen verstanden.

Bezogen auf das Gesundheitswesen wird Resilienz oft definiert als „die Fähigkeit eines Gesundheitssystems, seine Funktionsweise vor, während oder nach Veränderungen und Störungen so anzupassen, dass es die erforderliche Leistung sowohl unter erwarteten als auch unter unerwarteten Bedingungen aufrechterhalten kann“ (Hollnagel et al. 2013)¹.

Der ExpertInnenrat „Gesundheit und Resilienz“ beschäftigt sich mit verschiedenen Herausforderungen und Veränderungen sowie den notwendigen Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz des Gesundheitswesens und der Gesellschaft.

Stellungnahmen des ExpertInnenrats beleuchten jeweils relevante Teilbereiche mit hoher Relevanz für die Resilienz des Gesundheitswesens und der Gesundheit.

¹ Hollnagel, Erik & Braithwaite, Jeffrey & Wears, Robert. (2013). Resilient Health Care.

Gesundheitssicherheit: Health Security als wesentliches Element eines resilienten Gesundheitssystems

Health Security (Gesundheitssicherheit), bezeichnet Fähigkeiten, Ressourcen und Strukturen, welche Gesellschaften in die Lage versetzen, sich vor sicherheitsrelevanten Ereignissen mit negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit zu schützen bzw. deren Auswirkungen zu minimieren. Vorbereitung, Vorhaltung, klar geregelte Zuständigkeiten und trainierte Abläufe sowie eine evidenzbasierte Risikokommunikation sind Eckpfeiler einer effektiven Health Security. Hieraus leiten sich dringliche Handlungsfelder ab, die für eine verbesserte Health Security in Deutschland adressiert werden sollten.

Das Risiko für das Eintreten außergewöhnlicher und potenziell schwerwiegender Ereignisse mit negativen Auswirkungen auf die Gesundheit und die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung hat sich in den letzten Jahren deutlich erhöht. Vor diesem Hintergrund muss sich die Bundesrepublik besser auf die Beherrschung von besonderen und unter Umständen parallel auftretenden Gefährdungslagen in Folge von Umweltkatastrophen, Ausfall von kritischer Infrastruktur bis hin zu erneuten Pandemien oder Großschadenslagen durch militärische Auseinandersetzungen oder terroristische Anschläge vorbereiten.

Die Gewährleistung und Aufrechterhaltung einer bestmöglichen Gesundheitsversorgung bei außergewöhnlichen Lagen und die Minimierung der Auswirkung von akuten Gesundheitsbedrohungen für die Bevölkerung ist Aufgabe von Health Security, wobei Bevölkerungsgruppen mit vermindertem Zugang zu Gesundheitsinformationen und -leistungen sowie vulnerable Gruppen wie Kinder und Jugendliche eine besondere Rolle spielen. Dies umfasst alle Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Einzelpersonen und Bevölkerungsgruppen durch angemessene und bedarfsgerechte Informationen und Unterstützungsangebote, Prävention, Erkennung und adäquate Reaktion auf Gesundheitsbedrohungen. Health Security beinhaltet Frühwarnsysteme, Notfallvorsorge und -reaktion, die Sicherung des Zugangs zu Gesundheitsleistungen und die Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung bei außergewöhnlichen Lagen. Außerdem sind geeignete Instrumente für eine situationsgerechte, evidenzbasierte Risiko- und

Sicherheitskommunikation vorzuhalten, da Krisen durch Teilhabe, Kenntnis und Kompetenz der Bevölkerung besser überwunden werden können.

Auch wenn einige Charakteristika von außergewöhnlichen Health Security-relevanten Lagen bekannt sind, ist das Auftreten dieser Lagen in Bezug auf Lokalisation, Zeitpunkt, Intensität und geografische Reichweite nur eingeschränkt vorhersehbar. Die Wahrscheinlichkeit für derartige Ereignisse hat sich insgesamt deutlich erhöht. Daher sollten die notwendigen Maßnahmen vorbereitet, regelmäßig trainiert, evaluiert und breitflächig verfügbar gemacht werden. Die Bevölkerung ist dabei zentraler Akteur, da sie zum einen maßgeblich von den vielfältigen Auswirkungen betroffen und zum anderen aktiver Teil bei der Bewältigung ist.

Im Folgenden sind einige potenzielle Risiken und Szenarien mit hoher Health Security-Relevanz dargestellt, auf die sich das deutsche Gesundheitssystem bestmöglich vorbereiten sollte.

1. Ausbrüche, Epidemien und Pandemien

Ausbrüche von Infektionskrankheiten können aufgrund ihrer Übertragbarkeit eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellen und haben das Potential, Gesundheitssysteme rasch zu überlasten. Diverse Faktoren tragen dazu bei, dass sich das Risiko von Ausbrüchen weltweit erhöht hat.

Neben Viren mit pandemischem Potential oder anderweitig hoher Übertragbarkeit können importierte hochpathogene Erreger sowie Ausbrüche bakterieller Erreger unter bestimmten Umständen (z. B. in Kriegs- und Katastrophengebieten) oder die Verbreitung von bakteriellen Toxinen eine erhebliche Bedrohung für die öffentliche Gesundheit darstellen.

2. Natur- und Umweltkatastrophen

Extremwetterereignisse, Überschwemmungen, Waldbrände, Erdbeben und andere Naturkatastrophen haben in den vergangenen Jahren in Folge des Klimawandels und durch Eingriffe in die Umwelt deutlich zugenommen. Derartige Ereignisse können erhebliche Folgen für die öffentliche Gesundheit und für die Gesundheitsversorgung in den betroffenen Gebieten haben.

3. Militärische Konflikte

Militärische Auseinandersetzungen im Rahmen der Landes- und Bündnisverteidigung mit einer kaum absehbaren Anzahl von zivilen und militärischen Verletzten sowie kriegsbedingte Fluchtbewegungen können sich massiv auf die Gesundheitsstrukturen und die öffentliche Gesundheit auswirken. Militärische Konflikte können zudem zu erheblichen Störungen der öffentlichen und digitalen

Infrastruktur führen und damit die Gesundheitsversorgung zusätzlich akut beeinträchtigen.

4. Terrorismus

Terroristische Anschläge stellen je nach Intensität eine erhebliche Bedrohung für die Sicherheit und die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung im betroffenen Gebiet dar. Hierbei stellen Anschläge mit chemischen, biologischen, radioaktiven oder nuklearen (CBRN) Gefahrstoffen gesonderte Tatbestände mit sehr hohem direkten und indirekten Bedrohungspotential für die Bevölkerung und die öffentliche Gesundheit dar. Anschläge mit CBRN-Agenzien sind selten, bergen aber ein hohes Schadenspotential.

5. Chemische oder nukleare Unfälle

Die unbeabsichtigte Freisetzung von gefährlichen Chemikalien oder radioaktivem Material, z. B. in Folge von technischen Störungen oder Unfällen in Industrieanlagen, können regional und überregional erhebliche Gesundheitsgefahren darstellen und bei großem Ausmaß zu starker Belastung der Gesundheitsversorgung führen.

6. Beeinträchtigung der Kritischen Infrastruktur

Alle unter 1.-5. genannten Lagen können zu großflächigen und langdauernden Einschränkungen der Strom- und Wasserversorgung oder der IT- und Kommunikationsinfrastruktur des Gesundheitswesens führen, mit akuten Gefahren für die Gesundheit und die Gesundheitsversorgung.

Diese ausgewählten Beispiele zeigen, dass Health Security grundsätzlich multidisziplinäre Maßnahmen und Interventionen bereits auf Ebene der Planung und Vorbereitung erfordert. Ferner ist die Sicherstellung eines raschen Datenzugangs für Echtzeitanalysen und prädiktive Modellierungen essentiell.

Health Security beruht im Wesentlichen auf einer effektiven Koordination und Zusammenarbeit verschiedener Sektoren und Zuständigkeitsbereiche. Dies betrifft auch das Zusammenwirken von zivilen Gesundheitsstrukturen und den Sicherheitsbehörden, inklusive des Militärs, sowie das Zusammenspiel öffentlicher und privater Institutionen. Die beteiligten Akteure und Strukturen fallen oftmals in unterschiedliche Hoheitsbereiche von Bund, Ländern und Kommunen. Zwischen dem zivilen Gesundheitssektor und den Sicherheitsbehörden, insbesondere dem Militär, besteht in Deutschland eine bewusste verfassungsrechtliche, gesellschaftlich akzeptierte Trennung. Dies führt neben

getrennten Zuständigkeiten und unzureichender Kooperation zu Redundanzen und Fragmentierung von Fähigkeiten und Ressourcen. Die Sicherstellung der Health Security erfordert jedoch ein organisiertes, abgestimmtes Zusammenspiel aller Sektoren.

Angesichts von Desinformationskampagnen und Spaltungstendenzen ist zudem eine verbesserte Risikokommunikation, welche die Teilhabe, Kenntnis und Kompetenz der Bevölkerung erhöht, von zentraler Relevanz.

Aufgrund aktueller sicherheitspolitischer Entwicklungen und des Anstiegs des Risikos für akute außergewöhnliche Gesundheitsgefährdungen erscheint die Entwicklung eines integrierten Health Security-Konzeptes für die Bundesrepublik Deutschland in Form eines Nationalen Aktionsplans dringend geboten. Insgesamt sollte eine Stärkung der Gesundheitsversorgung auch aus sicherheitsstrategischer Perspektive erfolgen.

Als Bewertungsmaßstab für die Güte der Vorbereitung kann beispielhaft der in den USA eingesetzte Health Security Preparedness Index dienen, der aus sechs Domänen besteht (Überwachung der Gesundheitssicherheit, Gemeinschaftsplanung und -engagement, Informations- und Vorfallmanagement, Gesundheitsversorgung, Gegenmaßnahmenmanagement, Umwelt- und Arbeitsgesundheit).

Konkrete Handlungsfelder sieht der ExpertInnenrat in der verbesserten Koordination, Kommunikation und

Kooperation von unterschiedlichen Strukturen und Akteuren von Bund, Ländern und Kommunen aus dem zivilen und militärischen Sektor bzw. den Sicherheitsbehörden.

Der ExpertInnenrat sieht einen erheblichen Regelungsbedarf mit Zuweisung klarer Zuständigkeiten und Erarbeitung gemeinsamer Konzepte für Health Security-Szenarien. Kooperation, Koordination und Kommunikation von Akteuren und Strukturen müssen regelmäßig trainiert und mit entsprechenden Ressourcen sowie einer relevanten Vorhaltung ausgestattet werden.

Zustimmung im ExpertInnenrat: 22 von 23