

Sascha Rolf Lüder, Björn Stahlhut (Hrsg.)

KONTUREN EINER GESUNDHEITS- SICHERHEITSPOLITIK



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Konturen einer Gesundheitssicherheitspolitik

Sascha Rolf Lüder / Björn Stahlhut (Hrsg.)

KONTUREN EINER GESUNDHEITSSICHERHEITSPOLITIK



**BWV | BERLINER
WISSENSCHAFTS-VERLAG**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtes ist unzulässig und strafbar.

Hinweis: Sämtliche Angaben in diesem Fachbuch/wissenschaftlichen Werk erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung und Kontrolle ohne Gewähr. Eine Haftung der Autoren oder des Verlags aus dem Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen.

© 2018 BWV | BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin,
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de, Internet: <http://www.bwv-verlag.de>

Druck: docupoint, Magdeburg
Gedruckt auf holzfreiem, chlor- und säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.
Printed in Germany.

ISBN Print: 978-3-8305-3835-6
ISBN E-Book: 978-3-8305-4001-4

Vorwort der Herausgeber

Die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen haben sich verändert. Die Bundesregierung hat dies Mitte 2016 zum Anlass genommen, den bewaffneten Konflikt um Territorium auch für das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr auszuschließen. Damit kehrt auch die vielfach längst vergessene Debatte um die Aufrechterhaltung einer adäquaten Gesundheitsversorgung der Bürgerinnen und Bürger in einem bewaffneten Konflikt wieder mehr ins Bewusstsein.

Anders als in den früheren Zeiten des Ost-West-Gegensatzes sind die Erfordernisse der Landes- und Bündnisverteidigung aber nicht der einzige sicherheitspolitische Rahmen. Erstmals tritt die Bewältigung von großen Gesundheitslagen in Form einer Epidemie oder gar Pandemie in den Kreis der wichtigen sicherheitspolitischen Herausforderungen.

Genau in diesem Kontext treten die Begriffe Gesundheit und Sicherheit zur Gesundheitssicherheit zusammen und bilden ein globales Gesicht. Die damit verbundenen Herausforderungen sind deswegen aber keinesfalls nur auf inter- oder supranationaler Ebene zu lösen. Vielmehr ist ein föderal durchgängiges und möglichst harmonisiertes System aufzubauen oder in seinen bestehenden Kernelementen zu stärken und zu verbinden, so dass es auf die beiden wesentlichen sicherheitspolitischen Herausforderungen eine Antwort hat.

Es geht also darum, einen Plan zu entwickeln, der die Erfordernisse der Aufrechterhaltung einer adäquaten Gesundheitsversorgung der Bevölkerung im Falle einer Krise oder Katastrophe, deren Größte ein bewaffneter Konflikt wäre, mit den Entwicklungen eines friedensmäßigen Gesundheitssystems zu verknüpfen.

Dieser Gedanke trifft auf eine pluralistische Gesellschaft mit einer hohen Binnendifferenzierung. „Weniger, älter, bunter“ lautet eine Formulierung, die dem früheren Bremer Bürgermeister Henning Scherf zugeschrieben wird. Daraus ergeben sich differenzierte Versorgungsbedarfe und verschiedenartige Vulnerabilitäten. Sozialraumnahe Versorgungsansätze sind dabei vorrangig, die es den Menschen möglichst lange ermöglichen, in ihrer angestammten Häuslichkeit zu bleiben. Diese Versorgung ist aber auf das jederzeitige Funktionieren einer unterstützenden Infrastruktur angewiesen, ganz gleich, ob es sich um Personal, Material oder Informationstechnologie handelt.

Darüber hinaus wird Gesundheit in modernen Gesellschaften heute sehr weit gefasst. Gesundheit ist damit nicht nur die Abwesenheit von Krankheit, sondern hat sehr umfassend das Wohlbefinden der Menschen im Blick. Daraus ergeben sich wiederum Ansprüche an die Gesundheitsversorgung, die im Falle einer Krise oder Katastrophe unter Umständen nicht aufrecht zu erhalten sein könnten. Es braucht also auch eine Strategie, wie dies den Menschen zu vermitteln ist.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt für die heutige Gewährleistung von Gesundheitssicherheit ist der Entwicklungspfad hin zu immer mehr Koproduktion im Be-

reich der gesundheitlichen Daseinsvorsorge im Zusammenspiel von öffentlicher Hand, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft. Es darf nicht unerwähnt bleiben, dass Koproduktionen tendenziell die Vulnerabilität gegenüber externen Störungen sogar erhöhen, da ein solches Konstrukt langfristig stabile und verlässliche Rahmenbedingungen erfordert, die gerade im Falle von Krisen und Katastrophen oft aber nicht mehr vorliegen. Dies muss in der Diskussion um die Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung der Bürgerinnen und Bürger in allen denkbaren Lagen maßgeblich Berücksichtigung finden.

Dass wir die Gesundheitssicherheit nicht nur in den eigenen Händen haben, hat die Ebola-Krise und die damit verbundene Diskussion um die Reaktionsfähigkeit im nationalen und europäischen Rahmen eindrucksvoll belegt. Es ist zwar fast schon eine Plattitüde, aber dennoch von hoher Relevanz für eine umfassend verstandene Gesundheitssicherheitspolitik, dass die Mobilität von Erregern in der globalisierten Welt stetig zunimmt und die Berichterstattung über ein entsprechendes Auftreten von Krankheiten in Echtzeit auch weit außerhalb der betroffenen Regionen politischen Handlungsdruck erzeugt.

Die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit als staatlicher Kernaufgabe, das Bekenntnis zum Prinzip der vernetzten Sicherheit und die Sicherstellung einer guten Gesundheitsversorgung für Jedermann – dabei handelt es sich keineswegs nur um die Aufzählung von wichtigen Positionsbestimmungen in den Koalitionsvereinbarungen von Regierungen. Es sind vielmehr auch drei der wesentlichen Aussagen des vorgelegten Sammelbandes.

Ebenso könnte man fragen: Welche Bedeutung haben Bund, Länder und Kommunen für die Gewährleistung von Gesundheitssicherheit? Diese Frage stand z. B. im Mittelpunkt eines Vortrages von Ina Scharrenbach, der Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, beim Münsteraner Rotkreuz-Gespräch im vergangenen Jahr. Nach Ansicht der Ministerin sind die anerkannten Hilfsorganisationen und insbesondere das Rote Kreuz ein wesentlicher Partner für den gesundheitlichen Bevölkerungsschutz. Ausdrücklich stellte sie in diesem Zusammenhang klar, dass Abwehrfähigkeit und Resilienz „nur mit Ehrenamt gehen“. Ein reines Abstützen auf hauptamtliche Strukturen schlage im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz fehl.

Wenn man für einen Augenblick in Nordrhein-Westfalen bleibt, so ist festzustellen, dass der dortige Landtag mit der Verabschiedung des Rettungsgesetzes als auch des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz wichtige Akzente für einen modernen gesundheitlichen Bevölkerungsschutz mit einem starken Ehrenamt gesetzt hat. Die erfolgte Ausrichtung der Gesetzgebung auf die Bereichsausnahme für den Rettungsdienst ist ebenfalls Teil dieses Politikansatzes – Gewährleistung der inneren Sicherheit als staatlicher Kernaufgabe, Bekenntnis zum Prinzip der vernetzten Sicherheit und Sicherstellung einer guten Gesundheitsversorgung für Jedermann. Andere Länder haben sich hier ebenfalls auf den Weg gemacht.

Im Mittelpunkt der weiteren politischen Diskussion verbleibt indes die Frage nach der richtigen Gewichtung von Kompetenzen und Fähigkeiten der Kommunen einerseits und von Bund und Ländern andererseits in einem künftigen System des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes. Es geht an dieser Stelle weiterhin um nichts anderes als um die Auflösung des Spannungsfeldes zwischen der ureigenen Verantwortung der Kommunen für den Brandschutz und die technische Hilfeleistung („Gott zur Ehr, dem Nächsten zur Wehr“) und der Konturierung eines umfassenden (gesundheitlichen) Bevölkerungsschutzregimes unter Einbeziehung aller Kompetenzen und Fähigkeiten zur Gefahrenabwehr. Die Auflösung dieses Spannungsfeldes wird weiter Gegenstand der Gesetzgebung sowohl des Bundes wie auch der Länder sein müssen. Den Ländern kommt dabei auch über den Bundesrat eine wichtige Initiativfunktion zu, die diese aktiv nutzen sollten.

Die Bereichsausnahme für den Rettungsdienst, die in einem langen und von Widerständen geprägten Verfahren erreicht werden konnte, hat dem Bund und den Ländern die Möglichkeit eröffnet, den Kommunen wie den anerkannten Hilfsorganisationen ein Stück Unabhängigkeit zurückzugeben, die diese benötigen, um ihren Pflichten in der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr im Alltag, in der Katastrophe und auch im bewaffneten Konflikt zu erfüllen. Insoweit klar muss aber auch sein: Die Bereichsausnahme hat diese Tür nur geöffnet. Durchgehen müssen die Verantwortlichen jetzt selbst.

Herdecke/Teltow, im August 2018

Sascha Rolf Lüder/Björn Stahlhut

Inhaltsverzeichnis

Olaf Theiler

Werkzeugkasten der Zukunft – Strategische Vorausschau
als Instrument zur Politikberatung und -gestaltung 11

Gesundheit

Gesa Lücking/Christophe Bayer/Johannes Blasius

Was ist eigentlich Gesundheitssicherheit? 16

Katja Leikert/Maik Beermann

Zwölf Punkte für ein digitalisiertes Gesundheitswesen 26

Ursula Lehr

Gesund und beweglich im Alter – Ein Beitrag zur Herausforderung
des Gesundheitswesens 35

Michael Schierack/Björn Stahlhut

Gesundheit 2030 – Ein ganzheitlicher Politikansatz für Brandenburg 46

Sanitätsdienst

Daniela Braun

Health Security – Abwarten ist keine Option 60

*Ralf Hoffmann/Johannes Backus/Bruno Most/Stefan Dörr/
Andreas Schandelmaier*

Der Sanitätsdienst der Bundeswehr – Militärische Gesundheitsversorgung
in zivilem Kontext 68

Christine Scholl/Almut Freisen/Steffen Schimanski

Die Konzeption Zivile Verteidigung und die Prüffragen
für den medizinischen Bereich 77

Christoph Brodesser

Ehrenamt in der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr
und im Gesundheitswesen 86

Matthias Helm/Thomas Wurmb/Florent Josse/Björn Hossfeld

Terroristische Lagen im Rettungsdienst – Aus Erfahrung lernen 97

Meike Buchholz/Joachim Gardemann

Schwester und Schwesternhelferinnen –
Pflege in Krisen und Katastrophen 115

Herausforderungen

Björn Stahlhut

Bedrohungs einschätzung des Weißbuches 2016 –
Wie passen Gesundheit und Sicherheit zusammen? 127

Thomas Zeiler/Robert Deitenbeck

„Nationale Blutreserve“? 139

Sascha Rolf Lüder

Wie trennscharf sind Verteidigungsfall und Bündnisfall –
Reichen die Gesamtverteidigungsrichtlinien und das DRK-Gesetz? 148

Cornelia Adlhoch

Pandemie/Epidemie – Krankheit grenzenlos? 156

Jan Matthias Stielike

Gesundheitliche Daseinsvorsorge als Koproduktion –
Sicherstellung der Gesundheitsversorgung im Zusammenspiel
von öffentlicher Hand, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft 168

Harald Weber

Neue Wege in der Organisationsforschung – organisationale Resilienz 178

Autoren 192

WERKZEUGKASTEN DER ZUKUNFT – STRATEGISCHE VORAUSSCHAU ALS INSTRUMENT ZUR POLITIKBERATUNG UND -GESTALTUNG

Olaf Theiler

„Amtsantritt des neuen EU-Kommissars für Verteidigungsfragen

Pressemeldung der EU, Brüssel, 03.06.2012

Der neue EU-Verteidigungskommissar, Mathis DeJong, ist heute Morgen vom Chef des Verteidigungsrates der Europäischen Streitkräfte, General Henri Richard, mit militärischen Ehren empfangen worden. Gemeinsam mit seinem Amtsvorgänger Alejandro Fernandez schritt der auf dem Sondergipfel im Mai auf Vorschlag des Europäischen Rates vom Parlament gewählte Niederländer DeJong die Ehrenformation im Innenhof des Hauptsitzes des Europäischen Verteidigungsamtes in Tervuren (Belgien) ab.

Auf den neuen Ressortchef warten herausfordernde Aufgaben. Noch immer verfügen die aus den sieben EU-Kernstaaten hervorgegangenen europäischen Landstreitkräfte allein bei gepanzerten Gefechtsfahrzeugen über fünf unterschiedliche, national konzipierte und dezentral beschaffte Systeme, die nur begrenzt kompatible HMIs (Human-Machine-Interfaces) sowie WAV-C2-Systeme (Warfighting Air Vehicles – Command & Control-Systems) aufweisen. Nach der Beinahe-Niederlage der Dritten EU-Maritime Combat Group gegen die hochgerüstete Flotte der Koxinga-Piraten vor zwei Jahren in der Celebes-See gilt auch die Umrüstung der europäischen Marinestreitkräfte auf die neuen überwie unter Wasser einsatzfähigen UMMS Kampfeinheiten (Unmanned Multi-dimensional Maritime Systems) als eine der größten Herausforderungen der noch vergleichsweise jungen europäischen Militärmacht.

Die schwierige Haushaltslage nach den jüngsten durch die Föderalen Sozialisten erzwungenen Sparbeschlüsse des Europäischen Parlamentes wird es dem neuen Verteidigungskommissar nicht einfacher machen, diese und andere Herausforderungen zu meistern. Dazu gehört u. a. auch die aktuell desolate Nachwuchslage bei den hoch spezialisierten Cyborg- und HMI-Controlern. Dennoch verknüpft sich mit seinem Amtsantritt die Hoffnung, die von zahlreichen Skandalen erschütterte Amtszeit seines Vorgängers endlich hinter sich lassen zu können. Denn ohne ihre bisher gewohnte militärische Stärke wird es auch für die europäische Diplomatie schwieriger, ihre jüngsten Vermittlungserfolge zwischen den rivalisierenden Regionalmächten Ostasiens dauerhaft absichern zu können“.

Was hat diese Science Fiction-hafte und rein fiktive EU-Pressemitteilung mit Politikberatung oder Strategieentwicklung zu tun? Nun, sie ist ein mögliches Zukunftsszenario und daher ein plastisches Beispiel für die kreative Kraft, mit der das in Deutschland noch recht junge Instrument der „Strategischen Vorausschau“ neue Wege in der Politikberatung gehen kann. Doch bevor auf diese „neuen Wege“ eingegangen werden kann, sollte erst einmal das Instrument selbst etwas näher vorgestellt werden.

I. „Strategischen Vorausschau“ als Konzept und Methode in der Politikberatung

Strategische Vorausschau ist in erster Linie ein Prozess zur systematischen und langfristigen Beschäftigung mit möglichen zukünftigen Entwicklungen. Zentrales Instrument dieses Prozesses sind an wissenschaftlichen Standards ausgerichtete Methoden der Zukunftsanalyse – vor allem Trend- und Szenarioanalysen. Auf dieser Basis sollen „fundierte Grundlagen für langfristige politische Entscheidungen“ gelegt werden,¹ die erst eine wirklich zukunftsfähige und vorausschauende Politik möglich machen. Im Gegensatz zur reinen Zukunftsforschung² ist die Strategische Vorausschau strikt handlungsorientiert, d. h. unmittelbar an den konkreten Entscheidungsbedürfnissen der Politik ausgerichtet. Häufig geht es dabei auch um das „Unwissenheitsmanagement“ – also den Umgang mit den seit dem Rumsfeld-Zitat von 2002 berühmt-berüchtigten „known unknowns“ und „unknown unknowns“.³ Für ersteres bietet Strategische Vorausschau einen Ansatz zur Erarbeitung bisher nicht berücksichtigter Perspektiven im Sinne einer strategischen Vorbereitung auf die Frage „Was wäre, wenn?“. Bei letzterem geht es aber auch um den Umgang mit dem Fehlen von eindeutigen und validen Antworten auf strategische Fragen, deren Formulierung an sich schon ein wichtiges Ergebnis der Strategischen Vorausschau sein kann. Dies erklärt vielleicht auch die aktuell große Nachfrage nach diesem oder ähnlichen Instrumenten zur Bekämpfung sog. strategischer Überraschungen in unterschiedlichsten politischen Bereichen, die mehr als je zuvor seit dem Ende des Kalten Krieges mit dem Phänomen der Dynamität⁴ zu kämpfen haben.

1 Government Foresight in Deutschland: Ansätze, Herausforderungen und Chancen. Stiftung Neue Verantwortung, Impulse 7/13 vom April 2013, S. 1.

2 Zukunftsforschung wird nach Rolf Kraibich allgemein definiert als „(...) die wissenschaftliche Befassung mit wahrscheinlichen, möglichen und wünschbaren Zukunftsentwicklungen (Zukünften) und Gestaltungsoptionen sowie deren Voraussetzungen in Vergangenheit und Gegenwart“.

3 “(...) as we know, there are known knowns; there are things that we know that we know. We also know there are known unknowns; that is to say we know there are some things we do not know. But there are also unknown unknowns, the ones we don't know we don't know”, United States Secretary of Defense Donald Rumsfeld Pentagon News Briefing, February 2002.

4 Die von Michael Kastner vom Institut für Arbeitspsychologie und Arbeitsmedizin eingeführte Kombination der Begriffe Dynamität und Komplexität. Gemeint ist eine zu beobachtende Steige-

Strategische Vorausschau nähert sich diesen politischen Ungewissheiten mit Hilfe von „gedanklichem Probehandeln“ hinsichtlich dreier Kernfragen: „Was kann passieren?“, „Wo wollen wir hin?“ und natürlich „Was können wir bzw. wie können wir es tun?“. In dieser ausdrücklichen Abkehr von Prognosen oder Vorhersagen (engl. Forecast) unterscheidet sich der Ansatz sowohl von älteren Konzepten der Zukunftsforschung als auch von klassischen Methoden der Politikberatung. Stattdessen wird hier auf Basis der vom Auftraggeber mit einzubringender Fachexpertise ein methodisch fundierter Prozess angeboten, sich auf zukünftige Entwicklungen mit ihren Chancen und Herausforderungen gedanklich vorzubereiten (engl. Foresight).

Neben möglichen Trendentwicklungen und ihren Folgen geht es vor allem darum, sog. Trendbrüche einzubeziehen und daraus einen umfassenden Zukunftsraum zu entwickeln. Dieser wird zum anderen durch klassische Szenarioanalysen methodisch erschlossen, aus denen alternative, multiple Vorstellungen von Zukunft entstehen. Narrative mit durchaus plastischen und zuspitzenden Formulierungen (siehe die fiktive EU-Pressmeldung) sollen die Ergebnisse dem Leser möglichst greifbar machen. Von den so entstehenden Zukunftsbildern ausgehend kann dann der Blick zurück aufs Morgen gelenkt werden, um aus den erkennbaren Entwicklungspfaden (Backtracking) oder identifizierbaren Indikatoren (Monitoring) politische Optionen und Gelegenheiten für strategisches Handeln ableiten zu können.

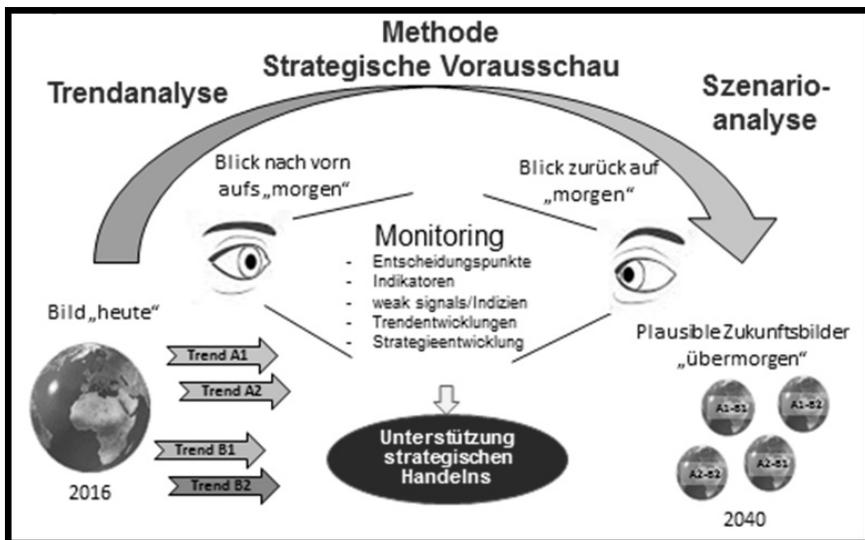


Abbildung: Schematische Darstellung der Methode „Strategische Vorausschau“

zung der Anzahl, Vielfalt und Vernetzung von Entwicklungen sowie deren Geschwindigkeit der Zustandsveränderung, die das menschliche intellektuelle Potential tendenziell zu überfordern drohe.

II. „Strategische Vorausschau“ in der Praxis: Herausforderungen und Perspektiven

Damit die mit diesen neuen Instrumenten verknüpften Erwartungshaltungen nicht enttäuscht werden, muss man sich neben den Stärken des Ansatzes auch seine Grenzen bewusst machen. Aus den praktischen Erfahrungen des Referates Zukunftsanalyse im Planungsamt der Bundeswehr kann man in dieser Beziehung eine Reihe von zentralen Schlussfolgerungen ziehen:

- Im Vergleich zu anderen Arten der Politikberatung bietet Strategische Vorausschau nicht von vornherein fertige Ergebnisse an, sondern liefert vielmehr eine wissenschaftlich fundierte Methode, um die benötigten Ergebnisse auf Basis des Fachwissens in den jeweiligen Ministerien (oder bei den dazu eingebundenen Experten aus Wissenschaft und Praxis) gemeinsam zu erarbeiten. Von entscheidender Bedeutung für die Qualität der Ergebnisse ist hier immer wieder die Präzision in der Vorbereitung, Angefangen von der Fragestellung über die Methodenauswahl bis hin zum Teilnehmermanagement.
- Kreativität ist eine Grundvoraussetzung für die Anwendung der Methoden der Zukunftsanalyse, sei es unmittelbar oder als „Hilfsmittel“ der Politikberatung im Sinne der Strategischen Vorausschau. Die Leistungsfähigkeit eines Projektes ist letztendlich abhängig von einer guten Teilnehmersauswahl einerseits und dem gezielten Schaffen und Verteidigen von Freiräumen für „out-of-the-box“-Denken andererseits, und damit auch von der eigentlichen Moderationsleistung des Organisationsteams.
- Eine weitere, nicht zu unterschätzende Herausforderung ist es, mit oder auch trotz dieser Kreativität ausreichend Akzeptanz in administrativen oder politischen Leitungsebenen zu finden. D. h. es gilt so früh wie möglich Leitungsebenen mit in den Prozess einzubinden – und sei es nur auf der Informationsebene – und deren durchgängigen Rückhalt für die Arbeit sicherzustellen.
- Für die erfolgreiche Umsetzung der Strategischen Vorausschau ist darüber hinaus auch das wissenschaftlich-interdisziplinäre Arbeiten schon in der Planungsphase eines Projektes zentral. Erst aus der Kombination verschiedener akademischer oder praxisorientierter Hintergründe und Erfahrungen der Teilnehmer kann ein schlüssiges Bild möglicher Zukünfte entstehen.

Darüber hinaus darf man nicht vergessen, dass die Strategische Vorausschau selbst im besten und erfolgreichsten Falle keinen Ersatz für strategisches Handeln liefert, sondern nur eines von vielen Hilfsmitteln für die Entscheidungsfindung auf dem Weg dahin darstellt. Neben dem prinzipiellen Aufruf zur Bescheidenheit sowohl in Bezug auf die eigene Erkenntnisfähigkeit als auch auf die Wirkungsmacht wissenschaftlicher Arbeit bedeutet das für die Praxis der Politikberatung, dass die eigentliche Arbeit mit dem Erstellen einer Studie oder eines Projektberichtes noch nicht getan ist. Vielmehr gehört die Kommunikation der Ergebnisse entscheidend mit zum

Prozess. Dabei ist es ein wichtiger Vorteil der Strategischen Vorausschau, schon auf dem Weg der Projektumsetzung viele Entscheidungsträger (zumindest auf der Arbeits- und mittleren Managementebene) mit einzubinden. Deren Engagement kann und sollte dazu beitragen die Erkenntnis zu verankern, dass es sich lohnt die Ergebnisse bei der Entscheidungsfindung mit einzubeziehen – möglichst schon vor einer strategischen Entscheidung und nicht erst zu ihrer nachträglichen Begründung.

III. Zukunftsrobustheit als Entscheidungskriterium

Alles in allem stellt Strategische Vorausschau keine Konkurrenz zu den klassischen Ansätzen der Politikberatung dar. Stattdessen sollte man das Konzept als Ergänzung betrachten, ein zusätzliches Hilfsmittel, dessen besondere Stärken beim Umgang mit den gerade aktuell so drängenden „unknown unknowns“ in der Außen- und Sicherheitspolitik liegen. Zukunftsbilder und das Denken in alternativen Zukünften, etwa in Form von Szenarien oder Simulationsmodellen können für politische Entscheidungen sehr wichtig sein. Strategische Vorausschau kann der Politik helfen,

„(...) die heute anstehenden Entscheidungen auf eine rationalere Basis zu stellen und dargestellt abzusichern, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt nicht zu bereuen sein werden“⁵.

Auf diese Art kann Strategische Vorausschau, richtig und systematisch betrieben, einen wertvollen Beitrag zur Entscheidungsfindung leisten, kann Wegweiserin und Weichenstellerin zugleich sein. Idealerweise liefert sie wertvolle Anhalte für mögliche Zukunftsentwicklungen, identifiziert die wichtigsten Indizien für das rechtzeitige Erkennen der Entscheidungspunkte auf dem Weg zu diesen Entwicklungen, und bietet konkrete Handlungsoptionen, um schon vorab so robust wie möglich auf die unterschiedlichen Zukunftsentwicklungen vorbereitet zu sein. Die Fähigkeit, sich im jetzt so flexibel aufzustellen, dass man für mehrere mögliche Zukunftsoptionen vorbereitet ist, nennt man „Zukunftsrobustheit“. Sie ist eines der zentralen Ziele der Strategischen Vorausschau.

Albert Einstein soll gesagt haben: *„Mehr als die Vergangenheit interessiert mich die Zukunft, denn in ihr gedenke ich zu leben“*. Die Strategische Vorausschau will den Entscheidungsträgern dabei helfen, diese aktiv selbst zu gestalten. Sie kann Zukunftspotentiale sichtbar machen und Zukunftsorientierung leisten, *„(...) ohne deswegen gleich in Prognosewahn oder modischen Skeptizismus zu verfallen“⁶*. Eine so flexibel aufgestellte und dennoch verlässliche, langfristige orientierte Politik verdient dann wahrlich die Bezeichnung „Zukunftsrobust“.

5 Alfred Voß (1983): Systematische Zukunftsanalyse als Entscheidungshilfe. <https://elib.uni-stuttgart.de/bitstream/11682/8144/1/vos77.pdf> (Zugriff: 23. Oktober 2017).

6 Horst W. Opaschowski: Mode, Hype, Megatrend? Vom Nutzen wissenschaftlicher Zukunftsforschung. In: APuZg, Nr. 31-31/2015, Juli 2015, S. 40–45 (45).

WAS IST EIGENTLICH GESUNDHEITSSICHERHEIT?

Gesa Lücking / Christophe Bayer / Johannes Blasius

Gesundheitssicherheit hat viele Gesichter. Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 mit der Versendung der Anthraxbriefe, dem Auftreten von SARS (2002), der A(H1N1)-Pandemie im Jahre 2009, EHEC und Fukushima (2011) bis hin zu den Krisensituationen der letzten Jahre wie Ebola (2014), Zika und Cyberangriffen auf Krankenhäuser (2016) geraten Gesundheitskrisen immer mehr ins Blickfeld der Weltöffentlichkeit. Hinzu kommt, dass sich die allgemeine Sicherheitslage in den vergangenen Jahren insbesondere durch die Konflikte in der Ukraine und Syrien sowie die atomaren Bedrohungsszenarien aus Nordkorea dramatisch verschlechtert hat. In vielen Teilen der Welt führen humanitäre Krisen zum Zusammenbruch der Gesundheitsversorgung und dem Auftreten von Flüchtlingsströmen. Das Fehlen von Gesundheitssicherheit kann sich – so stellt es die Weltgesundheitsorganisation (WHO) fest – auf die wirtschaftliche und politische Stabilität, den Handel, Tourismus und den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen auswirken.

Doch was ist Gesundheitssicherheit genau? Leider fällt die Antwort hierzu nicht leicht. Denn es gibt weder international noch in Deutschland eine allgemein anerkannte Definition des Begriffes. Gleichwohl befindet sich der Begriff schon im Wörterbuch der Gebrüder Grimm:

„gesundheitssicherheit, f.: die sanitätspolizey hat nicht allein alle jene gegenstände zu berichten, zu befehlen, zu verbieten und in vollzug zu setzen, die für alle stände zur öffentlichen gesundheitssicherheit gleich gedeihlich und nothwendig sind. Schütz 35“¹.

Dieser Begriffsbestimmung und vielen anderen im jeweiligen Kontext angewendeten Definitionsversuchen ist gemein, dass es um den Schutz vor akuten Gesundheitsgefahren für die Allgemeinheit geht – sei es regional, national, europäisch oder global. Individualmedizin soll aus diesem Grunde hier nicht unter den Begriff „Gesundheitssicherheit“ fallen. Zudem deutet die Definition darauf hin, dass zumindest historisch gesehen die Seuchenbekämpfung in Deutschland das größte Anliegen im Bereich der Gesundheitssicherheit war. Auch international fielen zunächst nur biologische Gefahren unter die Internationalen Gesundheitsvorschriften der WHO sowie unter das europäische Netz für die epidemiologische Überwachung und die

1 Deutsches Wörterbuch von Jacob und Wilhelm Grimm. 16 Bde. In 32 Teilbänden. Leipzig 1854–1961. Quellenverzeichnis Leipzig 1072 – Online-Version vom 7. Dezember 2017.

Kontrolle übertragbarer Krankheiten.² Inzwischen gehören zu diesen akuten Gesundheitsgefahren nicht mehr nur biologische, sondern auch chemische und meist auch radio-nukleare Gefahrenlagen (CBRN-Gefahren). Teils werden zusätzlich gesundheitliche Gefahrenlagen, die durch den Klimawandel, konventionelle Angriffe, Unfälle oder Naturkatastrophen verursacht wurden und zu einem Massenansturm von Verletzten führen, einbezogen. Dies alles unabhängig davon, ob die gesundheitliche Gefahr natürlich auftritt bzw. fahrlässig oder vorsätzlich herbeigeführt wurde.

Neben den vielen Gesichtern des möglichen Schadensszenarios umfasst Gesundheitssicherheit verschiedenste Maßnahmen. Die WHO definiert globale öffentliche Gesundheitssicherheit (global public health security) als Aktivitäten, die die Anfälligkeit der Gesellschaft gegenüber Ereignissen senken, welche die Bevölkerungsgesundheit in einer geographischen Region und über internationale Grenzen hinaus bedrohen. Dies umfasst sowohl die Vorbeugung als auch die Reaktion auf diese Ereignisse.³ Gesundheitssicherheit bedeutet also, dass durch adäquate Bereitschaftsplanung, deren Evaluierung, Training und Übungen vorgesorgt wird, die Gesundheitsgefahr erkannt, ihr Risiko bewertet und im Rahmen des Krisenmanagement bekämpft sowie vor ihr gewarnt wird (Risiko- bzw. Krisenkommunikation). Gesundheitssicherheit im aller weitesten Sinne setzt dort an, wo die strukturelle Basis und Ausstattung in Gesundheitssystemen fehlen, auf die die eigentliche Bereitschafts- und Reaktionsplanung aufbauen kann: mit dem Aufbau von Kapazitäten im Gesundheitswesen allgemein.

In Deutschland wird meist vom „gesundheitlichen Bevölkerungsschutz“ statt von Gesundheitssicherheit gesprochen. Darunter fällt die Gesamtheit der Maßnahmen zum Gesundheitsschutz zur Vermeidung, Begrenzung und Bewältigung von unmittelbaren und erheblichen Gefahrenlagen im Katastrophenschutz und Zivilschutz, d. h. im Spannungs- und Verteidigungsfall. Hierzu zählen auch CBRN-Lagen. Neu ist, dass auch der Ausfall von Einrichtungen des Gesundheitswesens – etwa durch hybride Bedrohungen wie beispielsweise Cyberangriffe – als Kritische Infrastrukturen mitgedacht wird.

Auch wenn diese Definition klar und einfach erscheint und die Vorsorge und das Krisenmanagement in Deutschland auf ein – zumindest außerhalb des Krisenfalles – funktionierendes Gesundheitssystem bauen kann, hat auch hier die Gesundheitssicherheit viele Gesichter. Sie knüpft an die Akteure an, Behörden und Organisationen, hinter denen die menschlichen Gesichter stehen: vor allem Innen-, Gesundheits-, aber auch Lebensmittel- und Umweltbehörden von Bund, Ländern und Kommunen. Hinzu kommen z. B. Berufsverbände, Kammern, Hilfsorganisati-

2 Der Anwendungsbereich sowohl der Internationalen Gesundheitsvorschriften (2005) der WHO als auch des Beschlusses Nr. 1082/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zu schweren grenzüberschreitenden Gefahren und zur Aufhebung der Entscheidung 2119/98/EG wurde jeweils erst 2005 bzw. 2013 von biologischen auf andere Gefahrenlagen, wie z. B. chemische Gefahrenlagen, erweitert.

3 World Health Organization (2007): The World Health Report 2007: A Safer Future: Global Public Health Security in the 21st Century. WHO, Genf.

onen, Krankenkassen, Ausbildungseinrichtungen, wissenschaftliche Institutionen, Labore, Rettungsdienste, Krankenhäuser, die niedergelassene Ärzteschaft, Pflegeeinrichtungen und Pflegedienste, Einrichtungen der psychosozialen Notfallversorgung, Hersteller bzw. Betreiber von Sanitätsmaterialien (Arzneimittel und Medizinprodukte), Apotheken und im Rahmen der Selbsthilfe und Ersten Hilfe die Bevölkerung selbst.

Um das eigentliche Ziel, den größtmöglichen Gesundheitsschutz bei Krisensituationen und damit die Gesundheitssicherheit, zu erreichen, muss es effiziente, belastbare, interministerielle und sektorübergreifende Koordinierungsmechanismen geben.

Der Bund ist für gesundheitlichen Zivilschutz zuständig, d. h. den Schutz der Bevölkerung im Spannungs- und Verteidigungsfall. Nach dem Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) planen die nach Landesrecht zuständigen Behörden ergänzende Maßnahmen zur gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung im Zivilschutzfall. Der Bund ergänzt ihre Maßnahmen im Hinblick auf die besonderen Anforderungen im Zivilschutzfall etwa durch zusätzliche Sanitätsmaterialbevorratung. Die Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) aus dem Jahr 2016 – auch ein Ergebnis der verschlechterten Sicherheitslage und gestiegener Anforderungen seitens der NATO – ist das konzeptionelle Basisdokument für die ressortabgestimmte Aufgabenerfüllung im Bereich der Zivilen Verteidigung und zivilen Notfallvorsorge des Bundes. Allerdings muss die Zusammenarbeit zukünftig noch in Form von neuen oder überarbeiteten Rahmenkonzepten konkretisiert werden. Problematisch ist ferner, dass es keine Berichtspflichten oder permanente interministerielle sektorübergreifende Bund-Länder-Abstimmungsgremien gibt, die sicherstellen, dass die Vorsorgemaßnahmen von Bund und Ländern nicht lückenhaft sind oder sich doppeln und sich im Ergebnis wirklich ergänzen und ineinandergreifen.

In allen anderen Konstellationen sind die Länder im Rahmen des Katastrophenschutzes zuständig. Der Bund steht den Ländern dann in beratender und unterstützender Funktion zur Verfügung und kann auf Ersuchen Hilfe leisten.

Insbesondere das Bundesministerium des Innern bietet durch sein Bundesamt für Bevölkerungsschutz- und Katastrophenhilfe an, Engpassressourcen durch das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern zu koordinieren, an Schulungen in der Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz teilzunehmen oder bei Übungen, z. B. der zweijährig stattfindenden Übungsserie LÜKEX⁴, mitzuwirken. Diese länderübergreifende Krisenmanagementübung (Exercise) ist eine seit 2004 regelmäßig auf der Basis unterschiedlicher Szenarien (z. B. Pandemie) stattfindende strategische Stabsrahmenübung im Bereich des nationalen Krisenmanagements für die Krisen- bzw. Verwaltungsstäbe auf Bundes- und Landesebene.

4 Siehe BBK-Glossar, Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes, Praxis im Bevölkerungsschutz – Band 8, S. 19.