



Eine Public-Health-Strategie für Deutschland

Eckpunkte des Zukunftsforums Public Health

Gesundheit betrifft alle Bereiche der Gesellschaft

Die COVID-19-Pandemie stellt unsere Gesellschaft auf die Probe. Binnen kürzester Zeit mussten zahlreiche Herausforderungen adressiert werden, wie die Kontaktnachverfolgung durch die Gesundheitsämter, die Beschaffung von medizinischen Produkten, die intensivmedizinische und pflegerische Versorgung der Erkrankten und vieles mehr. Alle gesellschaftlichen Bereiche, wie Wirtschaft, Bildung, Kultur und das private Leben sind durch die gesundheitliche Bedrohung und die Maßnahmen zur Eindämmung massiv beeinträchtigt. Besonders stark betroffen sind dabei Kinder, alte Menschen, vulnerable Gruppen, Menschen in sozial bzw. wirtschaftlich prekären Situationen und Menschen mit gesundheitlichen Vorbelastungen. Dies unterstreicht die Erkenntnis, dass (1) Gesundheit mit allen Lebensbereichen interagiert, (2) soziale und gesellschaftliche Unterschiede von herausragender Bedeutung für Gesundheit und Krankheit sind und (3) alle Lebensbereiche von der Funktionsfähigkeit des Public-Health-Systems abhängig sind.

Deutschland hat ein gut etabliertes Versorgungssystem – ein Public-Health-System fehlt dagegen

Die Versorgung von erkrankten Personen hat mit Blick auf die intensivmedizinischen Kapazitäten relativ gut funktioniert. Bei den ebenso wichtigen bevölkerungsbezogenen Maßnahmen hat die Pandemie offengelegt, dass es an Planung, Abstimmung, Ressourcen, zielgruppenorientierter Kommunikation und Vorbereitung fehlt. So mussten beispielsweise die Verantwortlichkeiten für Testungen in jeder Stadt und in jedem Landkreis erst mühsam ausgehandelt werden. Ein einheitliches, effizientes, digitales Meldesystem zum Monitoring von Infektionen, Tests oder Impfungen ist in Deutschland nicht vorhanden. Die Zusammenarbeit zwischen den föderalen Ebenen gestaltet sich schwierig. Der öffentliche Gesundheitsdienst ist personell nicht ausreichend ausgestattet. Etablierte Verbindungen zwischen dem öffentlichen Gesundheitsdienst und der Wissenschaft gibt es nur selten, sodass beispielsweise auf lokaler Ebene epidemiologische Fragen zur Ausbreitung und Übertragung des Virus oder zur Situation von vulnerablen Gruppen kaum geklärt werden können.

Ein systematischer Ansatz zur Sicherung und Förderung der Gesundheit auf Bevölkerungsebene ist dringend notwendig. Dieser Befund gilt nicht nur für den gesundheitlichen Ausnahmezustand einer Pandemie, auch wenn diese es auf erschreckende Weise sichtbar macht.

Entwicklung eines an internationalen Standards orientierten Public-Health-Systems

Public Health ist, in Anlehnung an international verbreitete Definitionen, die Wissenschaft und Praxis zur Verhinderung von Krankheit, Verlängerung des Lebens und zur Förderung von physischer, psychischer und sozialer Gesundheit unter Berücksichtigung einer gerechten Verteilung und einer effizienten Nutzung vorhandener Ressourcen durch die organisierten Anstrengungen einer Gesellschaft. Kurz gesagt, Public Health ist die öffentliche Sorge um die Gesundheit aller.

Nahezu jede politische Entscheidung wirkt sich – positiv oder negativ – auf die Gesundheit und den Schutz von Mensch, Tier und Umwelt aus. Die Auswirkungen politischer Entscheidungen auf die nationale und globale Gesundheit sowie die Umwelt müssen deshalb ressortübergreifend erfasst und berücksichtigt werden („Health-in-all-Policies-Ansatz“). Deutschland hat sich den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen verpflichtet. Hierzu gehört auch das Ziel „Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern“. Dieses Ziel war handlungsleitend für die Strategie der Bundesregierung zur globalen Gesundheit. Bislang gibt es jedoch keine Strategie, wie dieses und alle weiteren gesundheitsrelevanten Ziele in Deutschland nachhaltig und sektorenübergreifend umgesetzt werden sollen. Deutschland braucht jetzt eine Public-Health-Strategie, um die gesundheitlichen Folgen der Pandemie abzufangen und die Resilienz für zukünftige Pandemien zu verbessern. Ein handlungsfähiges Public-Health-System fördert das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen und ist grundlegende Voraussetzung für die Verwirklichung des übergeordneten Ziels: ein Leben in bestmöglicher Gesundheit für alle Menschen zu ermöglichen.

Umsetzung der „Essential Public Health Operations“ der Weltgesundheitsorganisation für Deutschland

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat zehn „Essential Public Health Operations“ (EPHO) als Eckpunkte definiert, die den WHO-Mitgliedsstaaten beim Auf- und Ausbau ihrer Public-Health-Systeme Orientierung bieten sollen.

Aufbauend auf diesen EPHOs hat das Zukunftsforum Public Health in einem dreijährigen Prozess unter breiter Beteiligung vieler Akteure der Öffentlichen Gesundheit aus Wissenschaft und Praxis ein Dokument entwickelt, das umfassende Handlungsoptionen für den Ausbau des deutschen Public-Health-Systems aufzeigt. Das Dokument enthält für alle zehn EPHOs jeweils eine Beschreibung der Ausgangslage und der Herausforderungen, eine Vorstellung der wichtigsten Akteure des Feldes, eine Definition der handlungsleitenden Ziele sowie konkrete Vorschläge, wie diese Ziele erreicht werden können. Die folgenden Seiten geben einen Überblick über die Analysen und Empfehlungen des Zukunftsforums Public Health entlang der zehn EPHOs. Die Langfassung ist unter www.zukunftsforum-public-health.de/public-health-strategie verfügbar.

Eckpunkte für eine Public-Health-Strategie

Governance: Leitung, Führung und Verantwortung für Gesundheitsfragen sicherstellen

Um mehr Gesundheit für alle zu erreichen und gesundheitliche Chancengleichheit zu verbessern, bedarf es einer bundesweiten Public-Health-Strategie, die auf dem *Health-in-All-Policies*-Ansatz basiert und besonders die sozialen Determinanten der Gesundheit adressiert. Der *Health-in-All-Policies*-Ansatz verfolgt das Ziel, Gesundheit als Querschnittsthema in allen Politikfeldern zu verankern. Hierfür ist ein politikebenen- und ressortübergreifendes Planen und Handeln (z. B. durch eine Bund-Länder-Kommission) und die Einbeziehung aller relevanten gesellschaftlichen Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft notwendig.

Nachhaltige Organisationsstrukturen und Finanzierung gewährleisten

Für die Umsetzung wirksamer und nachhaltiger Public-Health-Aktivitäten müssen in den Institutionen mit Zuständigkeit für Public Health (im engeren Sinn z. B. Gesundheitsämter, Landes- und Bundesbehörden, Landesvereinigungen für Gesundheit; im weiteren Sinn z. B. Bildungssystem, Stadtplanung) Kompetenzen und Kapazitäten entwickelt werden. Neben einer ausreichenden und nachhaltigen Finanzierung erfordert dies den Auf- und Ausbau von Aus-, Fort- und Weiterbildungsstrukturen, die Schaffung und Institutionalisierung koordinierender Strukturen insbesondere auf lokaler und überregionaler Ebene sowie die Schaffung einer leistungsfähigen Infrastruktur für Forschung und Entwicklung durch den Aufbau von Schools of Public Health nach angloamerikanischem Vorbild.

Surveillance: Solide Datengrundlagen schaffen und nutzen

Für die Identifizierung von Problemlagen und die Planung, Implementierung und Evaluation von Public-Health-Maßnahmen ist eine kontinuierliche und systematische Erhebung, Analyse, Interpretation und Berichterstattung von gesundheitsbezogenen Daten notwendig. Hierfür bedarf es eines Konzepts für eine nationale Public-Health-Surveillance, die auch die Länder- und kommunale Ebene umfasst und Daten aus anderen Politikbereichen (z. B. Sozialindikatoren, Umweltdaten) integriert. Beim Ausbau und der Weiterentwicklung von Surveillance sollten insbesondere die gesellschaftliche Vielfalt und Menschen in besonderen Lebenslagen berücksichtigt werden sowie lokale regionale Analysen ermöglicht werden.

Dabei ist – unter Wahrung des Datenschutzes – eine Interoperabilität unterschiedlicher Datenquellen anzustreben.

Gesundheitskrisen durch Planung und verbesserte Strukturen effektiver erkennen und bewältigen

Damit Gesundheitsgefahren vermieden oder zumindest frühzeitig erkannt werden können, bedarf es einer übergeordneten, generischen, nationalen Krisenplanung und eines gut vorbereiteten, klar strukturierten Krisenmanagementsystems. Für die Bewältigung von Gesundheitskrisen müssen Strukturen, Organisationen und Zuständigkeiten auf kommunaler, Länder- und nationaler Ebene eindeutig bestimmt, die behördliche

Risiko- und Krisenkommunikation abgestimmt sowie der Lage angepasst und zielgruppenspezifisch ausgerichtet sein. Die Maßnahmen müssen abgestimmt, möglichst evidenzbasiert sowie lageabhängig erfolgen. Hierfür ist eine erheblich bessere Ressourcenausstattung des ÖGD erforderlich.

Multisektoralen Gesundheitsschutz besser verzahnen

Zur Erreichung eines effektiven Gesundheitsschutzes ist es notwendig, die einzelnen Handlungsfelder des Gesundheitsschutzes (z. B. Infektionsschutz, Arbeitsschutz, Arzneimittelsicherheit, Lebensmittelsicherheit, Verkehrssicherheit) besser miteinander zu verzahnen und das gemeinsame Anliegen sichtbar zu machen. Hierfür bedarf es einer Analyse der Organisation des Gesundheitsschutzes auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene und ihrer Netzwerke. Damit sollen potentielle Synergien in der Umsetzung von Aufgaben ermittelt und gemeinsame Verfahren, Prozesse, Definitionen u.a. entwickelt werden.

Gesundheit und gesundheitliche Chancengleichheit durch eine gesundheitsförderliche Gesamtpolitik verbessern

Gesundheit und gesundheitliche Chancengleichheit können nur durch die Schaffung und den Erhalt gesunder Lebensbedingungen und Lebenswelten verbessert werden. Hierfür ist eine gesundheitsförderliche Gesamtpolitik Voraussetzung. Gesundheitsförderung kann so zum Beispiel durch Klima- und Umweltschutzmaßnahmen wie dem Ausbau des ÖPNV auf Basis erneuerbarer Energien (Reduktion von Luftverschmutzung bei Abschwächung der Erderwärmung) oder der Förderung nachhaltiger Ernährungsmuster (Reduktion des landwirtschaftlichen Flächenverbrauchs bei gleichzeitigem Senken des Risikos für Herz-Kreislauf-Erkrankungen und des Körpergewichts) erfolgen. Zudem ist es erforderlich, die Gesundheitskompetenz zu verbessern und die Menschen zu befähigen, ihre Lebenswelt und ihr Leben gemäß ihren Fähigkeiten selbst zu gestalten.

Prävention umfassender verankern

Um das Auftreten und Fortschreiten von Krankheiten soweit wie möglich zu vermeiden, muss Prävention umfassender im Gesundheitswesen verankert werden. Hierfür ist es notwendig, den Zugang zu Früherkennungsuntersuchungen und präventiven Angeboten zu verbessern, präventive Maßnahmen systematisch zu evaluieren, die Gesundheitskompetenz in der Routineversorgung zu fördern und hohe Impfquoten zu sichern. Dort wo verhältnispräventive Maßnahmen effizienter und/oder effektiver als Verhaltensprävention sind, sollten diese bevorzugt eingesetzt werden.

Voraussetzungen für kompetentes Fachpersonal schaffen

Um mehr und bessere Public-Health-Spezialist*innen auszubilden, sollte für die Aus-, Fort- und Weiterbildung die Vernetzung zwischen Universitäten, Hochschulen, der Schools of Public Health bzw. Studiengängen in Public Health/Gesundheitswissenschaften sowie der Akademien für Öffentliche Gesundheit verbessert werden. Der Austausch und die gegenseitige Anerkennung der Ausbildungsinhalte sind zu fördern. Konkret für den ÖGD gilt es, dem Personalmangel mit der Rekrutierung weiterer Berufsgruppen sowie der Schaffung attraktiver Karriere- und Forschungswege zu begegnen.

Kommunikation und Information durch Leitlinien und Partizipation verbessern

Kommunikationskonzepte sollten einen gerechten, zielgruppenspezifischen und niederschweligen Zugang zu qualitätsgesicherten Gesundheitsinformationen bieten, um gesellschaftliche und politische Akzeptanz sowie Unterstützung von gesundheitsbezogenen Maßnahmen zu erreichen. Zu diesem Zweck müssen Leitlinien für eine wirksame Bevölkerungsansprache entwickelt werden. Die Bevölkerung sollte dabei immer in die Gestaltung von Kommunikationsmaßnahmen einbezogen werden.

Public-Health-Forschung ausbauen

Damit Public-Health-Forschung noch mehr zur Verbesserung der Bevölkerungsgesundheit und zur Verringerung gesundheitlicher Ungleichheit beitragen kann, ist eine Strukturförderung und Institutionalisierung notwendig, die der Interdisziplinarität von Public Health Rechnung trägt. Es bedarf es hierfür einer kritischen Bestandsaufnahme von Stärken und Schwächen der aktuellen Public-Health-Forschungslandschaft in Deutschland gefolgt von einer systematischen Prioritätensetzung, die den immer bedeutsameren Wissenschafts-Praxis-Transfer berücksichtigt. Ziel sollte es sein, Deutschland zu einem der international führenden Standorte für Public-Health-Forschung auszubauen.

Für das Zukunftsforum Public Health im März 2021:

Thomas Altgeld Landesvereinigung für Gesundheit und Akademie für Sozialmedizin Niedersachsen

Prof. Till Bärnighausen Universität Heidelberg

Claudia Böhm Nachwuchsnetzwerk Öffentliche Gesundheit

Dr. Katharina Böhm Hessische Arbeitsgemeinschaft für Gesundheitsförderung e. V.

Prof. Freia De Bock Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung

Prof. Marie-Luise Dierks Medizinische Hochschule Hannover

Prof. Nico Dragano Universitätsklinikum Düsseldorf

Prof. Raimund Geene Alice Salomon Hochschule – Berlin School of Public Health

Karin Geffert Pettenkofer School of Public Health, LMU München

Dr. Bertram Geisel Landesgesundheitsamt Baden-Württemberg

Sophie Gepp Nachwuchsnetzwerk Öffentliche Gesundheit

Prof. Ansgar Gerhardus Universität Bremen

Dr. Osamah Hamouda Robert Koch-Institut

Prof. Wolfgang Hoffmann Universitätsmedizin Greifswald

Dr. Joseph Kuhn Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit

Prof. Tobias Kurth Charité - Universitätsmedizin Berlin

Prof. Julika Loss Robert Koch-Institut

Prof. Susanne Moebus Universitätsklinikum Essen

Prof. Holger Pfaff Universität Köln

Peter von Philipsborn Pettenkofer School of Public Health, LMU München

Stefan Pospiech Gesundheit Berlin-Brandenburg

Prof. Oliver Razum Universität Bielefeld

Dr. Ute Rexroth Robert Koch-Institut

Prof. Heidrun M. Thaiss Technische Universität München

Dr. Peter Tinnemann Charité – Universitätsmedizin Berlin

Prof. Ute Thyen Universität zu Lübeck – Klinik für Kinder- und Jugendmedizin

Prof. Lothar H. Wieler Robert Koch-Institut

Prof. Manfred Wildner Pettenkofer School of Public Health c/o Landesinstitut für Gesundheit

Prof. Hajo Zeeb Leibniz-Institut für Präventionsforschung und Epidemiologie

Dr. Thomas Ziese Robert Koch-Institut

Kontakt: info@zukunftsforum-public-health.de | www.zukunftsforum-public-health.de/public-health-strategie