Heidelberger Dialog zur internationalen Sicherheit
28. bis 30.Oktober 2016
Institut für Politische Wissenschaft
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Verantwortung, Kommunikation und Koordination: Problemfelder in der deutschen Reaktion auf internationale Gesundheitskrisen

I. Einleitung

In der heutigen globalisierten Welt führen steigende Mobilität, Handelsbeziehungen und Tourismus zu potentiell erhöhten internationalen Gesundheitsrisiken. Epidemien und Pandemien haben erhebliche Auswirkungen auf Nationalstaaten und ganze Regionen. Die Ebola-Krise von 2014 bis 2016 deckte signifikante Schwächen in der internationalen und deutschen Reaktion auf diese Gesundheitsrisiken auf. Probleme konnten in der Wahrnehmung von Verantwortung, in der Kommunikation und der Koordination der damals relevanten Akteure identifiziert werden, die sicherheits- und gesundheitspolitische Implikationen für die internationale Gemeinschaft und Deutschland haben. Das vorliegende Policy-Paper zeigt Lösungswege für die identifizierten Probleme auf, um auf zukünftige, sicherheitsrelevante Krisen besser reagieren zu können.

II. Verantwortung

Ein grundsätzliches Problem der deutschen Reaktion auf die Ebola-Krise war, dass sich zunächst keiner der staatlichen Akteure (Bundesregierung, Ministerien) verantwortlich gefühlt hat, beziehungsweise die Kompetenzbereiche nicht klar voneinander abgegrenzt und definiert waren. Das bisherige Krisenmanagement zeigt, dass effektive Initiativen sowie Verantwortungsbereitschaft von Regierungschefinnen bzw. -chefs ausgingen. Daher schlagen wir vor, eine Stabsstelle für Intervention bei Gesundheitskrisen beim Bundeskanzleramt einzurichten, welche als primärer Ansprechpartner und Verantwortungsträger für zukünftig auftretende Epidemien dienen soll. Diese Stelle soll Knotenpunkt für alle nationalen und internationalen relevanten Akteure im Bereich des internationalen, gesundheitlichen Krisenmanagements sein wie zum Beispiel WHO, Botschaften, wissenschaftliche Einrichtungen, der Bundesregierung nachgeordnete Stellen, NGOs (wie beispielsweise Ärzte ohne Grenzen) und nationale Regierungen.

Diese Stelle soll Informationen sammeln, auf Relevanz prüfen und konkrete Handlungsanweisungen an die Bundesregierung richten. Ziel ist es, zu einem nationalen oder internationalen epidemischen Notstand frühzeitig Stellung zu beziehen und gegebenenfalls gezielt tätig zu werden. Als erste Aufgabe sollte die Stabsstelle Kriterien für sicherheitspolitisch relevanten epidemischen Notstand in Kooperation mit den oben genannten Akteuren erarbeiten.

Im Falle eines solchen Notstands wird ein Krisenstab einberufen, welcher sich aus Expertinnen und Experten aus den Ministerien sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammensetzen soll und die permanenten Mitglieder der Stabsstelle berät. Spätestens die Ausrufung des PHEIC durch die WHO sollte die Einberufung des Krisenstabes erwirken. Rechenschaftspflichtig ist die Stabsstelle gegenüber der Bundesregierung. Durch diese Stabsstelle wird sichergestellt, dass sich Deutschland Fragen der eigenen Verantwortung bei humanitären Krisen stellt.

III. Kommunikation

Der öffentliche Diskurs über internationale Gesundheitskrisen zeichnete sich während der Ebola-Krise durch Unwissenschaftlichkeit und einen hohen Grad der Emotionalisierung der Beiträge aus. Wir schlagen daher die Einrichtung eines zentralen Informationsportals vor, welches wissenschaftlich fundierte Informationen über Gesundheitsthemen für Bürgerinnen und Bürger einfach und allgemein zugänglich zur Verfügung stellt. Dadurch kann es dazu beitragen, in Krisensituationen Verunsicherung in der Bevölkerung vorzubeugen. Ein solches Informationsportal kann Teil einer offensiven Informationskampagne der Bundesregierung zur Aufklärung über Hintergründe und tatsächliche Gefahren bei Gesundheitskrisen sein.

Das Informationsportal soll dabei bereits bestehende Angebote vernetzen und an einer zentralen Stelle zusammenführen. Neben der Sammlung und Bereitstellung von Broschüren und Publikationen zu Krankheitserregern und Gesundheitsgefahren sollte das Informationsportal auch auf sozialen Netzwerken Präsenz zeigen und für Bürgerinnen und Bürger per Infotelefon erreichbar sein. Dieses Angebot schafft einheitliche Informationsgrundlagen und vermeidet Verunsicherung durch gegenläufige Informationen. Eine zentrale, öffentlich zugängliche Datenbank integriert zudem epidemiologische Daten über human- und tierpathogene Infektionen sowie zur Lebensmittelsicherheit in Deutschland.

Die Strategie der Stabsstelle für Intervention bei Gesundheitskrisen muss effektiv gegenüber den beteiligten Ministerien, dem Parlament sowie der Zivilgesellschaft kommuniziert werden, um die Voraussetzungen für eine optimale Koordination und breite Zustimmung in der Politik zu schaffen. Damit soll die Unterstützung der Strategie in der Bevölkerung generiert werden. Zudem sollen Netzwerke in den einschlägigen Bereichen gestärkt werden.

IV. Koordination

Weiterhin erwies sich die Koordination zwischen deutschen Institutionen sowie NGOs auf nationaler und internationaler Ebene als problematisch. Daher schlagen wir zusätzlich zur nationalen Stabsstelle die Einrichtung einer zentralen Krisen-Informationsstelle bei der Europäischen Union vor. Diese soll als Anlaufstelle für staatliche, nichtstaatliche und suprastaatliche Akteure dienen und deren Koordination in Krisensituationen durch Pooling und Sharing von Informationen fördern. Alle in einer bestimmten humanitären Krise aktiven Akteure sollen angehalten werden, dieser Informationsstelle ihre geplanten Aktivitäten zu

melden. Die Informationsstelle würde dieses Wissen dann zwischen allen Beteiligten teilen und so deren Selbstkoordination vereinfachen, wodurch redundante Handlungen vermieden würden.

Ein weiteres Problem, das sich während der Ebola-Krise manifestierte, war die unzureichende Bereitstellung deutscher Expertinnen und Experten für Hilfe vor Ort. Insbesondere die unzureichende rechtliche Absicherung für deutsche Hilfskräfte stellt ein praktisches legales Problem dar und verhindert die notwendige und eigentlich verfügbare Hilfe. Die Möglichkeit, als Freiwillige oder Freiwilliger für eine bestimmte Zeit humanitäre Hilfe in Krisengebieten leisten zu können, sollte – ähnlich dem Recht auf Pflege – als gesetzlicher Anspruch verankert werden. Deutschland könnte durch die Minimierung bürokratischer und versicherungsrechtlicher Hürden mit geringem Aufwand zu einer starken Ausweitung der Personalstärke von Hilfsorganisationen und damit zu deren Effektivität beitragen. Für alle dieses Recht wahrnehmenden Personen sollte eine finanzielle und soziale Absicherung eingerichtet werden, die Kranken-, Renten-, Arbeitslosen-, Pflege- und Berufsunfähigkeitsversicherung, sowie die möglicherweise nötige Versorgung Hinterbliebener umfasst.

Das Recht auf die Leistung humanitärer Hilfe sollte jedoch nicht grundsätzlich in Anspruch genommen werden können, sondern aufgrund seiner hohen arbeitsrechtlichen und finanzwirksamen Implikationen nur in besonderen Krisenfällen zur Verfügung gestellt werden.

Daher sollte die einzurichtende Stabsstelle für Intervention bei Gesundheitskrisen über das Vorliegen eines solchen Krisenfalls entscheiden. Die Feststellung eines Krisenfalles durch die Stabsstelle soll dabei auch von Akteuren der Zivilgesellschaft beantragt werden können und innerhalb eines begrenzten Zeitraums erfolgen, um einen zeitnahen Einsatz zu ermöglichen.