

Bund/Länder-Handlungsempfehlungen zur Erarbeitung von Hitzeaktionsplänen: Bekanntheit und Rezeption in Bundesländern und Kommunen

Recommendations for the preparation of heat-health action plans in Germany: awareness and reception in federal states, districts and municipalities

ZUSAMMENFASSUNG

Extrem heiße Sommer, die durch den Klimawandel künftig verstärkt auftreten können, haben einen erheblichen Einfluss auf die menschliche Gesundheit und stellen eine enorme Herausforderung für das Gesundheitswesen dar. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, hat die Bund/Länder Ad-Hoc Arbeitsgruppe „Gesundheitliche Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ 2017 Handlungsempfehlungen für die Erstellung von Hitzeaktionsplänen zum Schutz der menschlichen Gesundheit formuliert. Nun, drei Jahre nach Veröffentlichung dieser Handlungsempfehlungen, wird in einem Evaluationsvorhaben eine erste Bilanz gezogen. Wie bekannt sind die Handlungsempfehlungen in den Bundesländern und Kommunen, und welche Entwicklungen konnten bereits dadurch angestoßen werden? Erste Antworten auf diese Fragen liefert eine im Mai/Juni 2020 durchgeführte Online-Befragung unter Bundesländern und Kommunen in Deutschland.

THERESA KAISER,
CHRISTIAN KIND,
LEONIE DUDDA

ABSTRACT

Extremely hot summers, which may become more frequent in the future due to climate change, have a significant impact on human health and pose an enormous challenge to public health. In order to meet these challenges, a federal/state ad hoc working group on “Health adaptation to the consequences of climate change” has formulated recommendations for action in 2017 for the preparation of heat action plans to protect human health. Now, three years after the publication of these recommendations for action, a first assessment is being made in an evaluation project. How well known are the recommendations for action among the federal states, districts and municipalities and what developments have already been initiated as a result? Initial answers to these questions are provided by an online survey conducted in May/June 2020 in Germany.

DIE BUND/LÄNDER-HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Extrem heiße Sommer, wie in den Jahren 2003, 2010, 2015 oder 2018, können aufgrund des Klimawandels in Zukunft häufiger auftreten – auch in Deutschland (Russo et al. 2014; Deutschländer et al. 2017). Diese extremen und langanhaltenden Hitzeereignisse haben einen erheblichen Einfluss auf

die menschliche Gesundheit und stellen eine enorme Herausforderung für das Gesundheitswesen dar. Aktuelle Schätzungen zufolge verstarben während der Hitzeperiode des Jahres 2003 allein in Deutschland etwa 7.500 Menschen, die Hitze des Sommers 2015 forderte circa 6.100 zusätzliche Todesfälle (An der Heiden et al. 2019).

Die Bundesregierung hat diese Herausforderung erkannt und das Thema „Menschliche Gesundheit“ als eines von 13 Handlungsfel-



Quelle: Sumekler /
pixabay.com.

dern in der 2008 verabschiedeten „Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS)“ festgelegt. Im ersten DAS-Fortschrittsbericht und Aktionsplan Anpassung II (Bundesregierung 2015) zur Umsetzung der DAS von 2015 wurde die Notwendigkeit aufgezeigt, auch in Deutschland Hitzeaktionspläne zur Vorbereitung auf Hitzeereignisse zu erarbeiten, wie dies die Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfiehlt (WHO 2008). Die seitens der Bundesministerien für Umwelt (BMU) und Gesundheit (BMG) eingerichtete gemeinsame Bund/Länder Ad-hoc Arbeitsgruppe „Gesundheitliche Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ (GAK) erarbeitete 2016 im Auftrag der Umweltministerkonferenz und auf Basis der

WHO-Leitlinien entsprechende „Handlungsempfehlungen für die Erstellung von Hitzeaktionsplänen zum Schutz der menschlichen Gesundheit“, die 2017 publiziert wurden (BMU 2017). Diese Handlungsempfehlungen (im Folgenden „GAK-Handlungsempfehlungen“) stellen eine abgestimmte, einheitliche Grundlage für die konkrete Erarbeitung und Etablierung von Hitzeaktionsplänen in Deutschland dar. Sie bestehen aus acht Kernelementen und beinhalten sowohl kurzfristige Sofortmaßnahmen, die während einer akuten Hitzeperiode umgesetzt werden sollen, als auch längerfristige Aktivitäten, die grundsätzlich in der Planung und Prävention berücksichtigt werden sollten.

In dem vom Umweltbundesamt (UBA) beauftragten BMU-Forschungsvorhaben „Analyse zur Wirksamkeit von gesundheitlichen Anpassungsmaßnahmen im Rahmen von Hitzeaktionsplänen sowie Klimaanpassungsdiensten“ (2019–2022; FKZ 3718 48 215 0; Link zur Projektseite: <https://www.hs-fulda.de/pflege-und-gesundheit/forschung/forschungsschwerpunkte/klimawandel-und-gesundheit/hitzeaktionsplaene/>) wird nun, drei Jahre nach Veröffentlichung der GAK-Handlungsempfehlungen, eine erste Bilanz gezogen: Sind die GAK-Handlungsempfehlungen bei den Ländern und Kommunen in Deutschland bekannt? Welche Entwicklungen haben sie angestoßen? Und wurden in den Ländern und Kommunen bereits Hitzeaktionspläne erarbeitet?

METHODIK

Um diese Fragen zu beantworten, führten die Projektnehmer (adelphi gGmbH, Berlin, Fachhochschule Fulda) im Mai/Juni 2020 eine bundesweite Online-Befragung unter den Bundesländern, Landkreisen, Städten und Gemeinden in Deutschland durch. Die Befragung wurde per E-Mail an 724 Adressen geschickt, davon 393 Gesundheitsämter auf allen Verwaltungs-Ebenen, 132 Umweltsamtsleitungen von Groß- und Mittelstädten, 178 Umwelt- und Klimaverantwortliche der Landkreise sowie an die 21 Mitglieder des Bund-/Länder-Behördendialogs „Gesundheit im Klimawandel“, dem GAK-Nachfolgegremium. Darüber hinaus wurde die Umfrage über Newsletter und Social-Media-Kanäle beworben (Newsletter und Webseite Deutscher Städte- und Gemeindebund, Newsletter und Webseite der Akademie für Öffentliches Gesundheitswesen Düsseldorf, Tweets von adelphi und BMU, Facebook-Posts von adelphi, UBA-Webseite).

Nach Bereinigung des Datensatzes (Entfernung von nicht-vollständig ausgefüllten Fragebögen, Entfernung von Doppelantworten) waren insgesamt 116 Fragebögen auswertbar.

Einschränkung: Die Angabe des Namens von Land, Kreis und Gemeinde war freiwillig. Deshalb können nicht alle Doppelantworten definitiv identifiziert werden. Es gab vereinzelt auch Städte, aus denen zwei Personen aus zwei unterschiedlichen Verwaltungseinheiten geantwortet haben (z.B. eine Person aus dem Gesundheitsamt und eine Person aus dem Umweltamt). Hier wurden beide Antworten gezählt.

Des Weiteren fiel der Zeitraum der Datenerhebung in die erste Phase der COVID-19-Pandemie. Die Verfügbarkeit der Hauptzielgruppe der Befragung (Personen aus Gesundheitsämtern und Personen aus der Kommunalverwaltung) war deshalb stark eingeschränkt. Der Rücklauf der Online-Befragung ist vor diesem besonderen Hintergrund zu bewerten.

Von den 116 Antworten sind 23 aus den Bundesländern, 59 von Städten und Gemeinden (davon 45 aus Großstädten über 100.000 Einwohner) und 34 von Landkreisen. Etwa 32 Prozent der Antwortenden ordneten sich selbst dem Gesundheitsbereich zu, circa 70 Prozent dem Umweltbereich (inklusive Klimaschutz- und Anpassungsmanagement). Weitere Antworten kamen aus den Bereichen Planung und Bauen, von Stabsstellen und Bürgermeisterämtern sowie aus dem Bereich Jugend-/Seniorenarbeit. Mehrfachzuordnungen waren hier möglich. Räumlich gesehen kamen die meisten Rückmeldungen aus Nordrhein-Westfalen (23), gefolgt von Baden-Württemberg (14), Hessen (12) und Bayern (11). Nur je ein auswertbarer Fragebogen liegt aus Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und dem Saarland vor. Diese auf den ersten Blick ungleiche Verteilung relativiert sich mit einem Blick auf den Bevölkerungsanteil der Bundesländer. So liegen beispielsweise aus NRW die meisten Antworten vor (knapp 20 %), allerdings leben auch 21 Prozent der Bevölkerung Deutschlands in diesem Bundesland.

BEKANNTHEIT DER GAK-HANDLUNGS- EMPFEHLUNGEN

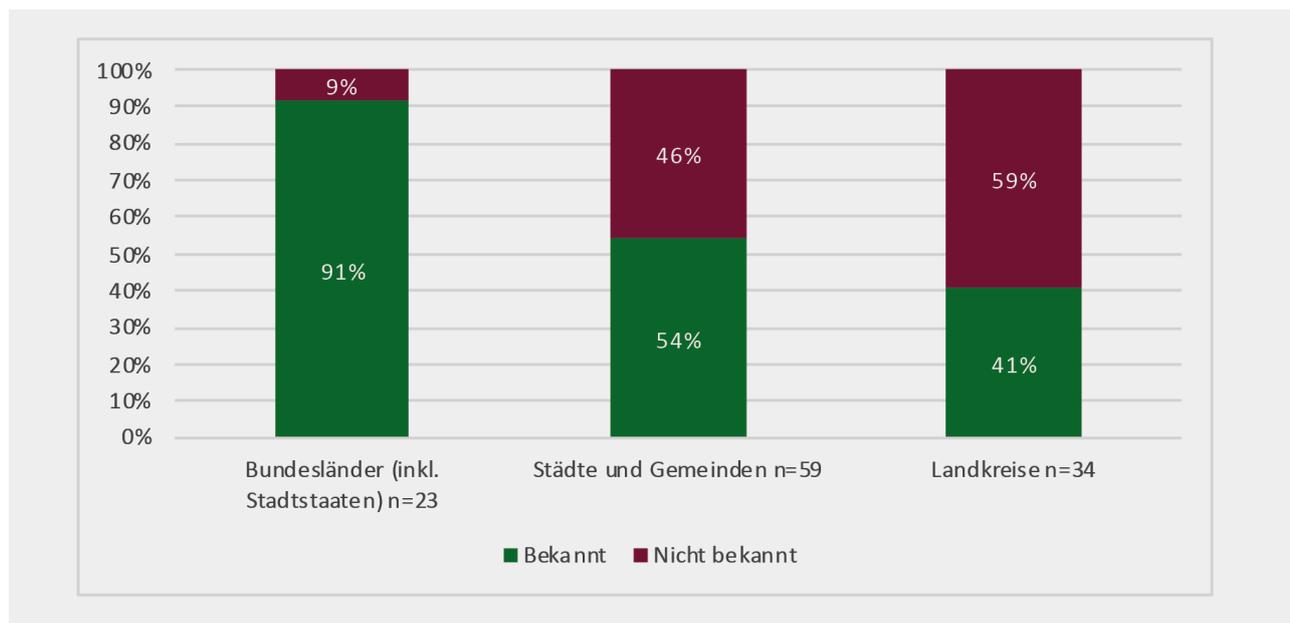
Über die Hälfte der Befragten (58 %) gab an, die GAK-Handlungsempfehlungen zu kennen. Die Autorinnen und Autoren der GAK-Handlungsempfehlungen schreiben in ihrer Einleitung, die Handlungsempfehlungen „richten sich in erster Linie an die Länder“. Entsprechend positiv fällt auf, dass in der Gruppe der Antwortenden aus den Bundesländern 91 Prozent der Befragten angaben, die GAK-Handlungsempfehlungen zu kennen. In der Gruppe der Städte und Gemeinden kennen etwas über die Hälfte (54 %) die Empfehlungen. Am wenigsten bekannt sind die GAK-Handlungsempfehlungen in der Gruppe der Landkreise. Hier kennen nur 41 Prozent der Antwortenden die Empfehlungen (ABBILDUNG 1).

Betrachtet man die Gruppe der Städte und Gemeinden noch differenzierter, zeigt sich, dass vor allem im Bereich der Großstädte über 100.000 Einwohner die GAK-Handlungsempfehlungen bekannt sind (bei über 60 Prozent der antwortenden Großstädte), bei den Mittel- und Kleinstädten jedoch der Anteil derer, die die GAK-Handlungsempfehlungen nicht

kennen, überwiegt. Bei Personen, die sich selbst dem Gesundheitsbereich zugeordnet haben, sind die GAK-Handlungsempfehlungen besser bekannt als bei Personen aus dem Umweltbereich. Im Gesundheitsbereich gaben 78 Prozent der Antwortenden an, die Empfehlungen zu kennen, während es im Umweltbereich nur 56 Prozent waren. In anderen Verwaltungsbereichen, zum Beispiel im Bereich Planung und Bauen, lag die Bekanntheit der Handlungsempfehlungen nur bei 31 Prozent.

Die Handlungsempfehlungen zur Erstellung von Hitzeaktionsplänen wurden über viele Wege verteilt, auf diversen Veranstaltungen vorgestellt und in verschiedenen Publikationen veröffentlicht. ABBILDUNG 2 zeigt, auf welchem Weg die in der Online-Umfrage befragten Personen, die die Handlungsempfehlungen kennen, von diesen erfahren haben. Mehrfachnennungen waren möglich. Die Auswertung verdeutlicht, dass sowohl Kanäle des Umweltressorts als auch des Gesundheitsressorts bei der Verbreitung eine wichtige Rolle gespielt haben. Ebenso hervorzuheben sind die Publikationen der kommunalen Spitzenverbände (Städtetag) beziehungsweise Institute (z.B. Deutsches Institut für Urbanistik).

ABBILDUNG 1
 Bekanntheit der GAK-Handlungsempfehlungen auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen. GAK: Bund/Länder Ad-hoc Arbeitsgruppe „Gesundheitliche Anpassung an die Folgen des Klimawandels“.



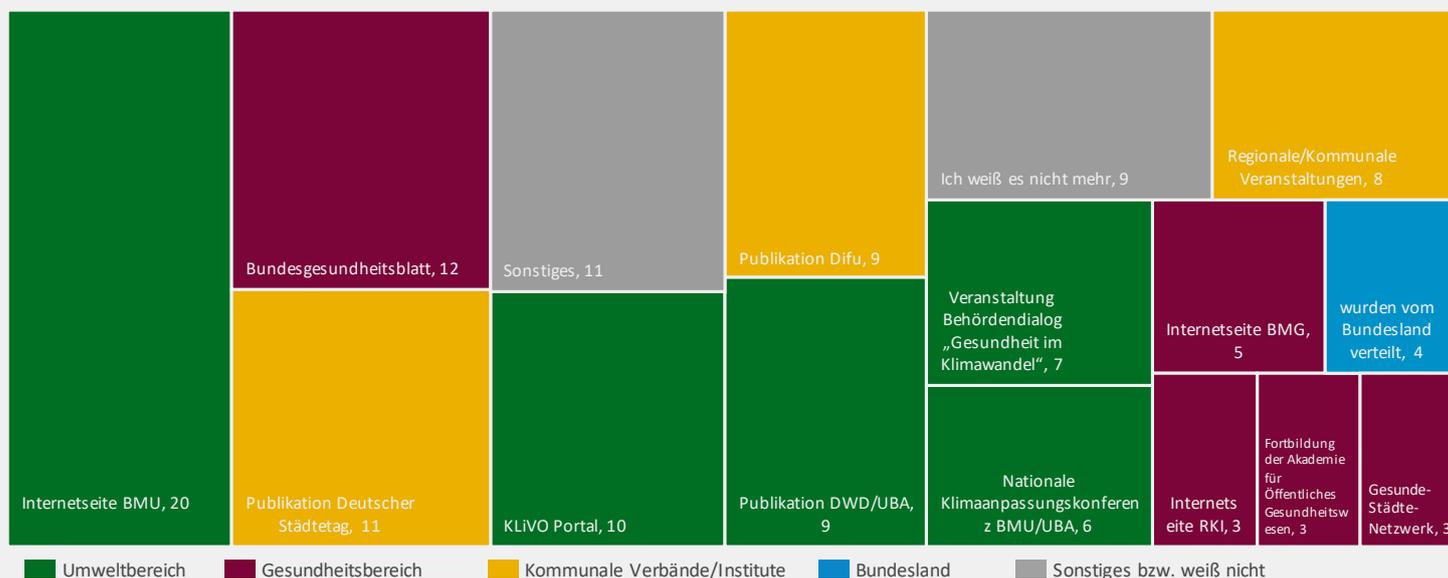


ABBILDUNG 2
Kanäle über die die Befragten von den GAK-Handlungsempfehlungen erfahren haben (n=67, Mehrfachnennungen waren möglich). GAK: Bund/Länder Ad-hoc Arbeitsgruppe „Gesundheitliche Anpassung an die Folgen des Klimawandels“.

IMPULSE DURCH DIE GAK-HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Unmittelbar an die Frage nach der Bekanntheit der GAK-Handlungsempfehlungen schließt die Frage nach dem Nutzen der Empfehlungen für die Bundesländer und Kommunen an (ABBILDUNG 3). Als wie hilfreich werden sie von Personen auf Bundesländer- und kommunaler Ebene wahrgenommen? Und was konnte durch die Handlungsempfehlungen auf Länder- und kommunaler Ebene angestoßen werden?

Von den Personen, die in der Online-Befragung angaben, die GAK-Handlungsempfehlungen zu kennen, beurteilen 81 Prozent die Handlungsempfehlungen sehr beziehungsweise eher hilfreich, nur 16 Prozent gaben an, dass die Handlungsempfehlungen für sie eher nicht oder gar nicht (3 %) hilfreich waren. Diejenigen, die die Empfehlungen als hilfreich bewerten, loben die konkrete Darstellung von Kernelementen und Maßnahmen (Anzahl der Nennungen jeweils in Klammern: 14), sie be-

zeichnen die Empfehlungen als eine gute und wertvolle Basis für ihre Arbeit (8) und als einen guten Leitfaden für die Erstellung eines eigenen Hitzeaktionsplans (5). Weitere Anmerkungen waren: Die Handlungsempfehlungen seien gut verständlich, strukturiert und übersichtlich (3), enthalten gute Informationen und Anregungen (3) und würden bei der praktischen Umsetzung helfen (3).

Kritische Anmerkungen hingegen bezeichnen die Handlungsempfehlungen als zu unkonkret beziehungsweise unspezifisch (6), bemängeln, dass es keine Angaben zu Finanzierung und Personal (wer soll das umsetzen?) gibt (4) und dass das Konzept erst noch übertragen werden müsse (4). Drei Befragte weisen darauf hin, dass die Handlungsempfehlungen speziell an Gesundheitsämter gerichtet werden müssten.

Unabhängig von der Einschätzung der Befragten, ob die GAK-Handlungsempfehlungen für sie hilfreich oder weniger hilfreich sind, zeigt die Auswertung der Befragung, dass die Handlungsempfehlungen in den teilnehmenden Ländern und Kommunen bereits eine

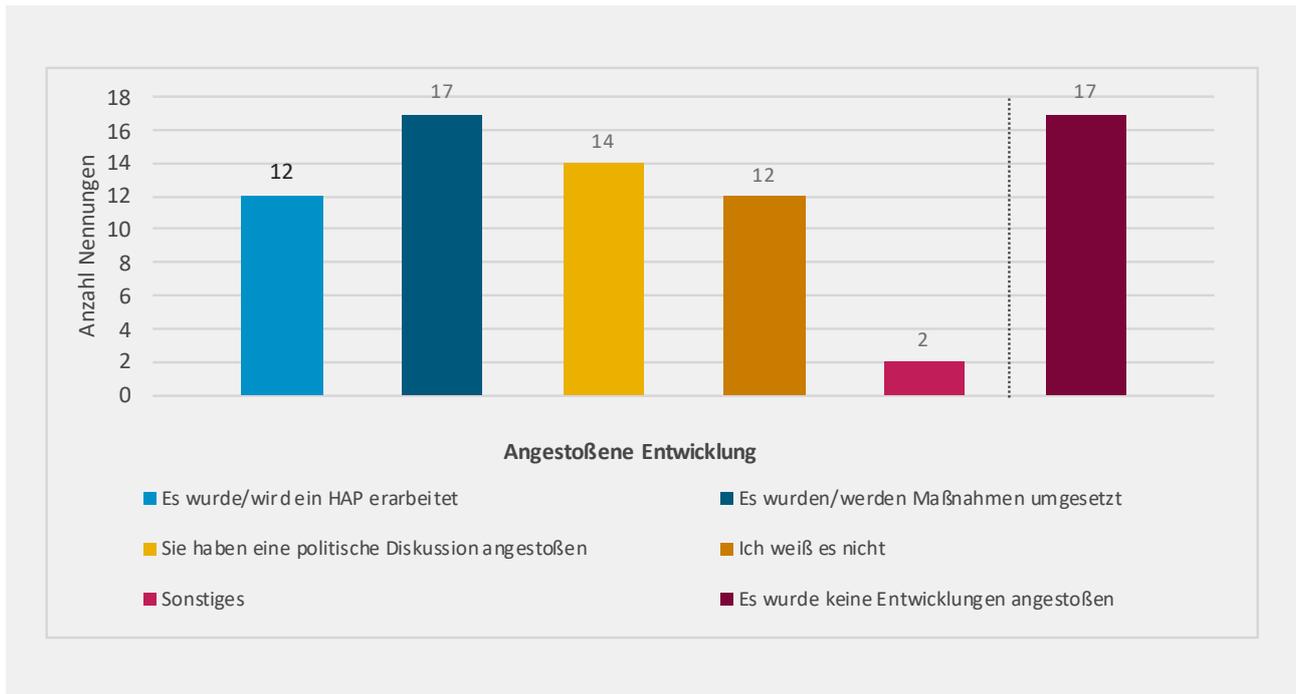


ABBILDUNG 3
Durch die GAK-Handlungsempfehlungen angestoßene Entwicklungen in Ländern und Kommunen (falls HE bekannt, n=67, Mehrfachnennungen waren möglich). HE: Handlungsempfehlungen.

Reihe von Entwicklungen angestoßen haben. Von den 67 Befragten, die antworteten, die Handlungsempfehlungen zu kennen, gaben circa zwei Drittel an, dass diese auch Impulse in ihren Ländern beziehungsweise Kommunen gesetzt hätten. In 17 Ländern/Kommunen wurden aufgrund der Handlungsempfehlungen Maßnahmen umgesetzt, in 14 wurde eine politische Diskussion zum Thema angestoßen, in 12 wurden beziehungsweise werden Hitzeaktionspläne erarbeitet.

STAND HITZEAKTIONSPLÄNE IN DEUTSCHLAND

Unabhängig davon, ob die Befragten die GAK-Handlungsempfehlungen kennen oder nicht, wurde gefragt, ob sie bereits einen Hitzeaktionsplan erstellt haben, derzeit einen erarbeiten oder in Zukunft die Erstellung eines Hitzeaktionsplans planen (ABBILDUNG 4). Von den 52 Befragten, die diese Frage mit ja beantworteten, gaben circa 13 Prozent an, dass die Hauptmotivation für die Erstellung eines Hitzeaktions-

plans die GAK-Handlungsempfehlungen waren. Weitere Faktoren waren: Der Hitzeaktionsplan ist Bestandteil eines Klimaanpassungspakets (40 %), ein zurückliegendes Hitzeereignis (25 %), politische Diskussionen zum Thema (8 %), die Durchführung einer Betroffenheitsanalyse (10 %).

52 der 116 Befragten (ca. 45 %) gaben an, dass auf ihrer Verwaltungsebene ein Hitzeaktionsplan bereits umgesetzt wurde, in Bearbeitung beziehungsweise geplant ist. In der Gruppe der Städte und Gemeinden sind dies sogar knapp über die Hälfte der Befragten, während in der Gruppe der Landkreise der Anteil derer, die keinen HAP planen, mit knapp 70 Prozent überwiegt (ABBILDUNG 5).

Die meisten Hitzeaktionspläne (52 %) sollen voraussichtlich in den nächsten zwei Jahren (bis 2022) fertiggestellt werden.

Etwas weniger als die Hälfte der Hitzeaktionspläne (umgesetzt, in Erarbeitung, in Planung) sind eigenständige Dokumente, die andere Hälfte (52,1 %) sind Teile anderer Pläne oder Strategien – zum Beispiel Teil einer Anpassungsstrategie, eines Klima(schutz)-Teilkonzeptes oder Teil eines Stadtentwicklungsplans.

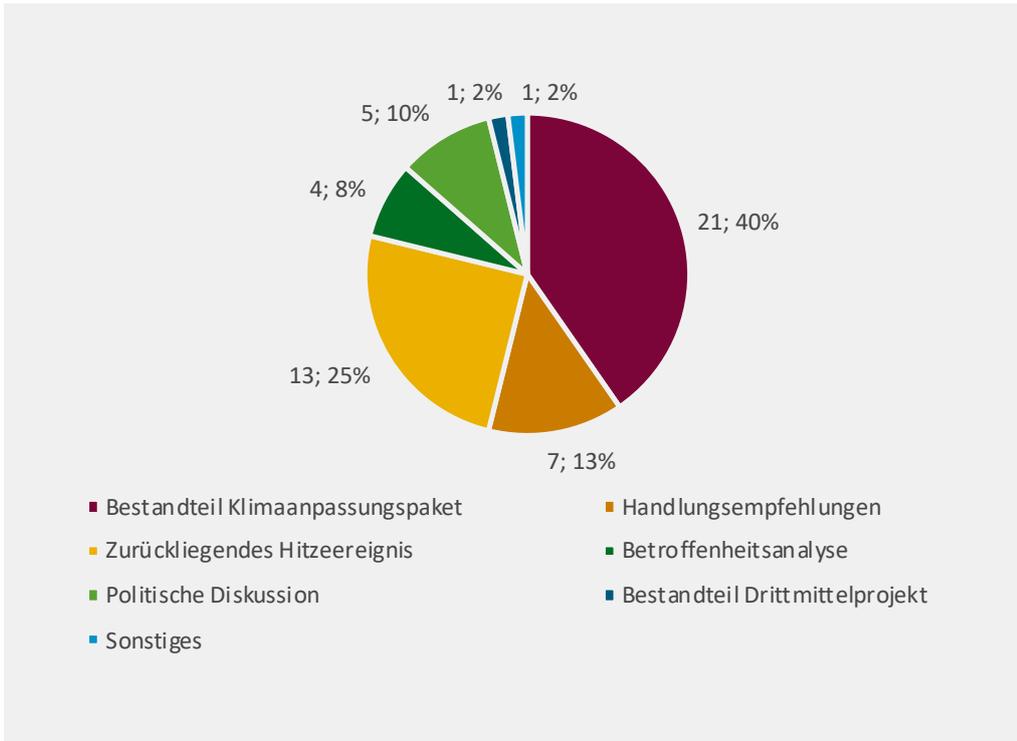


ABBILDUNG 4
 Hauptmotivation für die Erstellung eines Hitzeaktionsplans (falls HAP bereits umgesetzt, in Bearbeitung oder in Planung, n=52).
 HAP: Hitzeaktionsplan.

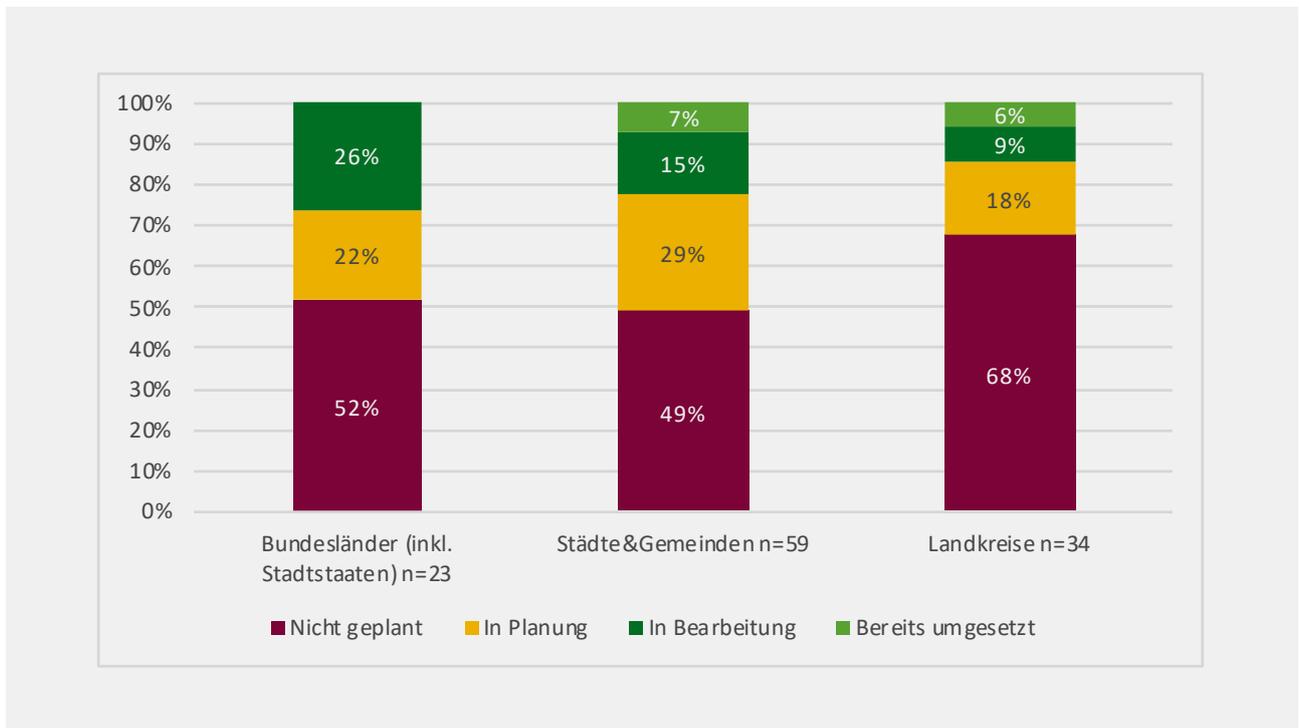


ABBILDUNG 5
 Stand Hitzeaktionspläne nach Verwaltungsebene.

WO BESTEHT UNTERSTÜTZUNGS- BEDARF?

Die Teilnehmenden der Online-Umfrage wurden außerdem gefragt, ob und wenn ja welche Art der Unterstützung sie für die Entwicklung und Implementierung eines Hitzeaktionsplans benötigen (ABBILDUNG 6). Ein Drittel der Befragten gab an, für die Entwicklung eines Hitzeaktionsplans sei mehr Personal erforderlich, ein Viertel braucht dafür finanzielle Unterstützung. Der Anteil derer, die für die Umsetzung eines Hitzeaktionsplans finanzielle Unterstützung benötigen, liegt bei knapp 30 Prozent der Befragten, also etwas höher als für die Entwicklung.

Auch Beratungsbedarf besteht bei den Teilnehmenden der Online-Befragung und zwar vor allem bei der Entwicklung eines Hitzeaktionsplans – hier geben 19 Prozent Unterstützungsbedarf an. Am wenigsten Be-

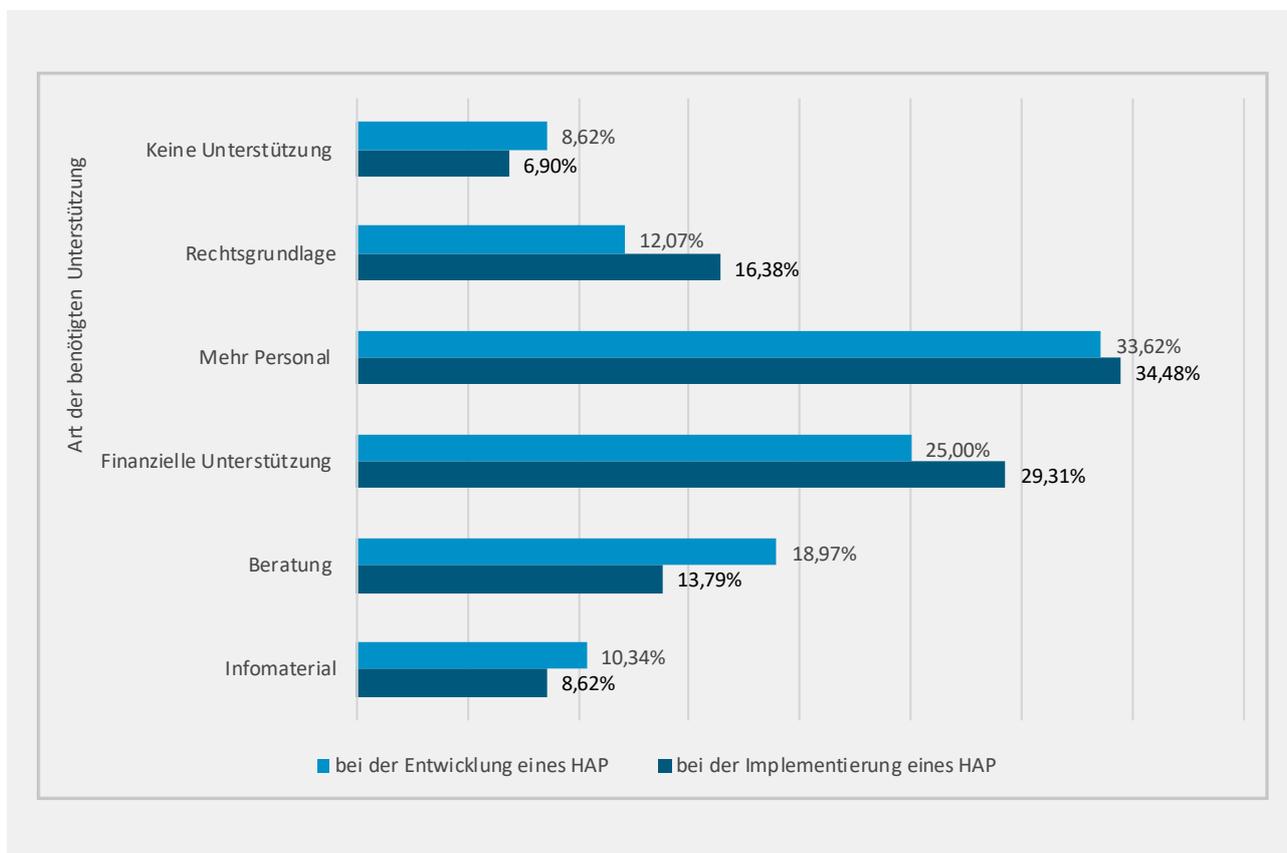
darf besteht bei Informationsmaterial, hier scheinen die Länder und Kommunen bereits gut versorgt zu sein. Sicherlich sind auch die GAK-Handlungsempfehlungen hierfür eine wertvolle Informationsquelle.

Insgesamt gaben nur knapp 9 Prozent der Befragten an, keine Unterstützung bei der Entwicklung (bzw. knapp 7 % bei der Implementierung) eines Hitzeaktionsplans zu benötigen. Diese Angabe zeigt, dass sich die meisten (91 %) der befragten Kommunen derzeit nicht in der Lage sehen „auf eigene Faust“ und ohne jegliche Unterstützung, einen Hitzeaktionsplan zu entwickeln oder umzusetzen.

FAZIT UND AUSBLICK

Die GAK-Handlungsempfehlungen zur Erstellung von Hitzeaktionsplänen stellen wichtige Leitlinien für die Länder, Städte

ABBILDUNG 6
 Benötigte Unterstützung
 bei der Entwicklung
 und Implementierung
 eines Hitzeaktionsplans
 (n=116).



und Kommunen dar, um künftig mit Hitzeereignissen besser umgehen zu können. Auch die Gesundheitsministerinnen und -minister und die Senatorinnen und Senatoren der Länder unterstreichen dies in einem Beschluss der 93. Gesundheitsministerkonferenz vom Oktober 2020 (GMK 2020: Top 5.1). Demnach sollen die Handlungsempfehlungen als Grundlage genutzt werden, um in den nächsten fünf Jahren flächendeckend Hitzeaktionspläne zu erstellen. Die Erstellung liegt, so sieht es der Beschluss vor, entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip primär in der Hand der Kommunen und betroffenen Institute und soll „unter Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten und Spezifika“ erfolgen. Die Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren des Gesundheitssektors ist hierfür unbedingt erforderlich.

Die Analyse der hier vorgestellten Befragungsergebnisse zeigt allerdings, dass allein die Existenz und Bekanntheit der Handlungsempfehlungen nicht ausreicht, damit Kommunen erfolgreich Hitzeaktionspläne erarbeiten können. So fehlt es einigen Kommunen etwa an Finanzmitteln und Personal, um Hitzeaktionspläne zu entwickeln und zu implementieren. ●

LITERATUR

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2017): Handlungsempfehlungen für die Erstellung von Hitzeaktionsplänen zum Schutz der menschlichen Gesundheit. Version: 1.0. Bonn. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/hap_handlungsempfehlungen_bf.pdf (Zugriff am: 12.01.2021).

Bundesregierung (2020): Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimawandel_das_2_fortschrittsbericht_bf.pdf (Zugriff am: 12.01.2021).

Bundesregierung (2015): Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimawandel_das_fortschrittsbericht_bf.pdf (Zugriff am: 12.01.2021).

Bundesregierung (2008): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. https://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_gesamt_bf.pdf (Zugriff am: 12.01.2021).

Deuschlander T, Machel H (2017): Temperatur inklusive Hitzewellen. In: Brasseur G, Jacob D, Schuck-Zöller S, (Hrsg.) (2017): Klimawandel in Deutschland. Springer Spektrum: Berlin/Heidelberg: 47–56.

GMK – Gesundheitsministerkonferenz (2020): Beschluss der 93. Gesundheitsministerkonferenz. TOP 5.1: Der Klimawandel – eine Herausforderung für das deutsche Gesundheitswesen. Teil 1. Hitzeaktionspläne. <https://www.gmkonline.de/Beschluesse.html?id=1018&jahr> (Zugriff am: 24.11.2020).

An der Heiden M, Muthers S, Niemann H et al. (2019): Schätzung hitzebedingter Todesfälle in Deutschland zwischen 2001 und 2015. In: Bundesgesundheitsblatt 62: 571–579.

Russo S, Dosio A, Graversen RG et al. (2014): Magnitude of extreme heat waves in present climate and their projection in a warming world. In: J. Geophys. Res. Atmos. 119: 12500–12512.

WHO 2008: Heat-health action plans. https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/95919/E91347.pdf (Zugriff am: 16.12.2020).

KONTAKT

Theresa Kaiser
adelphi gGmbH
Alt-Moabit 91
10559 Berlin
E-Mail: kaiser[at]adelphi.de

[UBA]