

Expertenempfehlung für ein Bayerisches Zukunftsprogramm Prävention

Stand: 21.07.09

Erarbeitet anlässlich eines
Experten-Workshops des Bayer. Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit
am 11.05.2009 in Erlangen

I. Hintergrund

Bayern verfolgt das Ziel hoher Lebensqualität für alle Bürger. Ein intakter Lebensraum, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und die in der Bevölkerung verankerten Werte stellen eine hervorragende Grundlage für den Erhalt und die weitere Entwicklung einer gesunden, inklusiven und zukunftsorientierten Gesellschaft dar. Gesundheitsförderung und Prävention sind dafür wichtige und vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung notwendige Bausteine. Die gesellschaftliche Teilhabe aller Menschen und Bevölkerungsgruppen in allen bayerischen Regionen hat in der Bayerischen Verfassung verwurzelte Tradition. Gleiche Gesundheitschancen sind auch für die Zukunft Auftrag und Ziel politischen Handelns. In der gelungenen Balance von Eigenverantwortung und staatlichem Handeln liegt ein wichtiger Schlüssel zum Erfolg. Teil der staatlichen Aufgaben in diesem Zusammenspiel ist die zielgerichtete Förderung und Begleitung von *Modellvorhaben* gemeinsam mit gesellschaftlichen Partnern, die strategiegeleitete Unterstützung der *flächendeckenden Umsetzung bewährter „best practice“ Beispiele* sowie die Verfolgung einer *gesundheitsförderlichen Gesamtpolitik*.

II. Zielsetzung

Gesundheitsförderung und Prävention stellen eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe dar. Ziele von Gesundheitsförderung sind die Stärkung von Gesundheitspotentialen und -ressourcen, die Befähigung des Einzelnen, für seine Gesundheit eintreten zu können und die Schaffung eines Rahmens bzw. von Lebensräumen für ein gesundes Leben. Prävention zielt auf Belastungssenkung. Sie umfasst im engeren Sinne die Primärprävention (Verhinderung des Auftretens einer Krankheit), Sekundärprävention (Früherkennung einer Krankheit und Verhinderung deren Ausweitung) und Tertiärprävention (Verhinderung von Folgeschä-

den einer Krankheit). Das Streben nach gesundheitlicher Chancengleichheit unter Berücksichtigung der Besonderheiten von sozialen Problemlagen ist ein handlungsleitender Grundsatz in der Gesundheitsförderung und Prävention. Dabei ist eine angemessene Balance zwischen den Maßnahmen für einzelne, besonders Risiko-belastete Personengruppen und denen für die Gesamtbevölkerung herzustellen. Im Sinne des gesamtgesellschaftlichen Ansatzes sind Akteure aus allen Sektoren einzubinden, die im Rahmen der Gesundheitsförderung und Prävention maßgebliche Positionen einnehmen wie z.B. Unternehmen zur betrieblichen Gesundheitsförderung ihrer Angestellten.

Wichtige Grundlagen wurden bisher im Rahmen der Gesundheitsinitiative Gesund.Leben.Bayern. gelegt. In dem am 14.02.2005 vorgestellten Konsenspapier wurden die Grundsätze, Herangehensweisen und Schwerpunkte der Gesundheitsinitiative festgelegt. Im Expertenworkshop am 30.03.2007 wurde vor dem Hintergrund der Herausforderungen des demografischen Wandels der neue Schwerpunkt „Prävention im Alter“ eingerichtet und ein Expertenpapier verabschiedet. Möglichkeiten der „Regionalisierung“ und des „Qualitätsmanagements“ wurden in einem Workshop am 28.04.2008 erarbeitet. Sie sind in zwei Anleitungen für Gesundheitsförderer niedergelegt. Aufbauend auf dem bisher Erreichten sollen nun Expertenempfehlungen für ein bayerisches Zukunftsprogramm Prävention erarbeitet werden.

III. Situationsanalyse

Aktuelle Herausforderungen mit Gesundheitsbezug sind der doppelte demographische Wandel (wachsender Anteil älterer Menschen in der Gesellschaft sowie steigende Lebenserwartung des Einzelnen), die starke Zunahme chronischer „Zivilisationserkrankungen“ und ein vielschichtiger sozialer Wandel in der Gesellschaft, u.a. mit einer verstärkten Polarisierung zwischen den sozialen Lagen. Im Bereich Gesundheitsförderung und Prävention leistet bereits eine Vielzahl von Akteuren einen Beitrag diesen Herausforderungen zu begegnen.

Laut Bericht der bayerischen Staatsregierung (Landtags-Beschluss 15/2394 vom 14.12.2004) sind Bayernweit viele Anbieter wie z. B. Ärzte, Apotheker und andere medizinische Berufsgruppen, Krankenkassen, Unfallversicherungen, Wohlfahrtsverbände, staatliche und kommunale Einrichtungen, Kirchen und Vereine aus eigener Initiative im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention tätig. Für das Jahr 2004 wurden dem Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit 1280 laufende Aktivitäten gemeldet. Diese Maßnahmen griffen eine große Bandbreite an Themen auf, wobei die Bereiche Ernährung/Bewegung, Suchtprävention, Bewältigungsressourcen und Aidsprävention/Sexualität

am häufigsten genannt wurden. Der Grossteil der dargestellten Maßnahmen, nämlich 86,6%, war ausschließlich der Primärprävention und Gesundheitsförderung zuzuordnen. Entwicklungspotential war u.a. vor allem im Bereich der Vernetzung und Evaluation der einzelnen Maßnahmen zu verzeichnen, um nachhaltige Effekte sicher zu stellen.

Insbesondere von Seiten der Krankenkassen werden regelmäßig eine Vielzahl an Präventionsprojekten durchgeführt und dokumentiert. Beispielhaft sei hierfür der Präventionsbericht der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen und des Medizinischen Dienstes des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen e. V. (MDS), Essen unter Beteiligung des GKV-Spitzenverbandes genannt. 2007 haben die gesetzlichen Krankenkassen erstmals auf der Basis einer Selbstverpflichtung gemeinsame quantifizierte Ziele für die Primärprävention nach § 20 und die betriebliche Gesundheitsförderung nach § 20a SGB V beschlossen.

Auch der Freistaat Bayern nimmt seine Verantwortung ernst und hat auf Basis eines Bürgergutachtens Gesundheit und dem Beschluss des Ministerrats im September 2004 eine Gesundheitsinitiative Gesund.Leben.Bayern. neu konzipiert, die in einem ersten Schritt einen gesundheitsförderlichen Lebensstil propagiert und auf die Vermeidung von proximalen Risikofaktoren abzielt, die für ca. 40 % der Krankheitslast der Bevölkerung verantwortlich sind, ohne dabei die Bedeutung distaler Einflussfaktoren auf die Gesundheit, wie z.B. sozialer Faktoren, schmälern zu wollen. Deshalb waren bisher prioritäre Handlungsfelder eine rauchfreie Lebenswelt, verantwortungsvoller Umgang mit Alkohol, gesunde Ernährung und Bewegung zur Vermeidung von Übergewicht und Adipositas sowie die betriebliche Gesundheitsförderung. In den Jahren 2008 und 2009 wurden zwei neue Schwerpunkte „Prävention im Alter“ sowie „Psychische Gesundheit“ aufgenommen. Eine besondere Bedeutung wird einem umfassenden Qualitätsmanagement aller geförderten Vorhaben beigemessen, das im Konzept und der Umsetzung der Gesundheitsinitiative fest verankert ist. Aktuelle Herausforderungen für die Gesundheitsförderung und Prävention in Bayern sind die Erreichung relevanter Risikogruppen sowie die stärkere Vernetzung von Akteuren und Prozessen der Gesundheitsförderung und Prävention, die nachhaltige Ausweitung erfolgreicher Modellprojekte auf Bayern und ggf. darüber hinaus, die nachhaltige Verankerung einer Qualitätskultur in der Prävention und Gesundheitsförderung auf breiterer Basis sowie die Verankerung von Gesundheit als Querschnittsaufgabe in allen Politikfeldern und vor Ort unter Berücksichtigung der besonderen Belange sowohl des städtischen als auch ländlichen Umfeldes.

IV. Leitprinzipien

Die bewährten Grundsätze der Gesundheitsinitiative Gesund.Leben.Bayern. werden ausdrücklich bekräftigt:

- Sich auf prioritäre Handlungsfelder und Zielsetzungen zu konzentrieren.
- Die Themen durch Gesundheitsberichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit zu begleiten.
- Staatliche Förderung bevorzugt innovativen Modellprojekten zu gewähren, für die eine realistische Chance zur flächendeckenden sowie zeitlichen Ausweitung gesehen wird.
- In der Umsetzung Maßnahmen zu bevorzugen, die Lebenswelt-orientiert (Setting-Ansatz), Ressourcen-orientiert (u.a. (Gesundheits)Bildung) und partizipativ ausgerichtet sind und zum Empowerment der Zielgruppe beitragen.
- Spezifische Zielgruppen in besonderen sozialen Lagen und regionale Besonderheiten zu berücksichtigen.
- Auf der Basis eines Lebenszyklusansatzes alle Altersgruppen von der Geburt bis ins Alter einzubeziehen.
- Maßnahmen möglichst vernetzt durchzuführen, um zu einer tragfähigen Basis für eine Fortsetzung erfolgreicher Projekte beizutragen.
- Neue Projekte hinsichtlich Akzeptanz und Wirksamkeit systematisch zu evaluieren und im Bewährungsfall den Anstoß zur Ausdehnung auf weitere Regionen und Bevölkerungsgruppen zu geben.
- Eine nachhaltige Gesundheitspolitik und gesundheitsförderliche Gesamtpolitik zu betreiben.
- Dabei Staatliches Handeln auf Steuerungsaufgaben und subsidiäres Handeln zur Stärkung der Eigenverantwortung und zur Förderung von Synergien zwischen bestehenden Strukturen und Partnerschaften zu beschränken.

V. Handlungsempfehlungen

Ein *Bayerisches Zukunftsprogramm* Prävention sollte folgende grundsätzliche und besondere Aspekte berücksichtigen:

- *Einen grundsätzlich ganzheitlichen Ansatz von Gesundheitsförderung und primärer Prävention unter Einbeziehung von Sekundär- und Tertiärprävention mit Verhaltens- und Verhältnis-präventiven Maßnahmen.* Die Bereiche Prävention im Sinne der Belastungssenkung und Gesundheitsförderung im Sinne der Ressourcenstärkung werden als komplementäre, sich ergänzende und gegenseitig stärkende Ansätze begriffen. Dies beinhaltet auch die Einbeziehung von Vorsorge- und Früherkennungsuntersuchungen sowie der Rehabilitation und der Pflege in einen *programmatischen* Rahmen.
- *Die weitere Verankerung von Gesundheit als Ziel und Querschnittsaufgabe in den politischen und anderen öffentlichen und gesellschaftlichen sowie wirtschaftlichen Sektoren.* Dieser Ansatz greift internationale Vorgaben insbesondere innerhalb Europas auf, welche insbesondere während der finnischen EU-Ratspräsidentschaft 2006 als „Gesundheit in allen Politikbereichen“ bezeichnet und gefördert worden sind.
- *Die weitere Förderung von Kompetenzen und Kapazitäten zur Erfüllung dieser Aufgaben unter Nutzung von Synergien, insbesondere im Gesundheitswesen unter Einbeziehung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes.* Das Bayerische Zukunftsprogramm Prävention soll dabei auf vorhandene Kompetenzen und Kapazitäten, gewachsene Partnerschaften und sich ergänzenden Verantwortlichkeiten aufbauen. Der Stärkung der Kompetenz durch Kooperation verschiedener gesellschaftlicher Partner zur weiteren *Kompetenzentwicklung* an spezialisierten Zentren (Hochschulen, LGL, Institute) sowie der *Kapazitätsbildung* in der Fläche wird große Bedeutung beigemessen.
- *Im Einzelnen* soll ein besonderer *Schwerpunkt auf Gesundheitsförderung und primäre Prävention* gelegt werden. Ausgehend von einer epidemiologischen Analyse internationaler und bayerischer Daten zur Krankheitslast in der Bevölkerung sind die bisherigen thematischen Schwerpunkte rauchfreie Lebenswelt, verantwortungsvoller Umgang mit Alkohol, gesunde Ernährung und Bewegung und betriebliche Gesundheitsförderung unverändert gültig. Die Ausweitung auf weitere Schwerpunkte wie „Prävention im Alter“ und „Psychische Gesundheit“ trägt aktuellen wissenschaftlichen

Erkenntnissen Rechnung wie auch der engen Beziehung psychischer Faktoren zu den anderen Risikofaktoren, deren Minderung bisher im Mittelpunkt der Gesundheitsinitiative stand. Dabei sollen bewährte primärpräventive Ansätze wie Impfungen zur Vermeidung von Infektionskrankheiten konsequent weiter verfolgt und ihre Inanspruchnahme gesteigert werden.

- Die gewählten Herangehensweisen sollen zielgruppenspezifisch sein unter Berücksichtigung von soziallagenbedingten, lebenslaforientierten und geschlechtsspezifischen Aspekten.
- Besonders zu berücksichtigende Zielgruppen sind:
 - *Kinder und Jugendliche* aufgrund ihres hohen Entwicklungspotentials.
 - *Menschen mit sozialer Benachteiligung oder in besonderen Lebenslagen*: da diese einem höheren Gesundheitsrisiko ausgesetzt sind, müssen sie unter Vermeidung jeglicher Stigmatisierung eine bevorzugte Zielgruppe von Gesundheitsförderungs- und Präventionsmaßnahmen darstellen. Soziallagenbezogene Gesundheitsförderung hat dabei spezifische Strategien zu entwickeln, wie die jeweilige Zielgruppe erreicht und befähigt werden kann, Kompetenzen zur Stärkung der eigenen Gesundheit nachhaltig aufzubauen. Dabei spielen in besonderer Weise auch Maßnahmen zur Verhältnisprävention eine wesentliche Rolle. Hier ist auch die betriebliche Gesundheitsförderung als Zugang zu sozial Benachteiligten sowie berufstätigen Menschen steigenden Alters zu berücksichtigen. Langfristige Erfolge auf diesem Gebiet setzen ein träger- und sektorenübergreifendes Verständnis für die Wechselwirkungen von sozialer Lage, Bildung und Gesundheit voraus.
- Auch die Teilnahme an empirisch belegten und ökonomisch sinnvollen *Maßnahmen zur Krankheitsfrüherkennung* ist zu fördern (z. B. Bayerisches Mammographie-Screening, Dickdarmkrebs-Früherkennung, Neugeborenen-Hörscreening), weil damit auch verbesserte Behandlungschancen (Sekundärprävention) und Krankheitsfolgenmanagement durch gezielte Rehabilitationsansätze (Tertiärprävention) erreichbar sind.
- Bayern verfügt im Bereich der *Rehabilitation* (Tertiärprävention) mit seinen Kurorten und Heilbädern und weiteren, auch universitären Rehabilitationseinrichtungen über ausgezeichnete infrastrukturelle Voraussetzungen mit bedeutendem Wert auch in der Gesundheitswirtschaft, die nach Kräften in die Aktivitäten (z. B. die Entwicklung wis-

sensbasierter Rehabilitationsstandards) einzubeziehen sind.

- Die Prozesse und ihre Ergebnisse sollten in diesem Zusammenhang mittels Evaluations- bzw. Versorgungsforschung erfasst und bewertet werden als Basis einer Weiterentwicklung der Konzepte. Nur so wird berechtigten Ansprüchen an Transparenz, Klienten- bzw. Patientenorientierung und Patientensicherheit in einem sozial und marktwirtschaftlich ausgerichteten System und im Wettbewerb innerhalb Europas Rechnung getragen.
- Künftig sollen auch ökonomische Aspekte von Gesundheitsförderungs- und Präventionsvorhaben vermehrt berücksichtigt werden. Es gilt, bestehende Methoden zur ökonomischen Analyse hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit für das Feld der Gesundheitsförderung und Prävention zu prüfen bzw. die Entwicklung neuer Ansätze voranzutreiben.
- Zur Stärkung der Planungs- wie auch der Evaluationsgrundlage sowie als Grundlage für eine breitere gesellschaftliche Diskussion sollte die Gesundheitsberichterstattung um für Gesundheitsförderung und Prävention relevante Daten und Indikatoren für die Politikentwicklung erweitert werden.
- Zur *Zielerreichung* ist eine multidisziplinäre und multiprofessionelle Herangehensweise erforderlich. Dies beinhaltet die verstärkte Verbindung von gesundheits- und sozialwissenschaftlichem Sachverstand im Sinne eines modernen systemischen, Evidenz-basierten und auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Public Health-Ansatzes. Dem Öffentlichen Gesundheitsdienst kann im Rahmen der vorhandenen Ressourcen insbesondere für die regionalen Entwicklungen eine moderierende Rolle zukommen, wie dies beispielsweise in Hinblick auf die psychosozialen Arbeitsgemeinschaften, die Sucht-Arbeitskreise oder etwa die Runden Tische zum Infektionsschutz bereits erfolgt. Aufgrund des Querschnittscharakters des Themenfelds Gesundheit sollen Handlungsfelder wie z.B. der Bereich Ernährung, die in den Zuständigkeitsbereich mehrerer Ministerien fallen, partizipativ und kooperativ ohne den Aufbau von Doppelstrukturen bearbeitet werden.

VI. Programmentwicklung und Strukturbildung

Folgende strategische Ansätze sollen verfolgt und nachhaltig umgesetzt werden:

- Die Definition prioritärer Handlungsfelder oder Gesundheitsziele soll den generellen Handlungsrahmen vorgeben, ohne dabei regionale Bedarfe zu vernachlässigen
- Der Erfolg ergriffener Maßnahmen und der sich ändernde gesundheitspolitische Bedarf soll in regelmäßigen Abständen unter Einbeziehung relevanter Akteure überprüft werden. Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse erfolgt unter Federführung des StMUG eine kontinuierliche Programmentwicklung unter Einbeziehung der Akteure.
- Zur Sicherung von Akzeptanz und Nachhaltigkeit soll breiter Konsens z. B. durch Experten-Workshops und Befassung gesundheitspolitischer Gremien hergestellt werden. Durch Einbindung von Patientenvertretern, Krankenkassen und ÖGD soll ausreichende Bürgerorientierung sichergestellt werden.
- Die Ausrichtung des gesamten Programms sowie einzelner Maßnahmen soll wissenschaftlich und auf Evidenz und Evaluation gestützt sein. Dies beinhaltet die Generierung eigener bayerischer Daten auf fachlicher und politischer Ebene sowie die Berücksichtigung der Nutzerperspektive durch die Bereitstellung geeigneter fachspezifischer und allgemein verständlicher Information.
- Sowohl die Landesebene als auch die lokale Ebene (Landkreise, Kommunen, Stadtteile) sind bei der Bedarfsdefinition und der Wahl der Umsetzungsstrategien zu beteiligen. Idealerweise werden Strukturen und Aufgaben vernetzt und aufeinander abgestimmt.

Beispiele für eine an diesen Prinzipien ausgerichtete partnerschaftliche Herangehensweise sind die erfolgreichen Bayerischen Modelle des Neugeborenen-Stoffwechsel- und Hörscreenings, das Bayerische Mammographie-Screening, die Landesstelle Glücksspielsucht, das Bayerische Drogen- und Suchtprogramm, das Bayerische Impfprogramm, die Vernetzungsstelle Schulverpflegung sowie die Beteiligung an der bundesweiten Initiative „In Form“ für gesunde Ernährung und mehr Bewegung sowie die Kooperationen mit der Landeszentrale für Gesundheit in Bayern e.V. unter anderem in Form der Zentralen AIDS-Informationsstelle, der Zentralen In-

formationsstelle Sucht und des Regionalen Knotens Bayern zur Gesundheitsförderung insbesondere von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen.

- Aspekte der Gesundheitsförderung und Prävention sowie Ansätze der Versorgungsforschung sollen verstärkt in qualifizierte Aus-, Fort- und Weiterbildung der Akteure des Gesundheitswesens Eingang finden.

VII. Fazit

- Gesundheitsförderung und Prävention müssen neben Kuration, Rehabilitation und Pflege zu einer gleichberechtigten vierten Säule unseres Gesundheitssystems ausgebaut werden. Dieser gesundheitspolitischen Strategie soll in einem Bayerischen „Zukunftsprogramm Prävention“ Ausdruck verliehen werden.
- Gesundheitsförderung und Prävention werden darin als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden, der sich der Staat und eine Vielzahl weiterer in diesem Bereich tätigen Akteure und gesellschaftliche Gruppen verpflichtet fühlen.
- Ziel ist die Stärkung der Eigenverantwortung des Einzelnen, die Schaffung von gesunden Lebensräumen ebenso wie die Früherkennung von Krankheiten und damit die Verhinderung langfristiger Folgeschäden.
- Menschen in sozial besonders belasteten Lebenslagen stehen als Zielgruppe besonders im Mittelpunkt, um gesundheitliche Chancengleichheit und zukunftsorientierte Nachhaltigkeit zu fördern.
- Schwerpunkthandlungsfelder orientieren sich an wissenschaftlichen Erkenntnissen unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten. Die Umsetzung der Maßnahmen bezieht die Betroffenen mit ein und basiert auf einem multidisziplinär und multiprofessionell ausgerichteten Public-Health-Ansatz. Dabei wird auf Vernetzung von Akteuren und Strukturen geachtet damit Gesundheit als Querschnittsaufgabe in allen Politikfeldern Berücksichtigung findet. Zur Sicherstellung einer qualitätsorientierten Weiterentwicklung von Gesundheitsförderung und Prävention sind laufende Evaluationsmaßnahmen von Prozessen und Ergebnissen vorgesehen.