

Datenbanken vulnerabler Personen im Hitzerrisikomanagement

HEATS - Hitzerrisikomanagement in der Stadt

Executive Summary

Zunehmende und intensivere Hitzeperioden infolge des Klimawandels stellen Kommunen vor wachsende Herausforderungen im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz. Besonders vulnerable Personengruppen sind einem erhöhten Gesundheitsrisiko durch Hitze ausgesetzt. Kommunale Strategien zum Hitzerrisikomanagement müssen diese Gruppen gezielt adressieren, stoßen in der Praxis jedoch häufig an organisatorische, personelle und strukturelle Grenzen. Vor diesem Hintergrund untersuchte das Projekt **HEATS**, ob und inwiefern ein Register vulnerabler Personen ein praxistaugliches Instrument für das kommunale Hitzerrisikomanagement darstellen kann. Ziel war es, Potenziale, Nutzungsmöglichkeiten sowie Herausforderungen eines solchen Instruments systematisch zu analysieren. Die Untersuchung basierte auf einer Recherche wissenschaftlicher und grauer Literatur sowie auf zwei Online-Workshops mit Akteur*innen aus den Bereichen Gesundheit, Kommunalverwaltung, Wissenschaft und Soziales. Ergänzend wurden leitfadengestützte Interviews mit Fachpersonen aus den Bereichen Gesundheit, Datenschutz und Soziales durchgeführt. Dadurch konnten sowohl theoretische Grundlagen als auch praktische Perspektiven berücksichtigt werden. Die Ergebnisse zeigen, dass Register vulnerabler Personen grundsätzlich das Potenzial besitzen, präventive und reaktive Maßnahmen im Hitzeereignisfall zu unterstützen, etwa durch gezielte Information, Kontaktaufnahme oder Unterstützungsangebote. Gleichzeitig bestehen erhebliche Herausforderungen, insbesondere in Bezug auf Datenschutz, Freiwilligkeit, Aktualität der Daten, Zuständigkeiten sowie den zusätzlichen organisatorischen Aufwand für Kommunen.

Relevanz und Motivation

Hitze gehört zu den gefährlichsten Naturkatastrophen des 21. Jahrhunderts (Cheng et al., 2018¹). Der Fortschreitende Klimawandel führt zu häufigeren und intensiveren Hitzeperioden (z. B. Ebi et al., 2021²; Jay et al., 2021³). Vor allem die Stadtbevölkerung ist von

¹ Cheng, J., Xu, Z., Bambrick, H., Su, H., Tong, S., & Hu, W. (2018). Heatwave and elderly mortality: An evaluation of death burden and health costs considering short-term mortality displacement. *Environment international*, 115, 334-342.

² Ebi, K. L., Capon, A., Berry, P., Broderick, C., de Dear, R., Havenith, G., Malik, A. (2021). Hot weather and heat extremes: health risks. *The Lancet*, 398(10301), 698-708

³ Jay, O., Capon, A., Berry, P., Broderick, C., de Dear, R., Havenith, G., Malik, A. (2021). Reducing the health effects of hot weather and heat extremes: from personal cooling strategies to green cities. *The Lancet*, 398(10301), 709-724

ihr infolge des städtischen Hitzeinseleffekt (Oke, 1973⁴) betroffen. Gleichzeitig steigt durch den demographischen Wandel der Anteil der hitzevulnerablen Bevölkerung (UN, 2019⁵). Alle Personen, die aufgrund unterschiedlicher Faktoren einen erhöhten Anpassungsbedarf oder höhere Hürden bei der Anpassung an Hitze erleben, gelten als vulnerabel. Hierzu zählen ältere Menschen (Ebi et al., 2021²) aber auch Schwangere und Kleinkinder (Kravchenko et al., 2013⁶), Menschen mit Vorerkrankungen wie Atemwegs-, Herzkreislauf- oder mentalen Erkrankungen (Ebi et al., 2021²; Seebaß, 2017⁷) und Personen, die im Freien arbeiten. Auch andere Faktoren wie das Einkommen oder soziale Kapital (Hass & Ellis, 2019⁸) können eine Auswirkung auf die individuelle Anpassungsfähigkeit von Personen an heißen Tagen haben. Mit dem demographischen Wandel wird eine Zunahme der Zahl hitzevulnerabler Personen erwartet.

Beispiel Fichier Canicule aus Frankreich

Um im Ernstfall diese Personen unterstützen zu können, führte Frankreich nach der Hitzewelle im Jahr 2003 in Europa sog. registres canicules⁹ (Register für Hundstage) ein. Während die Pflicht zu ihrer Erstellung in Frankreich landesweit besteht und sie vom CNIL (La Commission nationale de l'informatique et des libertés) datenschutzrechtlich genehmigt sind, werden die einzelnen Register auf kommunaler Ebene verwaltet. In der Umsetzung sind je nach Region unterschiedliche Stakeholder vor Ort in der Organisation involviert. Grundsätzlich gilt: Die Eintragung in das Register ist für vulnerable Personen freiwillig und kostenlos. Die Richtlinien zur Einschreibung sowie die Art und Weise der Einschreibung bestimmen die jeweiligen Kommunen. Beispielsweise erlauben einige Kommunen eine Einschreibung altersunabhängig aufgrund von chronischen Erkrankungen oder für ein Jahr, beispielsweise während einer Schwangerschaft. Andere Kommunen dagegen erlauben die Einschreibung nur für Personen über 75 Jahren oder für Inhaber eines Schwerbehindertenausweises. In Erweiterung zum registre canicule wird die Datenbank oft auch als **registre communal des personnes vulnérables** (Kommunales Register vulnerabler Personen) für unterschiedliche Krisensituationen wie beispielsweise Überschwemmungen, Pandemie oder auch Kernunfälle gehandhabt.

Wirksamkeit und Chancen

Eine Datenbank (hitze-) vulnerabler Personen kann das kommunale Hitzerisikomanagement hauptsächlich in drei Bereichen unterstützen:

⁴ T.R. Oke, City Size and the Urban Heat Island, vol. 7, Atmospheric Environment, 1973, pp.769-779

⁵ United Nations, World Urbanization Prospects: the 2018 Revision, The United Nations' Department of Economic and Social Affairs – Population Division, New York, 2019

⁶ Kravchenko, J., Abernethy, A. P., Fawzy, M., & Lyster, H. K. (2013). Minimization of heatwave morbidity and mortality. *American journal of preventive medicine*, 44(3), 274-282.

⁷ Seebaß, K. (2017). Who Is Feeling the Heat?: Vulnerabilities and Exposures to Heat Stress—Individual, Social, and Housing Explanations. *Nature and Culture*, 12(2), 137-161.

⁸ Hass, A. L., & Ellis, K. N. (2019). Using wearable sensors to assess how a heatwave affects individual heat exposure, perceptions, and adaption methods. *International journal of biometeorology*, 63(12), 1585-1595.

⁹ <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/actualites/A14978>



Abstimmung von Katastrophenschutzplänen

- Informationsgrundlage für städtisches Krisenmanagement
- Beispiele: Personalanpassungen, verstärkte Maßnahmen, besondere Unterstützung einzelner Personen



Information und Awareness

- Stärkung des Risikobewusstseins
- Informationen über Risikoereignisse in der Zukunft



Selbsthilfefähigkeit stärken

- Besonders vulnerable Gruppen mit passenden Informationen zur Prävention erreichen
- Netzwerke und Kontakte zu ehrenamtlichen Helfer:innen herstellen

Innerhalb der HEATS-Projekt durchgeführten Interviews mit Akteur*innen aus den Bereichen Gesundheit, Datenschutz und Soziales wurde deutlich, dass eine Datenbank vulnerabler Personen zum Hitzerrisikomanagement als mögliches geeignetes Instrument zur Begegnung steigender Hitzebelastung eingeschätzt wird.

Herausforderungen

Neben den Chancen und Möglichkeiten, die durch die Einführung einer Datenbank vulnerabler Personen im Bereich Hitzerrisikomanagement entstünden, gibt es auch einige Herausforderungen und Risiken.

Aktualität: Ein entsprechendes Register muss stetig aktualisiert werden, damit veraltete Informationen nicht zu Fehlplanungen führen. Gleichzeitig steigt bei nicht-aktualisierten Registern die Gefahr, einzelne Personen zu übersehen. Beispielsweise kann ein Stadtviertel aufgrund einer hohen Eintragsrate in das Register als besonders vulnerabel wahrgenommen werden, die tatsächliche Anzahl vulnerabler Personen in einem anderen Stadtviertel jedoch höher sein

Ressourcen und Kosten: Neben der Einrichtung entstehen auch für die Instandhaltung und Betreuung eines Registers vulnerabler Personen Arbeitsaufwand und Kosten. Momentan werden viele Angebote zum Hitzerrisikomanagement von Organisationen gestützt, die auf ehrenamtliche Helfer:innen angewiesen sind. Gerade langfristige Planungen können dadurch erschwert werden.

Datenschutzkonformes Registerkonzept: Eine weitere Herausforderung zur Erstellung einer digitalen Datenbank vulnerabler Personen stellen die in Deutschland geltenden Datenschutzbestimmungen dar. Hier ist das Erarbeiten eines Konzepts mit transparenter Datennutzung und -speicherung besonders wichtig.

Missbrauchsängste und Vertrauen: Personen könnten – insbesondere bei Anrufen sowie Haustürbesuchen – Angst vor Missbrauch der Daten haben. Hier müssen klare Legitimationsmechanismen wie beispielsweise offizielle Ausweise, einheitliche Kleidung der

Helfenden sowie eine transparente Kommunikation etabliert werden, um das Unterstützungsangebot eindeutig von unseriösen oder betrügerischen Anfragen zu unterscheiden.

Ausarbeitungsmöglichkeiten eines Hitzeregisters in Deutschland

Gemeinsam mit den Workshopteilnehmenden wurden in HEATS drei Möglichkeiten zur Anwendung von Datenbanken vulnerabler Personen im Kontext Hitzerrisikomanagement erarbeitet.

Hitzeregister als Betreuungs- und Informationsinstrument

In dieser Variante ist Hauptziel des Hitzeregisters vulnerable Personen zu warnen sowie aktiv während Hitzeereignissen zu betreuen. Dabei sind vor allem die von Hitze besonders betroffenen Personen selbst Zielgruppe des Angebots. Die Kommunikation findet daher auf persönlicher Ebene (z. B. telefonisch, persönlich etc.) zwischen unterstützenden Akteur*innen und Betroffenen statt. Die Datenbank vulnerabler Personen fungiert hier als Tool zur Koordination passender Hilfsangebote und basiert auf freiwilligen Eintragungen Betroffener. Wichtig sind hier transparente Informationen sowie ein robustes Sicherheitskonzept. Beteiligte Akteur*innen könnten aus den Bereichen Soziales (soziale Dienste, Freiwilligenzentren etc.) und Gesundheit (Krankenkassen, Katastrophenschutz) stammen. Das Register kann das Vernetzen freiwilliger Helfer*innen mit Betroffenen (Hitze-Buddy-Programme) sowie Hausbesuche oder Hitzetelefone unterstützen.

Hitzeregister als Sensibilisierungs- und Informationsplattform

Als Sensibilisierungs- und Informationsplattform können Hitzeregister dienen, in denen Betroffene durch Information und Sensibilisierung zur Selbsthilfe motiviert werden. Angesprochen werden können vulnerable Gruppen aber auch deren Angehörige sowie die interessierte Bevölkerung. Durch den nicht-direkten Austausch eignen sich unterschiedliche Medien (Print, Rundfunk, Soziale Medien) zur Verbreitung von Informationen. Wichtig hierbei ist eine möglichst breitgestreute und barrierefreie Kommunikation. Das Angebot umfasst dabei hauptsächlich Informationsmaterialien zur Selbsthilfe. Das Register mit freiwilliger Eintragung dient hierbei als Informationsverteiler und stellt das Erreichen Betroffener und Interessierter sicher. Besonders städtische Akteur*innen und Akteur*innen im Katastrophenschutz könnten Hitzeregister auf diese Weise nutzen.

Hitzeregister als Netzwerk von Multiplikator:innen

Als Aufbau eines Netzwerks aus Multiplikator*innen sowie zum Erreichen von besonders schwer erreichbaren Personengruppen könnte ein Register vulnerabler Personen auf Basis von Daten des Einwohnermeldeamts, d. h. ohne freiwillige Selbsteinschreibung, dienen. Dieses könnte bspw. genutzt werden, um in einer Postkartenaktion Personen über bestehende Angebote zu informieren und zu einer freiwilligen Einschreibung in ein Hitzeregister zu motivieren. Zudem kann ein zweites Register, ein Register der Multiplikator*innen, für eine ganzheitlichere Organisation sowie Aufgabenteilung und Zusammenarbeit sorgen. Betroffene könnten so zielgerichteter betreut und an die für sie relevanten Akteur*innen weitergeleitet werden. Zielgruppe sind hier vor allem kommunale Ämter, Gemeinwesensakteure, medizinische Dienste und soziale Einrichtungen. Solche

Register könnten an bereits bestehende Strukturen wie KATWARN¹⁰, NINA¹¹ oder das notfallregister.eu¹² angeknüpft werden.

Beispiele aus Deutschland

Momentan gibt es in Deutschland kein umfassendes Projekt im Sinne der des registre canicule aus Frankreich. Allerdings bestehen regionale Projekte, die durch das Pflegen einer Datenbank vulnerabler Personen nach dem Prinzip der freiwilligen Selbsteinschreibung Angebote zur individuellen Hitzeanpassung bieten. Als umsetzbare Maßnahme zum Hitzerisikomanagement wurde in den Workshops sowie den Interviews mehrfach das Modell der Hitzetelefone angesprochen. Darunter fallen beispielsweise Hitzetelefone wie das des Hohenlohekreises¹³ oder der Städte Köln¹⁴ und Worms¹⁵. Ziel der Hitzetelefone ist das Erreichen und Warnen besonders gefährdeter Personengruppen während und vor Hitzeereignissen sowie das Stärken der Gesundheitskompetenz und der Hilfe zur Selbsthilfe vulnerabler Bevölkerungsgruppen. Außerdem können Hitzetelefone oft auch als Anlaufstelle für Fragen zum Thema Hitzerisiko aus der Bevölkerung dienen. Das Grundkonzept eines Hitzetelefons ist in Abb. 1 erläutert.

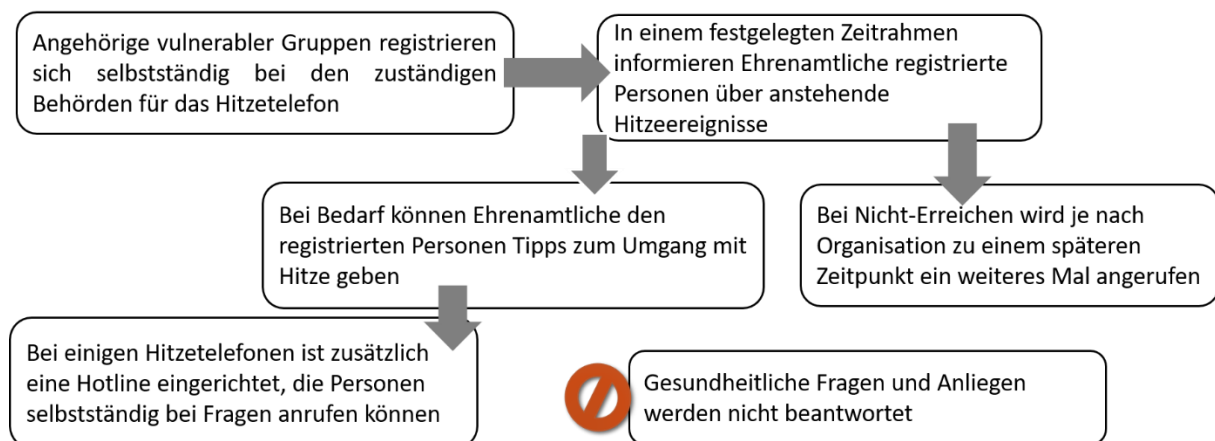


Abbildung 1: Ablaufschema zur grundsätzlichen Funktionsweise eines Hitzetelefons.

Zwar können Hitzetelefone bei gesundheitlichen Notfällen keine medizinische Stütze bieten, jedoch die Fähigkeiten zur Selbsthilfe stärken sowie im Notfall medizinische Hilfe hinzuziehen.

¹⁰ <https://www.katwarn.de/>

¹¹ https://www.bbk.bund.de/DE/Warning-Vorsorge/Warn-App-NINA/warn-app-nina_node.html

¹² <https://www.notfallregister.eu/>

¹³ <https://www.hohenlohekreis.de/das-landratsamt/presse/aktuelles/medien-info-1452025>

¹⁴ <https://www.stadt-koeln.de/service/produkte/20282/index.html>

¹⁵ <https://www.worms.de/neu-de/zukunft-gestalten/klima-und-umwelt/Klimawandel/hitzeaktionsplan/Hitzetelefon.php>

In den Workshops und Interviews mit lokalen Akteur*innen wurde deutlich, dass für Hitzetelefone besonders das initiale Erreichen der Dialoggruppe zur Anmeldung zum Hitzetelefon (z. B. aufgrund von Sichtbarkeit, Relevanz, Sprachbarrieren, Vertrauen etc.) sowie infrastrukturelle Gegebenheiten (z. B. Personal, Ehrenamt, Kapital etc.) eine Herausforderung darstellen. Eine allgemeine oder auch bereits bestehende lokale Datenbank vulnerabler Personen könnte daher die Arbeit bereits bestehender Hitzetelefone sowie die Entstehung weiterer Angebote unterstützen.

Kontakt

Universität Ulm
Prof. Dr. Michael Hiete

Helmholtzstr. 18
89081 Ulm

michael.hiete@uni-ulm.de

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit
und Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages