Thomas Kistemann, Charis Lengen

UMWELT- UND GESUNDHEITSGERECHTIGKEIT

Internationale Entwicklungen

Die physische Lebensumwelt ist neben der genetischen Disposition, dem persönlichem Lebensstil und dem Zugang zu gesundheitlicher Versorgung zweifellos ein sehr wichtiger Einflussfaktor auf die menschliche Gesundheit. Die Exposition gegenüber gesundheitsbelastenden Faktoren ist dabei ebenso bedeutsam wie der Zugang zu gesundheitsfördernden Ressourcen. Damit wird sofort deutlich, dass der Diskurs über eine gerechte Verteilung dieser Umweltfaktoren untrennbar mit der Frage nach Gesundheitsgerechtigkeit verknüpft ist. In diesem Beitrag zeichnen wir Aspekte der internationalen Debatte zur Verbindung von Umwelt, Gesundheit und Gerechtigkeit der letzten Jahrzehnte nach.

Von der Debatte um Umweltgerechtigkeit

Umweltprobleme sind nach Beck (1986) fundamental in der Organisation menschlicher Gesellschaften begründet. Ungerechtigkeiten in der Verteilung von Umweltressourcen und -lasten werden als sozial produziert angesehen (Brulle/Pellow 2006). Im Schnittfeld von Umwelt-, Sozial- und Gesundheitspolitik thematisiert Umweltgerechtigkeit die gerechte Verteilung von Umweltnutzen und Umweltlasten auf demografisch, sozial oder ethnisch inhomogene Bevölkerungsgruppen. Viel zitiert wird in diesem Zusammenhang die Definition der US-Umweltbehörde EPA (2015), wonach Umweltgerechtigkeit die faire Behandlung und sinnvolle Einbeziehung aller Bevölkerungsgruppen – ungeachtet ihrer Rasse, Hautfarbe, nationalen Herkunft oder ihres Einkommens – in die Entwicklung, Implementierung und Vollstreckung umweltbezogener Gesetze, Regulierungen und Politiken ist. Umweltgerechtigkeit ist erreicht, wenn jeder in gleicher Weise Schutz vor Umwelt- und Gesundheitsgefahren erfährt und gleichberechtigten Zugang zu Entscheidungsprozessen hat, um eine gesunde Umwelt zum Leben, Lernen und Arbeiten zu haben.

Auf dem Weg zu dieser umfassenden Definition von Umweltgerechtigkeit spielte die US-amerikanische *Environmental-Justice-Bewegung* eine entscheidende Rolle. Sie hat ihre Ursprünge einerseits in den ersten Erfolgen der Umweltbewegung in den 1970er Jahren, welche zum Beispiel in der US-Bundesgesetzgebung (Environmental Policy Act 1969, Clean Air Act 1970, Clean Water Act 1972) sowie der Gründung der US Environmental Protection Agency (EPA, 1970), etwas später in der Einberufung der ersten UN-Konferenz zur menschlichen Umwelt (Stockholm 1972) sowie der Gründung einer Umweltabteilung innerhalb der Generaldirektion für Industrie der damaligen EG (1973) zum Ausdruck kamen. Andererseits stand die Bewegung in enger Beziehung zur afro-amerikanischen Bürgerrechtsbewegung, die ihren politischen Höhepunkt in den US-Südstaaten der 1950er und 1960er Jahre erlebte (Sze/London 2008).

Der Begriff „environmental justice“ wurde zum ersten Mal im Jahr 1978 im Zusammenhang mit einem Giftmüll-Skandal im US-Bundesstaat North Carolina verwendet. Dort hatte eine private Firma über 100.000 Liter PCB-verseuchtes Material in den Straßengräben illegal abgelagert. Das wieder eingesammelte Material sollte nach politischem Beschluss in einer Deponie in der ländlichen, überwiegend von Afroamerikanern bewohnten Kommune Warren County endgelagert werden. Im direkt betroffenen Ort Afton lag der Anteil der schwarzen Bevölkerung bei 82 %. Als 1982 die Anlieferung erfolgen sollte, blockierte die örtliche Bevölkerung, unterstützt von zahlreichen angereisten Aktivisten, sechs Wochen lang die Zufahrtstraßen für LKWs (Walker 2012). Die Presse sprach damals vom größten zivilen Ungehorsam im US-amerikanischen Süden seit Martin Luther King Jr. Die Einlagerung der toxischen Abfälle konnte die Initiative dennoch nicht verhindern.

In vergleichbarer Weise löste 1986 der Sandoz-Chemieunfall bei Basel, bei dem große Pestizidmengen in den Rhein gelangten, den Fluss rot färbten und bis in die Niederlande Fische und andere Lebewesen töteten, starken öffentlichen Druck von sich international solidarisierenden Bürgerinnen und Bürgern auf die Politik aus. Er verhalf der Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR), welche die Koordinierung des ins Leben gerufenen „Aktionsprogramms Rhein“ übernahm, zu wachsendem Einfluss. Der Störfall wurde zum Wendepunkt des Gewässerschutzes in Europa (Giger 2007).

Heute unterscheidet man in der Debatte um Umweltgerechtigkeit drei Elemente: Verteilungsgerechtigkeit, Gerechtigkeit in den Aushandlungsprozessen und Gerechtigkeit in der Interaktion und Kommunikation der Akteure (Walker 2012). Das Thema Gesundheit spielte in der Umweltgerechtigkeitsdebatte, als eine wesentlich von der Verteilung von Umweltressourcen tangierte Größe, von Anfang an eine zentrale Rolle.

Foto: Gabriele Schmidt

Wäschewaschen in Myanmar

Umweltgerechtigkeit bei der UN

Die Verfasser der UN-Menschenrechtsdeklaration hatten im Jahr 1948 Umweltrechte noch gar nicht berücksichtigt. In den vergangenen Jahrzehnten haben aber, beginnend mit Portugal (1976) und Spanien (1978), über 90 Staaten Umweltrechte in ihre Verfassung aufgenommen. Zwei Drittel dieser Verfassungsrechte beziehen sich dabei explizit auf die menschliche Gesundheit als Schutzgut. Im Gegensatz dazu weist bis heute keine globale Vereinbarung ein explizites Recht auf eine gesunde Umwelt aus. Am weitesten ging diesbezüglich die Stockholmer Deklaration der oben bereits erwähnten UN-Konferenz über die menschliche Umwelt (UN 1972), welche als erstes Prinzip konstatierte: „Der Mensch hat das fundamentale Recht auf Freiheit, Gleichheit und angemessene Lebensbedingungen in einer Umwelt, deren Qualität ein Leben in Würde und Wohlbefinden erlaubt."

Als eines der ersten umweltbezogenen Menschenrechte überhaupt und auf Initiative Boliviens verabschiedete die UN-Vollversammlung im Jahr 2010 den Zugang zu sicherem Trinkwasser und sanitärer Infrastruktur. Interessanterweise gab es damals zahlreiche Enthaltungen vor allem der Industriestaaten.

Im Jahr 2012 ließ die UN einen Expertenbericht zur Frage menschenrechtlicher Verpflichtungen hinsichtlich einer sicheren, sauberen, gesunden und nachhaltigen Umwelt erstellen, und im darauf folgenden Jahr verabschiedete das UN-Umweltprogramm (UNEP) einen Beschluss zur Verbesserung von Gerechtigkeit, Regierungshandeln und Recht bezüglich ökologischer Nachhaltigkeit. In der Begründung wird ausgeführt, dass die Verletzung von Umweltrecht das Potenzial hat, nachhaltige Entwicklung und die Erreichung vereinbarter Umweltziele zu untergraben (UN 2012). Es ist das erste international verhandelte Dokument, das den Begriff „environmental rule of law" verwendet, der für das Thema umweltbezogene Gerechtigkeit essenziell ist. „Rule of law" räumt dem Recht absoluten Vorrang vor allen anderen Maßstäben oder Begründungen hoheitlichen Handelns ein (UN 2004).

Heute wird Umwelt(-gerechtigkeit) als eines von sechs sogenannten „cross cutting themes" auf der UN Human Rights Website (**www.ohchr.org**) genannt: In keinem anderen Bereich sei es so offensichtlich, dass die Handlungen von Nationen, Gemeinschaften, Unternehmen und Individuen die Rechte anderer so dramatisch beschädigen können. Denn Beschädigungen der Umwelt können das Menschenrecht auf ein sicheres und gesundes Leben verletzen.

Eine eigene UN-Umweltorganisation, von der eine bedeutende Stärkung der Weltumweltpolitik erwartet werden könnte und die dem Thema Umweltgerechtigkeit eine unüberhörbare internationale Stimme geben könnte, gibt es dennoch weiterhin nicht. Zu einer solchen unter dem Arbeitstitel UNEO (United Nations Environment Organisation) allenfalls in Planung befindlichen, auf UNEP aufbauenden Organisation war für Herbst 2005 eine Abstimmung der UN-Generalversammlung geplant, die aber, ohne Zeitplan für das weitere Vorgehen, abgesetzt wurde.

Zur Debatte um Gesundheitsgerechtigkeit

Der indische Wirtschaftswissenschaftler und Philosoph Amartya Sen (2002) wies als erster darauf hin, dass Krankheit und Gesundheit in jeder Debatte über soziale Gerechtigkeit von großer Bedeutung sein müssen: „Gesundheitliche Gerechtigkeit muss ein zentrales Element der Gerechtigkeit jedes sozialen Arrangements sein." Nuss-

baum (2000) bezeichnete die Befähigung, gesund zu sein, als eine Meta-Befähigung, um zentrale menschliche Befähigungen zu erreichen. *Health Justice* selbst war ursprünglich sehr fokussiert auf medizinische Versorgungsgerechtigkeit. Erst nach der Jahrtausendwende wurde in diese Debatte ein Umweltbezug eingefügt und explizit die Bedeutung von Umweltgefahren benannt (Daniels/Kennedy/Kawachi 2002). Erst dann wurde gefordert, Umweltfaktoren, die gesundheitliche Unterschiede verursachen können, auch in die bioethische Debatte um Gesundheitsgerechtigkeit einzubeziehen (Resnik/Roman 2007). Der individualistische Ansatz der Biomedizin, der dazu neigt, gesundheitswirksame Faktoren jenseits des Individuums zu ignorieren (Fiore/Fleming 2003), hat zur Verzögerung einer umweltbezogenen Gesundheitsgerechtigkeitsdebatte sicherlich beigetragen. Gesundheitliche *Ungerechtigkeit* (*inequity*) bezeichnet dabei nur solche *Ungleichheiten* (*inequality*), die vermeidbar, unfair und Resultat von Ungerechtigkeit sind. Sie resultieren aus vermeidbaren sozialen, ökonomischen und umweltbezogenen Unterschieden, d.h. aus Unterschieden bezüglich der Verteilung von Ressourcen und Macht, und liegen weitgehend jenseits individueller Kontrolle (Kawachi 2002).

Die WHO – Anwalt für Gesundheitsgerechtigkeit

Seit ihrer Gründung im Jahr 1948 ist die Weltgesundheitsorganisation (WHO), ohne zunächst diesen Begriff explizit zu verwenden, der Gesundheitsgerechtigkeit zutiefst verpflichtet. Ihre 1948 in Kraft getretene Verfassung legt als Ziel fest, das bestmögliche Gesundheitsniveau für *alle* Menschen zu verwirklichen. Demgemäß bildet die Aufrechterhaltung des bestmöglichen Gesundheitszustandes ein Grundrecht jedes menschlichen Wesens, ohne Unterschied der Rasse, der Religion, der politischen Anschauung und der wirtschaftlichen oder sozialen Stellung.

Meilensteine der WHO auf dem Weg zu Gesundheitsgerechtigkeit waren das auf der 30. Generalversammlung (1977) ausgerufene Ziel der „Gesundheit für alle bis zum Jahr 2000“ sowie die Verabschiedung der Alma-Ata-Deklaration zur Medizinischen Grundversorgung für alle im darauf folgenden Jahr. Wenige Jahre später forderte die WHO in der Ottawa Charta (1986) ihre Mitgliedstaaten dazu auf, gesundheitsfördernde Lebenswelten für *alle* Menschen zu schaffen. Damit vollzog die WHO auch einen paradigmatischen Wandel von einer krankheits- hin zu einer gesundheitsorientierten Agenda. Die der Lebensumwelt dabei zukommende Bedeutung wurde auf der Sundsvall-Konferenz (1991) mit einem Statement zu Gesundheit unterstützenden Umwelten bekräftigt.

Das Thema der *sozialen* Gesundheitsgerechtigkeit kam um die Jahrtausendwende stärker ins Blickfeld der WHO. Gesundheitsgerechtigkeit kann demnach nur gestärkt werden, wenn über die übliche Fokussierung auf unmittelbare Krankheitsursachen hinausgegangen wird, also die „Ursachen der Ursachen“ ergründet werden: sozial determinierte Bedingungen, in denen Menschen aufwachsen, leben, arbeiten, altern. Der Abschlussbericht der WHO-Kommission zu sozialen Gesundheitsdeterminanten (2008) widmet dabei auch dem Thema Lebensumwelt ein eigenes Hauptkapitel („Healthy Places“). Partizipative Führung, städtische Lebensbedingungen, gesundheitsfördernde Stadtplanung und Gesundheitsgerechtigkeit sind zentrale Themen dieses Abschnitts.

Auch für WHO Europa ist umweltbezogene Gesundheitsgerechtigkeit im Kontext sozialer Ungleichheiten ein wichtiges Thema. Es wird maßgeblich von ihrem 1999 gegründeten Europäischen Zentrum für Umwelt und Gesundheit in Bonn koordiniert und beherrschte zum Beispiel die Agenda der 5. Ministerkonferenz zu Umwelt und Gesundheit in Parma im Jahr 2010. Europaweit wurden Lärmbelastung im Wohnumfeld, mangelnder Zugang zu Grünflächen und Passivrauchexposition als Indikatoren für Ungleichheiten hinsichtlich umweltbezogener Gesundheit genutzt. In den Ländern Dänemark, Deutschland, Niederlande, Luxemburg und Rumänien wurde bei Aktivitäten dem Thema Lärmbelastung Priorität eingeräumt.

Ein langer Weg zur Umwelt- und Gesundheitsgerechtigkeit

Das Thema Umweltgerechtigkeit ist, in der Regel mit Bezug zur menschlichen Gesundheit, seit 50 Jahren auf der politischen Agenda der Weltpolitik. Umweltgerechtigkeit wurde zunächst von Bürgerrechtsbewegungen aufgegriffen und etablierte sich in vielen Staaten relativ rasch als Verfassungsziel. Die UN tut sich hingegen schwerer mit der Thematik: Zwar wurde bereits im Zuge der frühen Umweltbewegung ein Menschenrecht auf angemessene Lebensbedingungen in einer Umwelt, deren Qualität ein Leben in Würde und Wohlbefinden ermöglicht, konstatiert. In der Praxis erweist sich der Weg dorthin jedoch als steinig: Die Bedeutung wird grundsätzlich anerkannt, aber die Konkretisierung wird – offensichtlich in der Sorge um ökonomische Nachteile und kostspielige Pflichten – eher gebremst als gefördert.

Dies scheint für die Gesundheitsgerechtigkeit zunächst einfacher zu sein. Wenn schon nicht explizit, so war doch dem Geiste nach bereits die WHO-Verfassung gesundheitlicher Chancengleichheit verpflichtet und machte dies in nachfolgenden Deklarationen immer wieder deutlich. Aber während gesundheitliche Gerechtigkeit als zentrales Element von Gerechtigkeit jedes sozialen Arrangements breite Zustimmung erfährt, wird es offensichtlich auch im Gesundheitsbereich komplizierter, wenn Umwelt als „Ursache der Ursachen“ von gesundheitlicher Ungleichheit ins Spiel kommt. Der zitierte WHO-Europe-Bericht zu umweltbedingten gesundheitlichen Ungerechtigkeiten in Europa (2012) löste zum Beispiel einige politische Unruhe aus, als Staaten mit Unzulänglichkeiten hinsichtlich der gerechten Verteilung von Umweltbelastungen und Umweltressourcen für ihre Bevölkerungen in Verbindung gebracht wurden. Nicht nur auf kommunaler, sondern auch auf internationaler Ebene ist Umweltgerechtigkeit ein sensibles Thema. Umso wichtiger wird es sein, auf das unmittelbar damit zusammenhängende, kaum in seiner menschenrechtlichen Bedeutung infrage zu stellende Thema Gesundheitsgerechtigkeit in der Debatte um Umweltgerechtigkeit beharrlich hinzuweisen.

PROF. DR. THOMAS KISTEMANN
ist stellvertretender Direktor des Instituts für Hygiene und Public Health der Universität Bonn und leitet dort das GeoHealth Centre sowie das WHO Collaborating Centre for Health Promoting Water Management and Risk Communication. In der ARL war er Mitglied im Arbeitskreis „Planung für gesundheitsfördernde Stadtregionen".

Tel. +49 228 287 15534
thomas.kistemann@ukbonn.de

DR. MED. DR. SC. NAT. CHARIS LENGEN
ist Fachärztin für Psychiatrie und Psychotherapie FMH und arbeitet als Oberärztin in der Clienia Schlössli AG, Privatklinik für Psychiatrie und Psychotherapie in Oetwil am See, Kanton Zürich, Schweiz, und als Senior Researcher im GeoHealth Centre des Instituts für Hygiene und Public Health der Universität Bonn.

Tel. +49 228 287 15534
charis.lengen@bluewin.ch

Literatur

Beck, U. (1986): Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt.

Brulle, R. J.; Pellow, D. N. (2006): Environmental justice: human health and environmental inequalities. In: Annual Review of Public Health 27, S. 103–124.

Daniels, N.; Kennedy, B.; Kawachi, I. (2002): Justice, Health, and Health Policy. In: Danis, M.; Clancy, C. (eds.): Integrating Ethics and Health Policy. New York.

EPA (2015): Environmental Justice. http://www3.epa.gov/environmentaljustice/ (aufgerufen am 01.08.2017).

Fiore, R.; Fleming, L. (2003): Occupational and Environmental Health: Toward an Environmentally Inclusive Bioethics. In: Prof Ethics 11, S. 63-80.

Giger, W. (2007): Brandkatastrophe in Schweizerhalle 1986 – Rückblick und Bilanz. In: UWSF – Z Umweltchem Ökotox 19, Sonderheft 1, S. 11-23.

Kawachi, I. (2002): Social epidemiology. In: Social Science & Medicine 54(12), S. 1739-41.

Resnik, D. B.; Roman, G. (2007): Health, justice and the environment. In: Bioethics 21(4), S. 230-241.

Sen, A. (2002): Why health equity? In: Health Economics 11(8), S. 659-666.

Sze, J.; London, J. K. (2008): Environmental Justice at the Crossroads. In: Sociology Compass 2(4), S. 1331-1354.

UN (1972): Report of the United Nations Conference on the Human Environment. UN Publication A/CONF.48/14/Rev.1. New York.

UN (2004): The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. Report of the Secretary-General. United Nations Security Council S/2004/616*. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/616

UN (2012): Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox. UN Publication A/HRC/22/43. New York.

Walker, G.P. (2012): Environmental justice: concepts, evidence and politics. London.

WHO Commission on Social Determinants of Health (2008): Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health: final report. WHO, Geneva.

WHO Europe (2012): Environmental health inequalities in Europe. Assessment report. WHO Regional Office for Europe. Copenhagen.