



Projekt „Förderung und Unterstützung integrierter Konzepte für Gesundheit und nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene in ganz Europa“ / Promoting and Supporting Integrated Approaches for Health and Sustainable Development at the Local Level across Europe
(PHASE)

Gesundheitsfolgenabschätzung
(Health Impact Assessment – HIA)
– Instrumentarium für Städte –

Dokument 3.

Kurzinformation:
Einschätzung von Gesundheitsfolgen als
Unterstützung bei der Entscheidungsfindung



Dieses Dokument ist Ergebnis der Arbeit, die vom "WHO Centre for Urban Health" im Rahmen des von der Europäischen Kommission, Generaldirektion für Umwelt, finanzierten Projekts "Promoting and Supporting Integrated Approaches for Health and Sustainable Development at the Local Level across Europe" (PHASE, EC Contract SUB 02-344294) koordiniert wurde.

Veröffentlichungen des WHO-Regionalbüros können unter folgender Adresse angefordert werden:

- E-mail publicationrequests@euro.who.int (für Veröffentlichungen)
permissions@euro.who.int (für Zustimmung zu deren Vervielfältigung)
pubrights@euro.who.int (für Zustimmung zu deren Übersetzung)
- Postweg Publications
WHO Regional Office for Europe
Scherfigsvej 8
DK-2100 Copenhagen Ø, Denmark

© Weltgesundheitsorganisation 2005

Alle Rechte vorbehalten. Das WHO Regionalbüro für Europa begrüßt Anträge auf Genehmigung zur teilweisen oder vollständigen Wiedergabe oder Übersetzung seiner Publikationen.

Die gewählten Bezeichnungen und Darstellungen in dieser Publikation geben in keinster Weise die Meinung der Weltgesundheitsorganisation über den rechtlichen Status eines Landes, Gebiets, einer Stadt oder eines Bezirks bzw. seiner Dienststellen oder des Verlaufs seiner Grenzen wieder. Der Titel "Land oder Gebiet" in der Überschrift einer Tabelle bezieht sich auf Länder, Gebiete, Städte oder Bezirke. Gepunktete Linien auf Landkarten kennzeichnen den ungefähren Verlauf von Grenzen, die als solche eventuell noch nicht endgültig feststehen.

Die Erwähnung bestimmter Firmen oder bestimmter Herstellerprodukte bedeutet nicht, dass sie vorrangig vor ähnlichen Produkten, die nicht erwähnt werden, von der Weltgesundheitsorganisation gefördert oder empfohlen werden. Abgesehen von Fehlern und Versehen werden Markennamen durch Großbuchstaben am Anfang des Wortes gekennzeichnet.

Die Weltgesundheitsorganisation garantiert nicht, dass die in dieser Publikation enthaltenen Informationen vollständig und korrekt sind und haftet nicht für Schäden aufgrund deren Nutzung. Die von den Autoren oder Herausgebern geäußerten Meinungen geben nicht notwendigerweise die Beschlüsse oder die erklärte Politik der Weltgesundheitsorganisation wieder.

Das WHO-Instrumentarium zur Einschätzung von Gesundheitsfolgen

Das Projekt zur "Förderung und Unterstützung integrierter Ansätze für Gesundheit und nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene in Europa"¹ (PHASE-Projekt) wurde von der Europäischen Kommission, Generaldirektion für Umwelt, im Rahmen des EU-Programms über Zusammenarbeit zur Förderung nachhaltiger Entwicklung (2003-2005) finanziert. Das Projekt wurde im Rahmen des WHO-Programms "Gesunde Städte und städtische Gesundheitspolitik"² zusammen mit HIA-Experten aus ganz Europa und den Koordinatoren des italienischen "Gesunde Städte-Netzwerkes" sowie des slowakischen "Gesunde Städte-Verbandes" koordiniert. Das PHASE-Projekt war darauf ausgerichtet, durch Konzentration auf und Einführung des Prozesses zur Einschätzung von Gesundheitsfolgen (HIA) die Integration gesundheitlicher und sozialer Aspekte in den Prozess der nachhaltigen Entwicklung zu fördern. Ziel war die Entwicklung eines HIA-Instrumentariums, das zur Einführung und Umsetzung von HIA auf kommunaler Ebene genutzt wird. Das Instrumentarium besteht aus fünf Dokumenten:

1. Einschätzung von Gesundheitsfolgen – Von der Vision zum Handeln (Basisdokument)
2. Einschätzung von Gesundheitsfolgen – Trainingsmodul
3. **Einschätzung von Gesundheitsfolgen – Als Unterstützung bei der Entscheidungsfindung (Kurzinformation)**
4. Einführung der Einschätzung von Gesundheitsfolgen in Trnava, Slowakei: eine Fallstudie
5. Einführung der Einschätzung von Gesundheitsfolgen in Bologna, Italien: eine Fallstudie

GesundheitsfolgenEinschätzung – wie kann sie zur Entscheidungsfindung beitragen? wurde für Entscheidungsträger geschrieben. Mit dieser Kurzinformation sollen dargestellt werden: wie die Einschätzung von Gesundheitsfolgen (Health Impact Assessment, HIA) Entscheidungsträger unterstützt und informiert; die zunehmende Resonanz für Einschätzung von Gesundheitsfolgen in ganz Europa; der Nutzen einer Einschätzung von Gesundheitsfolgen; die wichtigsten Motive und die erforderlichen Faktoren für eine erfolgreiche Einführung.

Danksagung

Diese Kurzinformation wurde geschrieben von Erica Ison, HIA-Expertin und assoziiertes Mitglied der Public Health Resource Unit, National Health Service, Oxford, Großbritannien, und aufbereitet von Louise Nilunger, Projektmanagerin, WHO Healthy Cities and Urban Governance. Die Arbeit wurde von Agis Tsouros, Regional Adviser, WHO Healthy Cities and Urban Governance, betreut. Einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung von Sprache und Stilistik des Dokuments lieferte David Breuer.

Diese Kurzinformation wurde von einer HIA-Expertengruppe überprüft, bestehend aus: Elisabeth Bengtsson, Projektleiterin, WHO Healthy Cities and Urban Governance; Rainer Fehr, Leiter der Abteilung Umweltmedizin, Umwelthygiene des Landesinstitutes für den Öffentlichen Gesundheitsdienst, Bielefeld, Deutschland; Geoffrey Green, Wissenschaftler, Centre for Regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University, Sheffield, Großbritannien; und Gabriel Gulis, Institute of Public Health, Unit of Health Promotion Research, Universität von Süddänemark, Odense, Dänemark.

¹ "Promoting and Supporting Integrated Approaches for Health and Sustainable Development at the Local Level across Europe"

² so die WHO-Übersetzung für „Healthy cities and urban governance“

1. Warum Einschätzung von Gesundheitsfolgen? Welche Idee steht dahinter?

Als Politiker oder Entscheidungsträger sind Sie jeden Tag mit wichtigen Entscheidungen konfrontiert, die das Wohl des Ihnen anvertrauten Gemeinwesens beeinflussen könnten. Diese Entscheidungen werden durch Ansprüche konkurrierender Prioritäten und durch Zwänge aufgrund beschränkter Ressourcen erschwert. Darüber hinaus sind Entscheidungen unter einem zunehmend wachsamen Auge (der Öffentlichkeit) zu treffen, um den politischen Anforderungen nach Rechenschaft und Transparenz gerecht zu werden.

In den letzten Jahren entstand, zum Teil durch Druck der Öffentlichkeit, eine Bewegung, wonach Gesundheit und Wohlbefinden auf allen Ebenen – kommunal, regional, national und international - in das politische Geschehen einzubeziehen sind. Die Einschätzung von Gesundheitsfolgen (Health Impact Assessment, HIA) ist eine innovative Methode, die entwickelt wurde um Politiker und Entscheidungsträger mit belastbaren und verständlichen Informationen über die potenziellen gesundheitlichen Auswirkungen unterschiedlicher Vorhaben zu versorgen. Anhand der Informationen, die die Einschätzung von Gesundheitsfolgen liefert, können sich Entscheidungsträger jetzt Klarheit zu folgenden Punkten verschaffen:

- die gesundheitlichen Auswirkungen anstehender Entscheidungen, und
- die Optionen, die sie zur Optimierung gesundheitlicher Vorteile eines Vorhabens sowie zum Umgang mit potenziellen Schadwirkungen haben.

Somit liefert HIA Entscheidungsträgern ein Gerüst, mit dessen Hilfe sich vital wichtige Aspekte von Gesundheit und Wohlbefinden eines Gemeinwesens in der Alltagspolitik einer Gemeinde und bei der Versorgung mit zentralen Dienstleistungen berücksichtigen lassen.

Politiker aus einigen der größten Städte Europas bis hin zu den kleinsten ländlichen Gemeinden haben sich zur Einschätzung von Gesundheitsfolgen bei strategischen Entscheidungen verpflichtet. Der Oberbürgermeister von London – eine Stadt mit 7 – 8 Millionen Einwohnern – ergriff die Initiative und fungierte als Schirmherr für die Einschätzung von Gesundheitsfolgen seiner 10 Strategiefelder, einschließlich Raumentwicklung, wirtschaftliche Entwicklung, Verkehrswesen, Kultur, Energie, Abfallwirtschaft und biologische Vielfalt.

Der Stadtrat von Nordborg in Dänemark – 14 000 Einwohner – überprüft seine gesamten politischen Vorhaben auf ihre gesundheitlichen Auswirkungen für die Einwohner. Fachmitarbeiter, die die Agenda für die Besprechungen des Stadtrates aufstellen, weisen darauf hin, ob ein Vorhaben eventuell gesundheitliche Folgen haben wird; falls dies zutrifft, wird der Leiter des Gesundheitsamtes um eine Einschätzung der Gesundheitsfolgen gebeten. Im ersten Jahr dieser Regelung wurden 13 Vorhaben einem HIA unterworfen, davon wurden zwei Vorhaben an die Fachleute zurückgeschickt und ein Vorhaben als Folge des HIA abgeändert.

1.1. Was ist der Zweck einer Einschätzung von Gesundheitsfolgen?

Das Gesamtziel von HIA besteht darin, aus den indirekt und direkt mit Gesundheit verbundenen Vorhaben als Mehrwert eine gesundheitliche Verbesserung zu erzielen. Somit ist HIA keine akademische Übung. Potenzielle gesundheitliche Auswirkungen sollen identifiziert

werden, um Informationen darüber zu geben, wie positive Auswirkungen auf die Gesundheit vergrößert und negative verhindert oder minimiert werden können.

1.2 Warum ist die Einschätzung von Gesundheitsfolgen wichtig?

Das HIA liefert Entscheidungsträgern wertvolle Informationen nicht nur über die potenziellen Auswirkungen auf Gesundheit, sondern auch wie damit umzugehen ist. Es bietet Entscheidungsträgern daher die Chance, zum Schutz und zur Förderung von Gesundheit die Planung, Entwicklung oder Umsetzung von Vorhaben zu ändern.

Wenn Entscheidungsträger die aus HIA gewonnenen Informationen nutzen und ein Vorhaben entsprechend ändern, ist es nicht nur wahrscheinlicher, dass sich die Umsetzung dieses Vorhabens gesundheitsfördernd auswirken wird, sondern auch weniger wahrscheinlich, im Gemeinwesen Krankheiten zu verursachen, so dass Ressourcen zur Reduzierung gesundheitlicher und sonstiger Ungleichheiten verbraucht würden. Somit kann HIA Entscheidungsträger bei der zielgerichteten Verwendung von Ressourcen zur Vermeidung von Krankheit unterstützen anstatt unabsichtlich Gesundheitsprobleme zu schaffen und dadurch mehr Ressourcen zur Lösung dieser Probleme aufbringen zu müssen.

1.3 Welche Vorteile bringt eine Einschätzung von Gesundheitsfolgen?

- Mit Hilfe von HIA erhalten Politiker und Entscheidungsträger umfassendere Informationen, auf die sie ihre Entscheidungen gründen und mit denen sie Handlungsprioritäten festsetzen können.
- Bei der Entscheidungsfindung können Politiker besser auf ein Thema eingehen, das die Menschen sehr beschäftigt – ihre Gesundheit.
- Politiker und Entscheidungsträger können Gesundheit als wichtige Dimension nachhaltiger Entwicklung berücksichtigen.
- Kommunale Regierungen und andere Einrichtungen gewinnen an Möglichkeiten:
 - Gesundheit zu verbessern und zu fördern
 - gesundheitliche Ungleichheiten zu reduzieren
 - Gesundheit und Wohlbefinden zu schützen
 - Ressourceneinsatz auf die Vermeidung gesundheitlicher und sonstiger Ungleichheiten anstatt auf Kuration zu konzentrieren
 - bei der Entwicklung von Vorhaben eine Langfrist-Perspektive einzunehmen; und
 - dafür zu sorgen, dass "gesunde" Entscheidungen getroffen werden.

1.4 Welchen Nutzen kann die Einschätzung von Gesundheitsfolgen für Entscheidungsträger und Interessenvertreter³ bringen?

- Mit Hilfe von HIA kann man demonstrieren, dass man sich um Gesundheit und Wohlbefinden der Bevölkerung vor Ort kümmert und dafür engagiert.

³ Im englischen Text: „other stakeholders“

- Es bietet mehr Möglichkeiten, aus indirekt gesundheitsbezogenen Vorhaben einen gesundheitlichen Mehrwert zu schöpfen und dies zu belegen.
- HIA kann Organisationsentwicklung und Lernprozesse bezüglich Gesundheit und Gesundheitsdeterminanten fördern, auch in sektor- und fachübergreifender Zusammenarbeit.
- Für Dienstleistungsorganisationen fördert HIA einen Wechsel vom Ressourceneinsatz für die Lösung bereits bestehender Probleme hin zum Ressourceneinsatz für Problemprävention.

1.5 Welchen Nutzen kann die Einschätzung von Gesundheitsfolgen einem Gemeinwesen bringen?

- Mehr Beteiligung an Prozessen der Politik und der Entscheidungsfindung
- Möglichkeit zur Ausweitung des demokratischen Prozesses, besonders auf die gesellschaftlichen Gruppen, die ausgeschlossen sind oder sich ausgeschlossen fühlen
- Empowerment
- Entwicklung von Fertigkeiten
- Überlegungen, wie Ursachen für Benachteiligung oder Ungleichheit abgebaut werden können; und
- Entwicklung und Gewährleistung einer bedarfsgerechteren Versorgung vor Ort.

1.6 Zunehmende Resonanz für die Einschätzung von Gesundheitsfolgen

Zunehmend Resonanz in ganz Europa findet die Einschätzung von Gesundheitsfolgen für ein Mehr an Gesundheit aufgrund von Vorhaben, die sowohl indirekt als auch direkt mit Gesundheit verbunden sind – dies nicht nur in einzelnen Ländern, sondern auch in länderübergreifenden Netzwerken wie z.B. die 170 Städte, die die Aalborg-Verpflichtungen unterzeichnet haben.

Die Europäische Kommission war maßgeblich daran beteiligt, die Notwendigkeit der Einschätzung von Gesundheitsfolgen auf jeder Ebene zu betonen: auf der pan-europäischen, der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene. Die Europäische Kommission hat in der Tat die Entwicklung eines Verfahrens in Auftrag gegeben, so dass für alle ihre wesentlichen politischen Maßnahmen die Gesundheitsfolgen eingeschätzt werden können.

Die WHO fördert die Einschätzung von Gesundheitsfolgen auf globaler Ebene. Insbesondere verlangt das WHO Programm "Gesunde Städte und städtische Gesundheitspolitik", dass alle Städte, im WHO-Gesunde-Städte-Netzwerk HIA als eines der Schlüsselthemen in der vierten Projektphase verfolgen. Dies bedeutet, dass auf der Basis von Pilotprojekten in Bologna (Italien) und Trnava (Slowakei) im Zeitraum 2003 bis 2007 ungefähr 50 Städte HIA einführen und weiter entwickeln.

In den Niederlanden wird HIA auf alle landesweiten Politikentscheidungen angewandt; die neue Public Health-Politik Schwedens 2002 hat die Anwendung von HIA ausdrücklich betont. In den meisten deutschen Bundesländern fordern Gesetze über den öffentlichen Gesundheitsdienst, dass Gesundheitsämter in Planungsverfahren eingeschaltet werden, wenn Humangesundheit betroffen sein könnte.

In Großbritannien wird HIA seit 1997 auf kommunaler und subregionaler Ebene angewandt, und in vielen anderen Ländern wie z.B. Finnland, Ungarn, den Niederlanden, Norwegen und Slowenien wurde HIA auf unterschiedlichen Ebenen der Politik und Entscheidungsfindung eingesetzt.

In dem Maße wie der HIA-Ansatz an Dynamik gewinnt, entwickelt sich eine HIA-Kultur, in der:

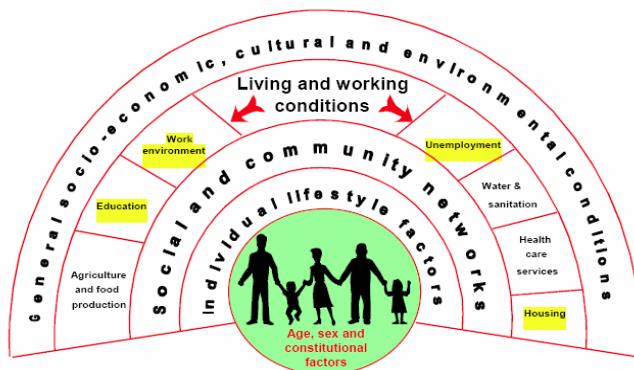
- das Bewusstsein über und Verständnis von Gesundheit auf jeder Ebene von Politik und Entscheidungsfindung gefördert werden
- Schritte zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheit selbstverständlicher Bestandteil von Politik und Entscheidungsfindung werden; und
- das Potenzial zur Minimierung gesundheitlicher Schäden und zur Maximierung gesundheitlicher Nutzeffekte verschiedener Vorhaben erkannt wird und nachhaltige Entwicklung durch Förderung der Gesundheit der Menschen immer mehr Resonanz findet.

Die Förderung einer HIA-Kultur durch "gesunde" Entscheidungen als kontinuierlicher Prozess erfordert die Entwicklung von Fertigkeiten und Fähigkeiten bei den Menschen in den Organisationen und Gemeinschaften, die an der Durchführung von HIA beteiligt sind, und unter den Politikern, die für die Anwendung der Ergebnisse verantwortlich sind. Darüber hinaus ist HIA ein typisches Beispiel für "learning by doing". Ein wichtiger Teil des Prozesses besteht darin, das aus einer Beurteilung Erlernte zu übernehmen und darauf aufzubauen, um so Qualität und Prozess künftiger Bewertungen zu verbessern.

2. Was beeinflusst die Gesundheit?

Viele Faktoren können die Gesundheit von Gemeinwesen und Einzelpersonen beeinflussen. Diese Faktoren können sich positiv oder negativ auswirken. Faktoren, die die Gesundheit und das Wohlbefinden der Menschen beeinflussen, werden als Gesundheitsdeterminanten bezeichnet (Abb. 1). Diese Abbildung fasst die wichtigsten Gesundheitsdeterminanten als Einflussbereiche zusammen, angefangen mit den Determinanten auf individueller Ebene bis hin zu denen in der Gesamtgesellschaft.

Fig. 1. The main determinants of health



Source: Whitehead M. & Dahlgren G. What can we do about inequalities in health? *Lancet*, 1991, 338:1059–1063.

Zu den Faktoren der Lebensweise gehören Ernährung, körperliche Bewegung, Rauchen, Alkoholkonsum, Sexualverhalten und Drogenkonsum. Zu den sozialen und gesellschaftlichen Netzwerken gehören Familie und Freundeskreise sowie kulturelle und religiöse Gruppen.

Auf einige der Faktoren, die sich auf die Gesundheit auswirken, hat das Individuum keinerlei Einfluss, wie z.B. auf Alter, Geschlecht und genetische Konstitution, wohingegen es andere Faktoren wie Lebensweisen ggf. wesentlich stärker beeinflussen kann.

Indem sie ihre gesetzlichen Pflichten und ihre unterschiedlichen Kompetenzen, Rollen und Zuständigkeiten erfüllen, beeinflussen Lokalpolitik und -verwaltung jedoch viele der Gesundheitsdeterminanten.

Abb. 1 enthält nicht sämtliche Gesundheitsdeterminanten. Die Gesundheit des Menschen wird z.B. erheblich durch das Verkehrswesen beeinflusst, indem es Zugang zu Arbeitsplätzen, Erziehung, Religion, Freizeit und Erholung ermöglicht. Ein weiterer, nicht ausdrücklich genannter Faktor ist der strategische oder politische Kontext, in dem die Menschen leben und arbeiten und der Gesundheit und Wohlbefinden ebenfalls beeinflusst.

2.1 Was bedeutet "Ungleichheit/Ungerechtigkeit bzgl. Gesundheitsdeterminanten"?

Bezogen auf Gesundheitsdeterminanten bedeutet Ungleichheit, dass einige Einzelpersonen oder ganze Gemeinschaften nur unzureichenden oder überhaupt keinen Zugang zu angemessener Wohnung, Beschäftigung, Erziehung und Bildung oder sonstigen Gesundheitsfaktoren haben.

Die fehlenden Zugangsmöglichkeiten können zu sozialem Ausschluss führen, d.h. der Einzelne wird daran gehindert, in vollem Umfang an der Gesellschaft teilzunehmen und Zugang zu ihren Errungenschaften zu finden.

Sozialer Ausschluss beschreibt, was geschehen kann, wenn Menschen unter einer Kombination verschiedener Arten von Ungleichheit in Bezug auf Gesundheitsdeterminanten leiden. Dies kann auch als Deprivation bezeichnet werden, ein Zustand, bei dem mehrere Faktoren aufeinandertreffen und beschränkte Möglichkeiten und Chancen bieten und zu schlechter Gesundheit und Lebensqualität führen.

2.2 Wie sind Gesundheit und nachhaltige Entwicklung miteinander verbunden?

1987 definierte die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung nachhaltige Entwicklung als "Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation gerecht wird, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen".

Auf dem Erdgipfel 1992 hieß es in der Rio-Erklärung über Umwelt und Gesundheit: "Die Menschen stehen im Mittelpunkt der Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung. Sie haben das Recht auf ein gesundes und produktives Leben im Einklang mit der Natur."

Diese Erklärung drückt die Verbindung zwischen nachhaltiger Entwicklung und Gesundheit explizit aus: eine Gemeinschaft ist nicht nachhaltig, wenn sie nicht gesund ist, und bei

fehlender nachhaltiger Entwicklung kann Gesundheit für alle langfristig nicht aufrechterhalten werden.

In Bezug auf Gesundheit stellte die Agenda 21 Handlungsbedarf in der primären gesundheitlichen Versorgung und bei übertragbaren Krankheiten fest, um vulnerable Gruppen zu schützen, den Herausforderungen bzgl. urbaner Gesundheit zu begegnen und umweltbedingte gesundheitliche Risiken zu reduzieren.

Zehn Jahre später, auf dem Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung (Johannesburg-Gipfel 2002), verwies die WHO auf Schlüsselbereiche, die noch von der Agenda 21 behandelt werden müssen. Dazu gehört, wie Krankheit zu größerer Armut und zu einem sozio-ökonomischen Abstieg führt und wie eine zunehmende Schädigung der Umwelt, Missmanagement von Ressourcen und unnachhaltiger Konsum und Lebensweisen die Gesundheit beeinträchtigen können. Zusätzlich müssen die möglichen Auswirkungen der Entwicklungspolitik auf die Gesundheit berücksichtigt werden. Genau an diesen Punkten kann die Einschätzung der Gesundheitsfolgen zur Verwirklichung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung beitragen, indem die Auswirkungen von Vorhaben anhand der vielen Gesundheitsdeterminanten untersucht werden und indem die Möglichkeit zur Änderung dieser Vorhaben besteht, um die Gesundheit der Öffentlichkeit zu schützen und zu verbessern und um Gemeinwesen nachhaltiger zu gestalten.

3. Was ist Einschätzung von Gesundheitsfolgen?

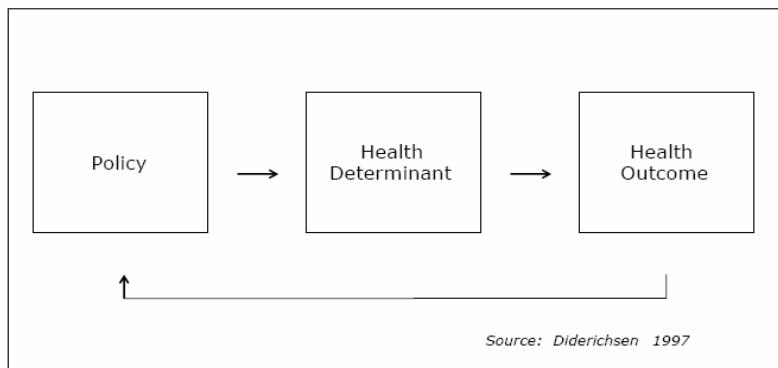
Das vom Europäischen Zentrum für Gesundheitspolitik der WHO veröffentlichte Papier zum Göteborg-Konsens definierte HIA als "eine Kombination von Verfahren, Methoden und Werkzeugen, mit deren Hilfe eine Strategie, ein Programm oder ein Projekt beurteilt werden kann in Hinblick auf mögliche Auswirkungen auf Humangesundheit sowie auf die Verteilung der dieser Auswirkungen in der Bevölkerung."

Ein Vorhaben kann die Gesundheit in erster Linie auf zwei Arten beeinflussen:

- direkt, z.B. Senkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit und somit Reduzierung tödlicher Verkehrsunfälle; und
- indirekt durch die zahlreichen Gesundheitsdeterminanten.

In beiden Fällen hat dies Folgen für die Gesundheit, und HIA versucht, diese Folgen vorherzusagen (Abb. 2).

Fig. 2. A model of health impact assessment



Source: Focusing on health – how can the health impact of policy decisions be assessed? Stockholm, Federation of the Swedish County Councils and Association of Swedish Local Authorities, 1998.

3.1 Was steht hinter der Einschätzung von Gesundheitsfolgen – welche Wertvorstellungen?

Bei HIA geht es im Kern um Gesundheitsförderung und Verbesserung der Gesundheit für jedes Mitglied eines Gemeinwesens, das an einem Vorhaben beteiligt bzw. davon betroffen ist.

Weitere HIA-Kernelemente sind Verpflichtungen:

- zum demokratischen Recht der Menschen, an einem transparenten und offenen Prozess der Entscheidungsfindung teilzunehmen
- für eine nachhaltige Entwicklung zu arbeiten
- seine Ziele auf Gerechtigkeit für alle auszurichten und dabei zu berücksichtigen, wie vulnerable, benachteiligte und marginalisierte Gruppen betroffen sein könnten; und
- zur ethischen Nutzung von Evidenz, d.h. den unterschiedlichen Arten der im HIA verwandten Evidenz gleichen Wert und gleiche Bedeutung beizumessen, d.h. Forschung, die erkennen lässt, was die Menschen im Gemeinwesen denken und fühlen, genauso zu bewerten wie Forschung, die statistische Fakten und Zahlen über die Gesundheit eines Gemeinwesens vorlegt.

3.2 Was sind die Hauptmerkmale bei der Einschätzung von Gesundheitsfolgen?

HIA ist multidisziplinär

Dies heißt, dass Wissen, Informationen und Erfahrungen aus sämtlichen für ein Vorhaben relevanten Bereichen gewonnen werden.

HIA ist intersektoral

Dies bedeutet, dass Menschen aus allen Sektoren beteiligt sind und bei der Behandlung der Auswirkungen auf die Gesundheit zusammenarbeiten. Die Ergebnisse und Empfehlungen sind nur selten auf einen einzigen Sektor anwendbar. Der öffentliche Sektor (und seine vielen Nebensektoren), der freiwillige Sektor, das Gemeinwesen und der Privatsektor müssen einbezogen werden, wenn die Auswirkungen auf die Gesundheit korrekt bestimmt und

verstanden werden sollen. Das Gemeinwesen und die privaten Sektoren sind oft unterrepräsentiert und manchmal überhaupt nicht vertreten.

HIA ist partizipatorisch

Gute HIA-Praxis bedeutet, möglichst sämtliche Interessensgruppen einschließlich des Gemeinwesens mit einzubeziehen. Der Vorteil, Wissen aus vielen unterschiedlichen Perspektiven zu gewinnen, kann dann auf dieses Vorhaben angewandt werden, um optimale Lösungen zu erreichen.

HIA verwendet ein Spektrum unterschiedlicher Methoden, Verfahren und Verfahrenstechniken

Dies gewährleistet ein hohes Maß an Flexibilität und bedeutet, die geeignetsten und effektivsten Beratungsmethoden wählen zu können und dabei zu berücksichtigen, wer beraten werden soll und wieviel Zeit dafür zur Verfügung steht.

HIA-Fokus auf gesundheitlicher Ungleichheit/Ungerechtigkeit

Es reicht nicht aus, die Auswirkungen auf die Gesundheit des ganzen Gemeinwesens einzuschätzen. Von entscheidender Bedeutung ist die Bewertung der Auswirkungen auf verschiedene vulnerable Gruppen. Dies ist besonders bei der Beurteilung wichtig, ob das Vorhaben nicht nur nicht zu mehr Ungleichheit führt, sondern Ungleichheit wahrscheinlich reduziert, indem die Frage behandelt wird, wie sich das Vorhaben auf vulnerable Personen auswirkt.

Es ist jedoch unzureichend, einfach nur die möglichen Auswirkungen auf vulnerable Gruppen zu berücksichtigen. Es muss entschieden werden, wie sich das Vorhaben auf vulnerable Gruppen im Verhältnis zur gesamten Gemeinschaft oder Bevölkerung auswirkt. Andernfalls gibt es keinen Maßstab für eine Bewertung, ob Ungleichheit wahrscheinlich unverändert bleiben wird, zunimmt oder gesenkt wird.

HIA nutzt quantitative und qualitative Evidenz

HIA sollte sowohl quantitative als auch qualitative Evidenz nutzen und davon ausgehen, dass eine Evidenzart wichtiger ist als die andere. Quantitative und qualitative Evidenz können im HIA unterschiedliche Arten von Informationen liefern.

Quantitative Evidenz zeigt:

- ob es ein Problem gibt: zum Beispiel die Höhe der Arbeitslosenzahlen
- die Ursachen für das Problem: zum Beispiel die Anzahl von Fabriken im Gebiet, die geschlossen wurden; und
- wenn Lösungen gefunden wurden, ob sie funktionierten: zum Beispiel die Anzahl von Personen, die einen anderen Arbeitsplatz finden konnten.

Qualitative Evidenz zeigt:

- die Ursachen für ein Problem: zum Beispiel die Gründe, weshalb die Fabriken geschlossen wurden oder weshalb die Menschen woanders eventuell keine Arbeit finden

- was zur Lösung des Problems getan werden könnte: zum Beispiel neue Arbeitgeber zur Standortgründung in dem Gebiet zu ermuntern oder Verkehrsunternehmen zur Einrichtung einer Busverbindung zwischen dem Gemeinwesen und den Orten zu ermuntern, wo sich Arbeitsplätze befinden; und
- falls Lösungen gefunden wurden, weshalb sie funktionierten (oder weshalb nicht): z.B. wurden neue Firmen angesiedelt mit Arbeitsplätzen, für die Fähigkeiten erforderlich waren, die die Menschen vor Ort bereits besitzen, oder die Menschen konnten Arbeitsplätze oder Arbeitsmöglichkeiten durch neue oder bessere öffentliche Verkehrsmittel erreichen.

3.3 Wo liegen die Grenzen der Einschätzung von Gesundheitsfolgen?

Ähnlich wie andere Arten der Folgeneinschätzung versucht HIA, die wahrscheinliche Zukunft vorherzusagen. Voraussagen können mit einem unterschiedlichen Grad an Genauigkeit und Gültigkeit⁴ getroffen werden. Dies hängt zum größten Teil ab von der Quantität und Qualität der zur Verfügung stehenden Informationen, Daten und Evidenz, die ihrerseits teilweise von den finanziellen und Human-Ressourcen abhängen, die in das HIA investiert werden können.

Somit müssen die zur Zusammenführung und Interpretation von Informationen, Daten und Evidenz verfügbaren Ressourcen und der hierfür erforderliche Zeitaufwand gegen die Art des erforderlichen Resultats abgewogen werden. Viele, die ein HIA vornehmen und dabei mit begrenzten Ressourcen und Zeitrahmen arbeiten, entscheiden sich für ein Schnellverfahren bei Nutzung bester vorhandener Informationen, Daten und Evidenz. Im Gegensatz dazu werden bei einem umfassenden Verfahren neue Informationen, Daten und Evidenz gesammelt, was erhebliche Ressourcen und Zeitaufwand erfordert. Ein solches umfassendes Verfahren dürfte zu genauerer Vorhersagen führen, erfordert jedoch umfangreichere Ressourcen. Die Genauigkeit einer Beurteilung kann jedoch wahrscheinlich in dem Maße erhöht werden, in dem sich die Evidenzbasis und die HIA-Methoden weiter entwickeln.

3.4 Woher stammt die Idee der Einschätzung von Gesundheitsfolgen?

HIA wurde aus der Umweltverträglichkeitsprüfung abgeleitet. Die ursprüngliche Idee war herauszufinden, wie indirekt mit Gesundheit verbundene Vorhaben wie z.B. ein Wohnungsbauprogramm oder ein Verkehrsprojekt Gesundheit beeinflussen. HIA wird jetzt auch für direkt mit Gesundheit verbundene Vorhaben angewandt.

3.5 Wie hat sich die Einschätzung von Gesundheitsfolgen entwickelt?

Ein Grund für die Entwicklung von HIA war der Eindruck, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung die wahrscheinlichen Auswirkungen eines Vorhabens auf Humangesundheit ungenügend behandelte. Obwohl die Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit auch bei einer Umweltverträglichkeitsprüfung berücksichtigt werden sollen, zeigte eine Nachprüfung für die British Medical Association, dass ungefähr zwei Drittel der im Vereinigten Königreich durchgeföhrten Umweltverträglichkeitsprüfungen die Auswirkungen auf die Gesundheit gar nicht oder nur inadäquat berücksichtigen. Ein weiterer Nachteil darin, sich zur Identifikation möglicher gesundheitlicher Auswirkungen auf die

⁴ Im englischen Text: „of accuracy and therefore validity“

Umweltverträglichkeitsprüfung zu verlassen, liegt darin, dass solche Umweltverträglichkeitsprüfungen [bisher] nur für Projekte durchgeführt wurden und nicht für Strategien oder Programme; allerdings wurde nunmehr die strategische Umweltprüfung eingeführt, um diese Lücke zu schließen.

Wo die Umweltverträglichkeitsprüfung Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit berücksichtigt, wird Gesundheit meistens unter dem biomedizinischen Krankheitsmodell betrachtet. Dieses beschreibt Gesundheit nach Vorhandensein oder Fehlen definierbarer physischer oder psychischer Bedingungen und steht damit im Kontrast zum sozio-ökonomischen Modell von Gesundheit und Wohlbefinden. Für HIA ist es wichtig, beide Modelle (oder eine entsprechende Synthese) anzuwenden, um die Gesamtheit von Faktoren angemessen abzubilden, die die Gesundheit von Individuen und von Gemeinschaften beeinflussen können.⁵

3.6 Was hat sonst noch die Entwicklung der Einschätzung von Gesundheitsfolgen beeinflusst?

Die Entwicklung von HIA wurde auch von anderen Arten der Folgeneinschätzung beeinflusst.

- „Social Impact Assessment“ sagt die wahrscheinlichen sozialen Auswirkungen eines Vorhabens vorher, einschließlich der Art und Weise, wie die Menschen leben, arbeiten, spielen und miteinander umgehen. Interessanterweise entwickelte sich Social Impact Assessment, weil die Umweltverträglichkeitsprüfung die möglichen sozialen Auswirkungen eines Vorhabens nicht genügend berücksichtigte
- „Economic Impact Assessment“ sagt die wahrscheinlichen wirtschaftlichen Auswirkungen eines bestimmten Vorhabens voraus. Die mit den identifizierten Ergebnissen verbundenen Geldwerte werden geschätzt.

3.7 Wie könnte sich die Einschätzung von Gesundheitsfolgen künftig entwickeln?

In den letzten Jahren entstand auch eine integrierte Folgeneinschätzung. Diese bestimmt bei ein und demselben Prozess und mit Hilfe desselben Werkzeugs die wichtigsten Auswirkungen – soziale, wirtschaftliche und umweltbezogene. Nach Meinung vieler sollte HIA in die integrierte Folgeneinschätzung einbezogen werden; dies ist ein attraktiver Gedanke.

Da jedoch für die Bestimmung potenzieller Auswirkungen viele Faktoren berücksichtigt werden müssen, erfordert die integrierte Folgeneinschätzung Zeit, Ressourcen und Experten, die über gute Kenntnisse des breiten Spektrums von Faktoren verfügen, die an der Durchführung verschiedener Vorhaben wahrscheinlich beteiligt sind. Bei der integrierten Folgenbewertung sind sämtliche - sozialen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen - Aspekte der Bewertung auch gleich zu gewichten; dies kann schwierig sein.

⁵ Englischer Originaltext: “This describes health based on the presence or absence of definable physical or mental conditions, in contrast to the socioeconomic model of health and well-being, which focuses on all the factors that may influence the health of individuals and communities. A biomedical model of human health probably means ensuring that people have access to health care services and nothing more.” Hierzu wurde der WHO folgende Textänderung vorgeschlagen, deren deutsche Fassung hier bereits verwendet ist: “This describes health based on the presence or absence of definable physical or mental conditions, in contrast to the socioeconomic model of health and well-being. For HIA, it is important to apply both models of health (or a synthesis thereof), in order to appropriately cover all the factors that may influence the health of individuals and communities.”

In den meisten Fällen tendierte man dazu, die integrierte Folgeneinschätzung als Screening-Werkzeug zu benutzen. Obwohl dies hilfreich sein kann, ist es manchmal entscheidend wichtig, die potenziellen Auswirkungen auf die Gesundheit detaillierter zu betrachten, um ein Vorhaben zu ändern und den Gesundheitsaspekt in das Vorhaben einzubringen.

4. Einführung einer Einschätzung von Gesundheitsfolgen – wie geht es weiter?

Der wichtigste Faktor bei der Einführung von HIA in eine Organisation oder Gruppierung besteht in der politischen Verpflichtung sowohl zum Konzept als auch Prozess der Durchführung von HIA oder ähnlichem Ansatz. Mehr als 50 Städte in ganz Europa unternehmen diesen Schritt als Teil der vierten Phase des Europäischen Gesunde-Städte-Netzwerkes der WHO.

Damit eine Organisation das HIA effektiv anwenden kann, muss das politische Engagement durch konkrete politische Unterstützung und Aktion untermauert werden, die auf einem strategischen Ansatz beruhen, der bis zu spezifischen Schritten hin durchgezogen wird. In anderen Städten wurde dies beispielsweise auf folgende Art und Weise erreicht:

- durch eine strategische Absichtserklärung, dass die wichtigsten Vorhaben einer Organisation oder Gruppierung einem HIA oder ähnlichem Ansatz unterzogen werden, sobald Vorhaben geplant und entwickelt werden; in diesem Fall kann das HIA in andere laufende Prozesse wie Umweltverträglichkeitsprüfung oder integrierte Folgeneinschätzung integriert werden
- Entwicklung einer Strategie zur Einführung und Integration von HIA in die grundlegenden Managementsysteme und -prozesse und Delegation der Verantwortung hierfür auf eine bestimmte Person oder Personengruppe, die den Prozess leiten können
- Zuweisung von finanziellen, Human- und Zeit-Ressourcen zur Durchführung von HIA und Umsetzung der Ergebnisse
- Aufbau eines Verständnisses für HIA und das, was sie zu bieten hat, ggf. einschließlich einer Pilotstudie
- Entwicklung von Fertigkeiten und Aufbau von Kapazitäten zur Durchführung von HIA mit den Zielen, bereits vorhandene Fertigkeiten und Fachwissen zu erfassen und Schlüsselpersonal, das für die Anwendung des Prozesses oder Ansatzes wichtig sind, fortzubilden
- zur Förderung eines sektorübergreifenden Ansatzes Unterstützung von Partnern einholen, die nicht zur selben Organisation gehören; und
- Vernetzung gleichgesinnter Städte zum Austausch von Erfahrungen und Lösungen.

5. Welche Unterstützung steht Ihnen und Ihren MitarbeiterInnen zur Verfügung?

Dieses Dokument gehört zu einem WHO-Instrumentarium für HIA. Als Begleitmaterial zu dieser Kurzinformation hat die WHO ebenfalls herausgebracht:

- ein Hintergrundpapier, Einschätzung von Gesundheitsfolgen – von der Vision zum Handeln, für diejenigen, die das HIA tatsächlich durchführen
- ein HIA-Trainingsmodul, das dazu beitragen soll, in einer Organisation oder Gruppierung Kapazitäten und Fertigkeiten für HIA aufzubauen; und
- zwei Fallstudien über die Einführung von HIA in zwei Städten – Bologna (Italien) und Trnava (Slowakei) – sowie die Lektionen aus diesen Pilotprojekten.

Sämtliche Dokumente des WHO-Instrumentariums zur Einschätzung der Gesundheitsfolgen können von der Website des WHO-Programms „Gesunde Städte und städtische Gesundheitspolitik“ <http://www.euro.who.int/healthy-cities> heruntergeladen werden.