

**UNGE
UNGEWELT
SUNDE**

UNGESUNDE UMWELT

GUTE GRÜNDE FÜR EINE GLOBALE KLIMAPOLITIK

JALE TOSUN

Umweltbelastungen haben zahlreiche negative Folgen – auch für unsere Gesundheit. Spürbar wird dieser Zusammenhang vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern. Vor den gesundheitsschädigenden Auswirkungen des globalen Klimawandels jedoch bleibt auch die westliche Welt nicht verschont. Diese Einsicht kann als politisches Werkzeug dienen, um die Akzeptanz für klimapolitische Maßnahmen in der Gesellschaft zu steigern und internationale Umweltschutzabkommen durchzusetzen.



In unserem Alltag mögen uns die vielfältigen Auswirkungen, die Umweltbelastungen auf unsere Gesundheit haben, nicht immer bewusst sein. Schließlich leben wir in einer der weltweit führenden Industrienationen mit einem gut entwickelten Umweltrecht und funktionierenden staatlichen Institutionen. In zahlreichen Entwicklungs- und Schwellenländern jedoch sind Umweltbelastungen virulent und führen nicht selten zu schweren Erkrankungen. Ein Beispiel hierfür ist die weltweite Kindersterblichkeit: In rund der Hälfte aller Fälle ist sie auf Krankheiten zurückzuführen, die durch verschmutztes Trinkwasser entstehen.

Die gesundheitsschädigenden Konsequenzen von Umweltverschmutzung hatten in der Vergangenheit nachweislich immer wieder auch politische Auswirkungen. In den 1970er- und 1980er-Jahren etwa führte die alarmierend schlechte Luftqualität in Santiago de Chile dazu, dass zahlreiche Menschen auf die Straße gingen. Mit ihren Protesten setzten sie die chilenische Militärregierung so stark unter Druck, dass diese ab Ende der 1980er-Jahre schließlich eine Reihe von Umweltschutzgesetzen erließ, etwa den verpflichtenden Einbau von Katalysatoren in Fahrzeuge oder die Einführung schärferer Emissionsnormen für die Industrie. Mindestens ebenso gravierend waren die Umweltbelastungen in den sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas. Die politikwissenschaftliche Literatur geht sogar so weit, ihnen eine Rolle bei der Umstürzbewegung von 1989 zuzuschreiben.

Doch auch Menschen in Industriestaaten sind von Umwelteinflüssen betroffen. Ein Beispiel hierfür ist die zunehmende Belastung durch Feinstaub, die zu Atemwegserkrankungen wie Asthma sowie Herz-Kreislauf-Problemen führen kann. Feinstaub entsteht unter anderem bei Verbrennungsprozessen in Kraftfahrzeugen und der Produktion von Energie und Konsumgütern. Weitere typische Beschwerden, die infolge von Umweltbelastungen in der westlichen Welt auftreten, sind Allergien, chronische Kopfschmerzen und Migräne, Müdigkeit, Schlafstörungen und depressive Verstimmungen. Im Unterschied zu Ländern, die nicht demokratisch regiert werden oder keine ausreichenden staatlichen Kapazitäten besitzen, werden derartige Phänomene in unserer Gesellschaft jedoch erfasst und dokumentiert. So können Entscheidungsträger sie bei der Politikgestaltung berücksichtigen, indem sie bestehende Gesetze entsprechend anpassen oder neue umweltpolitische Maßnahmen verabschieden.

Gegenwärtig sucht man in Deutschland beispielsweise nach einer politischen Lösung für die Tatsache, dass Umweltbelastungen und die damit verbundenen gesundheitlichen Störungen sozial ungleich verteilt sind. Besonders Menschen mit einem geringeren sozioökonomischen Status sehen sich demnach mit Wohnbedingungen konfrontiert, die sie negativen Umwelteinflüssen wie etwa Verkehrslärm aussetzen. Dies zeigen Daten, die das Umweltbundesamt im Rahmen seines Umwelt-Surveys erhoben hat.

Der Klimawandel – ein globales Problem

Ein Phänomen, das Industrie-, Entwicklungs- und Schwellenländer gleichermaßen betrifft, ist der Klimawandel. Dessen Auswirkungen auf die Gesundheit rücken immer stärker in den Fokus der politischen Aufmerksamkeit. Unmittelbar bedeutsam ist dabei die Zunahme von Extremwettererscheinungen – vor allem Hitzewellen, Stürme und Orkane sowie Hochwasser und Überschwemmungen. Darüber hinaus haben Klimaveränderungen jedoch auch indirekte Folgen, etwa indem sie Qualität und Quantität von Trinkwasser



PROF. DR. JALE TOSUN trat im Jahr 2013 eine Juniorprofessur am Heidelberger Institut für Politische Wissenschaft an und wurde Anfang 2015 dort auf eine Professur berufen. Zuvor forschte sie am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung und an der Universität Konstanz. Im Jahr 2010 wurde sie mit dem Umweltpreis der LBS-Stiftung „Umwelt und Wohnen an der Universität Konstanz“ ausgezeichnet. Ihre Schwerpunkte in Forschung und Lehre umfassen die Bereiche Umwelt- und Energiepolitik, Risiko-Governance, internationale Regulierungsregime und europäische Integration.

Kontakt: jale.tosun@ipw.uni-heidelberg.de

und Lebensmitteln beeinträchtigen. Im Dezember 2008 verabschiedete die Bundesregierung daher die „Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel“, die den Schutz vor den gesundheitsschädlichen Folgen der Klimaveränderungen in den Mittelpunkt rückt. Diese Strategie wiederum dient als Anknüpfungspunkt für andere EU-Staaten sowie für die Festlegung der europäischen Position in internationalen Klimaverhandlungen.

Angesichts der Bedeutung, die unsere Umwelt für die Gesundheit hat, initiierte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) 1989 die erste europäische Konferenz zu Umwelt und Gesundheit. Ergebnis des Treffens war die Formulierung einer „Europäischen Charta Umwelt und Gesundheit“, die das Bekenntnis zu umweltbezogenem Gesundheitsschutz enthält: „Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Umwelt, die ein höchstmögliches Maß an Gesundheit und Wohlbefinden ermöglicht.“ Seitdem haben vier solcher Konferenzen mit variierenden Schwerpunktthemen stattgefunden. Im Fokus der beiden vergangenen Treffen in den Jahren 2004 und 2010 stand etwa die Gesundheit von Kindern und deren Schutz vor Umweltbelastungen. Inwiefern aber wirkt sich die Teilnahme an solchen internationalen Konferenzen auf das konkrete gesetzgeberische Handeln von Regierungen aus? Und wie stark beeinflusst sie die Positionierung der europäischen Institutionen?

Die Wirksamkeit internationaler Empfehlungen

Tatsächlich spiegelt sich die Verbindung zwischen Umwelt und Gesundheit sowohl in der nationalen wie auch in der europäischen und internationalen Rechtsetzung wider: Es finden sich eine Reihe von Umweltgesetzen und

Heidelberg Center for the Environment

Das Heidelberg Center for the Environment (HCE) vernetzt die bestehenden Kompetenzen in den Umweltwissenschaften an der Universität Heidelberg. Sein Ziel ist es, über Fächer- und Disziplinengrenzen hinweg den existenziellen Herausforderungen und ökologischen Auswirkungen des natürlichen, technischen und gesellschaftlichen Wandels auf den Menschen wissenschaftlich zu begegnen. Dabei setzt das HCE gezielt auf eine enge interdisziplinäre und integrative Zusammenarbeit, da die Komplexität und kulturelle Gebundenheit der heutigen Umweltprobleme das Analyseraster einzelner Methoden oder Disziplinen sprengt. Die Universität Heidelberg sticht, auch international, als ein Ort heraus, an dem diese Gesamt-sicht auf die Umwelt entwickelt und gleichzeitig in die Lehre und den öffentlichen Diskurs eingebracht werden kann.

www.hce.uni-heidelberg.de

„Typische Beschwerden infolge von Umweltbelastungen sind Asthma, Allergien, chronische Kopfschmerzen und Migräne, Müdig- keit, Schlafstörungen und depressive Verstimmungen.“

-verordnungen, deren Ziel es ist, die Gesundheit vor schädlichen Umwelteinflüssen zu schützen. Um politische Entscheidungsträger bei der Ausgestaltung ihres Rechtsrahmens zu unterstützen, veröffentlicht die Weltgesundheitsorganisation regelmäßig Empfehlungen für Umweltstandards. Seit 1987 gibt sie beispielsweise Leitlinien zur Luftqualität heraus, die auf extensiven epidemiologischen und toxikologischen Erkenntnissen beruhen. Diese Leitlinien, die ursprünglich auf Europa beschränkt waren, sind mittlerweile weltweit gültig und umfassen Richtwerte zu Schwefeldioxid, Kohlenmonoxid, Stickstoffdioxid, Ozon, Feinstaub und Blei. Hiermit will es die WHO insbesondere Entwicklungs- und Schwellenländern ermöglichen, geeignete Luftqualitätsstandards zu setzen, ohne dass diese selbst die Kosten für die Erschließung der vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse tragen müssen.

Unser Ziel am Heidelberger Institut für Politische Wissenschaft ist es, herauszufinden, wie gut solche Leitlinien von nationalen Regierungen angenommen werden. Oder allgemeiner ausgedrückt: Wie sehr orientieren sich politische Entscheidungsträger an Regelungsvorschlägen von internationalen Organisationen? Bei der Untersuchung dieser Frage arbeiten wir mit Forschern des Alfred-Weber-Instituts für Wirtschaftswissenschaften, des Instituts für Public Health und des Center for the Environment der Universität Heidelberg zusammen.

Für den speziellen Fall der Luftqualitätsstandards zeigt sich, dass das Regelungsangebot nur bedingt Niederschlag findet. Eine wichtige Ursache hierfür ist, dass sich neben den Leitlinien der Weltgesundheitsorganisation weitere internationale Standards etabliert haben. Diese entsprechen in erster Linie den Luftqualitätsstandards der amerikanischen Umweltschutzbehörde sowie denen der EU. Die zulässigen Grenzwerte, die die WHO für Schadstoffkonzentrationen vorgibt, liegen dabei in den meisten Fällen niedriger als die der anderen internationalen Standards – sie sind also strenger formuliert. Dementsprechend laufen Staaten, die den WHO-Richtlinien folgen, eher Gefahr, die Grenzwerte zu verletzen und Maßnahmen zur Bekämpfung der Schadstoffbelastung einleiten zu müssen – Maßnahmen, die sich nachteilig auf wirtschaftliche Aktivitäten sowie die Mobilität auswirken können und mit Kosten einhergehen.

Wir haben beobachtet, dass viele Nationen folglich nicht jene Leitlinien beachten, die für den Gesundheitsschutz nach wissenschaftlichem und technischem Stand am förderlichsten sind, sondern dass sie sich lieber an vergleichsweise laxen Luftqualitätsstandards orientieren. Welchen Leitlinien die Länder im Endeffekt folgen – sofern sie überhaupt Luftqualitätsstandards erlassen –, scheint dabei maßgeblich davon abzuhängen, wie sie außenpolitisch und wirtschaftlich mit der internationalen Staatengemeinschaft verflochten sind.

„Viele Staaten beachten nicht jene Leitlinien, die für den Gesundheitsschutz am förderlichsten sind, sondern orientieren sich an vergleichsweise laxen Standards.“

Diese Beobachtung steht im Zentrum unserer Forschung: Wir analysieren die politischen und wirtschaftlichen Verflechtungen von Staaten und untersuchen, wie genau sich diese auf das Befolgen von Regelungsvorschlägen internationaler Organisationen auswirken, wenn es konkurrierende Leitlinien gibt. Erste Ergebnisse zeigen, dass sich Staaten vor allem an den Luftqualitätsstandards orientieren, die denen ihrer wichtigsten Handelspartner entsprechen. Es sind somit vor allem außenwirtschaftliche Erwägungen, die bei der Festlegung der Richtlinien eine Rolle spielen. Unser Vorgehen ist dabei spezifisch für den Heidelberger Forschungsansatz und steht mit einem allgemeineren Schwerpunkt in der Heidelberger Politischen Wissenschaft in Verbindung: dem systematischen Vergleich von politischem Entscheiden in Demokratien und Autokratien.

Das Schreckgespenst Ozonloch – eine Erfolgsgeschichte

Mit den Schädigungen der Umwelt bringt der Mensch seine eigene Gesundheit in Gefahr – diese Erkenntnis hat nicht nur dazu geführt, dass die Umweltpolitik ins Leben gerufen wurde. Vielmehr hat sich die Verknüpfung von Umwelt und Gesundheit auch als ein Instrument bewährt, um internationale Kooperation zur Bekämpfung grenzüberschreitender Umweltprobleme zu fördern. Die Unterzeichnung und Ratifizierung von internationalen Umweltabkommen ist Gegenstand vielzähliger politikwissenschaftlicher Arbeiten. Als besonders erfolgreich gilt dabei das 1989 in Kraft getretene Protokoll von Montreal, das den Schutz der Ozonschicht verfolgt. Das Abkommen, dem alle 197 Staaten der Vereinten Nationen beigetreten sind, verlangt von sei-

nen Mitgliedern, die ozonschichtschädigende Emission von chlor- und bromhaltigen Chemikalien zunächst zu reduzieren und anschließend vollständig abzuschaffen. Tatsächlich enthielt es einen präzisen Zeitplan, der im Zuge der Änderungsprotokolle von London (1990), Kopenhagen (1992), Wien (1995), Montreal (1997) und Peking (1999) mehrfach verschärft wurde. Industriestaaten wurden für die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen dabei kürzere Fristen eingeräumt als den Entwicklungsländern, die zusätzlich von einem durch die Industriestaaten finanzierten Fonds profitierten.

Das Protokoll von Montreal gilt gemeinhin als eine Erfolgsgeschichte internationaler Zusammenarbeit: Durch die universelle Teilnahme der Staatengemeinschaft konnte die Produktion von ozonschädlichen Stoffen bis 2004 um 97 Prozent reduziert werden. Ausschlaggebend für diesen Erfolg sind im Wesentlichen zwei Gründe. Erstens konnte die Zerstörung der Ozonschicht direkt mit gesundheitlichen Schäden in Zusammenhang gebracht werden. Die Öffentlichkeit erfuhr in den späten 1980er- und frühen 1990er-Jahren durch eine intensive mediale Berichterstattung, dass erhöhtes UV-Licht zu Hautkrebs führt: Betroffen seien vor allem viele Menschen in Australien – ein Kontinent, über dem die schädigende Strahlung infolge eines „Ozonlochs“ besonders starke Auswirkungen habe. Derartige Berichte führten dazu, dass Verbraucher etwa das Verbot von Treibgasen in Spraydosen akzeptierten und Produzenten neue Produkte auf den Markt brachten, die keine ozonschichtschädigenden Stoffe enthielten. Zweitens

UNHEALTHY ENVIRONMENT

GOOD REASONS FOR A GLOBAL CLIMATE POLICY

JALE TOSUN

Health and environmental protection are very much related. In developing and transition countries, environmental pollution represents an important cause of disease and mortality. However, regardless of their socio-economic development status, people in all countries of the world are likely to be confronted with the health impacts of climate change. That is why the World Health Organization (WHO) has been active in drawing up and promoting environmental standards – most notably air quality standards. Researchers at the Heidelberg Institute of Political Science study whether – and under which conditions – countries follow these standards or whether they apply rivaling regulatory guidelines developed by other organisations. They discovered that the countries' decision to follow any of the air quality standards depends greatly on the manner in which they are integrated in the international economic and political system.

While environmental regulation is promulgated with a view to protecting human health, health concerns can also be used strategically by policymakers to achieve international environmental cooperation. A particularly successful example of such a strategy is the Montreal Protocol, which entered into force in 1989 and aims at protecting the ozone layer: Due to the universal cooperation of the community of states, the production of ozone-depleting substances could be reduced by 97 per cent until 2004. The reasons for the success of the Montreal Protocol are the obvious connection between adverse human health effects and the depletion of the ozone layer as well as the availability of a concrete solution. This suggests that climate change negotiations may want to capitalise on the health effects of global warming in an attempt to achieve an international climate change agreement. ●

PROF. DR JALE TOSUN became a junior professor at the Heidelberg Institute of Political Science in 2013 and was appointed to a chair at the institute in early 2015. She previously held research positions at the Mannheim Centre for European Social Research and at the University of Konstanz. In 2010 she was awarded the Environmental Prize of the LBS Foundation 'Environment and living at the University of Konstanz'. Prof. Tosun's particular research and teaching interests are environmental and energy policy, risk governance, international regulatory regimes and European integration.

Contact: jale.tosun@
ipw.uni-heidelberg.de

“Connecting climate change to human health is one way to ensure social acceptance for climate policy measures and pave the way for international environmental agreements.”

lag die Lösung für das zugrunde liegende Problem – die Ausdünnung der Ozonschicht – auf der Hand und war vergleichsweise kostengünstig: Vor allem das Freisetzen von Fluorchlorkohlenwasserstoffen musste unterbunden werden.

Strategische Überlegungen

Nicht immer jedoch ist der Bezug zu gesundheitlichen Problemen so offensichtlich, und nicht immer existieren derart konkrete Lösungen. Dies könnte zu einem gewissen Grad erklären, weshalb die Bemühungen für ein allseits verbindliches Klimaschutzabkommen bislang vergeblich waren. Im Umkehrschluss gilt, dass die Verknüpfung des Klimawandels mit gesundheitlichen Folgen eine Möglichkeit darstellt, die gesellschaftliche Akzeptanz für klimapolitische Maßnahmen zu steigern und somit auch die Bereitschaft, höhere Preise für klimafreundliche Produkte zu zahlen. Dies wiederum könnte einen Anreiz für die Industrie darstellen, ihre Produktionsverfahren umzustellen. So scheint es gerade bei einem komplexen Problem wie dem Klimawandel geboten, die vielfältigen Risiken für die menschliche Gesundheit im Rahmen des politischen Prozesses deutlich zu kommunizieren.

Hieraus lässt sich allgemeiner schließen, dass gesundheitliche Beeinträchtigungen nicht nur als Ursache dienen sollten, um umweltpolitische Maßnahmen voranzutreiben. Vielmehr könnten Politiker und Verhandlungsführer gesundheitliche Implikationen auch ein Stück weit strategisch einsetzen, um breitflächige Umweltprobleme wie etwa die globale Klimaveränderung zu bekämpfen. Hierfür müssen potenzielle umweltbezogene Gesundheitsrisiken jedoch bekannt sein und auf einfache verständliche Weise breit kommuniziert werden.

Insbesondere dieser zweite Aspekt eignet sich für inter- und transdisziplinäre Forschung unter Beteiligung der Politischen Wissenschaft, wie wir sie etwa im Rahmen des Heidelberg Center for the Environment betreiben. Dabei gehen wir der Frage nach, wie politische Entscheidungsträger die mit dem Klimawandel verbundenen Gesundheitsrisiken der Öffentlichkeit mitteilen und welche Rolle gesundheitliche Argumente im Rahmen von Klimaverhandlungen spielen. Unsere Erkenntnisse können dabei helfen, in Zukunft eine größere soziale Akzeptanz für klimapolitische Maßnahmen zu erreichen. ●

„Bei einem komplexen Problem wie dem Klimawandel scheint es geboten, die vielfältigen Risiken für die menschliche Gesundheit im Rahmen des politischen Prozesses deutlich zu kommunizieren.“