

Empfehlungen der 2. Internationalen Konferenz zur Gesundheitsförderung, Adelaide, 1988

Die Verabschiedung der Deklaration von Alma-Ata vor zehn Jahren war ein wichtiger Meilenstein für die von der Weltgesundheitsversammlung 1977 eingeleitete Bewegung „Gesundheit für alle“. Ausgehend von der Erkenntnis, dass Gesundheit ein grundlegendes soziales Ziel ist, gab die Deklaration der Gesundheitspolitik eine neue Richtung, indem sie die Mitwirkung der Bürger, die Zusammenarbeit zwischen allen Bereichen der Gesellschaft und die primäre Gesundheitsversorgung als ihre Eckpfeiler herausstellte.

Den Geist von Alma-Ata fortsetzen

Dieser Geist von Alma-Ata setzte sich 1986 in der Ottawa-Charta zur Gesundheitsförderung fort. Die Charta forderte zu einer neuen öffentlichen Gesundheitsbewegung heraus. Sie bestätigt nochmals soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit als Voraussetzungen der Gesundheit und fordert zur Erreichung dieser Ziele Prozesse der Interessenvertretung, Vermittlung und Vernetzung.

Die Charta beschreibt fünf Aktionsfelder zur Gesundheitsförderung:

- Entwicklung einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik
- Schaffung gesundheitsfördernder Lebens-, Arbeits- und Umweltbedingungen
- Unterstützung gesundheitsbezogener Gemeinschaftsaktionen
- Entwicklung persönlicher Kompetenzen
- Neuorientierung der Gesundheitsdienste.

Diese Aktionsfelder sind alle wechselseitig voneinander abhängig; gesundheitsfördernde Gesamtpolitik bildet dabei den Rahmen, der die anderen vier erst ermöglicht.

Die Konferenz von Adelaide über gesundheitsfördernde Gesamtpolitik setzte den Weg fort, der in Alma-Ata und Ottawa eingeschlagen wurde und gab zugleich neue Impulse. 220 Teilnehmer aus 42 Ländern tauschten Erfahrungen aus im Hinblick auf die Formu-

lierung und praktische Umsetzung einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik. Die im folgenden empfohlenen Aktionsstrategien für die Entwicklung einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik sind Ausdruck der auf der Konferenz erzielten Übereinstimmung.

Gesundheitsfördernde Gesamtpolitik

Gesundheitsfördernde Gesamtpolitik ist gekennzeichnet von der ausdrücklichen Sorge um Gesundheit und Chancengleichheit auf allen Gebieten der Politik und zugleich von der Verantwortung für die gesundheitlichen Auswirkungen politischer Entscheidungen in allen gesellschaftlichen Bereichen.

Das Hauptziel einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik ist die Schaffung gesundheitsfördernder Lebens-, Arbeits- und Umweltbedingungen, damit die Menschen ein gesünderes Leben führen können, d.h., es geht um eine Politik, die den Menschen die Wahl gesünderer Alternativen erst ermöglicht oder weiter erleichtert. Dies erfordert eine gesundheitsförderliche physische und soziale Umwelt.

Im Bemühen um eine gesundheitsfördernde Gesamtpolitik müssen alle mit Landwirtschaft, Handel, Bildung, Wirtschaft und Kommunikation befassten Regietangs- und Verwaltungsstellen Gesundheit als einen grundlegenden Faktor in der Formulierung ihrer Politik beachten. Sie sollten zugleich Rechenschaft ablegen über die gesundheitlichen Folgen ihrer politischen Entscheidungen. Gesundheitlichen Erwägungen sollte dabei der gleiche Stellenwert zukommen wie den ökonomischen.

Der Wert der Gesundheit

Gesundheit ist sowohl ein grundlegendes Menschenrecht als auch eine bedeutsame soziale Investition. Um den Gesundheitszustand der Menschen zu erhöhen, ist es notwendig, dass die Regierungen auch entsprechende Mittel für die Gesundheitsförderung und eine gesundheitsfördernde Gesamtpolitik bereitstellen. Den Zugang zu den materiellen Voraussetzungen für ein gesundes und zufriedenstellendes Leben für alle Bürger zu sichern, ist ein grundlegendes Prinzip sozialer Gerechtigkeit. Dies erhöht zugleich die gesamtgesellschaftliche Produktivität sowohl in sozialer als auch in ökonomischer Hinsicht. Kurzfristig auf Gesundheitsförderung ausgerichtete Politik wird langfristig wirt-

schaftlichen Nutzen zur Folge haben. Dies wurde durch die auf der Konferenz vorgestellten Fallstudien belegt. Es müssen deshalb neue Anstrengungen unternommen werden, um Wirtschafts-, Sozial- und Gesundheitspolitik in konzertierten Aktionen zusammenzuführen.

Chancengleichheit, Zugangsmöglichkeiten und Entwicklung

Gesundheitliche Ungleichheiten haben ihre Wurzeln in sozialer Ungerechtigkeit. Soll die Kluft zwischen den sozial und bildungsmäßig Benachteiligten und den Bevorzugten einer Gesellschaft geschlossen werden, erfordert dies eine Politik, die den Zugang zu gesundheitsförderlichen Gütern und Dienstleistungen verbessert und ein unterstützendes Umfeld herstellt. Eine solche Politik würde den unterprivilegierten und schutzlosen Gruppen der Bevölkerung eine hohe Priorität einräumen. Darüber hinaus berücksichtigt eine gesundheitsfördernde Gesamtpolitik die jeweils eigenständigen Kulturen traditioneller Bevölkerungsgruppen, ethnischer Minderheiten und Einwanderer. Gleichberechtigter Zugang zu Gesundheitsdiensten, besonders in der gemeindenahen Gesundheitsversorgung, ist ein entscheidender Bestandteil von Chancengleichheit im Gesundheitsbereich.

Neue gesundheitliche Ungleichheiten können sich aus dem raschen Strukturwandel durch neuentstehende Technologien ergeben. Die europäische Region der WHO hat in ihrer Regionalstrategie „Gesundheit für alle bis zum Jahr 2000“ als erstes Ziel erklärt,

„bis zum Jahr 2000 sollten die derzeit bestehenden Unterschiede im Gesundheitszustand zwischen den Ländern sowie zwischen verschiedenen Gruppen innerhalb der Länder um mindestens 25% verringert werden, und zwar durch Anhebung des Gesundheitsniveaus der benachteiligten Völker und Gruppen.“

Angesichts der großen gesundheitlichen Unterschiede zwischen den Ländern, die auf dieser Konferenz sichtbar wurden, sind die Industrieländer in besonderer Weise verpflichtet, durch ihre eigene Politik eine positive Wirkung auf die Entwicklungsländer aus-

zuüben. Die Konferenz empfiehlt allen Staaten, eine gesundheitsfördernde Gesamtpolitik zu entwickeln, die sich dieses Sachverhalts ausdrücklich annimmt.

Verantwortlichkeit für Gesundheit

Die Empfehlungen dieser Konferenz können nur verwirklicht werden durch entsprechendes Handeln nationaler, regionaler und lokaler Behörden. Die Entwicklung einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik ist auf der lokalen Ebene genauso wichtig wie auf der nationalen Ebene. Regierung und Verwaltung sollten Gesundheitsziele setzen, die ausdrücklich den Stellenwert der Gesundheitsförderung hervorheben.

Öffentliche Verantwortlichkeit für Gesundheit ist ein wesentlicher Nährboden für das Wachsen einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik. Die Regierungen und alle anderen Stellen mit Verfügungsgewalt über Ressourcen sind ihren Bürgern gegenüber letztlich verpflichtet, über die gesundheitlichen Auswirkungen ihrer Politik bzw. das Fehlen einer solchen Politik Rechenschaft abzulegen.

Die Verpflichtung zu einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik erfordert, dass Regierungen die Gesundheitsfolgen ihres politischen Handelns fortlaufend beobachten und beschreiben und darüber in einer für alle gesellschaftlichen Gruppen leicht verständlichen Sprache berichten. Gemeinschaftliches Handeln ist für die Entwicklung einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik von zentraler Bedeutung. Besondere Anstrengungen müssen unternommen werden, um mit den Gruppen ins Gespräch zu kommen, die am meisten von den jeweiligen gesundheitspolitischen Entscheidungen betroffen sind; dabei sind Bildungsstand und Alphabetisierungsgrad besonders zu berücksichtigen.

Die Konferenz unterstreicht die Notwendigkeit, die Wirkungen politischer Beschlüsse zu evaluieren. Gesundheitssysteme müssen entwickelt werden, die diesen Prozess unterstützen. Damit werden bei der zukünftigen Ressourcenzuteilung begründete Entschlüsse zugunsten einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik ermöglicht.

Weiterentwicklung über Gesundheitsversorgung hinaus

Gesundheitsfördernde Gesamtpolitik reagiert auf die gesundheitlichen Herausforderungen, die von den dynamischen und technologischen Veränderungen einer sich zunehmend rascher wandelnden Welt mit ihren komplexen ökologischen Wechselwirkungen und wachsenden internationalen Verflechtungen bestimmt werden. Die sich aus diesen Herausforderungen ergebenden vielfältigen gesundheitlichen Auswirkungen können derzeit und in absehbarer Zukunft von der traditionellen Gesundheitsversorgung nicht mehr aufgefangen werden.

Gesundheitsfördernde Bemühungen sind dringend notwendig und erfordern eine Gesamtsicht der sozialen und ökonomischen Entwicklung, welche die Verbindungen zwischen Gesundheit und Sozialreform wieder herstellt, die auch ein Grundprinzip der WHO-Politik in den letzten zehn Jahren darstellte.

Partner im politischen Prozess

Wenn auch Regierungen eine wichtige Rolle im Gesundheitsbereich spielen, so wird Gesundheit doch auch maßgeblich von Unternehmens- und Geschäftsinteressen, von nichtstaatlichen Vereinigungen und von Organisationen auf Gemeindeebene beeinflusst. Deren Potential zur Gesunderhaltung und Gesundheitsförderung der Menschen sollte positiv verstärkt werden. Gewerkschaften, Handel und Industrie, wissenschaftliche Vereinigungen und Glaubensgemeinschaften haben vielfältige Möglichkeiten im Gesundheitsinteresse der gesamten Gemeinschaft zu handeln. Neue Bündnisse müssen geschlossen werden, um dem Handeln im Interesse von Gesundheit neue Impulse zu geben.

Aktionsfelder

Die Konferenz stellte vier Hauptaktionsfelder einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik heraus, die sofortiges Handeln verlangen.

Die Gesundheit von Frauen unterstützen

Frauen sind auf der ganzen Welt die primären Gesundheitsförderer. Diese Arbeit wird aber zumeist unbezahlt oder für minimale Löhne verrichtet. Die Art, wie Netzwerke von Frauen oder Frauenorganisationen arbeiten, sind Modelle für den Prozess des Aufbaus, der Planung und der Durchführung von Gesundheitsförderung. Netzwerke von Frauen sollten mehr Anerkennung und Unterstützung durch Politiker und bestehende Institutionen erhalten. Andernfalls wird diese Form der Frauenarbeit nur die Ungleichheit stärken. Wirkungsvolle Beteiligung von Frauen an der Gesundheitsförderung verlangt den Zugang für Frauen zu Informationen, Netzwerken und materiellen Ressourcen. Alle Frauen, besonders aber Frauen aus bestimmten ethnischen Gruppen, Angehörige der Urbbevölkerung eines Landes, und andere Minderheiten haben das Recht auf Selbstbestimmung ihrer Gesundheit und sollten als gleichberechtigte Partner in der Formulierung einer umfassenden gesundheitsfördernden Gesamtpolitik akzeptiert werden, um deren kulturelle Bedeutung zu sichern.

Zur Entwicklung einer die Interessen der Frauen berücksichtigenden, nationalen gesundheitsfördernden Gesamtpolitik, schlägt diese Konferenz den Ländern vor, die Gesundheitsförderungen der Frauen selbst zu berücksichtigen und in den Mittelpunkt zu stellen. Dazu gehören:

- Gerechte Verteilung der in einer Gesellschaft geleisteten Pflege- und Betreuungsarbeit;
- Geburtsverfahren, welche die Bedürfnisse und Wünsche von Frauen berücksichtigen;
- Unterstützende Maßnahmen für Pflege und Betreuung, wie z.B. Hilfen für Mütter mit Kindern, berufliche Freistellung bei Elternschaft sowie bei der Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger.

Nahrungsmittel und Ernährung

Die Beseitigung von Hunger und Fehlernährung ist ein grundlegendes Ziel der gesundheitsfördernden Gesamtpolitik. Eine solche Politik sollte allen Menschen den Zugang zu ausreichender und gesunder Nahrung garantieren, und das in einer Weise, die auch kulturell annehmbar ist. Die Nahrungsmittel- und Ernährungspolitik muss die Methoden der privaten wie der öffentlichen Nahrungsmittelproduktion und -verteilung gleichermaßen berücksichtigen, um einen gerechten Zugang zu Nahrungsmitteln zu erschwinglichen Preisen zu erreichen.

Eine Nahrungs- und Ernährungspolitik, die landwirtschaftliche, ökonomische und Umweltfaktoren berücksichtigt, um positive nationale und internationale Auswirkungen auf die Gesundheit zu gewährleisten, sollte für alle Regierungen Priorität haben. Der erste Schritt zu einer solchen Politik wäre die Vorgabe von Ernährungszielen. Besteuerung und Subventionen sollten den leichten Zugang zu gesunder Nahrung sowie die Ernährungsumstellung auf gesündere Nahrungsmittel begünstigen.

Die Konferenz empfiehlt den Regierungen, auf allen Ebenen ihre Kaufkraft auf dem Lebensmittelmarkt zu nutzen, um sofort und unmittelbar darauf einzuwirken, dass die unter ihrer spezifischen Kontrolle stehende Nahrungsmittelversorgung (z. B. Verpflegung in Krankenhäusern, Schulen, Tagesstätten, Wohlfahrtseinrichtungen und am Arbeitsplatz) den Verbrauchern einen leichteren Zugang zu nahrhaftem Essen ermöglicht.

Tabak und Alkohol

Tabakkonsum und Alkoholmissbrauch sind die beiden Hauptgesundheitsrisiken, die sofortiges Handeln im Rahmen einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik erfordern. Rauchen schadet nicht nur direkt der Gesundheit des Rauchers, vielmehr werden auch immer klarer die gesundheitlichen Folgen des Passivrauchens, besonders für Kinder, erkannt. Alkohol verschärft soziale Konflikte und verursacht körperliche und geistige Schäden. Zusätzlich tragen die ernstesten ökologischen Folgen des monokulturellen An-

baus von Tabak als landwirtschaftliches Exportprodukt in armen Ländern zur gegenwärtigen Weltkrise der Nahrungsmittelproduktion und -verteilung bei.

Produktion und Verkauf von Tabak und Alkohol sind besonders durch Steuereinnahmen für Regierungen höchst profitable Aktivitäten. Die ökonomischen Folgen einer Reduzierung der Produktion und des Verkaufs von Tabak und Alkohol durch eine andere Regierungspolitik werden häufig als zu hoher Preis für die gesundheitlichen Vorteile angesehen.

Die Teilnehmer dieser Konferenz rufen alle Regierungen auf, zu bedenken, welchen Preis sie bezahlen, wenn sie Lebensverkürzungen und Krankheit der Menschen begünstigen, die durch Tabak und Alkohol hervorgerufen werden. Die Regierungen sollten sich verpflichten, bei der Entwicklung einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik nationale Ziele zu formulieren, die den Tabakanbau und die Alkoholproduktion und deren Vertrieb und Verbrauch bis zum Jahre 2000 deutlicher reduzieren werden.

Gesundheitsfördernde Lebens- und Umweltbedingungen schaffen

Viele Menschen leben und arbeiten unter gesundheitsschädigenden Umweltbedingungen und sind den Wirkungen potentiell gefährlicher Produkte ausgesetzt. Derartige Probleme überschreiten häufig nationale Grenzen. Umweltpolitik und Umweltplanung müssen die menschliche Gesundheit vor direkten und indirekten schädlichen Folgen biologischer, chemischer und physikalischer Einflüsse schützen und sollten erkennen, dass Frauen und Männer Teil eines komplexen Ökosystems sind. Die außerordentlich vielfältigen aber nicht unbegrenzten Ressourcen der Natur, die unser Leben bereichern, sind unentbehrlich für das Überleben, die Gesundheit und das Wohlbefinden der Menschen. Gesundheitsfördernde Politik kann nur in einer Umwelt erreicht werden, die natürlichen Ressourcen durch weltweite, regionale und lokale ökologische Strategien bewahrt.

Erforderlich ist das Engagement auf allen Ebenen der staatlichen Einflussphäre. Koordinierte und intersektorale Anstrengungen sind notwendig, um gesundheitliche Erwä-

gungen zu festen Bestandteilen industrieller und landwirtschaftlicher Entwicklung zu machen. Auf internationaler Ebene sollte die WHO eine führende Rolle übernehmen, um diesen Prinzipien Geltung zu verschaffen und das Konzept einer anhaltenden und dauerhaft tragbaren Entwicklung zu unterstützen.

Die Konferenzteilnehmer befürworteten als vorrangigen Handlungsschritt, dass öffentliches Gesundheitswesen und ökologische Bewegungen in gemeinsamen Bemühungen Strategien zur sozioökonomischen Weiterentwicklung und zur Erhaltung der begrenzten Ressourcen unseres Planeten entwerfen.

Neue Gesundheitsbündnisse entwickeln

Gesundheitsfördernde Gesamtpolitik erfordert ein Vorgehen, das von Beratung und Verhandlung geprägt ist. Gesundheitsfördernde Gesamtpolitik braucht starke Fürsprecher, die der Gesundheit einen hohen Stellenwert auf der politischen Tagesordnung verschaffen. Das bedeutet, engagierte Aktions- und Interessengruppen in ihrer Arbeit zu stärken und den Medien zu helfen, komplizierte gesundheitspolitische Sachverhalte besser zu verstehen und darzustellen.

Bildungseinrichtungen müssen auf die Bedürfnisse einer neuen öffentlichen Gesundheit reagieren, indem sie bestehende Aus- und Fortbildungspläne dahingehend überarbeiten, dass auch Kompetenzen zur Befähigung, Vermittlung und zum aktiven Eintreten für die Gesundheit vermittelt werden. Auf dem Wege zu einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik muss es immer mehr zu einer Machtverschiebung kommen, weg von der Kontrolle und hin zur Förderung und Unterstützung politischer Prozesse. Dazu sind auch Foren für den Erfahrungsaustausch auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene erforderlich.

Die Konferenz empfiehlt lokalen, nationalen und internationalen Entscheidungsgremien:

- die Einrichtung von Anlauf- und Koordinationsstellen zur Unterstützung und Verbreitung beispielhafter Praxismodelle und Aktivitäten einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik.
- zur Mitwirkung bei der Analyse und zur Umsetzung einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik Netzwerke von Forschern, Ausbildern, Planungs- und Verwaltungsfachleuten aufzubauen.

Sich für eine globale, öffentliche Gesundheit einsetzen

Frieden und soziale Gerechtigkeit, ausreichende Nahrungsangebote, sauberes Wasser, Bildung, zumutbare Wohnverhältnisse, eine sinnvolle Rolle in der Gesellschaft und ein angemessenes Einkommen, Erhaltung der natürlichen Ressourcen und Schutz des Ökosystems sind Grundvoraussetzungen für Gesundheit und soziale Entwicklung. Ziel einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik ist die Schaffung dieser Grundvoraussetzungen für ein gesundes Leben. Die Erreichung von Gesundheit auf globaler Ebene beruht auf der Anerkennung und Akzeptierung der wechselseitigen Abhängigkeiten innerhalb der Länder und zwischen ihnen. Das Engagement für eine globale öffentliche Gesundheit ist darauf angewiesen, dass Wege der internationalen Zusammenarbeit gefunden werden, so dass man auch auf grenzüberschreitende Probleme gezielt einwirken kann.

Künftige Herausforderungen

1. Die Fähigkeit, vorhandene Ressourcen auch in Zeiten ungünstiger ökonomischer Entwicklung gerecht zu verteilen, ist eine Herausforderung für alle Nationen.
2. „Gesundheit für alle“ kann nur erreicht werden, wenn die Schaffung und Erhaltung gesunder Lebens-, Arbeits- und Umweltbedingungen bei allen politischen Entscheidungen zum zentralen Anliegen werden. Gerade die Arbeit in all ihren Dimensionen (Betreuungstätigkeit, Beschäftigungsmöglichkeiten, Qualität des Arbeitslebens) beeinflusst Gesundheit und Glück der Menschen entscheidend.

Arbeit muss hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Gesundheit und Chancengleichheit erforscht werden.

3. Die grundlegende Herausforderung für die einzelnen Länder und internationalen Organisationen auf dem Weg zu einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik ist die Förderung der Zusammenarbeit oder die Entwicklung von Partnerschaften für Frieden, Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit, für eine ökologisch dauerhaft tragbare Entwicklung auf der ganzen Welt.
4. In den meisten Ländern liegt die Zuständigkeit für die Gesundheit bei Gremien auf den unterschiedlichsten politischen Ebenen. In dem Bemühen um bessere Gesundheit wäre zu wünschen, dass neue Wege der Zusammenarbeit innerhalb und zwischen diesen Ebenen gefunden werden.
5. Gesundheitsfördernde Gesamtpolitik muss sicherstellen, dass der Fortschritt bei gesundheitswirksamen Technologien die Entwicklung von mehr Gleichheit fördert und nicht behindert.

Die Konferenz betont mit Nachdruck ihre Empfehlung an die WHO, durch die fünf in der Ottawa-Charta genannten Strategien die Gesundheitsförderung dynamisch weiterzuentwickeln. Die Konferenzteilnehmer fordern die WHO auf, dieses Vorhaben als festen Bestandteil ihrer Arbeit in allen Regionen aufzugreifen. Im Mittelpunkt dieses Prozesses muss die Unterstützung der Entwicklungsländer stehen.

Erneuerung einer gemeinsamen Verpflichtung

Die Konferenzteilnehmer von Adelaide rufen alle Beteiligten dazu auf, in ihren Bemühungen um eine starke Allianz zur Förderung der öffentlichen Gesundheit, wie sie in der Ottawa-Charta gefordert wurde, fortzufahren und sie zu verstärken.