

Heike Köckler

UMWELTBEOZUGENE GERECHTIGKEIT

Für Deutschland sind Zusammenhänge von sozialer Ungleichheit und Gesundheit weithin bekannt und analysiert. So ist nachgewiesen, dass Faktoren wie das Einkommen oder der Wohnort mit seiner spezifischen Umweltqualität Unterschiede bei Erkrankungen und in der Lebenserwartung erklären. Diese Ungleichheiten werden häufig auch als Ungerechtigkeit eingeordnet (Bolte/Bunge/Hornberg et al. 2012). Stehen Umweltfaktoren im Mittelpunkt der Betrachtung, wird von einer „umweltbezogenen Ungerechtigkeit“ oder „Umweltungerechtigkeit“ gesprochen (s. Textbox sowie Köckler 2017; Bolte/Bunge/Hornberg et al. 2012).

Die Frage, was gerecht ist, ist nicht einfach zu beantworten. So schreibt Amartya Sen: „Nicht die Erkenntnis, dass die Gerechtigkeit auf der Welt unvollkommen ist – vollkommene Gerechtigkeit erwarten nur wenige von uns – treibt uns zum Handeln, sondern die Tatsache, dass es (...) Ungerechtigkeiten gibt, die sich ausräumen lassen und die wir beenden wollen“ (Sen 2012: 7). Auch Benjamin Davy stellt in seinem Werk „Essential Injustice“ (1997) die Beseitigung von Ungerechtigkeiten im Hinblick auf Landnutzung und Umweltfaktoren ins Zentrum der Betrachtung. Die Proteste, die auf den durch Polizeigewalt herbeigeführten Tod von George Floyd reagieren, beziehen sich auf eine solche essentielle Ungerechtigkeit, nämlich auf Rassismus. Welche Relevanz dies auch für umweltbezogene Gerechtigkeit hat, klärt sich im Folgenden auf.

Amartya Sen und Marta Nussbaum schlagen mit dem Fähigkeitsansatz („Capabilities Approach“) Orientierungen vor, die eine Voraussetzung sind, um Gerechtigkeit zu erlangen. Hierbei sollen jedem Individuum Fähigkeiten

(„Capabilities“) als grundlegende menschliche Ansprüche zur Verfügung stehen, um ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Nussbaum benennt zehn zentrale Fähigkeiten, die die körperliche Gesundheit sowie die Kontrolle über die eigene Umwelt einbeziehen. Sen und Nussbaum betonen die Bedeutung von Institutionen, um Einzelnen die Möglichkeit für ein selbstbestimmtes Leben zu geben (Sen 2012; Nussbaum 2010). Auf den Fähigkeitsansatz wird im internationalen Diskurs zu umweltbezogener Gerechtigkeit häufig Bezug genommen, wenngleich sich Sen und Nussbaum selbst nicht in diesen Diskurs einbringen.

Definition und Teilkonzepte

„Umweltbezogene Gerechtigkeit wird (...) als ein Leitbild verstanden, das ein Gegenentwurf zu umweltbezogenen Differenzen innerhalb einer Gesellschaft ist, die als ungerecht bewertet werden“ (Köckler 2017: 3). Diese Differenzen umfassen umweltbezogene Aspekte, die die Lebensqualität von Menschen beeinflussen. Die Differenzen können in vier miteinander verbundenen Teilkonzepten umweltbezogener Gerechtigkeit systematisiert werden: Chancen-, Verteilungs-, Verfahrens- und Ergebnisgerechtigkeit (ausführlich hierzu: Köckler 2017: 34 ff.).

Die Basis für das Leitbild der umweltbezogenen Gerechtigkeit stellt die **Chancengerechtigkeit** dar, welche in Anlehnung an den genannten Fähigkeitsansatz dann gegeben ist, wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind, dass Personen selbstbestimmt leben können. **Umweltbezogene Verteilungsgerechtigkeit** würde bestehen, wenn es keine sozialen Differenzen in der Verteilung von Umweltbelastungen und -ressourcen gäbe, die als ungerecht zu bewerten wären, wenn also die eingangs beschriebenen Fälle unterschiedlicher Erkrankungsrisiken und geringerer Lebenserwartung nicht auftreten würden. Häufig aber sind identifizierbare Gruppen (Menschen, die Transferhilfe empfangen oder einer bestimmten ethnisch-kulturellen Gruppe angehören) mehr Umweltbelastungen ausgesetzt als andere Gruppen ihrer Gesellschaft. Oft handelt es sich hier auch um Mehrfachbelastungen. Zugleich kann Chancengerechtigkeit direkt auf Verteilungsgerechtigkeit wirken. Werden beispielsweise Wohnungssuchende aufgrund eines türkischen Nachnamens auf dem Wohnungsmarkt diskriminiert, kann ihnen im Ergebnis der Zugang zu einer Wohnung mit einer vergleichsweise guten Umweltgüte verwehrt bleiben.

Begriffsklärung:

Im Englischen ist von „Environmental Justice“ die Rede, also von einer Gerechtigkeit, die umweltbezogene Faktoren betrachtet. Daher ist „umweltbezogene Gerechtigkeit“ eine treffende deutsche Begrifflichkeit. Der synonym verwendete Begriff „Umweltgerechtigkeit“ ist zwar weitaus verbreiteter, aber irreführend. Denn im deutschen Sprachgebrauch wird unter „umweltgerecht“ etwas als umweltschonend, also gerecht gegenüber der Umwelt verstanden.

Umweltbezogene Verfahrensgerechtigkeit betrachtet soziale Ungleichheiten bei der Initiierung von und der Teilhabe an umweltpolitisch relevanten Entscheidungsprozessen sowie deren soziale Konsequenzen (Köckler 2017: 20 ff.). Auch in den Planungswissenschaften ist dieses Phänomen immer wieder ein Thema, denn bestimmte gesellschaftliche Gruppen sind in räumlichen Planungsverfahren unterrepräsentiert. In der Forschung zu umweltbezogener Gerechtigkeit wird dem Teilkonzept der Verfahrensgerechtigkeit eine entscheidende Rolle beigemessen. Schlosberg (2007: 27) betont unter Bezug auf Young, dass es nicht nur um Teilhabe, sondern auch darum geht, im Sinne des Fähigkeitsansatzes eigene Bedarfe zu äußern. „Die Fähigkeit, wirksam an den politischen Entscheidungen teilzunehmen, die das eigene Leben betreffen; ein Recht auf politische Partizipation, auf Schutz der freien Rede und auf politische Vereinigung zu haben“, stellt für Nussbaum eine Möglichkeit der Kontrolle über die eigene Umwelt dar (Nussbaum 2010: 114). Diese Fähigkeit ist somit eine zentrale Grundlage für umweltbezogene Verfahrensgerechtigkeit, die institutionell zu garantieren ist. Die Aarhus Konvention liefert hierzu einen solchen institutionellen Rahmen, der auf vielfältige Weise europäisches und somit auch deutsches Planungs- und Umweltrecht prägt.

Bei umweltbezogener Verfahrensgerechtigkeit geht es vor allem um Benachteiligte. Wenn jedoch bestimmte Gruppen in Entscheidungsprozessen unterrepräsentiert sind, so sind andere überrepräsentiert. Umweltbezogene Verfahrensgerechtigkeit betrachtet daher genauso diejenigen, die strukturell nicht benachteiligt oder gar bevorzugt sind. Zudem spielen die Fähigkeiten und Kompetenzen derjenigen, die umweltpolitisch relevante Verfahren begleiten, eine ebenso bedeutende Rolle (Quilling/Köckler 2018: 110 ff.). Wenn umweltpolitische Verfahren dazu führen, dass sie Interessen derjenigen, die sich einbringen, integrieren, dann wirken sich die Fähigkeiten Einzelner, sich in Planungsprozesse aktiv einzubringen (Chancengerechtigkeit), über die Verfahrensgerechtigkeit auch auf die Verteilungsgerechtigkeit aus.

Umweltbezogene Ergebnisgerechtigkeit wurde im deutschen Diskurs von Kloepfer (2006: 302 ff.) als ein weiteres Teilkonzept von umweltbezogener Gerechtigkeit herausgearbeitet, um eine ungerechte Verteilung von Umweltgüte durch Kompensationsleistungen im Ergebnis gerechter zu gestalten. So könnten bspw. Menschen, die an lauten Einfallstraßen wohnen, bevorzugt von passivem Schallschutz oder der Ausweisung wohnortnaher ruhiger Gebiete profitieren. Davy (1997) integriert die Perspektive derer, die von einer Raumnutzung profitieren, welche für andere eine Belastung darstellt, am Beispiel der Ansiedlung von Abfallanlagen. Er sieht hier drei Möglichkeiten, diesen Nutzen im Sinne eines „Benefit Sharings“ zu teilen: finanzielle Kompensation, Versicherung gegen unvorhersehbare Risiken und Förderprogramme für betroffene Gemeinden.

Alle hier skizzierten Teilkonzepte sind miteinander verbunden und helfen, Zusammenhänge zu verstehen und Ansatzpunkte zu identifizieren, um Ungerechtigkeiten im Sinne Sens auszuräumen.

Ein fordernder Ansatz: „Claim Making“

Im Sinne des Ausräumens von Ungerechtigkeit ist es für Walker (2012) ein zentrales Anliegen, Anforderungen für umweltbezogene Gerechtigkeit zu formulieren (Abb. 1). Demnach gilt es im Sinne von Evidenz aufzuzeigen, wie Dinge sind, zu verstehen, warum Dinge so sind, wie sie sind und, da es ja um ein normatives Leitbild geht, positiv zu beschreiben, wie Dinge sein sollten. Hiermit wird deutlich, dass eine reine Analyse zu Ungleichheiten nur eine Perspektive auf umweltbezogene Gerechtigkeit ist. Es ist zentral, Anforderungen aus Analysen abzuleiten.



Abb. 1: Claim Making nach Walker 2012: 40, eigene Übersetzung der Autorin

Umweltbezogene Gerechtigkeit in Deutschland

Umweltbezogene Gerechtigkeit hat in einem umfassenden Anspruch ihre Wurzeln in den USA der 1980er Jahre. Es ist als eine Antwort auf die systematische Benachteiligung insbesondere von Afro- und Hispanoamerikanerinnen und -amerikanern zu verstehen und eng mit der Menschenrechtsbewegung verbunden. Aktivistinnen und Aktivisten aus Communities, die von umweltbezogenen Ungerechtigkeiten betroffen sind, prägten das Environmental Justice Movement. Es gibt mit der Executive Order 12898 einen rechtlichen Rahmen. Die Environmental Protection Agency (staatliche US-Umweltschutzbehörde) hat eine eigene Abteilung für Umweltgerechtigkeit.

Da umweltbezogene Ungerechtigkeiten in den USA maßgeblich von Black and People of Colour (BPOC) artikuliert wurden und werden, ist der Ansatz des Environmental Racism ein weiterer gerechtigkeitsbezogener Ansatz, der den Fähigkeitsansatz ergänzt. Hierbei sind Faktoren wie Nationalität, ethnische oder kulturelle Zugehörigkeit Differenzmerkmale, an denen umweltbezogene Ungerechtigkeit als Diskriminierung festgemacht werden kann (Köckler 2017: 29 ff.).

In Deutschland findet umweltbezogene Gerechtigkeit seit Anfang der 2000er Jahre zunehmend Eingang in die Arbeit von Wissenschaft und Verwaltung. Aufgrund der be-

deutenden Parallelen zwischen sozialer Ungleichheit und Gesundheit haben zu Beginn insbesondere Public-Health-Wissenschaftler/innen das Konzept auf Deutschland übertragen.

Umweltbezogene Gerechtigkeit in der räumlichen Planung und im planerischen Umweltschutz

In den letzten 15 Jahren griffen Praktiker/innen und Wissenschaftler/innen das Thema vermehrt auch in der räumlichen Planung auf. So gibt es bspw. umfangreiche Analysen zur Stadt Berlin, die dort auch als Planungsgrundlage zur Verfügung stehen. Im Rahmen des Aktionsprogramms „Umwelt und Gesundheit“ sowohl des Umweltbundesamtes als auch des Landes Nordrhein-Westfalen wurden und werden vielfältige Projekte insbesondere mit kommunalem Bezug durchgeführt, wie u. a. die Toolbox zu Umweltgerechtigkeit illustriert (<https://toolbox-umweltgerechtigkeit.de/>). Umweltbezogene Gerechtigkeit hat zudem Eingang in Verwaltungsvereinbarungen bspw. zur „Sozialen Stadt“ und im „Masterplan Stadtnatur“ gefunden.

In der ARL wurde das Thema „umweltbezogene Gerechtigkeit“ im Arbeitskreis „Planung für gesundheitsfördernde Stadtregionen“ (Baumgart/Köckler/Ritzinger et al. 2018: 87 ff.; ARL 2014) und im Ad-hoc-Arbeitskreis zu Daseinsvorsorge (ARL 2016) aufgegriffen. Der geplante Schwerpunkt des ARL-Kongresses 2020 umfasste dieses Thema ebenfalls. Zudem ist die ARL als ein Akteur in einem von der Umweltministerkonferenz begonnenen Konsultationsprozess zu umweltbezogener Gerechtigkeit benannt.

Das MOVE-Modell (Model On households' Vulnerability towards their local Environment) erklärt Mechanismen umweltbezogener Verfahrensgerechtigkeit mittels verhaltenswissenschaftlicher Theorien und Raumbezug. Es konnte auf Grundlage eine Befragung im Ruhrgebiet u. a. nachgewiesen werden, dass Menschen mit türkischem Migrationshintergrund zwar die Absicht haben, sich in umweltbezogene Planungsverfahren einzubringen, dies aufgrund mangelnder Anerkennung und Zutrauen jedoch weniger tun als Menschen ohne Migrationshintergrund (Köckler 2017).

Aus dieser Erkenntnis sowie aufgrund der Tatsache, dass der planerische Umweltschutz und die räumliche Planung bislang keine systematische Betrachtung von umweltbezogenen Ungerechtigkeiten vorsehen, lässt sich im Sinne des „Claim Making“ die folgende Forderung ableiten: Das bevölkerungsbezogene Vulnerabilitätsprinzip sollte als ein neues Prinzip der Umweltpolitik eingeführt werden (Köckler 2017: 217 ff.). „Das bevölkerungsbezogene Vulnerabilitätsprinzip sieht die öffentliche Hand in der Verantwortung, das Wohl vulnerabler Gruppen besonders zu schützen, und verfolgt gleichzeitig das Ziel, vulnerable Gruppen zu befähigen, ihre Umwelt selbst mitzubestimmen und unvermeidlichen Umweltbelastungen eigenverantwortlich begegnen zu können“ (Köckler 2017: 217). Dieser Ansatz hat Eingang in das aktuelle Jahresgutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen gefunden (SRU 2020: Tz. 453).

Fazit

Umweltbezogene Gerechtigkeit und Nichtrepräsentation bestimmter Gruppen in Planungsprozessen sind auch in Deutschland relevante Themen. Vielleicht begünstigt die „Black lives matter“-Bewegung auch in Deutschland eine intensivere Auseinandersetzung mit strukturellem Rassismus und Alltagsrassismus in Gesellschaft, Planung und im Umweltdiskurs. Hier können wir auf umfangreiche Wissensbestände in den USA zurückgreifen. Die Frage nach Gerechtigkeit und Gleichwertigkeit sollten wir also nicht nur als räumliche, sondern auch als soziale Frage verstehen.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2014): Umwelt- und Gesundheitsaspekte im Programm Soziale Stadt – Ein Plädoyer für eine stärkere Integration. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 97.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 108.
- Baumgart, S.; Köckler, H.; Ritzinger, A.; Rüdiger, A. (Hrsg.) (2018): Planung für gesundheitsfördernde Städte. Hannover. = Forschungsberichte der ARL 8.
- Bolte, G.; Bunge, C.; Hornberg, C.; Köckler, H.; Mielck, A. (Hrsg.) (2012): Umweltgerechtigkeit. Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit: Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven. Bern.
- Davy, B. (1997): Essential injustice. When legal institutions cannot resolve environmental and land use disputes. Wien, New York.
- Kloepfer, M. (2006): Umweltgerechtigkeit – Environmental Justice in der deutschen Rechtsprechung. Berlin. = Schriften zum Umweltrecht 150.
- Köckler, H. (2017): Umweltbezogene Gerechtigkeit – Anforderungen an eine zukunftsweisende Stadtplanung. Frankfurt/M.
- Nussbaum, M. C. (2010): Die Grenzen der Gerechtigkeit. Behinderung, Nationalität und Spezieszugehörigkeit. Berlin.
- Quilling, E.; Köckler, H. (2018): Partizipation für eine gesundheitsfördernde Stadtentwicklung. In: Baumgart, S.; Köckler, H.; Ritzinger, A.; Rüdiger, A. (Hrsg.): Planung für gesundheitsfördernde Städte. Hannover, 101-117. = Forschungsberichte der ARL 8.
- Schlosberg, D. (2007): Defining environmental justice: Theories, movement, and nature. Oxford.
- Sen, A. (2012): Die Idee der Gerechtigkeit. München.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2020): Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa. Umweltgutachten 2020. Berlin.
- Walker, G. (2012): Environmental justice. Abingdon.



PROF. DR. HABIL. HEIKE KÖCKLER

ist Professorin für Sozialraum und Gesundheit im Department of Community Health an der Hochschule für Gesundheit Bochum. Sie forscht zu umweltbezogener Gerechtigkeit, Community Health, partizipativer Forschung und Stadtplanung. Sie ist Mitglied der ARL.

Tel. +49 23477727-730

Heike.Koeckler@hs-gesundheit.de