

Michael Flitner

## **Umweltgerechtigkeit**

S. 2685 bis 2689

URN: urn:nbn:de: 0156-55992543



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Michael Flitner

# Umweltgerechtigkeit

## Gliederung

- 1 Einleitung
  - 2 Entwicklung und Reichweite des Konzepts
  - 3 Ansatzpunkte der planerischen Umsetzung
- Literatur

Umweltgerechtigkeit kann als Kurzformel für den Anspruch stehen, dass alle Menschen und sozialen Gruppen einen gleichwertigen Zugang zu Umweltgütern haben und zugleich von Umweltschäden nicht unproportional betroffen sind. Dieser Anspruch bildet eine umfassende Herausforderung für die Forschung und für die Raumordnung.

## 1 Einleitung

---

Stadt- und Raumentwicklung sind vielfach mit Fragen der Gerechtigkeit verbunden. Dies spiegelt sich in den generellen Aufgaben der Raumordnungspolitik wider, eine Angleichung der Lebenschancen in den unterschiedlichen Teilräumen zu befördern und eine Entwicklung anzustreben, die die Entfaltungsmöglichkeiten nachfolgender Generationen wahrt. Eine nachhaltige  $\triangleright$  *Raumentwicklung* in diesem Sinn ist seit einigen Jahren als Leitvorstellung der  $\triangleright$  *Raumordnung* gesetzlich verankert. Sie soll „die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang“ bringen und „zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen“ führen (§ 1 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG)). Mit dieser Formulierung wird ein Zusammenhang von ökologischen Zuständen und Lebensverhältnissen nahegelegt, ohne jedoch die natürliche Umwelt oder ökologische Zustände selbst als Felder möglicher Ungleichheit oder Ungleichwertigkeit zu benennen ( $\triangleright$  *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*).

Die explizite Befassung mit Umweltproblemen unter Gesichtspunkten der Gerechtigkeit ist in Deutschland noch relativ jung. Das gilt umso mehr für die begriffliche Verschränkung. Das Schlagwort *Umweltgerechtigkeit* stammt aus Nordamerika und ist in Deutschland zunächst vor allem über wissenschaftliche Arbeiten aufgenommen worden. In den letzten Jahren ist ein entsprechendes Interesse aber auch in behördlichen und planerischen Kreisen erkennbar gewachsen. Heute zählen das Umweltbundesamt und das Deutsche Institut für Urbanistik ebenso wie kommunale Akteure zu den aktiven Trägern einer anwendungsorientierten Befassung mit einschlägigen Fragen. Die folgende Darstellung gibt einen kurzen Überblick über die Entwicklung des Konzepts und benennt anschließend einige praktische Ansatzpunkte und relevante Instrumente der planerischen Umsetzung.

## 2 Entwicklung und Reichweite des Konzepts

---

Die nordamerikanische Debatte über Umweltgerechtigkeit (environmental justice) hat politische Ursprünge. Im Laufe der 1970er Jahre verbanden sich Teile der Bürgerrechtsbewegung mit regionalen Gruppen, um gegen legale und illegale Giftmülldeponien zu protestieren. Im Fokus stand dabei die weit überproportionale Betroffenheit von Afroamerikanern und Angehörigen ethnischer Minderheiten durch entsprechende Landnutzungen und Anlagen (Bullard 1983). Den lokalen Auseinandersetzungen folgten bald empirische Studien, die den räumlichen Zusammenhang von sozialen und demografischen Faktoren mit bestimmten Umweltbelastungen als verbreitetes Muster bestätigten. Für Gemeinden mit einem hohen Anteil afroamerikanischer Bevölkerung bestand demnach eine deutlich größere Wahrscheinlichkeit, als Standort von Giftmülldeponien oder ähnlichen Anlagen dienen zu müssen.

Von diesen frühen Studien ging ein starker Impuls aus, sich näher mit lokal unerwünschten und nachteiligen Landnutzungen zu befassen, was im Laufe der 1980er und 1990er Jahre zu verschiedenen politischen Initiativen führte. Diese gipfelten 1994 in einer präsidentiellen Verfügung, welche die US-amerikanischen Behörden verpflichtet, unproportional hohe und schädliche

Wirkungen von umweltrelevanten öffentlichen Maßnahmen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen zu identifizieren und gegebenenfalls Abhilfe zu leisten. Spätestens damit war das Thema in den Vereinigten Staaten politisch etabliert.

Mit dieser Entwicklung formte sich auch die wissenschaftliche Diskussion um Umweltgerechtigkeit aus. Zunächst standen dabei methodische und konzeptionelle Fragen im Vordergrund: Wie sollen entsprechende Ungleichverteilungen gemessen werden? Was sind die Antriebskräfte und Gründe solcher räumlichen Disparitäten (▷ *Disparitäten, räumliche*)? Welche Differenzen sind zu rechtfertigen, welche nicht? An diese letzte Frage schließen sich weitergehende Debatten um den Gerechtigkeitsbegriff an. Offenbar geht es in vielen der einschlägigen Konflikte nicht allein um die gleiche Verteilung von Schadstoffen, sondern auch um gerechte Verfahren und generell um den gesellschaftlichen Umgang mit Minderheiten oder ökonomisch Benachteiligten. Entsprechend wurde vorgeschlagen, neben dem Aspekt der gleichen Verteilung auch die prozedurale Gerechtigkeit sowie Fragen der Anerkennung systematisch in den Blick zu nehmen (Flitner 2003; Schlosberg 2007). Damit erlangen zugleich Fragen der Partizipation und der kollaborativen Wissensproduktion einen hohen Stellenwert (Montoya 2013).

Mit der Verwissenschaftlichung und Theoretisierung erweiterte sich rasch das Feld der Themen unter dem Schlagwort *Umweltgerechtigkeit*. Schon bald wurde nicht mehr allein nach der Ungleichverteilung von Giftstoffen und Mülldeponien gefragt, sondern auch nach anderen Umweltbelastungen wie Lärm und Luftverschmutzung, schließlich auch nach der Verteilung von generell positiv bewerteten Umweltmerkmalen und Annehmlichkeiten wie Parks oder Naherholungsgebieten. Zugleich weitete sich der Blick auf internationale Fragen, sodass etwa Themen der zwischenstaatlichen Lastenverteilung in der Klimapolitik („Klimagerechtigkeit“) oder Probleme der internationalen Verteilung von Elektronik-Abfällen („Mülltourismus“) in den Fokus rückten. Mit dieser doppelten, gegenständlichen wie auch räumlichen Ausweitung ergeben sich heute klare Überschneidungen der Diskussion um Umweltgerechtigkeit mit Leitthemen der Politischen Ökologie und der internationalen ▷ *Umweltpolitik* (Flitner 2008; Walker 2012).

### 3 Ansatzpunkte der planerischen Umsetzung

---

Die deutschsprachige Diskussion hat sich im letzten Jahrzehnt enorm entwickelt und den Anschluss an die internationalen Debatten mit konzeptionellen Beiträgen und empirischen Studien hergestellt (Bolte/Mielck 2004; Preisendörfer 2014). Ein erkennbarer Schwerpunkt in der Forschung liegt auf den klassischen Themen der lokalen Umweltbelastung und der Gesundheit (Bolte/Bunge/Hornberg et al. 2012). Eine Reihe von Studien hat verdeutlicht, dass sich auch in Deutschland systematisch ungleiche und kritikwürdige Zustände in der Verteilung von Gesundheitsrisiken feststellen lassen, die an den sozio-ökonomischen Status der Betroffenen gekoppelt sind, etwa bei der Betroffenheit von Lärm oder Feuchtigkeit in Wohnungen (Destatis/WZB 2013). Zwar besteht hier im Einzelnen durchaus noch Bedarf an weiterer Forschung – so etwa über die Mikrolagen des Verkehrslärms oder über die Muster und Folgen einer reduzierten Nahversorgung im umfassenden Sinn. Auch wurden diskriminierende Effekte der Zugehörigkeit zu ethnisch oder national definierten Gruppen bisher noch wenig erforscht. Unabhängig davon werden mögliche Konsequenzen für die Stadt- und Raumplanung schon erkennbar. So sind in den letzten Jahren

## Umweltgerechtigkeit

auch Fachverwaltungen und planende Stellen zunehmend auf das Thema aufmerksam geworden. Dabei wird die Frage aufgeworfen, wie Belange der Umweltgerechtigkeit im kommunalen Handeln verankert werden können und welche Rolle verschiedenen Akteuren und Ebenen zukommt.

Böhme und Bunzel (2014: 85 ff.) haben zentrale Punkte für den städtischen Raum und die kommunale Praxis zusammengefasst. Sie unterscheiden in ihrer Bilanz fünf Instrumentenbereiche, nämlich Instrumente der formellen Planung, der informellen Planung (▷ *Informelle Planung*), der Organisation und Kooperation, der Information und ▷ *Beteiligung* sowie der Finanzierung. Diese Bereiche prüfen die Autoren einerseits auf ihre Relevanz für die Verbesserung gesundheitsrelevanter Umweltbedingungen, andererseits auf die ihnen innewohnende Möglichkeit sozialräumlicher Differenzierung. Im Ergebnis findet sich eine Reihe von äußerst relevanten Ansatzpunkten vor allem bei den Planungsinstrumenten, darunter im formellen Bereich die ▷ *Bauleitplanung*, die ▷ *Umweltprüfung* (Strategische Umweltprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung), der ▷ *Immissionsschutz* und die ▷ *Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung* sowie im informellen Bereich die verschiedenen Entwicklungsplanungen (▷ *Stadtentwicklungsplanung*, Verkehrsentwicklungsplanung, Freiraumentwicklungsplanung) und Konzepte zu ▷ *Klimaschutz* und ▷ *Klimaanpassung*. Unter den Instrumenten der Information wird zudem dem Stadtmonitoring (▷ *Monitoring*) eine hohe Relevanz eingeräumt. Jedoch bieten einige dieser Instrumente kaum Möglichkeiten einer sozialräumlichen Differenzierung. Dies gilt insbesondere für den Immissionsschutz und die Umweltzonen der Luftreinhalteplanung.

Instrumente der Planung, die demgegenüber eine ausgeprägte sozialräumliche Differenzierung erlauben, sind die bereits erwähnte Bauleitplanung, Maßnahmen der städtebaulichen Sanierung, die Ausweisung von Umbaugebieten und die Festlegung von Gebieten der Sozialen Stadt (▷ *Soziale Stadt*), unter den informellen Instrumenten zudem die Stadt- und die Freiraumentwicklungsplanung. Daneben sind Ansätze wie das Quartiersmanagement und verschiedene Formen der Beteiligung und der Stadtteilarbeit hervorzuheben. Die Autoren betonen jedoch zu Recht, dass ein wirksamer Einsatz dieser Instrumente zugunsten von mehr Umweltgerechtigkeit zwei entscheidende Vorbedingungen hat: Zum einen müssen die Kommunen den manifesten Willen haben, diese Instrumente zu nutzen, etwa im Rahmen integrierter Stadtentwicklungskonzepte (▷ *Stadtentwicklung*). Zum anderen müssen entsprechende Finanzierungsinstrumente bereitstehen, wie etwa Städtebauförderungsprogramme des Bundes und der Länder oder kommunale Programme zur Lärmsanierung (Böhme/Bunzel 2014: 89). Die strukturelle Haushaltsnotlage vieler Kommunen macht die Mobilisierung politischer Mehrheiten für Anliegen der Umweltgerechtigkeit umso bedeutsamer.

## Literatur

---

- Böhme, C.; Bunzel, A. (2014): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum. Expertise „Instrumente zur Erhaltung und Schaffung von Umweltgerechtigkeit“. Berlin.
- Bolte, G.; Bunge, C.; Hornberg, C.; Köckler, H.; Mielck, A. (Hrsg.) (2012): Umweltgerechtigkeit. Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit: Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven. Bern.

- Bolte, G.; Mielck, A. (2004): Umweltgerechtigkeit: Die soziale Verteilung von Umweltbelastungen. München / Wien.
- Bullard, R. (1983): Solid waste sites and the black Houston community. In: *Sociological Inquiry* 53 (2-3), 273-288.
- Destatis – Statistisches Bundesamt; WZB – Wissenschaftszentrum Berlin (Hrsg.) (2013): Datenreport 2013 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- Flitner, M. (2003): Umweltgerechtigkeit. Ein neuer Ansatz der sozialwissenschaftlichen Umweltforschung. In: Meusburger, P.; Schwan, T. (Hrsg.): *Humanökologie. Ansätze zur Überwindung der Natur-Kultur-Dichotomie*. Stuttgart, 139-160.
- Flitner, M. (2008): Politische Ökologie und Umweltgerechtigkeit: Konflikte um Fluglärm. In: *Geographische Rundschau* 60 (12), 50-56.
- Montoya, M. J. (2013): Potential futures for a healthy city: Community, knowledge, and hope for the sciences of life. In: *Current Anthropology* 54 (S7), S45-S55.
- Preisendörfer, P. (2014): Umweltgerechtigkeit. Von sozial-räumlicher Ungleichheit zu postulierter Ungerechtigkeit lokaler Umweltbelastungen. In: *Soziale Welt* 65 (1), 25-45.
- Schlosberg, D. (2007): *Defining environmental justice: Theories, movements, and nature*. Oxford.
- Walker, G. (2012): *Environmental justice: Concepts, evidence and politics*. London.

### Weiterführende Literatur

---

- Elvers, H.-D. (2011): Umweltgerechtigkeit. In: Groß, M. (Hrsg.): *Handbuch Umweltsoziologie*. Opladen, 464-484.
- Flitner, M. (2007): *Lärm an der Grenze: Fluglärm und Umweltgerechtigkeit am Beispiel des Flughafens Basel-Mulhouse*. Stuttgart.
- Maschewsky, W. (2001): *Umweltgerechtigkeit, Public Health und soziale Stadt*. Frankfurt am Main.
- Schlüns, J. (2007): Umweltbezogene Gerechtigkeit in Deutschland. In: *APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte* (24), 25-31.

Bearbeitungsstand: 11/2017