

Gerechtigkeit in der Umweltpolitik

Auf dem sozialen Auge blind?

Von Antonio Brettschneider und Julia Schlüns

Spätestens seit den alarmierenden Zahlen des vierten Berichts des Weltklimarats ist mit dem Klimawandel die Ökologie wieder mitten in der öffentlichen Debatte angekommen. Dieses von vielen als derzeit drängendste Menschheitsaufgabe bezeichnete Problem veranschaulicht besonders drastisch, wie stark Umweltschutz an soziale Gerechtigkeit gekoppelt ist. Während klar sein muss, dass Umweltverbrauch und Schadstoffausstoß weltweit zu reduzieren sind, bleibt besonders die Frage kontrovers, wie die damit verbundenen Einschnitte sowie bereits sichtbaren Belastungen unter Ländern, Regionen und Individuen aufgeteilt werden sollen.

Derartige umweltbezogene Gerechtigkeitsfragen werden hierzulande zwar inzwischen intensiv diskutiert, dies jedoch bislang vor allem in globaler Hinsicht. Bezogen auf die deutschen Binnenverhältnisse ist eine Debatte sowohl im Klimaschutz als auch in anderen Umweltbereichen bislang nur fragmentarisch geführt worden. Zu selten wird im ökologischen Diskurs thematisiert, dass nicht nur Umweltbelastungen, sondern auch Maßnahmen zu ihrer Verringerung ganz konkrete und oftmals sehr unterschiedliche Rückwirkungen auf die Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Menschen in Deutschland haben können. (1)

Feinstaub: Wen treffen Fahrverbote?

Ein typisches Beispiel für die sozialpolitische Ambivalenz ökologischer Maßnahmen sind die aktuellen Gesetzesinitiativen zur Reduzierung der Luftbelastung in Großstädten und Ballungszentren. Zum einen sind Menschen unterer sozialer Schichten (gemessen an Einkommen, Bildung, Berufsstatus) von verkehrsbedingten Luftschadstoffen wie Feinstaub häufig stärker gesundheitlich betroffen als Bessergestellte. Dies ist wesentlich auf ihre geringere Zahlungsfähigkeit zurückzuführen, die dazu führt, dass sie häufiger an verkehrsreichen Straßen oder anderen belasteten Umgebungen wohnen – meist auch verbunden mit weniger unmittelbarem Zugang zu Grünflächen. Zum anderen aber werden durch die im Rahmen der Feinstaubverordnung geplante Einrichtung sogenannter Umweltzonen in Innenstädten, die für Autos mit hohem Abgasausstoß gesperrt sind, in erster Linie einkommensschwächere Autofahrer benachteiligt, die sich trotz bestehender Fördermöglichkeiten keinen teuren Neuwagen oder keine teure Nachrüstung mit entsprechenden Partikelfiltern leisten können. Es kann so zu einem Ausschluss wachsender Bevölkerungsteile aus den Mobilitätsstandards kommen, die sich hierzulande herausgebildet haben.

Ohne soziale Ausgewogenheit keine Akzeptanz

Innergesellschaftliche Verteilungs- und Zurechnungsfragen wie diese werden im ökologischen Diskurs bislang eher vernachlässigt oder zuweilen sogar als ärgerliche Restriktion für die angestrebte Durchsetzung nachhaltiger Produktions- und Konsummuster gesehen. Eine stärkere Verbindung von ökologischen und sozialen Gesichtspunkten ist jedoch angesichts des notwendigen ökologischen Umbaus der Gesellschaft nötiger denn je. Nur wenn es gelingt, das oftmals abstrakt bleibende Leitbild der Nachhaltigkeit stärker auf Gerechtigkeitsfragen zu fokussieren und die komplexen Wechselwirkungen von Umweltschutz und sozialer Gerechtigkeit offensiv zu thematisieren, lässt sich die notwendige Akzeptanz von Umweltschutz mittel- und langfristige sichern. Umweltpolitische Maßnahmen, die auf die Änderung der Verhaltens- und Konsummuster der Bevölkerung abzielen, sind in besonderem Maße auf die Kooperationsbereitschaft der Politikadressaten angewiesen und müssen daher von diesen auch als zielführend und sozial ausgewogen empfunden werden.

Erste Tendenzen zu einer stärkeren Integration von Umwelt- und Sozialberichterstattung lassen sich bereits erkennen: Der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung von 2005 hat an einigen Stellen explizit Aspekte umweltbezogener Gerechtigkeit aufgenommen. Parallel dazu ist in der im Auftrag von BMU und UBA jährlich geführten Erhebung zum „Umweltbewusstsein in Deutschland“ 2006 erstmals auch eine Fragenbatterie zu sozialer Gerechtigkeit enthalten. Eine solche integrative Strategie stößt allerdings auf eine Reihe von konzeptionellen Herausforderungen. Es stellt sich die Frage, ob und inwiefern die in den letzten Jahren entwickelten, zum Teil noch nicht systematisch ausgearbeiteten Konzepte umweltbezogener Gerechtigkeit an bereits bestehende, ihrerseits jedoch im Wandel befindliche sozialpolitische Gerechtigkeitskonzepte anschlussfähig sind. (2) Lässt sich angesichts der Komplexität der beiden Themenfelder ein gemeinsamer, übergeordneter Bezugsrahmen umweltbezogener und sozialer Gerechtigkeit konstruieren?

Umweltgerechtigkeit und Ökologische Gerechtigkeit

Bislang existiert hierzulande noch kein einheitliches und systematisches Verständnis von umweltbezogener Gerechtigkeit in Deutschland. Während sich in den USA bereits seit den 1980er-Jahren ein eigenständiges Forschungsfeld zu „Environmental Justice“ beziehungsweise „Ecological Justice“ etabliert hat, wird das Thema in Deutschland erst seit einigen Jahren diskutiert. Im aktuellen Diskurs lassen sich im Wesentlichen zwei Ansätze ausmachen, die mit

jeweils unterschiedlichen Konzepten sozialer Gerechtigkeit kompatibel wären.

Umweltgerechtigkeit. Sie befasst sich mit der sozialen und sozial-räumlichen (Ungleich-)Verteilung von Umweltbelastungen. Sie wendet sich in erster Linie vertikalen Ungleichheiten zu und untersucht insbesondere, ob Menschen unterer sozialer Schichten auch mehr Umweltbelastungen erfahren, welche sozialen und gesundheitlichen Folgen dies hat und wie sich dies vermeiden lässt. (3). Erkenntnisse der Umwelt- und Sozialepidemiologie bestätigen, dass umweltrelevanter Vorteilsgenuss und das Tragen von Nachteilen in Deutschland zunehmend auseinanderklaffen. Nicht nur in globalem Maßstab, auch hierzulande sind die Chancen auf gesundheitsschonende, ökologisch verträgliche Arbeits-, Mobilitäts-, Ernährungs- und Wohnbedingungen ungleich verteilt. Menschen unterer sozialer Schichten sind in ihrer Wohn-, Arbeits- und Freizeitumwelt nachweislich häufiger negativen Umwelteinflüssen ausgesetzt und verfügen zugleich über weniger Ressourcen, um sich umwelt- und gesundheitsschonend zu verhalten. Das Problem der Akkumulation von Benachteiligungen ist auch in der soziologischen Ungleichheitsforschung wohlbekannt; hier wird seit jeher die offensichtliche Ungerechtigkeit angeprangert, dass Einkommensschwache oftmals auch die schlechteren Chancen auf Bildung, politischen Einfluss und eine gesunde Umwelt haben. Die beiden wichtigsten Forderungen der Umweltgerechtigkeit, Verteilungsgerechtigkeit (Ausgleich umweltbezogener Nachteile, Reduzierung von Umweltbelastungen) und Verfahrensgerechtigkeit (gleiche Anhörungs- und Beteiligungsrechte für alle Stakeholder bei Planungs- und Genehmigungsverfahren), scheinen insofern am ehesten mit egalitär-partizipativen, grundrechtsbasierten Konzepten sozialer Gerechtigkeit kompatibel.

Ökologische Gerechtigkeit. Sie hat demgegenüber einen umfassenderen, konzeptionell bislang jedoch weitaus weniger ausgearbeiteten Ansatz. Grundsätzlich geht es hier nicht nur um Gerechtigkeit

zwischen den Menschen, sondern insbesondere auch um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Mensch und Natur, um die allgemeine Vision global ressourcenschonender Gesellschaftsformen. Ökologische Gerechtigkeit setzt dementsprechend weniger an den Auswirkungen und der Verteilung von Umweltbelastungen an, sondern stärker am Verursachungsprozess selbst. Die zentrale Forderung der Ökologischen Gerechtigkeit ist jegliches Abwälzen ökologischer (und sozialer) privater Kosten und von Verantwortung auf die Gemeinschaft zu unterbinden. (4) Diese sogenannten Externalisierungen interner Kosten gehen immer zulasten von Unbeteiligten – anderen Regionen, der natürlichen Mitwelt, künftigen Generationen – die nicht gefragt werden und sich nicht wehren können. Denn jeder Bürger – auch der freiwillige oder unfreiwillige Niedrigverbraucher – wird dann benachteiligt, wenn er die Umweltschäden mittragen muss, die durch den hohen Umweltkonsum anderer entstehen. Das Unfaire an Externalisierungen ist hier nicht erst, dass die Wirkungen vielfach ungleich verteilt sind, sondern schon, dass der Allgemeinheit ungerechtfertigte Belastungen aufgebürdet werden. In diesem Sinne zielt Ökologische Gerechtigkeit auf eine konsequente „Verantwortungsethik“ (Max Weber), welche alle Mitglieder einer Gesellschaft zur Achtung und zum Schutz der gemeinschaftlichen Güter verpflichtet.

Verhalten und Verhältnisse

Die Unterbindung negativer Externalisierungen kann auf unterschiedlichen Verursachungsebenen ansetzen und in sozialpolitischer Hinsicht damit prinzipiell auf verschiedene, geradezu konträre Art und Weise ausgelegt werden. Zum einen bietet sich die altbekannte, kapitalismus- und wachstumskritische Variante, welche die strukturell bedingten Externalisierungen wirtschaftlicher Akteure und insbesondere die Externalisierungen shareholder-value-gesteuerter, global agierender Großunternehmen problematisiert. Die wichtigste Gemeinsamkeit von Umwelt- und Sozialpolitik liegt in

dieser Perspektive in ihrer marktbegrenzenden Funktion. Sozial- und umweltpolitische Regulierungen zielen darauf ab, der technisch-ökonomischen Dynamik der Produktivitätssteigerung und Gewinnmaximierung soziale und ökologische Externalisierungsgrenzen zu setzen. Eine wirksame Kontrolle der Geld- und Kapitalmärkte, eine Besteuerung internationaler Finanztransaktionen und die Abkehr von einem erwerbsarbeitszentrierten und wachstumsfixierten Fortschrittsverständnis sind politische Forderungen, welche sowohl von ökologisch als auch von sozial motivierten Akteuren geteilt werden können.

Zum anderen werden auch kommunitaristisch inspirierte Konzepte vorgetragen, welche weniger an systemischen Mechanismen, sondern eher an individuellen Verhaltensmustern und Lebensstilen ansetzen. Hier geht es um die Wiederbelebung einer „klassischen“, allerdings ökologisch angeleiteten Tugendethik und die Stärkung und Einführung neuer Gemeinwohlverpflichtungen des Einzelnen im Rahmen von „Marktrechte- und Gemeinwohlpflichten-Gemeinschaften“ (5). Ein solches Konzept weist hinsichtlich der stärkeren Ausrichtung auf Verhaltenssteuerung starke Parallelen zu den mittlerweile europaweit dominierenden Konzepten „investiver“ und „aktivierender“ Sozialpolitik auf, welche dem/der einzelnen Bürger/in im Rahmen einer Neugewichtung sozialer Rechte und Pflichten ein höheres Maß an Eigenverantwortung zuweisen. Die durch den Gedanken einer individuellen Pflicht zum schonenden Umgang mit den gemeinsamen Ressourcen legitimierte Entlastung der öffentlichen Kassen (Staatshaushalt und soziale Sicherungssysteme) ist dabei mit einer stärkeren, oft ungleichen Belastung der Individuen und Privathaushalte verbunden.

Zu nachhaltiger Lebensführung befähigen

Es bleibt festzuhalten, dass auch in der deutschen Umweltpolitik die Frage der Gerechtigkeit stärker ins Blickfeld rücken sollte. In dem Moment jedoch, in dem sich umweltbezogene Gerechtigkeitsvorstellungen in integrierender Absicht auf das ideologisch aufgeladene und von Verteilungs- und Anerkennungskonflikten geprägte Feld der sozialen Gerechtigkeit begeben, sehen sie sich gezwungen, sozialpolitisch Farbe zu bekennen. Welche Sozialpolitik wäre in Deutschland und Europa nötig, um auf globaler Ebene den Erhalt der Lebensbedingungen von Pflanzen, Tieren und Menschen auch für kommende Generationen zu sichern und dabei gleichzeitig die Vorteile und Lasten fair auf alle Gesellschaftsmitglieder zu verteilen? Soll es darum gehen, eine ökologische Wettbewerbs- und Industriepolitik durch paternalistisch-autoritäre Verhaltenskonditionierung zu flankieren – im Sinne eines ökologisch eingefärbten „Förderns und Forderns“? Oder soll es eher darum gehen, durch den Ausbau sozialer Rechte und den Erhalt materieller Sicherungsniveaus breite Bevölkerungsschichten zu einer selbstbestimmten, ökologisch verantwortlichen Lebensführung zu befähigen?

Eine Strategie, welche die Verhaltens- und Konsumgewohnheiten des Einzelnen verändern will, kann nicht allein auf Aufklärung und Sensibilisierung setzen, sondern muss auch die sozialen und ma-

teriellen Voraussetzungen einer nachhaltigen Lebensführung berücksichtigen. Es ist unerlässlich, auch bei den Bürgerinnen und Bürgern eine Übernahme der moralischen Verantwortung für die Folgen und die indirekten Wirkungen des eigenen Konsumverhaltens einzufordern. Dabei ist jedoch auch zu beachten, dass diese Möglichkeiten verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in unterschiedlichem Ausmaß offen stehen. Ein ausreichendes Maß an institutionell garantierter materieller Sicherheit und persönlicher Autonomie für alle Bürgerinnen und Bürger, welches Spielräume für eine selbstbestimmte Lebensführung eröffnet, ist in diesem Sinne zwar noch keine hinreichende, in jedem Falle aber eine notwendige Bedingung für die Ausprägung ökologisch verantwortungsvoller Lebensstile.

Anmerkungen

- (1) Elkins, S. (2005): Soziale Gerechtigkeit als umweltpolitisches Steuerungsproblem. In: Schrader, R. et al. (Hrsg.), Die Gerechtigkeit der Gesellschaft. Wiesbaden, S. 229–260.
- (2) Aktuell dazu eine Studie des Wuppertal Instituts (Projektleitung: Georg Wilke) im Auftrag des Umweltbundesamtes. www.umweltbundesamt.de/umweltbewusstsein/oekologische-gerechtigkeit.htm
- (3) Dazu auch eine Sitzung auf dem 33. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie www.dgs2006.de/ad-hoc-gruppe-8/
- (4) Scherhorn, G./Wehrspaun, M. (2006): Zum Konzept der ökologischen Gerechtigkeit. www.umweltbundesamt.de/publikationen/oeg-konzept.pdf.
- (5) Wehrspaun, C./Wehrspaun, M. (2006): Ökologische Gerechtigkeit in der Halbtagsgesellschaft. In: GAIA 1/06, S. 10–13.

Zur Autorin, zum Autor

Julia Schlüß, geb. 1977, ist Promotionsstipendiatin der Deutschen Bundesstiftung Umwelt an der Universität Greifswald sowie Mitarbeiterin des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie.

Antonio Brettschneider, geb. 1975, ist Doktorand am DFG-Graduiertenkolleg „Die Zukunft des europäischen Sozialmodells“ an der Universität Göttingen.

Kontakt

Julia Schlüß
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Hackesche Höfe, Rosenthaler Straße 40/41
D-10178 Berlin
Fon ++49/(0)30/28 09 -5463, Fax -4895
E-Mail julia.schluens@wupperinst.org

Antonio Brettschneider
Georg-August-Universität Göttingen
Graduiertenkolleg „Zukunft des europäischen Sozialmodells“
Humboldtallee 3
D-37073 Göttingen
Fon ++49/(0)551/39 76 95
E-Mail abretts@uni-goettingen.de