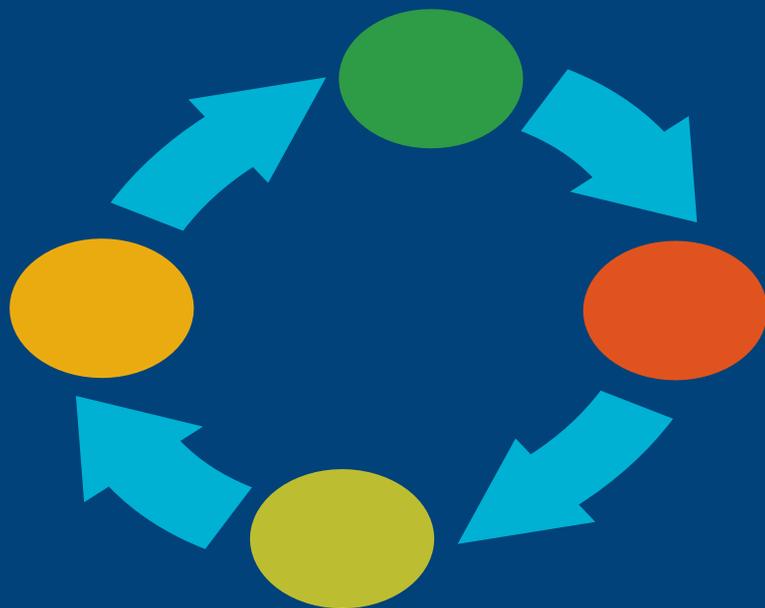


Gabriele Bolte Christiane Bunge Claudia Hornberg
Heike Köckler Andreas Mielck
Hrsg.

Umwelt- gerechtigkeit

Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit:
Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven



Bolte/Bunge/Hornberg/Köckler/Mielck
(Hrsg.)
Umweltgerechtigkeit

Verlag Hans Huber
Programmbereich Gesundheit

Wissenschaftlicher Beirat:
Felix Gutzwiller, Zürich
Manfred Haubrock, Osnabrück
Klaus Hurrelmann, Berlin
Petra Kolip, Bielefeld
Doris Schaeffer, Bielefeld

HUBER



Gabriele Bolte
Christiane Bunge
Claudia Hornberg
Heike Köckler
Andreas Mielck
Hrsg.

Umweltgerechtigkeit

**Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit:
Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven**

Verlag Hans Huber

© 2012 by Verlag Hans Huber, Hogrefe AG, Bern
Dieses Dokument ist nur für den persönlichen Gebrauch bestimmt
und darf in keiner Form vervielfältigt und an Dritte weitergegeben werden.
Aus: Bolte et al., Umweltgerechtigkeit, 1. Auflage.

Die Inhalte der einzelnen Beiträge geben die Meinung der jeweiligen Autorin bzw. des jeweiligen Autors wieder, die von den Herausgebenden nicht in jedem Fall geteilt werden muss.

Lektorat: Dr. Klaus Reinhardt
Bearbeitung: Uta Marini, Kassel
Herstellung: Peter E. Wüthrich
Umschlaggestaltung: Claude Borer, Basel
Druckvorstufe: Connye Wolff, Berlin
Druck und buchbinderische Verarbeitung: AZ Druck und Datentechnik, Kempten
Printed in Germany

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Dieses Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen oder Warenbezeichnungen in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen-Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Anregungen und Zuschriften bitte an:

Verlag Hans Huber
Lektorat Medizin/Gesundheit
Länggass-Strasse 76
CH-3000 Bern 9
Tel: 0041 (0)31 300 4500
Fax: 0041 (0)31 300 4593
verlag@hanshuber.com
www.verlag-hanshuber.com

1. Auflage 2012
© 2012 by Verlag Hans Huber, Hogrefe AG, Bern
(E-Book-ISBN 978-3-456-95049-5)
ISBN 978-3-456-85049-8

© 2012 by Verlag Hans Huber, Hogrefe AG, Bern
Dieses Dokument ist nur für den persönlichen Gebrauch bestimmt
und darf in keiner Form vervielfältigt und an Dritte weitergegeben werden.
Aus: Bolte et al., Umweltgerechtigkeit, 1. Auflage.

Inhalt

| | |
|----------------------------------|---|
| Foreword/Geleitwort | 9 |
| <i>Jon Fairburn</i> | |

| | |
|----------------------|----|
| Vorwort | 13 |
|----------------------|----|

Einleitung

| | |
|---|----|
| Umweltgerechtigkeit durch Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit. Eine Einführung in die Thematik und Zielsetzung dieses Buches | 15 |
| <i>Gabriele Bolte, Christiane Bunge, Claudia Hornberg, Heike Köckler und Andreas Mielck</i> | |

Problemdefinition

| | |
|--|----|
| Modelle zur Erklärung des Zusammenhangs zwischen sozialer Lage, Umwelt und Gesundheit | 39 |
| <i>Gabriele Bolte, Sven Voigtländer, Oliver Razum und Andreas Mielck</i> | |

| | |
|--|----|
| Ethische Kriterien der Gerechtigkeit für den Zusammenhang von Umwelt und Gesundheit | 51 |
| <i>Peter Schröder-Bäck</i> | |

| | |
|--|----|
| Regionale Deprivation und gesundheitliche Risiken als Indikatoren für Umweltgerechtigkeit | 61 |
| <i>Werner Maier, Daniela Koller und Andreas Mielck</i> | |

| | |
|---|----|
| Vulnerabilität als Erklärungsmodell einer sozial differenzierten Debatte um Risiken und Chancen im Kontext von Umweltgerechtigkeit | 73 |
| <i>Heike Köckler und Claudia Hornberg</i> | |

| | |
|--|----|
| Verkehrsbezogene Luftschadstoffe und Lärm. | 87 |
| <i>Martina Kohlhuber, Tilman Schenk und Ulrike Weiland</i> | |

| | |
|---|----|
| Stadtklima und soziale Vulnerabilität | 99 |
| <i>Antje Katzschner und Michael Bruse</i> | |

| | |
|--|-----|
| Urbane Grünräume und gesundheitliche Chancengleichheit – längst nicht alles im „grünen Bereich“ | 113 |
| <i>Thomas Claßen, Angela Heiler und Björn Brei</i> | |

| | |
|--|-----|
| Textbox: Wichtige Internetseiten zum Thema Umweltgerechtigkeit | 124 |
| <i>Die Herausgebenden</i> | |

| | |
|---|-----|
| Sozialräumliche Unterschiede in Bildungschancen und Schulqualität – (k)ein Thema in der Umweltgerechtigkeitsdebatte? | 125 |
| <i>Claudia Hornberg und Andrea Pauli</i> | |

| | |
|---|-----|
| Mehrfachbelastungen durch verschiedenartige Umwelteinwirkungen | 135 |
| <i>Wilfried Kühling</i> | |
| Gesundheitsrelevante Umweltgerechtigkeit in Europa: die Arbeit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) | 151 |
| <i>Matthias Braubach</i> | |
| Strategieentwicklung | |
| Umweltgerechtigkeit – Erfahrungen aus den USA und Schottland | 159 |
| <i>Werner Maschewsky</i> | |
| WHO-Strategien zur Umweltgerechtigkeit. | 173 |
| <i>Matthias Braubach</i> | |
| Potenziale für mehr Umweltgerechtigkeit – Handlungsfelder und Instrumente einer integrierten Strategie | 175 |
| <i>Christiane Bunge</i> | |
| Textbox: Umweltgerechtigkeit in der Leitlinie Gesundheit der Stadt München | 190 |
| <i>Gabriele Bolte</i> | |
| Strategien und Maßnahmen zur Verringerung gesundheitlicher Ungleichheit bei Umweltbelastungen: Die relative Bedeutung von Verhalten und Verhältnissen. | 191 |
| <i>Astrid Fink, Nadine Schumann und Matthias Richter</i> | |
| Umweltgerechtigkeit durch Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit – Strategien auf Landesebene | 205 |
| <i>Heinz-Josef Klimeczek</i> | |
| Rahmenbedingungen zielgruppenspezifischer kommunaler Planungsprozesse für Umweltgerechtigkeit | 219 |
| <i>Horst-Dietrich Elvers und Jeffrey Butler</i> | |
| Umwelt- und gesundheitsbezogene Chancengleichheit durch räumliche Planung in der Stadt | 231 |
| <i>Andrea Rüdiger und Natalie Riedel</i> | |
| Textbox: Der lokale Fachplan Gesundheit | 244 |
| <i>Heike Köckler</i> | |
| Planungsstrategische Möglichkeiten einer umwelt- und gesundheitsgerechten Planung in der Stadt – Thesen für eine Environmentally Just and Healthy Urban Governance | 245 |
| <i>Natalie Riedel und Andrea Rüdiger</i> | |
| Straßenverkehr, sozialräumliche Umweltaspekte, gesundheitliche Kosten und die Rolle der kommunalen Verkehrsplanung | 255 |
| <i>Philine Gaffron</i> | |

Schutzgut Mensch – Überlegungen zur strategischen Verankerung von Gesundheitsbelangen in der Umweltprüfung 271
Sabine Baumgart

Health Impact Assessment und Umweltgerechtigkeit 283
Julia Nowacki und Odile Mekel

Implementation

Umweltgerechtigkeit in der partizipativen Gesundheitsforschung.
Partizipative Implementation von Strategien zur Verringerung gesundheitlicher Ungleichheit 295
Gesine Bär, Ina Schaefer und Michael Wright

Die soziale Dimension von Umwelt und Gesundheit –
Aktivitäten und Projekte des Umweltressorts auf Bundesebene 307
Christiane Bunge

Umweltgerechtigkeit in der Sozialen Stadt. 313
Christa Böhme und Thomas Franke

Umweltgerechtigkeit in Politik und Gesetzgebung in den USA. 325
Philine Gaffron

Akteure vor Ort

Akteure vor Ort: Einleitung 329
Gabriele Bolte, Christiane Bunge, Claudia Hornberg, Heike Köckler und Andreas Mielck

Umweltgerechtigkeit – der Beitrag des Öffentlichen Gesundheitsdienstes 330
Manfred Wildner und Bernhard Liebl

Ansätze zur Gestaltung von Umweltgerechtigkeit im Rahmen der
Stadtentwicklung der Landeshauptstadt Düsseldorf. 337
Klaus von Zahn

Integrative Lösungsansätze für Umweltgerechtigkeit in Kommunen 342
Elke Jumpertz

Bielefelder Kooperationsgemeinschaft zu Feuchtigkeits- und Schimmelschäden
in Gebäuden – Interventionsprojekt zur interdisziplinären Vor-Ort-Beratung 346
Marle Kopf

Interkulturelle Gärten und ihr Beitrag zu Umweltgerechtigkeit. 353
Christa Müller

| | |
|---|-----|
| Yeşil Çember – Türkischsprachiger Arbeitskreis im Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) | 357 |
| <i>Gülcan Nitsch</i> | |
| Umweltgerechtigkeit – ein bislang noch randständiges Handlungsfeld der Gesundheitsförderung auf Landesebene | 361 |
| <i>Thomas Altgeld</i> | |
| Das Netzwerk Kindergesundheit und Umwelt | 367 |
| <i>Stephan Böse-O'Reilly, Herbert J. Süßmeier, Thomas Lob-Corzilius, Rainer Güttler und Thomas Hartmann</i> | |
| Die soziale Stadt – verheißungsvoller Programmtitel oder mehr? Problemanzeigen aus sozialpolitischer Sicht | 373 |
| <i>Reiner Prölß, Martina Haag und Folkert Kiepe</i> | |
| Das Gesunde-Städte-Netzwerk | 380 |
| <i>Claus Weth</i> | |
| Textbox: Umweltgerechtigkeit von Geburt an | 382 |
| <i>Johanna Hausmann, Herbert J. Süßmeier und Silvia Pleschka</i> | |

Evaluation

| | |
|---|-----|
| Good Practice-Kriterien der sozillagenbezogenen Gesundheitsförderung – Qualitätsstandards für Maßnahmen der Umweltgerechtigkeit? | 383 |
| <i>Holger Kilian</i> | |
| Evaluation in der Sozialen Stadt | 395 |
| <i>Christa Böhme und Thomas Franke</i> | |
| Evaluation von Luftreinhalteplänen | 405 |
| <i>Martin Lutz</i> | |
| Einfluss eines neuen Verkehrsplans (VCP) auf Personen mit unterschiedlich hohem Einkommen: Erfahrungen aus der Stadt Den Haag in den Niederlanden | 419 |
| <i>Hanneke Kruijze</i> | |

Fazit und Ausblick

| | |
|---|-----|
| Mehr Umweltgerechtigkeit erreichen | 421 |
| <i>Gabriele Bolte, Christiane Bunge, Claudia Hornberg, Heike Köckler und Andreas Mielck</i> | |

Anhang

| | |
|----------------------------------|-----|
| Autorinnen und Autoren | 427 |
| Stichwortverzeichnis | 435 |

Foreword/Geleitwort

A wide range of experts including geographers, planners, lawyers, epidemiologists, economists, biochemists, philosophers have been involved with shaping research and debates in environmental justice. This is a reflection of the holistic approach that is needed to investigate and develop such a multidimensional issue. Environmental justice is an applied field of research where original study is used to inform and develop policy at a local, regional or national level. Civil servants and policy makers have often been part of advisory committees on projects from the start resulting in a much stronger level of communication and feedback between the academic and political communities.

Environmental justice seems to be well suited to collaboration amongst researchers, policy-makers and across disciplines. The movement and ideas emerged from the civil rights movement in America with research activities starting in the late 1990s in Europe. In the 2000s, Germany and the UK led the way within Europe producing a numbers of reports and collaborations which also led onto policy statements within governments and their agencies. However it is fair to say that Germany is at an earlier stage of policy development than has occurred in the UK.

One of the surprising aspects about the environmental justice area of research in Europe as a whole is the relatively small number of researchers involved in the work. This may be one of the reasons why collaboration has occurred between the researchers across disciplines both within Germany, and also internationally. German researchers have been involved with environmental justice research under EU initiatives as well as with the World Health Organisation.

There are two main strands within environmental justice. Firstly, does environmental quality vary due to some measure of social classifi-

cation (e.g. income, ethnicity, deprivation levels etc)? And if so what differential impacts are reflected in those populations health? Many of these studies have made use of geographic information systems (GIS) to integrate and interrogate a wide range of datasets and to spatially analyse the results. Environmental justice studies have looked at a wide range of environmental factors including air quality, flood risk, siting of waste sites, siting of airports, noise, road traffic as well as indicators of good environments such as access to good quality green space. Like all methodologies distribution studies have their advantages and disadvantages. They are data dependent and there is often an absence of historical data which would allow a greater understanding of how distribution patterns may have emerged. However, distribution studies have been enormously influential as they are so readily understood by policymakers and the general public, a fact that is often overlooked by critics.

The second strand of environmental justice has been concerned with procedural issues especially around decision making. Many of these studies concern public consultation processes, access to data, examining the level of public involvement in local decision making processes, debating the effectiveness or fairness of planning regimes, creating mitigation measures and other legal instruments as well as international dimensions of justice.

The debates in Germany and Europe sometimes mirror the earlier debates in the USA. Academics seem to spend an inordinate amount of time arguing whether we should use the term environmental justice or environmental inequality, for example. This is a question that will still be argued about in 50 years. More important questions revolve around how we can improve our understanding of multiple and cumulative impacts and to more accurately understand im-

pacts on the health of the population. Such impacts include the psychological effects of living in stigmatised and poor environments.

I am delighted that this book has been published and hope that it will increase the number of researchers and research projects on environmental justice.

Jon Fairburn
Staffordshire University, UK

Geleitwort

Ein breites Spektrum von Expertinnen und Experten aus Disziplinen wie Geographie, Raumplanung, Recht, Epidemiologie, Ökonomie, Biochemie und Philosophie war beteiligt, als die Forschung und öffentliche Diskussion zum Thema *Umweltgerechtigkeit* umrissen wurden. Diese Vielfalt spiegelt den umfassenden Ansatz wider, der für die Analyse und Weiterentwicklung eines so multidimensionalen Themas erforderlich ist. Umweltgerechtigkeit ist ein anwendungsbezogenes Gebiet, bei dem wissenschaftliche Untersuchungen verwendet werden, um politische Handlungsempfehlungen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene ableiten zu können. In den Beratungsgremien für Forschungsprojekte waren Beschäftigte des öffentlichen Dienstes und politische Entscheidungsträger oft von Anbeginn an vertreten. Auf diese Weise wurden Kommunikation und Austausch zwischen Wissenschaft und Politik erheblich gestärkt.

Das Thema *Umweltgerechtigkeit* eignet sich offenbar gut für die Kooperation zwischen Akteuren aus Wissenschaft und Politik. Die Entwicklung des Themas und die grundlegenden Ideen entstammen der Bürgerrechtsbewegung in den USA; die wissenschaftliche Beschäftigung begann in Europa in den späten 1990er-Jahren. In den letzten Jahren haben Deutschland und Großbritannien (UK) eine Führungsrolle in Europa übernommen, und zwar mit einer Reihe von Berichten und Kooperationen, die auch zu politischen Stellungnahmen von Regierung und Behörden geführt haben. Fairerweise muss jedoch gesagt werden, dass Deutschland, was die politische Umsetzung angeht, hier noch in einem früheren Stadium ist als das Großbritannien (UK).

Einer der überraschenden Aspekte der Forschung zum Thema *Umweltgerechtigkeit* in Gesamt-Europa ist die relativ kleine Zahl von

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die zu diesem Thema arbeitet. Dies mag einer der Gründe dafür sein, dass die deutschen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in interdisziplinäre und internationale Kooperationen eingebunden sind. So waren deutsche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an Forschungsprojekten zu *Umweltgerechtigkeit* beteiligt, die im Rahmen der Europäischen Union und der WHO (World Health Organisation) durchgeführt wurden.

Innerhalb des Themas *Umweltgerechtigkeit* gibt es zwei zentrale Diskussionsstränge. Erstens: Unterscheidet sich die Umweltqualität in Abhängigkeit von Indikatoren der sozialen Ungleichheit (zum Beispiel Einkommen, ethnische Zugehörigkeit, soziale Deprivation)? Und wenn das der Fall ist: Wie wirken sich die unterschiedlichen Expositionen auf den Gesundheitszustand der jeweiligen Bevölkerungsgruppe aus? Viele dieser Studien haben sich Geographischer Informationssysteme (GIS) bedient, um eine Vielzahl von Datensätzen integrieren und um räumliche Analysen durchführen zu können. Studien zur Umweltgerechtigkeit haben ein breites Spektrum von Umweltfaktoren betrachtet, unter anderem Luftqualität, Risiken für eine Überschwemmung, Standortwahl für Mülldeponien und Flughäfen, Lärm, Straßenverkehr, aber auch Indikatoren einer *gesundheitsfördernden Umwelt* wie Erreichbarkeit von Grünflächen mit hoher Freizeitqualität. Wie alle methodischen Ansätze haben auch diese Studien zur sozialen Verteilung ihre Stärken und Schwächen. Sie sind abhängig von der Datenverfügbarkeit; oft fehlen Daten von früheren Zeitpunkten, die dabei helfen würden, die Entstehung der Verteilungsmuster besser verstehen zu können. Dennoch, diese Verteilungsstudien hatten einen enormen Einfluss, da sie von den politischen Akteuren und der breiten Öffentlichkeit ohne

Weiteres zu verstehen sind. Dies ist ein Vorteil, der von den Kritikern oft übersehen wird.

Der zweite Diskussionsstrang befasst sich mit verfahrensbezogenen Themen, vor allem in Bezug auf die politische Entscheidungsfindung. Viele dieser Studien beschäftigen sich mit den öffentlichen Konsultationsprozessen und dem Zugang zu Daten. Sie untersuchen die Beteiligung der Öffentlichkeit an den lokalen Entscheidungsprozessen, debattieren über Effektivität und Fairness von Planungsregimen, schaffen Maßnahmen zur Minderung der Exposition und andere rechtliche Instrumente sowie die Öffnung hin zu internationalen Dimensionen von Gerechtigkeit.

Die Debatten in Deutschland und Europa spiegeln manchmal die frühen Diskussionen in den USA wider. Zum Beispiel verbringen Akademiker und Akademikerinnen unverhältnismäßig viel Zeit mit dem Diskutieren darüber, ob wir den Begriff *Umweltgerechtigkeit* (envi-

ronmental justice) oder den Begriff *Umweltungleichheit* (environmental inequality) verwenden sollten. Über diese Frage wird noch in 50 Jahren diskutiert werden. Die wichtigeren Fragen drehen sich darum, wie wir die multiplen und kumulativen Wirkungen und die Einflüsse auf die Gesundheit der Bevölkerung besser verstehen können. Diese Einflüsse umfassen auch die psychologischen Effekte, die mit dem Leben in einer stigmatisierten, armen Umgebung verbunden sind.

Ich freue mich sehr, dass dieses Buch erscheint und ich hoffe, dass es die Anzahl von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie von Forschungsprojekten zum Thema umweltbezogene Gerechtigkeit zunehmen lässt.

Jon Fairburn
Staffordshire University, UK

(übersetzt von den Herausgebenden)

Vorwort

Umweltgerechtigkeit ragt als Querschnittsthema in zahlreiche Disziplinen hinein. Public Health, Epidemiologie, Stadt- und Raumplanung, Geographie, Umwelt- und Sozialwissenschaften sowie Rechts- und Wirtschaftswissenschaften beschäftigen sich mit Fragestellungen, die in diesem Themenfeld angesiedelt sind. Über die Generierung von Daten zur sozialen Verteilung von Umweltbelastungen und -ressourcen hinaus liegen inzwischen auch verschiedene konzeptionelle Überlegungen zur integrativen Erfassung des Themenfeldes vor. Strategische Ansätze und Maßnahmen, die sich implizit oder ausdrücklich dem Problem der sozialen Ungleichheit bei Umwelt und Gesundheit stellen, sind ebenfalls immer mehr zu finden.

Auf der Fachtagung *Umweltgerechtigkeit – die soziale Verteilung von gesundheitsrelevanten Umweltbelastungen* des Bundesumweltministeriums und Umweltbundesamtes im Herbst 2008 haben wir Herausgebenden erstmals Ideen für ein gemeinsames Buch zu Umweltgerechtigkeit ausgetauscht. Die Herausforderung bestand für uns darin, mit dem Buch einen Beitrag zur theoretischen Fundierung, zur praktischen Umsetzung und damit zur Weiterentwicklung des Umweltgerechtigkeitsansatzes in Deutschland zu leisten. Zu diesem Zeitpunkt lag noch keine umfassende Zusammenstellung von Konzepten, praktischen Ansätzen und Handlungsperspektiven zur Umsetzung von Umweltgerechtigkeit vor. Diese Lücke bestmöglich zu schließen, war

uns ein besonderes Anliegen. An dieser Stelle haben wir als Herausgebende von unseren sehr unterschiedlichen disziplinären Hintergründen profitiert, die sich auch in unserer alltäglichen Arbeit zum Thema Umweltgerechtigkeit in unterschiedlichen Bereichen von Forschung und Praxis widerspiegeln. So wurde aus der ersten Idee ein mehrjähriges Projekt. Im Laufe der Zeit haben wir große Zustimmung und Unterstützung erhalten, während wir in einigen Bereichen an fachliche und zeitliche Grenzen gestoßen sind. Unser besonderer Dank gilt den vielen Autorinnen und Autoren, die die Arbeit an diesem Buch neben ihren eigentlichen Aufgaben geleistet haben.

Von Beginn an war es unser zentrales Anliegen, mittels eines multi- und interdisziplinären Ansatzes das breite Spektrum der Fachdisziplinen und Forschungsbereiche anzusprechen, die sich mit Aspekten von Umweltgerechtigkeit befassen. Wir wollten Autorinnen und Autoren aus unterschiedlichen Disziplinen zusammenbringen, sie zu Diskussionen über fachliche Grenzen hinweg anregen und zum Verfassen gemeinsamer Beiträge ermutigen. Um die Verständigung untereinander zu erleichtern und um unsere Intention durch die Klärung von Begriffen und Konzepten zu erläutern, wurde der einführende Beitrag des Buches allen Autorinnen und Autoren bereits im Vorfeld zur Verfügung gestellt.

In der Zusammenschau liefern die Beiträge aus unserer Sicht wichtige und innovative Anknüpfungspunkte, sowohl für die Entwicklung von integrierten Handlungsstrategien als auch für die Umsetzung und Evaluation von Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit. Mithilfe der vielen Autorinnen und Autoren war es möglich, eine Brücke zwischen Theorie und Praxis zu schlagen und damit theoretisches Wissen für praktisches Handeln zugänglich zu machen.

Wir bedanken uns bei allen Autorinnen und Autoren ganz herzlich für ihr großes Engagement und die gelungenen Beiträge. Es freut uns sehr, dass so viele die Herausforderung angenommen haben, einen Beitrag zu diesem Buch zu leisten. Eine große Bandbreite fachlicher Expertise konnte auf diese Weise zusammengeführt werden. Dr. Klaus Reinhardt vom Verlag Hans Huber danken wir für die unkomplizierte Zusammenarbeit und freundliche Unterstützung bei der Entstehung dieses Buches. Mit der weiteren neuen Veröffentlichung *Stadtplanung und Gesundheit* von Christa Böhme, Christa Kliemke, Bettina Reimann und Waldemar Süß hat der Verlag Hans Huber in seiner Reihe Ge-

sundheitswissenschaften einen innovativen Vorstoß gewagt und den Blick um zahlreiche andere wichtige Fachrichtungen im Kontext von Public Health erweitert. Wir sehen darin die große Chance, auch das Interesse von Forschungs- und Handlungsfeldern zu gewinnen, die außerhalb des originären Bereichs der Gesundheitswissenschaften liegen. Diese Öffnung ist unverzichtbar für unser Ziel, mehr Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit zu erreichen. Bei Connye Wolff, die die Druckvorlage erstellt hat, und Uta Marini, die die Texte lektoriert hat, möchten wir uns für die schnelle Bearbeitung und geduldige Zusammenarbeit herzlich bedanken. Doris Sierl gilt unser Dank für das sorgfältige Korrigieren der Literaturlisten. Ihre Tätigkeit wurde vom CESR der Universität Kassel finanziert, dem wir dafür danken.

Wir danken nicht zuletzt der Deutschen Gesellschaft für Sozialmedizin und Prävention e.V. (DGSM) für die finanzielle Unterstützung, die wesentlich zur Realisierung des Buches beigetragen hat.

Im Februar 2012

Gabriele Bolte, Christiane Bunge, Claudia Hornberg, Heike Köckler und Andreas Mielck

Umweltgerechtigkeit durch Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit.

Eine Einführung in die Thematik und Zielsetzung dieses Buches

Gabriele Bolte, Christiane Bunge, Claudia Hornberg, Heike Köckler und Andreas Mielck

1. Vorgeschichte und Hintergrund des Themas

In den letzten Jahren hat das wissenschaftliche und politische Interesse am Thema soziale Ungleichheit und Gesundheit immer mehr zugenommen. Die gestiegene Aufmerksamkeit korrespondiert mit den wachsenden gesellschaftlichen Problemen von Arbeitslosigkeit und Armut, in deren Folge zunehmende Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaft auftreten. In diesem Kontext wird die gesundheitliche Bedeutung sozialer Unterschiede bei der Exposition gegenüber Umweltbelastungen sowie bei der Verfügbarkeit von Umweltressourcen immer stärker wahrgenommen.

Daher gewinnt die Frage nach dem Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Umweltqualität – und nach den damit verbundenen Folgen für die umweltbezogene Gesundheit sowie die daraus erwachsenden Anforderungen an die Politik – national und international zunehmend an Bedeutung. Auf europäischer Ebene zeigt sich die zunehmende Aufmerksamkeit für das Thema Umweltgerechtigkeit durch Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit beispielsweise in der *Fifth Ministerial Conference on Environment and Health* im März 2010 mit einem thematischen Schwerpunkt auf sozialer Ungleichheit bei Umwelt und Gesundheit (WHO 2010).

In Deutschland ist der Zusammenhang zwischen Umweltqualität, sozialer Ungleichheit und Gesundheit – vor allem im Hinblick auf Armut und gesundheitsschädliche Wohnbedingungen – schon lange bekannt und in diesem Sinne ein fast historisches Public Health-Thema. So wurde beispielsweise vor fast 100 Jahren in dem Standardwerk *Krankheit und Soziale Lage* (Mosse, Tugendreich 1913) auf zahlreiche Statistiken verwiesen, die einen Zusammenhang zwischen Armut, ungünstigen Wohnverhältnissen und erhöhter Sterblichkeit belegen. Historisch betrachtet erfolgte auch in der Stadtplanung immer wieder eine Auseinandersetzung mit den Missständen, die sich aus beengten Wohnverhältnissen und Emissionen aus Industrieanlagen ergaben. So entwickelte Howard Ende des 19. Jahrhunderts das Konzept der Gartenstadt (Howard 1968), mit dem er den ungerechten und ungesunden Wohnverhältnissen der englischen Industriestädte begegnen wollte. Das Konzept, welches allen Bewohnerinnen und Bewohnern die Nutzung eines Gartens ermöglicht und Gemeinschaftseigentum vorsieht, wurde vielfach in Deutschland aufgegriffen. Berühmte Beispiele sind die Margarethenhöhe in Essen oder die Gartenstadt Hellerau nahe Dresden. Die Charta von Athen, ein städtebauliches Manifest aus den 1930er-Jahren, das den

deutschen Nachkriegsstädtebau stark geprägt hat (Hilpert 1988), basiert auf dem Leitbild „die Wohnverhältnisse der Bevölkerung durch mehr Sonne, Luft, Licht und Hygiene“ zu verbessern.

Aus einer anderen Perspektive befasst sich die Segregationsforschung mit sozialer Ungleichheit auf der Ebene von Stadtteilen und Wohnquartieren. Ausgangspunkt der Segregationsforschung ist die Annahme, dass sich soziale Ungleichheiten als Abbild gesellschaftlicher Strukturen vor allem in Verbindung mit räumlichen Merkmalen darstellen und analysieren lassen. Mechanismen auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt führen beispielsweise zu einer räumlichen Konzentration einkommensschwächerer Haushalte in Wohngebieten mit niedriger Wohnungs- und Wohnumfeldqualität (Häußermann 2008). Derartige Hinweise auf eine räumliche Konzentration von Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Sozialstatus fand auch Jarre (1975) vor fast 40 Jahren, als er Daten zur regionalen Immissionsbelastung im Ruhrgebiet mit Daten zur Sozial- und Erwerbstätigenstruktur in Beziehung setzte. Jarre (1975) konnte beispielsweise zeigen, dass Gebiete mit erhöhter Immissionsbelastung überdurchschnittlich hohe Arbeiteranteile aufwiesen.

Obschon soziale und räumliche Ungleichheiten in den Lebensverhältnissen und Wohnbedingungen in der Vergangenheit immer wieder im Zentrum verschiedener Disziplinen standen, hat die Thematik erst in den letzten zehn Jahren wieder vermehrte Aufmerksamkeit in Deutschland erlangt. Wichtige Impulse gingen hierbei einerseits von der Auseinandersetzung mit der Umweltgerechtigkeitsforschung und -diskussion insbesondere in den Vereinigten Staaten aus. Andererseits wurden Umweltfaktoren in sozialepidemiologische Erklärungsansätze für gesundheitliche Ungleichheit beziehungsweise sozioökonomische Faktoren in die Abschätzung gesundheitlicher Wirkungen von Umweltexpositionen integriert (Bolte, Kohlhuber 2009).

Folgende Meilensteine verdeutlichen diese neue Public Health-Auseinandersetzung mit der Thematik Umweltgerechtigkeit beziehungsweise Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit in Deutschland:

Im Jahr 1998 erschien das Gutachten für das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag, das basierend auf Publikationen bis 1997 erstmals eine zusammenfassende empirische Übersicht zu sozioökonomischen Unterschieden bei Schadstoffexpositionen in Deutschland bot (Heinrich et al. 1998). In diesem Gutachten wurde festgestellt, dass die Qualität der Wohnbedingungen und die Umweltqualität im unmittelbaren Wohnumfeld bei Personen mit niedrigem sozioökonomischen Status besonders schlecht sind.

Werner Maschewsky griff 2001 unter dem Titel *Umweltgerechtigkeit, Public Health und soziale Stadt* das Thema Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit auf, indem er an die Umweltgerechtigkeitsdebatte in den Vereinigten Staaten anknüpfte (Maschewsky 2001). Denn insbesondere in den Vereinigten Staaten existiert eine Environmental Justice-Bewegung, die maßgeblich durch die von Umweltbelastungen besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen getragen wird. Im Zentrum des Protests stehen Forderungen nach Verteilungsgerechtigkeit im Sinne einer gleichwertigen, gerechten Verteilung von Umweltbelastungen und -ressourcen über alle sozialen Gruppen und nach Chancengleichheit in der Teilhabe an umweltrelevanten politischen Entscheidungsprozessen. Maschewsky machte deutlich, dass die Übertragung der amerikanischen Debatte auf den deutschsprachigen Kontext nur eingeschränkt möglich ist. Einerseits sind soziale und räumliche Ungleichheiten in Deutschland weitaus geringer ausgeprägt als in den USA. Andererseits ist in Deutschland die Verbindung mit ethnischer Diskriminierung und Hautfarbe nicht mit der Situation in den USA zu vergleichen.

Basierend auf einem interdisziplinären Austausch gab im Jahr 2004 das Buch *Umweltgerechtigkeit. Die soziale Verteilung von Umweltbelastungen* (Bolte, Mielck 2004) einen ersten Überblick über die Diskussion und die Datengrundlage zu Umweltgerechtigkeit im deutschsprachigen Raum. Die vorgestellten empirischen Ergebnisse aus Deutschland zu Lärm- und Luftschadstoffbelastungen sowie zu gesundheitsrelevanten Innenraumfaktoren stammen

ausschließlich aus Sekundäranalysen. Die Umsetzung der Thematik Umweltgerechtigkeit in die Praxis stand noch nicht im Vordergrund.

Im Rahmen eines durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projektes wurden die räumlichen und sozialen Verteilungswirkungen von Umweltpolitik und Umweltrecht in Deutschland untersucht. Hierbei wurden schwerpunktmäßig die rechtlichen (insbesondere fachplanungsrechtlichen) Strukturen für die Standortauswahl umweltbelastender Anlagen geprüft, verbunden mit der Frage, inwieweit sie zu einer ungerechten räumlichen Verteilung von Umweltbelastungen beitragen beziehungsweise die Berücksichtigung gerechtigkeitsrelevanter Aspekte im Grundsatz ermöglichen (Kloepfer 2006).

Das Thema Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit stand in den letzten zehn Jahren vielfach im Zentrum diverser Workshops und wissenschaftlicher Tagungen in Deutschland – meist unter der Bezeichnung *Umweltgerechtigkeit*, aber auch unter Bezeichnungen wie *umweltbezogene Gerechtigkeit*, *Umwelt, Gesundheit und soziale Lage*, *soziale Ungleichheit bei umweltbezogenen Gesundheitsbelastungen* oder *ökologische Gerechtigkeit*. Besonders zu nennen ist hier die erste bundesweite Fachtagung des Bundesumweltministeriums (BMU) und des Umweltbundesamtes (UBA) zum Thema Umweltgerechtigkeit im Jahr 2008. Aus der Perspektive verschiedener Wissenschaftsdisziplinen und Praxisfelder wurden Qualität und Ausmaß sozialer Ungleichverteilungen bei Umweltbelastungen in Deutschland diskutiert sowie Ansätze und Konzepte, um diese zu minimieren (Hornberg, Pauli 2009). Auf dieser Fachtagung basiert ein Strategiepapier, das forschungstheoretische und planungspraktische Möglichkeiten aufzeigt, um Umweltgerechtigkeit als ein neues Handlungsfeld in Wissenschaft, Politik und Praxis in Deutschland zu integrieren (Hornberg et al. 2011).

Hinzu kommen mehrere deutschsprachige Diskussions- und Übersichtsarbeiten (Elvers 2007; Maschewsky 2001; Wehrspaun et al. 2005; Mielck, Bolte 2004; Bolte 2006; Schultz 2009; Mielck 2008; Maier,

Mielck 2010) und Zusammenstellungen der empirischen Datenlage (Bolte, Kohlhuber 2008; Bunge, Katzschner 2009; Bolte 2012). Im Jahr 2008 erschien das erste Themenheft *Umweltgerechtigkeit – Umwelt, Gesundheit und soziale Lage* des UmweltMedizinischen InformationsDienstes (UMID 2008). Im Jahr 2011 folgte das zweite Themenheft *Umweltgerechtigkeit* des UMID (jetzt: Umwelt und Mensch – Informationsdienst) (UMID 2011).

Ein Beispiel für ein ressortübergreifendes Modellvorhaben ist das Projekt *Umweltgerechtigkeit in Berlin*, initiiert im Jahr 2008 von der Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz Berlin. Ziel des Projektes ist es, den Zusammenhang zwischen Sozialstruktur und Umweltgüte (Lärm-, Luftbelastung, Bioklima, Frei- und Erholungsflächenversorgung) in Teilräumen der Stadt zu ermitteln (Klimeczek 2009).

Darüber hinaus wurden zum Thema Umweltgerechtigkeit erste Primärstudien in Deutschland durchgeführt, wie SAVE (Spatial Analysis of Households' Vulnerability and Environmental Justice) in Kassel (Köckler et al. 2008) und Surveys mit dem Schwerpunkt Umweltgerechtigkeit im Rahmen der Gesundheits-Monitoring-Einheiten (GME) in Bayern (Bolte, Fromme 2008).

Auch seitens der Umweltpolitik in Deutschland wird eine sozial differenzierte Perspektive auf das Schutzgut Mensch im Hinblick auf eine nachhaltige umweltbezogene Gesundheitsvorsorge gefordert (Köckler 2006). Umweltpolitische Interventionen, wie die Einrichtung von Umweltzonen, können sich folglich nicht mehr allein an den Kriterien Gesundheitsschutz und Umweltentlastung orientieren. Zusätzlich sind sie auf ihre sozialen Auswirkungen hin zu überprüfen (z.B. Chancengleichheit hinsichtlich Mobilität). Ergänzend ist ein besseres Verständnis für die soziale und gesundheitliche Bedeutung der Lebensverhältnisse und der alltäglichen Lebensumwelten (z.B. im Wohnquartier) notwendig.

Umweltgerechtigkeit ist inzwischen ein Querschnittsthema in Aktionsprogrammen zu Umwelt und Gesundheit (APUG) auf