

## Stephan Elkins

### Umweltschutz und soziale Gerechtigkeit

#### Überlegungen zu einem Spannungsfeld der Umweltpolitik

„... [T]he question of whether [environmental] sustainability and justice are compatible objectives can only be resolved empirically, and the range – and depth – of empirical research required to resolve this question has not been done“ (Dobson 1998: 243; Einfügungen in Klammern S.E.).

Man wird kaum nennenswert Widerspruch ernten, wenn man feststellt, dass der Schutz der natürlichen Umwelt als gesellschaftliche Aufgabe heute weitgehend anerkannt ist und als Zielstellung in die gesellschaftlichen Institutionen Eingang gefunden hat. Die einstmalige Polarisierung der Auseinandersetzung – stilisiert in der Konfliktstellung von Ökonomie versus Ökologie – ist vielfach der Erkenntnis gewichen, dass der Umweltschutz nicht nur gesellschaftliche Kosten erzeugt, sondern auch Chancen eröffnet.<sup>1</sup> Es steht zu vermuten, dass auch die Anziehungskraft des in der Folge des Brundtland-Reports und der Agenda 21 (verabschiedet auf der UNCED Konferenz in Rio de Janeiro 1992) in den ökologischen Diskurs eingegangenen Begriffs des „sustainable development“ bzw. der „nachhaltigen Entwicklung“ vor diesem Hintergrund zu sehen ist. Statt des konfligierenden Entweder-Oder legt er eine integrative Betrachtungsweise nahe. Der Begriff verweist auf die systematische Verschränkung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungsbedingungen im globalen Maßstab und repräsentiert damit eine Formel, welche die Aufforderung enthält, Probleme in unterschiedliche Dimensionen im Zusammenhang zu denken (dazu Brand 1997, Brand/Jochum 2000). Damit ist genau besehen freilich zunächst nur das Problem benannt, das es zu lösen gilt. Karl-Werner Brand und Georg Jochum sprechen zu Recht vom Konzept der nachhaltigen Entwicklung als einer normativen Leitidee (Brand/Jochum 2000: 174).

Ungeachtet der gesellschaftlichen Normalisierung von Umweltschutz entgeht schon dem aufmerksamen Zeitungsleser nicht, dass dieser, wenn er mit anderen Prioritäten in Konflikt zu geraten droht, nach wie vor oftmals unter erheblichen Durchsetzungsschwächen leidet. Man hat es hier nicht zuletzt mit dem Problem zu tun, dass sich etwa die Einsicht in die Unzulänglichkeit der kruden Entgegensetzung von Ökonomie und Ökologie in konkreten empirischen Fällen angesichts der real vorfindlichen komplexen Ge-

mengelage von potentiellen Gewinnern und Verlierern, kurzfristigen und langfristigen sowie individuellen und kollektiven Interessen nicht immer ohne weiteres operationalisieren lässt. Diese Seite des die Problematik der nachhaltigen Entwicklung bestimmenden Spannungsfeldes ist dabei hinsichtlich der Struktur der Konfliktkonstellationen, der Ansätze für Lösungsstrategien, Instrumente etc. verhältnismäßig gut untersucht. Jene andere Seite in diesem dreipoligen Spannungsfeld, die durch das Verhältnis von ökologischen zu sozialen Rationalitätsgesichtspunkten bestimmt ist, wurde dagegen bislang vergleichsweise weniger gut durchgearbeitet. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis zwischen Umweltschutz und sozialer Gerechtigkeit – ein Befund, der im Lichte der exponierten Rolle der Frage sozialer Gerechtigkeit im Nachhaltigkeitsdiskurs überraschen mag.

Das Verhältnis zwischen Umweltschutz und sozialer Gerechtigkeit wird hierzulande gerade im Zuge des Diskurses um Nachhaltigkeit häufig als Frage intergenerationaler Gerechtigkeit oder im globalen Maßstab als Problem im Verhältnis zwischen Norden und Süden thematisiert (Analysen dieses Diskurses finden sich bei Brand 1997, Brand/Jochum 2000, Huber 1995). Seit einigen Jahren findet die in den USA bereits seit den 1980er Jahren geführte Debatte um „Environmental Justice“ auch in Deutschland verstärkte Aufmerksamkeit und wird unter Begriffen wie „Umweltgerechtigkeit“ oder „umweltbezogene Gerechtigkeit“ nunmehr rege rezipiert.<sup>2</sup> In diesem Zusammenhang wird das Problem der Umweltgerechtigkeit vor allem als eines der sozialen (Ungleich-) Verteilung von Umweltbelastungen bzw. der Folgen von Umweltbelastungen diskutiert. Auch in Deutschland sind zwischenzeitlich erste empirische Untersuchungen zu diesem Komplex durchgeführt worden (vgl. Bolte 2004). Man findet weiterhin einzelne Untersuchungen, die gerechtigkeitsrelevanten Fragen nachgehen, wie sie sich im Kontext von Verteilungsfragen in der Umweltpolitik stellen (etwa Decker 1994, Montada 1999). Auch aus diesem Blickwinkel kann die Frage nach dem Verhältnis von Umweltschutz und sozialer Gerechtigkeit noch kaum als befriedigend ausgearbeitet gelten – was insofern verwunderlich ist, als umweltpolitische Maßnahmen sich immer wieder dem Verdacht sozialer Gerechtigkeitsdefizite ausgesetzt sahen.

Die Rezeption der Debatte um Environmental Justice hat in den letzten Jahren das akademische Interesse an Gerechtigkeitsfragen im Kontext der Umweltproblematik merklich belebt. Von hier ansetzenden Bemühungen, das Terrain mit Blick auf Perspektiven sozialwissenschaftlicher Forschung zu sichten, gehen Impulse aus, die Problematik des Zusammenhangs von Umweltschutz und sozialer Gerechtigkeit über die in der Environmental-Justice-Debatte angelegte thematische Engführung hinaus grundsätzlicher anzugehen (vgl. Elvers 2007, Elvers/ Gross/ Heinrichs 2007, Wilke/ Lucas/ Krause 2006, kritisch zur thematischen Engführung: Elkins im Erscheinen).

Ein zweckmäßiger Ausgangspunkt für eine systematische Klärung der Vielschichtigkeit dieser Beziehung scheint mir die keineswegs neue Erkenntnis zu sein, dass man es im Falle von Umweltschutz und sozialer Gerechtigkeit mit zwei unterschiedlichen Wertdimensionen zu tun hat. Beim Umweltschutz geht es im Kern um die Frage, nach welchen Prinzipien sich die Mitglieder einer Gesellschaft auf die äußere Natur beziehen wollen beziehungsweise nach den Folgen der resultierenden sozialen Arrangements für dieselbe (und damit für die Gesellschaft selbst), die sie zu akzeptieren bereit sind. Bei

sozialer Gerechtigkeit stehen demgegenüber Fragen der Angemessenheit sozialer Beziehungen im Zentrum des Interesses; es geht um die Frage, nach welchen Prinzipien die Mitglieder einer Gesellschaft an dieser Gesellschaft (Chancen- und Verfahrensgerechtigkeit) beziehungsweise an den Früchten oder Lasten dieser Gesellschaft partizipieren sollen (Verteilungsgerechtigkeit). Diese zwei Dimensionen können in der sozialen Realität an einer Vielzahl ganz unterschiedlicher Punkte miteinander in Berührung kommen: Umweltfragen können an den unterschiedlichsten Punkten sozialer Wirklichkeit Fragen sozialer Gerechtigkeit aufwerfen, wie auch umgekehrt Fragen sozialer Gerechtigkeit Umweltfragen aufwerfen können. Diese zwei Dimensionen stehen dabei ferner in keinem a priori eindeutigen Verhältnis zueinander. Entgegen der in Diskursen zu „Environmental Justice“ oder nachhaltiger Entwicklung gelegentlich anzutreffenden Neigung, pauschal einen positiven Zusammenhang zwischen sozialer Gerechtigkeit und Umweltschutz zu vermuten (dazu kritisch Dobson 1998), muss man konstatieren, dass mehr Umweltschutz weder zwangsläufig mehr soziale Gerechtigkeit zum Ergebnis hat noch mehr soziale Gerechtigkeit per se in besseren Umweltschutz mündet. Umweltschutz und soziale Gerechtigkeit können sowohl harmonisieren als auch konfliktieren. Das hängt von der konkreten Struktur des Problemzusammenhanges ab, um den es jeweils geht. Die Aufgabe, die sich die an diesen Fragen interessierte sozialwissenschaftliche Forschung zu stellen hat, ist, das Verhältnis zwischen Umweltschutz und sozialer Gerechtigkeit anhand empirisch relevanter Problemstellungen systematisch aufzuklären. Und hier gibt es auch knapp zehn Jahre nach dem von Dobson festgestellten, eingangs zitierten Mangel angesichts der Vielschichtigkeit der Problematik noch immer viel zu tun.

Nach dieser knappen Skizze des Feldes möchte ich mich im Folgenden der Frage der sozialen Gerechtigkeit im Kontext von Umweltpolitik zuwenden; ganz im Sinne der Diagnose möchte ich dies anhand der genaueren Betrachtung eines konkreten Umweltpolitikfeldes tun. Ich werde folgendermaßen vorgehen: Nach einigen Überlegungen zur Relevanz sozialer Gerechtigkeit für Umweltpolitik und einer sehr kurzen Charakterisierung des fraglichen Politikfeldes werde ich einige Ergebnisse aus einer Untersuchung vorstellen, die an diesem Fall ein latentes Gerechtigkeitsproblem der Umweltpolitik herauszuarbeiten sucht. Auf der Grundlage der hier gewonnenen Einsichten werden abschließend Schlussfolgerungen für die Umweltpolitik gezogen.

### Zur Relevanz sozialer Gerechtigkeit für Umweltpolitik

Wenn man nach der Relevanz sozialer Gerechtigkeit für Umweltpolitik fragt, dann ist zunächst einmal in umgekehrter Richtung festzuhalten, dass Umweltpolitik – wie jede andere Politik – direkt oder indirekt Verteilungswirkungen nach sich zieht, die mit Blick auf soziale Gerechtigkeit grundsätzlich unterschiedliche Folgen zeitigen können. Diese Folgen umweltpolitischer Maßnahmen können mit vorherrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen konform gehen oder eben auch nicht. Wenngleich man – wie betont – keineswegs a priori von einem sich wechselseitig befördernden Verhältnis von Umweltschutz und sozialer Gerechtigkeit ausgehen kann, so muss man doch vermuten, dass

jedenfalls ein Weniger an sozialer Gerechtigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit auch weniger Umweltschutz nach sich ziehen wird und zwar dann, wenn umweltpolitisches Handeln fallspezifisch mögliche problematische gerechtigkeitspolitische Implikationen unzureichend in Rechnung stellt. Dies dürfte insbesondere in Umweltpolitikfeldern ein Faktor sein, in denen der umweltpolitische Erfolg in entscheidendem Maße von der Kooperationsbereitschaft signifikanter Teile der Bevölkerung abhängt – sei es in Form politikkonformen Handelns oder an der Wahlurne.<sup>3</sup> Man kann hier eine funktionale Relevanz von Gerechtigkeit für Umweltpolitik konstatieren, insofern sie auf der Ebene handelnder Akteure ein starkes Motiv stiftet, Kooperationsbereitschaft zu versagen oder zu gewähren. Umweltpolitik, die unter dem Verdacht gerät, soziale Gerechtigkeitsdefizite aufzuweisen, kann sich leicht vor politische Legitimationsprobleme gestellt sehen, die den Spielraum des Möglichen erheblich restringieren. Sofern man an Umweltschutz interessiert ist, ist man schon aus diesem Grunde gut beraten, sich mit der Analyse des Zusammenhangs zwischen Umweltpolitik und sozialer Gerechtigkeit zu befassen.

### Soziale Gerechtigkeit im Kontext einer das Alltagshandeln adressierenden Umweltpolitik

Im Folgenden möchte ich die Gerechtigkeitsimplikationen von umweltpolitischen Maßnahmen an einem spezifischen Ausschnitt von Umweltpolitik genauer erkunden. Zu diesem Zweck seien einige Ergebnisse einer Untersuchung umrissen, die das Augenmerk auf umweltpolitische Maßnahmen richtet, die in der einen oder anderen Weise einen bestimmten Typus von Umweltproblemen zu adressieren suchen, nämlich solche, die eine wesentliche Wurzel in einer sinnhaft besetzten Lebenspraxis haben (vgl. Elkins 2005). Die Lebenswelt als Umweltproblemquelle – wenn man so will – stellt die Politik aufgrund der Struktur des Feldes, das sie hier zu bearbeiten hat, vor eine Reihe spezifischer Schwierigkeiten. Gerade hier haben wir es mit einem Terrain zu tun, auf dem die Erfolgchancen der Politik in besonderem Maße von der Kooperationsbereitschaft der Politikadressaten abhängen.<sup>4</sup> Dementsprechend bergen mutmaßliche Gerechtigkeitsdefizite einer hier ansetzenden Umweltpolitik, die eben diese Kooperationsbereitschaft untermünieren können, eine besondere Brisanz.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass mit Umweltpolitik neben ihrem sachlich unmittelbaren Zweck stets auch mittelbare Verteilungswirkungen einhergehen (dazu bspw. Decker 1994). Während solche Verteilungswirkungen utilitaristische Interessenpositionen berühren, werfen sie nicht zwangsläufig auch Gerechtigkeitsfragen auf. Die Gerechtigkeitsproblematik, um die es hier geht, ist dort angelegt, wo durch Umweltpolitik Veränderungen in den Kostenstrukturen von Lebenspraxen angestoßen werden. Ein paradigmatischer Fall wäre hier etwa eine Ökosteuer auf umweltbelastende Güter. Aber auch andere umweltpolitische Maßnahmen können vergleichbare Wirkungen zeitigen. Man kommt der hier angelegten Gerechtigkeitsproblematik auf die Spur, wenn man im Kontext solcher Umweltpolitiken der Frage nach dem „Was“ der Verteilung auf den Grund geht.

Geht man dieser Frage genauer nach, wird man feststellen, dass eine in dieser Weise ansetzende Umweltpolitik eine spezifische Verteilung der Beiträge vornimmt, die den

Bürgern abverlangt werden. Um welche Art von Beiträgen handelt es sich hier? Konfrontiert mit gesteigerten Kosten auf Märkten als Folge einer solchen Maßnahme, bewegen sich die Handlungsalternativen der Bürger entlang eines Kontinuums zwischen zwei Polen, namentlich der Leistung höherer Zahlungen für die Kontinuierung einer gewohnten Lebenspraxis mit einer bestimmten Umweltintensität auf der einen Seite und der Anpassung jener Lebenspraxis an ein niedrigeres Niveau des Umweltverbrauchs auf der anderen. In welche Richtung optiert wird, hängt dann von der Zahlungsfähigkeit und Zahlungsbereitschaft ab. Bei gegebener Zahlungsfähigkeit und Zahlungsbereitschaft besteht die Möglichkeit, die gewohnte Lebenspraxis gegen Mehrzahlung fortzusetzen, ohne dass damit notwendigerweise auch ein realer Beitrag zum Umweltschutz einhergeht. Im Falle mangelnder Zahlungsfähigkeit beziehungsweise Zahlungsbereitschaft sieht sich der Akteur genötigt, die entsprechende Anpassung der Lebenspraxis zu vollziehen, womit er zwangsläufig einen manifesten Beitrag zur Sicherung des öffentlichen Gutes Umwelt leistet. Im Ergebnis verlangt die Politik den Bürgern nicht nur unterschiedliche, sondern qualitativ ungleichartige Beiträge zur Herstellung bzw. Sicherung des öffentlichen Gutes Umwelt ab: die Einen zahlen, ohne dass sie notwendig zur Sicherung des öffentlichen Gutes beitragen; die Anderen reorganisieren ihre Lebenspraxis und leisten damit einen ebensolchen Beitrag.

Wo liegt nun das Problem? Die Gerechtigkeitsproblematik entspringt hier zwei Umständen:

1) Der autonome Entscheidungsspielraum hängt in diesem Zusammenhang von der Zahlungsfähigkeit ab. Damit wird marktvermittelte Ungleichheit (in Form unterschiedlicher Zahlungsfähigkeit) an einem Punkt wirksam, an dem die Bürger aufgrund ihres Status als Bürger legitime Ansprüche auf Geltung des Gleichheitsprinzips erheben können. Im Zuge von Umweltpolitik sind die Gesellschaftsmitglieder eben nicht nur als Marktteilnehmer adressiert – ein Kontext, in dem die Organisation des gesellschaftlichen Verkehrs nach Prinzipien von Leistungsgerechtigkeit weitgehend Anerkennung findet –, sondern zugleich in ihrem Status als Bürger. Soweit sich die Gesellschaftsmitglieder aber als Bürger begegnen, unterliegt der gesellschaftliche Verkehr jedoch Prinzipien der Gleichheit. Diese Zweideutigkeit rührt daher, dass die Akteure am Markt preisförmig mit Umweltschutzanforderungen konfrontiert werden, diese aber ihren Ursprung in politischen Entscheidungen zur Sicherung von Umweltqualität als einem öffentlichen Gut haben.

Die Bereitstellung öffentlicher Güter fällt bekanntlich deshalb in den Zuständigkeitsbereich kollektiv verbindlichen Handelns, weil sie zwar im gemeinsamen Interesse der Bürger liegt, aber aus strukturellen Gründen weder durch den Einzelnen noch in der Einstellung individuell nutzenorientierten Handelns unmittelbar gesichert werden können. Märkte weisen hier Defizite auf, weshalb diesem Sachverhalt gegebenenfalls im Zuge kollektiver Willensbildung und kollektiv verbindlichem Entscheidens abgeholfen werden muss. Im Falle von Umweltschutz geht es entsprechend darum, die Bürger durch kollektiv verbindliche Regelungen auf gemeinwohlorientiertes Handeln zu verpflichten oder nötigenfalls an ihrer statt zu handeln. Der Tatbestand, dass den Bürgern ungleiche und vor allem auch ungleichartige Lasten bei der Sicherung des Gemeinwohls

zugemutet werden, kann von dieser Warte aus als eine Verletzung von mit dem Bürgerstatus verbundenen normativen Geltungsansprüchen begriffen werden.

2) Was an dieser Form der Ungleichbehandlung schwer wiegt – und dies ist der zweite für die Gerechtigkeitsproblematik relevante Umstand –, wird deutlich, wenn man sich die Bedeutung des Konsums in der modernen Gesellschaft vergegenwärtigt. Zum einen verkörpert Konsum ein Moment der sozialen Teilhabe an einer verallgemeinerten Lebensweise, historisch eingebettet in einen Prozess fortschreitender sozialer Inklusion im Zuge der Verallgemeinerung des Bürgerstatus (Marshall 1992, zur Bedeutung des Konsums in diesem Zusammenhang siehe König 2000, Siegrist/ Kaelble/ Kocka 1997, Polster 1993). Von dieser Warte aus kann der Zugang zum „Material“ einer verallgemeinerten Lebensweise als eine Bedingung und zugleich ein Ausdruck sozialer Integration im Status vollwertiger Mitgliedschaft begriffen werden. Zum anderen spielen Konsumgüter eine wichtige Rolle im Kontext der gesellschaftlichen Anforderungen an die Gestaltung eines eigenen Lebensentwurfs im Zuge von Individualisierung. Konsumgüter, seien es Artefakte oder Dienstleistungen, sind wichtige Mittel der spezifischen Ausgestaltung einer Lebenspraxis; auch als Träger sozialen Sinns auf der Ebene der einer Lebenspraxis innewohnenden Sinnkonstruktionen sind sie eng mit dieser Praxis verwoben. Insofern kommt ihnen sowohl in instrumenteller als auch symbolischer Hinsicht als Mittel der Konstruktion und Kommunikation sozialer und individueller Identitäten eine bedeutsame Rolle zu.

Vor diesem Hintergrund können wir nun die potentielle Gerechtigkeitsproblematik einer Umweltpolitik, die über die Steigerung der Kosten von Lebenspraxen den Bürgern qualitativ ungleichartige Beiträge zum Schutz der Umwelt abverlangt, genauer ins Visier nehmen. Mit der Steigerung der Kosten umweltbelastender Praktiken greift die Politik in die Lebenspraxis ein mit dem Ziel, hier Prozesse ökologischer Rationalisierung zu induzieren. Der Tatbestand an sich mag Interessenskonflikte provozieren, wirft aber nicht zwangsläufig auch Gerechtigkeitsprobleme auf. Das hier zu konstatierende Gerechtigkeitsproblem entspringt vielmehr dem Umstand, dass die politikinduzierte „Obstruktion“ der Lebenspraxis *selektiv* zum Tragen kommt. Dabei ist das wirksame Selektionsprinzip nicht etwa der Grad der Beeinträchtigung des Gemeinwohls durch umweltbelastendes Handeln – also die Schädigung anderer gesellschaftlich wertvoller Güter, die es zu schützen gilt –, sondern die Zahlungsfähigkeit; umweltbeeinträchtigende Praktiken werden eben nur dort mit einem hohen Grad von Unausweichlichkeit obstruiert, wo es an Zahlungsfähigkeit zu ihrer Kontinuierung mangelt.

In dieser spezifischen Selektivität einer umweltpolitikbedingten Verteuerung der Lebenspraxis liegt ein Moment der sozialen Missachtung, welches schließlich den Kern des Gerechtigkeitsproblems konstituiert.<sup>5</sup> Soziale Missachtung in zweifacher Hinsicht: Zum einen ist in der selektiven Restriktion des Zugangs zu Konsumgütern die Drohung der Verweigerung von Teilhabe an einer verallgemeinerten Lebensweise und damit ein Potential der sozialen Ausgrenzung angelegt. Zum anderen werden, soweit hierbei Mittel zur Realisierung einer subjektiv sinnbesetzten individuellen Lebenspraxis verwehrt werden, legitime Erwartungen der gleichwertigen Anerkennung individueller Identitätsansprüche verletzt. In beiden Fällen haben wir es – insoweit sich diese Potentialität materialisiert – mit einer Verletzung von Geltungsansprüchen zu tun, die unter den gege-

benen Bedingungen moderner Gesellschaft für die vollwertige Mitgliedschaft im Status des Bürgers konstitutiv sind.<sup>6</sup> Solche Verletzungen können vor der Folie der normativen Grundlagen dieser Gesellschaften mit Aussicht auf Erfolg als Ungerechtigkeit beklagt werden und bergen entsprechende Risiken für die politische Legitimation von Umweltpolitik in sich.

### Was folgt für die Umweltpolitik?

Nun kann die Schlussfolgerung aus dieser Analyse der potentiellen Gerechtigkeitsprobleme einer in besagter Weise ansetzenden Umweltpolitik kaum die sein, auf umweltpolitische Maßnahmen dieses Typs zu verzichten. Sofern man an der Prämisse der Notwendigkeit von Umweltpolitik im Allgemeinen sowie der Beförderung der ökologischen Rationalisierung von Lebenspraxen im Besonderen festhalten will, wird man kaum umhin kommen, umweltbeanspruchendes Handeln mit den sozialen Kosten der Umweltnutzung zu konfrontieren – und dies auch auf der Ebene des Alltagshandelns. Eine effektive Umweltpolitik unter den Bedingungen einer modernen Gesellschaft wird insbesondere nicht auf die offenkundigen Vorteile verzichten können, dies auch vermittels des ökonomischen Preismechanismus zu tun. Es ist vielmehr die Frage zu stellen, wie Umweltpolitiken, die lebensweltlich verankerte Umweltprobleme zu adressieren trachten, der Stachel sozialer Gerechtigkeitsdefizite zu ziehen ist?

Auf der allgemeinsten Ebene scheint mir die zentrale Anforderung an eine aussichtsreiche Strategie die einer spezifischen Entkoppelung der Sachdimension von Umweltpolitik von ihrer Sozialdimension zu sein. Das heißt im vorliegenden Zusammenhang die Trennung von Fragen der auf den Schutz der Umwelt zielenden Problemlösung von den Gerechtigkeitsfragen aufwerfenden Verteilungswirkungen solcher Lösungen. Dieser Ansatz der Vermeidung bzw. Überwindung Umweltpolitik blockierender Konfliktkonstellationen ist nicht neu; Vorschläge, die in diese Richtung zielen, weisen auf die Notwendigkeit hin, mögliche Verteilungsfolgen von Umweltpolitik sozialpolitisch abzufedern, um so umweltpolitische Handlungsspielräume zu eröffnen (Decker 1994: 31 f., Nissen 1993, 1994). So empfiehlt Frank Decker (1994: 32), im Falle von Steuer- und Abgabenlösungen „ihre Gestaltung auf der Einnahmen- und Ausgabenseite jeweils unterschiedlichen Zielvorstellungen zu unterwerfen“; die Erhebung von Steuern und Abgaben sei demnach strikt am umweltpolitischen Verursacherprinzip zu orientieren, während auf der Verwendungsseite das erzielte Steueraufkommen dazu dienen solle, „unbillige soziale Härten einer Abgabenbelastung aufzufangen und auszugleichen (durch Transferzahlung u. ä.)“. Im hier interessierenden Zusammenhang ginge es entsprechend darum, Instrumente zu konzipieren, die es erlauben, die umweltpolitische Zielstellung – auch vermittels der Steigerung der Kosten umweltbelastender Praxis – zu verfolgen, ohne dass sich eine durch die Umweltpolitik verursachte systematische Ungleichverteilung der Lasten des Umweltschutzes in Abhängigkeit von Zahlungsfähigkeit einstelle.<sup>7</sup>

Dahingehende Überlegungen lassen allerdings häufig einen anderen bedeutsamen Gesichtspunkt außer Acht. Die tatsächlichen Chancen, mit einer in dieser Weise anset-

zenden Politik gerechtigkeitsbedingte Legitimationsdefizite einzuhegen, werden meines Erachtens nicht allein von mutmaßlich objektivierbaren Verteilungswirkungen abhängen, sondern zudem maßgeblich vom spezifischen Politikdesign. Denn es muss der Politik ja nicht nur gelingen, durch geeignete Mechanismen gerechtigkeitspolitisch problematische Folgen der Umweltpolitik zu kontrollieren, sie muss es auch in einer Weise tun, in der es für die betroffenen Bürger *ersichtlich* ist, dass sie es tut. Soziale Gerechtigkeit – oder eine Verletzung derselben – ist ja nicht ein irgendwie offensichtlicher objektiver Tatbestand, sondern ein Zustand, dessen Ermittlung einem in sozialen Kommunikationszusammenhängen zu vollziehenden normativen Evaluationsprozess unterliegt. Es genügt eben nicht, „unbillige soziale Härten einer Abgabenbelastung aufzufangen und auszugleichen“, wie es Decker empfiehlt, es kommt ebenso darauf an, dies in einer für die politische Vermittlung geeigneten Form tun.

Hier lag sicherlich eines der Probleme der von der rot-grünen Bundesregierung durchgesetzten und in der bundesrepublikanischen Bevölkerung so wenig geliebten ökologischen Steuerreform. Während sie von der konzeptionellen Grundidee her dem hier vorgeschlagenen Ansatz der Entkoppelung der umweltpolitischen Problemlösung von ihren sozialen Verteilungswirkungen in gewissem Grade nachkam – und ihr dabei konzeptionelle Eleganz in der Verknüpfung von Ökonomie und Ökologie bescheinigt werden muss –, litt ihre Überzeugungskraft unter dem, was ich andernorts als ein Komplexitätsproblem bezeichnet habe (zu den Details der Analyse vgl. Elkins 2005: 252-256). In der Politikkonzeption wurden vielfältige Faktoren miteinander verwoben, die in diesem Rahmen selbst nicht kontrollierbar sind, welche aber die Politik in ihrer Wirksamkeit und Nachvollziehbarkeit beeinträchtigen können. Während der Preis an der Zapfsäule merkbare Realität darstellt, verbleibt der konzeptionelle Rest (Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnnebenkosten, Verbilligung des Faktors Arbeit, Zuwachs an Arbeitsplätzen etc.) im nebulösen Bereich von schwer durchschaubaren Zusammenhängen und Spekulationen.

Ein Konzept, wie es unter dem Stichwort „Öko-Bonus“ diskutiert wird, scheint demgegenüber weitaus vielversprechender: Eine Steuer, etwa auf Energieverbrauch, wird erhoben. Die Steuereinnahmen werden am Ende einer Rechnungsperiode auf Pro-Kopf-Basis wieder an die Bürger ausbezahlt. Wer viel verbraucht, zahlt viel. Wer aufgrund eines kleinen Einkommens wenig verbraucht (kleines oder gar kein Auto, kleine Wohnung mit geringeren Heizkosten etc.) bekommt relativ gesehen viel zurückerstattet – und wer weniger verbraucht als der Durchschnitt, bekommt gar mehr zurück als ursprünglich steuerlich aufgewendet.

Mit Blick auf das hier herausgearbeitete immanente Gerechtigkeitsproblem einer die Kostenstruktur von Lebenspraxen tangierenden Umweltpolitik weist dieser Ansatz einen entscheidenden Vorteil auf: Der autonome Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Frage, inwieweit man auf umweltpolitikbedingte Steigerungen der Kosten für umweltbeanspruchende Alltagspraktiken mit der Reorganisation der eigenen Lebenspraxis reagieren will, wird im Falle der weniger zahlungskräftigen Bevölkerungsteile nicht *durch Umweltpolitik selektiv* beschnitten. Der Ansatz ist in dieser Hinsicht nicht nur „gerechtigkeitsneutral“, er dokumentiert zudem diesen Sachverhalt auch in für die Politikadressaten leicht nachvollziehbarer Form. Jedenfalls ist zu vermuten, dass es nur schwer ge-

länge, diesen Ansatz in der öffentlichen Auseinandersetzung mit Verweis auf verteilungsbedingte Gerechtigkeitsdefizite wirksam zu diskreditieren.

Der hier angerissene Punkt des konstruktiven Designs verweist im Übrigen auf eine über die hier diskutierte Gerechtigkeitsproblematik hinausweisende Dimension von Politik, die mit Blick auf ihre Wirksamkeit nicht unterschätzt werden sollte und oftmals zu wenig Beachtung findet. In der Anlage und Operationsweise jeder Politik findet symbolische Kommunikation mit dem politischen Publikum statt, es wird dem Bürger etwas mitgeteilt – es ist hier immer auch ein latenter Sinnhorizont angelegt, der über den unmittelbaren instrumentellen Zweck der jeweiligen Regelungen hinausweist. In einer Politik ist zum Beispiel eine bestimmte Lesart des zu behandelnden Problems impliziert, es werden Akteure in einer bestimmten Weise zueinander positioniert, es sind Verantwortlichkeits- und Statuszuweisungen angelegt, es werden normative Geltungsansprüche erhoben usw. Auch im Grad der Transparenz einer Politik werden – wie gesagt – Sinngehalte transportiert; es macht einen Unterschied, ob der normative Anspruch einer Politik, „sozialer Gerechtigkeit“ genüge zu tun, einer Prüfung leicht zugänglich ist oder nicht. Man kann hier in einem gegenüber der üblichen Verwendung abweichenden Sinn von „symbolischer Politik“ sprechen.<sup>8</sup> Dieses in Rechnung zu stellen, ist eine Bedingung der Konzeption erfolgreicher (Umwelt-)Politik.

Ich hoffe, an dem gewählten Ausschnitt von Umweltpolitik erfolgreich aufgezeigt zu haben, dass eine sorgfältige Analyse der Gerechtigkeitsimplikationen von Umweltpolitik nicht nur eine akademisch interessante Übung darstellt, sondern man auch praktisch relevante Hinweise für die konzeptionelle Verbesserung von Umweltpolitik erwarten kann. Solche Analysen legen die Grundlage, um der in der Formel der nachhaltigen Entwicklung angelegten Aufforderung, Probleme im Zusammenhang zu denken, nachkommen zu können. Die Feststellung Dobsons, dass nur auf der Grundlage empirischer Forschung entschieden werden kann, inwieweit Umweltverträglichkeit und soziale Gerechtigkeit kompatible Zielstellungen sind, kann ergänzt werden. Solche Forschung kann nicht nur Spannungen aufdecken, sie kann zugleich Hinweise dafür liefern, wie diese Zielstellungen in ein mutmaßlich praktikables Passungsverhältnis gebracht werden können.

Nimmt man diese Zielstellung ernst, kann es freilich nicht allein um Details einzelner Politiken gehen. Im Lichte der Auseinandersetzungen um die zukünftige Ausgestaltung der institutionellen Arrangements des Sozialstaats, gilt es auch über die Funktionalität sozialer Sicherung für Umweltpolitik und in diesem Kontext über den Zusammenhang zwischen Sozialstaat und der gesellschaftlichen Kapazität für Umweltschutz erneut nachzudenken. Auch auf diesem Terrain wird letztlich über die Umweltpolitik der Zukunft mitentschieden. Aber das ist ein neues Thema.

- 1 Für eine Übersicht der Entwicklung des ökologischen Diskurses in der Bundesrepublik in seinen verschiedenen Phasen bis Mitte der neunziger Jahre siehe Brand 1993, 1995 und Brand/ Eder/ Pofertl 1997.
- 2 Siehe bspw. Bolte/Mielck 2004, Elvers 2005, 2007. Für eine Übersicht der deutschen Diskussion siehe Schlüns 2007. Als weitere Anzeichen für dieses verstärkte Interesse seien angeführt, dass das Umweltbundesamt zwischenzeitlich drei Sondierungsstudien in diesem Feld in Auftrag gegeben hat (Wilke/ Liedtke et al. 2006, Wilke/ Lucas/ Krause 2006, Wilke/ Schlüns/ Kopatz 2006) und Fragen zum Zusammenhang von Umweltschutz und Gerechtigkeit seit 2002 Eingang in die regelmäßig vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit beauftragten Untersuchungen zu Umweltbewusstsein in Deutschland gefunden haben (BMU 2002, 2004, 2006). Die Ad-hoc Gruppe "Umweltgerechtigkeit und die Natur der Gesellschaft – soziologische und epidemiologische Ergebnisse und Erklärungen" auf dem 33. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie im Oktober 2006 in Kassel mag als zusätzliches Indiz dafür gelten, dass die Thematik auch in den deutschen Sozialwissenschaften angekommen ist.
- 3 Ein Verbot des Einsatzes bestimmter Biozide in Anstrichfarben für Schiffsrümpfe – um ein willkürliches Beispiel herauszugreifen – wird kaum weitreichende Gerechtigkeitsfragen aufwerfen, eine Öko-Steuer auf Energie und Treibstoffe, wie wir sehen werden, schon.
- 4 Anderenorts wurden diese Zusammenhänge detailliert erörtert (siehe Elkins 2005: 232-234, auch Elkins 1996 und 2000).
- 5 Für eine grundsätzliche Diskussion von sozialer Gerechtigkeit als Problem sozialer Anerkennung vgl. Honneth 2003 und 1992.
- 6 Eine detaillierte Explikation und Diskussion dieser Geltungsansprüche finden sich bei Marshall 1992, Honneth 2003 und Miller 1999.
- 7 Für eine Diskussion der Verteilungsfolgen, die unterschiedliche mit ökonomischen Instrumenten operierende Umweltpolitikansätze für einkommensschwache Gruppen mit sich bringen vgl. Tindale/ Hewitt 1999.
- 8 Für die Diskussion eines erweiterten Begriffs der "symbolischen Politik" am Beispiel der Umweltpolitik vgl. von Prittwitz 2000.

## Literatur

- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2002): Umweltbewusstsein in Deutschland 2002. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. <http://www.umweltbewusstsein.de/ub/> (Zugriff 03.09.2007)
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2004): Umweltbewusstsein in Deutschland 2004. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. <http://www.umweltbewusstsein.de/ub/> (Zugriff 03.09.2007)
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2006): Umweltbewusstsein in Deutschland 2006. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. <http://www.umweltbewusstsein.de/ub/> (Zugriff 03.09.2007)
- Bolte, Gabriele/ Andreas Mielck (Hg.) (2004): Umweltgerechtigkeit. Die soziale Verteilung von Umweltbelastungen, Weinheim, München: Juventa.
- Brand, Karl-Werner (1993): Strukturveränderungen des Umweltdiskurses in Deutschland. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 1/93: 16-24.
- Brand, Karl-Werner (1995): Der ökologische Diskurs. Wer bestimmt Themen, Formen und Entwicklung der öffentlichen Umweltdebatte? In: Haan, G. de (Hrsg.): Umweltbewußtsein und Massenmedien. Perspektiven ökologischer Kommunikation. Berlin: Akademie-Verlag: 47-62.
- Brand, Karl-Werner/ Eder, Klaus/ Pofertl, Angelika (1997): Ökologische Kommunikation in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Brand, Karl-Werner/ Jochum, Georg* (2000): Der deutsche Diskurs zu nachhaltiger Entwicklung, MPS-  
Texte 1/2000. München.
- Decker, Frank* (1994): Ökologie und Verteilung. Eine Analyse der sozialen Folgen des Umweltschut-  
zes. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 49/94: 22-32.
- Dobson, Andrew* (1998): *Justice and the Environment. Conceptions of Environmental Sustainability  
and Theories of Distributive Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Elkins, Stephan* (1996): Kulturelle Rationalität als Restriktion ökologischer Verkehrspolitik in den  
Kommunen: Überlegungen zu einer vernachlässigten Problemdimension. In: Sigrun Kabisch (Hg.):  
Umweltverhalten und Lebensqualität in urbanen Räumen, UFZ-Bericht Nr. 19/1996, Leipzig: 144-  
155.
- Elkins, Stephan* (2000): Limits of Technocratic Politics in Environmental Policy. Some Preliminary Re-  
sults of a Case Study in Local Traffic Policy in Germany. Paper prepared for the ASA Annual  
Meeting, August 12-16, 2000, Washington, D.C. [http://www.sociotrans.com/pdf/Elkins-Limits\\_  
Tech\\_Politics.pdf](http://www.sociotrans.com/pdf/Elkins-Limits_Tech_Politics.pdf) (Zugriff 16.12.2006).
- Elkins, Stephan* (2005): Soziale Gerechtigkeit als Problem umweltpolitischer Steuerung. In: Michael  
Corsten/ Hartmut Rosa/ Ralph Schrader (Hg.): *Die Gerechtigkeit der Gesellschaft*. Wiesbaden: VS:  
229-260.
- Elkin, Stephan* (im Erscheinen): "Umweltgerechtigkeit": Das Umweltgerechte und die soziale Gerech-  
tigkeit – Dimensionen eines gesellschaftlichen Spannungsfeldes. Überlegungen zu einem soziologi-  
schen Begriff von Umweltgerechtigkeit. In: Rehberg, Karl-Siebert (Hrsg.): *Die Natur der Gesell-  
schaft, Verhandlungen des 33. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel*:  
Frankfurt/ New York: Campus.
- Elvers, Horst-Dietrich* (2005): Umweltgerechtigkeit (Environmental Justice). Integratives Paradigma  
der Gesundheits- und Sozialwissenschaften? UFZ-Diskussionspapiere 14/2005, Leipzig.
- Elvers, Horst-Dietrich* (2007): Umweltgerechtigkeit als Forschungsparadigma der Soziologie. In:  
*Soziologie*, 36. Jg., Heft 1: 21-44.
- Elvers, Horst-Dietrich/ Gross, Matthias/ Heinrichs, Harald* (2007): *The Diversity of Environmental  
Justice: Towards a European Approach*. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Honneth, Axel* (1992): *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*, Frank-  
furt a.M.: Suhrkamp (Erweiterte Ausgabe 2003).
- Honneth, Axel* (2003): Umverteilung als Anerkennung. Eine Erwiderung auf Nancy Fraser. In: Nancy  
Fraser/ Axel Honneth (2003), *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische  
Kontroverse*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp: 129-224.
- König, Wolfgang* (2000): *Geschichte der Konsumgesellschaft*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Marshall, Thomas H.* (1992): *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*.  
Frankfurt a.M., New York: Campus.
- Marshall, Thomas H./ Bottomore, Tom* (1992): *Citizenship and Social Class*, London/ Concord, MA.
- Miller, David* (1999): *Principles of Social Justice*, Cambridge, MA/ London.
- Montada, Leo* (1999): Umwelt und Gerechtigkeit. In: Linneweber, Volker/ Kals, Elisabeth (Hrsg.):  
*Umweltgerechtes Handeln. Barrieren und Brücken*. Berlin u.a.: Springer: 71-93.
- Nissen, Sylke* (1993): *Umweltpolitik in der Beschäftigungsfalle*. Marburg: Metropolis.
- Nissen, Sylke* (1994): Arbeitsplatzangst und politischer Immobilismus. Soziale Sicherheit und politische  
Partizipation als Voraussetzungen staatlicher Handlungsfähigkeit. In: *Zeitschrift für Sozialreform*,  
Heft 12: 781-796.
- Polster, Werner* (1993<sup>2</sup>): Wandlungen der Lebensweise im Spiegel der Konsumentenentwicklung –  
Vom Dienstleistungskonsum zum demokratischen Warenkonsum. In: Klaus Voy/ Werner Polster/  
Claus Thomasberger (Hg.), *Gesellschaftliche Transformationsprozesse und materielle Lebenswei-  
se. Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgeschichte der BRD (1949-1989)*, Band 2, Marburg:  
Metropolis (1. Auflage 1991): 215-291.

- Prittitz, Volker von* (2000): Symbolische Politik – Erscheinungsformen und Funktionen am Beispiel der Umweltpolitik. In: Hansjürgens, Bernd/ Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.): Symbolische Umweltpolitik. Frankfurt/ a.M.: Suhrkamp: 259-276.
- Schlüns, Julia* (2007): Umweltbezogene Gerechtigkeit in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 24/2007: 25-31.
- Siegrist, Hannes/ Hartmut Kaelble/ Jürgen Kocka* (Hg.) (1997): Europäische Konsumgeschichte. Zur gesellschaftlichen Kulturgeschichte des Konsums (18. bis 20. Jahrhundert). Frankfurt a.M./ New York: Campus.
- Tindale, Stephen/ Hewitt, Chris* (1999): Must the Poor Pay More? Sustainable Development, Social Justice, and Environmental Taxation. Dobson, Andrew (ed.): Fairness and Futurity. Essays on Sustainability and Justice. Oxford: Oxford University Press: 233-248.
- Wilke, Georg/ Liedtke, Christa/ Lubjuhn, Sarah/ Schmitt, Martina/ Scherhorn, Gerhard* (2006): Teilstudie: Potenziale für ein Konzept Ökologischer Gerechtigkeit in ausgewählten Sozial-, Umwelt- und Nachhaltigkeits- Berichtssystemen. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamts. <http://www.umweltbundesamt.de/umweltbewusstsein/oekologische-gerechtigkeit.htm> (Zugriff 03.09.2007).
- Wilke, Georg/ Lucas, Rainer/ Krause, Melanie* (2006): Teilstudie: Schnittmengen zwischen den Themen Umwelt, Gerechtigkeit und Wohlfahrt im wissenschaftlichen Nachhaltigkeits- sowie Sozialstaatsdiskurs. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamts. <http://www.umweltbundesamt.de/umweltbewusstsein/oekologische-gerechtigkeit.htm> (Zugriff 03.09.2007).
- Wilke, Georg/ Schlüns, Julia/ Kopatz, Michael* (2006): Teilstudie: Schnittstellen zwischen den Themen Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit und Wohlfahrt aus der Sicht umweltpolitisch relevanter Akteure. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamts. <http://www.umweltbundesamt.de/umweltbewusstsein/oekologische-gerechtigkeit.htm> (Zugriff 03.09.2007).