ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Jarre, Jan

Article — Digitized Version

Überlegungen zu einer verteilungsorientierten Umweltpolitik: Umweltschutz

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Jarre, Jan (1977) : Überlegungen zu einer verteilungsorientierten Umweltpolitik: Umweltschutz, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 1, pp. 41-46

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/135033

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

UMWELTSCHUTZ

Überlegungen zu einer verteilungsorientierten Umweltpolitik

Jan Jarre, Hamburg

Die Frage der Verteilungswirkungen im Umweltbereich findet nicht nur in der wissenschaftlichen Literatur [1]), sondern auch in der Praxis staatlicher Umweltpolitik bisher wenig Beachtung. Den Trägern der Wirtschaftspolitik mangelt es vor allem an empirischen Grundlagen für eine verteilungsorientierte Umweltpolitik. Von besonderer Bedeutung sind dabei Kenntnisse über die Verteilung der bestehenden Umweltqualität auf verschiedene soziale Gruppen.

Eine mittlerweile vorliegende, erste empirische Untersuchung zur verteilungspolitischen Bedeutung von Umweltschädigungen in der Bundesrepublik kommt für die Region Ruhrgebiet zu dem Ergebnis [2]), daß

- die Mehrzahl der Arbeiterwohngebiete und die Masse der Arbeiterbevölkerung des Ruhrgebiets im Jahre 1970 überdurchschnittlichen Schadstoffbelastungen – dabei meist mehreren Schadstoffen gleichzeitig – ausgesetzt war. Die sozioökonomische Gruppe der Arbeiter ist deutlich stärker durch Umweltbelastungen betroffen als die Gruppen der Angestellten, Beamten und Selbständigen;
- die Mehrzahl der Arbeiterwohngebiete durch mangelnde Gelegenheiten für die Tageskurzerholung in nahegelegenen (d. h. höchstens 1,25 km von der Wohnung entfernt liegenden) Grünanlagen gekennzeichnet ist;
- das schichtenspezifische Freizeitverhalten dazu beiträgt, die unterschiedliche Immissionsbelastung tendenziell zu verstärken, da bei Arbeitern und unteren Einkommensschichten, die im Wohnbereich den höchsten Belastungen ausgesetzt sind, ein wohnungszentriertes Freizeitverhalten festzustellen ist;
- die Erwerbsbevölkerung in den besonders durch Luftverunreinigungen betroffenen Arbeitergebieten des Ruhrgebiets überdurchschnittlich in Branchen beschäftigt ist, in denen erhöhte arbeitsplatzbedingte Gesundheitsrisiken nachweisbar sind.

Dr. Jan Jarre, 28, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Verkehrswissenschaft der Universität Hamburg. Er beschäftigt sich vorwiegend mit Fragen des Umweltschutzes.

Diese Ergebnisse zur umweltspezifischen Verteilungssituation im Ruhrgebiet führen folgerichtig zu den – aufgrund mangelnder empirischer Grundlagen – bisher in der umweltpolitischen Diskussion nicht angesprochenen Fragen, ob das bestehende Verteilungsmuster im Bereich der Umweltqualität politischen Zielsetzungen widerspricht und welche politischen Maßnahmen gegebenenfalls zur Korrektur der aufgezeigten Verteilungsdisparitäten erfolgversprechend eingesetzt werden können.

Verteilungspolitische Zielsetzung

Die Zielsetzung der politischen Entscheidungsträger im Bereich der Verteilungspolitik ist durch ein hohes Maß inhaltlicher Unbestimmtheit gekennzeichnet. In der Praxis der Wirtschaftspolitik zeichnet sich gleichwohl eine Zielsetzung ab, die auf einen Ausgleich der Einkommensunterschiede bzw. auf eine gleichmäßigere Verteilung der personellen Einkommen gerichtet ist [3]). Jedoch bestehen keine konkreten Vorstellungen darüber, welches Ausmaß der Einkommensnivellierung angestrebt werden sollte.

Im Hinblick auf den Aspekt der Umweltdisparitäten existieren keinerlei explizit formulierte Verteilungsvorstellungen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger. Der Problemkomplex der Umweltdisparitäten läßt sich allerdings – über personelle Verteilungsüberlegungen hinaus – sach-

[1]) Vgl. dazu J. Jarre: Verteilungspolitische Aspekte der Umweltproblematik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 55. Jg. (1975), H. 12, S. 635 ff.

[2]) Vgl. im folgenden die Verteilungsanalyse für die Region Ruhrgebiet bei J. Jarre: Umweltbelastungen und ihre Verteilung auf soziale Schichten (erschienen als Bd. 32 der Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel), Göttingen 1975, S. 60 ff.

[3]) „Verteilungspolitische Zielsetzungen . . . in unserer Gesellschaft . . . sind darauf gerichtet, die Einkommen personell gleichmäßiger zu verteilen." (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1972, Bonn 1972, S. 159.)

lich mit regionalpolitischen Zielsetzungen verknüpfen. Zentraler Anknüpfungspunkt ist dabei das regionalpolitische Ziel, gemäß dem Auftrag des Grundgesetzes die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu gewährleisten und insbesondere die Beseitigung übermäßiger Entwicklungsdisparitäten zwischen den Teilregionen anzustreben. Regionale Wirtschaftspolitik wird unter diesem Gesichtspunkt auch als „Redistributionspolitik sui generis" [4]) bezeichnet.

Die wenigen zielführenden Überlegungen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger in den Bereichen Einkommens- und Vermögenspolitik sowie in der Regionalpolitik lassen im Hinblick auf die vorliegende Problemstellung einer ungleichen Verteilung von Umweltlasten lediglich Analogieschlüsse zu. Es ist in diesem Sinne davon auszugehen, daß in Anlehnung an verteilungspolitische Zielsetzungen ebenfalls im Bereich der Umweltlasten eine „gleichmäßigere" Verteilung zieladäquat ist. Im Hinblick auf die vorgegebenen Zielsetzungen im Bereich der Umweltpolitik muß eine Nivellierung der schichtenspezifischen Umweltbelastungen bei absolut steigendem Belastungsniveau allerdings vermieden werden. Vielmehr wird es notwendig sein, eine derartige Nivellierung bei allgemein sinkendem Niveau anzustreben; m. a. W. die Umweltqualität muß im Aktionsbereich der besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen überdurchschnittlich verbessert werden.

Vernachlässigung der Verteilungsdisparitäten

An welche *konkreten* Verbesserungen dabei im Einzelfall zu denken ist, bleibt gleichwohl unbestimmt. Die weitere Zielkonkretisierung muß hier den politischen Entscheidungsträgern vorbehalten bleiben [5]). Eine allgemeine verteilungspolitische Zielsetzung, die im folgenden im Hinblick auf den jeweiligen verteilungsrelevanten Objektbereich (Wohnung, Freizeit, Arbeitsplatz) entsprechend zu modifizieren ist, reicht in diesem Falle aus, ausgewählte Maßnahmen auf ihre verteilungspolitische Bedeutung und Einsatzfähigkeit hin zu überprüfen.

Die bis heute bei vielen Bevölkerungsgruppen hinsichtlich der Umweltqualität vorherrschende „Inzidenzillusion" [6]) ist sicherlich ein entscheidender Grund dafür, daß die politischen Entscheidungsträger das Problem der *Verteilungsdisparitäten* im Bereich der Umweltqualität bisher weitgehend vernachlässigten. Dem Problem der umweltpolitischen Fehlentwicklungen wird vielmehr vor allem durch eine allgemeine, niveauorientierte Eindämmung der Umweltbeeinträchtigungen zu begegnen versucht. Bei weiterhin zunehmenden umweltpolitischen Forderungen wachsender Bevölkerungsgruppen ist jedoch davon auszugehen, daß in Zukunft Verteilungsgesichtspunkten im Rahmen der Umweltpolitik verstärkt Rechnung getragen wird. Es gilt somit im Hinblick auf eine verteilungspolitische Zielsetzung im Bereich der Umweltpolitik, zusätzliche Instrumente bereitzustellen bzw. vorliegende Maßnahmen neu zu akzentuieren.

Verteilungspolitische Möglichkeiten

Die Verteilungsdisparitäten im Bereich der Umweltqualität können nicht isoliert gesehen werden, sondern sind zum großen Teil als Ausdruck und

4) K.-H. Hansmeyer: Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 41, Beiträge zur Regionalpolitik, Berlin 1968, S. 36.

5) Verteilungsziele stehen bekanntermaßen in einer potentiellen Konfliktbeziehung zu anderen – insbesondere effizienzorientierten – wirtschaftspolitischen Zielsetzungen. Verteilungspolitische Ziele können somit selbstverständlich nicht losgelöst vom gesamtwirtschaftlichen Zielkatalog verfolgt werden. Die in einer Gesellschaft anzustrebende Umweltqualität ebenso wie deren Verteilung muß in letzter Instanz vom politischen Entscheidungsträger vorgegeben werden, wobei eine Inkaufnahme bestimmter Einbußen an ökonomischer Effizienz allerdings durchaus möglich erscheint.

6) Vgl. E. Nowotny: Wirtschaftspolitik und Umweltschutz, Freiburg 1974, S. 255.

WELTKONJUNKTUR DIENST

Der Vierteljahresbericht, der von der Konjunkturabteilung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

Jahresbezugspreis
DM 60,–

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Konsequenz umfassender „... distribution forces at work in the economic system" [7]) zu werten. Aus diesem Grunde scheint die Überlegung nicht unplausibel, die Verteilung der Umweltqualität im Sinne der oben formulierten Zielsetzung durch Redistributionsmaßnahmen zu verbessern, die an der grundlegenden Verteilung der Einkommen und Vermögen ansetzen. Auf diese Weise könnten zum einen die finanziellen Voraussetzungen zur gleichmäßigeren Nutzung der positiven Umweltverhältnisse insbesondere während der Freizeit geschaffen werden. Zum anderen würde das (einkommensbedingte) Interesse für die Erhaltung und Verbesserung der Umweltgüter bei den begünstigten, unteren Einkommensschichten wachsen. Dabei ist allerdings zu beachten, daß der Spielraum im Bereich der monetären Verteilungspolitik begrenzt ist, sollen nicht Einbußen bei anderen gesamtwirtschaftlichen Zielen wie Wachstum und Vollbeschäftigung in Kauf genommen werden. Dies gilt um so mehr in Zeiten geringer Wachstumsraten.

In dieser Lage scheint es um so notwendiger, die Möglichkeiten der monetären Verteilungspolitik durch Strategien und Maßnahmen einer – bisher erst in Ansätzen verfügbaren – nichtmonetären, direkt objektbezogenen Verteilungspolitik zu ergänzen. Objektbezogene Maßnahmen [8]) – auf die im folgenden ausführlicher einzugehen sein wird – müssen als direkte Veränderungen im Bereich der objektiven Verteilungsgegebenheiten ansetzen und in der Folge die Verteilung realer umweltspezifischer Nutzen- und Schadenspositionen unmittelbar beeinflussen [9]). Die politische Einflußnahme zielt im Falle regionaler Umweltdisparitäten vor allem auf die bestehende Wirtschafts- und Siedlungsstruktur sowie auf die hier zugrundeliegenden, eher langfristig wirksamen Bestimmungsfaktoren. Verteilungspolitik ist damit stärker mittel- bis langfristig ausgerichtet und schwerpunktmäßig als regionale Entwicklungspolitik zu planen und einzusetzen.

Wohnungszentrierte Maßnahmen

Die oben umrissene, allgemeine verteilungspolitische Zielsetzung stellt sich im Hinblick auf den hier angesprochenen, konkreten Objektbereich „Wohnen" wie folgt dar: Angestrebt wird eine Belastungsnivellierung in der Art, daß die im Wohnumfeld verschiedener sozialer Gruppen wirksamen Schadstoffbelastungen sich bei absolut sinkendem Niveau tendenziell angleichen. Grundsätzlich lassen sich zur Zielerreichung folgende Strategien unterscheiden:

- ☐ Bei Beibehaltung des bisherigen Wohnstandorts wird versucht, in den Wohnbezirken der vergleichsweise stärker durch Umweltbelastungen betroffenen sozialen Gruppen eine überdurchschnittliche Schadstoffreduzierung zu verwirklichen.
- ☐ Der gleiche verteilungspolitische Effekt kann durch den Wohnungswechsel stark belasteter Gruppen in Gebiete mit geringer Schadstoffbelastung erzielt werden.

In Verbindung mit der ersten Strategie lassen sich zunächst ökonomisch-technische Maßnahmen (Auflagen, Verbote, Steuern) vorschlagen, die zur Verminderung von Emissionen an den unmittelbaren Quellen der Verunreinigungen ansetzen. Als konkrete Ansatzpunkte sind dabei die Roh- und Brennstoffbasis, die Technologie und die Emissionen des mit der Luftverunreinigung verbundenen Produktionsprozesses anzusehen. In diesem Sinne wurden etwa in Nordrhein-Westfalen branchenbezogene Verbesserungsprogramme entworfen und zum Teil bereits verwirklicht. Durch diese Maßnahmen (so z. B. die Begrenzung der staubförmigen Emissionen auf 150 mg m^3n) konnten in verschiedenen Regionen des Ruhrgebiets nennenswerte Verbesserungen sowohl der Emissionsverhältnisse als auch der Immissionssituation erzielt werden. Derartige Initiativen sind als Grundvoraussetzung für die allgemeine Verringerung der Immissionsbelastungen in den Ballungszentren anzusehen. Es ist dabei durchaus wahrscheinlich, daß die absolut höchsten Senkungen des Belastungsniveaus in der nahen Werksumgebung festzustellen sind und damit die augenblicklich besonders benachteiligten sozialen Gruppen Vorteile realisieren können. Diese Feststellung wird vor allem für den Schadstoff Staub Gültigkeit haben, da dieser überwiegend im Nahbereich der Emissionsquelle zur Wirkung kommt.

Die mit den ökonomisch-technischen Maßnahmen bei den betroffenen Unternehmen zumeist verbundenen Kostenerhöhungen führen in der Regel zu Preiserhöhungen zumindest in Höhe der durchschnittlichen Zusatzkosten. Die resultierenden Preiseffekte können dabei – ebenso wie die Verbesserungen der Umweltqualität – verteilungspolitisch durchaus relevant sein. Allerdings wird dieser verteilungspolitische Nebeneffekt – etwa im konkreten Fall des Ruhrgebiets – dann von untergeordneter Bedeutung sein, wenn durch gezielte umweltpolitische Maßnahmen starke regio-

[7]) A. M. Freeman III: Distribution of Environmental Quality, in: A. V. Kneese, B. T. Bower (Hrsg.): Environmental Quality Analysis, Baltimore, London 1972, S. 275.

[8]) Selbstverständlich sind auch diese Maßnahmen zumeist nicht ohne den Einsatz finanzieller Mittel durchführbar, so daß Engpässe im Bereich staatlicher Ausgabemöglichkeiten die Durchführung derartiger Maßnahmen behindern können.

[9]) Beim Einsatz derartiger Maßnahmen sind allerdings potentielle Neben- und Folgewirkungen zu beachten und entsprechende kompensatorische bzw. flankierende Maßnahmen einzuplanen, wenn etwa im Anschluß an den objektbezogenen Instrumenteneinsatz monetäre Überwälzungsversuche (wie Mieterhöhungen u. a.) der von den Nivellierungsmaßnahmen betroffenen Wirtschaftssubjekte die verteilungspolitische Zielsetzung im Bereich der Einkommens- und Vermögensverteilung tendenziell konterkarieren.

nale und damit gruppenspezifische Verbesserungen der Immissionssituation erzielt werden können, die Preiserhöhungen sich dagegen auf den gesamten von den betroffenen Unternehmen bedienten Wirtschaftsraum verteilen. In diesem Fall dominiert eindeutig der die stark belasteten Bevölkerungsgruppen begünstigende Verteilungseffekt. Konflikte ergeben sich allerdings dann, wenn lokale Umweltschutzauflagen die Konkurrenzfähigkeit einzelner Unternehmen in Frage stellen und in der Folge Arbeitsplatzverluste für die Bevölkerung der umliegenden Region zu erwarten sind. Angesichts einer derartigen Entwicklung sollte selbstverständlich eine vernünftige Dosierung der Umweltauflagen angestrebt bzw. langfristig eine Umstrukturierung des Arbeitsplatzangebots induziert werden.

Raumordnungspolitische Möglichkeiten

Diese Probleme und die Tatsache, daß eine totale Verhinderung der Emissionen beim einzelnen Emittenten unmöglich erscheint, führen zu folgender Schlußfolgerung: Im Hinblick auf eine verteilungspolitische Zielsetzung reichen ökonomisch-technische Maßnahmen zur Emissionsreduzierung beim einzelnen Emittenten nicht aus. Vielmehr müssen diese instrumentellen Möglichkeiten um verschiedene raumordnungspolitische und städtebauliche Maßnahmen ergänzt werden, die eine zusätzliche Entmischungs- und Verteilungsfunktion wahrnehmen. Derartige Maßnahmen kommen insbesondere dann in Betracht, wenn – wie etwa im Ruhrgebiet – die wirtschaftliche und sozialräumliche Struktur durch eine historisch gewachsene, ungeregelte Durchmischung von Industrie- und Wohngebieten mit den bekannten negativen Effekten für die wohnungsnahe Umweltqualität gekennzeichnet ist.

Maßnahmen der räumlichen Strukturierung von Lebensvorgängen auf allen Planungsebenen der Raumordnungspolitik (Bauleitplanung, Regional- und Landesplanung) sollen auch gemäß dem Umweltprogramm der Bundesregierung dazu beitragen, daß „... der Zustand der Umwelt so bald und so nachhaltig wie möglich durch zusammenfassende Schutzmaßnahmen verbessert (wird)“ [10]. Unter der Zielsetzung der Erhaltung bestehender Wohngebiete bieten sich dabei für raumordnungspolitische Maßnahmen folgende konkrete Ansatzpunkte:

☐ Regionale Entlastungseffekte können durch die Anlage bzw. den Ausbau von *Freizonen und Frischluftschneisen* induziert werden, die den Luftaustausch zwischen Verdichtungsgebieten und angrenzenden, belastungsärmeren Regionen nachweislich verbessern. Allerdings besteht die Schwierigkeit – insbesondere in alten, dichtbebauten Stadtvierteln – darin, angemessene Flächen für entsprechende Grünzüge bereitzustellen.

☐ *Abschirmungsmaßnahmen* gegenüber unerwünschten Umweltbelastungen sind vor allem im Hinblick auf Lärmbelästigungen denkbar (Lärmschutzwälle, Doppelfenster u. a.). Eine Abschirmung gegenüber Luftschadstoffen ist ungleich schwieriger und nur in wenigen Fällen (Absorption von Staubniederschlägen durch entsprechend ausgedehnte und gestaffelte Grüngürtel) erfolgversprechend.

☐ Die *Standortverlagerung* störender Industriebetriebe ist zum einen aus Kostengründen, zum anderen aufgrund der Tatsache, daß in Verdichtungsräumen selten geeignete Standortalternativen verfügbar sind, nur in Ausnahmefällen eine praktikable Möglichkeit. Auch hinsichtlich des Belastungsfaktors Verkehr sind „Standortverlagerungen“ etwa durch den Bau von Umgehungsautobahnen u. ä. nicht immer positiv zu bewerten, wenn etwa der neue „Standort“ zur Beeinträchtigung eines stark frequentierten Erholungsgebietes am Stadtrand führt.

Maßnahmen der Stadtplanung

Im Gegensatz zu der mit den obigen Maßnahmen angestrebten Verbesserung der Umweltqualität bei im wesentlichen unveränderter Wohn- und Siedlungsstruktur ist eine Modifizierung der Flächennutzungsstruktur im Sinne einer grundsätzlichen Neukonzeption von Siedlungsgebieten denkbar. In diesem Fall kann die Sanierung, Erweiterung oder völlige Neuanlage von Wohnsiedlungen von vornherein um umwelt- und verteilungspolitisch akzentuierte Planungselemente ergänzt werden. Im Rahmen von Sanierungs- und Erweiterungsvorhaben ist dabei neben der Einbettung der Wohnblöcke in großzügige Grünzonen mit möglichst hoher natürlicher Absorptionskraft besonderes Gewicht auf den Abstand der Wohnungen zu emissionsintensiven Industrieanlagen zu legen.

Abstandsregelungen wurden in Nordrhein-Westfalen durch den sogenannten „Abstandserlaß“ von 1974 offiziell in die Planungspraxis einbezogen [11]. Dem „Abstandserlaß“, der eine Vereinheitlichung der Stellungnahmen der staatlichen Gewerbeaufsichtsämter bezweckt, ist eine Abstandsliste für über 200 verschiedene industrielle und gewerbliche Anlagen beigefügt. Werden diese Abstände eingehalten, so ist in der Regel davon auszugehen, daß Gefahren oder erhebliche Belästigungen für die Bevölkerung nicht auftreten

[10] Umweltschutz: Das Umweltprogramm der Bundesregierung, 3. ergänzte Aufl., Stuttgart 1973, S. 40.

[11] Vgl. W. Knöpke: Immissionsschutz und Planung, in: Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NW (Hrsg.): Grundlagen der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1975, S. 104 f.

werden, sofern die Anlagen dem neuesten Stand der Technik entsprechen.

Allerdings könnte bei konsequenter Anwendung dieser Liste im Rhein-Ruhr-Raum kaum ein Betrieb ohne Abriß größerer Wohnbereiche erweitert und kein Stadtteil saniert werden, ohne Industrien stillzulegen. Insofern wird auf Kompromisse nicht zu verzichten sein. Lassen sich in Ballungsräumen keine genügend großen Abstände zwischen Wohn- und Industrievierteln schaffen, so sollten in einer Randzone nur „saubere" Gewerbebetriebe, Verwaltungsgebäude, Lagerhallen u. ä. errichtet werden, die als „Schutzbauten" sowohl die Lärmbelästigung dämpfen als auch möglicherweise als Strömungshindernis die Ableitung bestimmter Schadstoffe aus dem unmittelbaren Siedlungsbereich begünstigen.

Generell ist in diesem Zusammenhang zu beachten, daß eine *strikte* Trennung von Gewerbe- und Wohngebieten auch unter Umweltschutzgesichtspunkten keine sinnvolle Lösung ist. Vielmehr ist die Durchmischung der Wohngebiete mit umweltfreundlichen Unternehmen und die dadurch erzielte Annäherung der Lebensbereiche Wohnen und Arbeiten durchaus erstrebenswert, da der umweltbelastende Berufsverkehr auf diese Weise reduziert werden kann.

Ausrichtung von Planungsmaßnahmen

Aus ökonomischen sowie aus sozialen Gründen ist nur in schwerwiegenden Fällen der Immissionsbelastung von Wohngebieten eine Standortverlagerung der Wohnungen erwägenswert. In diesen Fällen, ebenso wie im Fall der Neuanlage zusätzlicher Siedlungsgebiete, sind im Sinne der verteilungspolitischen Zielsetzung über die Berücksichtigung der bisher aufgeführten Maßnahmen hinaus weiterhin folgende Punkte zu beachten:

☐ Die einzelnen Siedlungsteile sollten so angeordnet sein, daß frische Luft aus belastungsarmen Gebieten ungehindert möglichst bis in den innersten Bereich herangeführt wird. Damit verbunden ist die Schaffung wohnungsnaher Freizeit- und Erholungsflächen im gesamten Siedlungsgebiet.

☐ Insbesondere mit der Standortplanung im sozialen Wohnungsbau bietet sich die bisher allerdings eher vernachlässigte Chance einer gezielten, umweltbezogenen Verteilungspolitik zugunsten benachteiligter Bevölkerungsgruppen.

Um von den hier vorgestellten Maßnahmen zur Verbesserung der umweltbezogenen Verteilungssituation diejenigen auszuwählen, die einen möglichst hohen Zielerreichungsgrad gewährleisten, bietet sich die Durchführung vergleichender Immissionsprognosen mit Hilfe der Immissionssimulation [12]) an: Im Rahmen von Simulationsmodellen läßt sich die Wirkung alternativer, emissionsmindernder bzw. standortpolitischer Maßnahmen auf die regionale und gruppenspezifische Verteilung von Immissionskonzentrationen ermitteln und in der Folge die wirksamste Maßnahme bzw. Maßnahmenkombination auswählen. In diesem Sinne ist es besonders dringlich, die Ermittlung von lufthygienisch-meteorologischen Basisdaten durch den Ausbau bestehender Emissions- bzw. Immissionskataster voranzutreiben und die ermittelten Daten dabei sehr kleinräumig aufzubereiten. Denn die verteilungspolitische Zielsetzung macht es erforderlich, die Planungsmaßnahmen – stärker als bisher üblich – auf die kleinräumigen Verhältnisse auszurichten und nicht nur die großräumige Belastungssituation im Auge zu haben. So wichtig eine großräumige Planungsstrategie auch ist, sie muß unter verteilungspolitischer Zielsetzung durch kleinräumige Maßnahmen in Problemzonen ergänzt werden, deren Existenz häufig im Rahmen der raumordnungspolitischen Globalbetrachtung übersehen wird.

Freizeitpolitische Strategien

Die verteilungspolitische Zielsetzung kann im Bereich der Freizeit durch die Angleichung der Chancen und Möglichkeiten der Freizeitentfaltung für verschiedene Bevölkerungsgruppen gefördert werden. Eine verteilungsorientierte Freizeitpolitik wird dabei weniger in Richtung auf individuelle Verhaltensänderungen etwa im Bereich der regionalen Mobilität anzusetzen haben, sie wird vielmehr unter dem Aspekt der Überwindung bestehender regionaler Freizeitdefizite auszurichten sein.

Die überdurchschnittliche Umweltbelastung der Arbeiter während der Freizeit ist überwiegend auf die ungünstigen Umweltverhältnisse in der nahen Wohnungsumgebung zurückzuführen. Es bieten sich deshalb kompensatorische Maßnahmen an, die auf die grundlegende Verbesserung des wohnungsnahen Erholungsangebots (etwa durch die Errichtung von Grünzonen u. a.) gerichtet sind. Dabei sollte im Hinblick auf die Möglichkeit zur Kurzerholung die Entfernung zwischen Wohnung und Erholungsgebiet möglichst nicht mehr als 15 Gehminuten betragen. Soll der erwünschte Erholungsnutzen nicht von vornherein beeinträchtigt werden, erfordert die zu gestaltende Grünanlage darüber hinaus eine bestimmte Mindestqualität. So ist – zumal in Gebieten mit überdurchschnittlicher Schadstoffgrundbelastung – vor allem eine

[12]) Simulierte Immissionswerte werden mit Hilfe der meteorologischen Ausbreitungsrechnung auf der Basis von Emissionsdaten (z. B. Daten des Emissionskatasters) unter Berücksichtigung der meteorologischen Zustandsgrößen eines Gebietes errechnet. Vgl. hierzu ausführlicher M. Buck: Luftqualitätsüberwachung in der Bundesrepublik Deutschland – Konzept einer integrierten Immissionsüberwachung, Essen 1975, insbesondere S. 118 ff.

bestimmte Mindestgröße erforderlich, soll die Grünzone nicht zum formalen Gestaltungselement mit rein dekorativer Funktion abgewertet werden. Ein besonderer Entlastungseffekt ist von der Anlage netzartiger Grünsysteme zu erwarten, die möglichst mit geeigneten öffentlichen Einrichtungen wie Schulen, Sportanlagen u. a. zu verflechten sind und als System grüner Verbindungswege eine „alltägliche" Erholungsmöglichkeit bieten könnten. Im Hinblick auf eine großräumige Grünraumgestaltung ist in diesem Sinne an ein durchgängiges System regionaler Grünzüge zu denken, das mit den innerstädtischen Grünzonen verbunden ist.

Die Schaffung von Erholungsmöglichkeiten in der nahen Wohnungsumgebung kann unter dem Gesichtspunkt der sich an Wochenenden bereits abzeichnenden Überlastung zahlreicher Naherholungsgebiete auch hier zu spürbaren Entlastungseffekten führen. Wohnungsnahe Freizeit- und Erholungsaktivitäten können im übrigen durch die Naherholung am Rande der Ballungszentren nur ergänzt, niemals jedoch ersetzt werden [13]). Insbesondere unter dem Aspekt der Kurzerholung sind Naherholungsräume ebenso wie Freizeitzentren von den einzelnen Wohnsiedlungen aus nicht immer mit einem notwendig geringen Zeitaufwand zu erreichen. In Abstimmung mit der Verkehrsplanung würde hier eine bessere verkehrstechnische Verbindung von hochbelasteten Arbeitervorzugsgebieten und Naherholungsräumen insbesondere durch schnelle öffentliche Verkehrsmittel zumindest partiell Abhilfe schaffen. In Verbindung mit der Schaffung kompensatorischer Erholungsgebiete in Wohnungsnähe könnte dadurch unter Umständen auch der umweltbelastende Individualverkehr an Wochenenden eingeschränkt werden. Die *einseitige* und schwerpunktmäßige Förderung entfernterer Naherholungszentren muß dagegen unter dem verteilungspolitischen Gesichtspunkt als nicht zieladäquat angesehen werden.

Arbeitsplatzpolitische Maßnahmen

Maßnahmen, die zur Senkung der berufsbedingten Unfall- und Erkrankungswahrscheinlichkeit beitragen und eine überdurchschnittliche Reduzierung der Schadensfälle in den stark gefährdeten Arbeiterberufen induzieren, können als verteilungspolitisch zielführend eingestuft werden. Arbeitsplatzpolitische Maßnahmen zur Verringerung der Unfall- und Erkrankungshäufigkeit sind – über ihre verteilungspolitische Relevanz hinaus – ebenso von gesamt- wie von betriebswirtschaftlicher Bedeutung, so daß entsprechende Zielkonflikte hinsichtlich des Arbeitsschutzes eher zur Ausnahme gehören sollten. Dessen ungeachtet existiert in diesem Bereich ein erhebliches sozioökonomisches Konfliktpotential [14]), da der Arbeitsschutz auch heute noch vielfach nur als belastender Kostenfaktor angesehen wird.

Von grundlegender Bedeutung für den schnellen und wirkungsvollen Einsatz von Maßnahmen im Bereich des Arbeitsschutzes sind die Bereitstellung und Erweiterung informativer Grundlagen etwa auf der Basis eines zentralen, arbeitsmedizinischen Erfassungs- und Auswertungssystems. Hierdurch könnten Ursachen und Schwerpunkte der Schadensfälle systematisch ermittelt und vollständig dokumentiert werden, so daß in der Folge der Einsatz *gezielter* Vorsorgemaßnahmen möglich wird. Auf einer derartigen informativen Grundlage könnte wahrscheinlich auch die Frage der versicherungsrechtlichen *Anerkennung* neuer Berufskrankheiten schneller und objektiver diskutiert werden. Die offizielle Anerkennung als Berufskrankheit ist unter Vermeidungsaspekten von erheblicher Bedeutung, da meist erst nach der Aufnahme in die Berufskrankheitenliste intensive Forschungs- und Vermeidungsprogramme anlaufen, um die betreffende Erkrankungswahrscheinlichkeit zu reduzieren [15]).

Über die umfassende Dokumentation der berufsbedingten Erkrankungsfälle hinaus ist zusätzlich die betriebsinterne Messung schädlicher Immissionskonzentrationen an gefährdeten Arbeitsplätzen zu empfehlen, um auch hier gefährlichen Entwicklungstendenzen von vornherein begegnen zu können. So wird etwa im Hinblick auf betriebliche Lärmbelastungen vorgeschlagen, von entsprechenden Betrieben sogenannte „Lärmtopographien" anzufertigen, um genau angeben zu können, wieviel Belegschaftsmitglieder in welchem Bereich welchem Lärm ausgesetzt sind. Konkrete Maßnahmen zur Verhütung von Berufskrankheiten können in der Folge nach den Prinzipien der Beseitigung der Gefahrenquelle durch technische Neuerungen bzw. konstruktionsbezogene Verbesserungen, der allgemeinen Abschirmung der Belegschaft vor gefährlichen Belastungen sowie schließlich der Verwendung individueller Schutzmaßnahmen durchgeführt werden. Dabei sollte insbesondere in der Phase der Neuanschaffung von Maschinen und Anlagen die Gesundheitskonformität entsprechend berücksichtigt werden. Nachträgliche Schutzmaßnahmen sind meist teurer, ihre Durchsetzbarkeit ist oft schwieriger, und sie haben darüber hinaus häufig nicht den gleichen Wirkungsgrad wie Lösungen, die schon bei der Konstruktion eingeplant wurden.

[13]) Dies gilt zum einen wegen der mangelnden Mobilität gerade einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen, zum anderen wegen der geringen zeitlichen Möglichkeiten großer Bevölkerungsgruppen vor allem an Werktagen.

[14]) Vgl. hierzu z. B. den Band Industriearbeit und Gesundheitsverschleiß, Diskussion und Ergebnisse der Tagung: „Sicherheit am Arbeitsplatz und Unfallschutz", 2. Aufl., Frankfurt/M. 1975.

[15]) Eine derartige Entwicklung läßt sich etwa im Falle der Lärmerkrankungen feststellen.