

Umweltgerechtigkeit aus bürgerschaftlicher Perspektive

Handlungsempfehlung am Beispiel Berlin-Schöneberg

Von Tilia Lessel und Thilo Wellmann



Foto und Bearbeitung: Tilia Lessel (eigene Darstellung auf Grundlage der Illustration von SenUVK 2019a).

Dies ist das eingereichte Manuskript des oben genannten Artikels, erschienen in Ausgabe 01/2021 von Stadt+Grün.

<https://stadtundgruen.de/artikel/umweltgerechtigkeit-aus-buergerschaftlicher-perspektive-15076.html>

Einleitung

Städte sind für die Umsetzung von Umweltgerechtigkeit von zentraler Bedeutung. Rund drei Viertel der EuropäerInnen leben in urbanen Räumen, so dass Fragen von Gerechtigkeit und Zugang zu Umweltqualitäten besonders hier entschieden werden. Zudem schaffen Städte durch ihre Baumasse Wärme- und Trockeninseln und damit ein besonders extremes, umwelt- und gesundheitsbelastendes Lokalklima. Vor diesem Hintergrund ist absehbar, dass die Effekte des Klimawandels die Städte besonders betreffen. Dies verstärkt die Dringlichkeit von Verbesserungsmaßnahmen in besonders belasteten Gebieten entsprechend dem Grundsatz über ‚gesunde Lebens- und Arbeitsverhältnisse‘ des allgemeinen Städtebaurechts und den Zielen der UN zu sozial gerechteren Städten.

Das Konzept der Umweltgerechtigkeit verfolgt das Ziel einer gerechten Verteilung von Umweltqualitäten und -belastungen im Stadtraum (Bolte et al. 2012: 23). Es basiert auf der Feststellung, dass Bevölkerungsgruppen mit niedrigem sozioökonomischem Status häufig stärker durch Umweltbelastungen und daraus resultierenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen betroffen sind (Böhme et al. 2015: 43). Für das Forschungsbeispiel Berlin fordert die Koalitionsvereinbarung eine Reduktion der Belastungen, eine Fortentwicklung der Umweltgerechtigkeitskonzeption und Implementation auf Senats- und Bezirksebene (Senatskanzlei 2016: 159).

Im Kontext von Aufwertungsmaßnahmen für mehr Umweltgerechtigkeit wird auf die Möglichkeit einhergehender Verdrängungseffekte hingewiesen (Böhme et al. 2019: 18). Diese könnten den grundlegenden Ansatz der Umweltgerechtigkeit gefährden, die Lebensbedingungen für Menschen mit niedrigem sozioökonomischem Status zu verbessern. Die segregierenden Effekte einer ‚green gentrification‘ werden besonders für wachsende Städte festgestellt (Haase & Haase 2019: 19).

Angesichts des wissenschaftlichen Ursprungs der deutschen Umweltgerechtigkeitsdebatte und der geringen Verankerung des Themas in der Stadtgesellschaft bietet sich der Austausch mit den Betroffenen im Vorfeld von Umweltgerechtigkeitsmaßnahmen an (Böhme et al. 2019: 18). Entsprechend wird in dieser Arbeit der Frage nachgegangen, welche Hinweise lokale Expertise für die Methode des Berliner Umweltgerechtigkeitsberichtes und für seine Anwendung im Untersuchungsgebiet Schöneberg bietet.

Der Berliner Umweltgerechtigkeitsbericht

Als erste Stadtverwaltung in Deutschland hat ab 2010 der Berliner Senat die ‚Integrierte Berliner Umweltgerechtigkeitskonzeption‘ erstellt. Diese ist ein stadtweites Monitoring verschiedener Umweltbelastungen (SenUVK 2019a).

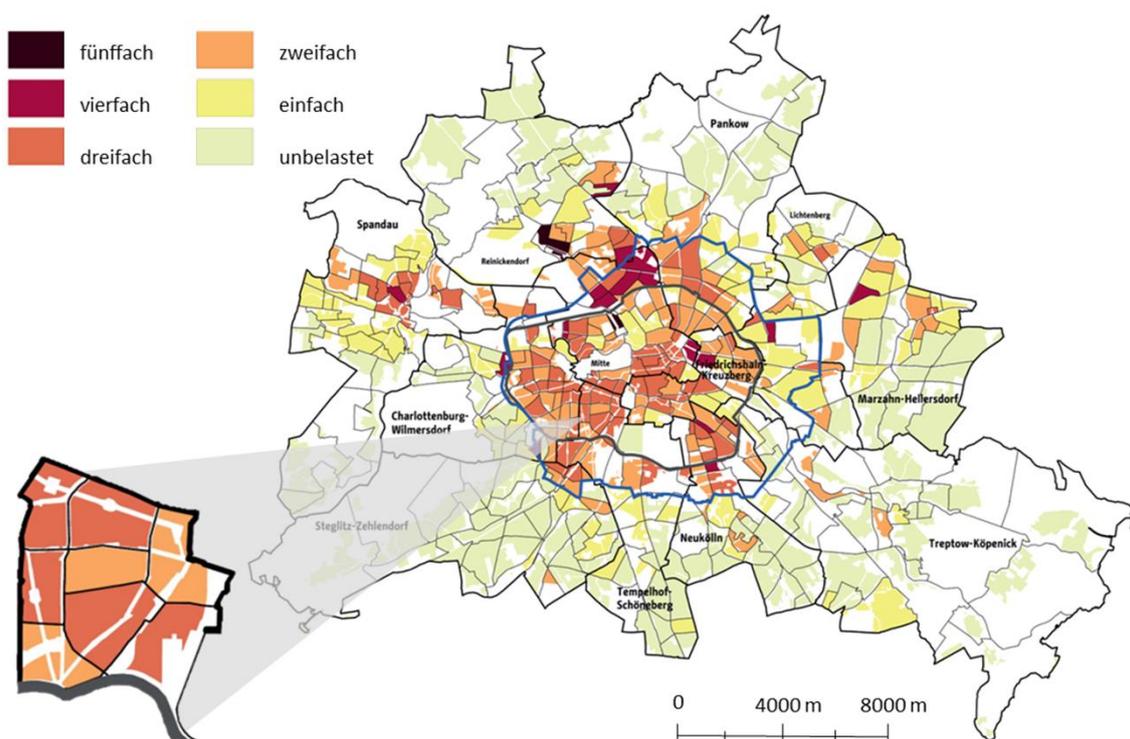


Abb. 1: Integrierte Mehrfachbelastungskarte mit Gebietsausschnitt des Untersuchungsgebietes verändert nach SenUVK 2019b: 15.

Als prioritäre Kernindikatoren wurden drei nachgewiesenermaßen gesundheitsbelastende Umweltfaktoren bestimmt, ‚Luftbelastung‘, ‚Lärmbelastung‘, ‚Bioklimatische Belastung‘, sowie die Umweltqualität der ‚Grün- und Freiflächenversorgung‘ und die ‚soziale Problemdichte‘ entsprechend des Soziale-Stadt-Monitorings. Durch Überlagerung der fünf Kernindikatoren entstehen die integrierten Mehrfachbelastungskarten des Umweltgerechtigkeitsberichtes. Sie zeigen, dass mehrfachbelastete Gebiete häufig jene mit erhöhter sozialer Problemdichte sowie hoher baulicher Dichte sind. (Abb.1; SenUVK 2019 b:6;11)

Methodik

Untersuchung in Berlin-Schöneberg mittels Interviews und Befragungen

Das Untersuchungsgebiet erstreckt sich über die beiden Bezirksregionen Schöneberg Nord und Süd. Mit ihrer Mehrfachbelastung sind sie typisch für zentrale Berliner Bezirke. Kennzeichnend für das Gebiet sind Wohnbaufläche hoher Dichte, fünf übergeordnete Hauptverkehrsstraßen und die angrenzende Autobahn. Die Grünversorgung ist stark unterdurchschnittlich.

Zentrales Element der Datengewinnung sind fünf qualitative Experteninterviews. Die InterviewpartnerInnen wurden hinsichtlich ihrer Exposition gegenüber den Umweltbelastungen im Stadtraum ausgewählt. Zur besseren Einordnung wurden die gewonnenen Informationen um eine quantitative Umfrage mit 100 Befragten aus dem Untersuchungsgebiet ergänzt. Experteninterviews und Umfrage orientieren sich an der Leitfrage, welche die relevanten Indikatoren gesunder Lebensbedingungen im Untersuchungsgebiet sind.

Ergebnisse

Lokale Perspektive auf die bestehenden Umweltgerechtigkeitsindikatoren

Für die bestehenden Kernindikatoren zeigt die Erhebung (Tab.1, Abb. 2) stark variierende Einschätzungen gegenüber dem Umweltgerechtigkeitsbericht. Die Aussagen der InterviewpartnerInnen weisen ähnliche Aspekte auf und werden durch die Umfrageergebnisse untermauert. Die drei Indikatoren ‚Luftbelastung‘, ‚Grün- und Freiflächenversorgung‘ sowie ‚Bioklima‘, die laut Umweltgerechtigkeitsbericht die stärkste Belastung aufweisen, erfahren sehr unterschiedliche Bewertungen: Während die Luftqualität ebenfalls schlecht eingeschätzt wurde, lobten die Befragten vielfach die Grünflächenversorgung, und bioklimatische Aspekte blieben nahezu unerwähnt.

Durch das Aufzeigen individueller Erfahrungswelten vor Ort werden mögliche Konsequenzen der verschiedenen Belastungen sichtbar, wie der Rückzug aus dem Stadtraum oder eine veränderte Verkehrsmittelwahl. Ebenso können individuelle Lösungswege und Vorschläge für die Stadtplanung aufgezeigt werden.

Dies kann am Beispiel der Grünversorgung verdeutlicht werden: Der Grünversorgung wird eine herausragende Wichtigkeit beigemessen. In Grünräumen sind viele der sonst wahrgenommenen Belastungen stark reduziert. Das Ausweichen auf Grünräume ist eine Lösungsstrategie, um den Belastungen des Stadtraums zu entgehen. Umso mehr wird hier eine verbesserte Qualität der Grünräume gefordert, durch Pflege, ein ausgeprägtes Grünvolumen und die Verfügbarkeit von Rückzugsräumen:

”Es müsste ökologischer sein, viel naturnaher. Dann könnte es, glaube ich, wirklich eine Entspannung bringen.”

Tab. 1: Die Bewertungen der bestehenden Kernindikatoren durch den Umweltgerechtigkeitsbericht und durch Vor-Ort-Expertise (eigene Darstellung auf Grundlage der Illustration von SenUVK 2019a).

Symbolbild **Einschätzung in Umweltgerechtigkeitsbericht und eigenen Erhebungen**

	Die mittlere Lärmbelastung des Umweltgerechtigkeitsberichtes wird durch Interviews und Umfrage bestätigt. Es zeigt sich allerdings eine Differenzierung von wenig belasteten und stark belasteten Räumen, die nur in ihrer Gesamtheit eine mittlere Belastung ergeben.
	Für den Indikator Luftbelastung stellt der Bericht eine starke Belastung fest. Der Indikator wird in Interviews und Umfrage nicht häufig aber schlecht bewertet, und es werden kaum eigene Lösungen entwickelt. Besonders in Verbindung mit dem Autoverkehr erwähnen die InterviewpartnerInnen die Luftqualität als gesundheitsrelevant im Alltag.
	Die Grünversorgung wird im Umweltgerechtigkeitsbericht als stark mangelhaft angegeben, wohingegen die vorliegende Erhebung überwiegend positive Einschätzungen ergab. Bemängelt wird vielmehr die Qualität der Grünflächen.
	Die Bioklimatische Belastung im Untersuchungsgebiet wird trotz starker Belastung laut Umweltgerechtigkeitsbericht in Interviews und Umfrage kaum erwähnt. Die Aussagen der Befragten weisen mehr auf Belastungsursachen (z.B. Verkehr, Dichte) hin, als auf physiologische Auswirkungen (z.B. Hitze)
	Der Indikator Soziale Problemdichte , im Bericht mit mittlerer Belastung vermerkt, wird in der Erhebung vor Ort durch eine heterogene Wahrnehmung teilweise bestätigt, gleichzeitig aber nur wenig erwähnt. Dies kann im Charakter des Indikators als Überprüfungsvariable begründet sein. Er wird im Umweltgerechtigkeitsbericht zwar zu den Belastungsindikatoren gezählt, stellt aber keine gleichrangige Umweltbelastung dar.

Während die großen Grünflächen für den gezielten Aufenthalt nützlich sind, unterstützen auch kleinteilige grüne Rastorte die Fortbewegung in der dichten Stadt:

”Dass da vielleicht ein Baum ist, wo man dann im Schatten sitzen kann im Sommer und solche Geschichten, das ist ganz wichtig.“

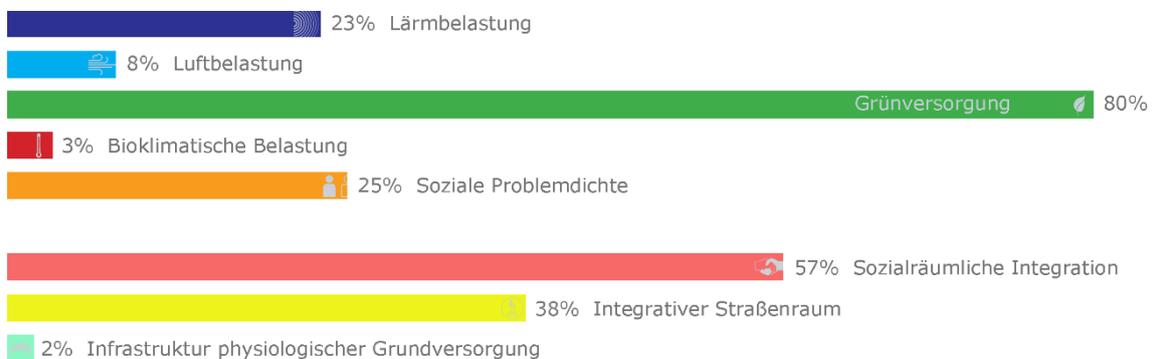


Abb. 2: Nennungshäufigkeit der bestehenden und neu identifizierten Indikatoren durch die UmfrageteilnehmerInnen (eigene Darstellung auf Grundlage der Illustration von SenUVK 2019a).

Hier können dezentrale grüne ‚Inseln‘ einen Ausgleich und Erholungsraum bieten, besonders für vulnerable Gruppen. Schatten, eine Sitzmöglichkeit und etwas Ruhe reduzieren die Belastungen der dichten Stadt. Eine Strategie dezentraler Rastorte mit grundlegender Konnektivität bietet sich für dichte Stadträume wie das Untersuchungsgebiet an, wo eine Ausweisung neuer großer Grünflächen nicht möglich ist (Abb. 3).



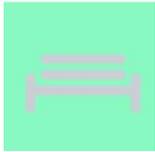
Abb. 3: Schematische Darstellung alternativer Grünentwicklung. Links mit Stadtstruktur inkompatibler Grünflächenbedarf (rot), rechts Anpassung durch qualitative Aufwertung (dunkelgrün) und kleinteilige Strukturen auf zu identifizierenden Freiflächen.

Identifikation neuer Indikatoren

Auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse wird empfohlen, die neuen Indikatoren ‚Sozialräumliche Integration‘, ‚Integrativer Straßenraum‘ und ‚Infrastruktur physiologischer Grundversorgung‘ aufzunehmen (Tab. 2). Diesen Indikatoren lassen sich zentrale Anforderungen der Befragten an den Stadtraum zuordnen, die durch die bestehenden Indikatoren nicht abgedeckt werden. Die Befragten berücksichtigen das Handeln des Menschen als aktives und soziales Wesen, woraus sich umfangreichere Anforderungen an den Stadtraum ergeben.

Zentrale Bedeutung kommt in Interviews und Umfrage den Aspekten der sozialräumlichen Integration zu. Vertrautheit mit dem Stadtraum und die Möglichkeit zur sozialen Teilhabe haben für die Befragten ein herausragendes Gewicht in Bezug auf ein gesundes Leben. Vor dem Hintergrund möglicher Aufwertungen durch Umweltgerechtigkeitsmaßnahmen ist eine Sicherung der bestehenden Nachbarschaften essenziell. Werden Aspekte der sozialräumlichen Integration als Indikator für Umweltgerechtigkeit miteinbezogen, verleiht dies dem Konzept eine noch tiefgreifendere soziale Bedeutung. Das bisherige Konzept lässt die Umweltgerechtigkeit in einem umkämpften Wohnungsmarkt zur Gefahr für sich selbst werden, indem ihre Aufwertungsstrategien günstigen Wohnraum unter Druck setzen können.

Tab. 2: Neu entwickelte Indikatoren und deren Messung

Indikator	Aspekte	Messbarkeit
Sozialräumliche Integration 	soziale Einbindung, Vertrautheit mit dem Lebensumfeld, Zugang zu Wohnraum	Mietpreisentwicklung, Fluktuation, Verfügbarkeit gemeinschaftlicher Räume und Angebote
	soziale Dichte, Teilhabe in öffentlichen Räumen, besonders für vulnerable Gruppen	Bevölkerungsdichte, Freiflächen und soziale Infrastruktur pro EW
Integrativer Straßenraum 	Sicherheit durch gleichberechtigte Fortbewegung für nichtmotorisierten Verkehr	Flächenverteilung des Verkehrs, Verkehrsaufkommen, Barrieren für Nichtmotorisierte, Unfallstatistik
	Begünstigung nichtmotorisierten Verkehrs im Sinne des Leitbilds ‚Stadt der kurzen Wege‘	Nutzungsmischung
Infrastruktur physiologischer Grundversorgung 	Infrastrukturelemente, die physiologische Funktionen unterstützen	Verfügbarkeit von Bänken, Trinkbrunnen, Toiletten, nichtkommerziellen Rastorten

Aspekte eines integrativen Straßenraums wurden als stark gesundheitsrelevant bewertet. Gefordert wird ein Raum, der Sicherheit und Eigenständigkeit bei der Fortbewegung auch für vulnerable Gruppen ermöglicht. Diese neuen Indikatoren decken sich mit der ‚Charta der Neurourbanistik‘ der Charité-Universitätsmedizin. Aspekte wie Teilhabe und Beziehungen, das Maß an Dichte, sowie eine integrative Mobilität mit kurzen Wegen werden als relevante Gesundheitsfaktoren identifiziert (Charité, 18.10.2019).

Auch die ‚Infrastruktur physiologischer Grundversorgung‘ wurde in den Interviews als relevanter Indikator identifiziert, sie unterstützt die Teilhabe im Stadtraum besonders für vulnerable Gruppen. In der Umfrage wird sie nur von 2 Prozent genannt, jedoch nutzen alle Befragten zu diesem Zeitpunkt entsprechende Elemente wie Sitzgelegenheiten, Schattenplätze und Brunnen. Der Zugang zu Trinkwasser ist bereits relevanter Bestandteil für Umweltgerechtigkeit laut BUND Berlin (BUND, o. J.).

Integrierte Betrachtung der Indikatoren

Die teilweise starke Interdependenz der verschiedenen Indikatoren (siehe auch Meier et al., 2015: 287) legt eine integrierte Untersuchung nahe und zeigt mögliche Synergieeffekte und Lösungsalternativen auf (Abb. 4). Als Beispiele können Lärm- und Luftbelastung gelten, die überwiegend dem Autoverkehr zugeschrieben werden und vor denen in die Grünräume ausgewichen wird. Die Stärkung eines integrativen Straßenraums würde ebenso die beiden anderen Indikatoren entlasten und den Druck auf die Grünflächen mindern:

”Eigentlich sollten die Leute sich mehr bewegen und dann ist die Frage wo und wie, in welcher Luft?“

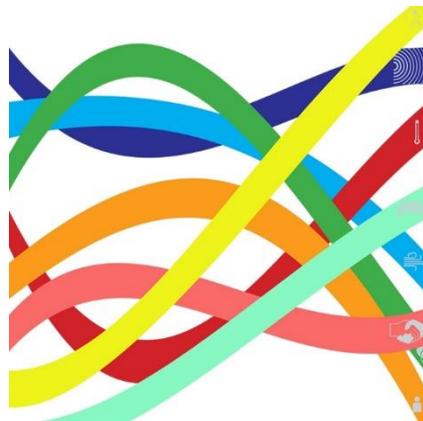


Abb. 4: Symbolbild Indikatorenverflechtung (eigene Darstellung auf Grundlage der Illustration von SenUVK 2019a).

Auch innerhalb einzelner Belastungsindikatoren sind selbstverstärkende Effekte feststellbar, die umgekehrt die Wirksamkeit von Umweltgerechtigkeitsmaßnahmen verstärken könnten. Dies gilt etwa für den Indikator ‚Integrativer Straßenraum‘. Die bisherige Begünstigung des motorisierten Individualverkehrs macht laut der Erhebung andere Verkehrsformen unattraktiv und führt zu einem Anwachsen der motorisierten Fortbewegung:

”Ich fahre nicht mehr mit dem Rad, weil mir das hier zu laut und zu hektisch ist, ich halte das nicht mehr aus.“

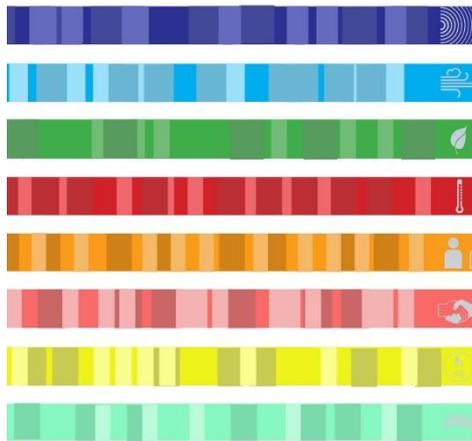


Abb. 5: Symbolbild kleinteilige und qualitative Indikatorenbetrachtung (eigene Darstellung auf Grundlage der Illustration von SenUVK 2019a).

Teilweise wäre eine kleinräumigere Betrachtungsweise der Belastungsindikatoren hilfreich, etwa zur Erfassung der Lärmbelastung, die innerhalb eines Planungsraumes stark variieren kann. Dadurch zeigt sich das Potential von Innenhöfen und anderen beruhigten Bereichen (vgl. auch Meier et al. 2015: 115). Zu einer detaillierteren Betrachtung ist auch im Hinblick auf qualitative Aspekte bei der bisher nur quantitativ betrachteten Grün- und Freiflächenflächenversorgung zu raten. (Abb. 5)

Empfehlungen für das Untersuchungsgebiet

Durch seine zentrale Lage mit hoher Dichte und hohem Zuzugsdruck kann das Untersuchungsgebiet beispielhaft für viele innerstädtische Bezirke in Deutschland stehen. In Berlin Schöneberg deuten mehrere Indikatoren auf starke Verbesserungsmöglichkeiten durch Verkehrsregulierung hin. Lärm- und Luftbelastung können reduziert und neue Räume erschlossen werden zugunsten von Bioklima, Grün- und Freiflächen sowie der neuen Indikatoren ‚Sozialräumliche Integration‘, ‚Integrativer Straßenraum‘ und ‚Infrastruktur physiologischer Grundversorgung‘.

In Bezug auf eine aktive Teilhabe im Stadtraum sind integrative Straßenräume zu empfehlen, die einer Ausweitung der Fortbewegungsfläche für Fuß- und Radverkehr bedürfen. Daneben werden dezentrale Rastorte zur Erholung empfohlen, einhergehend mit der qualitativen Verbesserung von Grünflächen, sowie der Weiterentwicklung bestehender Infrastruktur physiologischer Grundversorgung.

Für die sozialräumliche Integration ist die Sicherung von Wohnraum und sozialer Infrastruktur grundlegend:

”Wer hier aufgewachsen ist, der zieht doch nicht freiwillig nach Marzahn! [Der Übergang in eine Pflegebedürftigkeit] bedeutet, man ist völlig raus!“

Im Kontext von Umweltgerechtigkeitsmaßnahmen sind Aufwertungseffekte und mögliche Konsequenzen für die gegenwärtige Anwohnerschaft zu berücksichtigen, da das Gebiet ohnehin von Gentrifizierungstendenzen betroffen ist. Die Sorge vor kommenden Entwicklungen im Untersuchungsgebiet legt die weitere Beteiligung der Bürgerschaft im Zuge von Planungen für mehr Umweltgerechtigkeit nahe.

Fazit

Das Konzept der Umweltgerechtigkeit bietet Kommunen eine Methode, gesunde und sozial gerechte Lebensräume auch unter belastenden Rahmenbedingungen zu entwickeln. Die Berücksichtigung der vor Ort wahrgenommenen Bedarfe und lokaler Lösungsstrategien entlastet die bestehende Bevölkerung und stärkt die Lebensräume in der wachsenden Stadt.

Neben der Entwicklung der neuen Indikatoren ‚Sozialräumliche Integration‘, ‚Integrativer Straßenraum‘ und ‚Infrastruktur physiologischer Grundversorgung‘ wird auch die Betrachtungsweise der bestehenden Indikatoren untersucht. Hier kommt der Grün- und Freiflächenversorgung besondere Bedeutung zu, da sie einen Ausgleich zu wahrgenommenen Belastungen bietet, eine wichtige Funktion auch im Hinblick auf den Klimawandel. Eine qualitative Aufwertung der Grünversorgung kann in dichten Stadträumen eine Alternative zur Ausweitung darstellen. Werden dezentrale Grünelemente in den übrigen Stadtraum integriert, wird die Teilhabe am Stadtleben besonders für vulnerable Gruppen erleichtert.

Experteninterviews

Experteninterviews Mai-Juni 2019 mit AnsprechpartnerInnen von Seniorenvertretung, inklusivem Lauftreff, Quartiersmanagement, Schülerladen, Frauenzentrum.

Quellen

Böhme, C. et al. (2015): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum. Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen. Dessau-Roßlau (Umwelt und Gesundheit, 01/2015).

Böhme, C., Franke, T., & Preuß, T. (2019): Umsetzung einer integrierten Strategie zu Umweltgerechtigkeit – Pilotprojekt in deutschen Kommunen. Dessau-Roßlau

Bolte, G. et al. (Hrsg.) (2012): Umweltgerechtigkeit: Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit. Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven, S. 15-37. Bern.

Bund für Umwelt und Naturschutz Berlin (BUND) (o. J.): Umweltgerechtigkeit. <https://www.bund-berlin.de/themen/klima-ressourcen/umwelt-gerechtigkeit/> (12.12.2019).

Charité Berlin (2019): Charta der Neurourbanistik zur seelischen Gesundheit in der Stadt. Pressemitteilung vom 18.10.2019. https://www.charite.de/forschung/forschung_aktuell/pressemitteilung/artikel/detail/charta_der_neurourbanistik_zur_seelischen_gesundheit_in_der_stadt/ (28.11.2019).

Haase, D.; Haase, A. (2019): Grüne Stadt für alle? Potenziale einer sozialverträglichen Entwicklung. In: Stadt+Grün 10/2019, 17-22.

Meier, Josiane et al. (2015): Vom Datensatz zum Handlungsfeld: Umweltgerechtigkeit angewandt. Projektbericht. Technische Universität Berlin. Fachgebiet Stadt- und Regionalökonomie.

Senatskanzlei Berlin (2016): Koalitionsvereinbarung Berlin für die Legislaturperiode 2016-2021.

Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Hrsg.) (2019a): Basisbericht Umweltgerechtigkeit. Grundlagen für die sozialräumliche Umweltpolitik.

Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2019b): Die umweltgerechte Stadt. Auf dem Weg zu einer sozialräumlichen Umweltpolitik.