

Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum

Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen

Christa Böhme
Thomas Preuß
Arno Bunzel
Bettina Reimann
Antje Seidel-Schulze
Detlef Landua



Deutsches Institut für Urbanistik

Difu-
Papers

November 2014

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung.....	3
1. Forschungsvorhaben „Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum“	3
Projekthintergrund.....	3
Ziele und Untersuchungsfragen.....	3
Projektbausteine	4
2. Begriffsbestimmung Umweltgerechtigkeit.....	5
3. Umweltgerechtigkeit: Zugang und Motivation von Kommunalpolitik und -verwaltung	5
4. Daten, Indikatoren, Monitoring	6
5. Handlungsfelder, Maßnahmen und Projekte für Umweltgerechtigkeit.....	9
6. Instrumente für Umweltgerechtigkeit.....	9
7. Kooperationen für Umweltgerechtigkeit	11
8. Umweltgerechtigkeit und Partizipation.....	12
9. Handlungsempfehlungen für die Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit in Kommunen.....	13
Integriertes Verwaltungshandeln	13
Politische Verankerung	14
Monitoring	14
Entwicklung von Zielen, Maßnahmen und Projekten.....	14
Einsatz von planerischen und umweltrechtlichen Instrumenten	14
Finanzieller Ressourceneinsatz.....	15
Beteiligung und Mitwirkung von Betroffenen	15
Literatur	15

Vorbemerkung

Der in dieser Veröffentlichung enthaltene Text ist dem Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben „Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum – Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen“ entnommen. Dieses Forschungsvorhaben wurde vom Umweltbundesamt (UBA) im Rahmen des Umweltforschungsplans des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) gefördert (FKZ 3711 61 223) und vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) im Zeitraum 2012 bis 2014 durchgeführt. Der vollständige Bericht erscheint in der UBA-Reihe Umwelt & Gesundheit.¹

1. Forschungsvorhaben „Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum“

Projekthintergrund

Obwohl der Zusammenhang zwischen sozialer Lage, Umweltqualität und Gesundheit bereits seit langem bekannt ist, wird der soziale Status als ein wesentlicher Indikator für umweltbezogene gesundheitliche Beeinträchtigungen in Deutschland erst seit wenigen Jahren (wieder) thematisiert. Die Datenlage zum Zusammenhang zwischen sozialer Lage, Umweltqualität und Gesundheit ist daher noch sehr lückenhaft – auf Bundes- und Landesebene wie in den Kommunen. Monitoring- und Berichterstattungssysteme, die Sozial-, Umwelt- und Gesundheitsdaten – auch kleinräumig – miteinander verknüpfen, fehlen weitgehend. Gleichwohl zeigen Einzeluntersuchungen: Der Zusammenhang von niedrigem Sozialstatus und höheren Umweltbeeinträchtigungen (Lärm, Luftschadstoffe, mangelnde Ausstattung mit Grün- und Freiflächen, bioklimatische Belastungen) schlägt sich räumlich in sozial benachteiligten Gebieten nieder.

Vor diesem Hintergrund gewinnt das Thema Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum – verstanden als Vermeidung und Abbau der räumlichen Konzentration gesundheitsrelevanter Umweltbelastungen sowie als Gewährleistung eines sozialräumlich gerechten Zugangs zu Umweltressourcen – auch in Deutschland zunehmend an Aufmerksamkeit. Allerdings trifft es bislang vor allem auf das wissenschaftliche Interesse unterschiedlicher Fachdisziplinen (Public Health, Sozial- und Umweltwissenschaften, Stadt- und Raumplanung). In der (kommunalen) Praxis ist es noch kaum „angekommen“. Strategien und Maßnahmen zur Umsetzung von Umweltgerechtigkeit in der kommunalen (Planungs-)Praxis fehlen daher noch weitgehend.

Ziele und Untersuchungsfragen

Ziel des vom Umweltbundesamt (UBA) im Rahmen des Umweltforschungsplans des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) geförderten (FKZ 3711 61 223) und vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) im Zeitraum 2012 bis 2014 durchgeführten Forschungsvorhabens „Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum – Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen“ war es, Grundlagen und Empfehlungen zu erarbeiten, um das neue Querschnittsthema Umweltgerechtigkeit im kommunalen Handeln zu implementieren. Es sollten insbesondere Antworten auf die folgenden praxis- und anwendungsorientierten Forschungsfragen erarbeitet werden:

- Wie lässt sich die integrierte Betrachtung von Umwelt, Gesundheit, Sozialem und Stadtentwicklung als Planungs- und Entscheidungsgrundlage in der kommunalen Praxis verankern? Wie lässt sich die integrierte Betrachtung standardisieren und verstetigen (Monitoringverfahren – Umweltbezogenes sozialräumliches Stadtbeobachtungssystem)?
- Mit welchen planungs- und umweltrechtlichen Instrumenten sowie informellen Planungsinstrumenten, aber auch Finanzierungsinstrumenten lassen sich mehrfach belastete Gebiete entlasten und lässt sich das Entstehen solcher Gebiete verhindern? Wo ist es nötig, das Instrumentarium zu erweitern?
- Welche Handlungsansätze, Strategien und Maßnahmen sind auf kommunaler Ebene bereits zu finden, die auf die Entlastung mehrfach belasteter Gebiete abzielen oder deren Entstehung zu verhindern suchen?
- Welche Ergebnisse werden bei der modellhaften Erprobung und Validierung von Instrumenten, Verfahren und Maßnahmen zur Schaffung von mehr

¹ Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum – Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin (Bearb.), Christa Böhme (Verf.), Thomas Preuß (Verf.), Arno Bunzel (Verf.), Bettina Reimann (Verf.), Antje Seidel-Schulze (Verf.), Detlef Landua (Verf.), Dessau-Roßlau (UBA-Reihe Umwelt & Gesundheit).

Umweltgerechtigkeit in ausgewählten Kommunen erzielt?

- Welche Handlungsempfehlungen lassen sich aus den bereits vorhandenen kommunalen Ansätzen und der modellhaften Anwendung in einzelnen Städten für das kommunale Handeln zur Vermeidung und zum Abbau der räumlichen Konzentration gesundheitsrelevanter Umweltbelastungen sowie zur Gewährleistung eines sozialräumlich gerechten Zugangs zu Umweltressourcen in anderen Städten und Stadtgebieten ableiten?

Projektbausteine

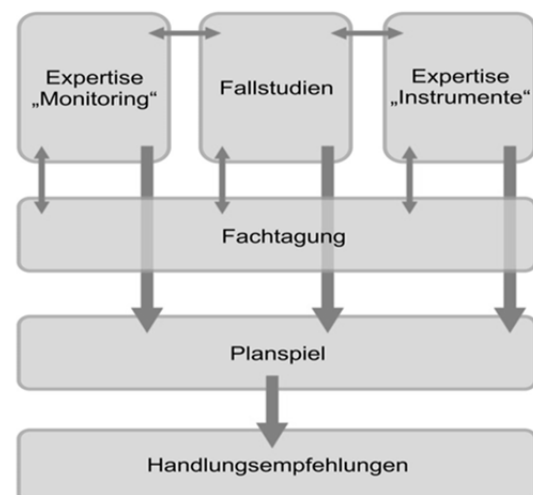
Es wurden verschiedene Projektbausteine bearbeitet, die inhaltlich vernetzt sind und zusammen ein kohärentes Untersuchungsdesign gewährleisten (vgl. Abbildung 1):

- *Expertise „Kleinräumiger Monitoringsansatz ‚Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum‘“*: Zentrale Basis für Vermeidung und Abbau von sozialräumlicher Konzentration gesundheitsrelevanter Umweltbelastungen ist zunächst eine Bestandsaufnahme der Situation in der Stadt. Notwendig hierfür ist ein Monitoring, das relevante Merkmale von Sozialstruktur, Umweltqualität und gesundheitlicher Lage mit Hilfe valider Indikatoren kleinräumig abbildet. Es muss Kommunen in die Lage versetzen, sozialräumliche Ungleichheiten zu beobachten und Gebiete mit Mehrfachbelastungen zu identifizieren. Vor diesem Hintergrund war es Ziel der Expertise, den Kommunen ein handhabbares und aussagekräftiges Indikatorenset für ein solches Monitoring vorzuschlagen (Preuß u.a. 2012).
- *Expertise „Instrumente zur Erhaltung und Schaffung von Umweltgerechtigkeit“*: Ziel dieser Expertise war es zu prüfen, welche planungs- und umweltrechtlichen Instrumente, informellen Planungsinstrumente, organisatorischen und kooperativen, informatorischen und partizipativen Instrumente sowie Finanzierungsinstrumente sich dafür eignen, auf kommunaler Ebene der ungleichen sozialräumlichen Verteilung von gesundheitsrelevanten Umweltbelastungen und Risiken sowie von Umweltressourcen entgegenzuwirken. Die Instrumente wurden hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Verbesserung gesundheitsrelevanter Umweltbedingungen sowie die Möglichkeit zur sozialräumlichen Differenzierung bewertet (Böhme/Bunzel 2014).
- *Kommunale Fallstudien*: Auch wenn das Thema Umweltgerechtigkeit bislang in der kommunalen Praxis noch kaum etabliert ist, verfolgen bereits einige Kommunen Aktivitäten, die zwar nicht unter

dem Label „Umweltgerechtigkeit“ firmieren, aber gleichwohl einen Beitrag zur Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit leisten. Vor diesem Hintergrund war es Ziel der Fallstudien, exemplarisch in fünf ausgewählten Städten (Bezirk Tempelhof-Schöneberg von Berlin, Bottrop, Bremerhaven, Leipzig, Mannheim) die kommunale Praxis mit Blick auf Umweltgerechtigkeit zu untersuchen.

- *Fachtagung „Potenziale für mehr Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum“*: Ziel der Fachtagung vom 19. und 20. November 2012 in Berlin war es, darüber zu diskutieren, wie in städtischen Quartieren, die sowohl durch gesundheitsrelevante Umweltprobleme als auch durch soziale Benachteiligungen gekennzeichnet sind, die Umwelt- und Lebensverhältnisse der Bewohnerinnen und Bewohner verbessert sowie Umwelt-, Gesundheits- und soziale Belange stärker integriert werden können. Zudem wurden Zwischenergebnisse des Forschungsvorhabens vorgestellt und diskutiert (Difu 2012).
- *Planspiel*: Ziel des mit dem Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin und den Städten Bottrop, Düsseldorf, Mülheim und Nürnberg durchgeführten Planspiels war es, administrative, organisatorische und rechtliche Instrumente, Verfahren und Maßnahmen zur Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit in der Kommunalverwaltung zu erproben und zu validieren sowie übertragbare und praxisanwendbare Handlungsansätze zu identifizieren.
- *Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen sowie Ableitung von Handlungsempfehlungen* für Bund und Länder sowie insbesondere für Kommunen.

Abbildung 1: Projektbausteine im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung.

2. Begriffsbestimmung Umweltgerechtigkeit

Eine allgemein verbindliche Definition des Begriffs Umweltgerechtigkeit steht in Deutschland noch aus. Im Kontext des Forschungsvorhabens „Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum“ wird die im Begriff Umweltgerechtigkeit implizit angelegte Zusammenführung der Themen soziale Lage, Umwelt und Gesundheit (Bolte u.a. 2012, S. 22 f.) aufgegriffen. Vor diesem Hintergrund wird Umweltgerechtigkeit als ein normatives Leitbild (ebenda, S. 23) verstanden, das auf die Vermeidung und den Abbau der sozialräumlichen Konzentration gesundheitsrelevanter Umweltbelastungen sowie die Gewährleistung eines sozialräumlich gerechten Zugangs zu Umweltressourcen orientiert. Umweltgerechtigkeit verfolgt auf diese Weise das Ziel, umweltbezogene gesundheitliche Beeinträchtigungen zu vermeiden und zu beseitigen sowie bestmögliche umweltbezogene Gesundheitschancen herzustellen.

Umweltgerechtigkeit beschreibt damit einen gewünschten Zustand, der in der Regel Handlungsbedarf impliziert, und nimmt Bezug auf das „Schutzgut“ Mensch (Hornberg/Bunge/Pauli 2011, S. 27) sowie die Verwirklichung des im Grundgesetz verankerten Grundsatzes der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Artikel 72 Abs. 2). Der Begriff verbindet dadurch klassische Ziele des gesundheitsbezogenen Umweltschutzes im Sinne der Vermeidung oder Beseitigung von Umweltbelastungen mit dem aus dem Gleichheitsgrundsatz und dem Sozialstaatsprinzip abgeleiteten Ziel eines sozialgerechten Zugangs zu einer möglichst gesunden Lebensumwelt. Umweltgerechtigkeit kann daher im Sinne einer integrierten Strategie für die Politikbereiche Umwelt, Gesundheit, Stadtentwicklung und Soziales nutzbar gemacht werden.

Dabei können insbesondere drei Aspekte von Umweltgerechtigkeit differenziert werden:

- *Verteilungsgerechtigkeit*: gerechte bzw. angemessene Verteilung von (nicht vermeidbaren) Umweltbelastungen, aber auch von Umweltressourcen,
- *Zugangsgerechtigkeit*: gleichberechtigter Zugang zu Umweltressourcen,
- *Verfahrensgerechtigkeit*: gleiche Möglichkeiten der Beteiligung an Informations-, Planungs-, Anhörungs- und Entscheidungsprozessen für alle unmittelbar von umweltbezogenen Interventionen Betroffenen (Maschewsky 2001).

Umweltgerechtigkeit fokussiert in der Regel auf den städtischen Raum oder auf Stadtregionen und kann sich neben der physischen Umwelt (natürliche Um-

welt und gebaute Umwelt) auch auf die soziale Umwelt (Individuen, Gruppen, soziale Beziehungsgeflechte) beziehen. Im Forschungsvorhaben „Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum“ steht die physische Umwelt im Vordergrund.

3. Umweltgerechtigkeit: Zugang und Motivation von Kommunalpolitik und -verwaltung

Der Begriff Umweltgerechtigkeit ist in Kommunalverwaltung und -politik in Deutschland bislang nicht eingeführt. Er ist erklärungsbedürftig und wird häufig mit Begriffen wie „umweltgerecht“ oder „ökologische Gerechtigkeit“ gleichgesetzt, obwohl sie inhaltlich davon abweichen. Zudem wird „Gerechtigkeit“ bereits in vielen anderen Sachzusammenhängen wie z.B. Bildung, Behinderung, Generationen, Alter, Soziales verwendet. In der kommunalen Praxis stößt der „inflationäre“ Gebrauch des Gerechtigkeitsbegriffs an die Grenzen dessen, was machbar und umsetzbar erscheint. Daher wird der Begriff Umweltgerechtigkeit in der kommunalen Praxis kritisch reflektiert.

Unabhängig von der Debatte um den geeigneten Terminus erscheint es notwendig, die Relevanz von Umweltgerechtigkeit für das kommunale Handeln zu kommunizieren und die daran beteiligten bzw. davon betroffenen Akteure genauer zu identifizieren, um so den Begriff Umweltgerechtigkeit mit Leben zu füllen. Dabei sind aus kommunaler Perspektive folgende Aspekte für die Argumentation und Kommunikation wichtig:

- In den Kommunen bestehen vielfältige Anknüpfungspunkte für das Thema Umweltgerechtigkeit, vor allem in den Bereichen Stadtentwicklung/Stadtplanung und Umwelt. Integrierte Stadt(teil)entwicklungskonzepte, die Städtebauförderprogramme Soziale Stadt und Stadtumbau, Konzepte und Initiativen für Nachhaltigkeit, die Lokale Agenda 21 sowie Planungen und Konzepte aus dem Umweltbereich greifen seit geraumer Zeit wesentliche Teilaspekte von Umweltgerechtigkeit auf.
- Die Verknüpfung von Daten zum Zustand der Umwelt, zur sozialen Lage und Gesundheit kann dazu beitragen, räumliche Schwerpunkte und Betroffenheit abzubilden sowie die in vielen Kommunen vorhandenen Zusammenhänge zwischen den Teilbereichen mit den daraus resultierenden Mehrfachbelastungen plastisch darzustellen und in den politischen Raum zu kommunizieren. Die hierfür erforderlichen Informationen, Daten und Indikatoren liegen in den Kommunen vielfach be-

reits vor, müssen aber in geeigneter Weise aufbereitet und miteinander verschnitten werden.

- Zentrale Motive von Kommunalpolitik und -verwaltung wie „Verbesserung der Lebensqualität“, „Schaffung einer lebenswerten und nachhaltigen Stadt“, „gesundheitliche Chancengleichheit“ sind breit akzeptiert und sind in großen Teilen zielkongruent mit Umweltgerechtigkeit. Dies erleichtert es, kommunalpolitische Akteure für die mit dem Begriff Umweltgerechtigkeit verbundenen Zielsetzungen zu sensibilisieren.
- Aktivitäten im Sinne von Umweltgerechtigkeit zu bündeln, kann für Kommunalpolitik und -verwaltung einen Mehrwert generieren, z.B. in Form einer stärker ressortübergreifenden Zusammenarbeit, von integrierten Lösungs- und Handlungsansätzen, eines effizienteren Einsatzes von Haushalts- und Fördermitteln und nicht zuletzt eines Imagegewinns.

Die genannten Aspekte sind Voraussetzung dafür, Umweltgerechtigkeit zum Thema der kommunalpolitischen Agenda zu machen. Sie können dazu beitragen, Maßnahmen, die darauf abzielen, der ungleichen sozialräumlichen Verteilung von gesundheitsrelevanten Umweltbelastungen und Risiken sowie von Umweltressourcen entgegenzuwirken, mehrheitsfähig werden zu lassen, etwa bei Entscheidungen über räumliche und inhaltliche Präferenzen.

Das Thema Umweltgerechtigkeit kann durch einen von der Politik eingebrachten Vorschlag auf die kommunalpolitische Agenda gesetzt werden. Alternativ kann die Verwaltung auch durch einen eigenen Vorschlag die Kommunalpolitik überzeugen, finanzielle und personelle Ressourcen für das Ziel Umweltgerechtigkeit bereitzustellen und sich mit einem Grundsatzbeschluss zu bekennen (Commitment der kommunalpolitischen Akteure). Schließlich bedarf es breiter Öffentlichkeitsarbeit und geeigneter Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung, um die handelnden und betroffenen Akteure dauerhaft in Programme, Konzepte, Planungen und Maßnahmen für Umweltgerechtigkeit einzubeziehen.

Über die Notwendigkeit der Schärfung und Definition des Begriffs sowie die Sensibilisierung und Motivierung von Kommunalpolitik und -verwaltung und anderer Akteure hinaus wird deutlich: Es bedarf in den Kommunen zusätzlicher Anreize, um das Thema Umweltgerechtigkeit zu verankern. Hierfür erscheinen Fördermittel, Wettbewerbe und Modellprojekte notwendig, die vor allem auf Bundes- und Landesebene initiiert werden sollten. Dass Umweltgerechtigkeit in den Kommunen alleine aufgrund der mittelbaren Ver-

ankerung im Baugesetzbuch (BauGB)² auf die Agenda gesetzt wird, ist dagegen nicht zu erwarten, zumal der Begriff, wie oben dargestellt, nicht eingeführt ist.

Sowohl die Ergebnisse der Fallstudien als auch des Planspiels machen deutlich, dass Umweltgerechtigkeit nicht als separate Aufgabe im Verwaltungshandeln implementiert werden sollte. Vielmehr sollte es darum gehen, das Thema an bestehende Konzepte und Planungen, Leitbild- oder Zielfindungsprozesse vor allem im Bereich der integrierten Stadt(teil)entwicklung anzudocken. Ein derartiges Vorgehen bietet sich aufgrund des integrierenden Charakters insbesondere von informellen Instrumenten der Stadtentwicklung an.

4. Daten, Indikatoren, Monitoring

Zur Identifizierung von städtischen Teilräumen, in denen sich Umweltbelastungen in Verbindung mit sozialen und gesundheitlichen Benachteiligungen konzentrieren, bedarf es eines kleinräumig ausgerichteten gesamtstädtischen Monitoring von Umweltsituation sowie sozialer und gesundheitlicher Lage in den Kommunen. Hierbei geht es darum, möglichst bereits in den Kommunen vorliegende Daten und Indikatoren zu diesen drei Bereichen zusammenzustellen, räumlich zu verschneiden und auszuwerten. Ein solches Monitoring kann erstens in Kommunen die Basis für politische Entscheidungen und administratives Handeln mit dem Ziel bilden, Mehrfachbelastungen zu vermeiden oder abzubauen. Zweitens kann ein solches Monitoring wichtige Hinweise für den Instrumenten- und Fördermitteleinsatz geben und der Beurteilung der Wirksamkeit von Maßnahmen dienen. Drittens können die Ergebnisse des Monitoring für die Öffentlichkeitsarbeit sowie die Aktivierung von Zivilgesellschaft und Betroffenen genutzt werden.

Vor diesem Hintergrund wurde im Forschungsvorhaben unter anderem auf Basis der Ergebnisse des Modellvorhabens „Umweltgerechtigkeit im Land Berlin“ (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt/Umweltbundesamt/Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2011) ein zweistufiger Monitoringansatz entwickelt (vgl. Abbildung 2).

Die erste Stufe umfasst die gesamtstädtische kleinräumige Betrachtung der Bereiche soziale Lage, Umwelt und Gesundheit mittels Basisindikatoren und die Visualisierung der Ergebnisse mittels eines geographischen Informationssystems (GIS) in thematischen Einzelkarten sowie in einer Mehrfachbelastungskarte

2 § 1 Abs. 6 Nr. 1 und 7c BauGB: Berücksichtigung der allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie der umweltbezogenen Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit.

In der zweiten Stufe des vorgeschlagenen Monitoringansatzes geht es um eine vertiefende Betrachtung der als mehrfach belastet identifizierten Gebiete mittels Vertiefungsindikatoren und ergänzender qualitativer Erhebungen (z.B. Bewohnerbefragungen). Auf diese Weise soll die Erfassung insbesondere der Umweltsituation, aber auch der sozialen und gesundheitlichen Lage im Gebiet qualifiziert werden. Auch für diese zweite Stufe ist eine Visualisierung der Ergebnisse vorgesehen, die durch textliche Gebietsprofile ergänzt werden kann. Das Set an Basis- und Vertiefungsindikatoren des Monitoringansatzes versteht sich

Folgende Basisindikatoren werden vorgeschlagen:

- **Soziale Lage:** Anteil der Langzeitarbeitslosen, Anteil der erwerbstätigen SGB II-Empfänger, Anteil der Kinderarmut, Anteil der Jugendarbeitslosigkeit;
- **Umweltsituation:** Belastung durch Straßenverkehrslärm, Feinstaub und Stickstoffdioxid, Versorgung mit öffentlichen Grünflächen;
- **Gesundheitliche Lage:** Anteil von Kindern mit Übergewicht und Adipositas sowie mit grobmotorischen Störungen bei Schuleingangsuntersuchungen.

Stufe 1

Gesamtstädtische kleinräumige Betrachtung (Soziale Lage, Umwelt, Gesundheit) zur Identifizierung mehrfach belasteter Gebiete mittels Basisindikatoren und Visualisierung mittels GIS in thematischen Karten und in Mehrfachbelastungskarte

↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓

mehrfach belastetes Gebiet mehrfach belastetes Gebiet

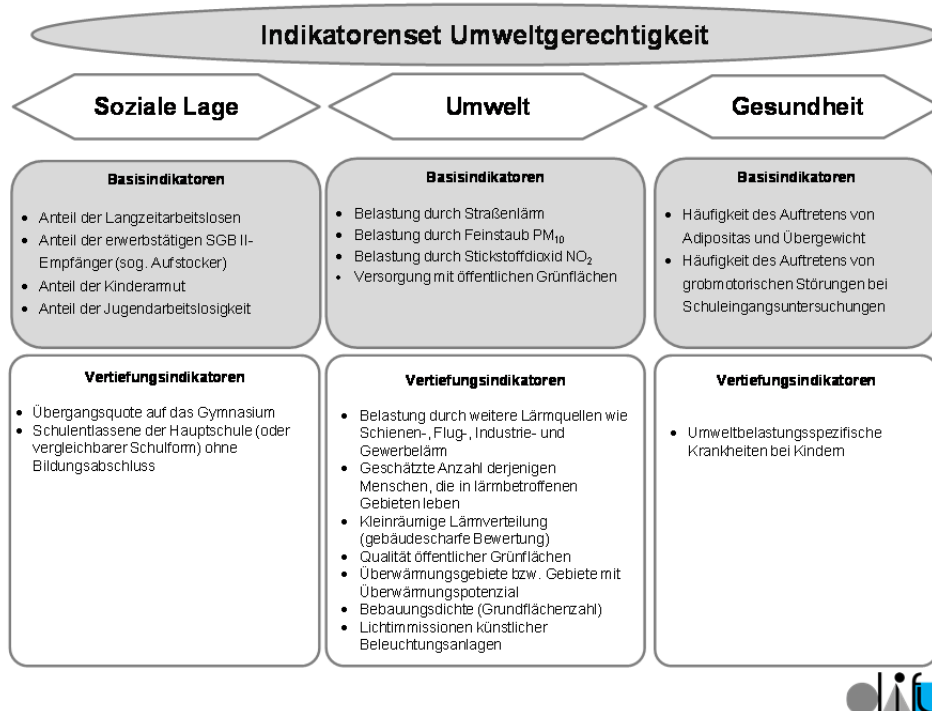
↑ ↑

vertiefende Untersuchung vertiefende Untersuchung

Stufe 2

Vertiefende Betrachtung der als mehrfach belastet identifizierten Gebiete mittels Vertiefungsindikatoren und Visualisierung mittels GIS und/oder textlicher Beschreibung

Abbildung 3: Vorschlag für ein Indikatorenset „Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum“



Quelle: Preuß u.a. 2013, S. 18.

Der vorgeschlagene Monitoringansatz wurde im Planspiel als prinzipiell praktikabel und anschlussfähig eingeschätzt. Alle Planspielkommunen können auf kleinräumige Daten zur sozialen Lage und zur Umweltsituation zurückgreifen, um mehrfach belastete Gebiete mittels der vorgeschlagenen Basisindikatoren zu identifizieren. Die Fallstudienresultate bestätigen die vergleichsweise gute Datenlage zur sozialen Lage und zur Umweltsituation. Anders stellt sich die Situation mit Blick auf die Daten zur gesundheitlichen Lage dar. Es liegen zwar in allen Planspielkommunen Daten zu den vorgeschlagenen Basisindikatoren vor, allerdings in der Regel ohne kleinräumigen Bezug. Ein ähnliches Bild zeigt sich in den Fallstudienstädten. Grundsätzlich wird jedoch der Vorschlag, Indikatoren aus den Schuleingangsuntersuchungen zu nutzen, von den Planspielkommunen unterstützt. Dabei wird vor allem darauf hingewiesen, dass der Gesundheitszustand von Vorschulkindern tatsächlich in Korrelation mit den Belastungen und Ressourcen der Umwelt des jeweiligen Sozialraums stehe. Bei dieser Altersgruppe sei im Gegensatz zu Erwachsenen davon auszugehen, dass sie den größten Teil ihres bisherigen Lebens am gleichen Wohnstandort verbracht hat.

Deutlich wurde im Planspiel: Eine Klassifizierung der städtischen Teilräume mit Blick auf Umweltgerechtigkeit macht eine Gewichtung der erhobenen Indikatoren erforderlich, und für die Ermittlung von Hand-

lungsbedarf sind Interventionswerte unerlässlich. Hierbei sollte es darum gehen, mit Blick auf Vorsorge individuell in jeder Kommune strengere Interventionswerte als die gesetzlich vorgeschriebenen Grenzwerte festzulegen.

Zentrale Datenschnittstellen in den Kommunen sind neben den („abgeschotteten“) Statistikstellen die Verwaltungsorganisationen für Stadtentwicklung/-planung, Umwelt, Soziales und Gesundheit. Darüber hinaus können Datenschnittstellen zwischen der Kommune und anderen Datenhaltern wie Bundesagentur für Arbeit oder Landesbehörden wichtig sein.

Die Notwendigkeit, geographische Informationssysteme zur Datenüberlagerung und Visualisierung von räumlichen Mehrfachbelastungssituationen einzusetzen, ist sowohl in den Fallstudien- als auch in den Planspielkommunen unbestritten. Hinsichtlich der tatsächlichen Anwendungsmöglichkeiten gehen die Einschätzungen jedoch auseinander. In den meisten Fallstudienkommunen bestehen aufgrund uneinheitlicher Systeme Probleme beim ämterübergreifenden Einsatz geographischer Informationssysteme. Die planenden Verwaltungen verfügen häufig nur über „Insellösungen“. Die Planspielkommunen hingegen halten den ämterübergreifenden Einsatz eines geographischen Informationssystems für möglich.

5. Handlungsfelder, Maßnahmen und Projekte für Umweltgerechtigkeit

Aktivitäten zur Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit in den Kommunen können einerseits auf das Vermeiden und Verringern von Umweltbelastungen und andererseits auf verbesserten Zugang zu Umweltressourcen zielen. Deutlich wird dabei sowohl in den Fallstudienstädten als auch in den Planspielkommunen eine Fokussierung auf bauliche und freiraumbezogene Maßnahmen und Projekte zur Innenentwicklung. Zudem handelt es sich bei den in den Blick genommenen städtischen Teilräumen in der Regel um sozial benachteiligte Stadtteile/Quartiere, die häufig Fördergebiete der Städtebauförderprogramme Soziale Stadt und Stadtumbau sind.

Die Ergebnisse aus den Fallstudien und dem Planspiel zeigen ein breites Spektrum möglicher Maßnahmen und Projekte vor allem in folgenden Handlungsfeldern auf:

- *Reduzierung der Lärmbelastung durch Verkehr*, z.B. Einsatz lärmoptimierter Fahrbahnbeläge, begrünte Straßenbahngleise, Einbau von Schallschutzfenstern, Geschwindigkeitsbegrenzungen,
- *Luftreinhaltung und Stadtklima*, z.B. Durchfahrtsverbote für Lkw, Lenkung des Pkw-Verkehrs, Reduzierung von Überwärmung durch Förderung von Grünstrukturen, Reduzierung der lokalen Brennstellen,
- *energetische Sanierung im Gebäudebestand*, z.B. Wärmedämmung, Beratung zu energetischer Sanierung und gesunder Innenraumluft,
- *umweltfreundliche Mobilität*, z.B. Steigerung der Attraktivität des Öffentlichen Personennahverkehrs, Förderung von Fußgänger- und Fahrradverkehr, Förderung von Elektromobilität,
- *familien-, kinder-, jugend- und seniorenfreundliche Stadtteilentwicklung*, z.B. mit Blick auf Straßenraumgestaltung, Abbau von Gefahren in Verkehrsräumen, Schaffung von Barrierefreiheit,
- *Entwicklung von Grün- und Spielflächen*, z.B. Erhalt und Schaffung kleiner Grünflächen sowie von Spiel- und Bewegungsflächen, Schaffung temporärer grüner Zwischennutzungen, Dach- und Fassadenbegrünung, Innenhof-Entsiegelung,
- *Umwelt- und Gesundheitsbildung*, z.B. Schaffung von Umwelt- und Naturerfahrungsräumen, Informationen zu Umwelt und Gesundheit für Erwachsene.

In den meisten Fällen gehen die vorgeschlagenen Maßnahmen und Projekte – soweit es um die Vermeidung und Verringerung von Umweltbelastungen geht – über die Einhaltung der in Fachgesetzen und Fachverordnungen normierten und lediglich vor Gefahren

schützenden Grenzwerte hinaus und sind auf Vorsorge ausgerichtet.

Hinsichtlich der Umsetzung von Maßnahmen und Projekten in den einzelnen Handlungsfeldern sind verschiedene Akteurskonstellationen und ein unterschiedlicher Grad von Partizipation festzustellen. Während die Reduzierung der Lärm- und Luftbelastung in erster Linie den hierfür zuständigen Kommunalverwaltungen und Landesbehörden obliegt, sind in Projekten und Maßnahmen in den Handlungsbereichen „Energetische Sanierung im Gebäudebestand“ und „Umweltfreundliche Mobilität“ zahlreiche verwaltungsexterne Akteure eingebunden, etwa Immobilien-eigentümer, Wohnungsbaugesellschaften, Verkehrsunternehmen sowie Interessenverbände für Fahrrad- und Fußgängerverkehr. Ähnliches gilt für das Handlungsfeld „Familien-, kinder-, jugend- und seniorenfreundliche Stadtteilentwicklung“. Darüber hinaus ist dieses Handlungsfeld wie auch die Handlungsfelder „Entwicklung von Grün- und Spielflächen“ sowie „Umwelt- und Gesundheitsbildung“ prädestiniert für eine breite Partizipation beispielsweise von Bewohnerinnen und Bewohnern, Schülerschaft, Eltern sowie Kinder- und Jugendeinrichtungen.

In der Diskussion um Handlungsfelder für die Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit werden von den Fallstudienstädten und Planspielkommunen auch mögliche unerwünschte Effekte von Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltqualität angesprochen. Hierzu zählt insbesondere die Problematik der möglichen Gentrifizierung, also die Verdrängung einkommensschwacher und alteingesessener Bevölkerung durch die Aufwertung der Quartiere und nachfolgende Mietpreiserhöhungen. Vor allem in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt kann die Entwicklungsdynamik dazu führen, dass von Maßnahmen zur Schaffung von Umweltgerechtigkeit daher nicht die in den Blick genommene Zielgruppe der sozial Benachteiligten profitiert, sondern sozial besser gestellte Bevölkerungsgruppen.

6. Instrumente für Umweltgerechtigkeit

Planung und Umsetzung von Maßnahmen und Projekten für mehr Umweltgerechtigkeit in der Kommune bedürfen ganz unterschiedlicher Instrumente.

Mit Blick auf die formellen planungs- und umweltrechtlichen Instrumente stellen die verschiedenen hoheitlichen Eingriffsbefugnisse einen Instrumentenkasten dar, der nach den jeweiligen Erfordernissen genutzt werden kann. Hierzu gehören insbesondere:

- strategische Umweltprüfungen und Umweltverträglichkeitsprüfungen,

- Bauleitpläne (Flächennutzungsplan, Bebauungspläne),
- das besondere Städtebaurecht (insbesondere städtebauliche Sanierung, Stadtumbau, Soziale Stadt),
- der anlagen- und gebietsbezogene Immissionsschutz (u.a. Luftreinhalteplanung, Lärmminde-rungs-/Lärmaktionsplanung),
- Instrumente des Naturschutzrechts, insbesondere zur Verbesserung der Erholungsmöglichkeiten im Wohnumfeld (Landschaftsplanung, Eingriffsregelung etc.).

Informelle Planungsinstrumente sind in ihrer Anwendung gesetzlich nicht vorgeschrieben, sondern in die freie Entscheidung der Kommunen gestellt. Die räumliche Ausdehnung sowie die thematische Schwerpunktsetzung der informellen Pläne können flexibel an die Erfordernisse im jeweiligen Einzelfall angepasst werden. Kennzeichnend für informelle Planungsinstrumente ist zudem die größere Offenheit für ressortübergreifende sowie integrative Analysen und Lösungsansätze. Darüber hinaus sind sie durch ein breites Spektrum von Kooperations- und Beteiligungsmöglichkeiten mit Blick auf Akteure auch außerhalb der Verwaltung charakterisiert. Informelle planerische Instrumente bieten sich vor allem an, um Grundlagen für integriertes Handeln in Bezug auf gesundheitsrelevante Umweltbelastungen und soziale Belastungsfaktoren zu schaffen. Sie können damit die Basis für umweltrechtliche Maßnahmen und gleichermaßen für investive Maßnahmen der Gemeinden bilden. Im Kontext von Umweltgerechtigkeit können insbesondere folgende informelle Planungsinstrumente eine Rolle spielen:

- integrierte Stadt(teil)entwicklungskonzepte unter Einbeziehung etwa von Luftreinhalte- und Lärmaktionsplanung sowie Verkehrsentwicklungsplänen, Freiraumentwicklungsplanung, Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepten und anderen formellen und informellen Plänen,
- sektorale gesamt- und teilraumbezogene Konzepte wie Verkehrsentwicklungspläne und -konzepte, Freiraumkonzepte, Klimaschutzkonzepte, Gesundheitspläne,
- kommunale Grundsatzbeschlüsse zu Umweltgerechtigkeit,
- Stadtmonitoring (kontinuierliche daten- und indikatorengestützte Beobachtung räumlicher Entwicklungen).

Mit Blick auf Finanzierungsinstrumente ist zu berücksichtigen, dass die Spielräume für freiwillige, d.h. gesetzlich nicht verpflichtende Ausgaben in vielen Kommunen aufgrund einer strukturellen Unterfinanzierung vieler kommunaler Haushalte sehr gering sind. Große Bedeutung haben deshalb Förderpro-

gramme des Bundes, der Länder und der Europäischen Union – insbesondere die Städtebauförderungsprogramme Soziale Stadt und Stadtumbau sowie Programme zur Lärmsanierung. Soweit finanzielle Spielräume in den Kommunen vorhanden sind, kommen auch kommunale Förderprogramme, z.B. zur Hof-, Fassaden- oder Dachbegrünung oder zur Lärmsanierung, zum Tragen.

In der Gesamtschau über die Bereiche der formellen planungs- und umweltrechtlichen Instrumente, der informellen Planungsinstrumente sowie der Finanzierungsinstrumente stellt sich heraus, dass diese Instrumente jeweils spezifische Potenziale zur Verbesserung der Umweltgerechtigkeit aufweisen. Jedoch ist keines der untersuchten Instrumente für sich genommen und alleine in der Lage, Umweltgerechtigkeit zu schaffen. Vielmehr ist das gesamte ausdifferenzierte Set an Instrumenten mit seinen vielfältigen Synergien und Wechselwirkungen in den Blick zu nehmen und je nach Ausgangslage variabel und aufeinander abgestimmt zum Einsatz zu bringen.

Ausgangspunkt ist ein rechtlich geforderter hoher Standard in Bezug auf die umweltrelevanten Anforderungen bei neuen Vorhaben und Planungen. Im Siedlungsbestand ist mindestens die Abwendung von Gesundheitsgefahren bei vorhandenen Umweltbelastungen rechtlich sichergestellt und geboten. In Teilbereichen gibt es darüber hinaus Anforderungen zur nachträglichen Anpassung an verbesserte Umweltstandards. Die Einflussmöglichkeiten sind im Bestand jedoch geringer.

Die für die Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit notwendige integrative Betrachtung aller relevanten Ziele und Maßnahmen erfordert ein dementsprechend integratives Planungsinstrument. Geeignet hierfür sind insbesondere integrierte Stadt(teil)entwicklungskonzepte, die im Bereich der Stadterneuerung, des Stadtumbaus und in Gebieten der Sozialen Stadt vorgeschrieben sind, aber als informelle Planwerke auch in anderen Gebieten aufgestellt werden können. Auch die Bauleitplanung als räumliche Gesamtplanung ist auf Integration angelegt. Insbesondere die Integration und Zusammenführung der umweltrechtlichen Instrumente in der räumlichen Gesamtplanung ist von zentraler Bedeutung, da diese Instrumente sozialräumliche Aspekte und soziale Lagen nicht berücksichtigen. Zudem sind diese Instrumente nur auf Einzel-, nicht aber auf Mehrfachbelastungen ausgerichtet.

Defizite bei der Anwendung der untersuchten Instrumente sind vor allem mit Blick auf die Berücksichtigung gesundheitlicher Belange festzustellen. Dies trifft insbesondere auf die Bearbeitung des Schutzgutes „Menschliche Gesundheit“ in der Umweltverträglich-

keitsprüfung/Strategischen Umweltprüfung, aber auch mit Blick auf die gesetzlich vorgesehene Trägerbeteiligung bei Planungsverfahren zu. Ein räumlich ausgerichteter kommunaler Fachplan Gesundheit als neues informelles Planungsinstrument könnte diese Situation verbessern und zu einer systematischeren Beachtung von Gesundheitsbelangen beitragen.

Schließlich hat sich über alle Instrumentenbereiche hinweg herausgestellt, dass zwei Schlüsselfragen für eine erfolgreiche Strategie hin zu mehr Umweltgerechtigkeit von herausragender Bedeutung sind:

- Zum einen ist das die Frage nach der politischen Opportunität. Viele der genannten Instrumente können ihre Wirksamkeit in Bezug auf die Ziele der Umweltgerechtigkeit nur dann entfalten, wenn die in den Kommunen zuständigen politischen Entscheidungsorgane die damit verfolgten Zielsetzungen unterstützen. Das politische „Wollen“ ist Grundvoraussetzung für mehr Umweltgerechtigkeit.
- Zum anderen stellt sich die Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen generell als große Herausforderung dar. Die in vielen Kommunen anzutreffenden strukturellen Haushaltsprobleme wirken sich damit als gravierendes Hemmnis aus. Umso wichtiger ist die langfristig angelegte, gezielte und aufeinander abgestimmte Gestaltung finanzieller Anreize für mehr Umweltgerechtigkeit durch Förderprogramme des Bundes, der Länder und der Europäischen Union.

7. Kooperationen für Umweltgerechtigkeit

Die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Fachressorts in der Kommunalverwaltung ist von essentieller Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen, die unter Beachtung sozialräumlicher Erfordernisse eine Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen bewirken sollen. Neben den Verwaltungseinheiten für Stadtentwicklung/Stadtplanung, Umwelt, Gesundheit und Statistik sollten gegebenenfalls auch die zuständigen Verwaltungen für Jugendhilfe und Sozialplanung einbezogen werden, um eine stärkere thematische Integration zu erreichen. Die konkrete Form der Zusammenarbeit in der Kommune wird sich auch an den ortsspezifischen Strukturen und der jeweiligen Leistungsfähigkeit der Verwaltung orientieren müssen. Mit Blick auf kreisangehörige Kommunen ist zu berücksichtigen, dass viele Zuständigkeiten für Umwelt, Gesundheit, Jugendhilfe und Soziales regelmäßig beim Kreis angesiedelt sind.

Für die Kooperation der Fachressorts sind die relevanten Schnittstellen zu identifizieren. Hierbei ist die Bildung formeller Strukturen der Zusammenarbeit in Form ressortübergreifender Arbeitsgruppen nicht unbedingt erforderlich. Auch informelle Formen der Ämterkooperation können bei der Verankerung von Umweltgerechtigkeit als integrativem Ansatz erfolgversprechend sein. Allerdings müssen hierfür die richtigen, d.h. engagierten und kooperationswilligen Personen in der Verwaltung angesprochen werden.

Generell empfiehlt es sich, an bereits bestehende ämterübergreifende Abstimmungsrunden anzuknüpfen und keine neuen Strukturen zu schaffen. In Betracht kommen insbesondere im Rahmen des Programms Soziale Stadt und des hiermit verbundenen Quartiermanagements geschaffene ressortübergreifende Arbeitsgruppen, aber auch bereits eingerichtete Ämterunden im Kontext integrierter Stadtentwicklungsplanung, der Lokalen Agenda 21 oder des Programms Stadtumbau.

In allen diesen Arbeitsgruppen und Runden – dies zeigen sowohl die Ergebnisse aus den Fallstudien als auch aus dem Planspiel – ist die Gesundheitsverwaltung in der Regel kaum oder gar nicht vertreten und daher stärker als bisher einzubeziehen. Die intensivere Einbindung der Gesundheitsämter setzt voraus, dass diese in ihrer Aufgabenerfüllung einen stärkeren (sozial)räumlichen Bezug ausbilden, um an räumlichen Planungen und Konzepten partizipieren zu können. Außerdem ist es erforderlich, dass die Verwaltungseinheiten für Umwelt und Gesundheit bei Konzepten und Planungen der Stadtentwicklung zu einem frühen Zeitpunkt in das Verfahren einbezogen werden, um Belange von Umwelt und Gesundheit adäquat einbringen zu können. Der Zeitpunkt der bei formellen Planungen gesetzlich vorgeschriebenen Trägerbeteiligung ist hierfür in der Regel zu spät.

Für eine koordinierende Funktion oder Federführung kommen nach Ansicht der Planspielbeteiligten vor allem die Bereiche Stadtentwicklung/Stadtplanung, Umwelt und Gesundheit in Betracht. Dabei zeigen die Ergebnisse der Expertise, der Fallstudien und des Planspiels, dass die Ämter für Stadtplanung/Stadtentwicklung aufgrund ihrer Erfahrungen mit integrierenden und sozialräumlich fokussierten Planungen und Maßnahmen sehr gute Voraussetzungen dafür bieten, das Thema Umweltgerechtigkeit zu integrieren.

Neben der Kooperation innerhalb der Verwaltung sind für eine erfolgreiche Verankerung des Themas Umweltgerechtigkeit und für die Umsetzung relevanter Planungen und Maßnahmen in mehrfach belasteten Gebieten auch Schnittstellen zwischen Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik – etwa in Form von

Ausschüssen und Kommissionen – sowie Kooperationen zwischen Verwaltung und verwaltungsexternen Akteuren wichtig. Zu Letzteren zählen etwa Umwelt- und Naturschutzverbände, Lokale-Agenda-21-Gruppen, Bürgerinitiativen, Stiftungen, Wohnungswirtschaft, private Immobilieneigentümer und Eigentümerstandortgemeinschaften, Gewerbetreibende und Investoren. Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, Unternehmen und privaten Eigentümern können dazu beitragen, deren Ideen, Interessen und Engagement für gemeinsame Maßnahmen und Projekte zur Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen in mehrfach belasteten Quartieren zu nutzen. In der Regel wird diese Kooperation auf Basis informeller Absprachen erfolgen. Sie kann aber auch im Zusammenhang mit Neubauvorhaben oder Maßnahmen zur städtebaulichen Sanierung und Entwicklung formell durch städtebauliche Verträge mit Grundstückseigentümern, Gewerbetreibenden und Investoren geregelt werden. Zudem ist das Quartiermanagement im Programm Soziale Stadt aufgrund seiner intermediären Schnittstellenfunktion zwischen Verwaltungs- und Quartiersebene eine Struktur, die für die Kooperation mit verwaltungsexternen Akteuren genutzt werden kann und sollte. So könnte das Quartiermanagement beispielsweise auch private Initiativen zur Bildung von Eigentümerstandortgemeinschaften in mehrfach belasteten Quartieren unterstützen, etwa durch gezielte Beratung unter anderem mit Blick auf die Beseitigung gesundheitsrelevanter Umweltdefizite im Wohnumfeld.

8. Umweltgerechtigkeit und Partizipation

Neben Verteilungs- und Zugangsgerechtigkeit ist Verfahrensgerechtigkeit ein wichtiger Aspekt von Umweltgerechtigkeit. Verfahrensgerechtigkeit meint gleiche Möglichkeiten der Beteiligung an Informations-, Planungs-, Anhörungs- und Entscheidungsprozessen für alle unmittelbar von umweltbezogenen Interventionen Betroffene (*fair deal*). Ein entscheidendes Kriterium für Umweltgerechtigkeit ist also das frühzeitige Einbeziehen der potenziell von einer Planung oder einer Maßnahme Betroffenen. Sie müssen die Möglichkeit haben, Einfluss auf die Prozesse und die Auswirkungen umweltbezogener Interventionen zu nehmen.

Partizipation ist dabei nicht nur mit Blick auf Entscheidungen über umweltbelastende oder umweltentlastende Planungen und Maßnahmen ein wichtiger Gesichtspunkt. Auch bei der Verteilung und Zugänglichkeit von Umweltressourcen spielt sie eine bedeutende Rolle. So ist es beispielsweise erforderlich, die spezifischen Interessen und Bedürfnisse der Quar-

tiersbevölkerung zu berücksichtigen und diese aktiv an der Neu- oder Umgestaltung von Grünflächen im Stadtteil zu beteiligen, damit die Grünflächen tatsächlich auch durch die Bewohnerschaft genutzt werden.

Zu den wichtigen Instrumenten und Elementen von Partizipation zählen:

- förmliche Beteiligungsverfahren im Rahmen der Bauleitplanung und von umweltbezogenen Fachplanungen (frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, öffentliche Auslegung von Plänen und anderes),
- Formen informeller Beteiligung wie Planungswerkstätten, Stadtteilkonferenzen, Foren und anderes im Rahmen von Stadtentwicklungsplanung und anderen informellen Planungsprozessen,
- Aktivierung/Empowerment mit dem Ziel von Teilhabe und Verantwortungsübernahme (unter anderem Umweltbildung).

Die bisherige Praxis in den Kommunen zeigt jedoch, dass durch die formellen und viele informelle Beteiligungsverfahren einige Bevölkerungsgruppen kaum oder gar nicht erreicht werden. Dies gilt insbesondere für solche Gruppen, die aufgrund ihres Sozial-, Bildungs- und Einkommensstatus, ihrer Sprachkompetenz oder kulturellen Herkunft ihre Interessen in klassischen Beteiligungsverfahren schlecht vertreten können. Dies sind aber gleichzeitig die Bevölkerungsgruppen, die oftmals in den städtischen Teilräumen leben, in denen sich Umweltbelastungen sowie soziale und gesundheitliche Benachteiligungen überlagern und konzentrieren.

Als besonders geeignet in Bezug auf Passfähigkeit und Ansprache-Erfolg bei sozioökonomisch benachteiligten und beteiligungsfernen Bewohnerinnen und Bewohnern werden von der kommunalen Praxis aufsuchende („Geh-Strukturen“) und aktivierende Beteiligungsansätze im Quartier oder Stadtteil eingeschätzt. Insbesondere die lokalen Quartiermanagerinnen und Quartiermanager im Rahmen der Umsetzung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt werden als Dreh- und Angelpunkt für eine erfolgreiche Ansprache und Partizipation von sozioökonomisch benachteiligten und beteiligungsfernen Bevölkerungsgruppen angesehen. Mit einer solchen niedrigschwelligen Beteiligungsarbeit vor Ort können nach Einschätzung der Planspielkommunen mehrfach belastete Bevölkerungsgruppen besonders gut erreicht werden. Vor allem projektbezogene Beteiligungsformen (u.a. Mitmach-Angebote bei Projekten zur Freiraumentwicklung) und zielgruppenbezogene Methoden, die vielfach im Bereich der migrantischen Milieus erprobt sind, werden als erfolversprechend betrachtet, etwa muttersprachliche Beteiligungsangebote, Ansprache durch Multiplikatoren.

Umweltbildung kann die Fähigkeit von Bewohnerinnen und Bewohnern mehrfach belasteter Gebiete stärken, sich an umweltrelevanten Entscheidungen zu beteiligen und sich für eine Verbesserung der Umweltbedingungen einzusetzen. Allerdings wird dies nur gelingen, wenn die Umweltbildung gezielt auf diese Bevölkerungsgruppen ausgerichtet ist und deren Möglichkeiten und Grenzen berücksichtigt. Durch gängige Angebote von Umweltbildung wird die Zielgruppe der sozial Benachteiligten bisher nur eingeschränkt erreicht. Nur wenige Angebote und Projekte von Umweltbildung sind bislang gezielt auf diese Bevölkerungsgruppen ausgerichtet. Das Potenzial von Umweltbildung, sozial benachteiligte Gruppen hinsichtlich Umweltbewusstsein und Beteiligungskompetenzen zu stärken, wird daher in der bisherigen Praxis nicht optimal genutzt. Erst die Befähigung zum aktiven Handeln eröffnet Chancen, die Vulnerabilität der Menschen für umweltbedingte Gesundheitsrisiken zu reduzieren.

Ein zentraler Grund für das häufige Fehlen passgenauer Aktivierungs- und Beteiligungsangebote für sozial benachteiligte und von Mehrfachbelastungen betroffene Bevölkerungsgruppen ist mangelnde Methodenkompetenz in der Kommunalverwaltung. Sie steht in vielen Kommunen oftmals in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Fehlen personeller Ressourcen. Sicherlich liegt eine mögliche und erfolversprechende Alternative darin, versierte Dritte mit der Durchführung von Aktivierungs- und Beteiligungsverfahren zu beauftragen. Dennoch erscheint es vielerorts erforderlich, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung mit Blick auf die Partizipation von Bevölkerungsgruppen, die durch Mehrfachbelastungen besonders betroffen sind, zu sensibilisieren und zu qualifizieren. Da Form, Ziel und Intensität der Beteiligungen von Betroffenen auch maßgeblich vom politischen „Willen“ in der Kommune abhängen, gilt dies auch für die Kommunalpolitik.

9. Handlungsempfehlungen für die Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit in Kommunen

Die folgenden Handlungsempfehlungen richten sich in erster Linie an Kommunen, teils auch an Bund und Länder. Sie sind nach den Handlungsbereichen aufgliedert, die sich im Forschungsvorhaben als zentral für ein systematisches Vorgehen der Kommunen zur Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit herausgestellt haben:

- integriertes Verwaltungshandeln,
- politische Verankerung,

- Monitoring,
- Entwicklung von Zielen, Maßnahmen und Projekten,
- Einsatz von planerischen und umweltrechtlichen Instrumenten,
- finanzieller Ressourceneinsatz,
- Beteiligung und Mitwirkung von Betroffenen.

In diesen Handlungsbereichen ergeben sich Schnittstellen und Andockpunkte, um Umweltgerechtigkeit als Querschnittsthema in laufende Prozesse einzuspeisen und damit diese Prozesse mit Blick auf eine bessere Lebensqualität in den Städten zu qualifizieren. Dabei muss nicht gleich „der große Wurf“ gelingen, auch ein Vorgehen „in kleinen Schritten“, bei dem zunächst Prioritäten in dem einen oder anderen Handlungsbereich gesetzt werden, kann zur erfolgreichen Implementierung des Themas Umweltgerechtigkeit im kommunalen Handeln führen.

Integriertes Verwaltungshandeln

Empfehlungen für Kommunen

- Rollen und Zuständigkeiten von Verwaltungsbereichen und verwaltungsexternen Akteuren identifizieren und Abläufe für eine dauerhafte Integration des Themas Umweltgerechtigkeit festlegen.
- Zusammenwirken der für Umweltgerechtigkeit relevanten Verwaltungsbereiche (insbesondere Stadtplanung/Stadtentwicklung, Umwelt/Grün, Gesundheit) sicherstellen.
- Mögliche Schnittstellenfunktion der Statistikstelle mit Blick auf die daten- und indikatorengestützte Identifizierung mehrfach belasteter städtischer Räume prüfen.
- Federführung für das Thema Umweltgerechtigkeit innerhalb der Verwaltung klären.
- Geeignete formelle und/oder informelle Kooperationsformen in der Verwaltung für das Erarbeiten von Grundlagen zur Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit einrichten.
- Sozialraumorientierung der Umwelt- und Gesundheitsämter stärken.
- Verwaltungsbereich Gesundheit mit Blick auf räumliche Planung qualifizieren.

Empfehlungen für Bund und Länder

- Integriertes Handeln in den Kommunen fördern und unterstützen, z.B. durch eine stärkere Verankerung in Förderrichtlinien, das Angebot von Arbeitshilfen sowie die Unterstützung des kommunalen Wissens- und Erfahrungsaustausches.
- Ressortübergreifende Kooperation auf den Ebenen von Bund und Ländern ausbauen und z.B. durch

ein gemeinsames Programm/eine gemeinsame Strategie verstetigen.

Politische Verankerung

Empfehlungen für Kommunen

- Der Kommunalpolitik Bedarf und Relevanz sowie Mehrwert der Implementierung von Umweltgerechtigkeit vermitteln.
- Leitbilder und Ziele mit Blick auf Umweltgerechtigkeit gemeinsam von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung entwickeln oder qualifizieren sowie öffentlich kommunizieren und diskutieren.
- Implementierung von Umweltgerechtigkeit kommunalpolitisch beschließen, begründen und konzipieren.

Empfehlungen für Bund und Länder

- Stärkere gesetzliche und programmatische Verankerung von Umweltgerechtigkeit prüfen.

Monitoring

Empfehlungen für Kommunen

- Mit Blick auf Umweltgerechtigkeit mehrfach belastete städtische Teilräume mit integriertem Monitoring (soziale Lage, Umwelt, Gesundheit) identifizieren.
- Vorhandene Datenbestände und Monitoringansätze in den Bereichen Soziales, Umwelt und Gesundheit nutzen, verknüpfen und weiterentwickeln.
- Plausible, stabile sowie gesamtstädtisch und kleinräumig verfügbare Indikatoren auswählen.
- Gesundheitsdaten mit Umweltbezug aus Schuleingangsuntersuchungen verwenden.
- Verwendung weiterer Gesundheitsdaten hinsichtlich Aufwand und Nutzen prüfen.
- Monitoringergebnisse mittels eines geographischen Informationssystems darstellen.
- Bildung von Indices hinsichtlich Aufwand und Nutzen prüfen.
- Als mehrfach belastet identifizierte städtische Teilräume mittels Vertiefungsindikatoren und ergänzender qualitativer Erhebungen detaillierter betrachten.

Entwicklung von Zielen, Maßnahmen und Projekten

Empfehlungen für Kommunen

- Bei der Entwicklung von Projekten und Maßnahmen für mehr Umweltgerechtigkeit darauf achten, diese an konkreten Zielen und Handlungsbedarfen sowie an den Möglichkeiten der Realisierung auszurichten.
- Andockmöglichkeiten für die Entwicklung von Projekten und Maßnahmen identifizieren.
- Anregungen für Projekte und Maßnahmen von anderen Kommunen einholen.
- Frühzeitig Kooperationsmöglichkeiten mit Akteuren innerhalb und außerhalb der Verwaltung prüfen.
- Aktive Einbindung von Bewohnerinnen und Bewohnern mehrfach belasteter städtischer Teilräume in die Entwicklung von Zielen, Maßnahmen und Projekten frühzeitig vorbereiten.

Empfehlungen für Bund und Länder

- Gute kommunale Praxis zur Entwicklung von Projekten und Maßnahmen für mehr Umweltgerechtigkeit identifizieren, dokumentieren und kommunizieren.

Einsatz von planerischen und umweltrechtlichen Instrumenten

Empfehlungen für Kommunen

- Planerische und umweltrechtliche Instrumente kombinieren und als ein aufeinander abgestimmtes Instrumentenbündel für mehr Umweltgerechtigkeit einsetzen.
- Formelle und informelle Planungen auf eine mögliche Integration von Belangen der Umweltgerechtigkeit prüfen.
- Bei strategischen Umweltprüfungen und Umweltverträglichkeitsprüfungen auf eine qualifizierte Betrachtung der Wirkungen auf das Schutzgut „Menschliche Gesundheit“ achten.
- Erstellung eines kommunalen Fachplans Gesundheit prüfen.

Empfehlungen für Bund und Länder

- Weiterentwicklung des planerischen und umweltrechtlichen Instrumentariums mit Blick auf eine Stärkung von Umweltgerechtigkeit im Rahmen kommunaler Planungs- und Entscheidungsprozesse prüfen.

Finanzieller Ressourceneinsatz

Empfehlungen für Kommunen

- Relevante Förderprogramme auf ihre Eignung zur Finanzierung von Maßnahmen und Projekten für mehr Umweltgerechtigkeit prüfen.
- Geeignete Förderprogramme von EU, Bund, Ländern und Kommunen gezielt in mehrfach belasteten städtischen Teilräumen einsetzen.
- Finanzmittel für Maßnahmen und Projekte bei Dritten akquirieren bzw. Finanzierung durch Dritte vertraglich sichern.

Empfehlungen für Bund und Länder

- Auflage eines Förderprogramms Umweltgerechtigkeit prüfen, bestehende Förderprogramme stärker auf Umweltgerechtigkeit ausrichten und Mittelbündelung erleichtern.
- Förderfibel für die Kommunen erstellen.

- Modellvorhaben zur Implementierung von Umweltgerechtigkeit im kommunalen Handeln auflegen und finanzieren.

Beteiligung und Mitwirkung von Betroffenen

Empfehlungen für Kommunen

- Geeignete Beteiligungsmethoden und -verfahren für die Ansprache von sozioökonomisch benachteiligten und beteiligungsfernen Bewohnerinnen und Bewohnern in mehrfach belasteten Stadtteilen entwickeln und einsetzen.
- Methodenkompetenz in der Verwaltung stärken und externe Beteiligungsexpertinnen und -experten in Partizipationsarbeit einbinden.
- Multiplikatoren gewinnen und in Beteiligungsarbeit einbinden.
- Kommunale Beteiligungskultur verbessern bzw. etablieren und zielgruppenspezifisch gestalten.

Literatur

Böhme, Christa, und Arno Bunzel (2014): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum. Expertise „Instrumente zur Erhaltung und Schaffung von Umweltgerechtigkeit“, Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik, Sonderveröffentlichung), <http://www.difu.de/publikationen/2014/umweltgerechtigkeit-im-staedtischen-raum-expertise.html> (aufgerufen am 20.06.2014).

Bolte, Gabriele, Christiane Bunge, Claudia Hornberg, Heike Köckler, Andreas Mielck (Hrsg.) (2012): Umweltgerechtigkeit durch Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit – Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven, Bern.

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2012): Fachtagung: Potenziale für mehr Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum: Umwelt, Gesundheit und Soziales vernetzen und gemeinsam handeln. Dokumentation der Fachtagung vom 19.–20. November 2012 in Berlin, <http://www.difu.de/dokument/potenziale-fuer-mehrumweltgerechtigkeit-nov-2012.html> (aufgerufen am 23.06.2014).

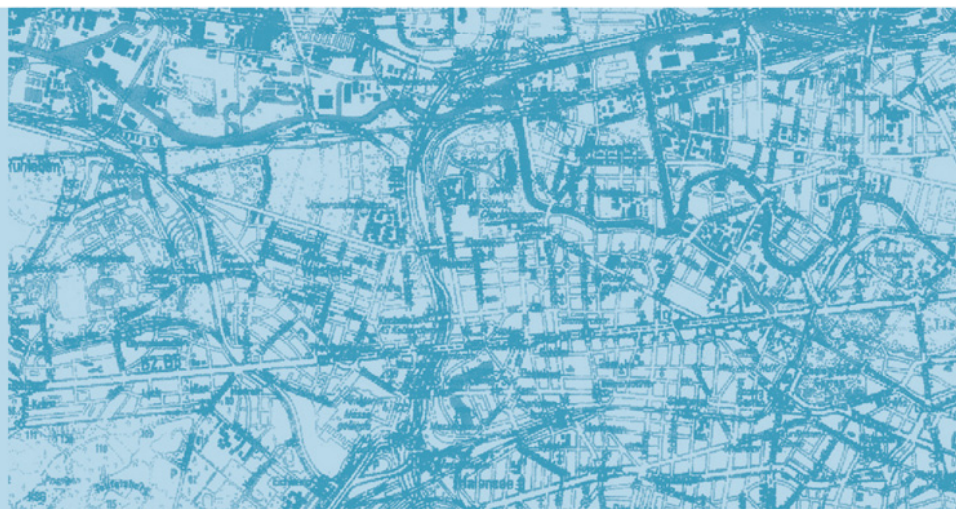
Hornberg, Claudia, Christiane Bunge, Andrea Pauli (2011): Strategien für mehr Umweltgerechtigkeit. Handlungsfelder für Forschung, Politik und Praxis, Bielefeld.

Maschewsky, Werner (Hrsg.) (2001): Umweltgerechtigkeit, Public Health und soziale Stadt, Frankfurt am Main.

Preuß, Thomas, Antje Seidel-Schulze, Christa Böhme, Detlef Landua (2013): Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum – Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen“. Expertise „Kleinräumiger Monitoringansatz ‚Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum‘“, unter Mitarbeit von Anja Berndorf und Mandy Schwausch, Berlin (unveröffentlicht).

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, UBA – Umweltbundesamt, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.) (2011): Handlungsfeld Umweltgerechtigkeit. Umweltbelastungen und -ressourcen auf der Ebene der Lebensweltlich orientierten Räume (LOR) – Grundlagen für die Entwicklung umweltpolitischer Strategien, Maßnahmen und Instrumente zur Verbesserung der Umweltqualität im Land Berlin. Basisbericht Berlin (Entwurf), Berlin (unveröffentlicht).

UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum – Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin (Bearb.), Christa Böhme (Verf.), Thomas Preuß (Verf.), Arno Bunzel (Verf.), Bettina Reimann (Verf.), Antje Seidel-Schulze (Verf.), Detlef Landua (Verf.), Dessau-Roßlau (UBA-Reihe Umwelt & Gesundheit).



Zitierweise: Christa Böhme, Thomas Preuß, Arno Bunzel, Bettina Reimann, Antje Seidel-Schulze und Detlef Landua: **Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum**. Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen, Berlin 2014 (Difu-Paper)

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu)
Zimmerstraße 13–15 • 10969 Berlin
Telefon: +49 30 39001-0, Telefax: +49 30 39001-100
E-Mail: difu@difu.de • Internet: <http://www.difu.de>

Autorinnen und Autoren: Dipl.-Ing. Christa Böhme, Dipl.-Ing. agr. Thomas Preuß, Prof. Dr. Arno Bunzel, Dr. rer. soc. Bettina Reimann, Dipl.-Soz. Wiss. Antje Seidel-Schulze und Dipl.-Soz. Detlef Landua

Redaktion: Klaus-Dieter Beißwenger
DTP: Jessika Sahr-Pluth und Christina Bloedorn

ISSN 1864-2853

Die „Difu-Papers“ sind für den Nach- und Abdruck in der (Fach-)Presse ausdrücklich freigegeben, wenn das Deutsche Institut für Urbanistik und der Autor als Quelle genannt werden. Nach Abdruck oder Rezension bitten wir Sie freundlich um Übersendung eines Belegexemplars mit allen Angaben über den Erscheinungsort und das -datum. Bitte senden Sie das Belegexemplar an die:

Difu-Pressestelle • Zimmerstraße 13–15 • 10969 Berlin
Telefon: +49 30 39001-208/209, Telefax: +49 30 39001-130
E-Mail: Pressestelle@difu.de