



Christa Böhme, Thomas Franke

Umweltgerechtigkeit und Städtebauförderung

Wer kennt sie nicht, die Wohnlagen an lauten Hauptverkehrsstraßen mit hoher Feinstaubbelastung und wenig Grün vor der Haustür? Wohnen möchte hier kaum einer! In schrumpfenden Städten stehen diese Wohnungen daher häufig leer. In wachsenden Städten dagegen haben auch diese Wohnlagen aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes ihre Nachfrager. Oft sind dies Haushalte, die sich aufgrund ihres geringen Einkommens Wohnstandorte in besseren Lagen nicht leisten können.

Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit?

Mehrere Untersuchungen belegen den räumlichen Zusammenhang von niedrigem Sozialstatus und höheren Umweltbeeinträchtigungen, wie Lärm, Luftschadstoffen, mangelnder Ausstattung mit Grün- und Freiflächen, bioklimatischen Belastungen (u. a. Flacke et al. 2016). Nicht selten sind hiervon ganze Quartiere betroffen. So wurden in Berlin unter Federführung der für Umwelt zuständigen Senatsverwaltung mittels einer kleinräumig orientierten und indikatorbasierten Umweltbelastungsanalyse zahlreiche Gebiete – vor allem Quartiere in der Innenstadt – identifiziert, die mehrfach umweltbelastet sind und zudem eine problematische Sozialstruktur aufweisen (SenUVK 2019). Gleichzeitig zeigen verschiedene Untersuchungen, dass bei Menschen mit niedrigem Einkommen und Sozialstatus eine Tendenz zur stärkeren gesundheitlichen Beeinträchtigung durch negative Umwelteinflüsse, wie Herzkreislauf- und Atemwegserkrankungen sowie Schlafstörungen, besteht – diese Personengruppen also eine höhere Vulnerabilität aufweisen (u. a. BMUB/UBA 2017).

Soziale Lage, Umwelt und Gesundheit räumlich zusammendenken!

Vor dem Hintergrund des räumlichen Zusammenhangs von niedrigem Sozialstatus, geringer Umweltqualität und höheren Gesundheitsrisiken erscheint es notwendig, die Schnittstellen von Stadtentwicklungs-, Sozial-, Umwelt- und Gesundheitspolitik in den Städten stärker als bisher in den Blick zu nehmen. Für ein solches Zusammendenken von sozialer Lage, Umwelt und Gesundheit steht Umweltgerechtigkeit. Umweltgerechtigkeit zielt darauf ab, eine Konzentration gesundheitsrelevanter Umweltbelastungen, wie Lärm oder Schadstoffe in der Luft, in sozial benachteiligten Quartieren und Wohnlagen zu vermeiden oder abzubauen sowie ihren Bewohnerinnen und Bewohnern den Zugang zu gesundheitsbezogenen Umweltressourcen – dazu gehören Grün- und Freiflächen – zu ermöglichen (Böhme et al. 2015). Umweltgerechtigkeit verbindet da-

mit 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.

Thema Umweltgerechtigkeit nimmt an Fahrt auf ...

Seinen Ursprung hat das Thema Umweltgerechtigkeit in den USA. Hier entstand in den 1980er Jahren die Environmental-Justice-Bewegung, die maßgeblich durch die von Umweltbelastungen besonders betroffenen afro-amerikanischen Bevölkerungsgruppen getragen wird. In Deutschland erfährt das Thema erst in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren zunehmend an Aufmerksamkeit – auch wenn bereits Anfang des 20. Jahrhunderts der Zusammenhang zwischen Armut, ungünstigen Wohnverhältnissen und erhöhter Sterblichkeit thematisiert wurde und die „Charta von Athen“ mit dem Primat von Funktionstrennung und von „Licht, Luft und Sonne“ als Standard für alle Bürger – unabhängig vom Einkommen – den deutschen Nachkriegsstädtebau entscheidend geprägt hat.

Während Umweltgerechtigkeit in Deutschland zunächst vor allem in der Wissenschaft auf Interesse stieß, beschäftigt sich in jüngerer Zeit auch die Fachpolitik auf Bundes- und Landesebene mit dem Thema. So haben das Bundesumweltministerium (BMU) und das Umweltbundesamt (UBA) mehrere Forschungsvorhaben zur Umsetzung von Umweltgerechtigkeit auf kommunaler Ebene auf den Weg gebracht (u. a. BMUB 2016; Böhme et al. 2015; Böhme/Franke/Preuß 2019). Im Masterplan Umwelt und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen ist Umweltgerechtigkeit als ein Schwerpunktthema gesetzt (MKULNV 2016) und das Land Berlin hat ein kleinräumiges Umweltgerechtigkeitsmonitoring entwickelt und implementiert (SenUVK 2019). Gleichwohl muss trotz dieser Aktivitäten konstatiert werden: In den Kommunen ist das Thema Umweltgerechtigkeit noch nicht wirklich angekommen – eine kommunale Agendasetzung steht noch aus.

... braucht aber in den Kommunen Anknüpfungspunkte

In drei Pilotkommunen – Kassel, Marburg, München – wurde im Rahmen eines vom UBA geförderten und vom Deutschen Institut für Urbanistik wissenschaftlich begleiteten Forschungs-Praxis-Projektes erprobt, wie der vergleichsweise neue Ansatz Umweltgerechtigkeit in der kommunalen Praxis umgesetzt werden kann (Böhme/Franke/Preuß 2019). Die hier gemachten Erfahrungen zeigen: Es ist in Kommunalpolitik und -verwaltung kaum vermittelbar bzw. es erscheint ihnen wenig sinnvoll, eine eigenständig organisierte und gesonderte „Umweltgerechtigkeitspolitik/-planung“ zu etablieren. Vielmehr muss es darum gehen, „Andockpunkte“ für die Perspektive Umweltgerechtigkeit in einer Kommune zu identifizieren und zu nutzen. Solche Anknüpfungen können in Leitbildern und strategischen Zielen – beispielsweise „Gesunde Stadt“, „Nachhaltige Stadt“, „Lebenswerte Stadt“ – ebenso gefunden werden wie in Planungsprozessen der Verwaltungsbereiche Stadtentwicklung, Freiraumentwicklung, Verkehrsentwicklung, Lärminderung, Luftreinhaltung, Klimaschutz und Klimaanpassung. Auch die Förderkulissen insbesondere der Städtebauförderprogramme können hier eine große Rolle spielen.

Städtebauförderung als potenzieller „Motor“ für mehr Umweltgerechtigkeit?

Der dezidierte Raum- oder Quartiersbezug (im gesamtstädtischen Vergleich) und der integrative Ansatz sind zwei wesentliche Charakteristika der „alten“ und „neuen“ Städtebauförderungsprogramme – und zugleich Grundelemente des Ansatzes Umweltgerechtigkeit. Es erscheint daher naheliegend, beides miteinander zu verknüpfen. Und in der Tat finden sich in den Programmen teils direkte Bezüge zu Umweltgerechtigkeit – sprich: Der Ansatz wird konkret benannt und ist damit förderfähig. Deutlich häufiger jedoch werden zwar Grün-, Freiraum- und/oder Wohnumfeldentwicklung in benachteiligten Stadtteilen und mit Blick auf vulnerable Gruppen adressiert, ohne jedoch den Bezug zu Umweltgerechtigkeit herzustellen. Man könnte hier also von einer „faktischen“ Bezugnahme oder auch von „Potenzialen“ für mehr Umweltgerechtigkeit sprechen.

Es kommt auf die einzelnen Programme an!

Konkret wurde der Ansatz Umweltgerechtigkeit erstmals im Jahr 2016 im Programm „Soziale Stadt“ als Fördertatbestand verankert. Bis dahin galt, dass zwar verschiedene Aspekte der „Chancengleichheit beim Zusammenspiel von Umweltqualität, sozialem Status und Gesundheitssituation“ mit dem Programm adressiert wurden, Konzept und Begriff Umweltgerechtigkeit selbst darin jedoch kaum eine Rolle spielten (Böhme/Franke 2012, S. 313). Vielmehr standen die gebaute sowie die soziale Umwelt im Vordergrund, „während die natürliche Umwelt mit ihren Naturressourcen und ökologischen Systemen in der Programmumsetzung eine

eher geringe Bedeutung“ hatte (ebd., S. 322). Und auch die Zwischenevaluierung des Programms Soziale Stadt von 2017 bestätigte, dass den Handlungsfeldern „Wohnen“, „Wohnumfeld“, „öffentlicher Raum“ eine herausgehobene Rolle zukam, das Handlungsfeld „Umwelt und Verkehr“ mit seiner großen Relevanz für den Ansatz Umweltgerechtigkeit dagegen eine vergleichsweise ebenso geringe Bedeutung hatte wie das Handlungsfeld „Gesundheit“ (BBSR/BMUB 2017, S. 12 ff.).



Abb. 1: Aufwertung des öffentlichen Raums (Fotos: Jost)

Gleichwohl wurden mit Maßnahmen und Projekten unter anderem zur Wohnumfeldverbesserung und zur Qualifizierung des öffentlichen Raums oder mit Aktivitäten wie „Urban Gardening“ immer auch Themen adressiert, die für den Ansatz Umweltgerechtigkeit ebenfalls zentral sind. In der Studie „Umweltgerechtigkeit in der Sozialen Stadt“ heißt es daher: „Das Programm Soziale Stadt hat sich mit seinen Instrumenten im Umgang mit sozialräumlichen Mehrfachbelastungen bewährt. Es ist daher bestens aufgestellt, um Lösungsansätze für Umweltgerechtigkeit zu entwickeln“ (BMUB 2016, S. 8). Die Aufnahme des Fördertatbestands „Umweltgerechtigkeit“ in das Programm „Soziale Stadt“ war somit ein naheliegender und konsequenter Schritt. Und auch im Programm „Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“, das im Zuge der Neuausrichtung der Städtebauförderung seit 2020 als Nachfolgerin der „Sozialen Stadt“ betrachtet werden kann, sind „Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltgerechtigkeit“ dezidiert Fördergegenstand (VV Städtebauförderung 2020, S. 10).

Ähnlich prominent war der Ansatz Umweltgerechtigkeit nur noch im 2017 gestarteten Programm „Zukunft Stadtgrün“ verankert. Es zielte darauf ab, die urbane grüne Infrastruktur zu verbessern; förderfähig waren beispielsweise die Qualifizierung und Vernetzung von Grün- und Freiflächen als ein Beitrag zu einer gesundheitsorientierten Quartiersentwicklung. Es ging darum, „einen Beitrag zur Lebens- und Wohnqualität, zur gesellschaftlichen Teilhabe“ und zu mehr



„Umweltgerechtigkeit insbesondere durch eine gerechte Verteilung qualitativ hochwertigen Stadtgrüns“ zu leisten (BMI 2021a). Mit der Novellierung der Städtebauförderung wurde das Programm bereits 2019 wieder eingestellt. Das Thema „Stadtgrün“ wurde jedoch Teil eines neuen Querschnittsthemas der Städtebauförderung, denn generelle Fördervoraussetzungen aller Einzelprogramme sind nun nicht mehr nur die Ausweisung eines räumlich abgegrenzten



Abb. 2: Mehr Grün!

Fördergebiets und ein partizipativ erarbeitetes städtebauliches Entwicklungskonzept, sondern auch die Durchführung von „Maßnahmen des Klimaschutzes bzw. zur Anpassung an den Klimawandel, insbesondere durch Verbesserung der grünen Infrastruktur (beispielsweise des Stadtgrüns)“ (VV Städtebauförderung 2020, S. 5).

Die anderen ehemaligen und neuen Städtebauförderungsprogramme konnten bzw. können – im Wesentlichen mit Ausnahme des Bereichs Denkmalschutz – „faktisch“ zu mehr Umweltgerechtigkeit beitragen, allerdings, ohne dass dies als eigenes Förderziel thematisiert worden wäre. So war es ein Ziel der „Städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ (1971–2012), zur Behebung städtebaulicher Missstände „die Siedlungsstruktur den Erfordernissen des Umweltschutzes“ und den „Anforderungen an gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung“ anzupassen, unter anderem durch Verbesserung der Ausstattung mit Grünflächen, Spiel- und Sportplätzen (BMI 2021b).

Die Städtebauförderungsprogramme „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ sowie „Stadtumbau West“ bildeten seit 2002 respektive 2004, ab 2017 zusammengelegt zum Programm „Stadtumbau“, eine wesentliche Grundlage für die Überwindung erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste. Zu den Teilzielen des Stadtumbaus gehörten „die nachhaltige Revitalisierung von Brachen“ und „die Gestaltung von Stadtstrukturen entsprechend den Anforderungen an eine nachhaltige, ressourcenschonende Stadtentwicklung und den Erfordernissen von Klimaschutz und Klimaanpassung“ (BMI 2021c). Seit 2015 ist auch die Förderung von Maßnahmen zur Gestaltung von Grün- und Freiräumen als Fördergegenstand ausgewiesen. Das neue

Städtebauförderungsprogramm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten“ nimmt seit 2020 Elemente des „Stadtumbaus“ auf (vgl. auch Altröck 2020, S. 7). Mit Blick auf Umweltgerechtigkeit ist hier vor allem der Fördergegenstand „Verbesserung des öffentlichen Raums, des Wohnumfeldes und der privaten Freiflächen“ interessant (VV Städtebauförderung 2020, S. 10).

Auch durch das Städtebauförderungsprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ konnten unter anderem die Qualifizierung und die Entwicklung des öffentlichen Raumes und/oder von Grün- und Freiräumen gefördert werden (BMI 2021d). Das neue Programm „Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne“, das Elemente der vorherigen Programme „Aktive Orts- und Stadtteilzentren“ sowie „Städtebaulicher Denkmalschutz“ enthält (vgl. Altröck 2020, S. 6), nimmt zwecks Erhalt und Weiterentwicklung des innerstädtischen öffentlichen Raumes ebenfalls unter anderem Frei- und Grünflächen in den Blick. Auch zielt das Programm auf die „Verbesserung der städtischen Mobilität einschließlich der Optimierung der Fußgängerfreundlichkeit und alternativer Mobilitätsformen zur besseren Vernetzung von Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Erholung sowie Nahversorgung“ (VV Städtebauförderung 2020, S. 9).

Fazit und Ausblick

Die Frage, ob die Programme der Städtebauförderung „Motor“ für mehr Umweltgerechtigkeit (hätten) sein können, lässt sich also mit einem klaren „Jein“ beantworten. Bis einschließlich 2019, also bis zu ihrer Neuausrichtung, wurde die Städtebauförderung insgesamt als „zentrales Instrument der nachhaltigen Stadtentwicklung“ für Bund und

Länder unter anderem mit umweltpolitischer Bedeutung gesehen (vgl. VV Städtebauförderung 2019). Dazu gehörte auch das Ziel, die Themen sozialer Zusammenhalt, Integration und Gesundheit in den Blick zu nehmen. Die Bausteine von Umweltgerechtigkeit im „Dreiklang“ Umwelt – Soziales – Gesundheit auf der Quartiersebene im gesamtstädtischen Bereich waren somit allesamt berücksichtigt.

In der Präambel zur novellierten Städtebauförderung bleibt der Gedanke des Leitprogramms unter anderem für eine nachhaltige Entwicklung von Städten und Gemeinden erhalten – beispielsweise mit Verweis auf die Notwendigkeiten von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel samt „Verbesserung der grünen Infrastruktur (beispielsweise des Stadtgrüns)“ als querschnittsorientierte Förder Voraussetzung. Auch wird betont, das übergeordnete Ziel der Städtebauförderung sei es, „Teilhabe und Austausch am gesellschaftlichen Leben für alle zu ermöglichen, und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken“ (VV Städtebauförderung 2020). In den ehemaligen Städtebauförderungsprogrammen „Soziale Stadt“ und „Zukunft Stadtgrün“ war dieser Ansatz explizit Fördergegenstand, in den neuen Programmen „Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“ ist dies noch immer der Fall.

Damit war und ist das Tor zu mehr Umweltgerechtigkeit mithilfe der Städtebauförderung bereits offen. Eine noch größere Hilfestellung wäre es, wenn Umweltgerechtigkeit nicht nur im Programm „Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“, sondern auch in den Programmen „Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten“ sowie „Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne“ unmittelbar als Fördergegenstand adressiert würden. Wird das Thema Umweltgerechtigkeit zunehmend als ein wichtiges (an)erkannt und soll es also stärker in Strategien, Konzepten und Maßnahmen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene einfließen, bietet sich eine solche Weiterqualifizierung der „lernenden“ Städtebauförderung an.



Christa Böhme

Forschungsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin



Dr. Thomas Franke

Forschungsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Quellen:

Altrock, Uwe (2020): Die Neuordnung der Städtebauförderung. In: PLANERIN 2/2020: Städtebauförderung 2020 – integriert, sozial, klimagerecht, S. 5-7.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2021a): Zukunft Stadtgrün. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/staedtebau/stadtgruen/stadtgruen-artikel.html> (zuletzt aufgerufen: 03/2021).

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2021b): Das Bund-Länder-Programm städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen 1971 bis 2012/Ziele und Handlungsfelder. https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SanierungsUndEntwicklungsmaßnahmen/Programm/Ziele/ziele_node.html (zuletzt aufgerufen: 03/2021).

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2021c): Stadumbau/Programm/Grundlagen und Ziele. https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/Stadumbau/Programm/Grundlagen/grundlagen_node.html (zuletzt aufgerufen: 03/2021).

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2021d): Aktive Stadt- und Ortsteilzentren/Programm. https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/aktive_stadt_und_ortsteilzentren_node.html (zuletzt aufgerufen: 03/2021).

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016): Umweltgerechtigkeit in der Sozialen Stadt. Gute Praxis an der Schnittstelle von Umwelt, Gesundheit und sozialer Lage, Berlin.

BMUB/UBA – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit/Umweltbundesamt (Hrsg.) (2017): Umweltbewusstsein in Deutschland 2016. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Bonn und Dessau-Roßlau.

Böhme, Christa/Franke, Thomas (2012): Umweltgerechtigkeit in der Sozialen Stadt. In: Bolte, Gabriele/Bunge, Christiane/Hornberg, Claudia/Köckler, Heike/Mielck, Andreas (Hrsg.) (2012): Umweltgerechtigkeit durch Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit – Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven, Bern, S. 313-323.

Böhme, Christa/Franke, Thomas/Preuß, Thomas (2019): Umsetzung einer integrierten Strategie zu Umweltgerechtigkeit – Pilotprojekt in deutschen Kommunen (Umwelt & Gesundheit, 02/2019, Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau).

Böhme, Christa/Preuß, Thomas/Bunzel, Arno/Reimann, Bettina/Seidel-Schulze, Antje/Landua, Detlef (2015): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum – Entwicklung von Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen (Umwelt & Gesundheit, 01/2015, Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau).

BBSR/BMUB – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2017): Zwischen-evaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt, Bonn/Berlin.

BBSR/BMUB – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2016): Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadumbau Ost und Stadumbau West, Bonn/Berlin.

Flacke, Johannes/Schüle, Steffen/Köckler, Heike/Bolte, Gabriele (2016): Mapping Environmental Inequalities Relevant for Health for Informing Urban Planning Interventions – A Case Study in the City of Dortmund, Germany, International Journal of Environmental Research and Public Health, 13.

MKULNV – Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2016): Masterplan Umwelt und Gesundheit.

SenUVK – Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin (Hrsg.) (2019): Basisbericht Umweltgerechtigkeit. Grundlagen für die sozial-räumliche Umweltpolitik, Berlin.

VV Städtebauförderung 2020 – Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2020 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VVStädtebauförderung2020) vom 19.12.2019/07.05.2020.

VV Städtebauförderung 2019 – Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2019 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2019) vom 10.12.2018/30.04.2019.