

Umweltgerechtigkeit, soziale Ungleichheit und Gesundheit - Einführung

Fachforum 4 „Umweltgerechtigkeit und soziale Ungleichheit in Zeiten der Klimakrise – Call to Action“

Bundessymposium des Gesunde-Städte-Netzwerks

1. Oktober 2024, Frankfurt a. M.

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin



- Übergreifender Rahmen
- Gesunde Stadt
- Soziale Ungleichheit und Gesundheit
- Umweltgerechtigkeit (Definition, Handlungsfelder, Akteure)
- Gesundheit in der Planung
- ...

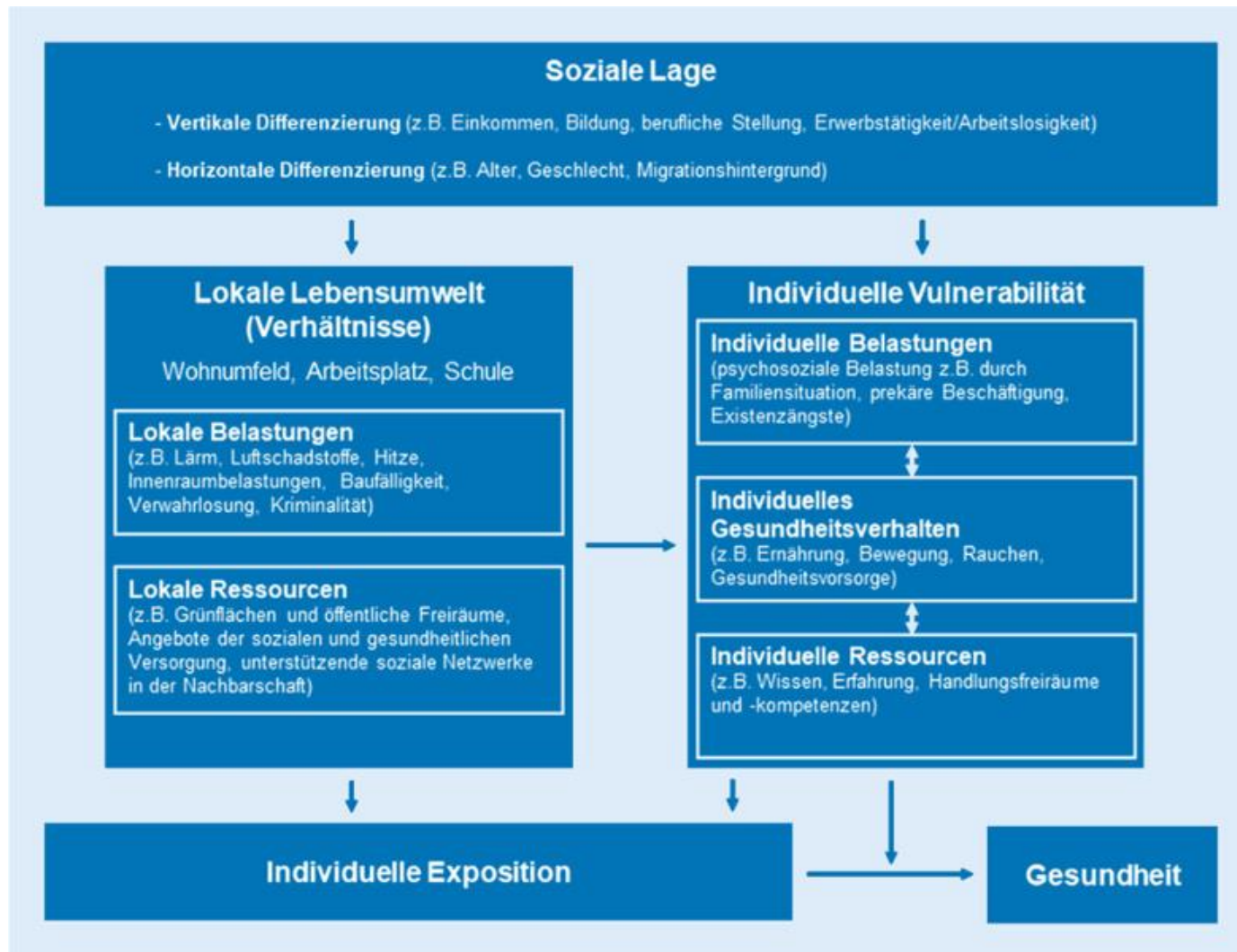
Ökosalute Politik

Abbildung 1

Überblick über die Empfehlungen für eine ökosalute Politik



Zusammenhang zwischen sozialer Lage, Umwelt und Gesundheit

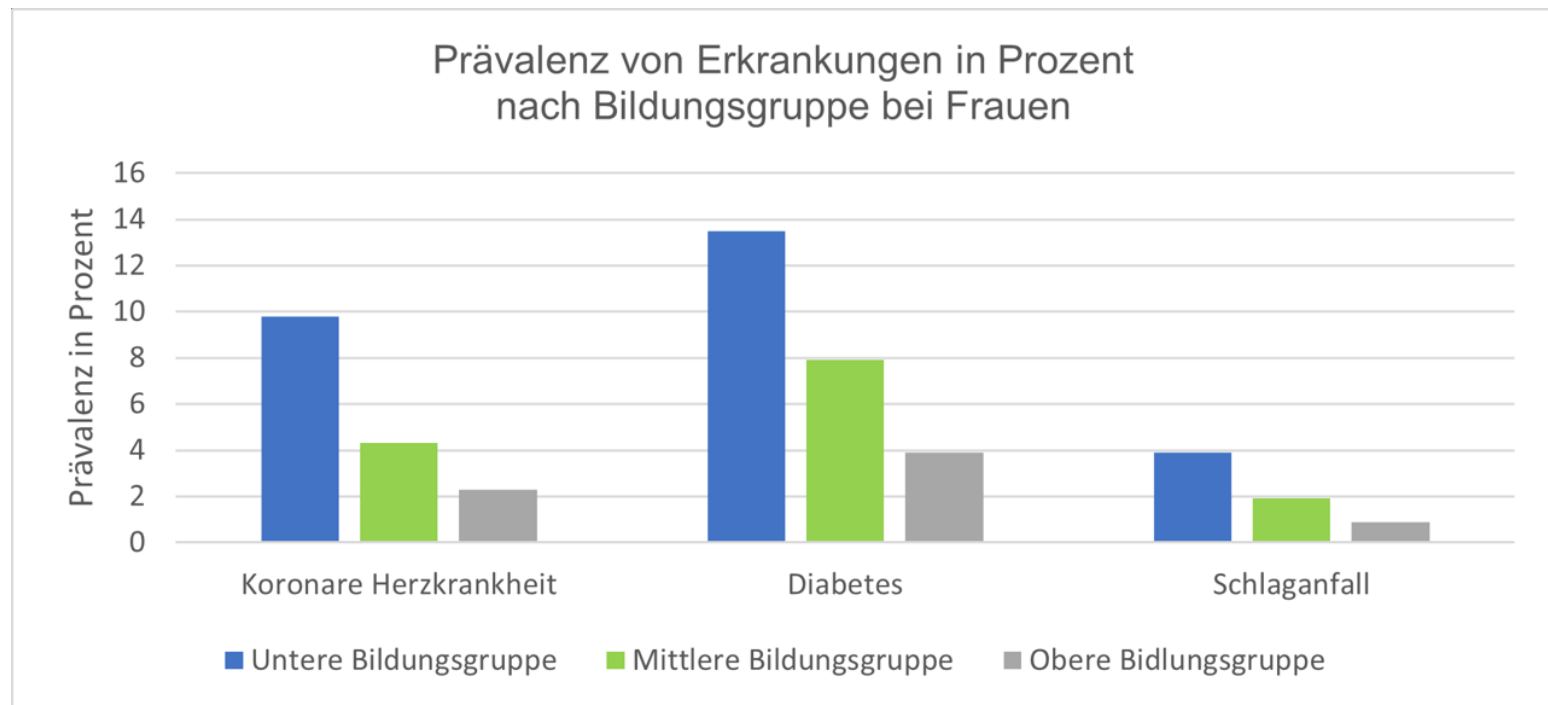


Gerechtigkeits-Dimensionen

- Verteilungsgerechtigkeit: Frage der Verteilung von Umweltbelastungen und -ressourcen – zum Beispiel Lärmquellen und Grünflächen – innerhalb einer Gesamtstadt,
- Zugangsgerechtigkeit: möglichst gleiche Zugangschancen zu Umweltressourcen wie Naherholungsflächen für alle Einwohner/innen (Stichworte Mobilität, Erreichbarkeit etc.),
- Verfahrensgerechtigkeit: gleiche Möglichkeiten für alle von umweltbezogenen Interventionen Betroffenen, sich an entsprechenden Informations-, Planungs-, Anhörungs- und Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

Soziale Ungleichheit und Gesundheit

Personen mit niedrigem sozioökonomischem Status, gemessen anhand von Angaben zu Bildung, Beruf und Einkommen, sind häufiger gesundheitlichen Belastungen und Risiken ausgesetzt als Personen aus den höheren Statusgruppen. Entsprechend treten viele Erkrankungen und Beschwerden bei sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen häufiger auf. Frauen und Männer mit niedrigem Sozialstatus erkranken häufiger an einer koronaren Herzkrankheit, Diabetes mellitus, Lungenkrebs und Schlaganfall (Heidemann et al. 2021; Michalski et al. 2022).



Soziale Ungleichheit und Gesundheit

Auch die Einschätzung des allgemeinen Gesundheitszustands wird von Personen mit niedrigem sozioökonomischem Status selbst häufiger als schlechter bewertet als bei Personen mit hohem sozioökonomischem Status (Heidemann et al. 2021).

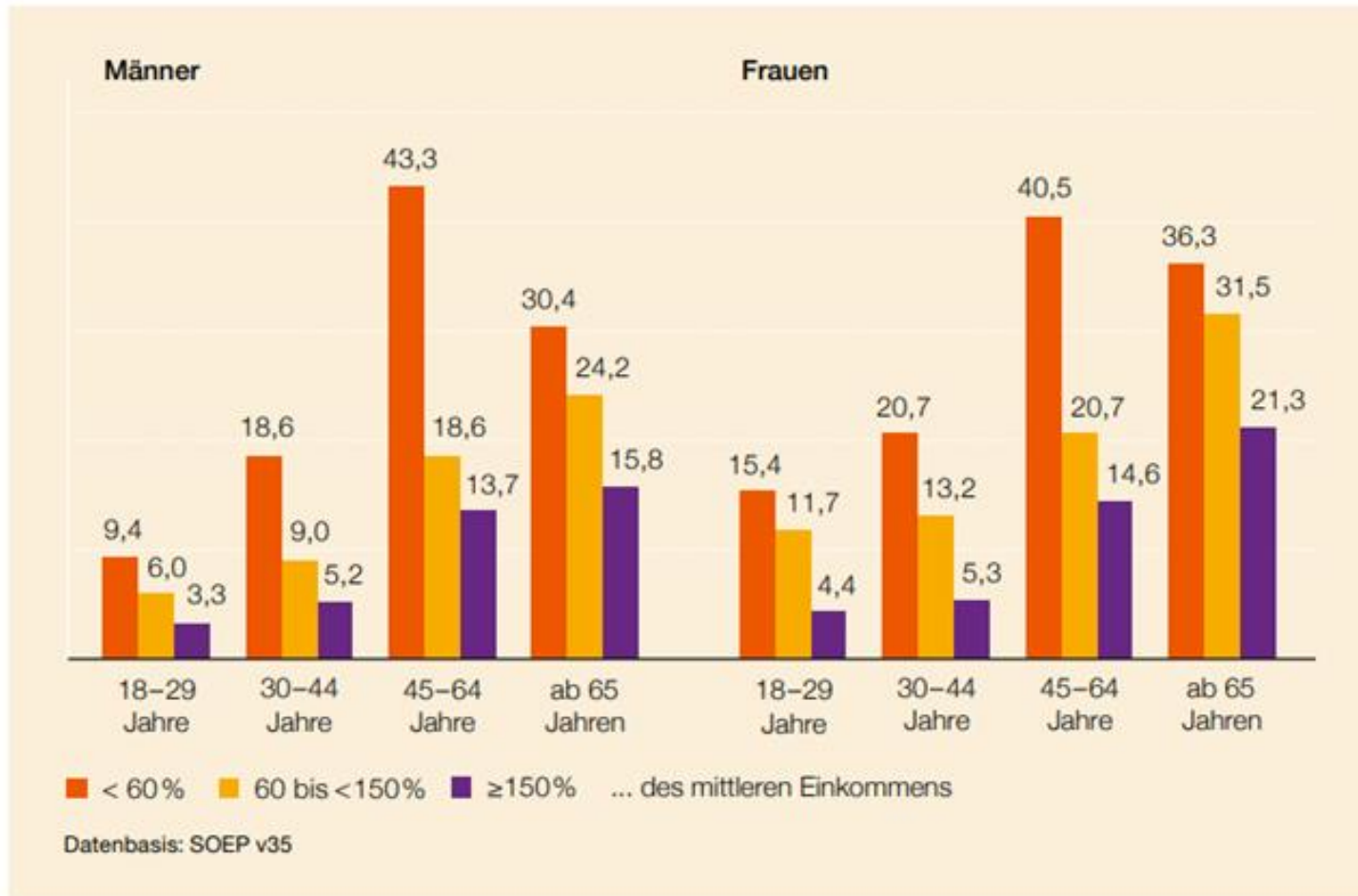


Abb.:
Selbsteinschätzung
des allgemeinen
Gesundheitszustands
(„weniger gut oder
„schlecht“) nach drei
Einkommensgruppen
2018, in Prozent.

Definition Umweltgerechtigkeit

Umweltgerechtigkeit zielt darauf ab, eine Konzentration gesundheitsrelevanter Umweltbelastungen wie Lärm oder Schadstoffe in der Luft in sozial benachteiligten Quartieren oder Wohnlagen zu vermeiden und/oder abzubauen sowie ihren Bewohnerinnen und Bewohnern den Zugang zu gesundheitsbezogenen Umweltressourcen – dazu gehören Grün- und Freiflächen – zu ermöglichen.

Mehrfach belastete Teilräume = Handlungsräume für mehr Umweltgerechtigkeit

Um zu wissen, wo in der Kommune besonderer Handlungsbedarf für mehr Umweltgerechtigkeit besteht, müssen die Verantwortlichen in der Kommune analysieren, in welchen städtischen Teilräumen sich in besonderem Maße umweltbezogene, soziale und gesundheitliche Benachteiligungen, also Mehrfachbelastungen, konzentrieren.

Basisindikatoren Umweltgerechtigkeit

Umweltsituation

- Belastung durch Straßenverkehrslärm,
- Feinstaub und Stickstoffdioxid,
- Versorgung mit öffentlichen Grünflächen,

Soziale Lage

- Anteil von Langzeitarbeitslosen,
- Anteil der erwerbstätigen SGB II-Empfänger/innen,
- Anteil der Kinderarmut,
- Anteil der Jugendarbeitslosigkeit,

Gesundheitliche Lage

- Anteil von Kindern mit Übergewicht und Adipositas bei Schuleingangsuntersuchungen,
- Anteil von Kindern mit grobmotorischen Störungen bei Schuleingangsuntersuchungen

Vertiefungsindikatoren Umweltgerechtigkeit

Themenbereich Umwelt

Belastung durch weitere Lärmquellen wie Schienen-
Flug-, Industrie- und Gewerbelärm

Geschätzte Anzahl der Menschen, die in
lärmbeeinträchtigten Gebieten (Straßenverkehrslärm und
ggf. Gesamtlärm) leben

Kleinräumige Lärmverteilung
(gebäudescharfe Bewertung)

Qualität öffentlicher Grünflächen
(Zugänglichkeit, Ausstattung, Sicherheit, Sauberkeit,
Pflegezustand, Umweltbelastung)

Überwärmungsgebiete bzw. Gebiete mit
Überwärmungspotenzial

Bebauungsdichte (Grundflächenzahl)

Lichtimmissionen künstlicher Beleuchtungsanlagen
(mittlere Beleuchtungsstärke in der Fensterebene)



HANDLUNGSFELDER UMWELTGERECHTIGKEIT



© 2018 Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH

lifu
Deutsches Institut
für Urbanistik

Vulnerable Gruppen (Hitze)

- ältere Menschen
- Pflegebedürftige
- chronisch Kranke
- Säuglinge und Kleinkinder
- Personen, die aufgrund von schwerer körperlicher Arbeit im Freien oder von Freizeitaktivitäten gegenüber Hitze und UV-Strahlung verstärkt exponiert sind

Handlungsbereiche für die Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit in Kommunen

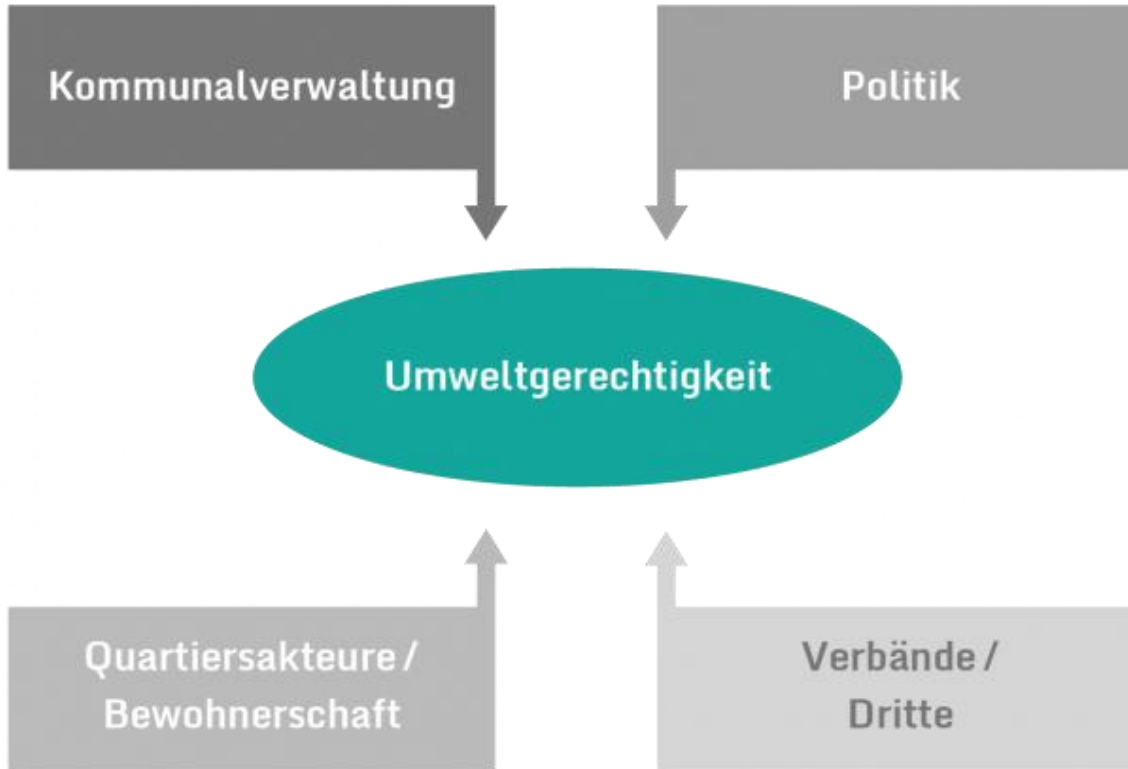
- integriertes Verwaltungshandeln,
- politische Verankerung,
- Monitoring,
- Entwicklung von Zielen, Maßnahmen und Projekten,
- Einsatz von planerischen und umweltrechtlichen Instrumenten,
- finanzieller Ressourceneinsatz,
- Beteiligung und Mitwirkung von Betroffenen.

Vor-Ort-Akteure

- Bewohner/innen
- Mitglieder von Umweltverbänden
- Lokale Unternehmer/innen
- Wohnungsmarktakeure
- Kita-Personal
- Lehrer/innen
- Quartiermanager/innen
- Sozial-/ Gemeinwesenarbeiter/innen
- Träger sozialer/gesundheitsbezogener Infrastrukturen/
Dienstleistungen /Projekte

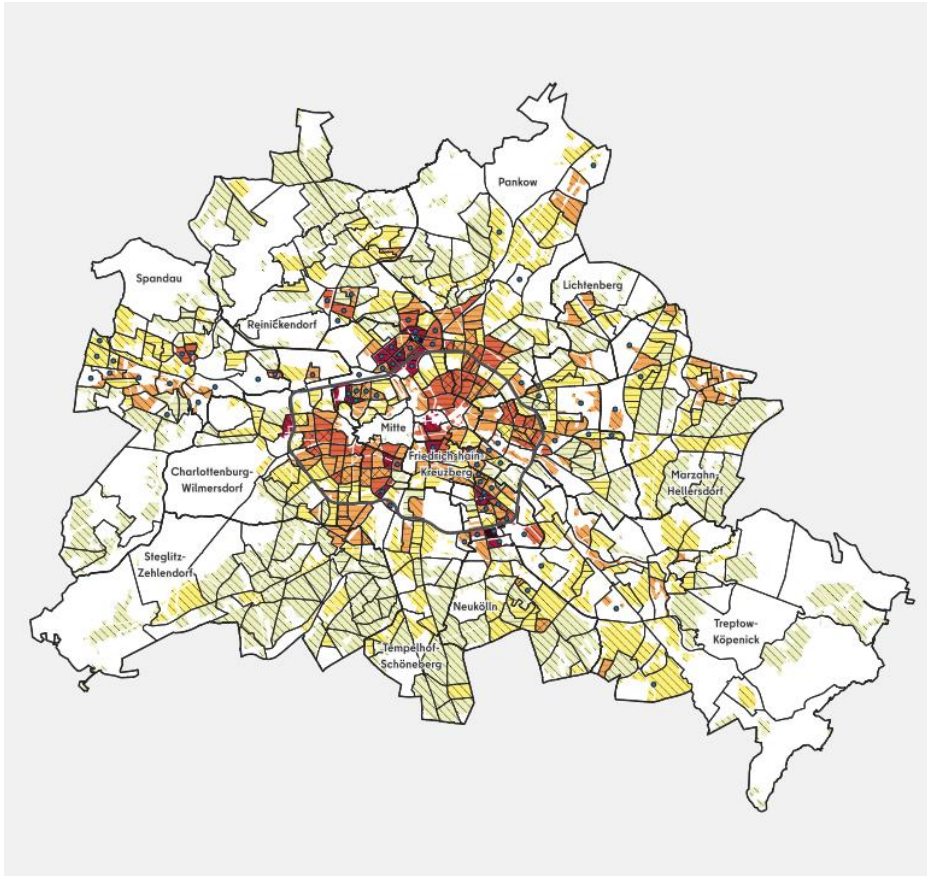


AKTEURE UMWELTGERECHTIGKEIT



© 2018 Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH

lifu
Deutsches Institut
für Urbanistik



Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz **BERLIN**

Umweltgerechtigkeit im Land Berlin 2021/2022

Integrierte Mehrfachbelastungskarte - Berliner Umweltgerechtigkeitskarte -

Mehrfachbelastung durch die Kernindikatoren Lärmbelastung, Luftschadstoffe, Grünflächenversorgung, Thermische Belastung, Soziale Benachteiligung

fünfmal
 viermal
 dreifach
 zweifach
 einfach
 keine starke Belastung

Die Kernindikatoren fließen als Einzelbelastung in die Bewertung ein, wobei sie im Hinblick auf die planungsraumbezogene Belastung nach der jeweiligen Ziel-Klassifikation der schlechtesten Kategorie zugeordnet werden.

Planungsräume mit überwiegender einfacher Wohnlage (mehr als 66% der Adressen) sowie hoher Lärm- und/oder hoher Luftbelastung

Einwohnerdichte in EW/km²

20.000 und mehr
 10.000 bis unter 20.000
 weitgehend unbewohnte Fläche

Grenze Planungsraum (PLR)
 Grenze Bezirk/Land
 S-Bahn-Ring

Die Auswertung der Daten erfolgt auf der räumlichen Ebene der 542 Planungsräume Berlin (Blickrichtung: Ebene der "Lebensweltlich orientierten Räume" - LOR).

0 2 4 6 8 km

Herausgeberin: Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz

Konzeption, Inhalt und Bearbeitung: Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz

In Zusammenarbeit mit: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Kartograph. Bearbeitung: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Daten-grundlage:

- Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Soziales und Wohnen
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Karten-grundlage: Lebensweltlich orientierte Räume (LOR), Stand: Januar 2021

Berlin: sozialräumlich orientierte Umwelt- belastungs- analyse

542 lebensweltlich orientierte Räume (LOR): räumliche Grundlage für Planung, Prognose und Beobachtung demografischer und sozialer Entwicklungen

Berlin: sozialräumlich orientierte Umweltbelastungsanalyse

5 Kernindikatoren

- Lärmbelastung
- Luftschadstoffe:
- Kernindikator Bioklimatische Belastung:
 - Großstädte sind Wärmeinseln. Die thermische Belastung (Bioklima) ist die Summe aller Klimafaktoren, die auf den Menschen sowie andere Organismen einwirken und deren Gesundheit und Wohlbefinden beeinflussen. Insbesondere Hitze, Kälte, Luftfeuchtigkeit und Windverhältnisse.
- Grün- und Freiflächenversorgung
- Soziale Benachteiligung

Merkmale	Stadtquartier A	Stadtquartier B
Grad der Überwärmung	gering-mittel Der Grad der Überwärmung befindet sich hier im geringen bis mittleren Bereich. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass dieses Gebiet in Hanglage und am Rand einer Frischluftschneise liegt.	gering Der geringe Grad der Überwärmung ist durch eine starke Ausprägung von Großgrün, der Nähe zur Elbe sowie der offenen Bauweise im Stadtgebiet zu erklären.
Überwiegende Bebauung	geschlossene Bebauung Dieses Gebiet ist Ende der 1970er-Jahre als Plattenbausiedlung entstanden. Nach der politischen Wende erlebte der Stadtraum einen starken Wegzug. Als Folge wurden u.a. viele Wohnblöcke rückgebaut. Dennoch finden sich hier überwiegend mehrgeschossige Plattenbauten sowohl im sanierten wie auch unsanierten Zustand. Etwa 99 % der Befragten wohnen zur Miete.	offene Bebauung Dieses Gebiet ist gekennzeichnet durch überwiegend lockere Villenbebauung, welche vor 1918 entstanden ist, bzw. durch neuere Gebäude, die erst nach 1991 hinzugekommen sind. Etwa 30 % der befragten Bewohner/innen des Stadtquartieres verfügen über Wohneigentum.
Anteil Verkehrsfläche am Gesamtgebiet	erhöht Im Zentrum des Gebietes befinden sich vorrangig verkehrsberuhigte Straßen; umgeben ist das Gebiet mit oftmals vierspurigen Straßen. Von 200 ha Gesamtfläche sind ca. 8,5 % Verkehrsfläche.	gering Dieses Gebiet ist gekennzeichnet durch verkehrsberuhigte Straßen mit überwiegend Tempo 30 Limit, von 1584 ha Gesamtfläche sind ca. 2,3 % Verkehrsfläche.
Anteil an Nachbarschaftsgrün	gering Ein geringer Anteil an Nachbarschaftsgrün wurde mit 11–25 m ² Grünfläche/Einwohner definiert.	mittelhoch Ein mittlerer Anteil an Nachbarschaftsgrün wurde mit 3046 m ² /Einwohner bzw. ein hoher Anteil mit 69–262 m ² /Einwohner definiert.
Einzugsbereiche öffentlicher Parks	Im Einzugsbereich des Stadtquartiers A befinden sich wenige Parkanlagen. Lediglich eine Parkanlage grenzt an dieses Gebiet an. Vielmehr ist die Landschaftsgestaltung in Form von Grünzügen entlang von 2 Bächen bzw. als Erholungsflächen zwischen den Wohnblöcken realisiert worden.	Im Einzugsbereich des Stadtquartiers B befinden sich 3 Parkanlagen. Das Gebiet liegt außerdem in unmittelbarer Nähe zu Elbe und den Elbwiesen.
Soziale Belastung nach Sozialindex*	sehr stark Gebiet mit sehr starken sozialen Problemen definiert über den Sozialindex.	keine bis gering Gebiet mit keinen bis geringen sozialen Problemen definiert über den Sozialindex.

* Gebildet anhand der Indikatoren: Anteil an (Jugend) Arbeitslosigkeit, SGB IIQuote, Kinder mit Sozialgeldbezug, Alleinerziehende

Quelle: Stadt Dresden

- REFOPLAN-Vorhaben „Kooperative Planungsprozesse zur Stärkung gesundheitlicher Belange - modellhafte Erprobung und Entwicklung von Ansätzen zur nachhaltigen Umsetzung“ (FKZ 3719 15 2010)
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) in Kooperation mit:
 - LK Argus GmbH
 - Prof. Dr. Heike Köckler
 - Univ.-Prof. Dr. med. Claudia Hornberg
- Laufzeit: 11/2019 – 10/2022





**Gemeinsam planen
für eine gesunde Stadt –
Empfehlungen für die Praxis**

Für Mensch & Umwelt

Umwelt
Bundesamt

Hrsg.:
Umweltbundesamt

Autor*innen:
Christa Böhme, Elke
Bojarra-Becker, Thomas
Franke, Eckhart Heinrichs,
Heike Köckler, Thomas
Preuß, Michael Schreiber

Veröffentlichung im Januar
2023

Umfang: 68 Seiten

Download unter:
<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gemeinsam-planen-fuer-eine-gesunde-stadt>

Was sind gesundheitliche Belange in der Planung?



Verschiedene gesundheitliche Belange sind für umwelt- und raumbezogene Planungen besonders relevant. Hierzu zählen:

- ▶ Ruhe,
- ▶ Erholung,
- ▶ Wohlergehen,
- ▶ Bewegung,
- ▶ Stressbewältigung,
- ▶ Entspannung.

Diese Belange stehen in einem engen Kontext zu Planungen in den Themenbereichen Grün- und Freiraum, Lärmvorsorge und -minderung, Luftreinhaltung, Klimaanpassung und Hitzevorsorge.

Gesundheitliche Belange in der Planung

Potenziale der Bauleitplanung und der Stadt(teil)entwicklungsplanung

- nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt“ (Bauleitplanung),
- Themen (u.a. Gesundheit) und Akteure integrieren auf gesamtstädtischer oder teilräumlicher Ebene (Stadt(teil)entwicklungsplanung).

Konkrete Anknüpfungspunkte für die Integration gesundheitlicher Belange in die der Bauleitplanung und der Stadt(teil)entwicklungsplanung:

- Festlegung von Frei- und Erholungsflächen, Frischluftschneisen, erträgliche bauliche Dichte festlegen (Bauleitplanung),
- Im Umweltbericht u.a. auf Schutzgut Mensch und menschliche Gesundheit fokussieren (Bauleitplanung)
- gesundheitlichen Belangen bzw. Themen (Lärm, Luftverunreinigungen, Gerüche und darüber hinaus) mehr Bedeutung geben, z.B. in vorgeschalteten städtebaulichen Wettbewerben (Bauleitplanung)
- als handlungsleitendes Querschnitts- oder Leitthema oder Handlungsfeld „Gesundheit“ als eigenständiges Fachthema in Stadt(teil)entwicklungsplänen berücksichtigen (Stadt(teil)entwicklungsplanung),
- inhaltliche Handlungsschwerpunkte für die Gesamtstadt sowie für städtische Teilräume festlegen, Schnittstellen unterschiedlicher Fachplanungen identifizieren (Stadt(teil)entwicklungsplanung),
- Grundlagen für die Entwicklung sozialraumbezogener Gesundheitsprojekte schaffen z.B. zur Projektförderung auf Basis des Präventionsgesetzes (Stadt(teil)entwicklungsplanung).

Beiträge des Gesundheitsamts

Inhaltliche Beiträge

- gesundheitsrelevante Belange in Bezug auf Wohnen und Wohnumfeld wie ausreichend Grün- und Freiflächen, Schutz vor Lärm oder Schutz vor Hitze und Überwärmung in den Flächennutzungsplan und in Bebauungspläne einbringen (Bauleitplanung, Stadt(teil)entwicklungsplanung),
- besondere Bedarfe vulnerabler Gruppen in Bezug auf Wohnen, Wohnumfeld sowie Grün- und Freiflächen formulieren (Bauleitplanung, Stadt(teil)entwicklungsplanung),
- frühzeitig stadtweite und baugebietsbezogene Gesundheitsziele und kleinräumige Gesundheitsdaten einbringen (Bauleitplanung, Stadt(teil)entwicklungsplanung),
- gemeinsam mit anderen Ämtern (z.B. Stadtplanung, Umwelt, Soziales) Gebiete mit mehrfachen Belastungen identifizieren, um in diesen Lagen prioritär die Wohn- und Umweltverhältnisse zu verbessern (Bauleitplanung),
- gesundheitsrelevante Belange in einem eigenständigen Kapitel „Gesundheit“ in Leitbildern und integrierten Stadt(teil)entwicklungskonzepten darstellen (Stadt(teil)entwicklungsplanung).

Verfahrensbeiträge

- Gesundheitsbelange frühzeitig in einem ämterübergreifenden Austauschformat (z.B. ständige oder anlassbezogene Arbeitsgruppe) einbringen (Bauleitplanung, Stadt(teil)entwicklungsplanung),
- in qualifizierten Stellungnahmen zur Flächennutzungsplanung bzw. Bebauungsplanung gesundheitsrelevante Aspekte darstellen und Nachbesserungen bei Planungsinhalten erwirken (Bauleitplanung),
- integrierte Stadt- und Quartiersentwicklung in kommunale Gesundheitskonferenzen einbringen,
- als Akteur an informellen Beteiligungsverfahren (stadtweit und auf Quartiersebene) teilnehmen und Gesundheitsbelange thematisieren (Stadt(teil)entwicklungsplanung),
- Gesundheitsbelange im Rahmen von Netzwerkarbeit auf der Quartiers- bzw. Sozialraumebene einbringen (Stadt(teil)entwicklungsplanung).

Beispiele und Praxistipps



Praxistipp: Gesundheit in Arbeitsgruppen bzw. Ämter- und Planungskonfe- renzen frühzeitig mitdenken

In vielen Kommunen bestehende ämterübergreifende Austauschformate, in denen sich die Fachämter – jenseits gesetzlich vorgeschriebenen Ämterbeteiligung – regelmäßig über Planungsthemen bzw. anlassbezogen zu konkreten Planungen austauschen. Derartige Arbeitsgruppen bestehen u.a. in Bremerhaven, Dresden, Düsseldorf und Mannheim. In Nürnberg z.B. bestehen Erfahrungen mit ämterübergreifenden Gebietsteams, die teilräumliche Planungen eng begleiten. Zumeist werden in diesen Austauschformaten Themen bzw. Planungen der Stadtplanung- und -entwicklung, der Grün- und Freiraumplanung oder Umwelthemen wie u.a. Lärminderung erörtert. Fachübergreifende Ämter- bzw. Planungskonferenzen werden z.B. in Dresden oder Göttingen durchgeführt. Hieran sind teilweise auch die Gesundheitsämter beteiligt. Sind die Gesundheitsämter in diesen Austausch eingebunden, können gesundheitliche Belange frühzeitig ausgelotet und eingebracht werden. Zudem wird für die Gesundheitsämter frühzeitig erkennbar, ob absehbar gesundheitliche Belange betroffen sein könnten und eine Stellungnahme erforderlich wird (UBA 2023).



Praxistipp: In Scoping-Terminen gesundheitliche Belange einbringen

Der Einleitung eines Genehmigungsverfahrens für eine Planung kann ein Scoping-Verfahren vorgeschaltet werden. Dies zielt darauf ab, zu einem sehr frühen Zeitpunkt in einem gemeinsamen Termin weiteren betroffenen Behörden zu kommunizieren, welche Unterlagen absehbar für das Vorhaben relevant sind. Hier haben Gesundheitsämter die Möglichkeit, frühzeitig und auf kurzem Wege mögliche gesundheitliche Belange bzw. Ziele einzubringen sowie Erfordernisse in Bezug auf Daten und Untersuchungen abzustimmen. Eine Einladung zu einem Scoping-Termin sollte daher auch an Gesundheitsämter ergehen und auch durch Vertreter*innen vom Gesundheitsamt wahrgenommen werden.



Landschaftsprogramm Bremen: Sozialraumorientierte Versor- gungsanalyse

Die Freie Hansestadt Bremen hat 2015 ihr Landschaftsprogramm fortgeschrieben. Um Ortsteile zu identifizieren, die neben einem unterdurchschnittlichen Angebot mit Grün- und Freiflächen gleichzeitig einen unterdurchschnittlichen Sozialindex aufweisen, wurde eine kartografische Überlagerung von Grünversorgung und Sozialindex durchgeführt. Vorrangig in diesen Ortsteilen sollen die vorhandenen Grün- und Freiflächen besser vernetzt, Einschränkungen ihrer Zugänglichkeit aufgehoben und neue Grünflächen, insbesondere Kinderspielplätze und Naturerfahrungsräume sowie Quartiersparks und -plätze geschaffen werden (Senator für Umwelt, Bau und Verkehr 2016).

Die gesunde Stadt ist machbar

- **Fachliche Voraussetzungen schaffen und ausbauen**
- **Akteurs- und bereichsübergreifend Spielräume nutzen**
- **Rahmenbedingungen verbessern**
- **Planung in gesamtstädtischen Ansatz für mehr Gesundheit einbetten**
- **„Anpacken“ und vorangehen: für lebenswerte und gesunde Städte**

➤ **Fachliche Voraussetzungen schaffen und ausbauen**

- Leitbilder und Ziele definieren,
- Gemeinsames Aufgaben- und Begriffsverständnis entwickeln,
- solide Datengrundlagen schaffen,
- fachliche Schnittstellen erkennen und planerisch berücksichtigen.

➤ **Akteurs- und bereichsübergreifend Spielräume nutzen**

- mit passenden Formen und Strukturen der Zusammenarbeit,
- mit aktiver Beteiligung der Unteren Gesundheitsbehörden an den Planungen,
- mit aktiver Rolle und Selbstverständnis der Unteren Gesundheitsbörden,
- mit umfassender und aktivierender Beteiligung von Bürger*innen, Behörden, Verbänden und Zivilgesellschaft,
- mit Austauschformaten zwischen Kommunalverwaltung und -politik sowie mit verwaltungsexternen Akteuren,
- in Allianzen für Gesundheit in der Stadt.

➤ **Rahmenbedingungen verbessern**

- fachliche Expertise in Verwaltungen ausbauen,
- Mitwirkung der Unteren Gesundheitsbehörden an Planungen als Aufgabe des Öffentlichen Gesundheitsdienst fest verankern,
- Untere Gesundheitsbehörden mit qualifiziertem Personal ausstatten,
- Aus- und Weiterbildung qualifizieren.

➤ **Planung in gesamtstädtischen Ansatz für mehr Gesundheit einbetten**

- Commitment der Kommunalpolitik im Sinne von Health in All Policies (HiAP)

➤ **„Anpacken“ und vorangehen: für lebenswerte und gesunde Städte**

- Spielräume für bessere Berücksichtigung gesundheitliche Aspekte bereits heute nutzen,
- Gesundheit in der Stadt im Kontext von Energiewende, Mobilitätswende und Klimaanpassung stärken - für mehr Lebensqualität.

Toolbox Umweltgerechtigkeit

<https://toolbox-umweltgerechtigkeit.de>

Thomas Preuß
Forschungsbereich Umwelt
Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
Zimmerstr. 13-15
10969 Berlin
Tel.: +49 (0)30 39001-265
Mail: preuss@difu.de
www.difu.de