

## Stadtforum Berlin 2020 am 10. Juni 2005

# Menschen, Autos, Emissionen. Verkehr und Umwelt in der Stadt

## Ergebnisse aus Sicht des Beirats

---

### Ausgangslage

- **Die Luftqualität in der Stadt hat sich in den letzten Jahrzehnten entscheidend verbessert.** Viele Schadstoffeinträge sind vor allem durch den technologischen Fortschritt und den industriellen Niedergang deutlich reduziert worden. Übrig geblieben ist hier in erster Linie Feinstaub, der im Unterschied zu anderen Schadstoffen durch menschliche Sinne nicht wahrnehmbar, sondern nur in der Auseinandersetzung mit dem Thema rational zu begreifen ist oder emotional empfunden wird. Angst und Beruhigung sind stark von „externen Informationen“ abhängig.
- **Das Image der Stadt als Wohnstandort reflektiert diese Verbesserungen nur unzureichend.** Die Toleranzgrenze der Bewohnerinnen und Bewohner ist gesunken. Noch immer verlassen insbesondere einkommensstarke Bevölkerungsgruppen und Familien die Stadt. Die niedrigeren Grundstückspreise vor der Stadt, die staatliche Subventionierung der Suburbanisierung (Pendlerpauschale, Eigenheimzulage), aber auch die Lärmbelastung in der Stadt und das (zum Teil nicht mehr stimmige) Image des ruhigen Lebens im Vorort sind Gründe dafür.
- **Berlin verfügt über fortschrittliche Umweltstandards.** Die Stadt hat ein vorbildliches Radwegenetz und ÖPNV-Angebot. Es existieren eine Reihe innovativer und fortschrittlicher Planungsinstrumente (STEP-Verkehr, Luftreinhaltepläne, Planung Umweltzone etc.). Allerdings ist dies in der breiten Öffentlichkeit erstaunlich wenig bekannt. Das Thema wird offensichtlich nicht hinreichend kommuniziert (Selbstbild der Stadt – z.B. „Ökohauptstadt Freiburg“).
- **Das Interesse an einer sektoralen Umweltpolitik hat allgemein stark abgenommen.** Nach der „Feinstaub-Hysterie“ Anfang des Jahres ist das öffentliche Interesse sehr schnell wieder abgeebbt. Gründe dafür liegen sicherlich im Rückgang der *wahrnehmbaren* Umweltbelastungen, aber auch in resignativen Haltungen. Zudem gilt die umweltpolitische Debatte vor dem Hintergrund der angespannten wirtschaftlichen Situation heute als Luxusthema und wird nicht in Zusammenhang mit dieser gestellt. Die Diskussion um Umweltpolitik, insbesondere um Feinstaub, ist heute in erster Linie eine fachliche Insiderdebatte geworden.
- **Für die meisten umweltpolitischen Ziele lässt sich Konsens erzielen.** Auch sind sich die Akteure in Berlin der knappen Mittel bewusst. Verhärtete Forderungspositionen haben sich auf-

gelöst. Einigkeit besteht, dass nur Prioritätensetzungen und eine integrierte Herangehensweise Lösungen bringen können.

- **Die Maßnahmenebene ist hingegen konfliktträchtig.** Auf der Maßnahmenebene konkurrieren die Interessen verschiedener Gruppen, aber auch Umwelt- und Verkehrsbelange, lokale Ziele und regionale/ globale Erfordernisse. Entlastung an der einen Stelle führt in der Regel zu Belastung an anderer Stelle. Politik hat es auf allen Ebenen der Planung – sei es EU-Politik oder kommunale Politik – bislang nicht ausreichend verstanden, die „Menschen mitzunehmen“.

## Schlussfolgerungen

Bei der Debatte um Feinstaubbelastungen werden die Grenzen einzelner umweltpolitischer Instrumente und Handlungsansätze besonders deutlich. Notwendig ist ein stadtentwicklungspolitisches Gesamtkonzept, das umweltpolitische mit verkehrs- und wirtschaftspolitischen Belangen verbindet. Es ist ein Leitbild zu formulieren, das auch in Zeiten knapper Kassen Handlungsspielräume eröffnet und transportierbar ist, d.h. auf dessen Grundlage es möglich ist, innerhalb der Stadtgesellschaft Konsens zu erreichen.

1. **Der Begriff „Gesunde Stadt“ muss im Sinne der vorsorgenden und ressortübergreifenden Planung weiter entwickelt werden.** Er stammt aus der Gesundheitsbewegung der 1980er Jahre, insbesondere dem 1986 von der WHO initiierten „Healthy Cities-Projekt“ bzw. dem 1989 gegründeten deutschen Netzwerk „Gesunde Städte“, dem auch Berlin seit 2003 angehört. Im Vordergrund standen zunächst medizinische Aspekte, wenngleich diese immer auch in das Ziel einer ressortübergreifenden Politik und den kommunalpolitischen Auftrag zur Wahrung sozialer Grundrechte, Chancengleichheit und Forcierung der Bürgerbeteiligung eingebettet waren. Heute steht der Begriff mehr und mehr für ein integriertes Gesamtkonzept zur Entwicklung der Stadt, das unter anderem auf Gesundheitsvorsorge, stadtverträgliche Mobilität, das Erreichen hoher Umweltstandards, nachfrageorientierte Wohnungsmärkte und die Nutzung der ökonomischen Potenziale dieses Sektors zielt, d.h. die Stadt zu einem attraktiven und in vielerlei Hinsicht „gesunden“ Lebensraum machen will. Gleichzeitig zielt ein solches Konzept darauf, das alte Image der Stadt als „Moloch“ im Gegensatz zum „ländlichen Idyll“ zu korrigieren, auch weil es heute explizites Ziel der Stadtentwicklungspolitik ist, die Menschen in der Stadt zu halten. Umweltpolitik wird damit auch verstärkt unter sozialen und wirtschaftlichen Aspekten als ein Beitrag zur Steigerung der Lebensqualität in den Städten gesehen.

Obgleich der Begriff *Gesunde Stadt* sehr eingängig ist und sicher sehr viel näher an der Lebensrealität der Menschen ist als die sehr theoretische Debatte um die „funktionsgemischte, kompakte Stadt“, darf er aber keine Konfliktfreiheit suggerieren. Ansprüche der Umwelt, Gesundheit, Wirtschaft, des Verkehrs und Wohnens in der Stadt können konfliktträchtig sein. Die Ausformulierung und Umsetzung des Konzeptes der *Gesunden Stadt* bedarf daher einer Einbindung in den ressortübergreifenden Diskurs. Dabei ist auch über die lokale Ebene hinaus zu denken: Städte müssen im globalen Wettbewerb bestehen, nicht nur Mobilität innerhalb der Stadt, sondern auch globale Vernetzungen gewährleisten. Insofern geht es bei der *Gesunden*

*Stadt* um einen ganzheitlichen Ansatz, innerhalb dessen jedoch um die – zuweilen schwierige – Abwägung unterschiedlicher Interessenlagen.

2. **Ziele und Handlungsansätze der „Gesunden Stadt“ beinhalten unter anderem ökonomische, ökologische und soziale Aspekte.** Dazu gehören zum Beispiel:

- **Umweltbelastungen senken!** Vom Verkehr gehen die größten Umweltbelastungen in der Stadt aus. Neben Schadstoffemissionen sind hier auch Lärm, Unfälle, Flächenverbrauch, Zerschneidung von Landschaft und Stadtraum etc. zu nennen. Insbesondere der Lärm hat sehr deutliche negative Auswirkungen auf die Gesundheit, entwertet Wohnstandorte und ist ein wesentlicher Grund für die Stadtfucht, die wiederum das Verkehrsaufkommen in der Stadt erhöht. Durch intelligentes Verkehrsmanagement, den Einsatz neuer Technologien, eine stringente Raum-, Freiraum- und Verkehrsplanung etc. können Lärm- und Schadstoffimmissionen in der Stadt deutlich vermindert werden. Nicht zuletzt aber bestimmen Industrie und Gewerbe sowie Bürgerinnen und Bürger mit ihren Alltagsentscheidungen, etwa der Wahl des Verkehrsmittels, in erheblichem Maße die Umweltqualität in ihrer Stadt. Eine Änderung von Verhaltensmustern ist durch Überzeugungsarbeit und weiche Instrumente der Kommunikation und nur langfristig zu erreichen.
- **Der Stadtfucht entgegenwirken!** Ziel einer solchen Stadtpolitik ist es, die Menschen, insbesondere auch einkommensstarke Haushalte und Familien in der Stadt zu halten und die Suburbanisierung mit all ihren negativen Folgen (Flächenverbrauch, Verkehrserzeugung, soziale Entmischung, Belastung der kommunalen Haushalte etc.) einzudämmen. Dazu bedarf es einer grundlegenden Neuausrichtung des Images der Stadt, um die Kluft zwischen Wahrnehmung und Realität zu verkleinern, aber auch eines umfangreichen Angebotes an zielgruppenorientierten innovativen Wohnformen, die konkurrenzfähig zu den Angeboten im suburbanen Raum sind. Wohnortentscheidungen werden auf Basis eines persönlichen Abwägungsprozesses zwischen den Vorteilen der Stadt und des ländlichen Raumes getroffen. Viele Ausprägungen der „kompakten Stadt“ treffen offenbar nicht die Bedürfnisse der Bevölkerung. Kriterien, die letztlich zur Entscheidung für den suburbanen Raum führen, sind beispielsweise Grundstückspreise, der eigene Garten, das Bedürfnis nach Ruhe oder die Nähe zur Landschaft. Mit Blick auf die immensen Flächenpotenziale in Berlin, die nicht mehr dem Druck des Wachstums und der Verdichtung ausgesetzt sind, bieten sich der Stadt neue Chancen, Qualitäten zu entwickeln, die auf diese Nachfrage reagieren.
- **Wirtschaftliche Umstrukturierung stützen!** Gerade in der Stadt Berlin, die in sehr kurzer Zeit große Teile des Industriebesatzes verloren hat, kann das Konzept der „Gesunden Stadt“ wichtige Impulse für den wirtschaftlichen Transformationsprozess leisten: Eine intakte städtische Umwelt und ein entsprechendes Image sind wichtige Standortfaktoren bei Ansiedlungs- und Wohnstandortentscheidungen. Aus der Verminderung von Umweltstress und aus einer aktiven Gesundheitsvorsorge entstehen neue Wertschöpfungspotenziale. Umwelttechnologien und Gesundheitswirtschaft schaffen neue Arbeitsplätze und können weitere Wachstumsimpulse geben. Mit dem intelligenten Einsatz neuer Umwelttechnologien können Unternehmen signifikant Kosten senken.

- **Mittel durch integrierte Konzepte effektiv einsetzen.** In Zeiten knapper Kassen kommt integrierten Zielkonzepten sowie der ressortübergreifenden Zusammenarbeit und Prioritätensetzung in der Verwaltung eine besondere Bedeutung zu. Die Überprüfung von Planungen, Konzepten und Programmen auf Zielkonformität sowie die Transparenz der Kosten verschiedener Modelle sind eine notwendige Voraussetzung.
3. **Die Umsetzung des Konzeptes der Gesunden Stadt bedarf der Entwicklung geeigneter Beteiligungsprozesse, Kommunikationsverfahren und einer Sprache, die die Lebensrealität der Menschen trifft.** Das Konzept der Gesunden Stadt wird nur dann auch in der Ausformulierung und Umsetzung Erfolge verzeichnen, wenn Aushandlungsprozesse öffentlich nachvollziehbar sind und Politik für Schwerpunktsetzungen und Entscheidungen auf breiter Basis Zustimmung erzielen kann. Eine umfassende Bürgerbeteiligung, der Einsatz von Informations-, Sensibilisierungs- und Marketinginstrumenten wird unabdingbar sein. Dabei müssen – mit Blick auf die vielfältigen Verflechtungen und Wechselwirkungen sowie die Einbindung Berlins in globale Prozesse – Aushandlungssysteme gefunden werden, die über die Ebene der Stadtquartiere hinausgehen. In jedem Fall notwendig ist es, die abstrakte und mit Statistiken unterlegte Fachdiskussion stärker auf die Alltagserfahrungen der Bürgerinnen und Bürger zuzuschneiden. Die Darstellung der Zusammenhänge zwischen Umweltaspekten und wirtschaftlichen Aspekten kann die Relevanz der Debatte nachvollziehbarer machen.
4. **Weitere flankierende Maßnahmen unterstützen das Konzept der Gesunden Stadt:**
- **Abschaffung von Pendlerpauschale und Eigenheimzulage.** Anreize wie diese sind sicher nicht die Ursachen der Suburbanisierung, unterstützen sie aber.
  - **Entwicklung von Standards und Erweiterung der gesetzlichen Grundlagen zur Lärminderung** (Beispiel: Fahrzeugreifen). Technische Weiterentwicklungen der Industrie sind einzufordern und umzusetzen.
  - **Klare, verbindliche und auch langfristig widerspruchsfreie Festlegung von Grenzwerten und Zielgrößen.** Dabei ist im Einzelfall zu diskutieren, wo freiwillige Vereinbarungen „harten“ Regelungen vorzuziehen sind.
  - **Rechtliche Aufwertung der kommunalen Verkehrsplanung.** Die Verbindlichkeit der Planungen kann eine Konfliktverarbeitung, etwa bei Vorhaben der Raumplanung erleichtern.