

Arbeitsring Lärm der DEGA

Informations- und Geschäftszentrum



Herrn Staatssekretär Gunther Adler
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

11055 Berlin

Per E-Mail an buero.adler@bmub.bund.de

Deutsche Gesellschaft für Akustik e.V.
Geschäftsstelle
Alte Jakobstraße 88
10179 Berlin

Tel. (030) 340 60 38 02

Fax (030) 340 60 38 10

ald@ald-laerm.de

www.ald-laerm.de

Stellungnahme zu Fragen der Umweltgerechtigkeit Ihr Schreiben vom 10.04.2017

Berlin, 28.04.2017

Sehr geehrter Herr Adler!

Der Arbeitsring Lärm der Deutschen Gesellschaft für Akustik dankt dem BMUB, zum Thema Umweltgerechtigkeit Stellung nehmen und auf die aufgeführten Fragen eingehen zu können. Da der Schwerpunkt unserer Arbeiten der Lärmschutz ist, sehen wir uns am ehesten in der Lage, das Thema Umweltgerechtigkeit bezogen auf diese Belastung zu thematisieren und Vorschläge für eine Fortentwicklung der Umweltgerechtigkeit zu machen.

Aus der Sicht des Lärmschutzes ist eine **grundsätzliche Vorbemerkung** erforderlich. In den von ihnen vorgelegten Dokumenten wird die Umweltgerechtigkeit überwiegend auf die **gesundheitlichen** Belastungen bezogen. Dieser Begriff ist nicht eindeutig definiert. Im Lärmschutz z. B. wird ein spezifischer Gesundheitsbegriff verwandt (der auch in die Rechtsprechung der obersten Gerichte eingegangen ist), der in der Folge zu einem zweistufigen Ansatz führt:

- Vorrangig sind die Belastungen abzubauen, die das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit verletzen, d.h. in der Praxis des deutschen Immissionsschutzrechtes Belastungen abzubauen, die im engeren Sinne zu **Krankheiten** führen können (im Unterschied zum Gesundheitsbegriff der Weltgesundheitsorganisation, der Gesundheit als Zustand völligen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens definiert). Diese Strategie gilt kurzfristig vor allem für die problematischen Situationen des städtebaulichen Bestandes (zum Beispiel an seit langem existierenden Hauptverkehrsstraßen), die durch ein besonderes Maß an Umweltungerechtigkeit gekennzeichnet sind. Eine verbindliche Definition dieses Schutzniveaus gibt es aber nicht.

- Für Planungssituationen (z. B. Neubau und wesentliche Änderung von Straßen und Schienenwegen) hingegen gilt der umfassendere Ansatz der Vermeidung von schädlichen Umwelteinwirkungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, worunter dann auch die Vermeidung **erheblicher Belästigungen** durch Geräusche - unterhalb der Schwelle der Gesundheitsrisiken im engeren Sinne - zu verstehen ist. Für Bestandssituationen wird zwar von einigen Protagonisten im Bereich des Immissionsschutzes - zum Beispiel vom Umweltbundesamt - langfristig auch die Einhaltung dieses höheren Schutzniveaus gefordert. Eine Konkretisierung der Schutzziele durch verbindliche und Rechtsansprüche auslösende Richt-oder Grenzwerte für die Geräuschbelastung existiert bislang nur für diese Planungssituationen.

Umweltgerechtigkeit sollte sich daher bei immissionsbedingten Belastungen auf die Vermeidung „schädlicher Umwelteinwirkungen“ beziehen. Alternativ ist der Begriff der Gesundheit im Sinne der WHO zu verstehen.

Zu den genannten Fragen nehmen wir wie folgt Stellung:

Was halten Sie für notwendig, um das Thema Umweltgerechtigkeit in Bund, Ländern und Kommunen stärker zu verankern?

Im Sinne der obigen Ausführungen fehlt für eine zielgerichtete Politik besonders beim Lärmschutz eine verbindliche Quantifizierung der Schutzziele, mit denen sich erst das Ausmaß ungleicher Belastungen ermitteln lässt. Für eine wichtige strategische Einzelmaßnahme, die Umsetzung der Lärmaktionsplanung nach der EU-Richtlinie zum Umgebungslärm fehlen z. B. bundesweite Vorgaben.

Methodisch ist die Bestandsaufnahme zu verbessern: Beim Lärm ist im Grundsatz eine parzellenscharfe Verknüpfung von Belastungen und sozialem Status erforderlich. Bekanntlich kann in einer Nebenstraße parallel zu einer Hauptverkehrsstraße die Geräuschbelastung deutlich niedriger sein (Bild 1).

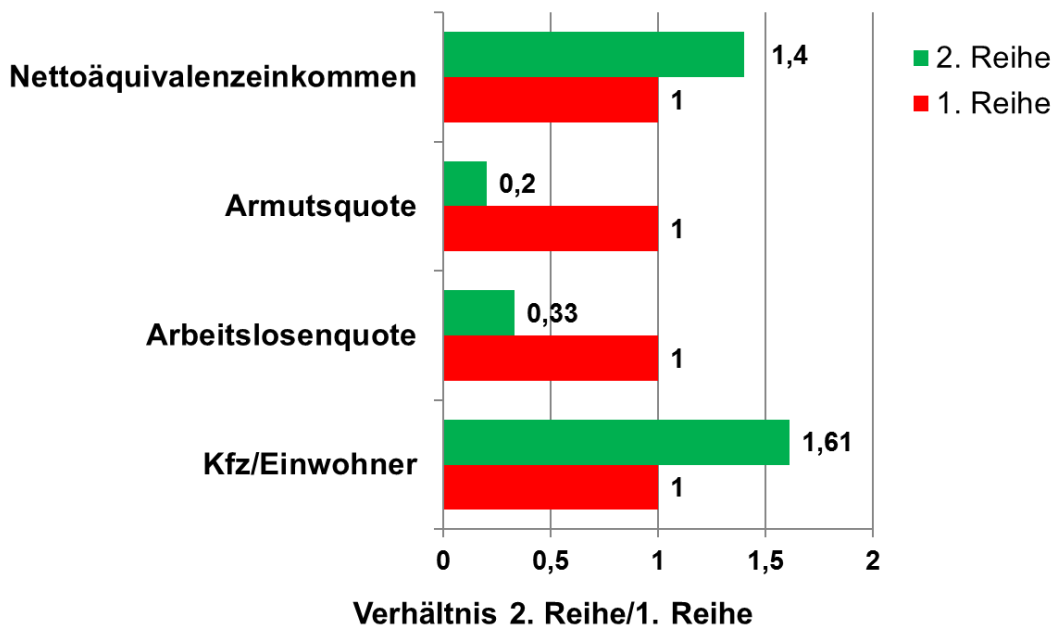


Bild 1: Indikatoren des sozialen Status am Ruhrschnellweg und den parallelen Nebenstraßen (Quelle: TOPOS (2010) Auswirkungen innerstädtische Autobahnen auf die Sozialstruktur angrenzender Wohngebiete.

http://www.insel-im-fluss.de/AbdurchdieMitte/Aktuelles/2010/WRS/Endbericht%20BAB_2010.pdf

Die Indikatoren für den sozialen Status sind zu harmonisieren: Es werden bislang unterschiedliche Indikatoren verwandt (Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen; Ökonomischer Status als Funktion von gewichteter Haushaltsgröße und Nettoeinkommen (MiD); Sozio-ökonomischer Status nach dem Winkler-Index: Bildung, berufliche Stellung, Einkommen; Haushaltsnettoeinkommen usw.)

Wichtig wäre eine explizite Aufnahme der Prinzipien der Umweltgerechtigkeit in die bestehenden Gesetze und Verordnungen zum Schutz der verschiedenen Umweltgüter, mit einheitlichen methodischen Vorgaben, definiertem „Gerechtigkeitsziel“ und Aktionsplänen, verbunden mit einer kontinuierlichen und formalisierten Berichterstattung, basierend auf objektivierten Zustandsdaten (der jüngste Bericht zu Armut und Reichtum in Deutschland von 2017, der auch die ungleiche Lärmbelastung thematisiert, basiert auf subjektiven Befragungsergebnissen statt auf inzwischen vorhandenen Belastungsdaten, mit denen sich Gesundheitsrisiken im engeren Sinn besser abbilden lassen).

Wie sollten dabei Bund, Länder und Kommunen mit Umwelt-, Sozial-, Planungsverbänden und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammenwirken? Wer kann und sollte dazu welchen Beitrag leisten?

Die Identifizierung von Orten hoher Belastung ist in Kooperation mit den Betroffenen treffsicherer. Der Druck der Bürgerinitiativen hat z. B. beim Lärmschutz zu Fortschritten geführt. Allerdings ist der Gedanke der Umweltgerechtigkeit meistens von geringerer strategischer Bedeutung, da oftmals gut informierte und rechtskundige Bürgerinnen und Bürger für ihre partikulären lokalen Interessen eintreten. Deshalb scheint neben einer problembewussten städtischen Verwaltung die Etablierung und dauerhafte Finanzierung von Stadtteilbüros in sozialen Brennpunkten wichtig, die auch die Interessen der Menschen wirksam machen können, die über geringere Artikulationskompetenz verfügen. Verbände wie der ALD oder die DUH treten überregional für Umweltgerechtigkeit ein. Der ALD und die DEGA versuchen die Bevölkerung für die Probleme des Lärms zu sensibilisieren und dabei auch alle Schichten der Bevölkerung anzusprechen.

Welche Handlungsfelder und Handlungsempfehlungen zum Abbau von sozialräumlichen mehrfach Belastungen der Umwelt sind besonders wichtig?

Die vorliegenden Daten zeigen, dass einige Umweltbelastungen konzentriert an Hauptverkehrsstraßen auftreten, wie zum Beispiel Lärmbelastung, Luftverschmutzung, geringe Aufenthaltsqualität, geringere Verkehrssicherheit, Defizite in der Versorgung mit Grünflächen. An diesen Straßen wohnen wegen der günstigeren Mieten oft Menschen mit niedrigerem sozialen Status. Für diese Bereiche ist die Herstellung einer **nachhaltigen Mobilität** die wichtigste Einzelmaßnahme. Das bedeutet neben der Umstellung der Kraftfahrzeuge auf emissionsarme Versionen, der allgemeinen Senkung der Geschwindigkeit aus Gründen der Verkehrssicherheit und des Lärmschutzes auch eine deutliche Verminderung der Fahrzeugmengen des motorisierten Verkehrs. Damit spielt die Strategie der Verkehrsvermeidung eine zentrale Rolle: Mit einer Stadt der kurzen Wege lassen sich viele Mobilitätsbedürfnisse zu Fuß oder mit dem Fahrrad erledigen, für längere Distanzen ist der öffentliche Verkehr auszubauen.

Schaut man sich zum Beispiel die Daten zur Teilhabe am motorisierten Individualverkehr bezogen auf den ökonomischen Status und gemessen an den Fahrleistungen an (Bild 2), so wird deutlich, dass Menschen mit niedrigerem ökonomischen Status in geringerem Maße zur Umweltbelastung durch den Verkehr beitragen.

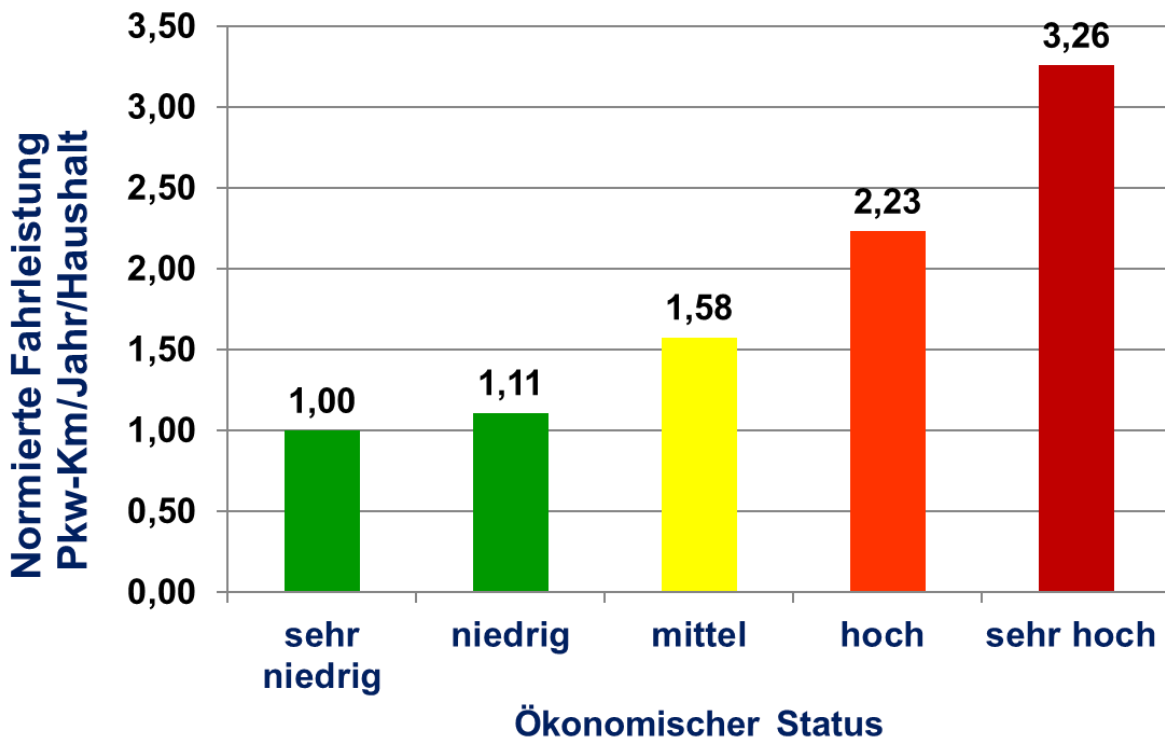


Bild 2: Normierte Fahrleistungen in Pkw-km/Jahr/Haushalt in Abhängigkeit vom ökonomischen Status (Quelle: INFAS, DLR (2010): Mobilität in Deutschland 2008, Tabelle H 4.1 A)

Auch zum Ressourcenverbrauch tragen Menschen mit niedrigem ökonomischen Status deutlich weniger bei (Bild 3)

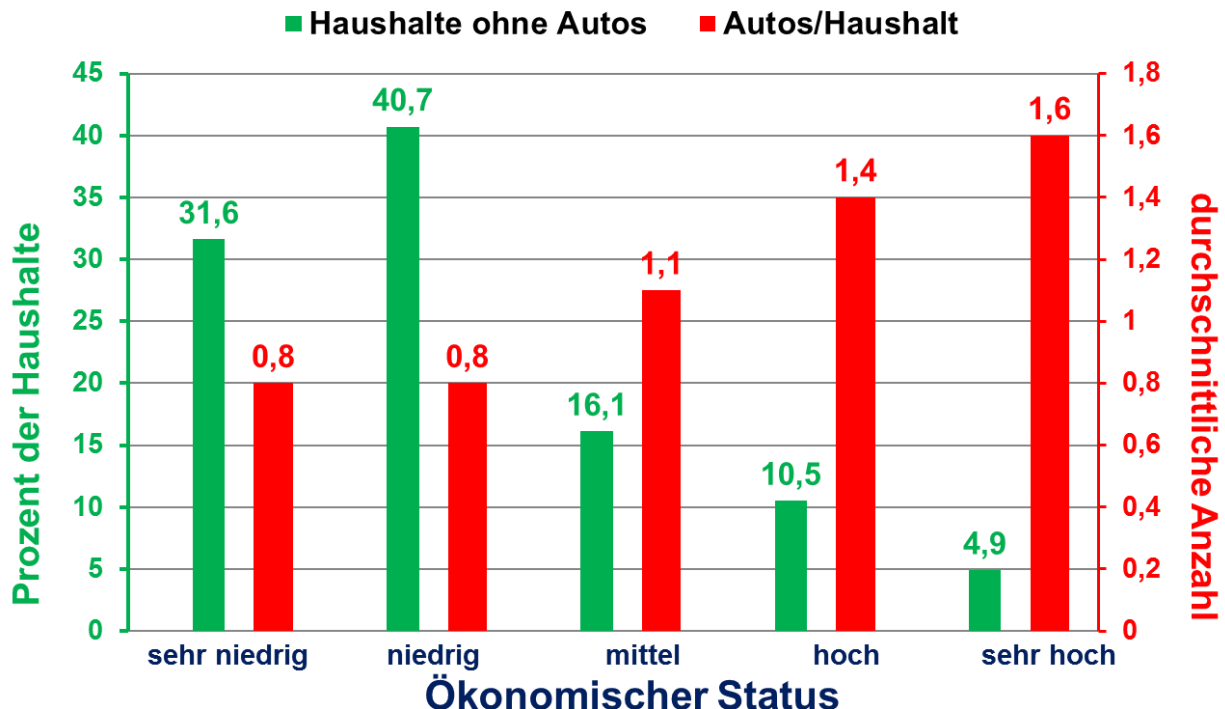


Bild 3: Haushalte ohne Pkw und Pkw pro Haushalt in Abhängigkeit vom ökonomischen Status (INFAS, DLR (2010), MiD 2008, Tabelle H 2.3 A)

Nachhaltiger Verkehr durch Minimierung des motorisierten Individualverkehrs und Förderung des so genannten Umweltverbundes ist damit die Schlüsselstrategie für die Herstel-

lung von Umweltgerechtigkeit im Bereich der verkehrlichen Belastungen und für eine gerechte Mobilitätsteilhabe.

Welche konkreten Beispiele kennen sie, bei denen die Umsetzung von Handlungskonzepten für mehr Umweltgerechtigkeit gelungen ist? Welche Effekte lassen sich beschreiben? Welche Faktoren haben ihres Erachtens zum Erfolg geführt?

Ein gutes Beispiel für ein grundsätzlich geeignetes Instrument ist die EU-Richtlinie zum Umgebungslärm: Sie basiert auf dem Ansatz, hoch belastete Situationen vorrangig zu verbessern, d. h. z. B. Konzentration auf Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken, die Orte hoher Umweltungerechtigkeit sind. Einige Kommunen in Deutschland haben z. B. Tempo 30 auf Hauptverkehrsstraßen in der Nacht – trotz der bekannten straßenverkehrsrechtlichen Schwierigkeiten (Verkehrsbelangen des übergeordneten Straßennetzes wird von den Straßenverkehrsbehörden oft Vorrang eingeräumt) - eingeführt und entlasten damit überwiegend Menschen mit niedrigerem Sozialstatus.

Die EU-Richtlinie zum Umgebungslärm fordert auch den Schutz „ruhiger Gebiete“, mit denen z. B. wohnungsnaher Erholungsflächen gesichert oder geschaffen werden können. Dies kann zur Minderung der Defizite bei den Grünflächen für die Menschen mit niedrigerem Sozialstatus beitragen. Bei der Identifikation der innerstädtischen ruhigen Gebiete kommt den Bürgerinnen und Bürger eine besondere Rolle zu.

Welche konkreten Beispiele für den Bedarf nach Umsetzung von mehr Umweltgerechtigkeit kennen Sie? Welche Problemlagen sind hier besonders drängend? Woran liegt es Ihrer Meinung nach, dass hier noch nichts oder noch nicht genügend geschieht?

Siehe oben: Belastungen durch den Verkehr.

Wie der bislang unzureichende Beitrag des Verkehrs zum Klimaschutz und zur Luftreinhaltung zeigt, sind Maßnahmen zu mehr Nachhaltigkeit im Verkehr offensichtlich schwieriger durchzusetzen. Auflagen und strengere Vorgaben sowie Kontrollen für die Automobilindustrie scheinen auf Grund der hohen wirtschaftlichen Bedeutung der Branche politisch nicht so einfach umsetzbar, wie die aktuellen massiven Überschreitungen der Emissionen (Luftschadstoffe und Klimagase) zeigen. Restriktionen für den motorisierten Verkehr treffen zudem oft auf den Widerstand von Bürgerinnen und Bürgern. Hier ist insgesamt ein Paradigmenwechsel erforderlich, der mit einer deutlichen Angebotsverbesserung für den Umweltverbund einhergehen muss.

Wie oben ausgeführt existieren verbindliche Richt- oder Grenzwerte für die Geräuschbelastung bisher nur für Planungssituationen (Neu- und wesentlicher Ausbau von Verkehrswegen). Umweltbelastungen treten konzentriert an bestehenden Hauptverkehrswegen auf, die aufgrund günstigerer Mieten oft von Menschen mit niedrigerem sozialem Status bewohnt. Die Festsetzung rechtsansprüche auslösender Grenzwerte auch für bestehende Straßen würde einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung von mehr Umweltgerechtigkeit leisten.

M. Jäcker-Cüppers
Stellv. Vorsitzender des ALD