

Soziale Umweltgerechtigkeit heißt Erhaltung statt Bebauung der Jugendverkehrsschule (JVS) Bremer Straße in Moabit

Konsequenzen des Modellvorhabens „Umweltgerechtigkeit im Land Berlin“ und des „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“ für das JVS-Gelände *)

Anlass:

Planen des Bezirks Mitte im JVS-Raum vs. Sozialräumliche Umweltgerechtigkeit in Berlin

Die beabsichtigte Schließung der Jugendverkehrsschule (JVS) und die Nutzung ihres Geländes als Bauland - ob für Wohnungsbau oder andere Zwecke - steht in unvereinbarem Kontrast zu Ergebnissen des gesundheits- und sozialorientierten Modellvorhabens „*Umweltgerechtigkeit im Land Berlin*“. Das bundesweit einmalige und vorbildliche Modellvorhaben führt flächendeckend für das Land Berlin bezogen auf 447 Planungsräume harte gesundheitsrelevante Umweltdaten mit der sozialen Lage der Bewohner „Lebensweltlich orientierter Räume“ (LOR) und der Wohnlage nach Mietspiegel zusammen.

Der Senat von Berlin hat 2006 die LOR als ressortübergreifende Planungsgrundlage für das Verwaltungshandeln aller Politikbereiche der Stadtentwicklung wie Städtebau, Sanierungsplanung, Gesundheit, Umwelt, Wohnen, Bildung, Verkehr u.a. beschlossen. Auch die Planungen und Vorhaben der Bezirke sind in dieses Konzept eingebunden.

Der aktuelle eindimensionale politische Fokus auf möglichst viel Wohnungsbau auf aktivierbaren öffentlichen Flächen auch in innerstädtischen Problemgebieten ignoriert im Fall JVS nicht nur die vielschichtigen Bedingungen der sozialen Stadtentwicklung, sondern konterkarriert - gerade in hochbelasteten Innenstadtbereichen wie dem Planungsraum in Moabit - dauerhaft die Chance, vereinbarte Ziele des gesundheitlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Ausgleichs zu erreichen. Gesamtstädtisch werden dadurch gleichwertige Lebensverhältnisse im sozialräumlichen Kontext in immer weitere Ferne verschoben. Noch ist es möglich, dies wenigstens im Fall Jugendverkehrsschule Moabit zu vermeiden. Die folgenden Daten und Fakten geben Anlass, politisch noch einmal nach- und umzudenken.

„Modellvorhaben Umweltgerechtigkeit im Land Berlin“

Die JVS Bremer Straße liegt im hochbelasteten Planungsraum 010 221 04 zwischen Beussel-, Strom-, Siemens- und Turmstraße - hier JVS-Raum genannt. Das Modellvorhaben „Umweltgerechtigkeit im Land Berlin“ weist für die 447 Berliner Planungsräume (PLR) 4 Belastungsstufen der gesundheitswirksamen Umweltfaktoren

- Verkehrslärm nachts, • Luftschadstoffe, • Bioklima und • wohnnahe Freiflächenversorgung aus.

Diese werden zur Ermittlung der Umweltgerechtigkeit in sozialräumlicher Verteilung Daten des „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“ in „Lebensweltlich orientierten Räumen“ überlagert. Ergänzend zur • sozialen Lage der Einwohner wird die • einfache Wohnlage (ungünstigste von 3 Lageklassen) nach Mietspiegel 2009 herangezogen, um städtebauliche Dichte- und Wohnumfeldverhältnisse zu berücksichtigen, in denen unterschiedliche Anteile der PLR-Einwohner leben.

Der JVS-Raum zwischen Beussel-, Strom-, Siemens- und Turmstraße in Moabit schneidet wie folgt ab:

(1) Soziale Lage nach Monitoring-Entwicklungsindex: „**niedrig**“:

3. von 4 Stufen des sozialen Problemdrucks (Soz.-Einkommen, Soz.-Struktur; Status und Veränderung)

Der JVS-Raum gehört zu den 7 sozial *stark benachteiligten* PLR von Mitte; Korrespondierend entspricht diesem Ergebnis das Quartiersmanagement QM Moabit West, das einen Großteil des JVS-Raumes überlagert.

(2) Einfache Wohnlage: sehr ungünstig (niedrigste Stufe nach Mietspiegel 2009):

über 66 % der Einwohner (höchster Anteil) leben in ungünstiger Wohnlage; Vergleich Berlin 41 %.

Berliner Mietspiegel stuft Wohnlage nach städtebaulichen Umgebungsmerkmalen ein (Wohnumfeld): Nutzungsart, Baudichte, Infrastrukturausstattung, ÖPNV-Anbindung, Naherholungsmöglichkeit, Lage im Stadtgebiet u.a. Im innerstädtischen Raum (JVS-Raum) kennzeichnend sind:

- geschlossene, stark verdichtete Bebauung,
- sehr wenig Grün- und Freiflächen,
- oft ungepflegtes Straßenbild oder schlechter Gebäudezustand. Hinzu kommt in Wohnstraßen die Dominanz der Parkplatzfunktion (Blech, Lärm, Barrieren, Gefahr) gegenüber ihren Aufenthalts-, Spiel- und Kommunikationsfunktionen.

Einwohnerdichte im JVS-Raum: rd. 320 Ew./ha mit Spitze bis 600 Ew./ha (Vergleich Moabit im Mittel rd. 140 Ew/ha Blockfläche).

Baudichten betragen rd. GFZ 3,0 und GRZ 0,6 und mehr (SAN-Voruntersuchung).

Die sehr ungünstige Bewertung der Wohnlage weist bei Verschneidung mit gesundheitsorientierten Indikatoren des Modellvorhabens zur Umweltbelastung im JVS-Raum auf höchsten städtebaulichen Entlastungsbedarf hin.

Die Umwidmung und Nutzung der JVS als Bauland würde diese Erfordernisse ignorieren und zwangsläufig die Lebensbedingungen in dem stark benachteiligten Planungsraum verschlechtern.

(3) Lärmbelastung: „mittel“,

2. von 4 Belastungsstufen (Nachtlärm zwischen 44 und 51 dB(A))

Die *mittlere* Verkehrslärmbelastung des JVS-Raumes resultiert aus der Lage der meisten verdichteten Wohnquartiere an verkehrsberuhigten Straßen (ohne hohen Fluglärm). - An lauten Hauptstraßen, die den JVS-Raum säumen (bes. Beussel-, Strom- und Turmstraße) besteht aus Gesundheitsgründen hoher planerischer Handlungsbedarf.

(4) Luftbelastung: „hoch“, zweithöchste Belastungsstufe

(Maß: Feinstaub PM_{2,5} und Stickoxid NO₂)

Das Modellvorhaben „Umweltgerechtigkeit im Land Berlin“ stützt sich auf europäische Ziele der Schadstoffbegrenzung und der Verbesserung städtischer Luftqualität.

Der JVS-Raum liegt in der Umweltzone, in der der Kfz-Verkehr als Hauptverursacher hoher Luftverschmutzung durch Feinstaub (PM_{2,5}) und Stickoxide NO₂ gilt. Deren schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit (Atemwegs-, Herz- und Kreislauferkrankungen ua.) kann im Sinne des Senatskonzepts der Umweltgerechtigkeit neben ursachenbezogenen (verkehrlichen, technischen) Maßnahmen gerade in sozialen Problemgebieten durch entlastende Grün- und Freiraumstrategien entgegengewirkt werden.

(5) Bioklimawert: „sehr niedrig“: 4. von 4 Belastungsstufen

(„thermischer Wirkkomplex“ auf Wohlbefinden/Sterberate, Daten gemäß Klimaatlas Berlin)

Mit bioklimatisch sehr ungünstigen Lebensbedingungen gehört JVS-Raum zu den 11 PLR in Mitte mit niedrigster Einstufung.

Die Bewohner sind Teil der 23 % der Berliner Bevölkerung, in deren Lebenswelt *ungünstiges Bioklima mit niedrigem sozialen Entwicklungsindex* zusammentrifft. Keiner dieser sozial benachteiligten PLR Berlins weist ein positives Bioklima (Stufe 1 oder 2) auf.

Wie der Stadtentwicklungsplan Klima weist das Modellvorhaben auf erhöhte Gesundheitsrisiken aufgrund hoher bioklimatischer Belastungsfaktoren in den engen Stadtbereichen mit hoher Einwohnerdichte hin. Mit dem StEP Klima geht das Modellvorhaben künftig von einer bioklimatischen Problemverschärfung infolge des Klimawandels in den bereits heute besonders belasteten Stadträumen aus.

Aufgrund ihrer sozialen Lage können sich die meisten Bewohner dieser Gebiete den ungünstigen städtebaulichen und gesundheitlichen Bedingungen nicht entziehen.

Daher ist hier die „Sensibilität der Akteure“ (Modellvorhaben), also der planenden Verwaltung mit höchster Dringlichkeit gefordert, die bioklimatischen Verhältnisse zu verbessern, wo Spielräume dafür bestehen und auf jeden Fall alles zu unterlassen, was durch weitere städtebauliche Verdichtung die gesundheitlichen Umwelt- und Lebensbedingungen zusätzlich beeinträchtigen kann. **Aus bioklimatischer Sicht würde eine Bebauung des JVS-Geländes die bestehende Umwelt und Gerechtigkeit in Berlin weiter verschärfen.**

(6) Freiflächen- und Grünversorgung wohnnah: „sehr niedrig“:

4. von 4 Stufen: „stark unversorgt“

(< 0,1 qm/Ew. statt Sollwert 6 qm/Ew. im 500 m-Radius um die Wohnung bei 0,5 ha Mindestgröße)

Aus ihrer Funktion für Erholung, Gesundheit, Sport und psychischen Ausgleich ergibt sich die hohe Bedeutung wohnnaher Frei- und Grünflächen im Modellvorhaben Umweltgerechtigkeit. Auch kleine Grünflächen wirken sich positiv auf das Stadtklima und die ästhetisch-gestalterische Wohnumfeldqualität des Nahbereichs aus.

Die sozialräumliche Verteilung und Beurteilung der Freiflächenversorgung ergibt sich aus dem Berliner Richtwert ab 6 qm/Ew. (= gut versorgt) und seiner gestaffelten Unterschreitung bis zu nicht / stark unversorgt < 0,1 qm/Ew.

Der JVS-Raum gehört zu den 6 PLR von Mitte, die gleichzeitig von Null bis nur *sehr niedriger* Freiflächenversorgung (Stufe 4) und *hohem sozialen Problemdruck* betroffen sind. In Gebieten mit dieser doppelten Benachteiligung leben etwa 9 % der Einwohner Berlins, rd. 22.000 davon im JVS-Planungsraum.

Das durchgrünte JVS-Gelände mit herrlichem Baumbestand nimmt an vielfältigen sozialen, gesundheitlichen und ökologischen Plus-Effekten der grünen Infrastruktur entlang der Bremer Straße teil. Im Zusammenwirken stärken sich diese im einzelnen kleinen Freiflächen gegenseitig. In Grün-Mangelgebieten wie dem JVS-Raum ist jeder Quadratmeter privater und öffentlicher Grün- und Freiflächen wegen der positiven Wirkungen auf das weitere Wohnumfeld mit hoher Dringlichkeit planerisch zu sichern und durch geeignete Nutzungskonzepte aufzuwerten.

Die Erhaltung der JVS mit ihren Grünbereichen liegt bei sozialorientierter Zielsetzung einer umweltgerechten Stadtentwicklung zum Ausgleich gesundheitsrelevanter Umweltbeeinträchtigungen auf der Hand - zumal in Aktionsgebieten der „Sozialen Stadt“, zu denen der Planungsraum mit dem JVS-Gelände gehört.

(7) Dramatische Mehrfachbelastung des JVS-Raumes

Beurteilung nach hohen Mehrfachbelastungen und Sozialer Lage: „**vierfach belastet**“, 5. von 6 Stufen

Um der Stadtplanungs-, Sozial-, Gesundheits- und Umweltpolitik des Senats und der Bezirke ressortübergreifend zusammenfassende Hinweise auf Planungsräume mit besonderer Handlungsdringlichkeit zu geben, überlagert das Modellvorhaben „Umweltgerechtigkeit im Land Berlin“ die Ergebnisse der vier gesundheitsbezogenen Umweltanalysen unter dem Gesichtspunkt der Mehrfachbelastung der PLR. Mehrfache hohe gesundheitliche Belastung ergibt sich dabei aus gleichzeitigem Auftreten der höchsten Belastungsstufen in mehreren Prüfbereichen - Luftschadstoffe, Lärm, Bioklima und mangelhafte Freiflächenversorgung - in einem Planungsraum und aus der Überlagerung mit sozialräumlichen Ergebnissen des Monitoring Soziale Stadtentwicklung (5. Belastungsmerkmal). Für jeden Planungsraum wird erkennbar, ob ein hohes Maß an sozialem Problemdruck (Index des Monitoring) mit welchem Vielfachen der gesundheitsrelevanten Mehrfachbelastung auf die Bewohner einwirkt. Stadtentwicklungsrecht, Öffentlichkeit und Betroffene erhalten auf diese Weise ein Bild der sozialräumlichen Verteilung der Umwelt und Gerechtigkeit im Land Berlin. Es liefert Anstöße diesen Fehlentwicklungen im Planen und Handeln der Verwaltung entgegenzuwirken.

Die integrierte sozialräumliche Auswertung ergibt eine dramatische Mehrfachbelastung des JVS-Raumes in Moabit durch vierfache Überlagerung hoher und höchster Belastungsstufen mit großem sozialem Problemdruck. Dreifach hohe Umweltbelastung - Luft, Bioklima, Freiflächenmangel - trifft zum Vierten auf niedrige soziale Entwicklungsgunst, so dass dieses Gebiet **zu den 20 am härtesten von Umweltbelastungen und sozialen Problemen betroffenen innerstädtischen Planungsräumen** (im S-Bahnring) zählt. Berlinweit gehören zu diesen Gebieten der maximalen (vier- und fünffachen) ökologisch-sozialen Mehrfachbelastung mit starkem Gesundheitsbezug 32 Planungsräume (7,2 % der 447 PLR). Damit liegen klare Hinweise für planerische Strategien und Maßnahmen und für die Überprüfung bezirklicher Vorhaben vor.

Die Ergebnisse des Modellvorhabens sollen auch im Bezirk Mitte der Diskussion und Entwicklung umweltpolitischer Strategien und Steuerungsinstrumente in benachteiligten Planungsräumen dienen.

Die Absicht des Bezirks, das durchgrünte, baumreiche Gelände der Jugendverkehrsschule Moabit zu bebauen, ist mit dem Ziel unvereinbar, umwelt- und stadtentwicklungsplanerische Instrumente verstärkt in den Dienst von mehr sozialorientierter, gesundheitsbezogener Umweltgerechtigkeit zu stellen. Der Ausgleich der beschriebenen Belastungen erfordert es, das wenige vorhandene Grün- und Freiraumpotential zu mehren und intensivere Nutzungsmöglichkeiten der Jugendverkehrsschule anzubieten.

Bezirksam - blind für sozialräumliche Auswirkungen der JVS-Bebauung

Am 01.07.2014 hat das Bezirksamtes Mitte das Bebauungskonzept des JVS-Geländes und der angrenzenden öffentlichen Grünflächen (= 6216 qm im Eigentum des Landes Berlin) mit 175 bis 250 möglichen Wohnungen beschlossen. Extreme Verdichtung (um 300 Ew./ha) und damit verbundene Probleme werden somit auf der bisher durchgrünen JVS-Fläche fortgesetzt. Das Kompensationspotential der Fläche wird den Bewohnern des mehrfach belasteten sozial bedrückten Planungsräumes entzogen. Die künftigen Neu-Bewohner werden mit der geplanten Wohnbebauung ungünstigen gesundheitsrelevanten Verhältnissen des Planungsräumes ausgeliefert.

Auch ist auf den Hauptzweck des sog. Schulverkehrsgartens hinzuweisen: Sichere Teilhabe am Stadtverkehr mit dem Rad bei Wahrung der körperlichen Unversehrtheit entspricht vielfältigen Gesundheitsanliegen. Alle in der Verkehrspädagogik Engagierten - Lehrer, Polizei, freie Träger, Fahrschule - sind entsetzt über die Schließungsabsicht. Es gab weder Bemühungen um eine ohne weiteres mögliche Ausweitung der Nutzung der JVS noch Bemühungen um eine sinnvolle Flächen-Integration angrenzender Grünstreifen des Landes, die das Grünflächenamt angeblich „aufgeben will“. Amtliche Preisgabe öffentlichen Grüns - in einem Planungsraum mit größtem Freiflächenmangel; und in einem Gebiet, dessen ideale Doppelfunktion: gesundheits- und klimarelevante Grünfläche, genutzt als Schulverkehrsgarten zur Verbesserung der Verkehrssicherheit dringend benötigt wird. Ist das Bezirksamt auch blind für die relativ schlechten, risikoreichen Radverkehrsverhältnisse in Moabit? Ist es blind für die große Zahl der Verkehrsunfälle, die von radfahrenden Kindern verursacht werden (Berlin 2013: über 300, gehäuft in Mitte)?

Die Beschlussvorlage ist ausschließlich von aktuellen wohnungsbaupolitischen Aspekten bestimmt. Sie geht mit keinem Wort auf die im Modellvorhaben „Umweltgerechtigkeit im Land Berlin“ dargestellten gesundheitlichen Umweltbelastungen und die vom „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“ aufgezeigten sozialräumlichen Entlastungserfordernisse des umliegenden Planungsraumes ein.

Die Beschlussvorlage des Bezirksamtes v. 01.07.2014 behauptet unter 10.:

„Sozialraumrelevante Auswirkungen: keine“

Unbegreifliche Unkenntnis oder Ignoranz der planenden Verwaltung gegenüber dem hohen Maß an sozialräumlicher Umwelt **u n** gerechtigkeit, das die gesundheitlichen Lebensbedingungen ihres Aktionsraumes in Moabit aufzeigen?

Korrektur des Flächennutzungsplans (FNP) - Senat in der Pflicht

Der FNP stellt das JVS-Gelände als Wohnbaufläche mit GFZ > 1,5 dar (ohne Obergrenze; Arbeitskarte Mai 2014), obwohl es Teil des langgestreckten öffentlichen Grüns (FNP-Symbol Parkanlage) und der sozialen Infrastruktur entlang der Ostseite der Bremer Straße ist. Wann und warum diese Darstellung erfolgte ist nicht bekannt.

Der FNP wird vom Senat erstellt. Mit dem Modellvorhaben „Umweltgerechtigkeit im Land Berlin“ hat der Senat selbst entscheidende Grundlagen für die Strategische Umweltprüfung (SUP) der Bauleitpläne geschaffen. Die hohe mehrfache Betroffenheit des Planungsraumes mit dem JVS-Gelände von gesundheitsrelevanten Umweltbelastungen liefert klare Prüfmaßstäbe dafür, ob Änderungen der Flächennutzung mit Zielen zur Schaffung gesunder Umwelt- und Lebensbedingungen in den hochbelasteten Quartieren Moabits übereinstimmen oder ihnen zuwider laufen.

Die FNP-Darstellung des JVS-Geländes als hochverdichtete Wohnbaufläche sollte daher dringend einer umfassenden Umweltprüfung unterzogen und im Sinne sozialräumlicher Umweltverträglichkeitsziele korrigiert werden.

Die starke Korrelation zwischen sozialräumlicher Benachteiligung und miserabler Freiflächenversorgung in zahlreichen innerstädtischen PLR kann nur durch gegensteuerndes Verwaltungshandeln der Bodennutzungsplanung zugunsten der Erhaltung und Mehrung wohnnaher Grün- und Freiflächen abgebaut werden. Hierfür sind vorrangig Flächen im öffentlichen Eigentum wie das JVS-Gelände einzusetzen.

Reinhard Nake

*) a) Modellvorhaben „Umweltgerechtigkeit im Land Berlin“ - Analysen zur sozialräumlichen Verteilung gesundheitsrelevanter Umweltbelastungen in Berlin, mit Beiträgen zahlreicher Autoren in: UMID - Umwelt und Mensch - Informationsdienst zum „Aktionsprogramm Umwelt und Gesundheit“, Ausgabe 2/2011, II. Themenheft Umweltgerechtigkeit, Hg. Umweltbundesamt u.a. Bundesinstitute; Berlin, umid@uba.de
b) Klimeczek, Heinz-Josef, Umweltgerechtigkeit - Eine neue ressortübergreifende sozialräumliche Strategie im Land Berlin; in: PLANERIN 3_12, Juni 2012, S.12-14
c) Ein Basisbericht zum gleichen Thema ist für 2015 angekündigt; s. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (IX A 0