

Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen
zur Umsetzung
der UN-Agenda 2030
für eine lebenswerte Zukunft.

Target 11.7: Bis 2030 den allgemeinen Zugang zu sicheren, inklusiven und zugänglichen Grünflächen und öffentlichen Räumen gewährleisten, insbesondere für Frauen und Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen

Target 11.7

Autor_innen:

Anke Strüver (Universität Graz), Andreas Exner (Universität Graz), Christian Kozina (Universität Graz),
Tabea Bork-Hüffer (Universität Innsbruck), Lukas Emrich (Universität Innsbruck), Mario Diethart (Universität Graz)

Inhalt

3	11.7.1	Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen des Targets
3	11.7.2	Ist-Zustand in Österreich
4	11.7.3	Systemgrenzen von Target 11.7
4	11.7.4	Kritik an Target 11.7
5	11.7.5	Kritik an Indikatoren von Target 11.7
5	11.7.6	Potentielle Synergien und Widersprüche zwischen Target 11.7 und anderen Targets bzw. SDGs
6	11.7.7	Optionen zu Target 11.7
6		Literatur

11.7.1 Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen

Target 11.7 zielt auf den allgemeinen Zugang zu sicheren und inklusiven Grünflächen und öffentlichen Räumen ab, wobei ein besonderes Augenmerk auf tendenziell benachteiligte Gruppen wie Frauen, Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen gelegt wird. Angesichts der Bevölkerungszusammensetzung in österreichischen Städten und auf Basis der Literatur schlagen wir die folgende Umformulierung vor (Farahani & Maller, 2018; Wankiewicz & Tummers, 2020):

Target 11.7 zielt auf den **gesicherten Zugang zu inklusiven öffentlichen und Grünräumen ab, unter Anerkennung der sozioökonomischen, -demographischen und -kulturellen Heterogenität der Bevölkerung sowie unterschiedlicher körperlicher Fähigkeiten und Bedürfnisse.**

- Frei zugängliche Grünflächen und öffentliche Räume werden im Kontext von SDG 11 als jene Räume verstanden, die innerhalb oder am Rand von Städten und Siedlungen liegen und von den Bewohner_innen fußläufig erreichbar sind.
- Auf diese Räume sollen vor allem die Attribute *sicher* und *inklusiv* zutreffen – sie werden sowohl in der Beschreibung des Targets als auch in der Beschreibung des übergeordneten SDGs genannt. Gleichzeitig sind auch die übergeordneten Attribute *widerstandsfähig* und *nachhaltig* zu berücksichtigen.
- Die Relevanz des Targets für Österreich ist hoch, da insbesondere Grün- und Freiräume als essentielle soziale und ökologische Ressourcen im Kontext der aktuell stark wachsenden Dichte und Fläche von Stadträumen sowie steigender Stadtbevölkerung angesehen werden (Hammer, 2018).
- Zugleich müssen im Zuge des Stadtwachstums und der besonderen Rolle von Grünräumen Prozesse der Aufwertung und Verdrängung (sogenannte *Eco- oder Green Gentrification*) aktiv durch Stadtplanung und Politik verhindert werden (Lewis & Gould, 2016; Anguelovski, Connelly, Garcia-Lamarca, Cole & Pearsall, 2019; Cucca, 2018).

11.7.2 Ist-Zustand in Österreich

SDG 11 zielt auf die Schaffung nachhaltiger Städte und Gemeinschaften ab und damit auf die Transformation hin zu einer sozial-räumlich gerechten, ökologisch zukunftsfähigen und zugleich widerstandsfähigen Lebensgrundlage. Im österreichischen Kontext besteht die wichtigste Herausforderung darin, sozialräumliche Strukturen zu schaffen, die ein nachhaltiges Alltagsleben ermöglichen, das mit deutlich weniger Ressourcen als heute auskommt und ein hohes Ausmaß an Lebensqualität ermöglicht. Lebensqualität ist ein öffentliches Gut und muss für alle Menschen gleichermaßen zugänglich sein. Eine wichtige Maßstabsebene dafür ist das als lebenswert wahrgenommene und von allen sozialen Gruppen gleichermaßen nutzbare Quartier im Sinn eines alltagspraktischen, sozial-räumlichen Beziehungsgeflechts, das sich an bestimmten Orten verdichtet. Zu diesen Orten gehören unter anderem vielfältig nutzbare, sichere und frei zugängliche, sozial inklusive, öffentliche Grünräume.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich: Das Verhältnis von Grünraum pro Stadtbewohner_in, der Zugang zu und die Nutzungsmöglichkeiten von Grünräumen sind unzureichend. Qualitativ hochwertige, funktionsgemischte und gut erreichbare Grün- und Freiraumnetze zu schaffen und zu erhalten, hat deshalb Priorität gegenüber der Erhöhung von Rechts- und Überwachungssicherheit. Derzeit ist weder quantitativ noch qualitativ präzise festzustellen, inwieweit

Österreich das Target 11.7 erfüllt. Im aktuellen SDG-Indikatorenbericht von *Statistik Austria* (2020) bleibt SDG 11.7 unberücksichtigt; in der vorherigen Fassung wird ausschließlich der Anteil öffentlicher Grünflächen an der Gesamtfläche Wiens beispielhaft angeführt (Statistik Austria, 2019): Dieser lag 2015 bei 31 %. Zwei Drittel der Wohnbevölkerung hat im Schnitt Zugang zu diesen Flächen (innerhalb von 250 Metern). Dies ist allerdings nur ein theoretischer Wert, da die Größe der einzelnen Grünflächen nicht ins Verhältnis zur Anzahl der Einwohner_innen in der Umgebung gesetzt wird (Magistrat der Stadt Wien, 2015). Auch aus anderen Städten sind wenige Daten bekannt: Für Graz macht eine Analyse der Grün- und Freiräume aus dem Jahr 2010 für fast alle Bezirke eine quantitative und qualitative Unterausstattung deutlich (Zech, 2010). Insgesamt ist die Datenlage uneinheitlich, weil öffentliche Grünräume auch kommunale Aufgaben sind und daher vor allem kleinere Gemeinden nicht über die nötigen Ressourcen zur Inventarisierung verfügen.

11.7.3 Systemgrenzen von Target 11.7

Die in der Target-Beschreibung genannten *Grünflächen* und öffentlichen Räume überschneiden sich. Ein Teil der Grünflächen ist privat und nicht alle öffentlichen Räume sind Grünflächen. Für dieses Target werden daher in weiterer Folge die Schnittmengen dieser beiden Flächentypen, öffentliche Grünräume, betrachtet.

Im Kontext des übergeordneten SDGs werden diese öffentlichen Grünräume wiederum auf öffentliche Grünräume im Dauersiedlungsraum eingegrenzt. Zusätzlich wird der Fokus auf dicht besiedelte Gebiete mit einem hohen Versiegelungsgrad (>25 %) gelegt, da hier die Notwendigkeit des Zugangs zu öffentlichen Grünräumen im Sinne einer guten Lebensqualität besonders hoch ist. Damit wird freilich ein wesentlicher Teil des urbanen Raums im Rahmen des Targets 11.7 nicht behandelt: nämlich erstens die nicht-öffentlichen, semi-privaten bzw. halb-öffentlichen Grünflächen sowie Grünflächen im Kollektiveigentum; zweitens die vegetationsfreien öffentlichen und semi-privaten bzw. halb-öffentlichen Flächen; drittens jene mit Vegetation bedeckten oder vegetationsfreien Flächen, die sich zwar im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, aber brachliegen oder nicht frei zugänglich sind. Auch diese Flächen könnten zukünftig mehrfach genutzt und mit der Allgemeinheit geteilt werden – v. a. dort, wo jetzt schon eine sehr dichte Verbauung herrscht. Neben planerischen Fragen wären dabei aber auch rechtliche Fragen zu berücksichtigen (z. B. Haftung).

11.7.4 Kritik an Target 11.7

Die wichtigsten Unschärfen und Widersprüchlichkeiten wurden oben bereits benannt. Hinzu kommt die Tautologie der Formulierung *Zugang zu ... zugänglichen Grünflächen*, die sich auch im englischen Originaltext findet (*access to ... accessible ... spaces*). Das Attribut *zugänglich könnte so interpretiert werden, dass es die tatsächliche Nutzbarkeit von Grünflächen und öffentlichen Räumen meint, also nicht allein die bloße Existenz von* z. B. Grünflächen, sondern auch deren Aufschließung durch Wegenetze, multifunktionale Ausstattung mit Spielplätzen, Sitzgelegenheiten, Sportgeräten, Ruheflächen, Toilettenanlagen usw., die erst die effektive Zugänglichkeit der Fläche selbst gewährleisten (Wahrnehmung der sicheren und inklusiven Zugänglichkeit sowie Zugänglichkeit im Sinne einer Bedürfnisorientierung) (Farahani & Maller, 2018). Das Attribut *zugänglich* ist somit in der Originalformulierung einerseits redundant, andererseits zu

allgemein.

Daraus ergibt sich die oben bereits vorgestellte Präzisierung des Targets 11.7: *Bis 2030 den allgemeinen Zugang zu sicheren und inklusiven öffentlichen Grünräumen gewährleisten, insbesondere für Frauen und Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen.* Die entsprechend verbesserte Fassung des Ziels von Target 11.7 lautet, wie schon eingangs formuliert:

Target 11.7 zielt auf den **gesicherten Zugang zu inklusiven öffentlichen und Grünräumen ab, unter Anerkennung der sozioökonomischen, -demographischen und -kulturellen Heterogenität der Bevölkerung sowie unterschiedlicher körperlicher Fähigkeiten und Bedürfnisse.**

11.7.5 Kritik an Indikatoren von Target 11.7

Die bisherigen Indikatoren sind nicht geeignet, um die Erreichung des Targets voranzutreiben bzw. zu bewerten. Stattdessen schlagen wir die folgenden Indikatoren vor:

1. Definition einer Mindestfläche an öffentlichem Grünraum pro Einwohner_in (quantitativ), differenziert nach Bebauungs-/Bewohner_innendichte;
2. Anteil der Bevölkerung innerhalb von Dauersiedlungsräumen mit hohem Versiegelungsgrad (über 25 %), der innerhalb eines 400-m-Radius rund um barrierefreie Zugänge zu öffentlichen Grünräumen wohnt und dem dort das definierte Mindestmaß zur Verfügung steht (quantitativ);
3. Qualitative und quantitative Definition von *Sicherheit, Zugänglichkeit* und Nutzungsvielfalt in Bezug auf öffentliche Grünräume. Dabei müssen heterogene soziale Lagen, kulturelle Deutungsmuster und Wahrnehmungsaspekte berücksichtigt und gerechtigkeitsorientiert operationalisiert werden. Die Überprüfung des Indikators erfolgt quantitativ und qualitativ.

11.7.6 Potentielle Synergien und Widersprüche zwischen Target 11.7 und anderen Targets bzw. SDGs

- Innerhalb des SDG 11 zeigen sich vor allem Synergien zu Target 11.3 (*Verstädterung inklusiver und nachhaltiger gestalten und die Kapazitäten für eine partizipatorische, integrierte und nachhaltige Siedlungsplanung und -steuerung in allen Ländern verstärken*) (Farahani & Maller 2018; Hammer, 2018; Wankiewicz & Tummers, 2020).
- Auch bezüglich Target 11.6 (*von den Städten ausgehende Umweltbelastung pro Kopf senken, unter anderem mit besonderer Aufmerksamkeit auf der Luftqualität und der kommunalen und sonstigen Abfallbehandlung*) bestehen Synergien aufgrund der Filterwirkung von Grünflächen für Luftschadstoffe sowie durch die Produktion und Zufuhr frischer Luft. Wien hat dazu beispielsweise eine *Hitze-karte für vulnerable Bevölkerungsgruppen*, eine *Klimaanalyse-Karte* und eine *Themenkarte – Nächtlliche Kaltluft* erarbeitet. Letztere zeigt z. B., welche Gebiete aufgrund ihrer Bedeutung als Frischluftschneisen vor zu hoher Bebauung zu schützen sind (Stadt Wien, 2020).
- In Hinblick auf die Targets 11.1 und 11.2 können sich Widersprüche ergeben, da die Wohn- und Verkehrsflächen in Städten begrenzt sind und entsprechende Nutzungskonflikte zwischen Wohnen, Verkehr und Grünräumen auftreten können (Soja, 2010). Gerade aufgrund möglicher Konflikte, aber auch Allianzen zwischen 11.1, 11.2 und 11.7 ist eine intersektorale Betrachtung auf Quartiersebene sowie auf Ebene der Gesamtstadt bzw. der Stadtregion unablässig. Zu berücksichtigen

ist dabei, dass sich durch bestimmte infrastrukturelle Maßnahmen der Verkehr in Richtung Fuß-, Rad- und öffentlichen Verkehr verlagern kann – wodurch viel Platz an der Oberfläche frei werden kann, ist doch der Platzbedarf dieser Verkehrsmittel im Vergleich zum PKW deutlich geringer (Knoflacher, 2007).

- Mit Bezug auf andere SDGs ergeben sich potenzielle Widersprüche mit SDG 9 (*Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum*), denn der Aufbau von Infrastruktur steht oft in Konkurrenz zur Erhaltung oder Erweiterung grüner und öffentlicher Freiräume, weil die *Grüne Infrastruktur* oft zu wenig berücksichtigt oder im Verhältnis zur *Grauen Infrastruktur* nicht als gleichwertig behandelt wird. Zu diesem Widerspruch könnte auch eine quantitative Wachstumsorientierung im Sinn des SDG 8 (*Industrie, Innovation und Infrastruktur*) beitragen.
- Synergien ergeben sich insbesondere mit fünf weiteren SDGs: (1) SDG 1 (*Keine Armut*) mit Bezug auf die Gefahren der *Green Gentrification* und die Nähe von Grün- und Freiräumen zu bezahlbarem Wohnraum; (2) SDG 3 (*Gesundheit und Wohlergehen*) vor allem aufgrund des positiven Beitrags von Grünraum zur Verringerung der Sterblichkeit durch nicht-übertragbare Krankheiten sowie zu psychischer Gesundheit und Wohlergehen (siehe Sub-Target 3.4), (3) SDG 13 (*Maßnahmen zum Klimaschutz*) aufgrund der Mitigationseffekte von Grünräumen gegenüber dem Klimawandel, (4) SDG 10 (*Reduzierte Ungleichheiten*), insoweit der Zugang zu Grünräumen ein wichtiger Teil der sozialen Inklusion und Resilienz ist (Target 10.2), (5) SDG 15 (*Leben an Land*), vor allem aufgrund der potenziellen Rolle von urbanem Grünraum für den Erhalt der Biodiversität (Target 15.5).

11.7.7 Optionen zu Target 11.7

- *Common Space*: Quartiersorientierte Alltagsökonomie und Ko-Produktion inklusiver Grünräume [Target 11.7 – Option 16]

Literatur

Anguelovski, I., Connelly, J. Garcia-Lamarca, M., Cole, H. & Pearsall, H. (2019). New scholarly pathways on green gentrification: What does the urban 'green turn' mean and where is it going? *Progress in Human Geography* 43(6), 1064-1086. <https://doi.org/10.1177/0309132518803799>

Cucca, R. (2018): Urban Greening in Europe and its Social Consequences. The Case of Vienna. In: Fritz, J. & Tomaschek, N. (Hg.): *In Bewegung. Beiträge zur Dynamik von Städten, Gesellschaften und Strukturen*. Münster: Waxmann, S. 69-77.

Farahani, L.M. & Maller, C. (2018): *Perceptions and Preferences of Urban Greenspaces*: A

Literature Review and Framework for Policy and Practice. *Landscape online* 61: 1-22, DOI 10.3097/LO.201861

Hammer, K. (2018): Öffentlicher Raum – Chancen und Risiken von Beteiligungsverfahren. In: Fritz, J. & Tomaschek, N. (Hg.): *In Bewegung. Beiträge zur Dynamik von Städten, Gesellschaften und Strukturen*. Münster: Waxmann, S. 39-55.

Knoflacher, H. (2007): *Grundlagen der Verkehrs- und Siedlungsplanung*. Böhlau Verlag: 383 S.

Lewis, T. & Gould, K. (2016): *Green Gentrification. Urban Sustainability and the struggle for environmental justice*. London: Routledge.

Magistrat der Stadt Wien (Hg.). (2015): *Öffentlich zugängliche Grünflächen - Analyse*. Wien. <https://www.wien.gv.at/umweltschutz/umweltgut/oeffentlich.html> [29.11.2021]

Soja, E. (2010): *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: Minnesota UP.

Stadt Wien (2020): *Wiener Stadtklimaanalyse als Grundlage für Planungsprojekte*. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/grundlagen/stadtforschung/stadtklimaanalyse.html> [29.11.2021]

Statistik Austria (2019): *Indikatorenset zur Agenda 2030*.

Statistik Austria (2020): *Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung in Österreich – SDG Indikatorenbericht*.

Wankiewicz, H. & Tummers, L. (2020): *Smart Through Gender+ Kernthemen für eine inklusive Stadtplanung am Beispiel Linz (Austria)*. REAL CORP 2020, S. 767-778. https://conference.corp.at/archive/CORP2020_62.pdf [29.11.2021]

Zech, S. (2010): *Revision 4.0 STEK. Freiflächenausstattung Graz*. Im Auftrag der Stadt Graz. <https://docplayer.org/75251284-Revision-4-0-stek-freiflaechenausstattung-graz.html> [29.11.2021]