

Schriftlicher Bericht

Bericht des BMUV zu „Umweltgerechtigkeit“

Berichterstatter: Bund

1. Hintergrund

Die 100. UMK bat den Bund unter TOP 9 (Soziale Aspekte der Umweltpolitik – Umweltgerechtigkeit), über die Umsetzung der an Bund und Länder adressierten Handlungsempfehlungen bis zur übernächsten Umweltministerkonferenz zu berichten. Zudem bat die UMK den Bund, gemeinsam mit der ad-hoc-AG zu prüfen, inwieweit Umweltgerechtigkeit als wesentlicher Beitrag des Umweltschutzes zur Umsetzung der Agenda 2030 mit den Sustainable Development Goals in den Nachhaltigkeitsstrategien von Bund und Ländern verankert werden kann. Zudem wurde der Bund gebeten, Leitlinien zur stärkeren Verankerung von Umweltgerechtigkeit zu entwickeln. Über die genannten Punkte wird im Folgenden berichtet.

Ziel von Umweltgerechtigkeit ist es, gesunde Umwelt- und Lebensverhältnisse für alle Menschen zu schaffen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass Menschen mit geringem Einkommen aktuell oft einen schlechteren Zugang zu Umweltressourcen haben und mitunter höheren Umweltbelastungen ausgesetzt sind als ökonomisch besser gestellte Menschen. Auch die Möglichkeit, sich an umweltbezogenen Entscheidungen zu beteiligen, ist ein Aspekt von Umweltgerechtigkeit.

2. Bericht zu Umsetzung von Handlungsempfehlungen

Im Rahmen des Ressortforschungsprojekts „Umweltgerechtigkeit – Weiterentwicklung und Umsetzung der Handlungsempfehlungen auf Bundesebene“ (2020-2022, FKZ 3719 61 279 0) wurden Empfehlungen für Bund und Länder formuliert, die mit Bericht der 98. Umweltministerkonferenz vorgelegt wurden, um Umweltgerechtigkeit stärker zu verankern. Im Folgenden werden Strategien, Programme und gesetzliche Maßnahmen auf Ebene des Bundes ausgeführt, mit denen Umweltgerechtigkeit aktuell gestärkt wird.

Die **Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2025**, „Transformation gemeinsam gerecht gestalten“ (DNS 2025), versteht Umweltgerechtigkeit als eine Form der Umsetzung von Nachhaltigkeit (siehe nähere Ausführungen unter Ziffer 4 dieses Berichts).

Das **Klimaanpassungsgesetz (KAnG)** ist am 1. Juli 2024 in Kraft getreten und setzt einen Rahmen, damit alle Verwaltungsebenen strategisch Vorsorge gegen die Folgen des Klimawandels treffen. Neben anderen Zielen soll das KAnG die Zunahme sozialer Ungleichheiten durch die negativen Auswirkungen des Klimawandels verhindern (§ 1 Satz 3 KAnG). Umweltgerechtigkeit bezieht sich hier auch auf solche Risiken, die sich künftig erst noch zeigen oder intensivieren werden.

Auch mit der **Deutschen Anpassungsstrategie 2024 (DAS 2024)** wird die Umweltgerechtigkeit gestärkt. Die Strategie wurde am 11.12.2024 im Bundeskabinett beschlossen und adressiert neben den Zielen zu den im Klimaanpassungsgesetz genannten thematischen Clustern u.a. das Aktionsfeld „Soziale Gerechtigkeit und vulnerable Gruppen in der Klimaanpassung“. Als Schwerpunkte werden im Aktionsfeld der vorsorgende Schutz

von vulnerablen Gruppen, der vorsorgende Schutz in besonders exponierten Lebenslagen, die Berücksichtigung der Verteilungswirkungen von Anpassungspolitik und die Verfahrensgerechtigkeit in der Klimaanpassungspolitik ressortübergreifend adressiert.

Die **Förderrichtlinie „Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels“** (DAS-FRL, zuletzt im Förderaufruf im Rahmen des ANK 2023 mit einem besonderen Schwerpunkt auf den Natürlichen Klimaschutz) fördert die Einführung eines integrierten, nachhaltigen und systematischen Klimaanpassungsmanagements in Kommunen sowie innovative Modellprojekte zur Anpassung an den Klimawandel. Im Rahmen der Erstellung von nachhaltigen Klimaanpassungskonzepten wird u.a. eine Betroffenheitsanalyse durchgeführt, die Betroffenheiten und Hotspots in der Kommune identifiziert und aufgreift. Ferner ist eine Beteiligung von Akteur*innen zur Konzepterstellung vorgesehen. Bei den Auswahlkriterien für die Förderung von Modellprojekten wird sowohl die Betroffenheit durch den Klimawandel als auch die Vulnerabilität der Zielgruppen berücksichtigt.

Die **Förderrichtlinie „Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen“** (AnpaSo) setzt transformative Anreize zur integrierten, systematischen und nachhaltigen Klimaanpassung von sozialen Einrichtungen. Menschen, die in sozialen Einrichtungen betreut werden, haben ein besonderes Schutzerofordernis: Sie sind den Folgen des Klimawandels aufgrund ihrer jeweiligen Lebensphase, ihrer gesundheitlichen Beeinträchtigungen oder ihrer individuellen sozialen Lage besonders ausgesetzt und können sich nicht ausreichend selbst schützen. Insbesondere zählen hierzu im Sinne der Förderrichtlinie *„Seniorinnen und Senioren, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderungen, psychisch beeinträchtigte Personen, stationäre Patienten und Patientinnen, Wohnungslose, Geflüchtete, Kinder sowie aufgrund ihres sozialen Status benachteiligte Gruppen.“* Gefördert werden u.a. ganzheitliche Klimaanpassungskonzepte sowie die Umsetzung von

konzeptbasierten und vorbildhaften investiven Maßnahmen. So werden soziale Einrichtungen dabei unterstützt, sich gegen die Folgen der Klimaerhitzung zu wappnen.

Die **Neue Leipzig-Charta** aus dem Jahr 2020 bildet das Leitdokument einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung in Europa. Kernbotschaft ist eine integrierte, nachhaltige Stadtentwicklung, die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen gleichermaßen begegnet.

Mit den **Baukulturellen Leitlinien des Bundes** trägt die Bundesregierung im Sinne der Neuen Leipzig-Charta und mit Bezug zur Unterzeichnung der Erklärung von Davos "Für eine hohe Baukultur in Europa" aus 2018 dazu bei, Baukultur als gesellschaftlichen Wert stärker im öffentlichen Bewusstsein zu verankern und die Qualität und Prozesse zur Entstehung, Pflege und Weiterentwicklung der gebauten Umwelt und des baukulturellen Erbes zu verbessern. Die Baukulturellen Leitlinien sind als Selbstverpflichtung gedacht, um der Rolle des Bundes als größtem Bauherrn, als Vorbild und Förderer einer hohen Baukultur Ausdruck zu verleihen. Als Leitlinien des Bundes beschreiben sie die deutsche Haltung zur Baukultur und zum baukulturellen Erbe. Sie formulieren baukulturelle Ziele und Maßnahmen des Bundes sowie Handlungsempfehlungen an öffentliche und private Bauherrinnen und Bauherren, um qualitätsvolle Planungs- und Bauprozesse anzuregen.

Mit dem Maßnahmenprogramm „**Masterplan Stadtnatur**“ aus dem Jahr 2019 hat die Bundesregierung einen wichtigen weiteren Schritt zur Stärkung des Grüns im urbanen Bereich mit Blick auf die Arten- und Biotopvielfalt gemacht. Eine Maßnahme ist die Erstellung fachlicher Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Orientierungswerten für das öffentliche Grün,

die die Erholungs-, Klima-, Gesundheits- und Biodiversitätsfunktion des öffentlichen Grüns in den Blick nehmen. Im Sinne einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung bieten diese Empfehlungen Städten und Gemeinden Hilfestellung für den vorausschauenden Umgang mit urbanem Grün. Überdies dienen sie als fachliche Grundlage zur Bildung einer Fachkonvention bundeseinheitlicher Orientierungswerte.

Die am 18.12.2024 von der Bundesregierung beschlossene **Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030 (NBS 2030)** verfolgt u.a. das Ziel, die Durchgrünung von Städten zu erhöhen und die Erreichbarkeit von Grünflächen innerhalb der Städte zu verbessern. Vielfältige und fußläufig erreichbare Stadtnatur ist wichtig für die Wertschätzung der Biodiversität und verbessert die Umweltgerechtigkeit, da sie den Naturzugang für alle ermöglicht. So unterstützt der Bund z. B. seit Februar 2024 die Kommunen u.a. bei der Einrichtung sogenannter „Natueroasen“ – kleiner, naturnah gestalteter Parks – und bei der Durchgrünung von Städten durch die Pflanzung zusätzlicher Stadtbäume über das KfW-Förderprogramm „Natürlicher Klimaschutz in Kommunen“ des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz (ANK).

Auch die **Nationale Wasserstrategie** von 2023 hilft, Umweltgerechtigkeit umzusetzen. Eines ihrer wesentlichen Ziele ist es, dass alle Bürgerinnen und Bürger sowie andere wesentliche Wassernutzer auch in Zukunft auf eine sichere, die Bedürfnisse angemessen deckende, bezahlbare und leistungsfähige Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zählen können. Die Strategie sieht auch Maßnahmen vor, um Risiken durch Stoffeinträge zu reduzieren.

Mit dem **Förderprogramm „Kommunale Modellvorhaben zur Umsetzung der ökologischen Nachhaltigkeitsziele in Strukturwandelregionen“** (KoMoNa, seit 2020, aktualisierte Fassung vom 23. April 2024) werden u.a. Vorhaben in den ausgewählten Kohleausstiegsregionen gefördert, die einen *„Beitrag zu mehr Umweltgerechtigkeit leisten, indem sie z.B. wohnortnah eine Konzentration von Umweltbelastungen vermeiden oder abbauen sowie soziale oder gesundheitsfördernde Wirkungen für Bewohnende unterstützen.“*

Mit dem **Städtebauförderungsprogramm „Sozialer Zusammenhalt“** werden städtebauliche Investitionen der Kommunen in das Wohnumfeld, in die Infrastruktur und in die Wohnqualität unterstützt. Sie sollen in den Gebieten mit sozioökonomischen Herausforderungen die Lebensbedingungen und die Lebensqualität der Bewohnerschaft verbessern und zu mehr Nutzungsvielfalt, Generationengerechtigkeit und Familienfreundlichkeit führen, sowie Bildungschancen, Integration und gesellschaftlichen Zusammenhalt aller Bevölkerungsgruppen stärken und zu mehr Umweltgerechtigkeit und Sicherheit vor Ort beitragen. Die **Programmstrategie** „Sozialer Zusammenhalt“ legt daher Umweltgerechtigkeit neben Klimaschutz, Klimafolgenanpassung sowie grüne und blaue Infrastruktur als ein Handlungsfeld fest. In Artikel 7 der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung 2023/2024 zwischen Bund und Ländern (VV) besagt in Artikel 7 zum das Städtebauförderprogramm „Sozialer Zusammenhalt“, dass *„Fördermittel insbesondere für Investitionen in städtebauliche Maßnahmen zur/für: Maßnahmen zur Verbesserung der **Umweltgerechtigkeit**, bspw. zur Verkehrsberuhigung/-lenkung und dem baulichen Lärmschutz [eingesetzt werden können].“* Artikel 3 dieser VV besagt: *„Weitere Voraussetzung für die Förderung mit Mitteln der Städtebauförderungsprogramme ist zudem, dass im Rahmen der Gesamtmaßnahmen Maßnahmen des Klimaschutzes und zur Anpassung an den Klimawandel, insbesondere durch Verbesserung der grünen und blauen Infrastruktur (beispielsweise des Stadtgrüns) [erfolgen].“* Dies gilt für alle drei Städtebauförderungsprogramme:

„Lebendige Zentren“, „Sozialer Zusammenhalt“ und „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“.

Der **Bundespreis Stadtgrün** stellte 2024 die Bedeutung von Stadtgrün für die Gesundheitsförderung durch Bewegung und Sport in den Mittelpunkt. Ausgezeichnet wurden Projekte sowie Programme und Aktionen, die Lösungen aufzeigen, wie die Stadt durch eine grün-blaue Freiraumgestaltung und/oder aktivierende Maßnahmen den Bewegungsbedarfen der Menschen im Alltag besser gerecht wird. Zu berücksichtigen sind dabei im Sinne der Umweltgerechtigkeit *„räumliche Aspekte wie die Vernetzung von Grünräumen, die Stärkung benachteiligter Stadtquartiere, die Schaffung barrierefreier, sicherer Räume und eine fußläufige Erreichbarkeit.“*

Die Hitzeschutzstrategie für Stadtentwicklung und Bauwesen des BMWSB legt einen Schwerpunkt auf die bauliche und räumliche Hitzevorsorge durch mehr Grün, Frischluftschneisen, Hitzeschutz am Gebäude und für Wohnungslose. Mehrfachbelastete Quartiere und vulnerable Gruppen stehen dabei im Sinne der Umweltgerechtigkeit besonders im Fokus. Dieser Schwerpunkt spiegelt sich auch im neuen Forschungsfeld „Urban Heat Labs“ von BMWSB und BBSR wider.

Im Rahmen des **Hitzeschutzplans für Gesundheit des BMG (2023)** wird der Schutz vulnerabler Gruppen – wie Ältere, Kinder, Vorerkrankte, Pflegebedürftige, Alleinlebende, Menschen mit Behinderungen, Obdachlose – hervorgehoben.

Mit der **Strategie zur globalen Gesundheit** bekennt sich die Bundesregierung zur globalen Gesundheitspolitik und zur Erreichung der gesundheitsrelevanten Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030. Die Strategie bildet

eine Leitlinie, um ein kohärentes Handeln der Bundesregierung sicherzustellen. Sie wird im Sinne eines „Health-in-all-policies“-Ansatzes durch alle Bundesressorts umgesetzt.

Seit 2015 sind zahlreiche **Ressortforschungs-Vorhaben** im Bereich der Umweltgerechtigkeit umgesetzt worden, die den Wissens- und Methodenstand zu Umweltgerechtigkeit weiterentwickeln. Eine Liste der Ressortforschungs-Vorhaben findet sich im Anhang. Hervorzuheben ist hier als Produkt u.a. die webbasierte „**Toolbox Umweltgerechtigkeit**“ mit Ausführungen u.a. zur Bauleitplanung, die im Rahmen des Refoplan-Projekts „Umsetzung einer integrierten Strategie zu Umweltgerechtigkeit“ erstellt und unter <https://toolbox-umweltgerechtigkeit.de> abgerufen werden kann. Zielgruppe sind Akteure aus Kommunalverwaltung und -politik. Die Toolbox bietet Informationen und Tipps rund um das Thema Umweltgerechtigkeit, Praxisbeispiele und Checklisten.

3. Prüfergebnis zur Verankerung von Umweltgerechtigkeit in den Nachhaltigkeitsstrategien

Die 100. UMK bat den Bund, gemeinsam mit der länderoffenen ad-hoc-AG Umweltgerechtigkeit über das Prüfergebnis zu berichten, inwieweit Umweltgerechtigkeit als wesentlicher Beitrag des Umweltschutzes zur Umsetzung der Agenda 2030 mit den Sustainable Development Goals in den Nachhaltigkeitsstrategien von Bund und Ländern verankert werden kann.

Auf Ebene des Bundes wird Umweltgerechtigkeit in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS 2025) ein hoher Stellenwert eingeräumt: *„Ziel der vom Bund wie auch von Bundesländern und Kommunen aktiv verfolgten*

Umweltgerechtigkeit ist es, ressortübergreifend gesunde Umwelt- und Lebensverhältnisse für alle zu schaffen und damit Umweltschutz, Gesundheitsschutz und soziale Gerechtigkeit gemeinsam voranzubringen.

Klima- und Umweltgerechtigkeit nimmt in Hinblick auf Umwelt- und Klimaschäden deren Entstehung sowie die Betroffenheit von Personen und Staaten in den Blick. So tragen Menschen mit geringem Einkommen im Durchschnitt nachweislich weniger zu Umweltschäden bei als wirtschaftlich besser gestellte Menschen. Mit ansteigendem Einkommen steigen im Durchschnitt auch die Treibhausgasemissionen eines Haushalts kontinuierlich. Haushalte, deren Einkommen zu den höchsten zehn Prozent gehören, verursachen in Deutschland etwa zweieinhalbmal mehr klimaschädliche Emissionen, als Haushalte, deren Einkommen zu den niedrigsten zehn Prozent gehören. Ähnlich steht der Beitrag zum Klimawandel bei Ländern in Relation dazu, wie stark sie industrialisiert sind und welche wirtschaftliche Stärke sie besitzen. Die Auswirkungen von Umweltbelastungen treffen hingegen stärker Menschen mit geringerem Einkommen, wobei diese zugleich über einen schlechteren Zugang zu gesundheitsfördernden Umweltressourcen und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel verfügen. Die Betroffenheit resultiert beispielsweise aus der Lage von Wohnungen an lauten Straßen oder in sehr dicht bebauten Wohngebieten, welche sich bei Hitzewellen besonders stark aufheizen und kaum Grünanlagen aufweisen. Diese Wohnsituation mindert die Lebensqualität der Anwohnenden und kann sich negativ auf ihre physische und psychische Gesundheit auswirken. Kinder, Schwangere, Menschen mit Behinderung, Menschen mit Vorerkrankungen, also insbesondere vulnerable Gruppen, worunter je nach Situation auch ältere Menschen zählen können, sind schutzbedürftig. Auch beeinflussen Umweltbelastungen stark das Kinderrecht auf Spiel, Freizeit und Erholung" (S. 24-25).

Mit Blick auf die Stadtentwicklung und Kommunen wird vermerkt (DNS 2025, S. 92-93): *„Planungsrechtliche Grundlage einer nachhaltigen und umweltgerechten Stadtentwicklung sind die Flächennutzungspläne und Bebauungspläne der Kommunen, die die strategischen Ziele der integrierten Stadtentwicklungskonzepte aufgreifen. Auf kommunaler Ebene können außerdem Klimaschutz- und Anpassungskonzepte, die kommunale Wärmeplanung, Hitzeaktionspläne, Verkehrs- und Mobilitätskonzepte, Luftreinhalte-, Lärminderungs- und Lärmaktionsplanungen sowie Landschaftsplanungen relevant sein. Auch hier bestehen viele Ansatzpunkte, um gesunde Umwelt- und Lebensverhältnisse für alle Menschen in Deutschland zu schaffen. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte, die die Bedürfnisse aller Menschen, egal welchen Alters, Geschlechts, Bildungsgrades oder Herkunft berücksichtigen, sowie kommunale Nachhaltigkeitsstrategien oder übergeordnete Rahmenpläne enthalten konkrete Maßnahmen und sind Grundlage für eine erfolgreiche zukunftsorientierte Entwicklung auf lokaler und regionaler Ebene. Sie führen diese verschiedenen Perspektiven zusammen und bereiten sie für die Bauleitplanung auf. Daher gilt es, diese bewährten Instrumente zu stärken und an aktuelle Rahmenbedingungen anzupassen.“*

Für eine schadstofffreie Umwelt ist es zudem notwendig, dass *„ressortübergreifende, integrierte Handlungsansätze sowie gemeinsames Handeln unterschiedlicher Politikbereiche und eines breit gefächerten Kreises von Akteuren erfolgen, die zur Beseitigung von regionaler und sozialer Umweltgerechtigkeit beitragen. Ein wichtiges Beispiel hierfür ist die Integration von Nachhaltigkeitszielen auf der lokalen Ebene. Hierzu können auch das WHO Healthy Cities Network oder die EU Urban Agenda genutzt werden und auf lokaler Ebene über „triple urban inner development“ (Grünraumplanung, Verkehrsplanung, Stadtentwicklung) die Ziele der schadstofffreien Umwelt verfolgt werden“ (S. 131).*

Zudem ist in der DNS 2025 das Ziel (hinterlegt mit entsprechendem Indikator) etabliert worden, dass die fußläufige Erreichbarkeit von Stadtgrün, Parks etc. in Städten perspektivisch für alle Bewohnerinnen und Bewohner ermöglicht werden soll. Der möglichst gute Zugang aller Menschen zu Grünflächen – als wichtiger urbaner Umweltressource – ist ein zentraler Aspekt von Umweltgerechtigkeit. Weitere Ziele der Umweltgerechtigkeit in der DNS sind zum Beispiel der Rückgang des Anteils der Bevölkerung mit einer PM_{2,5}-Feinstaubexposition von mehr als 10 Mikrogramm pro Kubikmeter im Jahresmittel (Ziel/Indikator 3.2.b, verschärft gegenüber der DNS 2021) oder die Verringerung der durchschnittlichen Reisezeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln (gemessen an der Erreichbarkeit von Mittel- und Oberzentren mit öffentlichen Verkehrsmitteln, Indikator 11.2.c).

Anhang: Ressortforschungsvorhaben

- „Neues Europäisches Bauhaus weiterdenken: Nachhaltige Mobilität und resiliente Räume für mehr Lebensqualität (AdNEB)“ (2022-2025, Eigenforschungsprojekt des Umweltbundesamts)
- „Stadtnatur erfassen, schützen, entwickeln – Orientierungswerte für das öffentliche Grün – Praxistest“ (2023-2026, FKZ: 3522NK0202)
- „Analyse der sozialen Dimensionen von Klimawandelfolgen und Entwicklung entsprechend differenzierter Politikinstrumente“ (2022-2025, FKZ 3721481030)
- „Umwelt im Quartier“ (2020-2023, FKZ 3721151020)
- „Umweltgerechtigkeit – Weiterentwicklung und Umsetzung der Handlungsempfehlungen auf Bundesebene“ (2020-2022, FKZ 3719612790)
- „Stadtnatur erfassen, schützen, entwickeln – Naturschutzfachliche Begleitung der Umsetzung des Masterplans Stadtnatur“ (2019-2022, FKZ 3519811400)
- „Kooperative Planungsprozesse zur Stärkung gesundheitlicher Belange - modellhafte Erprobung und Entwicklung von Ansätzen zur nachhaltigen Umsetzung“ (2019-2022, FKZ 3719152010)
- „Umsetzung einer integrierten Strategie zu Umweltgerechtigkeit - Pilotprojekt in deutschen Kommunen“ (2015-2018, FKZ 3715622010)

- „Möglichkeiten der verstärkten Nutzung von Synergien zwischen Umweltschutz und sozialer Gerechtigkeit in Programmen wie der 'Sozialen Stadt'“ (2015-2017, FKZ 3715161020)
- „Umweltgerechtigkeit in der Sozialen Stadt“ (2015-2016, SWD/F 10.08.08.30)
- „Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum - Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen“ (2012-2014, FKZ 371161223)
- „Umweltgerechtigkeit – Inhaltliche Aufarbeitung der Erkenntnisse zur sozialen Verteilung von gesundheitsrelevanten Umweltbelastungen und Konzeption, Durchführung und Dokumentation einer Fachtagung mit Erarbeitung von maßnahmenorientierten Handlungsempfehlungen“ (2011, FKZ 3708612011).
- Stadtnatur erfassen, schützen und entwickeln – Naturschutzfachliche Begleitung der Umsetzung des Masterplans Stadtnatur (Stadtnatur I) und Praxistest (Stadtnatur II) (I: 2019 – 2022, FKZ 3519811400 & II: 2023 – 2026, FKZ 3522 NK 0202).
- Monitoring des Indikators „Grünversorgung“ und Fortschreibung des nationalen Ökosystemleistungsindikators „Erreichbarkeit öffentlicher Grünflächen“ in Städten (2023, FKZ 3522 NK 0201).