

TEXTE

60/2025

Abschlussbericht

Eckpunkte einer sozialen Umwelt- und Klimapolitik

Synthese und Schlussfolgerungen des Projekts „Soziale Aspekte von Umweltpolitik“

von:

Dirk Arne Heyen, Dr. Johanna Cludius, Dr. Corinna Fischer, Gerolf Hanke, Tanja Kenmann, Dr. Katja Schumacher, Nelly Unger

Öko-Institut e.V., Berlin

Dr. Beate Richter

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS), Berlin

Dr. Immanuel Stieß

Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), Frankfurt am Main

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 60/2025

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3719 16 106 0
FB001739

Abschlussbericht

Eckpunkte einer sozialen Umwelt- und Klimapolitik

Synthese und Schlussfolgerungen des Projekts „Soziale
Aspekte von Umweltpolitik“

von

Dirk Arne Heyen, Dr. Johanna Cludius, Dr. Corinna Fi-
scher, Gerolf Hanke, Tanja Kenkmann, Dr. Katja Schuma-
cher, Nelly Unger

Öko-Institut e.V., Berlin

Dr. Beate Richter

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS),
Berlin

Dr. Immanuel Stieß

Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), Frankfurt
am Main

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung der Studie:

Öko-Institut e.V.
Postfach 17 71
79017 Freiburg

Abschlussdatum:

Dezember 2024

Fachliche Begleitung:

Fachgebiet I 1.4 Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Umweltfragen, sozial-ökologischer Strukturwandel, nachhaltiger Konsum

Dr. Kerstin Tews

DOI:

<https://doi.org/10.60810/openumwelt-7758>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Juni 2025

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung: Eckpunkte einer sozialen Umwelt- und Klimapolitik

Umwelt- und Klimapolitik sind unmittelbar mit sozialen Fragen verknüpft. Zum Beispiel treffen Umweltbelastungen wie Lärm oder Luftverschmutzung oder die Auswirkungen der Klimakrise sozial benachteiligte Menschen oft besonders stark. Umwelt- und klimapolitische Maßnahmen können aber selbst problematische soziale Folgen haben – zum Beispiel indem ärmerle Menschen finanziell überproportional belastet werden. Eine ambitionierte Umwelt- und Klimapolitik (im Folgenden der Einfachheit nur noch „Umweltpolitik“) muss im Ganzen möglichst gerecht ausgestaltet sein und anstreben, dass alle Menschen grundlegende Bedürfnisse wie Ernährung und Wohnen auf umweltfreundliche Weise erfüllen können.

Die Studie entwickelt daher Eckpunkte einer „sozialen Umweltpolitik“. Dazu wird zunächst eine Reihe von analytischen und normativen Eckpunkten diskutiert, etwa welche sozialen Wirkungen und Verteilungsfragen zu berücksichtigen sind und welche politisch-rechtlich verankerten Anforderungen bestehen. Im Weiteren werden praxisnahe Ansätze für die Entwicklung sozialer Umweltpolitik vorgestellt, insbesondere Verfahren der Politikintegration sowie konkrete Handlungsansätze und beispielhafte Politikinstrumente. Abschließend reflektiert die Studie Herausforderungen und Grenzen bei der Umsetzung sozialer Umweltpolitik – und wie man mit ihnen umgehen kann.

Der Bericht fokussiert auf Umweltpolitik in Deutschland und richtet sich vor allem an Akteure, die Umweltpolitik und umweltrelevante Maßnahmen entwickeln – oder dazu beraten.

Abstract: Key points of a social environmental & climate policy

Environmental and climate policy are directly linked to social issues. For example, environmental impacts such as noise or air pollution or the effects of the climate crisis often hit socially disadvantaged people particularly hard. However, environmental and climate policy measures can themselves have problematic social consequences - for example, by placing a disproportionate financial burden on poorer people. An ambitious environmental and climate policy (hereinafter called 'environmental policy' only, for the sake of simplicity) must be designed as fairly as possible and aim to ensure that all people can fulfil basic needs such as food and housing in an environmentally friendly way.

The study therefore develops key points of a 'social environmental policy'. At first, analytical and normative cornerstones are discussed, such as which social effects and distributional issues need to be considered and which political and legal requirements exist. Subsequently, practical approaches for the development of social environmental policy are presented, in particular procedures for policy integration as well as concrete governance approaches and exemplary policy instruments. Finally, the study reflects on the challenges and limitations in implementing social environmental policy – and how to deal with them.

The report focusses on environmental policy in Germany and is primarily aimed at actors who develop environmental policy and environmentally relevant measures – or advise on them.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	8
Tabellenverzeichnis.....	8
Abkürzungsverzeichnis.....	9
Zusammenfassung.....	11
Summary	19
1 Einleitung.....	26
2 Relevanz einer sozialen Umweltpolitik	29
3 Eckpunkte einer sozialen Umweltpolitik	30
3.1 Analytische und normative Eckpunkte zur Rahmung einer sozialen Umweltpolitik	30
3.1.1 Welche sozialen Aspekte hat der Umweltschutz?.....	30
3.1.2 Was können grundsätzlich Prinzipien einer sozial gerechten Verteilung sein?	31
3.1.3 Welche Anforderungen an eine „soziale Umweltpolitik“ ergeben sich aus bereits kodifizierten sozialen Politikzielen?.....	33
3.1.4 Welche sozialen Gruppen bzw. soziostrukturellen Merkmale von Haushalten sollte Umweltpolitik besonders berücksichtigen?	37
3.1.5 Welche sozialen Wirkungen auf individueller bzw. Haushaltsebene sollte Umweltpolitik in den Blick nehmen?.....	41
3.1.6 Zwischenfazit: Was können Prinzipien einer sozialen Umweltpolitik sein?	45
3.2 Prozessuale und institutionelle Eckpunkte zur Entwicklung sozialer Umweltpolitik.....	47
3.2.1 Grundsätzliche Verfahrenselemente in der Strategie- und Maßnahmenentwicklung in Verwaltungen.....	47
3.2.2 Verfahren der Politikintegration.....	48
3.2.2.1 Politisches Bekenntnis zu sozial-ökologischer Politikintegration	48
3.2.2.2 Schaffung analytischer Grundlagen für die Politikintegration.....	48
3.2.2.3 Institutionelle Koordinierung.....	50
3.3 Handlungsansätze und Instrumente zur Umsetzung einer sozialen Umweltpolitik.....	52
3.3.1 Stärkung und gerechte Verteilung des sozialen Nutzens von Umweltschutz	52
3.3.1.1 Umweltschäden/-risiken und ihre ungleiche Verteilung mindern	53
3.3.1.2 Umweltpolitische Maßnahmen mit breitem (auch kurzfristigem) sozialen Nutzen ausbauen.....	54
3.3.1.3 Umweltmaßnahmen bei Trägern sozialer Dienste befördern.....	57
3.3.2 Gerechte Verteilung umweltpolitischer Kosten und Belastungen unter besonderer Berücksichtigung vulnerabler Gruppen (und Regionen)	57
3.3.2.1 Belastungen durch breite Förder- und Entlastungsmaßnahmen flankieren.....	59

3.3.2.2	Vulnerable Gruppen und Regionen gezielt unterstützen	62
3.3.2.3	Übermäßige Umweltverbräuche einiger Haushalte adressieren und dadurch Handlungsspielräume für die Unterstützung vulnerabler Haushalte erweitern	65
3.3.3	Befähigung zur Teilhabe am Umweltschutz und an damit zusammenhängenden politischen und rechtlichen Prozessen („Empowerment“)	67
3.3.3.1	Problem- und Handlungswissen zum Umweltschutz stärken	68
3.3.3.2	Umweltbezogene Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte stärken	69
3.3.3.3	Politische Beteiligungsmöglichkeiten ausweiten und dabei gezielt unterrepräsentierte Gruppen einbinden	69
3.3.4	Übergreifende Ansätze	71
3.3.4.1	Sozialverträglichen Wandel durch frühzeitige und langfristige Strategien erleichtern	71
3.3.4.2	Sozialverträglichen Wandel durch sozialen und regionalen Dialog	72
3.3.5	Exkurs: Ökologische Belange auch in sozialen Politikfeldern stärker integrieren	72
4	Herausforderungen und Grenzen sozialer Umweltpolitik – und wie man mit ihnen umgehen kann	76
5	Zusammenfassung und Fazit	82
6	Quellen	86
A	Politische Ziele und gesetzliche Normen für die einzelnen sozialen Wirkungskategorien	101
B	Veröffentlichungen aus dem SozUP-Projekt	105
C	(Dialog-) Veranstaltungen im SozUP-Projekt	106
D	Beirat des SozUP-Projekts	107

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ansatzpunkte für Entlastungsmaßnahmen 58

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Überblick über Handlungsansätze sozialer Umweltpolitik (mit Beispiel-Instrumenten) 15

Abkürzungsverzeichnis

ALG	Arbeitslosengeld
AO	Abgabenordnung
AP	Arbeitspaket
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz (bzw. die darin geregelte Sozialleistung)
BauGB	Baugesetzbuch
BEG	Bundesförderung für effiziente Gebäude
BLAG KliNa	Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft „Klima, Energie, Mobilität – Nachhaltigkeit“
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWK	Bundes-Ministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EEG-Umlage	Umlage zur Förderung der Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz
EH	Effizienzhausstandard
eNAP	elektronische Nachhaltigkeitsprüfung
ETS-1	EU-Emissionshandel für die Energiewirtschaft und Industrie
ETS-2	EU-Emissionshandel für Gebäude und Verkehr
EU-SILC	Europäische Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen
FÖS	Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
GG	Grundgesetz
GO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
HBS	Households-Budget Survey
InVKG	Investitionsgesetz Kohleregionen
ISOE	Institut für sozial-ökologische Forschung
JTF	Just-Transition-Fund
KSF	Klima-Sozialfonds

ALG	Arbeitslosengeld
KSG	Klimaschutzgesetz
NECP	Nationaler Energie- und Klimaplan
PBnE	Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung
Pkw	Personenkraftwagen
PM10	Feinstaub
PV	Photovoltaik
SDGs	Sustainable Development Goals
SFA	Strategiefolgenabschätzung
SGB	Sozialgesetzbuch
SozUP	Soziale Aspekte von Umweltpolitik (Titel des UBA-Projekts)
UN	Vereinte Nationen
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfung
WEG	Wohnungseigentümergemeinschaften
WHO	Weltgesundheitsorganisation
ZdT	Zusammenhalt durch Teilhabe

Zusammenfassung

Umwelt- und Klimapolitik sind eng mit sozialen Fragen verknüpft. So treffen Umweltbelastungen wie Verkehrslärm, Luftverschmutzung oder die Folgen der Erderhitzung viele ohnehin benachteiligte Bevölkerungsgruppen besonders stark. Eine ambitionierte Umweltpolitik, die solche Umweltbelastungen reduziert, hat somit auch einen sozialen Nutzen und trägt zur Reduzierung von Ungleichheit bei. Umwelt- und klimapolitische Maßnahmen können andererseits aber auch selbst problematische Wirkungen haben, z.B. bei Haushalten im unteren und mittleren Einkommenssegment zu relativ stärkeren finanziellen Belastungen führen als bei Haushalten mit hohem Einkommen. Eine ambitionierte Umwelt- und Klimapolitik kann aber nur gelingen, wenn Zielkonflikte frühzeitig erkannt und mit geeigneten Maßnahmenpaketen adressiert werden – sie also im Ganzen möglichst sozialverträglich ausgestaltet ist.

In der vorliegenden Publikation führen wir die Erkenntnisse des Forschungsvorhabens „Soziale Aspekte von Umweltpolitik – Teilvorhaben 1: Analyse und umweltpolitische Implikationen“ (SozUP, FKZ 3719 16 106 0) zusammen und formulieren **Eckpunkte einer „sozialen Umweltpolitik“**. Unter dem **Oberbegriff „Umweltpolitik“** werden hier im Folgenden auch Klimapolitik und umweltschutzorientierte Maßnahmen anderer Fachpolitiken (wie Umweltagrar-, Umweltverkehrspolitik etc.) zusammengefasst.

Dieser Bericht fokussiert auf soziale Umweltpolitik in Deutschland und richtet sich vor allem an Akteure, die (soziale) Umweltpolitik und umweltrelevante Maßnahmen entwickeln. Dazu gehören neben dem Umweltministerium und dem Ministerium für Wirtschaft und Klimaschutz auch zahlreiche weitere Ministerien sowie die sie beratenden und beeinflussenden Akteure aus Forschung und Zivilgesellschaft (s. Kap. 1).

Ausgehend von der hohen Relevanz einer sozialen Umweltpolitik (Kap. 2) und basierend auf einer Reihe von **analytischen und normativen Eckpunkten** (Kap. 3.1), leiten wir zunächst übergreifende Prinzipien einer „sozialen Umweltpolitik“ ab (s. Textbox 1 für eine Kurzfassung). Anschließend stellen wir mögliche **prozessuale und institutionelle Eckpunkte** für die Entwicklung sozialer Umweltpolitik (Kap. 3.2) sowie konkrete **Handlungsansätze und Instrumente** zu ihrer Umsetzung (Kap. 3.3) vor. Zudem diskutieren wir, wie man mit Herausforderungen und Grenzen einer sozialen Umweltpolitik umgehen kann (Kap. 4). Der Bericht endet mit einem zusammenfassenden und Fazit ziehenden Kapitel (Kap. 5).

Textbox 1: Definition und Prinzipien sozialer Umweltpolitik

Soziale Umweltpolitik integriert unterschiedliche soziale Belange und Gerechtigkeitserwägungen in umweltpolitische Ziele und Maßnahmen.

Soziale Umweltpolitik ...

- ▶ stärkt den sozialen Nutzen von Umweltpolitik und verteilt ihn möglichst gerecht,
- ▶ verteilt die Kosten und Belastungen von Umweltpolitik möglichst gerecht, unter besonderer Berücksichtigung vulnerabler Gruppen (und Regionen),
- ▶ befähigt Menschen zur Teilhabe am Umweltschutz und an damit zusammenhängenden politischen und rechtlichen Prozessen
- ▶ und erkennt dabei die unterschiedlichen Lebensrealitäten und Handlungsvoraussetzungen von Menschen an.

Übergreifendes Ziel sozialer Umweltpolitik ist, die Rahmenbedingungen so auszugestalten, dass die Befriedigung grundlegender Bedürfnisse (wie Ernährung und Wohnen) für alle Menschen auf umweltfreundliche Weise und innerhalb planetarer Grenzen möglich ist.

Warum Umwelt und Soziales zusammendenken? Angesichts des Klimawandels und anderer Umweltkrisen sind grundlegende Veränderungen nötig, um unsere Produktions- und Konsummuster dauerhaft und weltweit innerhalb sicherer ökologischer Grenzen gestalten zu können. Ambitionierte umweltpolitische Ziele schaffen dabei Richtungssicherheit. Eine sozialgerechte Ausgestaltung von Umweltpolitik ist zum einen normativ geboten, um u.a. das übergreifende Ziel der 2030-Agenda und der *Sustainable Development Goals* (SDGs) der Vereinten Nationen – „Leave no one behind“ – zu erfüllen. Zum anderen stärkt eine soziale Ausgestaltung die gesellschaftliche Akzeptanz und die praktische Umsetzbarkeit von Umweltpolitik (s. Kap. 2).

Welche sozialen Aspekte hat der Umweltschutz? Umweltschutz bzw. Umweltbelastungen berühren grundsätzlich viele soziale Belange und Verteilungsfragen. Grundsätzlich lassen sich folgende Aspekte unterscheiden (s. Kap. 3.1.1):

- ▶ Verursachung von Umweltbelastungen: Welche sozialen Gruppen (bzw. Regionen) tragen wie stark zu Ressourcenverbrauch, Emissionen und anderen Umweltbelastungen bei?
- ▶ Verteilung von Umweltbelastungen und -nutzen (sog. „Umweltgerechtigkeit“): Wie sind gesundheitsrelevante Umweltbelastungen bzw. umgekehrt der Zugang zu intakter Umwelt und Ökosystemleistungen (z.B. saubere Luft, sauberes Wasser, fruchtbare Böden, Natur/Grünanlagen) zwischen sozialen Gruppen und Regionen verteilt?
- ▶ Verteilung der Nutzen und Kosten von Umweltpolitik: Was sind die sozialen Auswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen (z.B. diverser Förder- oder Preisinstrumente) und wie sind Kosten und Nutzen auf verschiedene soziale Gruppen (und Regionen) verteilt?
- ▶ Voraussetzungen für umweltfreundliches Handeln: Inwieweit liegen Gelingensfaktoren und Hemmnisse (z.B. bzgl. Informationen und Handlungsressourcen) für umweltfreundliches Handeln vor und wo liegen Unterschiede zwischen sozialen Gruppen?
- ▶ Zugang zu Beteiligungsmöglichkeiten und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten: Wie steht es um die Möglichkeiten verschiedener sozialer Gruppen, sich an Planungs- und Entscheidungsprozessen zu beteiligen und auf sie Einfluss zu nehmen? Wie steht es um den Zugang zu Rechtsschutz?
- ▶ Gesellschaftliche Anerkennung von sozialen Gruppen in umweltbezogenen Kontexten: Sind verschiedene soziale Gruppen gesellschaftlich gleichermaßen respektiert, werden ihre Identität, Kultur, Weltanschauung, Bedürfnisse oder Interessen gleichberechtigt wertgeschätzt?

Auf welche sozialen Wirkungen muss Umweltpolitik schauen? Im Fokus dieses Berichts stehen die sozialen Wirkungen von umweltpolitischen Maßnahmen. Dazu gehören in erster Linie die folgenden Wirkungskategorien (s. Kap. 3.1.5), die sich im Zusammenspiel auch auf übergeordnete Wirkungen wie gesellschaftliche Teilhabe (inkl. Teilhabe am Klimaschutz) und letztlich auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt auswirken:

- ▶ Erwerbsarbeit: das Vorhandensein, aber auch die Qualität bezahlter Arbeit sowie damit zusammenhängende Bildungs- und Qualifikationsanforderungen;

- ▶ Verfügbares Einkommen und Vermögen: der finanzielle Spielraum von Haushalten unter Berücksichtigung von Einnahmen und Ausgaben sowie das vorhandene Vermögen (z.B. Immobilienbesitz), dessen Wert und die Nutzungs- und Verfügungsrechte darüber;
- ▶ Sorgearbeit: die unbezahlten Tätigkeiten, die zur eigenen sowie zur Versorgung anderer (Kinder, Pflegebedürftige, Partner ...) im Haushalt oder ehrenamtlich geleistet werden;
- ▶ Grundversorgung und Zugang zu öffentlichen Infrastrukturen: die Versorgung mit Gütern und Leistungen zur Erfüllung von (Grund-)Bedürfnissen, die auch vom Zugang zu öffentlichen Infrastrukturen (z.B. Leitungsnetze, ÖPNV oder Geschäfte) abhängig ist;
- ▶ Gesundheit und Sicherheit: körperliches, geistiges und soziales Wohlergehen, inkl. Schutz vor körperlicher und seelischer Gewalt sowie vor Umweltrisiken (z.B. Lärm, schlechte Luftqualität, Extremwetterereignisse);
- ▶ Politische Partizipation: Möglichkeit der Beteiligung in Entscheidungsprozessen;
- ▶ Grund- und Menschenrechte: Wahrung der Grund- und Menschenrechte im In- und Ausland.

In welcher Hinsicht können soziale Wirkungen ungleich verteilt sein? Wirkungen in den eben genannten Wirkungskategorien können ungleich verteilt sein, und zwar in verschiedener Hinsicht (wir sprechen diesbezüglich von „Verteilungsdimensionen“; s. Kap. 3.1.4):

- ▶ Soziostruktuell: Verteilung zwischen verschiedenen sozialen Gruppen, differenziert nach sozio-demografischen (z.B. Alter, Geschlecht) oder sozio-ökonomischen Kriterien (z.B. Einkommensniveau) oder auch nach bestimmten Lebensstil-Merkmalen (z.B. Immobilienbesitz, Wegstrecke zur Arbeit);
- ▶ Räumlich: Verteilung zwischen verschiedenen Orten (Städten, Regionen, Ländern) und ihrer jeweiligen Bevölkerung;
- ▶ Zeitlich: Verteilung zwischen verschiedenen Zeitpunkten (innerhalb einer Generation oder auch zwischen Generationen).

Die Relevanz der drei Verteilungsdimensionen und der einzelnen Kriterien unterscheidet sich je nach Handlungsfeld und Wirkungskategorie.

An welchen sozialen Zielen und Rechten sollte sich Umweltpolitik orientieren? Für die Bewertung, was eine gerechte Verteilung darstellt, kommen grundsätzlich eine Reihe von Verteilungsprinzipien in Frage, die zu unterschiedlichen Bewertungen bzw. Ergebnissen führen (s. Kap. 3.1.2). Es gibt jedoch einige wichtige normative Eckpunkte für eine soziale Umweltpolitik, die sich aus dem Bestand sozialer Ziele ergeben, die politisch bzw. rechtlich verankert sind (s. Kap. 3.1.3 und Anhang A). Zu nennen sind v.a. folgende Quellen, wobei hier an dieser Stelle jeweils nur einige der dort jeweils verankerten Ziele beispielhaft genannt sind:

- ▶ die Agenda 2030 der UN mit ihrem übergreifenden Ziel „Leave no one behind“ und ihren *Sustainable Development Goals*, die teilweise von der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie konkretisiert werden: u.a. mit Zielen zu Armutsbekämpfung (SDG 1), Ernährungssicherung (SDG 2), Gesundheitsförderung (SDG 3) oder Geschlechtergleichstellung (SDG 5);
- ▶ die Europäische Sozialcharta und die „Europäische Säule sozialer Rechte“: mit einer Reihe sozialer Grundrechte, u.a. auf Arbeit, auf soziale Sicherheit, auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung oder auch auf angemessene Wohnraumversorgung;

- ▶ das Grundgesetz: v.a. mit dem Schutz der Menschenwürde, dem Sozialstaatsprinzip, dem Gleichstellungsgebot, dem Diskriminierungsverbot und dem Gebot der gleichwertigen Lebensverhältnisse;
- ▶ das Sozialgesetzbuch: u.a. mit den Zielen sozialer Gerechtigkeit, sozialer Sicherheit und eines „menschenwürdigen Daseins“ und einer Reihe sozialer Rechte, u.a. auf Bildungs- und Arbeitsförderung, Sozialversicherung, Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Zudem definieren neuere EU-Richtlinien aus dem Energie- und Klimaschutzbereich Kriterien für die Vulnerabilität (und somit einen gewissen Schutz- und Unterstützungsbedarf) von Haushalten nun auch im Kontext von Energieverbrauch und Mobilität.¹

Auch bestimmte Leitvorstellungen der Gesellschaftspolitik wie die Konzepte der „gesellschaftlichen Teilhabe“ und des „gesellschaftlichen Zusammenhalts“ bilden normative Bezugspunkte.

Welche prozessualen und institutionellen Ansätze können für die Entwicklung sozialer Umweltpolitik genutzt werden? Für die Entwicklung sozialer Umweltpolitik können zum einen allgemeine Verfahren und Tools der Strategieentwicklung genutzt werden, von der Lage-, Umfeld- oder Stakeholderanalyse über die Stakeholderreinbindung und Bürgerbeteiligung. Zum anderen sind Verfahren der Politikintegration zentral, um soziale Belange besser in der Umweltpolitik zu berücksichtigen. Solche Verfahren umfassen zum einen (1) die Schaffung analytischer Grundlagen in Form von Ex-ante-Folgenabschätzungen, begleitenden Monitorings und Ex-post-Evaluationen, um soziale Auswirkungen von Umweltpolitiken zu identifizieren. Zum anderen bedarf es (2) einer institutionellen Koordinierung – zwischen relevanten Ressorts, Abteilungen, Referaten, Behörden, Bundestagsausschüssen, Bund-Länder-Gremien etc. Damit entsprechende Verfahren genutzt werden, ist (3) ein politisches Bekenntnis (auf möglichst hoher Ebene) zu einer „sozial-ökologischen“ Politikintegration förderlich (s. Kap. 3.2).

Welche konkreten Handlungsansätze und Instrumente kann eine soziale Umweltpolitik nutzen? Zu den oben formulierten Prinzipien einer sozialen Umweltpolitik bestehen jeweils verschiedene Handlungsansätze zu ihrer politischen Umsetzung (s. ausführlich Kap. 3.3). In der folgenden Übersicht (Tabelle 1) werden diese Handlungsansätze anhand einer kurzen Beschreibung und eines Beispiel-Instruments skizziert (in Kap. 3.3 werden diese und weitere Beispiel-Instrumente näher beschrieben). Instrumente können zum einen direkt bei Individuen ansetzen, z.B. in Form gezielter Transfer- oder Beratungsleistungen. Instrumente können und sollten aber auch bei den strukturellen Rahmenbedingungen ansetzen, unter denen Haushalte ihre Wohn-, Mobilitäts- oder Ernährungsbedürfnisse befriedigen (z.B. Wohn- und Verkehrsinfrastruktur oder Gemeinschaftsverpflegung).

¹ So definiert die EU-Verordnung zum Klimasozialfonds mit Blick auf den Bereich Wohnen/Gebäudeenergie vulnerable Haushalte als „von Energiearmut betroffene Haushalte“ sowie (verkürzt gesagt) Haushalte in den unteren und unteren mittleren Einkommensgruppen, die stark von der CO₂-Bepreisung im Gebäudektor betroffen sind und denen die Mittel für eine Renovierung ihres Hauses fehlen (s. zu dieser und weiteren Definitionen, auch von „Energiearmut“, ausführlich Textbox 3 in Kap. 3.1.4).

Tabelle 1: Überblick über Handlungsansätze sozialer Umweltpolitik (mit Beispiel-Instrumenten)

Handlungsansatz	Kurzbeschreibung	Beispiel-Instrument
Prinzip: Stärkung und gerechte Verteilung des sozialen Nutzens von Umweltpolitik (Kap. 3.3.1)		
Umweltschäden/-risiken und ihre ungleiche Verteilung mindern	Maßnahmen, die nicht nur generell Umweltschäden und -risiken mindern, sondern auch deren sozial und/oder räumlich ungleiche Verteilung berücksichtigen – und einen Schwerpunkt auf entsprechende „Hotspots“ legen	Kommunale Maßnahmen zur Reduktion der Lärm- und Feinstaubbelastung entlang stark befahrener Straßen (z.B. Tempo 30)
Umweltpolitische Maßnahmen mit breitem (auch kurzfristigem) sozialen Nutzen ausbauen	Maßnahmen, die einen deutlichen, auch kurzfristigen sozialen Nutzen haben (Vorteile in mehreren sozialen Wirkungsbereichen und/oder weniger Zielkonflikte) bzw. diesen Nutzen für breitere Bevölkerungskreise ermöglichen	Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs
Umweltmaßnahmen bei Trägern sozialer Dienste befördern	Maßnahmen, die praktische Umweltschutzmaßnahmen mit sozialen Co-Benefits bei Trägern sozialer Dienste befördern, sodass die Vorteile den entsprechenden, oft vulnerablen sozialen Gruppen zugutekommen	Spezifische Förderung von Klimaschutz- bzw. Klimaanpassungsinvestitionen (z.B. energetische Gebäudesanierung) durch Wohlfahrtsverbände und andere nicht-gewinnorientierten Einrichtungen
Prinzip: Gerechte Verteilung umweltpolitischer Kosten und Belastungen, unter besonderer Berücksichtigung vulnerabler Gruppen (und Regionen) (Kap. 3.3.2)		
Belastungen durch breite Förder- und Entlastungsmaßnahmen flankieren	Flankierende Förder- und Entlastungsmaßnahmen, die sich an die Breite der Bevölkerung richten	Bisherige Verwendung der Einnahmen aus der CO ₂ -Bepreisung – u.a. für die Abschaffung der EEG-Umlage und BEG
Vulnerable Gruppen und Regionen gezielt unterstützen	Flankierende Förder- und Entlastungsmaßnahmen, die gezielt auf Gruppen bzw. Regionen mit hohem Anpassungs- und Unterstützungsbedarf ausgerichtet sind	Förderprogramm „Sauber Heizen für Alle“ (Österreich), das Umstellungskosten auf klimafreundliche Heizungen bei Eigentümer*innen in den untersten Einkommensdezilien weitgehend übernimmt
Übermäßige Umweltverbräuche adressieren und dadurch Spielräume für benachteiligte Haushalte erweitern	Maßnahmen, die den übermäßigen Umweltverbrauch einiger Haushalte (Konsumweisen, Produkte) versuchen zu reduzieren und dadurch Handlungsspielräume zur Unterstützung und Bedürfnisbefriedigung benachteiligter Haushalte erweitern	Stärkere Besteuerung von Pkw (v.a. Neuwagen) mit hohem CO ₂ -Ausstoß, verbunden mit sozial gezielter Förderung klimafreundlicher Mobilität (z.B. günstiges Deutschlandticket oder „Social-Leasing“-Angebote für E-Pkw für untere Einkommensgruppen)
Prinzip: Befähigung zur Teilhabe am Umweltschutz und an damit zusammenhängenden politischen und rechtlichen Prozessen („Empowerment“) (Kap. 3.3.3)		

Handlungsansatz	Kurzbeschreibung	Beispiel-Instrument
Problem- und Handlungswissen zum Umweltschutz stärken	Maßnahmen, die das Problemwissen über Umwelt(schutz) und das Wissen über eigene Handlungsmöglichkeiten stärken	Förderung zielgruppenspezifischer Energiesparberatung wie im Projekt „Stromspar-Check für einkommensschwache Haushalte“
Umweltbezogene Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte stärken	Maßnahmen bzw. Rahmenbedingungen, die den Zugang der Bürger*innen zu umweltbezogenen Informationen, Entscheidungsprozessen und Rechtsschutz stärken	Ambitionierte Umsetzung der Aarhus-Konvention, etwa mit Blick auf Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz bei Planungsverfahren
Politische Beteiligungsmöglichkeiten ausweiten und dabei gezielt unterrepräsentierte Gruppen einbinden	Maßnahmen, die (v.a. auch nicht rechtlich vorgeschriebene) Beteiligungsmöglichkeiten ausweiten und gezielt soziale Gruppen einbinden, die häufig unterrepräsentiert sind	Zufallsauswahl und aufsuchende Beteiligung zur Einbindung „stiller Gruppen“ in Beteiligungsprozesse

Übergreifende Ansätze (Kap. 3.3.4)

Sozialverträglichen Wandel durch frühzeitige und langfristige Strategien erleichtern	Maßnahmen bzw. Strategien, die durch mittel- und langfristige Ziele und vorausschauende Rahmenbedingungen Planungssicherheit für Unternehmen, Beschäftigte und Verbraucher*innen schaffen	Langfristige Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU angehen – Umweltstandards verstärkt integrieren und zugleich Beschäftigung und Einkommen sichern
Sozialverträglichen Wandel durch sozialen und regionalen Dialog gestalten	Maßnahmen, die v.a. bei größeren Transformationsprozessen den Dialog zwischen Akteuren fördern und zu einem gemeinsamen Problem- und Zielverständnis führen	Nationale und regionale Dialogprozesse im Zuge des Kohleausstiegs

Quelle: eigene Zusammenstellung auf Basis von Kap. 3.3

Was ist bei der Entwicklung sozialer Umweltpolitik zu berücksichtigen? Entwicklung und Umsetzung sozialer Umweltpolitik können auf eine Reihe von Herausforderungen und teilweise auch Grenzen stoßen, mit denen politische (und politikberatende) Akteure umgehen müssen (s. ausführlich Kap. 4). Zentral erscheinen uns v.a. die folgenden:

- In der Gesellschaft bestehen **unterschiedliche Vorstellungen davon, was eine sozial gerechte Verteilung von Kosten oder Ressourcen** ausmacht. Dies gilt nicht nur in grundsätzlichen oder sozialpolitischen Debatten, sondern auch mit Blick auf umweltpolitische Maßnahmen (z.B. Wie sollen die Kosten von energetischen Sanierungsmaßnahmen zwischen Mietenden und Vermietenden und auch der Allgemeinheit (Staatshaushalt) verteilt werden?). Es gibt jedoch einige **wichtige normative Eckpunkte für eine soziale gerechte Umweltpolitik**, die politisch bzw. rechtlich verankert sind (s. oben und ausführlich Kap. 3.1.3). Dazu gehören z.B. das sozialstaatliche, wenngleich konkretisierungsbedürftige Ziel der Sicherung eines „menschenwürdigen Daseins“ (SGB I) und die auf EU-Ebene definierten Kriterien für „vulnerable Haushalte“ mit Blick auf eine CO₂-Bepreisung (s. oben bei der Frage „An welchen sozialen Zielen und Rechten sollte sich Umweltpolitik orientieren?“). Es braucht aber auch gesellschaftliche Debatten dazu, wie Grundbedürfnisse und soziale Mindeststandards im Sinne eines „soziokulturellen Existenzminimums“ für alle Menschen innerhalb pl-

netarer Grenzen gewährleistet werden können. Mit Dialogformaten und Methoden empirischer Sozialforschung lassen sich Gerechtigkeitsvorstellungen und -erwartungen von Menschen bei der Ausgestaltung von Umweltpolitik erfassen und berücksichtigen.

- ▶ In manchen Handlungsfeldern fehlt es an einer **guten Datenbasis**. So existieren z.B. nur wenige Datenbestände, in denen die Verteilung von Umweltbelastungen geografisch und sozial aufgeschlüsselt ist. Auch wären kleinräumliche Informationen zum Effizienzstandard von Gebäuden (z.B. über ein Gebäudekataster) und zur Verfügbarkeit von Mobilitätsoptionen wichtig, verbunden mit Informationen zu sozio-ökonomischen Charakteristika der dort lebenden Haushalte, um Sanierungs- oder Infrastrukturmaßnahmen gezielt zu planen und umzusetzen. Großbritannien stellt hier ein Positivbeispiel mit sehr guter Datenlage in diesen Bereichen dar. Zu den genannten Aspekten wurde die Datenverfügbarkeit im Rahmen eines Parallelprojekts näher aufgezeigt, systematisiert und auch weiterentwickelt (aus dem Moore et al. 2024). Darauf gilt es im Weiteren aufzubauen.
- ▶ Soziale Umweltpolitik erfordert **staatliche Ausgaben**. Negative Verteilungseffekte auszugleichen, die durch umweltpolitische Instrumente verursacht werden, bedarf finanzieller Mittel, etwa für Kompensationszahlungen, Anpassungsinvestitionen oder Infrastrukturmaßnahmen. Die Höhe der tatsächlichen Kosten hängt allerdings von der konkreten Ausgestaltung der Instrumente ab. Werden beispielsweise Unterstützungszahlungen gezielt an vulnerable Haushalte geleistet, können die Kosten im Vergleich niedriger ausfallen und stehen somit mehr Mittel für andere sinnvolle Maßnahmen zur Verfügung. Ausgaben für eine soziale Umweltpolitik sind zudem häufig Investitionen, die hohe Folgekosten vermeiden. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie die strukturellen Ursachen hoher Kostenbelastungen der Haushalte adressieren, wie etwa die geringe Energieeffizienz der Gebäude, in denen sie leben. Im Übrigen kann soziale Umweltpolitik auch Einsparungen im Staatshaushalt bewirken, insbesondere beim Abbau einiger umweltschädlicher Subventionen, von denen vorrangig einkommensstarke Haushalte profitieren.
- ▶ Die soziale Ausgestaltung oder Flankierung umweltpolitischer Instrumente sollte **nicht die ökologische Lenkungswirkung unterminieren**. Eine soziale Flankierung verursacherorientierter umweltpolitischer Instrumente, die lediglich auf monetäre Kompensation höherer Kosten für die Umweltnutzung setzt, kann deren Lenkungswirkung untergraben, indem Anreize zu umweltfreundlichem Verhalten verloren gehen. Weil preisdämpfende Maßnahmen bei fossilen Ressourcen grundsätzlich das Risiko bergen, für den Klima- oder Umweltschutz kontraproduktive Wirkungen zu erzeugen, sind daher als kurzfristige Entlastungsmaßnahmen eher gezielte einkommensstützende Ansätze zu bevorzugen. Langfristige Förder- und Entlastungsmaßnahmen, die die strukturellen Ursachen hoher Verbräuche senken (z.B. zielgerichtete Unterstützung von Investitionen in Energieeffizienz oder erneuerbare Energien), sind i.d.R. sowohl unter ökologischen als auch sozialen Gesichtspunkten sinnvoll.
- ▶ Soziale Umweltpolitik **muss in der Öffentlichkeit** als solche **wahrgenommen werden**, um Unterstützung für umweltpolitische Maßnahmen zu sichern. Da die soziale Gerechtigkeitsbewertung von politischen Maßnahmen zentral für ihre Akzeptanz ist, sollten die sozialen Aspekte auch zentraler Bestandteil der Öffentlichkeitskommunikation sein. Jenseits der Kommunikationsinhalte kommt es auch darauf an, dass umweltpolitische Kommunikation von einer möglichst breiten Allianz an Akteuren erfolgt, die unterschiedliche Interessen vertreten und verschiedene Bevölkerungsgruppen ansprechen (z.B. auch Gewerkschaften und Sozialverbände).

- Soziale Umweltpolitik **kann nur spezifische Gerechtigkeitsprobleme einer Gesellschaft lösen.** Insbesondere, wenn die Wurzel einer sozialen Problemlage in einem Mangel von Umweltpolitik oder in einer „sozial blinden“ Ausgestaltung von Umweltpolitik liegt, ist (soziale) Umweltpolitik der richtige Hebel, um dieses Problem zu adressieren. Umweltpolitik kann auch zur Minderung von Problemen wie „Energiearmut“ beitragen, indem sie zur Reduktion von Energiebedarfen und -kosten beiträgt. Allerdings kann soziale Umweltpolitik bestehende soziale Ungleichheiten, die andere Ursachen als einen Mangel an Umweltpolitik (bzw. an sozialverträglicher Umweltpolitik) haben, nicht grundlegend „heilen“. Hier sind andere Fachpolitiken mit ihren jeweiligen Zielen und Instrumenten gefragt, u.a. Finanz- und Steuerpolitik, Sozialpolitik, Städtebau- und Mietenpolitik (zur besseren Integration ökologischer Belange in soziale Politikfelder finden sich in Kap. 3.3.5 auch einige Beispiele).

Umweltpolitik hat insgesamt enorme Potenziale, um ökologische und soziale Ziele miteinander zu verbinden und Zielkonflikte zu vermeiden. Gemäß dem Ziel „*leave no one behind*“ ist eine sozial ausgestaltete Umweltpolitik zielgruppenorientierter und gerechter als eine „sozial indifferente Umweltpolitik“. Auf dieser Grundlage kann soziale Umweltpolitik auch eine größere gesellschaftliche Akzeptanz und politische Durchsetzbarkeit entfalten. Gerade in Zeiten wachsender gesellschaftlicher Polarisierung kann sie zur Umsetzung von Gemeinwohlbelangen beitragen und zugleich der Erosion von gesellschaftlichem Zusammenhalt entgegenwirken.

Summary

Environmental and climate policy are closely linked to social issues. Environmental impacts such as traffic noise, air pollution or the consequences of global warming hit many already disadvantaged people particularly hard. An ambitious environmental policy that reduces such environmental impacts therefore has a significant social benefit and contributes to reducing inequality. On the other hand, environmental and climate policy measures can also have problematic effects themselves, e.g. lead to relatively greater financial burdens for households in the lower and middle income segments than for high-income households. An ambitious environmental and climate policy can only succeed if potential trade-offs are recognised at an early stage and addressed with suitable policy-mixes – thus if she is as socially compatible as possible.

In this study, we summarise the findings of the research project “Social Aspects of Environmental Policy - Sub-project 1: Analysis and Environmental Policy Implications” (SozUP, FKZ 3719 16 106 0) and formulate **key points of a “social environmental policy”**. In the following, the **generic term “environmental policy”** is used and also includes climate policy and environmental protection-oriented measures of other specialised policy fields (such as agricultural policy, transport policy, etc.).

This report focusses on social environmental policy in Germany and is primarily aimed at policymakers who develop (social) environmental policy and environmentally relevant measures. In addition to the Federal Ministry of the Environment and the Federal Ministry of Economic Affairs and Climate Action, these include numerous other ministries as well as actors from research and civil society who advise and influence them (see Ch. 1).

Based on the high relevance of a social environmental policy (Ch. 2) and based on a series of **analytical and normative cornerstones** (Ch. 3.1), we derive overarching principles of a social environmental policy (see Textbox 1 for an abridged version). We then present possible **procedural and institutional cornerstones** for the development of social environmental policy (Ch. 3.2) as well as concrete **governance approaches and instruments** for their implementation (Ch. 3.3). We also discuss how to deal with challenges and limitations of social environmental policy (Ch. 4). The report ends with a chapter summarising and drawing conclusions (Ch. 5).

Textbox 1: Definition and principles of social environmental policy

Social environmental policy integrates various social issues and justice considerations into environmental policy goals and measures.

Social environmental policy ...

- ▶ strengthens the social benefits of environmental policy and distributes them as fairly as possible,
- ▶ distributes the costs and burdens of environmental policy as fairly as possible, taking particular account of vulnerable groups (and regions),
- ▶ empowers people to participate in environmental protection and related political and legal processes,
- ▶ and recognises the different framework conditions in people's lives.

Why think about environmental and social issues together? In view of climate change and other environmental crises, fundamental changes are necessary to make our production and consumption patterns sustainable within safe ecological limits. Ambitious environmental policy

goals create planning certainty. On the one hand, a socially just design of environmental policy is normatively necessary to fulfil the overarching goal of the UN 2030 Agenda and the *Sustainable Development Goals* (SDGs) – “Leave no one behind”. On the other hand, a social policy design strengthens public support and the practical feasibility of environmental policy (see Ch. 2).

What are social aspects of environmental protection? Environmental protection and environmental pollution fundamentally affect many social concerns and distribution issues. In principle, the following aspects can be distinguished (see Ch. 3.1.1):

- ▶ Causation of environmental pollution: Which societal groups (or regions) contribute how much to resource consumption, emissions, and other environmental impacts?
- ▶ Distribution of environmental burdens and benefits (so-called “environmental justice”): How are health-related environmental burdens and, conversely, access to an intact environment and ecosystem services (e.g. clean air, clean water, fertile soils, nature/green spaces) distributed between societal groups and regions?
- ▶ Distribution of benefits and costs of environmental policy: What are the social impacts of environmental policy measures (e.g. subsidy or pricing instruments) and how are costs and benefits distributed among different societal groups (and regions)?
- ▶ Prerequisites for environmentally friendly behaviour: What are the success factors and obstacles for environmentally friendly behaviour (e.g. with regard to information and resources to act) and what are the differences between societal groups?
- ▶ Access to participation opportunities and legal protection in environmental matters: How are opportunities to participate in and influence planning and decision-making processes distributed for different societal groups? What about access to legal protection?
- ▶ Social recognition of societal groups in environmental contexts: Are different societal groups equally respected, are their identity, culture, world view, needs or interests valued equally?

What social impacts should environmental policy focus on? This report focuses on the social impacts of environmental policy measures. This includes primarily the following impact categories (see Ch. 3.1.5), which together also have overarching impacts such as on social inclusion and social cohesion:

- ▶ Employment: the existence but also the quality of paid work as well as related education and qualification requirements;
- ▶ Disposable income and assets: the financial leeway of households, taking into account income and expenditure as well as existing assets (e.g. property ownership), their value and the rights of use and disposal over them;
- ▶ Care work: the unpaid activities performed in the household or on a voluntary basis to care for oneself and others (children, people in need of care, partners, etc.);
- ▶ Basic supply and access to public infrastructure: the supply of goods and services to fulfil (basic) needs which are, *inter alia*, dependent on access to public infrastructure (e.g. supply networks, public transport or shops);
- ▶ Health and safety: physical, mental and social well-being, including protection from physical and psychological violence and environmental risks (e.g. noise, poor air quality, extreme weather events);

- ▶ Political participation: Opportunity to participate in decision-making processes;
- ▶ Fundamental / human rights: Safeguarding fundamental / human rights at home and abroad.

In what ways can social impacts be unevenly distributed? Effects in the impact categories just mentioned can be unevenly distributed in various respects (we refer to this as “distribution dimensions”; see Chap. 3.1.4):

- ▶ Socio-structural: Distribution between different societal groups, differentiated according to socio-demographic (e.g. age, gender) or socio-economic criteria (e.g. income level) or according to certain lifestyle characteristics (e.g. property ownership, distance to work);
- ▶ Spatial: Distribution between different locations (cities, regions, countries) and their respective populations;
- ▶ Temporal: Distribution between different points in time (within a generation or between generations).

The relevance of the three distribution dimensions and the specific sub-criteria differs depending on the topic and impact category.

Which social goals and rights should environmental policy be based on? When assessing what constitutes a fair distribution, a number of distribution principles come into question, which lead to different assessments and results (see Ch. 3.1.2). However, there are some important normative cornerstones for a social environmental policy that result from the existence of social goals that are politically or legally anchored (see Chap. 3.1.3 and Appendix A). The following sources should be particularly mentioned here, although only a few of the concrete objectives enshrined in each case are mentioned here as examples:

- ▶ The UN 2030 Agenda with its overarching goal “Leave no one behind” and its Sustainable Development Goals, some of which are concretised by the German Sustainable Development Strategy: including goals on poverty reduction (SDG 1), food security (SDG 2), health (SDG 3) and gender equality (SDG 5);
- ▶ The European Social Charter and the “European Pillar of Social Rights” with a range of fundamental social rights, including the right to work, to social security, to protection against poverty and social exclusion, and to adequate housing;
- ▶ The German constitution (“*Grundgesetz*”): in particular the protection of human dignity, the principle of the welfare state, the principle of equality, the prohibition of discrimination and the principle of equal living conditions;
- ▶ The German Social Security Act (“*Sozialgesetzbuch*”): including the objectives of social justice, social security and a “dignified existence”, and a range of social rights, including education and employment promotion, social insurance, subsistence assistance, basic security in old age and in the event of a reduction of earning capacity.

In addition, recent EU directives on energy and climate policy now also define criteria for the “vulnerability” of households (and therefore a certain need for protection and support) in the context of energy consumption and mobility.²

Certain guiding principles of social policy, such as the concepts of “social inclusion” and “social cohesion”, also form normative points of reference.

Which procedural and institutional approaches can be used for the development of social environmental policy? On the one hand, general procedures and tools for strategy development can be used for the development of social environmental policy, from situation-, environment- or stakeholder analysis to stakeholder involvement and citizen participation. On the other hand, procedures for policy integration are central to taking better account of social issues in environmental policy. Such procedures include (1) the creation of analytical foundations in the form of ex-ante impact assessments, accompanying monitoring and ex-post evaluations to identify the social impacts of environmental policies. Secondly, (2) institutional coordination is required – between relevant ministries, departments, divisions, authorities, parliamentary committees at federal and state level etc. For such procedures to be utilised, (3) a political commitment (at the highest possible level) to socio-environmental policy integration is beneficial (see Chap. 3.2).

What specific governance approaches and instruments can a social environmental policy utilise? There are various governance approaches for the implementation of the above-mentioned principles of social environmental policy (see in detail Ch. 3.3). In the following overview (Table 1), these approaches are outlined by means of a brief description and an exemplary policy instrument (in Ch. 3.3, these and other instruments are described in more detail). On the one hand, instruments can be addressed directly to individuals, e.g. in the form of targeted transfers or counselling services. However, instruments can and should also address the structural framework conditions under which households satisfy their housing, mobility or nutritional needs (e.g. housing and transport infrastructure or communal catering).

Table 1: Overview of governance approaches of social environmental policy (with exemplary policy instruments)

Governance approach	Brief description	Exemplary policy instrument
Principle: Strengthening and fair distribution of the social benefits of environmental policy (Ch. 3.3.1)		
Reduce environmental damage / risks and their unequal distribution	Measures that not only minimise environmental damage and risks in general, but also take into account their socially and/or spatially unequal distribution – and focus on related “hotspots”	Municipal measures to reduce noise and fine particles along busy roads (e.g. 30 km/h speed limit)
Expand environmental policy measures with broad (also short-term) social benefits	Measures that have clear and also short-termed social benefits (advantages in several social impact areas and/or fewer trade-offs) or enable these benefits for broader sections of the population	Expansion of public transport

² With regard to housing/building energy, the EU regulation on the Social Climate Fund defines vulnerable households as “households affected by energy poverty” and (in short) households in the lower and lower-middle income groups that are severely affected by CO₂ pricing in the building sector and lack the means to renovate their home (for this and other definitions, including “energy poverty”, see Box 3 in Ch. 3.1.4).

Governance approach	Brief description	Exemplary policy instrument
Promoting environmental measures among social service providers	Measures that promote practical environmental protection measures with social co-benefits at social service providers so that the advantages benefit their (often vulnerable) target groups	Specific promotion of climate protection- and climate adaptation investments (e.g. energy-efficient building refurbishment) by welfare organisations and other non-profit institutions

Principle: Fair distribution of environmental costs and burdens, with special consideration of vulnerable groups (and regions) (Ch. 3.3.2)

Reducing burdens via broad support and relief measures	Accompanying support and relief measures aimed at the general population	Previous use of revenues from CO ₂ pricing in Germany
Targeted support for vulnerable groups and regions	Accompanying support and relief measures targeted at groups or regions with a high need for adaptation and support	“Clean heating for all” programme in Austria, which largely covers the costs of switching to climate-friendly heating systems for owners in the lowest income deciles
Addressing excessive environmental footprints and thereby expanding the scope for supporting vulnerable households	Measures that attempt to reduce the excessive environmental footprints of some households (consumption styles, products) and thereby expand the scope for action to support and satisfy the needs of vulnerable households	Greater taxation of cars (especially new cars) with high CO ₂ emissions, combined with socially targeted promotion of climate-friendly mobility (e.g. “social leasing” offers for e-cars for lower income groups)

Principle: Empowerment to participate in environmental protection and related political and legal processes (Ch. 3.3.3)

Strengthen problem- and action knowledge on environmental protection	Measures that strengthen the knowledge of environmental (protection) issues and the knowledge of one's own options for action	Promotion of target group-specific energy-saving advice, such as in the German “Stromspar-Check” programme
Strengthen rights on environmental information, participation and legal action	Measures or framework conditions that strengthen citizens' access to environment-related information, decision-making processes and legal protection	Ambitious implementation of the Aarhus Convention, for example with regard to public participation and legal protection in planning procedures
Expand opportunities for political participation and specifically involve underrepresented groups	Measures that expand (especially non-legally prescribed) opportunities for participation and specifically involve social groups that are often underrepresented	Random selection and outreach participation to involve “silent groups” in participation processes

Overarching approaches (Ch. 3.3.4)

Facilitating socially responsible change through early and long-term strategies	Measures and strategies that create planning security for companies, employees and consumers through medium and long-term goals and	Tackling the long-term reform of the EU's Common Agricultural Policy (CAP) - integrating environmental
---	---	--

Governance approach	Brief description	Exemplary policy instrument
	forward-looking framework conditions	standards to a greater extent while securing employment and income
Shaping socially responsible change through social and regional dialogue	Measures that promote dialogue between stakeholders and lead to a common understanding of problems and goals, especially in larger transformation processes	National and regional dialogue processes in the context of the coal phase-out

Source: Own compilation based on Ch. 3.3

What needs to be considered when developing social environmental policy? The development and implementation of social environmental policy can encounter several challenges and sometimes also limitations that policymakers and consultants have to deal with (see in detail Ch. 4). The following appear to us to be central:

- ▶ Within a society, **different ideas about what constitutes a fair distribution of costs or resources exist**. This applies not only in basic or social policy debates, but also with regard to environmental policy measures (e.g. how should the costs of energy refurbishment measures be distributed between tenants and landlords and also the general public (national budget)? However, there are some **important normative cornerstones for a socially just environmental policy** that are politically and legally anchored (see above and in detail Ch. 3.1.3). These include, for example, the welfare state's goal of ensuring a "decent existence" (SGB I) and the criteria defined at EU level for "vulnerable households" with a view to carbon pricing (see above under the question "Which social goals and rights should environmental policy be based on?"). However, societal debates are also needed on how basic needs and minimum social standards in the sense of a "socio-cultural subsistence minimum" can be guaranteed for all people within planetary boundaries. Dialogue formats and empirical social research methods can be used to record and consider people's ideas and expectations of fairness when shaping environmental policy.
- ▶ In some issue areas, there is a lack of a **good database**. For example, there are only a few databases in which the distribution of environmental pollution is broken down geographically and socially. Small-scale information on the efficiency standard of buildings (e.g. via a building register) and the availability of mobility options would also be important, combined with information on the socio-economic characteristics of the households living there, in order to plan and implement targeted refurbishment or infrastructure measures. The UK is a positive example here with a very good data base in these areas. The availability of data on the aforementioned aspects was identified, systematised and further developed as part of a parallel project (aus dem Moore et al. 2024). It is important to build on this in the future.
- ▶ Social environmental policy requires **government spending**. Tackling negative distributional effects caused by environmental policy instruments requires financial resources, for example for compensation payments, adaptation investments or infrastructure measures. However, the actual costs depend on the specific design of the instruments. If, for example, support payments are made specifically to vulnerable households, costs can be lower in comparison and more funds are available for other measures. Expenditure on social environmental policy is also often an investment that avoids high follow-up costs. This is particularly true if it addresses the structural causes of high cost burdens on households, such as the low energy efficiency of the buildings in which they live. Moreover, social environmental policy

can also lead to savings in the national budget, particularly when environmentally harmful subsidies which primarily benefit high-income households are reduced.

- ▶ The socially compatible design of environmental policy instruments and mixes should **not undermine the ecological steering effect**. Accompanying polluter-oriented environmental policy instruments solely by monetary compensation can undermine their steering effect by losing incentives for environmentally friendly behaviour. Because price-dampening measures for fossil resources fundamentally harbour the risk of generating counterproductive effects for climate or environmental protection, targeted income-supporting approaches should therefore be preferred as short-term relief measures. Long-term support and relief measures that reduce the structural causes of high consumption (e.g. targeted support for investments in energy efficiency or renewable energies) are generally to be preferred from a combined environmental- and social policy perspective.
- ▶ Social environmental policy **must be perceived** as such **by the public** in order to secure support for environmental policy measures. As the fairness perception of policy measures is central to their acceptance, the social aspects should also be a key component of public communication. Beyond the content of communication, it is also important that environmental policy communication is carried out by the broadest possible alliance of actors representing different interests and addressing different population groups (e.g. also trade unions and social welfare organisations).
- ▶ Social environmental policy **can only solve specific social problems**. In particular, if the root of a social problem lies in a lack of environmental policy or in a “socially blind” design of environmental policy, (social) environmental policy is the right lever to address this problem. Environmental policy can also contribute to reducing problems such as “energy poverty” by helping to reduce energy demand and costs. However, social environmental policy cannot fundamentally “cure” existing social inequalities that have causes other than a lack of environmental policy (or “socially blind” environmental policy). Other policy areas with their respective objectives and instruments are required here, including financial and budget policy, social policy, urban development- and rental policy (for a better integration of ecological concerns into such policy fields, see Ch. 3.3.5 for some examples).

Overall, environmental policy has enormous potential to combine ecological and social goals and avoid trade-offs. In line with the goal of “leave no one behind”, a social environmental policy is more target group-oriented and fairer than a “socially indifferent” environmental policy. On this basis, social environmental policy can also generate greater public support and political feasibility. Particularly in times of growing societal polarisation, it can contribute to the implementation of common good interests and at the same time counteract the erosion of social cohesion.

1 Einleitung

In den vergangenen Jahren haben sich sowohl **ökologische Herausforderungen** als auch **soziale Problemlagen** verschärft: Klimawandel und Biodiversitätsverlust schreiten voran (IPCC 2022; IPBES 2019), mehrere planetare Grenzen sind überschritten bzw. drohen überschritten zu werden (Steffen et al. 2015; Richardson et al. 2023). Zugleich vergrößert sich die Kluft zwischen Arm und Reich weltweit und auch in Deutschland (IGS 2019; BMAS 2021b). Insbesondere die Corona-Pandemie und die Schutzmaßnahmen in ihrer Folge sowie der Krieg in der Ukraine mit der einhergehenden Energie(preis)krise und Inflation haben soziale Problemlagen in Deutschland jüngst zugespitzt. Diese Konstellation fordert sowohl die Umweltpolitik³ als auch die Sozialpolitik heraus: Die gesellschaftliche Akzeptanz von Umweltpolitik hängt u.a. von ihren sozialen Wirkungen und den Gerechtigkeitswahrnehmungen in der Bevölkerung ab (Bergquist et al. 2022; Gagné und Krause 2021; Heyen und Wicki 2024; Melloh et al. 2022). Auch die Kompatibilität der Sozialpolitik mit den sozial-ökologischen Transformationsherausforderungen unserer Zeit steigt, wenn sie Umweltschutzziele berücksichtigt. Beide Politikfelder können von einer stärkeren Integration profitieren.

Denn **Umwelt und Soziales sind eng verflochten** (s. ausführlich u.a. Heyen 2021; Wolff et al. 2023; und auch Kap. 3.1 in diesem Bericht). Umweltpolitische Maßnahmen können beispielsweise zu Kosten für Verbraucherinnen und Verbrauchern führen, die Einkommensschwächere teilweise überproportional treffen, also regressiv wirken. Sie können für bestimmte Gruppen Einschränkungen bei gewohnten Praktiken, im ungünstigen Fall auch bei der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse verursachen, und in ökologisch besonders problematischen (Teil-) Branchen zu Arbeitsplatzverlusten führen. Weniger im Fokus von Politik und Öffentlichkeit steht, dass gesellschaftliche Gruppen oft abhängig von ihrem Wohlstand unterschiedlich ressourcenintensive Lebensstile pflegen und daher in unterschiedlichem Maße zur Verursachung von Umweltproblemen beitragen. Zugleich sind unterschiedliche Gruppen in unterschiedlichem Maße von den Auswirkungen der Umweltprobleme betroffen. Oft sind es beispielsweise finanziell schwächere Haushalte, die an verkehrsreichen, lärm- und abgasbelasteten Straßen wohnen. Eine weitere soziale Dimension von Umweltpolitik ist, dass Umweltpolitik von unterschiedlichen sozialen Gruppen in unterschiedlichem Maße beeinflusst wird. Solche ungleichen Ausgangssituationen oder negativen sozialen Effekte sind aber nicht zwingend: Umweltpolitik führt auch zu finanziellen Entlastungen (z.B. durch Effizienzstandards für Produkte und Technologien). Sie kann bewusst progressiv ausgestaltet werden (z.B. durch gezielte und einkommensabhängige Unterstützungsmaßnahmen bei Umweltinvestitionen), neue Einkommenschancen eröffnen (z.B. durch Beteiligung an Bürgerenergieanlagen) und neue Arbeitsplätze schaffen (z.B. in Umweltschutztechnologien oder im nachhaltigen Tourismus). Was die Handlungsspielräume von Autofahrenden einschränkt, erweitert die Spielräume von Fußgänger*innen und Radfahrenden oder schafft mehr Platz für Kinder. Beteiligungsprozesse an Umweltpolitik können bewusst inklusiv und ermächtigend ausgestaltet werden. Nicht zuletzt schützen manche Akteure, die eine ambitionierte Umweltpolitik aus unterschiedlichen Gründen ablehnen, soziale Argumente gegen diese vor – im Wissen, dass solche Argumente Anklang finden. Dabei können sie sich auf eine tatsächliche oder auch nur vermeintliche soziale Unausgewogenheit von Umweltpolitik beziehen.

Im Zuge von Inflation und Energiepreiskrise haben Ansatzpunkte, Umweltpolitik möglichst sozialverträglich auszugestalten, neue Aufmerksamkeit erfahren. Allerdings wurden bei den Entlastungspaketen der Bundesregierung im Versuch, mit den Herausforderungen umzugehen, auch

³ Der Einfachheit halber subsumieren wir Klimapolitik und umweltschutzorientierte andere Fachpolitiken (wie Umweltgrar-, Umweltverkehrspolitik etc.) unter den Oberbegriff „Umweltpolitik“.

Maßnahmen entwickelt, die Haushalte zwar entlastet haben, dies jedoch sozial wenig differenziert und auch unter Inkaufnahme negativer Umwelt- bzw. Klimawirkungen (z.B. Moratorium des steigenden CO₂-Preises, Tankrabatt) (vgl. Schumacher et al. 2022b).

Mit Blick auf das Spannungsfeld zwischen Umweltpolitik und sozialen Belangen hatten Umweltbundesamt und Bundesumweltministerium das **Ressortforschungsprojekt „Soziale Aspekte von Umweltpolitik“ (SozUP)** (FKZ 3719 161060) in Auftrag gegeben. Im dynamischen Geschehen der Jahre 2020 bis 2024 (u.a. mit der Corona-Pandemie, dem Krieg in der Ukraine und stark gestiegenen Energiepreisen) analysierte ein Konsortium aus Öko-Institut e.V., Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) und Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE) seit September 2020 soziale Aspekte in unterschiedlichen umweltpolitisch relevanten Politikfeldern und identifizierte potenzielle Synergien und Konflikte zwischen ökologischen und sozialen Zielen. Schwerpunkte des Projekts waren die Themenfelder i) Bauen, Wohnen & Stadtentwicklung, ii) Ernährungswende sowie iii) die Herausforderung steigender Energiepreise. In diesen Feldern wurden konkrete Lösungsvorschläge für ökologisch ambitionierte und sozialverträgliche Politikgestaltung entworfen und in insgesamt zehn Veranstaltungen des SozUP-Projekts mit relevanten Akteuren und Stakeholdern weiterentwickelt (s. Publikations- und Veranstaltungsliste in Anhang B bzw. C). Zudem beriet ein transdisziplinär aufgestellter Beirat mit Akteuren aus Sozialverbänden, einschlägigen Thinktanks und Verbraucherorganisationen das Projektteam (siehe Anhang D). Weitere Informationen zum Projekt finden sich auf der Projektwebseite.⁴

In der vorliegenden Publikation führen wir die Erkenntnisse des SozUP-Projektes zusammen. Wir leiten daraus **übergreifende Überlegungen zu Eckpunkten einer sozialen Umweltpolitik** ab, d.h. was bei der Entwicklung sozialer Umweltpolitik zu beachten ist, welche Handlungsmöglichkeiten bestehen und welche Schwerpunkte gesetzt werden sollten.

Mit „**sozialer Umweltpolitik**“ meinen wir grundsätzlich Folgendes (s. ausführlicher Kap. 3.1): **Soziale Umweltpolitik integriert soziale Belange und Gerechtigkeitserwägungen in umweltpolitische Ziele und Maßnahmen. Übergreifendes Ziel ist dabei, die Rahmenbedingungen so auszugestalten, dass die Bedürfnisbefriedigung für alle Menschen auf umweltfreundliche Weise und innerhalb planetarer Grenzen möglich ist.**

Konkrete Maßnahmen einer sozialen Umweltpolitik können zum einen direkt bei Individuen ansetzen – und diese in unterschiedlichen Rollen adressieren: beispielsweise als Bürger*innen („*Citoyen*“), wenn sie Beteiligungsrechte einräumt; als Konsument*innen, wenn z.B. Mehrwertsteuersätze ökologisch differenziert werden; oder als Beschäftigte, wenn z.B. Umschulungsprogramme Arbeitnehmende im Kontext eines umweltpolitisch motivierten Strukturwandels für neue Beschäftigungen ausbilden. Maßnahmen können und sollten aber gerade auch bei den strukturellen Rahmenbedingungen ansetzen (z.B. Verkehrsinfrastruktur/-angebote, Gemeinschaftsverpflegung), unter denen Menschen ihre Wohn-, Mobilitäts- oder Ernährungsbedürfnisse befriedigen (s. ausführlich Kap. 3.3). Dementsprechend sind auch Verwaltungen, Unternehmen und andere korporative Akteure Adressaten von sozialer Umweltpolitik.

Soziale Umweltpolitik kann sich auf den nationalen, europäischen oder internationalen Kontext beziehen; im Folgenden fokussieren wir auf Deutschland.

Das Papier richtet sich an **Akteure, die soziale Umweltpolitik und umweltrelevante Maßnahmen vor allem auf nationaler Ebene gestalten können – oder dazu beraten.**

⁴ Siehe <https://www.oeko.de/projekte/detail/soziale-aspekte-von-umweltpolitik-teilvorhaben-1-analyse-und-umweltpolitische-implikationen/>.

Da Umweltpolitik – und insbesondere soziale Umweltpolitik – eine Querschnittsaufgabe ist, die viele Ressorts betrifft, sind auf Seiten von Bundesregierung und Bundestag nicht nur die Ministerien und Ausschüsse für Umwelt und Klimaschutz adressiert, sondern alle, die umweltpolitisch relevante Entscheidungen treffen und/oder Expertise zur sozialen Ausgestaltung von Umweltpolitik aufweisen. Zu ersteren gehören innerhalb der Bundesregierung neben dem Umweltministerium (BMUV) und dem Ministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) etwa auch das Bauministerium (BMWSB), das Ministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und das Verkehrsministerium (BMVI). Auf sozialpolitischer Seite sind vor allem das Arbeits- und Sozialressort (BMAS) und das für Gleichstellungsfragen zuständige Familienministerium (BMFSFJ) relevant. Das Bundesfinanzministerium (BMF) mit seinem Vetorecht zu finanzrelevanten Vorschlägen anderer Ministerien spielt ebenfalls eine wichtige Rolle für soziale Umweltpolitik.

Zivilgesellschaftliche Akteure – beispielsweise Umwelt-, Sozial- und Wohlfahrtsverbände – spielen wiederum eine wichtige Rolle als Stakeholder und Resonanzboden in der Entwicklung einer sozialen Umweltpolitik – und können auch in der Umsetzung gefragt sein (s. Kap. 3.3). Mit seiner Verzahnung sozialer und ökologischer Aspekte kann der Bericht auch für diese Akteure von Interesse sein, insbesondere mit Blick auf eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Umwelt- und Sozialverbänden (Sharp et al. 2020).

Relevant ist der Bericht schließlich auch für Forschungsakteure, die Politik und Verwaltung beraten.

Der Bericht erhebt nicht den Anspruch, eine umfassende Strategie sozialer Umweltpolitik zu entwickeln – dies ist ein aufwändiger Prozess, der durch die politischen und administrativen Verantwortlichen unter Beteiligung zahlreicher Akteure durchgeführt werden müsste. Dieser Text skizziert lediglich mögliche **Eckpunkte** für die Entwicklung sozialer Umweltpolitik. Dafür wurden themenspezifische Erkenntnisse aus den Schwerpunktfeldern des Projektes abstrahiert und zusammengeführt, mit Beispielen (insbesondere Politikmaßnahmen) aus den Themenfeldern konkretisiert, sowie mit Erkenntnissen aus anderen Studien ergänzt.

Zu Beginn (Kapitel 2) des Berichts führen wir zunächst aus, warum wir eine soziale Umweltpolitik für erforderlich halten. Das anschließende Kapitel 3 bildet den Hauptteil. Hier werden wichtige Eckpunkte einer sozialen Umweltpolitik skizziert. Kapitel 3.1 umreißt zunächst analytische und normative Eckpunkte zur Rahmung sozialer Umweltpolitik, bevor in Kapitel 3.2 prozessuale und institutionelle Eckpunkte zu ihrer Entwicklung diskutiert werden. Kapitel 3.3 beschreibt Handlungsansätze zur Umsetzung einer sozialen Umweltpolitik und konkretisiert sie mit beispielhaften Politikinstrumenten. In Kapitel 4 werden Herausforderungen und Grenzen benannt, die bei der Entwicklung und Umsetzung sozialer Umweltpolitik auftreten können – und wie man mit ihnen umgehen kann. Es folgt abschließend eine knappe Zusammenfassung zentraler Erkenntnisse und Schlussfolgerungen (Kapitel 5).

2 Relevanz einer sozialen Umweltpolitik

Warum ist „soziale Umweltpolitik“ nötig und sinnvoll?

In dem Maße, in dem Klimawandel und der Verlust von Biodiversität voranschreiten und planetare Belastungsgrenzen überschritten werden, steigt die Notwendigkeit, die Strukturen unseres Wirtschaftens und Konsumierens grundlegend zu ändern. Denn trotz der Erfolge von Umweltpolitik in den letzten Jahrzehnten ist es bisher nicht gelungen, Konsum und Produktion dauerhaft und weltweit innerhalb sicherer ökologischer Grenzen zu gestalten. Die Ursachen dafür liegen tief verwurzelt in systemischen Zusammenhängen u.a. von Infrastrukturen, Produktionsprozessen, Produkten, Konsumweisen und kulturell geprägten Leitbildern für Wirtschaft und Gesellschaft (wie z.B. die Orientierung am Wirtschaftswachstum) (Wolff et al. 2018). Einfache Lösungen, etwa die bloße Verbesserung vorhandener Technologien, reichen daher nicht aus.

Nötig sind weitreichendere **Transformationen** der sozio-technischen und sozio-ökonomischen Systeme, innerhalb derer gesellschaftliche Bedürfnisse – nach Kommunikation, Wohnen, Ernährung, Mobilität etc. – erfüllt werden: Wie wir kommunizieren, wohnen, uns ernähren und fortbewegen, muss ökologischer und nachhaltiger werden. Transformationen sind komplexe Prozesse, bei denen es zu parallelen, teils disruptiven Veränderungen in Märkten, Technologien, Infrastrukturen, Produktion, Konsum, Kultur, Werten und Politik kommt (ebd.). Sie lassen sich nicht im Detail steuern. In den frühen Phasen von Transformationen gibt es in der Regel noch keine gemeinsamen Visionen, in welche Richtung sich die Dinge entwickeln sollen; unterschiedliche Akteure verfolgen unterschiedliche Strategien, Geschäftsmodelle und Innovationen, es kommt zu Konflikten zwischen neuen und alten, aber auch zwischen unterschiedlichen neuen Ansätzen und den sie jeweils tragenden Akteuren (Jacob et al. 2020).

Vor diesem Hintergrund sind **ambitionierte ökologische Ziele** nötig, um innerhalb der Transformationsprozesse Richtungssicherheit für wirtschaftliche Akteure, aber auch für die Gesellschaft zu schaffen. Ambitionierte Umweltziele können Menschen Anpassungen in Routinen, Kompetenzen und Lebensstilen abverlangen und in kurzer und mittlerer Frist zu Kostenbelastungen bei Haushalten und Unternehmen führen. Auch wenn eine ambitionierte und transformative Umweltpolitik, die Klimawandel und Biodiversitätsverlust bremst, langfristig zu Lebensqualität beiträgt, Risiken für Gesundheit und Leben senkt und einzel- sowie volkswirtschaftliche Kosten enorm mindern kann (Stern 2006; TEEB 2010; IPCC 2023), kann die Erwartung unmittelbarer Kosten und Belastungen dazu führen, dass die Zustimmung zu entsprechenden Politiken in der Bevölkerung sinkt.

Eine möglichst **gerechte Ausgestaltung transformativer (Umwelt-)Politik** bzw. eine „*just transition*“ ist zum einen normativ geboten, um sozialstaatliche Ziele, soziale Nachhaltigkeitsziele sowie das übergreifende Ziel der 2030-Agenda der Vereinten Nationen – „*Leave no one behind*“ – zu erfüllen. Dabei geht es um die Verteilung von Kosten und Nutzen innerhalb und zwischen Gesellschaften, aber auch um eine verbesserte Teilhabe an sozialökologischen Transformationen und mehr Partizipation an ihrer Gestaltung (s. zu den sozial(politisch)en Zielen ausführlich Kap. 3.1.3 und Anhang A). Zum anderen stärkt eine soziale bzw. als gerecht empfundene Ausgestaltung die Akzeptanz von umweltpolitischen Maßnahmen und Transformationszielen in der Gesellschaft (Gagné und Krause 2021; Hagemeyer et al. 2024; Melloh et al. 2022).

Transformative Umweltpolitik braucht einen noch breiteren sozialen Kern als bisher. Nur so wird der ökologisch notwendige Wandel auch gesellschaftlich getragen. Die sozialen und Gerechtigkeitsbelange, die eine soziale Umweltpolitik aufgreifen kann, sind vielfältig und werden in Kapitel 3.1.1 näher ausgeführt.

3 Eckpunkte einer sozialen Umweltpolitik

Was können handlungsleitende Eckpunkte einer sozialen Umweltpolitik sein? Das folgende Kapitel, zugleich Kern des vorliegenden Berichts, widmet sich drei Arten solcher Eckpunkte:

- ▶ analytischen und normativen Eckpunkten zur Rahmung sozialer Umweltpolitik (Kap. 3.1),
- ▶ prozessualen und institutionellen Eckpunkten zur Entwicklung sozialer Umweltpolitik (Kap. 3.2),
- ▶ Handlungsansätzen und Instrumenten zur Umsetzung sozialer Umweltpolitik (Kap. 3.3).

3.1 Analytische und normative Eckpunkte zur Rahmung einer sozialen Umweltpolitik

Um den Rahmen einer sozialen Umweltpolitik abzustecken, ist zunächst einmal zu klären, welche sozialen Aspekte Umweltpolitik eigentlich berührt – und an welchen sozialpolitischen und gesellschaftlichen Normen und Prinzipien sie sich orientieren kann. Dafür gehen wir in diesem Abschnitt den folgenden Fragen nach:

- ▶ Welche sozialen Aspekte hat der Umweltschutz? (Kap. 3.1.1)
- ▶ Was können grundsätzlich Prinzipien einer sozial gerechten Verteilung sein? (Kap. 3.1.2)
- ▶ Welche Anforderungen an eine „soziale Umweltpolitik“ ergeben sich aus bereits kodifizierten sozialen Politikzielen? (Kap. 3.1.3)
- ▶ Welche sozialen Gruppen bzw. soziostrukturellen Merkmale von Haushalten sollte Umweltpolitik besonders berücksichtigen? (Kap. 3.1.4)
- ▶ Welche sozialen Wirkungen auf individueller bzw. Haushaltsebene sollte Umweltpolitik in den Blick nehmen? (Kap. 3.1.5)

Als Zwischenfazit schlagen wir abschließend einige grundlegenden Prinzipien sozialer Umweltpolitik vor (Kap. 3.1.6).

3.1.1 Welche sozialen Aspekte hat der Umweltschutz?

Umweltschutz berührt viele soziale Belange und Verteilungsfragen. Grundsätzlich lassen sich folgende Aspekte unterscheiden (vgl. Heyen 2021; 2023), wobei es sich um eine idealtypische Systematisierung handelt und zwischen den Aspekten Zusammenhänge bestehen:

- ▶ **Die (ungleiche) Verursachung von Umweltbelastungen:** Welche sozialen Gruppen (bzw. Regionen) tragen wie stark zu Ressourcenverbrauch, (Treibhausgas-) Emissionen und anderen Umweltbelastungen bei?
- ▶ **Die (ungleiche) Verteilung von Umweltbelastungen und -nutzen (sog. „Umweltgerechtigkeit“):** Wie sind gesundheitsrelevante Umweltbelastungen und -risiken (z.B. Lärm, Luftverschmutzung, Extremwetter) bzw. der Zugang zu intakter Umwelt, Biodiversität und Ökosystemleistungen (z.B. saubere Luft, sauberes Wasser, fruchtbare Böden, Natur / Grünanlagen) zwischen sozialen Gruppen und Regionen verteilt?

- ▶ **Die (ungleiche) Verteilung der Nutzen und Kosten von Umweltpolitik:** Was sind die sozialen Auswirkungen von umweltpolitischen Maßnahmen (z.B. diversen Förder- oder Preisinstrumenten) und wie sind Kosten und Nutzen (nicht nur monetär) auf verschiedene soziale Gruppen (und Regionen) verteilt? Hier lassen sich sehr verschiedene Wirkungskategorien unterscheiden, etwa Gesundheit, finanzielle Be- und Entlastungen, Effekte auf Erwerbs- oder Sorgearbeit usw. (vgl. ausführlich Kap. 3.1.5).
- ▶ **Die (ungleichen) Voraussetzungen für umweltfreundliches Handeln:** Inwieweit liegen Gelingensfaktoren und Hemmnisse (z.B. bzgl. Informationen und Handlungsressourcen) für umweltfreundliches Handeln vor und wo liegen Unterschiede zwischen sozialen Gruppen?
- ▶ **Der (ungleiche) Zugang zu Beteiligungsmöglichkeiten und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten:** Wie steht es um die Möglichkeiten verschiedener sozialer Gruppen, sich an Planungs- und Entscheidungsprozessen zu beteiligen und auf sie Einfluss zu nehmen? Wie steht es um den Zugang zu Rechtsschutz?
- ▶ **Die (ungleiche) gesellschaftliche Anerkennung von sozialen Gruppen in Umwelt(politik)-bezogenen Kontexten:** Sind verschiedene soziale Gruppen gesellschaftlich gleichermaßen respektiert, werden ihre Identität, Kultur, Weltanschauung, Bedürfnisse oder Interessen gleichberechtigt wertgeschätzt?

Bei jeder dieser Aspekte können soziale Ungleichheiten (und potenziell Ungerechtigkeiten) vorliegen, und zwar jeweils in den folgenden drei Verteilungsdimensionen:

1. **Soziostrukturell:** ungleiche Verteilung zwischen verschiedenen sozialen Gruppen, differenziert nach sozio-demografischen oder sozio-ökonomischen Kriterien oder auch nach bestimmten Lebensstil-Merkmalen (s. auch Kap. 3.1.4);
2. **Räumlich:** ungleiche Verteilung zwischen verschiedenen Orten (Städten, Regionen, Ländern) und ihrer jeweiligen Bevölkerung;
3. **Zeitlich:** Verteilung zwischen verschiedenen Zeitpunkten (innerhalb einer Generation oder auch zwischen Generationen).

3.1.2 Was können grundsätzlich Prinzipien einer sozial gerechten Verteilung sein?

Wann ist eine ungleiche Verteilung (z.B. von Umweltgütern oder von umweltpolitischen Kosten) ungerecht? Und was wäre eine gerechte Verteilung? Gerechtigkeitsvorstellungen spielen eine zentrale Rolle bei der Bewertung von sozialen Ungleichheiten, da sie einen Maßstab dafür abgeben, ob die wahrgenommen Unterschiede zu rechtfertigen sind oder nicht (Mau et al. 2023). In vielen politischen und öffentlichen Debattenbeiträgen über Gerechtigkeit wird allerdings nicht explizit gemacht, welches Gerechtigkeitsverständnis eigentlich zugrunde gelegt wird. Dabei kann eine Reihe ganz unterschiedlicher Gerechtigkeitsprinzipien angewendet werden, die von verschiedenen philosophischen Traditionen beeinflusst sind (vgl. Heyen 2023). Sie können zu unterschiedlichen Urteilen bzw. bei Anwendung auf politische Maßnahmen zu sehr unterschiedlichen Verteilungswirkungen führen. An unterschiedlichen Gerechtigkeitsvorstellungen können sich auch kontroverse gesellschaftliche Diskurse entzünden (Mau et al. 2023).

Es können, vereinfacht gesagt, drei grundsätzliche Verteilungsprinzipien unterschieden werden, innerhalb derer es wiederum verschiedene Ausprägungen (Subkriterien) gibt (vgl. Heyen 2023, auch für die zahlreichen Literaturreferenzen zu dieser Diskussion):

- ▶ **Gleichheit:** Während das Gleichheitsprinzip auf den ersten Blick eindeutig und intuitiv verständlich erscheint, unterscheidet sich selbst das Verständnis von Gleichheit und damit auch

das Ergebnis seiner Anwendung. Die Prinzipien **formaler Gleichheit** oder **Gleichbehandlung** laufen beispielsweise darauf hinaus, dass alle Menschen unabhängig von ihrer Ausgangssituation gleichbehandelt werden, z.B. das gleiche Stimmrecht haben oder die gleiche Menge an Geld aus den Einnahmen der CO₂-Bepreisung erhalten. Wo bereits Ungleichheiten bestehen – was in der Regel der Fall ist – kann Gleichbehandlung aber Ungleichheiten noch verstärken. Im Gegensatz dazu bedeutet das Konzept der **Ergebnisgleichheit**, dass die Menschen so behandelt werden sollten, dass sie am Ende gleich viel haben, etwa bezüglich bestimmter Güter und Ressourcen. **Chancengleichheit** fordert zumindest gleiche Chancen, also den gleichen Zugang zu Optionen und Vorteilen ein. Ergebnis- und Chancengleichheit können wiederum eine unterschiedliche Behandlung bzw. Förderung notwendig machen. Im Kontext der Umweltpolitik gibt es zudem das Konzept eines **Rechts auf gleichen ökologischen Raum** (oder Fußabdruck), wonach jeder Mensch in gleichem Maße Umweltgüter in Anspruch nehmen darf (innerhalb eines nachhaltigen Gesamtbudgets).

► **Proportionalität:** Das Prinzip bedeutet grundsätzlich, dass Nutzen oder Lasten (z. B. umweltpolitischer Maßnahmen) in Relation zu einem normativ begründbaren Kriterium verteilt werden. Dabei kommen ganz unterschiedliche Kriterien in Frage, die bei Anwendung zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Typische Kriterien für die Verteilung von **Lasten** in umweltpolitischen Diskussionen sind:

- Anteil an der Verursachung eines Problems (**Verursacherprinzip**, „polluter pays“), z.B. Anteil an den Treibhausgasemissionen,
- **Anteil am Nutzen der Lösung** („*beneficiary pays*“), z.B. der Nutzen durch Klimaschutz- oder Klimaanpassungsmaßnahmen, oder
- die vorhandenen **Kapazitäten**, zur Lösung beizutragen („*ability to pay*“), z.B. die finanziellen Ressourcen für Klimaschutz- oder Klimaanpassungsmaßnahmen.

Auch der allgemeine **Nutzen** von Umweltgütern oder Maßnahmen kann unterschiedlich aufgeteilt werden:

- nach **Bedarf** der Menschen (oder, auf internationaler Ebene, der Länder), z.B. mit Blick auf mangelnde Ressourcen oder Vulnerabilität (s. auch Kap. 3.1.4),
- nach dem unterschiedlichen individuellen **Nutzen**, den Menschen aus einem Umweltgut ziehen bzw. dem Wert, den sie diesem zuschreiben,
- nach ihrem „**Verdienst**“, also ihrem Anteil an der Bereitstellung des öffentlichen Guts (bzw. der Problemlösung), oder auch
- nach sog. **Gewohnheitsrechten**, z.B. Fischereirechten von Ureinwohner*innen.

Quer zur Nutzen-Lasten-Dichotomie fordert das Kriterium des **Verlustausgleichs**, dass Verluste (z.B. durch den Klimawandel oder aber durch Klimaschutzmaßnahmen wie dem Kohleausstieg) kompensiert werden.

- **Erfüllung von Mindeststandards:**⁵ Während Gleichheit und Proportionalität einen relationalen Gerechtigkeitsstandard definieren, legt das Prinzip hier einen absoluten Standard fest. Dieser absolute Standard basiert in der Regel auf Grundrechten oder Grundbedürfnissen. Das Konzept auf Basis von **Grundrechten** geht davon aus, dass jedes Verteilungsergebnis ein Mindestmaß an grundlegenden Schutz- und Freiheitsrechten (z.B. die Menschenrechte) für alle gewährleisten muss. Das Konzept auf Basis von **Grundbedürfnissen** besagt, dass jedes Verteilungsergebnis dafür sorgen muss, dass grundlegende Bedürfnisse und ein menschenwürdiger Lebensstandard gesichert sind.

Zwar wurden die verschiedenen Prinzipien hier aus Gründen der analytischen Klarheit voneinander abgegrenzt, sie lassen sich aber teilweise auch **miteinander verbinden** – zum Beispiel ein Mindeststandard kombiniert mit einer bestimmten proportionalen Verteilung (z.B. Verursacherprinzip) über den sichergestellten Mindeststandard hinaus.

Der häufig zitierte *Capability*-Ansatz von Nussbaum (2011) und Sen (2011) verbindet Aspekte von Chancengleichheit und Mindeststandard: Nach dem Konzept sollten Ressourcen so (ungleich) verteilt werden, dass alle Menschen über die notwendigen, vergleichbaren „Grundfähigkeiten“ verfügen, um ihr Leben entsprechend ihren Werten und Zielen zu leben. Das bedeutet beispielsweise, dass jemand mit einer Behinderung oder einer schwierigen physischen Umgebung einen höheren Anteil an bestimmten Ressourcen benötigt.

Die verschiedenen Prinzipien bzw. ihre Kombinationsmöglichkeiten haben, wenngleich nicht immer explizit, auch Eingang in rechtlich verankerte sozialstaatliche bzw. sozialpolitische Ziele gefunden, wie der nachfolgende Abschnitt zeigt.

3.1.3 Welche Anforderungen an eine „soziale Umweltpolitik“ ergeben sich aus bereits kodifizierten sozialen Politikzielen?

Welche bestehenden, d.h. bereits rechtlich kodifizierten sozialen Politikziele sollten Umweltpolitik auf jeden Fall berücksichtigen? Soziale Politikziele ergeben sich aus dem engeren Bereich der Sozialpolitik sowie aus gesellschaftspolitischen Programmen und Strategien. Neben nationalen Gesetzen enthalten zudem Regulierungen auf europäischer Ebene sowie internationale Politiken wie die SDGs soziale Zielsetzungen.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass Sozialpolitik – und damit auch die Ausgestaltung und Interpretation der diesem Politikfeld zugrundeliegenden Ziele – in besonderem Maße abhängig ist von gesellschaftlichen Norm- und Wertvorstellungen. Anders als im Kontext der Umwelt- oder Gesundheitspolitik können Ziele beispielsweise weniger aus naturwissenschaftlichen Erkenntnissen abgeleitet werden (z.B. Grenzwerte für Luftschadstoffe). Der enge Zusammenhang mit gesellschaftlichen Norm- und Wertvorstellungen gilt insbesondere für Konzepte wie Eigenverantwortung, Solidarität, Subsidiarität oder sozialer Teilhabe, die das Fundament der Sozialpolitik bilden und aus denen sich sehr unterschiedliche Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit ergeben. Die Aushandlung von Aufgaben und Zielen der Sozialpolitik wird getragen von gesellschaft-

⁵ Hierfür gibt es v.a. in der internationalen Literatur eine Reihe von Begriffen: U.a. der letzte IPCC-Bericht spricht von „*decent living standards*“ (IPCC 2023), Rawls (1971) von „*inviolable minima*“, Shue (1999) von „*adequate minimum*“, Brock (2009) vom „*minimum floor principle*“ with a „*minimum set of protections and entitlements*“, Caney (2010) von Menschenrechten als „*moral thresholds*“, Bennett et al. (2019) von „*minimum thresholds of basic human rights*“, Stumpf et al. (2015) von „*sufficiency threshold*“. Auch der Deutsche Ethikrat spricht in seiner Stellungnahme zu Klimagerechtigkeit von einer „*sufficientaristischen Schwellenwertkonzeption*“ (Deutscher Ethikrat 2024). Die Idee sozialer Mindeststandards spielt zudem eine Schlüsselrolle im Konzept der „*Doughnut Economics*“ (Raworth 2017).

lichen Interessensgruppen und ist das Ergebnis politischer Auseinandersetzungen. Sozialpolitische Ziele können daher nicht abschließend definiert werden, sondern stellen immer nur „aktuell legitimierte gesellschaftliche Konsense und Kompromisse“ dar (Benz et al. 2015).

Ähnliches gilt für die in Kapitel 3.1.2 dargestellten Gerechtigkeitsprinzipien. Auch hier gibt es weder eine systematische Herleitung von sozialen Politikzielen aus gerechtigkeitstheoretischen Erwägungen, noch ist in der Politik wie auch in der öffentlichen Debatte das Pramat eines bestimmten normativen Prinzips erkennbar. Umso mehr gilt dies angesichts von Prinzipien wie Subsidiarität, die für die Sozialpolitik in Deutschland maßgeblich sind. Einen wichtigen Bezugs-punkt der sozialpolitischen Diskussion bildet der Capability-Ansatz (s. Kap. 3.1.2) mit einer Verbindung von Mindeststandards und Proportionalitätsüberlegungen, der sowohl in der Ungleichheitsforschung als auch in der Sozialpolitik zunehmend an Gewicht gewonnen hat (Bundesregierung 2005). Aber auch das Prinzip der Gleichbehandlung spielt beispielsweise im Antidiskriminierungsrecht eine wichtige Rolle.

Sustainable Development Goals und Nationale Nachhaltigkeitsstrategie

Eine wesentliche Quelle für soziale Ziele bilden die **Sustainable Development Goals** (SDGs) der Agenda 2030 der Vereinten Nationen. Die 17 recht allgemein formulierten SDGs haben 169 konkrete, mit Indikatoren unterlegte Unterziele. Soziale Ziele sind beispielsweise Armutsbekämpfung (SDG 1), Ernährungssicherung (SDG 2), Gesundheitsförderung (SDG 3) oder Geschlechtergleichstellung (SDG 5) sowie Zugang zu nachhaltiger Wasser- und Sanitärversorgung (SDG 6) sowie zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle (SDG 7). Übergreifendes Versprechen der SDGs ist zudem, niemanden zurückzulassen („leave no one behind“) – also diejenigen Länder und Menschen besonders zu berücksichtigen, die besonders weit von der Erreichung der Ziele entfernt sind.

Die **Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie** greift ausgewählte Unterziele der SDG auf und konkretisiert sie für Deutschland. Das Ziel der Stärkung des sozialen Zusammenhalts bildet dabei eines der Leitprinzipien für die Umsetzung des Leitbilds einer nachhaltigen Entwicklung. Dies umfasst u.a. die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, die Herstellung regional gleichwertiger Lebensverhältnisse, die umfassende und diskriminierungsfreie Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben, sowie Beiträge zur Reduzierung von Armut und Ungleichheit weltweit (Bundesregierung 2021). Einleitend spricht die Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie auch von der „Orientierung an einem Leben in Würde für alle (ein Leben ohne Armut und Hunger; ein Leben, in dem alle Menschen ihr Potenzial in Würde und Gleichheit voll entfalten können)“ (ebd., S. 14).

Soziale Ziele auf europäischer Ebene

Die Grundlage der europäischen Sozialpolitik sind in der **Europäischen Sozialcharta** des Europarats von 1961 niedergelegt. Die Charta umfasst soziale, wirtschaftliche und kulturelle Grundrechte. In der revidierten Fassung von 1999 wurden die Charta u.a. um die Ziele Armutsbekämpfung, Schutz vor sozialer Ausgrenzung, angemessene Wohnraumversorgung sowie eine verbesserte Absicherung von Beschäftigten ergänzt und eine Stärkung des Diskriminierungsverbots sowie eine Verbesserung der Gleichbehandlung von Mann und Frau verankert.

Die **Europäische Union** ist wie die EU-Mitgliedsstaaten in der **Sozialpolitik** aktiv. Die Verantwortung für die Sozialpolitik liegt allerdings primär bei den Mitgliedsstaaten. Die Union unterstützt und ergänzt die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf folgenden Gebieten: Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer, Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,

Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Union aufhalten, berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz, Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes. In einzelnen Teilbereichen übt die EU wichtige Rahmensexzenzungen für die nationale Sozialpolitik aus. Dies gilt bspw. für Mindeststandards im Arbeitsschutz, die Grundrechte von Arbeitnehmer*innen sowie für die Gleichstellungspolitik. Die Union fördert darüber hinaus den Politikdialog zwischen den Mitgliedstaaten, beispielsweise durch Erklärungen wie die *Europäische Säule sozialer Rechte*⁶ und darauf aufbauenden Aktionsplänen. Das wichtigste Instrument zur Umsetzung beschäftigungspolitischer Ziele in der EU ist der Europäische Sozialfonds.

Verfassungsrechtliche Grundlagen der Sozialpolitik auf nationaler Ebene

Auf nationaler Ebene ist das Sozialstaatsprinzip im Grundgesetz (GG) in Art. 20 Abs. 1 verbindlich festgeschrieben. Dort heißt es: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“. Neben diesem allgemein gefassten Gebot lassen sich sozialstaatliche Grundsätze aus weiteren Geboten des Grundgesetzes ableiten, wie dem Schutz der Menschenwürde (Art. 1), Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2) sowie Schutz von Ehe und Familie (Art. 6). Auch Rechte wie das auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1), auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2) beinhalten soziale (bzw. Gerechtigkeits-) Ziele.

Aus Art. 1 Abs. 1 GG (Schutz der Menschenwürde) in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaatsprinzip) hat das Bundesverfassungsgericht ein Grundrecht auf Gewährleistung eines „menschenwürdigen Existenzminimum“ abgeleitet, dass die physische, aber auch die „soziokulturelle Existenz“ sichert (BVerfG, vom 05.11.2018).

Ein weiterer Bezugspunkt für die Herleitung sozialer Ziele ergibt sich aus dem in Art. 3 Abs. 1 formulierten Gleichheitsgrundsatz „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“. Dieser Grundsatz verbietet eine rechtliche Ungleichbehandlung von Personen wegen eines der in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale (Geschlecht, Rasse, Sprache, Abstammung, Glauben, politische Anschaulungen, Behinderungen). Das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter wird in Art 3 Abs. 2 besonders hervorgehoben. Das Diskriminierungsverbot beschränkt sich nicht auf den Schutz vor rechtlicher Ungleichbehandlung, sondern beinhaltet die Verpflichtung des Staates, aktiv für das Ziel der Geschlechtergleichstellung einzutreten. Damit einher geht die Verpflichtung, auf den Abbau von Nachteilen in der Lebenswirklichkeit hinzuwirken, die sich aus tatsächlichen und nicht aus rechtlichen Gründen ergeben.

Weitere sozialpolitische Implikationen ergeben sich aus dem Gebot der gleichwertigen Lebensverhältnisse, das in Art 72 Abs. 2 GG festgeschrieben ist. Seine Ausformulierung findet dieses Gebot u.a. im Raumordnungsrecht. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 des Raumordnungsgesetzes sind im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen ist hinzuwirken.

Kodifizierung sozialer Rechte im Sozialgesetzbuch

Eine Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips und der damit verbundenen Aufgaben und Ziele erfolgt mit der Ausformulierung grundlegender sozialer Rechte im Sozialgesetzbuch. In § 1 des

⁶ https://commission.europa.eu/system/files/2017-11/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf.

ersten Sozialgesetzbuchs (SGB I) werden die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit als zentrale Aufgaben des Sozialrechts genannt. Diese Ziele sollen durch die Gewährung von Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen erreicht werden. Dabei soll das Sozialgesetzbuch insbesondere dazu beitragen,

- ▶ ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen,
- ▶ die Familie zu schützen und zu fördern,
- ▶ den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und
- ▶ sowie besondere Belastungen des Lebens abzuwenden oder auszugleichen.

Aus diesen Aufgaben werden soziale Rechte abgeleitet (§ 2 SGB I), die in den §§ 3-10 näher ausformuliert werden. Es gibt ein Recht auf Bildungs- und Arbeitsförderung, auf Sozialversicherung, auf soziale Entschädigung bei Gesundheitsschäden, auf Ausgleich familienbedingter Mehraufwendungen, auf Kinder- und Jugendhilfe, auf Sozialhilfe, auf Zuschuss zur Wohnung und auf Hilfe zur Teilhabe für Menschen mit Behinderungen. Aus diesen Rechten werden die einzelnen Leistungen abgeleitet. Diese sind auch in anderen Teilen des Sozialgesetzbuchs geregelt (bspw. Bürgergeld im SGB II; Arbeitslosengeld im SGB III; Sozialhilfe, Hilfe zum Lebensunterhalt sowie Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung jeweils im SGB XII). Teils werden sie auch (ergänzend) durch spezifische Gesetze konkretisiert (bspw. Wohngeldgesetz).

Aus diesen Bestimmungen lassen sich zentrale Handlungsfelder und Aufgaben der Sozialpolitik ableiten. Demnach stellt das Ziel der Armutsvorbeugung eine zentrale Aufgabe der Sozialpolitik dar, das auch bei der Analyse sozialer Wirkungen von Umweltpolitik heranzuziehen ist. Zu beachten ist dabei, dass Armutsvorbeugung mehr umfasst als die Bekämpfung absoluter Armut und die Sicherung des physischen Überlebens. Armutsbekämpfung zielt auf die Sicherung des „soziokulturellen Existenzminimums“. Neben der Gewährung materieller Grundbedürfnisse, wie Ernährung oder Wohnen umfasst dies auch die Erfüllung der Voraussetzungen, die für eine Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind. Der Umfang dieser Ansprüche wird im Hinblick auf die Bedarfsarten und die dafür erforderlichen Mittel vom Gesetzgeber konkretisiert. Der Energiebedarf ist grundsätzlich Teil des menschenwürdigen Existenzminimums. Bürgergeld und Sozialhilfe berücksichtigen daher auch den Energiebedarf in den „Kosten der Unterkunft und Heizung“ bzw. (im Fall von Stromkosten) in den pauschalen „Regelbedarfen“, in die auch weitere Kosten für die Lebenshaltung (z.B. für Lebensmittel) eingehen. Neben den Heizkosten wird auch die Kaltmiete in einem gewissen Rahmen („Angemessenheit“) als Kosten der Unterkunft übernommen bzw. als Wohngeld bezuschusst. Verteuern sich Mieten, Strom-, Heiz- oder Lebensmittelkosten als Folge umweltpolitischer Maßnahmen, ohne dass entsprechende Leistungen angepasst werden, kann dies die finanzielle Lage von Bürger*innen verschärfen, die auf diese Leistungen angewiesen sind.

Bundesverfassungsgerichts-Entscheidung: Klimaschutz als intertemporaler Freiheitsschutz

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 29.4.2021⁷ betont die zeitliche Gerechtigkeitsdimension: Es hält fest, dass unzureichende Klimaschutzpolitik in der Gegenwart die Freiheits- und Grundrechte der jungen Generation und aller künftigen Generationen beschneidet. Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG abgeleitete Schutzpflicht des Staates umfasst nach Auffassung des Gerichts auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen – Klimaschutz wird so zum Menschenrecht. Zudem muss der Staat, um die

⁷ Aktenzeichen 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20.

natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen (Art. 20a GG), nach Auffassung des Gerichts rechtzeitig den Übergang zur Klimaneutralität einleiten. Das Urteil weist darauf hin, dass der Klimawandel soziale Ungleichheiten verschärft und unterlassener Klimaschutz nicht nur die Gesundheit und Sicherheit von Menschen bedroht, sondern auch die Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben bedrohen. Daher darf ein ambitionierter Klimaschutz weder auf die Zukunft noch auf andere Länder verschoben werden.

Leitvorstellungen der Gesellschaftspolitik: Konzepte für sozialen Zusammenhalt und Teilhabe

Leitvorstellungen der Gesellschaftspolitik bündeln Zielsetzungen und Aufgaben sozialer Politik. Sie bilden den Bezugspunkt unterschiedlicher ressortpolitischer Strategien und stellen daher auch eine wichtige Orientierung für eine soziale Umweltpolitik dar. Dabei sind insbesondere die Konzepte der gesellschaftlichen Teilhabe und des gesellschaftlichen Zusammenhalts relevant.

In Anlehnung an den „*Capabilities*“-Ansatz (Sen 2002) berücksichtigt das Konzept der **gesellschaftlichen Teilhabe** nicht allein die Ausstattung mit Ressourcen, wie Einkommen oder Bildung. In den Blick genommen werden vielmehr die Möglichkeiten, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, und die Chancen zur Verwirklichung von Lebenszielen, die sich aus der Verwendung dieser Ressourcen ergeben. Konkretisierungen dieses Konzepts finden sich in der Sozial- und Teilhabeberichtserstattung (BMAS 2021b; 2021a). Dort werden unterschiedliche Ansätze und Indikatoren verwendet, um gesellschaftliche Teilhabe zu messen. Die Basis bildet ein breites Verständnis von Teilhabe, das auf die Beteiligung am gesellschaftlichen Leben zielt, ohne einzelne Bereiche von vorherein auszugrenzen. Dies entspricht auch der Intention des Bundesteilhabegesetzes, das darauf zielt die „volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern“ (Sozialgesetzbuch (SGB) IX, § 1).

Angesichts einer tendenziell zunehmenden Fragmentierung und Desintegration der Gesellschaft hat zudem das Konzept des **gesellschaftlichen Zusammenhalts** an Bedeutung gewonnen. Die Stärkung des sozialen Zusammenhalts spielt in verschiedenen ressortpolitischen Strategien und Programmen eine herausgehobene Rolle. Dies gilt beispielsweise für politische Initiativen zur Stärkung der Zivilgesellschaft durch politische Bildung und Empowerment sowie durch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Initiativen in politische Entscheidungsprozesse. So hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) im Jahr 2010 das Programm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ (ZdT) aufgelegt, mit dem in ländlichen und strukturschwachen Gegenden Projekte für demokratische Teilhabe und gegen Extremismus gefördert werden. Ziel von Zusammenhalt durch Teilhabe ist es, Vereine und Verbände zu fördern, die sich der Etablierung demokratischer Verbandsstrukturen und der Bearbeitung von diskriminierenden und demokratiefeindlichen Vorfällen im Verband widmen. Auch in der Stadtentwicklungspolitik bildet die Stärkung des sozialen Zusammenhalts einen wichtigen Bezugspunkt für Strategien und Programmen (BMI 2021). Im Zentrum stehen dabei soziale und räumliche Prozesse und die durch sie ausgelösten Disparitäten, d.h. ungleiche Lebensbedingungen in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht (Arbeitsplätze, Dienstleistungen, Infrastruktur) innerhalb eines definierten Raumes.

3.1.4 Welche sozialen Gruppen bzw. soziostrukturellen Merkmale von Haushalten sollte Umweltpolitik besonders berücksichtigen?

Für eine soziale Umweltpolitik stellt sich die grundlegende Frage, welchen sozialen Gruppen bzw. welchen (soziodemographischen, -ökonomischen, vulnerabilitätsbezogenen etc.) Merkmalen von Gruppen besondere Beachtung geschenkt werden sollte. Antworten auf diese Frage ergeben sich zum einen aus den im vorigen Kapitel (3.1.3) aufgeführten politischen Normen und Zielen. Zum anderen ist dies abhängig von der jeweiligen Maßnahme oder Umweltgefährdung.

Dabei können die sozistrukturelle, räumliche oder zeitliche Dimension relevant sein (vgl. Kapitel 3.1.1), oder auch persönliche Eigenschaften wie etwa der Gesundheitszustand.

Als „Suchraster“ für relevante Gruppen können die Kriterien der Nichtdiskriminierung und Gleichstellung sowie der Vulnerabilität, d.h. der Betroffenheit entweder von Umweltbelastungen oder von den Kosten ambitionierter Umweltpolitik genutzt werden. Das Diskriminierungsverbot und Gleichstellungsgebot ergeben sich aus dem Grundgesetz (vgl. Kap. 0). Das Augenmerk auf die Vulnerabilität von Bevölkerungsgruppen leitet sich aus dem „*leave no one behind*“-Prinzip der SDGs, den sozialpolitischen Geboten und gesellschaftlichen Leitvorstellungen ab, Menschen in schwierigen Situationen zu unterstützen und allen gleiche Teilhabe und freie Entfaltung zu ermöglichen (vgl. Kapitel 0 und 0).

Das **Diskriminierungsverbot und Gleichstellungsgebot** verpflichten politische Entscheider*innen, auf die Kriterien Geschlecht, Abstammung, „Rasse“⁸, Sprache, Heimat und Herkunft, Glauben, religiöse oder politische Anschauungen sowie Behinderung zu achten (persönliche Eigenschaften und sozistrukturelle Dimension). Zu berücksichtigen ist außerdem das Zusammenspiel dieser verschiedenen Merkmale (Intersektionalität). Das gilt prinzipiell für alle umweltpolitischen Instrumente und mit Bezug auf alle Wirkungskategorien (vgl. zu den Wirkungskategorien Kapitel 0). Welche Kriterien tatsächlich relevant werden, ist allerdings abhängig vom jeweiligen Instrument und der Wirkungskategorie. Betrachtet man beispielsweise die Wirkung einer CO₂-Abgabe auf das verfügbare Einkommen, so ist eine Diskriminierung aufgrund des Glaubens unwahrscheinlich. Hingegen ist durchaus denkbar, dass das Instrument bestehende geschlechtspezifische Diskriminierungen verschärft. Welche Diskriminierungsmerkmale relevant werden könnten, ist daher jeweils fallspezifisch zu prüfen.

Eine eindeutige und übergreifende Definition für **Vulnerabilität** gibt es nicht, vielmehr ergibt sich jeweils aus dem Kontext, wer besonders betroffen ist. Im Kontext sozialer Umweltpolitik können Menschen beispielsweise besonders betroffen von den Folgen unterlassener Umweltpolitik sein, oder auch umgekehrt gegenüber den Folgen von Umweltpolitik, oder gegenüber erhöhten Kosten (sei es durch Umweltpolitik oder durch unterlassene Umweltpolitik).

Besonders betroffen von unterlassener Umweltpolitik sind Menschen, die gegenüber Umweltbelastungen oder Extremwetterereignissen besonders exponiert und durch persönliche Eigenschaften gesundheitlich vulnerabel sind. In ihrer Gesundheit besonders *vulnerabel* sind zum Beispiel chronisch Kranke, ältere Menschen oder Kleinkinder. Sie leiden besonders unter Hitze- stress im Klimawandel oder unter Luftschadstoffen. Besonders *exponiert* sind Menschen, die Hitze- stress, Extremwetterereignissen, Luftschadstoffen oder Lärm durch ihre Wohn-, Lebens- oder Arbeitssituation stärker ausgesetzt sind, beispielsweise, wenn sie an einer stark befahrenen Straße leben (Bolte und Kohlhuber 2008; Bunge und Katzschnner 2009; Laußmann et al. 2013; Kohlhuber et al. 2012; Hornberg et al. 2011; Schulz et al. 2018; Buth und Kahlenborn 2015; Mertes et al. 2020; WHO 2011). Besonders betroffen kann auch sein, wer sich wegen Bildungs- oder Sprachbarrieren nicht ausreichend vor den Belastungen schützen können. Schließlich sollten Entscheider*innen auch prüfen, ob Menschen, die in der Zukunft leben, besonders betroffen sein können. Das ist der Fall, wenn Umweltschäden oder Kosten in der Zukunft exorbitant zunehmen, weil in der Gegenwart Umweltpolitik unterlassen wurde. Darauf hat zum Beispiel das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Klimaschutzgesetz vom 24. März 2021 aufmerksam gemacht (vgl. Kapitel 360).

Vulnerabel gegenüber den Folgen von Umweltpolitik können zum Beispiel Menschen sein, die in Branchen arbeiten, die im Zuge der sozial-ökologischen Transformation abgewickelt werden,

⁸ So im Grundgesetz formuliert.

wie im Braunkohlebergbau. Oder Menschen, die auf dem Lande leben; für sie können sich durch eine De-Privilegierung des Pkw die Kosten der Mobilität erhöhen. Betroffen von erhöhten Kosten sind insbesondere Gruppen, die ihren Bedarf an Grundbedarfsgütern und Dienstleistungen in ihrem täglichen Leben bereits heute nicht oder schwer decken können. Hierzu zählen die Erreichbarkeit von Dienstleistungen, die Möglichkeit sich fortzubewegen, ausreichende Wärme in Wohnungen, gesunde und vielfältige Ernährung und weiteres. Dies greift die EU-Verordnung zum Klima-Sozialfonds (KSF) auf. Dieser wird zusammen mit dem neuen Emissionshandel für Straßenverkehr und Gebäude eingeführt werden und dient zur Entlastung und Unterstützung vulnerabler Verbraucher*innen und Mikrounternehmen. In der KSF-Verordnung werden Haushalte als „benachteiligt“ (in der englischen Fassung: „vulnerable“) bezeichnet, wenn sie energiearm sind oder durch den CO₂-Preis aus dem Emissionshandel signifikant betroffen sind, weil sie ein niedriges oder unteres mittleres Einkommen haben und daher nicht in Energieeffizienz und Dekarbonisierung investieren können. Vulnerabilität in Bezug auf Mobilität wird ähnlich definiert und auf Individuen oder Haushalte bezogen, die mobilitätsarm sind (original „*transport poverty*“), ebenso wie Individuen oder Haushalte mit geringem oder niedrigem mittlerem Einkommen, die durch den CO₂-Preis sehr betroffen sind und über keine Mittel verfügen, emissionsfreie oder emissionsarme Fahrzeuge zu kaufen oder auf alternative nachhaltige Transportmittel umzusteigen. Die folgende Textbox 3 geht ausführlich auf Definitionen und Indikatoren rund um Vulnerabilität, Energie- und Mobilitätsarmut ein.

Textbox 3: Energie- und Mobilitätsarmut und vulnerable Gruppen

Energiearmut spielt an vielen Stellen der EU-Politik eine wichtige Rolle. Eine Reihe von EU-Verordnungen, -Richtlinien und -Empfehlungen hat dazu geführt, dass das Thema nun auch stärker in der nationalen Politik verankert wird (Fiedler et al. 2024).

Eine Definition für vulnerable und von Energie- bzw. Mobilitätsarmut betroffenen Gruppen ist in der Verordnung zum Klima-Sozialfonds (EU-Verordnung 2023/955 – „KSF-Verordnung“) enthalten. Für Energiearmut wird dabei auf die „unionsweite“⁹ Definition in der Energieeffizienz-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2023/1791 („EED“), Art. 2 Nr. 52 (EU) 2023/179) verwiesen, die für alle relevanten europäischen Rechtsakte und somit auch für die Verordnung zum Klima-Sozialfonds gilt.

Energiearmut: Nach Art. 2 Nr. 52 EED bezeichnet „Energiearmut“ im Sinne der Richtlinie „*den fehlenden Zugang eines Haushalts zu essenziellen Energiedienstleistungen, wenn mit diesen Dienstleistungen ein grundlegendes und angemessenes Maß an Lebensstandard und Gesundheit sichergestellt wird, einschließlich einer angemessenen Versorgung mit Wärme, Warmwasser, Kälte und Beleuchtung sowie Energie für den Betrieb von Haushaltsgeräten, in dem jeweiligen nationalen Kontext und unter Berücksichtigung der bestehenden nationalen sozialpolitischen Maßnahmen und anderer einschlägiger nationaler Maßnahmen, wobei diese durch eine Kombination von Faktoren verursacht wird, darunter zumindest Unerschwinglichkeit, unzureichendes verfügbares Einkommen, hohe Energieausgaben und schlechte Energieeffizienz von Wohnungen;*“

Benachteiligte [engl.: vulnerable] Haushalte sind nach Art. 2 Nr. 10 der KSF-Verordnung „*von Energiearmut betroffene Haushalte oder Haushalte – einschließlich solcher mit niedrigem Einkommen und mittlerem Einkommen im unteren Bereich –, die stark von den Preisauswirkungen der Aufnahme der Treibhausgasemissionen von Gebäuden in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/87/EG betroffen sind und denen die Mittel für eine Renovierung des Gebäudes, das sie bewohnen, fehlen.*“

⁹ Vgl. ErwG (9) Empfehlung (EU) 2023/2407 der Kommission vom 20. Oktober 2023 zu Energiearmut.

Die neue *Energy Poverty Recommendation* der Europäischen Kommission verweist im Wesentlichen auf vier Kernindikatoren, die zur Bestimmung von energiearmen Haushalten herangezogen werden können (EU-Kommission 2023)¹⁰:

- ▶ 2M – Hohe Belastung durch Energieausgaben im Verhältnis zum Einkommen: Prozentsatz der Haushalte, deren Anteil der Energieausgaben am Einkommen mehr als das Doppelte des nationalen Medians beträgt. Dies betraf im Jahr 2020 15,8 % der Haushalte in Deutschland.¹¹
- ▶ M/2 – Geringe absolute Energieausgaben: Anteil der Haushalte, deren absolute Energieausgaben weniger als die Hälfte des nationalen Medianwerts betragen. Dies betraf im Jahr 2020 12,8 % der Haushalte in Deutschland.
- ▶ Anteil der Bevölkerung, der nicht in der Lage ist, die Wohnung angemessen warm zu halten. Dies betraf im Jahr 2023¹² 8,2 % der Haushalte in Deutschland.
- ▶ Anteil der Bevölkerung mit Rückständen bei Rechnungen von Versorgungsunternehmen. Dies betraf im Jahr 2023 5,4 % der Haushalte in Deutschland.

Diese Indikatoren decken jeweils nur verschiedene Teilespekte der Energiearmut ab und haben spezifische Stärken, aber auch Schwächen (vgl. Gouveia et al. 2022). Um vulnerable Haushalte zu identifizieren wird daher in den aufeinander aufbauenden Studien von Schumacher et al. (2022b; 2025) ein kombinierter Indikator entwickelt und angewendet, der Informationen zur Effizienz von Wohnraum, hohen Ausgaben und niedrigen Einkommen verbindet. In dieser Kombination sind ungefähr 10 % der Haushalte als vulnerable gegenüber steigenden fossilen Energiepreisen zu betrachten.

Neben Energiearmut ist auch Mobilitätsarmut ein wichtiger Aspekt in Bezug auf die Ausgestaltung einer sozialen Umweltpolitik. Dabei geht es insbesondere um den Zugang zu Dienstleistungen des täglichen Bedarfs, zu Arbeitsplatz, Ausbildung, gesundheitlicher Versorgung und vielem mehr. In ihrem Bericht vom November 2024 präsentiert die Europäische Kommission eine umfassende Konzeptionalisierung des Themas (Cludius et al. 2024b).

Mobilitätsarmut wird in Art. 2 Nr. 2 der KSF-Verordnung erläutert als „*Umstand, dass Einzelpersonen und Haushalte nicht in der Lage sind oder Schwierigkeiten dabei haben, die Kosten für privaten oder öffentlichen Verkehr zu tragen, oder dass sie keinen oder nur beschränkten Zugang zu Verkehrsmitteln haben, die für ihren Zugang zu grundlegenden sozioökonomischen Dienstleistungen und Tätigkeiten erforderlich sind, unter Berücksichtigung des nationalen und des räumlichen Kontexts*“.

„Benachteiligte“ [engl: „vulnerable“] Verkehrsutzer*innen sind nach Art. 2 Nr. 12 „*von Mobilitätsarmut betroffene Einzelpersonen oder Haushalte, jedoch auch Einzelpersonen und Haushalte – einschließlich solcher mit niedrigem Einkommen und mit mittlerem Einkommen im unteren Bereich*

¹⁰ Für die Werte für Deutschland und andere Mitgliedstaaten siehe die Webseite des Energy Poverty Advisory Hubs: <https://energy-poverty.ec.europa.eu/epah-indicators>. Die ausgabenbezogenen Indikatoren (2M und M/2) nutzen als Datengrundlage den Households-Budget Survey (HBS). Die letzten verfügbaren Daten für Deutschland sind für das Jahr 2020. Für die selbstberichteten Indikatoren wird die Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) verwendet. Die aktuellsten Daten für Deutschland für die betrachteten Indikatoren sind aus dem Jahr 2023.

¹¹ Hohe Energieausgaben im Sinne des 2M-Indikators sind dabei in allen Einkommensdezilen zu sehen. In den oberen Einkommensdezilen deuten sie auf hohen Konsum, große Wohnflächen etc. hin und sind nicht mit Energiearmut in Verbindung zu bringen. Es ist daher wichtig, diesen Indikator in Verbindung mit einer Einkommensgrenze, z.B. alle Haushalte in den unteren drei oder fünf Einkommensdezilen, zu verbinden.

¹² Siehe Fußnote 10.

—, die stark von den Preisauswirkungen der Aufnahme der Treibhausgasemissionen aus dem Straßenverkehr in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/87/EG betroffen sind und denen die Mittel fehlen, um emissionsfreie und emissionsarme Fahrzeuge zu erwerben oder auf alternative — auch öffentliche — nachhaltige Verkehrsmittel umzusteigen“.

In der Literatur zu Mobilitätsarmut findet sich eine Reihe verschiedener Indikatoren, die teils auf räumlichen, teils auf Befragungsdaten beruhen, und bei der Messung von Mobilitätsarmut zumindest mit einfließen könnten, z.B.:

- ▶ Lange Wegezeiten zu Dienstleistungen des täglichen Bedarfs, z.B. zur Arbeit (vgl. z.B. Allen und Farber 2019), oder zu Kindergärten und Schulen (Almeida et al. 2024);
- ▶ Anteil des Haushaltseinkommens, der für Mobilität aufgewendet wird, liegt über einem Schwellenwert (vgl. z.B. Alonso-Epelde et al. 2023);
- ▶ Selbsteinschätzung zur Erreichbarkeit, Erschwinglichkeit und Zugänglichkeit des öffentlichen Nahverkehrs (vgl. EU-SILC-Erhebungen)¹³;
- ▶ Anteil der Bevölkerung, der unter „Forced car ownership“ leidet (vgl. z.B. Mattioli 2017).

In ihrem Bericht präsentiert die Europäische Kommission Ergebnisse für neun Indikatoren, die auf Basis EU-weiter Daten gebildet werden können (Cludius et al. 2024b).

Im Rahmen des Klima-Sozialfonds müssen EU-Mitgliedsstaaten in ihren „Klima-Sozialplänen“ bis Mitte 2025 Angaben zur Größe der von Energie- und Mobilitätsarmut und von CO₂-Bepreisung für Gebäude und Straßenverkehr besonders betroffenen Gruppen machen. Zudem müssen sie konkrete Maßnahmen inkl. konkreter Ziele, Meilensteine und Kostenpläne zur Verringerung der Betroffenheit und von Energie- und Mobilitätsarmut vorlegen. Die Klima-Sozialpläne werden von der Kommission bewertet. Die Mittelauszahlung erfolgt nach positiver Bewertung und erst nach Erreichen der einschlägigen Etappenziele und Zielvorgaben.

Die Perspektive der Intersektionalität macht darauf aufmerksam, dass Menschen auch jeweils in mehrfacher Hinsicht betroffen und benachteiligt sein können – etwa wegen ihres Geschlechts, Alters und niedrigen Einkommens (vgl. z.B. Spitzner et al. 2020).

3.1.5 Welche sozialen Wirkungen auf individueller bzw. Haushaltsebene sollte Umweltpolitik in den Blick nehmen?

Auf welche sozialen Wirkungen sollte soziale Umweltpolitik achten? Im Folgenden stellen wir Wirkungskategorien dar, die sich aus den politischen Zielen und gesetzlichen Normen ableiten lassen.¹⁴ Die jeweils relevanten Ziele und Normen für die einzelnen Wirkungskategorien führen wir im Detail in Anhang AA auf. Es werden außerdem Leitfragen vorgeschlagen, mit deren Hilfe geprüft werden kann, welchen Einfluss ein umweltpolitisches Instrument auf diese Wirkungskategorien hat. Die Leitfragen können Forschende, Politikberatende und Entscheider*innen für die Ex-Ante- oder Ex-Post-Bewertung von Instrumentenwirkungen nutzen.

¹³ Die Erhebung „Leben in Europa“ (EU-SILC) enthält in einigen Jahren (2014, 2024) Angaben der Befragten zur Nutzung von öffentlichem Nahverkehr, zu dessen Erreichbarkeit, Erschwinglichkeit und Zugänglichkeit. Diese Informationen können für die Berechnung von Indikatoren verwendet werden.

¹⁴ Das Kapitel basiert auf Arbeiten in Arbeitspaket (AP) 3 des SozUP-Projekts, in dem ein Leitfaden (mit Arbeitshilfe) zur Analyse und Bewertung der sozialen und ökologischen Folgen umweltrelevanter Maßnahmen erstellt wurde (Fischer und Stieß 2021). Leitfaden und Arbeitshilfe wurden für projektinterne Zwecke entwickelt und nicht veröffentlicht, können aber bei Interesse zur Verfügung gestellt werden.

Erwerbsarbeit

Erwerbsarbeit bezieht sich auf **bezahlte Arbeit**, egal ob in abhängiger Beschäftigung oder Selbstständigkeit. Sie beeinflusst weitere soziale Ziele wie Existenzsicherung oder Gesundheit. Dabei geht es zum einen darum, dass Menschen überhaupt Erwerbsarbeit haben.

Wichtige Leitfragen zur Bewertung umweltpolitischer Instrumente sind: In welchem Umfang werden durch das Instrument Erwerbsarbeitsmöglichkeiten geschaffen oder vernichtet? Konzentrieren die Arbeitsmöglichkeiten sich in bestimmten Branchen, Berufen, Regionen oder Ländern? Diskriminiert die Verteilung der Verluste und Gewinne bestimmte Gruppen, z.B. nach Geschlecht und Behinderung oder aufgrund des Zusammenspiels verschiedener Merkmale (Intersektionalität)? Sind vulnerable Gruppen, z.B. mit niedrigem Qualifikationsniveau, junge Menschen oder Ältere besonders gefährdet? Oder trägt das Instrument dazu bei, bestehende Diskriminierungen und Vulnerabilitäten abzubauen?

Des Weiteren geht es um die **Qualität der Erwerbsarbeit**. Darunter fallen Aspekte wie:

- ▶ Lohn- und Gehaltsniveau; Tarifbindung; Arbeitsplatz- und Vertragssicherheit;
- ▶ Gesundheitlichen Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit;
- ▶ Arbeitnehmenden-Vertretung, Dialog der Tarifparteien;
- ▶ Arbeitszeiten, Arbeitsbelastung, Work-Life-Balance;
- ▶ Zwangsarbeit, Menschenhandel, Kinderarbeit (z.B. in Drittländern)?

Wichtige Leitfragen zur Bewertung umweltpolitischer Instrumente sind: Verursacht das Instrument bei den genannten Aspekten Diskriminierungen z.B. nach Geschlecht oder Behinderung oder aufgrund des Zusammenspiels verschiedener Merkmale (Intersektionalität)? Sind vulnerable Gruppen (z.B. Personen mit niedrigem Qualifikationsniveau, junge Menschen oder Ältere) besonders gefährdet? Oder trägt das Instrument dazu bei, bestehende Diskriminierungen und Vulnerabilitäten abzubauen?

Ein weiterer Aspekt sind schließlich die **Bildungs- und Qualifikationsanforderungen** der Erwerbsarbeit. Umweltpolitik kann dazu führen, dass bestehende Qualifikationen entwertet werden oder neue Bildungs- und Ausbildungsbedarfe entstehen. Dies beeinflusst den Zugang zu Erwerbsarbeit an sich sowie den Zugang zu qualitativ hochwertiger Erwerbsarbeit. In Bezug auf umweltpolitische Instrumente kann gefragt werden: Führt das Instrument dazu, dass bestehende Qualifikationen entwertet werden oder neue Qualifikationsbedarfe entstehen? Schafft es neue Qualifikationsprofile? Gibt es dabei Diskriminierungen; sind vulnerable Gruppen besonders betroffen? Oder trägt das Instrument dazu bei, bestehende Diskriminierungen und Vulnerabilitäten abzubauen? Werden Vorehrungen getroffen, neu entstehende Bildungs- und Ausbildungsbedarfe zu erfüllen? Ist ein gerechter und inklusiver Zugang zu den neu entstehenden / benötigten Bildungsangeboten gegeben?

Verfügbares Einkommen und Vermögen

Einkommen und Vermögen stellen die monetäre Basis für die Befriedigung von Grundbedürfnissen sowie die gesellschaftliche Teilhabe dar. Von Bedeutung ist einerseits die Bekämpfung von Armut bzw. Armutsgefährdung. Andererseits geht es – auch oberhalb der Armutsschwelle – um Verteilungsgerechtigkeit. Dabei können folgende Gerechtigkeitsaspekte zum Tragen kommen:

- ▶ **Diskriminierungsverbot:** Unterschiede aufgrund des Geschlechts, der Rasse, Herkunft etc. sind in Deutschland gesetzlich untersagt

- ▶ **Bedarfsgerechtigkeit:** Anspruch auf Unterstützung in bestimmten Lebenssituationen, die einen besonderen Bedarf begründen
- ▶ generelle **Vermeidung zu großer Einkommens- und Vermögensungleichheit:** Dieser Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit ist am auslegungsbedürftigsten; was hier tolerabel ist, ist politisch umstritten

Bei Einkommen und Vermögen geht es zum einen um das verfügbare Einkommen. Damit meinen wir den finanziellen Spielraum einer Person oder eines Haushaltes unter Berücksichtigung von Einnahmen und Ausgaben. Es haben also sowohl Veränderungen in Einnahmen als auch in Kosten Einfluss auf das verfügbare Einkommen. Mit Bezug auf umweltpolitische Instrumente ist von Interesse: Führt das Instrument zu Kostensteigerungen oder Einnahmeausfällen, die die Armut bzw. das Armutsrisiko erhöhen? Sind Verluste bzw. -gewinne beim verfügbaren Einkommen diskriminierend verteilt (z.B. nach Geschlecht, Herkunft oder Kombination dieser Merkmale (Intersektionalität)? Wirkt das Instrument progressiv oder regressiv in Bezug auf Einkommensverteilung? Betreffen mögliche Verluste vulnerable Gruppen besonders? Oder trägt das Instrument dazu bei, bestehende Diskriminierungen und Vulnerabilitäten abzubauen?

Weiter sind auch Wirkungen auf das Vermögen relevant. Dies gilt zum einen aufgrund des grundgesetzlich verankerten Eigentumsschutzes; zum anderen, weil Vermögen zur Absicherung von Alter und Lebensrisiken eingesetzt werden kann, bei Vermögensverlusten also ein Armutsrisko bestehen kann. Vermögenswerte (insbesondere Immobilien) können aufgrund von Umweltrisiken in unterschiedlichen Regionen unterschiedlich gefährdet sein (z.B. Hochwasser, Luftverschmutzung). Umweltpolitische Instrumente können dazu beitragen, solche Disparitäten abzubauen – oder neue Disparitäten schaffen (z.B. Vermögensrisiken aufgrund von Erneuerbare-Energie-Anlagen in der Nachbarschaft oder von neu ausgewiesenen Naturschutzgebieten, die Nutzungsmöglichkeiten einschränken). Fragen lässt sich: Ergeben sich durch ein umweltpolitisches Instrument Vermögensverluste oder -risiken? Können diese die Armutgefährdung z.B. im Alter oder bei Arbeitslosigkeit erhöhen? Sind Vermögensverluste oder -risiken in bestimmten Regionen besonders ausgeprägt? Sind Vermögensverluste bzw. -gewinne diskriminierend verteilt (z.B. nach Geschlecht, Herkunft oder Kombination dieser Merkmale)? Wirkt das Instrument progressiv oder regressiv in Bezug auf Vermögensverteilung? Betreffen mögliche Verluste vulnerable Gruppen besonders? Oder trägt das Instrument dazu bei, bestehende Diskriminierungen und Vulnerabilitäten abzubauen?

Sorgearbeit

„Sorgearbeit“ bezeichnet die unbezahlten Tätigkeiten, die zur eigenen Versorgung sowie zur Versorgung anderer (Kinder, Pflegebedürftige, Partner...) im Haushalt oder ehrenamtlich geleistet werden. Sorgearbeit ist eine gesellschaftliche Leistung, zu deren Unterstützung sich der Staat in Form der „Unterstützung von Familien“ verpflichtet hat.

Sorgearbeit ist immer noch geschlechtsspezifisch ungleich verteilt; die faire Verteilung von Sorgearbeit ist ein wesentliches Ziel von Gleichstellungspolitik (BMFSFJ 2021). Es ist daher zu prüfen, wie umweltpolitische Instrumente sich auf die Möglichkeiten zu guter Ausübung von Sorgearbeit, auf die faire Verteilung von Sorgearbeit oder auf die Belastung von Versorgungszuständigen auswirken. Relevante Fragen sind: Erleichtert oder erschwert das umweltpolitische Instrument die gute Ausübung von Sorgearbeit? Verstärkt das Instrument die geschlechtsspezifische Zuschreibung von Zuständigkeiten für unbezahlte Sorgearbeit? Wird unbezahlter Sorgearbeit als Ressource instrumentalisiert? D.h. werden zusätzliche Arbeiten der Versorgungszuständigen erwartet / notwendig, um die Ziele des Instrumentes zu erreichen? Werden Zeitknappheit, Zeitkonflikte der Versorgungszuständigen verschärft?

Grundversorgung und Zugang zu öffentlichen Infrastrukturen

Die Versorgung mit Gütern und Leistungen zur Erfüllung von (Grund-)Bedürfnissen hängt nicht nur vom Einkommen ab. Sie ist auch an Infrastrukturen (z.B. Leitungsnetze, ÖPNV oder Geschäfte) gebunden. Der Zugang zu diesen Infrastrukturen muss diskriminierungsfrei möglich sein. Gleichwertige Lebensverhältnisse und die Vermeidung räumlicher Disparitäten sind anzustreben.

Zu fragen ist: Beeinflusst eine umweltpolitische Maßnahme die Verfügbarkeit und Qualität der Leistungen von Versorgungsinfrastrukturen z.B. für gesunde Lebensmittel, Wasser, Wohnraum, Energie, Telekommunikations- und Verkehrsdienstleistungen, Gesundheitsversorgung, zu Abfallentsorgung sowie zu Wohnraum und öffentlichen Grün- und Freiflächen und Erholungsgebieten? Erleichtert oder erschwert sie den Zugang dazu (physischen Zugang, Kosten)? Ermöglicht sie diskriminierungsfreien und bedarfsgerechten Zugang? Wirkt sie dabei ausgleichend oder verschärfend in Bezug auf regionale Disparitäten (gleichwertige Lebensverhältnisse), z.B. zwischen Stadt und Land, Ost- und Westdeutschland?

Gesundheit und Sicherheit

Für **Gesundheit** gibt es zahlreiche unterschiedliche Definitionen. Als ambitioniertes Leitziel eignet sich die Definition der WHO: „Gesundheit ist ein Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlergehens und nicht nur das Fehlen von Krankheit oder Gebrechen.“ (WHO 2020)

Umweltpolitische Instrumente beeinflussen die physische Umgebung und können sich so in vielfältiger Weise auf Gesundheit auswirken. Der Einfluss kann zum einen mit Indikatoren gemessen werden, die den direkten Gesundheitszustand erfassen (z.B. Sterblichkeit, Häufigkeit Atemwegserkrankungen), zum anderen indirekt über die Erfassung von Gesundheitsrisiken.

Relevante Leitfragen sind: Beeinflusst ein umweltpolitisches Instrument die (tatsächliche) physische, psychische, soziale und reproduktive Gesundheit? Erhöht oder vermindert es Gesundheitsrisiken (z.B. Lärm, Schadstoffe in Boden, Wasser, Luft und Nahrung, Strahlenexposition, Hitzestress oder Unfallrisiken)? Gibt es besondere Effekte auf vulnerable Gruppen (z.B. aufgrund von Alter, Geschlecht, Vorerkrankungen, oder durch erhöhte Exposition am Wohn- oder Arbeitsort)?

Ein wichtiger Teilaспект von Gesundheit und Wohlergehen ist Sicherheit. **Sicherheit** bedeutet auf der einen Seite, zum Beispiel im Kontext von SDG 16, den Schutz vor körperlicher und seelischer Gewalt einschließlich sexueller Gewalt. Umweltpolitische Instrumente können beispielsweise mittels Gestaltung der physischen Umgebung Einfluss auf die Sicherheit haben – z.B. wenn die Beleuchtung von Verkehrswegen und öffentlichen Flächen aus Energiespargründen nachts abgeschaltet wird, oder eine Dreifachverglasung in Häusern zu einem erhöhten Schutz vor Einbrüchen führt.

Fragen lässt sich somit: Beeinflusst ein umweltpolitisches Instrument das Risiko, Opfer von körperlicher und seelischer Gewalt (einschließlich sexueller Gewalt) zu werden? Gibt es besonders gefährdete Gruppen (z.B. Frauen, Kinder)?

Auf der anderen Seite lässt sich auch der Schutz vor Umweltrisiken (zum Beispiel Chemikalieneinwirkung, Strahlenexposition oder auch Schäden durch den Klimawandel) unter „Sicherheit“ fassen. Normative Grundlagen sind hier z.B. das Strahlenschutzgesetz, Bundesimmissionsschutzgesetz, Chemikaliengesetz und Gentechnikgesetz. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sieht SDG 13 („Maßnahmen zum Klimaschutz“) auch als

Auftrag, „500 Millionen arme und verwundbare Menschen bis 2025 gegen Klimarisiken ab[zu]sichern“ (BMZ o.J.).

Politische Partizipation

Mit **politischer Partizipation** ist die Möglichkeit gemeint, bei der Planung, Gestaltung und Evaluation umweltpolitischer Instrumente die eigenen Interessen und Bedürfnisse einzubringen. Dies kann durch direkte Konsultation und Partizipation von Bürger*innen oder die Beteiligung von Stakeholdern geschehen, die deren Interessen vertreten.

Wichtige Leitfragen sind: Haben Bürger*innen die Möglichkeit, sich gut über die geplanten umweltpolitischen Instrumente zu informieren? Werden umweltpolitische Instrumente und ihre Begründung transparent erläutert? Ist relevante Expertise in die Formulierung der Instrumente eingeflossen? Werden Stakeholder oder Bürger*innen in die Planung, Gestaltung und Evaluation der Instrumente einbezogen? Werden insbesondere die Interessen potenziell vulnerabler Gruppen oder von Gruppen, die gleichgestellt werden müssen, einbezogen (z.B. Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen in schwierigen sozialen Lagen; Kombinationen dieser Merkmale)? Haben alle Interessenvertreter*innen gleiche Chancen, sich einzubringen; werden schwächere Interessen bei der Artikulation unterstützt? Wird Diversität (sprachlich, kulturell, Lebenslagen) im Entscheidungsprozess unterstützt und berücksichtigt? Wird zivilgesellschaftliches Engagement bei der Formulierung und Implementierung der Instrumente einbezogen und gestärkt?

Grund- und Menschenrechte

Grund- und Menschenrechte bilden den Mindestrahmen für jede politische Maßnahme. Während in der Regel davon ausgegangen werden kann, dass sie im Inland von der Politik respektiert werden (ansonsten wären Verfassungsklagen möglich), kann der Respekt vor Grund- und Menschenrechten in Drittländern (z.B. in Lieferketten) ein relevanter Prüfpunkt sein. Zu fragen ist: Gibt es Hinweise darauf, dass durch die Maßnahme Grund- und Menschenrechte, vor allem in Drittstaaten, verletzt werden?

3.1.6 Zwischenfazit: Was können Prinzipien einer sozialen Umweltpolitik sein?

Was lässt sich aus den dargestellten vielfältigen sozialen Dimensionen und Wirkungskategorien von Umweltschutz und -politik (vgl. Kap. 3.1.1 und Kap. 3.1.5), aus den politisch-rechtlichen Anforderungen (vgl. Kap. 3.1.3) und gesellschaftlich breit akzeptierten Gerechtigkeitsprinzipien (vgl. Kap. 3.1.2) für eine „soziale Umweltpolitik“ schlussfolgern? Wir formulieren auf Basis der dargestellten Grundlagen folgende Prinzipien einer sozialen Umweltpolitik:

- ▶ **Soziale Umweltpolitik stärkt den sozialen Nutzen von Umweltpolitik und verteilt ihn möglichst gerecht.** Soziale Umweltpolitik adressiert ökologische Schäden und Risiken, die sich in der Regel auch negativ auf Menschen auswirken. Solche Schäden und Risiken gilt es generell zu mindern – aber insbesondere auch ihre ungleiche Verteilung in sozialstruktureller, räumlicher und zeitlicher (generationaler) Hinsicht. Soziale Umweltpolitik stärkt auch darüber hinaus den sozialen Nutzen von Umweltschutzpolitik. Sie gestaltet Umweltschutz so aus, dass er einen möglichst großen sozialen Nutzen entfaltet. Sie tut dies, indem sie den mit Umweltschutz und Natur verbundenen Nutzen (Ökosystemleistungen wie z.B. saubere Luft) möglichst allen zugänglich macht, öffentliche Infrastrukturen und Dienstleistungen (z.B. ÖPNV) stärkt, neue Beschäftigungs- und Einkommenschancen sowie finanzielle Einsparmöglichkeiten schafft. Ein spezifischer Aspekt hiervon ist, dass soziale Umweltpolitik strukturell bedingte umweltrelevante Ressourcenverbräuche und entsprechende Kosten zu

mindern sucht, insbesondere für vulnerable Gruppen. Nicht zuletzt kann soziale Umweltpolitik Umweltmaßnahmen gezielt bei Trägern sozialer Dienste fördern.

- ▶ **Soziale Umweltpolitik verteilt die Kosten und Belastungen von Umweltpolitik möglichst gerecht, unter besonderer Berücksichtigung vulnerable Gruppen (und Regionen).** So achtet sie zum Beispiel bei einer Verteuerung oder Beschränkung umweltrelevanter Güter und Konsumformen darauf, sozialpolitische Ziele und bestimmte Gerechtigkeitsprinzipien einzuhalten – insbesondere mit Blick auf einkommensschwache oder anderweitig vulnerable Haushalte. Gleichermaßen gilt bei notwendigen Investitionen in grüne (Haushalts-) Technologien oder zum Beispiel in die Gebäudedämmung. In räumlicher Hinsicht kann eine soziale Umweltpolitik etwa auf eine machbare Vermeidung sowie gerechte Verteilung der Belastungen durch wirtschaftlichen Strukturwandel oder neue Infrastrukturanlagen achten.
- ▶ **Soziale Umweltpolitik befähigt Menschen zur Teilhabe am Umweltschutz und an damit zusammenhängenden politischen und rechtlichen Prozessen („Empowerment“).** So unterstützt eine soziale Umweltpolitik insbesondere auch bislang benachteiligte und vulnerable Gruppen aktiv bei der Inanspruchnahme der oben genannten Beschäftigungs-, Einkommens- und Einsparmöglichkeiten, bei der Anschaffung umweltfreundlicher Güter oder Aneignung umweltfreundlicher Konsumweisen. Außerdem unterstützt eine soziale Umweltpolitik Menschen dabei, ihre Beteiligungs- und Verfahrensrechte an umweltrelevanten politischen, planerischen und rechtlichen Prozessen wahrzunehmen und ihre Interessen einzubringen.
- ▶ **Soziale Umweltpolitik erkennt dabei die unterschiedlichen Lebensrealitäten und Handlungsvoraussetzungen von Menschen an.** So berücksichtigt sie zum Beispiel unterschiedliche Arten und Umfänge von Wissen sowie unterschiedliche finanzielle Ressourcen, Handlungskapazitäten und Entscheidungsbefugnisse. Außerdem geht eine soziale Umweltpolitik wertschätzend mit Lebensleistungen, Sorgen und Interessen auch solcher Menschen um, deren Berufe oder Konsumweisen sich aus ökologischen Gründen verändern müssen.

Textbox 2: Prinzipien einer „sozialen Umweltpolitik“ zusammengefasst

Soziale Umweltpolitik...

- ▶ stärkt den sozialen Nutzen von Umweltpolitik und verteilt ihn möglichst gerecht,
- ▶ verteilt die Kosten und Belastungen von Umweltpolitik möglichst gerecht, unter besonderer Berücksichtigung vulnerable Gruppen (und Regionen),
- ▶ befähigt Menschen zur Teilhabe am Umweltschutz und an damit zusammenhängenden politischen und rechtlichen Prozessen
- ▶ und erkennt dabei die unterschiedlichen Lebensrealitäten und Handlungsvoraussetzungen von Menschen an.

3.2 Prozessuale und institutionelle Eckpunkte zur Entwicklung sozialer Umweltpolitik

Nach den analytischen und normativen Klärungen im vorherigen Kapitel stellt sich die Frage, welche politischen Verfahren und Strukturen sich anbieten, um soziale Umweltpolitik konkret zu entwickeln. Im Folgenden verweisen wir zunächst auf grundlegende Verfahren und Tools der Strategie- und Maßnahmenentwicklung, die auch für soziale Umweltpolitik gewinnbringend eingesetzt werden könnten (Kap. 3.2.1). Dann gehen wir spezifischer auf Verfahren der Politikintegration ein (Kap. 3.2.2). Sind diese integrativen Ansätze auf der politisch-prozessualen (*politics*) bzw. institutionellen Ebene (*polity*) vorhanden, fällt die inhaltliche Integration in Zuge politischer Instrumentierung (*policy*, vgl. Kap. 3.3) leichter.

3.2.1 Grundsätzliche Verfahrenselemente in der Strategie- und Maßnahmenentwicklung in Verwaltungen

Es existieren verschiedene Ratgeber und Leitfäden zur Entwicklung von Strategien und Maßnahmen in (Bundes-) Verwaltungen, die hier nicht gedoppelt werden sollen (Bertelsmann-Stiftung 2011; BMI 2023; Jacob et al. 2018; Scherf 2018). Wir wollen nur knapp auf einige Ansätze verweisen, die auch für die strategische Einbettung und Rahmung sozialer Umweltpolitik von Interesse sein können:

- ▶ **Lage-, Umfeld-, Stakeholderanalyse:** In der Vorbereitungsphase der Strategie- und Maßnahmenentwicklung dient eine Lageanalyse der Erhebung und Bewertung der Ausgangssituation – was wird bereits getan in Sachen „soziale Umweltpolitik“, wo liegen mögliche situative, strukturelle oder institutionelle Stärken und Schwächen des bzw. der jeweiligen Ressorts? Eine Umfeldanalyse ermittelt auch die für die Ressorts oder gesamte Regierung externen (z.B. EU-politischen, ökonomischen, gesellschaftlichen) Einflussfaktoren auf das Thema sowie deren voraussichtliche künftige Entwicklung. Der Abgleich von Lage- und Umfeldfaktoren ermöglicht eine gute Abschätzung von Chancen und Risiken, die sich mit unterschiedlichen Aspekten des Themas verbinden. Das Mapping von regierungsinternen oder -externen Akteuren, von ihren Positionen und Einflussmöglichkeiten (Stakeholderanalyse) ermöglicht es einzuschätzen, wer potenzielle Gegner und Unterstützer der Strategie sein können. Ein solches Mapping kann auch als Grundlage für den Aufbau eines Unterstützerkreises innerhalb von Ressorts genutzt werden bzw. für die Entwicklung von Motivallianzen mit gesellschaftlichen Akteuren, die „ins Boot“ geholt werden sollen.
- ▶ **Ausgewogene Stakeholdereinbindung:** In der Entwicklungsphase von Strategien und Maßnahmen ist es sinnvoll, fachliche Inputs von nicht-staatlichen Akteuren einzuholen, diese in die Entwicklung von Visionen und Leitbildern einzubeziehen oder ihre Ressourcen für die Umsetzung zu mobilisieren. Im Rahmen sozialer Umweltpolitik ist wichtig, Stakeholder aus umweltpolitischen und sozialpolitischen Fachkreisen ausgewogen einzubinden. Zum einen können eingebundene sozial(*politisch*)e Akteure darauf aufmerksam machen, wenn sich geplante Umweltmaßnahmen sozial negativ bzw. ungerecht auswirken können. Zum anderen können die unterschiedlichen Perspektiven und Problemwahrnehmungen von umwelt- und sozialpolitischen Akteuren im Austausch „übereinandergelegt“ werden und es können sich neue und überraschende Lösungsansätze ergeben. So führte ein Stakeholder-Workshop im Rahmen des SozUP-Projekts zu nachhaltiger Wohnraumentwicklung zu der überraschenden Erkenntnis, dass Neubau weder für die umweltpolitischen Akteure eine attraktive Lösung darstellt (wegen der Flächen- und Ressourcenwirkungen) noch für die sozialpolitischen Akteure (wegen der höheren Mieten im Neubau). Vielmehr entpuppten sich

Altbau-sanierung und Umnutzung aus beiden Perspektiven als vielversprechendere Lösungsansätze aus der Perspektive aller beteiligten Akteure. Im Kontext der gemeinsamen Debatte zeigte sich, dass sich soziale und Umweltargumente hier gegenseitig unterstützen konnten.

- **Partizipation von Bürger*innen:** Das Empowerment von Bürger*innen, u.a. durch ihre Beteiligung an politischen Prozessen, ist Ziel einer sozialen Umweltpolitik. Es ist daher nur konsequent, wenn Bürger*innen auch beteiligt werden, wenn Strategien und Maßnahmen sozialer Umweltpolitik entworfen werden. In den vergangenen Jahren wurden Bürger*innen zunehmend in die Entwicklung bundespolitischer Strategien und Maßnahmenprogramme eingebunden.¹⁵ Es existieren auch bereits unterschiedliche Leitfäden von Ressorts zur Gestaltung entsprechender Bürgerbeteiligungsprozesse (BMVI 2014; Bimesdörfer et al. 2019 für das Umweltressort; IJAB 2020 für das BMFSFJ).

3.2.2 Verfahren der Politikintegration

Politikintegration bemüht sich darum, kohärente Strategien und Maßnahmen über unterschiedliche Politikbereiche hinweg zu formulieren, um so komplexe Probleme besser bewältigen zu können, die Wirksamkeit von Politik zu erhöhen und gleichzeitig negative Auswirkungen und Ineffizienzen fragmentierten Regierungshandelns zu verringern (Candel 2019). Der Begriff der „Umweltpolitikintegration“ beschreibt die Einbeziehung von Umweltbelangen in nicht umweltpolitische Bereiche (Lafferty und Hovden 2003). Soziale Umweltpolitik bedeutet analog, dass soziale Belange in Umweltpolitik einbezogen werden.

Politikintegration durch Verfahren umfasst gemeinhin drei Ansätze (Nilsson und Persson 2017), die im Weiteren näher erläutert werden: a) die Schaffung eines normativen Rahmens und politischen Bekenntnisses zur Politikintegration; b) die Schaffung analytischer Grundlagen für die Politikintegration; und c) institutionelle Koordinierung. Diese Ansätze sind eine wichtige Grundlage für die inhaltliche Integration von Politik (vgl. hierzu Kapitel 3.3).

3.2.2.1 Politisches Bekenntnis zu sozial-ökologischer Politikintegration

Eine Erfolgsbedingung für Politikintegration ist ein normativer Rahmen, in dem die Integration sozialer und ökologischer Belange als gemeinsames Ziel formuliert wird. Wichtig ist auch, auf möglichst hoher politischer Ebene hierfür Unterstützer*innen zu gewinnen, um den politischen Willen zu mobilisieren und auch um Widerstände etablierter Akteure in den jeweiligen (Umwelt-, Sozial-, Wirtschafts-) Sektoren überwinden zu können.

Hilfreich für die konkrete Ausgestaltung sozialer Umweltpolitik wäre darüber hinaus die Eingang auf grundlegende Prinzipien, wie wir sie in Kapitel 3.1.6 vorgeschlagen haben, und konkrete politische Ziele, die ökologische und soziale Aspekte verknüpfen.

3.2.2.2 Schaffung analytischer Grundlagen für die Politikintegration

Damit die Integration sozialer und ökologischer Belange auf inhaltlicher Ebene gelingt, ist es nötig, eine zu enge Problemrahmung („nur ökologisch“, „nur sozial“) zu überkommen und mögliche Wechselwirkungen zu identifizieren, die sich aus der Umsetzung ökologischer Ziele auf soziale Ziele (und umgekehrt) ergeben. Kognitive und analytische Grundlagen hierfür sind:

¹⁵ Beispiele sind u.a. die Überarbeitung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2021), das Integrierte Umweltprogramm 2030 (BMUB 2016a), der Klimaschutzplan 2050 (BMUB 2016b), das Ressourceneffizienzprogramm (BMU 2020), die Jugendstrategie (BMFSFJ 2023). Andere Bürgerbeteiligungsprozesse wie der Zukunftsdialog „Neue Arbeit – Neue Sicherheit“ des BMAS (BMAS 2019) flossen weniger direkt in die Entwicklung einer konkreten Strategie ein, doch Anregungen der Öffentlichkeit wurden auch in die Ressortpolitiken aufgenommen.

- **Integrierte (ökologische und soziale) Folgenabschätzung (ex-ante):** Wirkungsabschätzungen sind ein gängiges Tool in der Politikentwicklung. So sind bei der Entwicklung von Gesetzesentwürfen nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) regulär Gesetzesfolgenabschätzungen (GFAs) durchzuführen. Auch wenn dabei formal zu prüfen ist, ob die Wirkungen des Vorhabens „einer nachhaltigen Entwicklung“ entsprechen (§ 44 Abs. 1 S. 4 GGO), gibt es keine Vorgaben zu einer wirklich integrierten Betrachtung sozialer und ökologischer Wirkungen, wie sie im Sinne einer sozialen Umweltpolitik zu prüfen wären. Die digitale Anwendung eNAP („elektronische Nachhaltigkeitsprüfung“) unterstützt die Ressorts seit 2018 darin, abzuprüfen und zu begründen, ob und wie sich ein Regelungsvorhaben auf die Ziele und Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie auswirken. Damit sind einige wichtige soziale Ziele deutscher Bundespolitik erfasst, andere allerdings nicht. Der inhaltliche Scope des Tools ist also einerseits zu eng, was Dimensionen und Ziele des „Sozialen“ betrifft, andererseits in Bezug auf weitere Nachhaltigkeitsaspekte zu breit, um als maßgeschneidertes Prüftool für „soziale Umweltpolitik“ fungieren zu können. Vom Scope her zielgerichtet wäre der Leitfaden für die „Analyse und Bewertung der sozialen und ökologischen Folgen umweltrelevanter Maßnahmen“ (Fischer und Stieß 2021), der im SozUP-Projekt auf Grundlage eines Strategiefolgenabschätzungs-(SFA)-Tools des Umweltbundesamts entwickelt und für projektinterne Analysen genutzt wurde.¹⁶ Grundsätzlich werden die im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung der Ministerien durchgeführten Nachhaltigkeitsprüfungen vom Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBnE) überprüft. Allerdings sind diese Prüfungen formal und der Beirat hat nicht das Recht, Regierungsvorhaben selbst materiell zu prüfen. Der PBnE kann nur rügen, Gesetzesentwürfe bei mangelnder „Nachhaltigkeit“ jedoch nicht zurückweisen. Zur Reform der Nachhaltigkeitsprüfung wird u.a. diskutiert, dass die Ministerien Nachhaltigkeitsprüfungen bereits in der Phase eines Referentenentwurfs durchführen sollten (Rose 2023). Zudem sollte der PBnE die Nachhaltigkeitsprüfungen auch materiell bewerten können und hierfür Budget und personelle Resourcen für ein ständiges wissenschaftliches Sekretariat erhalten (ibid.). Diese Empfehlung ist anschlussfähig an die gängige Praxis der Europäischen Kommission, bei Folgenabschätzungen (Impact Assessments) ihrer Vorschläge Bürger*innen und Stakeholder zu konsultieren¹⁷ und ausführliche wissenschaftliche Ex-ante-Abschätzungen der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Vorschläge (inklusive szenarienbasierter Modellierungen, vgl. Acs et al. 2019) in Auftrag zu geben und zu veröffentlichen. Im Sommer 2024 hat das BMWK ein Forschungs- und Beratungsprojekt mit dem Titel „Sozialmonitoring Klimaschutz“ ausgeschrieben, in dem ein Konzept für eine frühzeitige und thematisch breite soziale Folgenabschätzung klimapolitischer Maßnahmenvorschläge entwickelt und erprobt werden soll. Diese kann eine geeignete Grundlage für die soziale Folgenabschätzung nicht nur klima-, sondern generell umweltpolitischer Maßnahmenvorschläge werden.
- **Integriertes Monitoring (begleitend) und integrierte Evaluation (ex-post):** Während eine Wirkungsabschätzung ex-ante durchgeführt wird, erfolgt ein Monitoring begleitend und eine Evaluation ex-post. Beides ist auch im Kontext sozialer Umweltpolitik relevant. So er-

¹⁶ Das SFA-Tool ist unter folgender Internetadresse zu finden: [https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/umweltpruefungen/folgenabschaetzung-von-politischen-strategien#:~:text=Strategiefolgenabschätzung%20\(SFA\).%E2%81%A0%20tragfähige%20zukünftige%20Entwicklung%20sicherzustellen](https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/umweltpruefungen/folgenabschaetzung-von-politischen-strategien#:~:text=Strategiefolgenabschätzung%20(SFA).%E2%81%A0%20tragfähige%20zukünftige%20Entwicklung%20sicherzustellen) (zuletzt geprüft am 10.04.2024). Der im SozUP-Projekt entwickelte Leitfaden (Fischer und Stieß 2021) erläutert relevante Begriffe, und macht Vorschläge für Schritte einer Vor- und Hauptprüfung (inklusive zum Scoping und der Bewertung relevanter ökologischer und sozialer Wirkungen). Als zusätzliche Arbeitshilfe existiert ein Dokument mit einem Katalog bestehender sozialer und ökologischer Politikziele, daraus abgeleiteten Wirkungskategorien, Hinweisen zu relevanten sozialen Differenzierungen bzw. Gruppen sowie Leitfragen zur Identifikation von Wirkungen, die umfassend in Kap. 3.1.5 im hier vorliegenden Bericht eingeflossen sind. Leitfaden und Arbeitshilfe wurden für projektinterne Zwecke entwickelt und nicht veröffentlicht, können aber bei Interesse zur Verfügung gestellt werden.

¹⁷ Vgl. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_de.

folgt beispielsweise das Monitoring zur geografischen und sozialen Verteilung von Umweltbelastungen im Kontext des Berliner Umweltgerechtigkeitsatlases in zwei- bis dreijährigem Abstand und macht so positive wie negative Entwicklungen für die Politik erkennbar (Sen-Stadt 2022). Denkbar sind auch integrierte Reviews öffentlicher Ausgaben (z.B. des Anteils von Umweltsubventionen, der von einkommensschwachen Haushalten bezogen wurde).

In Kapitel 3.1.5 hatten wir zu jeder sozialen Wirkungskategorie Leitfragen formuliert, die auch als Grundlage von Folgenabschätzungen oder -evaluationen dienen können.

Grundsätzlich gilt, dass Folgenabschätzung, Monitoring und Evaluation entsprechende Datengrundlagen erfordern, bei denen teilweise erheblicher Optimierungsbedarf besteht (s. Kap. 4).

3.2.2.3 Institutionelle Koordinierung

Institutionelle Koordinierung zwischen unterschiedlichen Politikbereichen soll dazu dienen, die Kommunikation und Abstimmung relevanter Akteure zu stärken – innerhalb des Ressorts, zwischen Ressorts, mit und zwischen Stakeholdern.

Institutionelle Koordinierung kann unterschiedliche Formen annehmen, wie auch Beispiele aus dem Ausland zeigen (Wolff et al. 2021). Die folgende Unterscheidung besagt noch nicht, welche Intensität (Stufe) von Politikintegration mit der jeweiligen Koordinierungsform erreicht wird:

- ▶ **Ressortübergreifende Strukturen innerhalb der Regierung:** Politikintegration ist durch das Prinzip der Ressortabstimmung (Art. 65 Abs. 3 GG, § 19 GGO) in der Bundesregierung grundsätzlich angelegt. Ressortübergreifende Strukturen beziehen i.d.R. eine Auswahl relevanter Ministerien unter (Ko-)Führerung eines oder mehrerer Fachressorts ein, gelegentlich auch des Kanzleramts. Dabei können unterschiedliche Hierarchieebenen adressiert sein (Minister*innen, Staatssekretäre, Task Forces auf Abteilungsleiter- oder Arbeitsebene etc.). Im Fall der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie liegt die Koordinierung beispielsweise beim Bundeskanzleramt und betrifft sowohl die Ebene der Staatssekretär*innen (Staatssekretärsausschuss für Nachhaltigkeit) als auch die Arbeitsebene (sog. „Transformationsteams“ zu Themenfeldern der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie). Für eine soziale Umweltpolitik ist diese Koordinationsstruktur fachlich eher zu breit aufgestellt. Denkbar wäre ein verschlankter Staatssekretärsausschuss oder eine Kabinettsformation in Anlehnung an das frühere „Klimakabinett“, allerdings unter Einbezug der sozialpolitisch ausgerichteten Ministerien. Auch ein regelmäßiger interministerieller Austausch auf Arbeitsebene ist ein pragmatischer Ansatz für verbesserte Koordination – und wird partiell bereits praktiziert.
- ▶ **Verwaltungsübergreifende Koordinierungsstrukturen:** Politikintegration kann auch unter Einbeziehung nationaler Parlamente (Bundestag, Bundesrat) oder anderer Verwaltungsebenen wie der Bundesländer (vertikale Koordination) stattfinden. Ein Ansatzpunkt in Deutschland wäre beispielsweise die Einbindung sozialpolitischer Ressorts in die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft „Klima, Energie, Mobilität – Nachhaltigkeit“ (BLAG KliNa). Was die Einbindung des Parlaments betrifft, so verpflichten mehrere Staaten (u.a. Norwegen, Finnland) zur Umsetzung der Agenda 2030 ihre Fachministerien, in ihren Haushaltsvorschlägen jährlich über ihre Maßnahmen zur SDG-Umsetzung zu berichten und legen die Berichte dem Parlament vor, bevor dieses den jährlichen Staatshaushalt verabschiedet; diese parlamentarische Einbindung konnte die Diskussion zwischen Regierung und Parlament zur Politikintegration befördern (Prime Minister's Office Finland 2000).
- ▶ **Koordinierung unter Einbindung nicht-staatlicher Akteure:** Eine weitere Form institutioneller Koordinierung, um ökologische und soziale Belange in der Politikentwicklung und -umsetzung besser zu integrieren, sind staatliche Gremien, die auch nicht-staatliche Akteure

einbinden. Hier ist auf eine ausgewogene Mischung sozialer und umweltpolitischer Akteure zu achten. Ein Beispiel aus Frankreich ist der Nationale Rat zur ökologischen Transformation (*Conseil National de la Transition Écologique*). Diesem beratenden Gremium gehören Vertreter*innen des Parlaments, der Verwaltung (u.a. Städte) und der Zivilgesellschaft an. In Deutschland haben 15 gesellschaftliche Organisationen aus den Bereichen Umwelt, Entwicklung, Wirtschaft und Soziales über die „Dialoggruppe“ Mitsprachemöglichkeiten bei der Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie. Allerdings sind hier aktuell keine Sozial- und Wohlfahrtsverbände eingebunden (Bundesregierung 2021, S. 39–40).¹⁸

- **Zivilgesellschaftliche Koordinierung:** Zivilgesellschaftliche Akteure sind wichtige Stakeholder in der Politikentwicklung. Wird die Kommunikation unter sozialen und umweltpolitischen Akteuren gestärkt, ermöglicht dies ganz neue Fragestellungen und Lösungsansätze, die dann wiederum in die Politik eingebracht werden können (siehe das oben erwähnte Beispiel zur Wahrnehmung von „Neubau“ von umwelt- und sozialpolitischen Akteuren in Kapitel 3.2.1, „Stakeholdereinbindung“). Im Vorhaben „Neue Allianzen für sozial-ökologische Transformationen“ (FZK 3717 11 104 0) wurde mit wichtigen zivilgesellschaftlichen Verbänden beider „Szenen“ herausgearbeitet, dass sowohl Austauschstrukturen für Selbstverständigungs- und Lernprozesse zwischen den sozial- und umweltpolitischen Verbänden nötig sind als auch Austauschstrukturen für konkrete politische Entscheidungsvorbereitung und -begleitung (Sharp et al. 2020).

Politikintegration lässt sich nach einer Skala von Metcalfe (1994) in neun Stufen einteilen. Ganz unten auf der Skala (keine Politikintegration) treffen relevante Ressorts unabhängige Entscheidungen (Stufe 1). Dann folgen Informationsaustausch (Stufe 2), Konsultationen (Stufe 3), die Vermeidung von Widersprüchen (Stufe 4, „negative Koordinierung“), die Suche nach einem Konsens (Stufe 5), die Mediation von Konflikten und Nutzung von Streitschlichtungsmechanismen (Stufe 6), die Setzung gemeinsamer Parameter und Ziele (Stufe 7) bis hin zur gemeinsamen Priorisierung von Zielen (Stufe 8) und der Entwicklung gemeinsamer Strategien (Stufe 9). Die Unterscheidung oben besagt noch nicht, welche Intensität (Stufe) von Politikintegration mit der jeweiligen Koordinierungsform erreicht wird. Allerdings gilt, dass dialogintensivere, auf ein systemisches Verständnis von Problemen, die Reflektion unterschiedlicher Perspektiven und die gemeinsame Entwicklung von Problemlösung angelegte Prozesse geeigneter sind, Politikintegration zu erzielen (Wolff et al. 2021). Insofern könnte es auch ein hilfreiches Unterfangen sein, wenn die Bundesregierung (idealerweise ressortübergreifend) eine „**Strategie sozialer Umweltpolitik**“ entwickeln würde, in der gemeinsam Handlungserfordernisse, Ziele und Prinzipien sowie zentrale Handlungsfelder und eventuell auch Maßnahmen formuliert würden.

Verfahren der Politikintegration, ebenso wie allgemeine Tools für die Strategie- und Maßnahmenentwicklung tragen dazu bei, konkrete Politikinstrumente zu entwickeln, in denen soziale und ökologische Belange gut integriert werden. Im folgenden Kapitel stellen wir hierzu Ansätze und Beispiele vor.

¹⁸ Aus dem sozialen Bereich sind das Kommissariat der Deutschen Bischöfe, die Evangelische Kirche in Deutschland, der Bundesjugendring, der Verbraucherzentrale Bundesverband und der Deutsche Gewerkschaftsbund eingebunden.

3.3 Handlungsansätze und Instrumente zur Umsetzung einer sozialen Umweltpolitik

Im Folgenden stellen wir mögliche Handlungsansätze und exemplarische Instrumente zur Umsetzung einer sozialen Umweltpolitik vor. Ausgangspunkt für diese „instrumentellen Eckpunkte“ sozialer Umweltpolitik ist das Bemühen, soziale und ökologische Anliegen in der Entwicklung und Umsetzung konkreter Politikmaßnahmen miteinander zu verknüpfen. Anders als die Politikintegrationsansätze auf prozeduraler Ebene zuvor (Kap. 3.2.2) handelt es sich hier um Politikintegration auf inhaltlicher („Policy“-) Ebene.

Die Darstellung der **Handlungsansätze** ist im Folgenden weitgehend nach den in Kapitel 3.1.6 ausgeführten Prinzipien einer sozialen Umweltpolitik gegliedert (Kap. 3.3.1-3.3.3), wie einer gerechten Verteilung von Nutzen und Kosten von Umweltpolitik oder dem Empowerment von Bürger*innen. Eine Ausnahme bildet das Prinzip der Anerkennung der unterschiedlichen Lebensrealitäten und Handlungsvoraussetzungen von Menschen. Dieses Prinzip hat einen Querschnittscharakter und ist möglichst in allen Handlungsansätzen zu berücksichtigen.

Die **Instrumente**, mit denen die verschiedenen Handlungsansätze umgesetzt werden können, sind **illustrativ**. Das heißt, sie sollen die Mechanismen verständlich machen, die soziale Umweltpolitik verwenden kann. Bei der Beschreibung weisen wir jeweils darauf hin, welche sozialen Wirkungskategorien die Instrumente betreffen (vgl. Kap. 3.1.5). Insgesamt handelt es sich bei den Beispielen einerseits um in Deutschland bereits bestehende Politikinstrumente, andererseits um hier noch nicht genutzte Instrumente, deren Einführung aber vorteilhaft wäre und die zum Teil im Rahmen des SozUP-Projekts empfohlen wurden. **Wir stellen hier also keinen kohärenten Katalog von Instrumentenempfehlungen vor.** Konkrete Empfehlungen aus dem SozUP-Projekt mit Bezug zu „Wohnen“ finden sich in Klinski et al. (2021), Kenkmann et al. (2024), Cludius et al. (2024a); zu „Ernährung“ in Richter et al. (2023) sowie Förster et al. (2023); zu Mobilität in Wolff et al. (2023); und zu Energiepolitik in Schumacher et al. (2022a; 2025).

Im Rahmen der Instrumentenbeispiele verweisen wir auch auf Maßnahmen aus den Entlastungspaketen der Bundesregierung 2022, die gestiegene Energiepreise und Inflation im Kontext des Ukrainekriegs dämpfen sollten (Bundesregierung 2022a; 2022b; 2022c; 2022d). Auch wenn diese Entlastungsmaßnahmen keine soziale Flankierung von genuiner *Umweltpolitik* darstellen, sind sie hier von Interesse, weil sie sozial und finanziell analog funktionieren und sich ökologisch auswirken.

Im letzten Abschnitt (3.3.5) dieses Kapitels zu Handlungsansätzen und Instrumenten gehen wir kurz darauf ein, dass es neben einer sozialen Ausgestaltung von Umweltpolitik auch umgekehrt eine stärker ökologische Ausrichtung von sozial motivierten Politikfeldern wie Sozial-, Steuer- und regionaler Strukturpolitik braucht – und veranschaulichen dies ebenfalls mit Beispielen.

3.3.1 Stärkung und gerechte Verteilung des sozialen Nutzens von Umweltschutz

Wie oben beschrieben, stärkt soziale Umweltpolitik den mit Umwelt und Natur verbundenen Nutzen und versucht, ihn möglichst allen zugänglich zu machen. Wir unterscheiden im Folgenden drei unterschiedliche Handlungsansätze, mit denen dieses Ziel erreicht werden kann:

- ▶ Umweltschäden/-risiken und ihre ungleiche Verteilung mindern (Kap. 3.3.1 3.3.1.1),
- ▶ Umweltpolitische Maßnahmen mit breitem (auch kurzfristigem) sozialen Nutzen ausbauen (Kap. 0),
- ▶ Umweltmaßnahmen bei Trägern sozialer Dienste befördern (Kap. 3.3.1.3).

3.3.1.1 Umweltschäden/-risiken und ihre ungleiche Verteilung mindern

Unterlassener Umweltschutz führt zu höheren Umweltschäden oder -risiken mit negativen Auswirkungen auf Menschen. Andersherum ausgedrückt: Umweltschutz hat einen sozialen Nutzen in Form vermiedener Schäden und Belastungen. Eine wesentliche Wirkungskategorie ist hier die Gesundheit und Sicherheit. Die Minderung von Schäden kann sich aber auch ökonomisch positiv auswirken (Wirkungskategorie verfügbares Einkommen und Vermögen).¹⁹

Ein besonderer Aspekt der Problematik ist, dass viele Umweltschäden zudem sozial, räumlich und zeitlich ungleich verteilt sind. So sind Menschen mit geringem Einkommen und niedriger Bildung häufig stärker Umweltbelastungen ausgesetzt als andere Gruppen (s. Kap. 3.1.4). Physische Umweltschäden treten oftmals an einem anderen Ort auf als dort, wo sie verursacht werden; auch zeitlich treten sie oft verzögert auf.

Im Folgenden führen wir Beispiele für entsprechende Instrumente sozialer Umweltpolitik aus.

Beispiel: Berücksichtigungsgebot von Klimaschutz

Das Klimaschutzgesetz (KSG) kann als Beispiel für ein Instrument gelten, das Umweltschäden, die sich negativ auf Menschen auswirken, zu mindern sucht (hier: die Auswirkungen der Klimakrise). Damit können soziale Kosten, Belastungen und auch gesundheitliche Risiken vermieden werden (Wirkungskategorien: v.a. Gesundheit & Sicherheit, Grundversorgung, Verfügbares Einkommen und Vermögen). Der § 13 KSG regelt die Berücksichtigung des Klimaschutzes bei öffentlichen Entscheidungen, erfordert also ein konsequentes Mainstreaming von Klimaschutz in anderen Politiken. Zwar gilt das Berücksichtigungsgebot für alle Träger öffentlicher Aufgaben in Bund, Ländern und Kommunen. Die konkretisierende Regelung für die Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen und bei der Beschaffung des Absatzes 2 der Norm gilt jedoch nur für die Bundesebene und sollte deshalb durch ergänzende Regelungen von den Ländern und Kommunen übernommen werden.

Beispiel: Konzept der Umweltgerechtigkeit in Bundesgesetzen verankern

Das Konzept der Umweltgerechtigkeit (s. Kap. 3.1.1) hebt drauf ab, gesundheitsrelevante Umweltbelastungen und ihre ungleiche Verteilung zu mindern (Wirkungskategorie: Gesundheit & Sicherheit). Es existieren vielfältige Vorschläge, wie das Konzept stärker programmatisch, rechtlich und institutionell verankert und dadurch umgesetzt werden kann (s. Böhme et al. 2022, S. 19–22). Rechtlich ließe sich das Konzept beispielsweise verankern, indem:

- ▶ das Konzept in den Katalog der in der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Belange im Baugesetzbuch (BauGB) und als verbindliches Kriterium für Umweltprüfungen im Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) aufgenommen wird;
- ▶ die Kriterien bzw. Beurteilungsmaßstäbe des besonderen Städtebaurechts für das Vorliegen städtebaulicher Missstände, erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste und sozialer Missstände im BauGB um Aspekte von Umweltgerechtigkeit erweitert werden; und

¹⁹ Die durch Umweltschutz vermiedenen Schäden und Belastungen lassen sich quantifizieren und monetarisieren. So geht die Methodenkonvention 3.1 (Matthey und Bünger 2020) des Umweltbundesamtes von Klimakosten in Höhe von 180 Euro₂₀₁₆/t CO₂ bzw. 195 Euro₂₀₂₀ aus. Diese Zahlen reflektieren den geschätzten monetären Wert von Klimafolgeschäden bzw. von unterlassenem Klimaschutz – oder, umgekehrt, den Nutzen vermiedener Schäden. Die Methodenkonvention weist auch Umwelt- bzw. Schadenskostensätze für andere Umweltwirkungen aus, bspw. für Luftschadstoffe, Flächenverbrauch, Lärm. Der Wert vermiedener Umweltschäden und damit verbundene eingesparte Kosten werden in Investitionsentscheidungen und damit verbundenen Wirtschaftlichkeitskalkülen bislang unzureichend berücksichtigt. Eine Internalisierung externer Kosten ist nötig, um den Wert umweltfreundlicher Entscheidungen adäquat darzustellen.

- indem in Instrumenten des planerischen Umweltschutzes wie Lärmaktionsplanung, Luftreinhalteplanung und Landschaftsplanung gesetzlich festgelegt wird, dass bei der Planung die räumliche Verteilung von Umweltbelastungen bzw. Umweltressourcen in Verbindung mit der sozialen Lage der Bevölkerung zu berücksichtigen ist.

Beispiel: Kommunale Maßnahmen zur Reduktion der Lärm- und Feinstaubbelastung entlang stark befahrener Straßen

Haushalte mit geringen Einkommen leben in Städten häufig entlang besonders stark befahrener Straßen, an denen eine besonders hohe Feinstaub- und Lärmbelastung auftritt (Bolte und Kohlhuber 2008; Laußmann et al. 2013; destatis 2019; Dreger et al. 2019). Die Folge können gesundheitliche Einschränkungen bei den Anwohnenden sein. Zum Schutz der Gesundheit – und auch der Sicherheit – können verschiedene kommunale Maßnahmen beitragen: eine Verkehrsberuhigung durch Tempo-30-Zonen, Zufahrtsbeschränkungen und verkehrsreie Flächen, eine Verbesserung der Rad- und Fußverkehrsinfrastruktur und des öffentlichen Verkehrs.

Beispiel: Vorschlag einer Stickstoffüberschussabgabe

Das Gülleaufkommen in Deutschland ist ungleich verteilt. Vor allem in tierhaltungsintensiven Regionen sind Böden und Gewässer durch erhöhte Stickstoffeinträge überdüngt, was zu höheren Kosten der Trinkwasserherstellung und -nutzung führt (UBA 2017). Ziel der Umweltpolitik ist es, die Stickstoffüberschüsse der Landwirtschaft²⁰ zu reduzieren und Anreize zu setzen, die zu einer besseren Verteilung von Wirtschaftsdünger führen. Ergänzend zu ordnungsrechtlichen Instrumenten kann eine Stickstoffüberschussabgabe einen monetären Anreiz für Landwirt*innen für einen effizienteren Düngemittleinsatz darstellen. Dies würde helfen, die Boden- und Gewässerbelastungen in tierhaltungsintensiven Regionen besonders wirkungsvoll zu mindern und so auch lokale Kosten für die Trinkwasseraufbereitung und -nutzung zu senken (Wirkungskategorien Gesundheit, verfügbares Einkommen). Die Abgabe kann unterschiedlich erhoben werden, je Betrieb (Stoffstrombilanz), nach Fläche (Flächenbilanz) oder je Schlag.

Zu berücksichtigen ist, dass die Stickstoffüberschussabgabe für Erzeuger*innen eine finanzielle Mehrbelastung darstellt, die für einzelne Betriebe durchaus existenzgefährdend sein kann. Daher sollten die mit der Stickstoffüberschussabgabe generierten Einnahmen in der Landwirtschaft verbleiben und an Landwirt*innen bspw. für Umweltsystemleistungen oder eine Einkommensdiversifizierung zurückgeführt werden.

In Abhängigkeit der Höhe der Stickstoffüberschussabgabe könnte diese auch die Verbraucherpreise für tierische Lebensmittel erhöhen. Bei einer geringeren Abgabe sind keine bis kaum Preisänderungen zu erwarten. Eine höhere Abgabe könnte dagegen einen gewissen preissteigernden Effekt haben. Für einkommensschwache Haushalte könnte dies durch eine Erhöhung der Transfergeldzahlungen (s. Kap. 3.3.2.3) kompensiert werden.

3.3.1.2 Umweltpolitische Maßnahmen mit breitem (auch kurzfristigem) sozialen Nutzen ausbauen

Jenseits der direkten Adressierung ökologischer Schäden und ihrer ungleichen Verteilung kann Umweltpolitik auch anderweitig sozialen Nutzen stiften – indem sie etwa den Zugang zu Infrastrukturen verbessert, oder den (strukturell bedingten) Energieverbrauch und entsprechende Kosten senkt. Umweltpolitische Maßnahmen dienen zwar i.d.R. immer auch dem menschlichen

²⁰ Die Stoffstrombilanz ist seit 2018 für Landwirt*innen verpflichtend und dokumentiert die Stickstoffzufuhr (z.B. über Düngemittel) und -abgabe (z.B. Verkauf von Wirtschaftsdünger) eines Betriebes. Die Differenz zwischen Zufuhr und Abgabe bezeichnet den Stickstoffüberschuss.

Wohlergehen – mindestens langfristig und im Sinne der Generationengerechtigkeit. Während es bei manchen Maßnahmen aber eher zu (zumindest kurzfristigen) Konflikten zwischen ökologischen und sozialen Zielen kommen kann, die sorgsam adressiert werden müssen (s. auch das Folgekapitel 3.3.2), haben andere Maßnahmen einen deutlicheren (auch kurzfristigen) sozialen Nutzen, also Vorteile in mehreren sozialen Wirkungsbereichen und/oder Vorteile und Teilhabemöglichkeiten für breite Bevölkerungskreise und insbesondere auch vulnerable Gruppen. Diese Art Umweltpolitik gilt es zu stärken.

Beispiel: Erleichterte Nutzung von Solarenergie auch für Mietende und WEG-Mitglieder

Die Installation von Photovoltaik-Anlagen (PV-Anlagen) war lange Zeit vor allem für Eigentümer*innen von Ein- und Zweifamilienhäusern (sowie von Höfen, Gewerbegebäuden und Freiflächen) eine attraktive und umsetzbare Option. Im April und Juli 2024 hat der Gesetzgeber verschiedene Vorgaben zur Installation von „Balkonkraftwerken“ vereinfacht (Bundesregierung 2024). Bereits zum 1. April 2024 wurde die verpflichtende Registrierung der Anlagen vereinfacht und Zähler brauchen nicht mehr extra umgerüstet werden. Außerdem wurden für „Mieterstrom“-Projekte, bei denen PV-Strom auf einem Wohnhaus produziert und von den Mietenden zu günstigen Konditionen verbraucht wird, Hürden abgebaut und Förderbedingungen verbessert. Seit einer weiteren Reform im Juli 2024 können Vermieter*innen und Wohnungseigentümergemeinschaften (WEG) zudem der Installation eines Balkonkraftwerks nicht mehr so einfach widersprechen. In Kombination damit, dass PV-Module immer leistungsfähiger und zugleich günstiger wurden und mittlerweile auch im Baumarkt zu kaufen sind, hat sich die Erzeugung und Nutzung von Solarstrom nun auch für Mietende und WEG-Mitglieder deutlich vereinfacht (Wirkungskategorie verfügbares Einkommen).

Beispiel: Ausbau von Rad- und Fußwegen sowie öffentlichem (Nah-)Verkehr

Werden Rad- und Fußwegen oder der öffentliche (Nah-)Verkehr ausgebaut, so hat dies sowohl umweltpolitischen als auch sozialen Nutzen. So ist es kostengünstig, sich zu Fuß oder mit dem Fahrrad fortzubewegen (Wirkungskategorie verfügbares Einkommen). Erschließen Investitionen in neue Radinfrastruktur und Fahrradparkmöglichkeiten zudem Regionen, deren (sichere) Radinfrastruktur zuvor unzureichend war, erhöht sich zudem die Zugänglichkeit von Verkehrsoptionen (Wirkungskategorie Grundversorgung und Zugang zu öffentlichen Infrastrukturen). Außerdem helfen sichere Infrastrukturen, Lärm- und Feinstaubbelastungen sowie Verkehrsunfälle zu mindern – und dabei insbesondere die schwächsten Verkehrsteilnehmenden zu schützen. Darüber hinaus ist die Fortbewegung zu Fuß oder mit dem Rad gesundheitsfördernd (Wirkungskategorie Gesundheit & Sicherheit).

Auch eine Stärkung des öffentlichen Nahverkehrs (ÖPNV) ist besonders für Bevölkerungsgruppen ohne eigenen Pkw-Besitz essenziell für den Zugang zu unterschiedlichen gesellschaftlichen Funktionen und Leistungen, einschließlich der Arbeit, Bildung oder Kinderbetreuung (Blanck und Kreye 2021) (Wirkungskategorie Grundversorgung und Zugang zu öffentlichen Infrastrukturen). Geht die Stärkung des ÖPNV allerdings mit einer Erhöhung der Fahrpreise einher, zeigt sich eine negative Wirkung für einkommensschwache Individuen (Wirkungskategorie verfügbares Einkommen). Damit möglichst viele Menschen in den sozialen Nutzen des ÖPNV kommen, kann zum einen seine Attraktivität und Barrierefreiheit verbessert werden – mithilfe einer ausreichenden Taktung oder On-Demand-Beförderungsmöglichkeiten, Tools für eine bessere Kombination unterschiedlicher Verkehrsmittel, mit Rampen, Aufzügen oder Leitsystemen für eingeschränkte Menschen. Zum anderen können Stadtteile und Regionen neu erschlossen werden, in denen der ÖPNV bislang schwach ausgebaut war (Wirkungskategorie Grundversorgung und Zugang zu öffentlichen Infrastrukturen). Weitere sozial positive Wirkungen einer Umweltverkehrs-

politik und eines „Modal Shift“ vom motorisierten Individualverkehr zur Schiene sind eine geringere Lärm- und Feinstaubbelastung sowie weniger Verkehrsunfälle (Wirkungskategorie Gesundheit & Sicherheit).

Beispiel: Naturnahe Grünflächen in Städten erhalten (ausbauen) und aufwerten – gerade auch in benachteiligten Wohngebieten

Der Erhalt, die Gestaltung und der Ausbau naturnaher Freiräume, insbesondere in benachteiligten Stadtquartieren, leisten einen wichtigen Beitrag, um die Gesundheit und das soziale Miteinander sowie die Naturerfahrung und Umweltbildung der Bewohnerinnen und Bewohner zu fördern. Im Sinne einer sozialen Umweltpolitik sollte Stadtgrün als ein stadtentwicklungspolitisches Handlungsfeld etabliert werden, bei dem naturnahe Flächen insbesondere in benachteiligten Quartieren besonders berücksichtigt werden (Wirkungskategorie Gesundheit). Dazu sollten Programme der Städtebau- und Biodiversitätsförderung so ausgerichtet werden, dass sie Umweltgerechtigkeit und qualifizierten Grünflächenentwicklung in städtischen Räumen verbinden (vgl. DUH 2017). Im Programm „Sozialer Zusammenhalt“ sollten die Ausführungsbestimmungen so gestaltet werden, dass Kommunen bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Umweltgerechtigkeit und partizipativen Grünflächenentwicklung unterstützt werden. Durch den Förderschwerpunkt „Stadtnatur“ im „Bundesprogramm Biologische Vielfalt“ soll der Anteil an naturnahen, arten- und strukturreichen Grün- und Freiflächen im Siedlungsbereich durch ein ökologisches Grünflächenmanagement erhöht und die biodiversitätsfördernde Durchgrünung von Städten und Gemeinden verbessert werden. Bei der Auswahl der Fördergebiete sollten benachteiligte Gebiete besonders berücksichtigt werden (ebd.).

Beispiel: Ausweitung des Angebots von pflanzlichen Produkten und Bioprodukten in der öffentlichen Gemeinschaftsverpflegung

Eine ökologisch nachhaltige Ernährung, nach den Empfehlungen der EAT-Lancet-Kommission (Willett et al. 2019) kann auch die Gesundheit fördern. Mit einem breiteren Angebot an pflanzlichen biologischen erzeugten Gerichten in Kantinen und Großküchen, kommen mehr Menschen mit nachhaltiger Erzeugung und nachhaltigen Ernährungsweisen in Berührung (Wirkungskategorie Gesundheit). Ein Mindestbestandteil von Bio- und/oder pflanzlichen Gerichten in der öffentlichen Gemeinschaftsverpflegung kann ein Ansatzpunkt sein. Der Mindestbestandteil würde vom Staat – in einem noch festzulegenden Umfang – vorgegeben werden. Flankierend wäre eine Beratung involvierter Akteure in der Gemeinschaftsverpflegung beispielsweise über Lagerung und Zubereitung erforderlich. Auf diese Weise hätten nicht nur, aber auch Mitglieder einkommensschwacher Haushalte mit Zugang zu öffentlichen Kantinen und Großküchen die Möglichkeit, sich nachhaltiger zu ernähren.

Beispiel: Vorschlag für ein kostenfreies nachhaltiges und gesundes Kita- und Schulessen sowie Mittagessen für Senioren mit Grundsicherungsanspruch

Für Kinder und Jugendliche hat die Ernährung einen großen Einfluss auf die kindliche Entwicklung (Gesundheit, Leistungsfähigkeit und Lebensqualität). Auch im Alter ist eine gesunde und nachhaltige Ernährung von großer Bedeutung (DGE 2022a; 2022b). Mit einem kostenfreien Mittagessen in Kitas, Schulen sowie für Senior*innen, die auf eine Grundsicherung angewiesen sind, könnten diese vulnerablen Personengruppen einmal am Tag ein nachhaltiges Gericht konsumieren. Auf diese Weise bekommen v.a. Kinder aus einkommensschwachen Haushalten wie auch Senior*innen, die zusätzlich zu ihrer Rente auf Grundsicherung angewiesen sind, Zugang zu einer gesunden Ernährung und lernen nachhaltige Ernährungsweisen kennen. Gleichzeitig kann einer Mangelernährung vorgebeugt werden (Wirkungskategorie Gesundheit). Im Fall der kos-

tenfreien Mittagessen in Kitas und Schulen wäre auch denkbar, das Angebot auf Kinder aus einkommensschwachen Haushalten zu begrenzen, um zielgenauer und kosteneffizienter zu fördern (vs. „Gießkannen-Prinzip“). Dann muss jedoch darauf geachtet werden, dass eine Stigmatisierung dieser Kinder vermieden wird, es also nicht ersichtlich ist, bei wem das Mittagessen staatlich bezuschusst bzw. komplett bezahlt wurde.

3.3.1.3 Umweltmaßnahmen bei Trägern sozialer Dienste befördern

Sozial- und Wohlfahrtsverbände bieten als Träger sozialer Dienste Hilfen und Dienste für unterschiedliche soziale, oft schutzbedürftige Gruppen an – Kinder und Jugendliche, Familien und Alleinerziehende, alte Menschen, Menschen mit Behinderung und psychischen Erkrankungen, Kranke, Geflüchtete und Eingewanderte sowie Menschen in sozialer Notlage (BAGFW 2023). In dieser Funktion verfügen die Organisationen über große Gebäudebestände und Kantinen (Alten- und Pflegeheime, Krankenhäuser, Studentenwohnheime, Kindergärten, Quartierszentren etc.) sowie Fuhrparke (mobile Pflegedienste, Rettungs- und Sanitätsfahrzeuge etc.). Damit sind sie in besonderem Maße von Umweltpolitikmaßnahmen betroffen, die sich auf die Bereiche Gebäude/Wohnen, Ernährung und Mobilität beziehen, bzw. haben sie beim Energieverbrauch auch große Einsparpotenziale, deren Realisierung sich durch Kostensenkungen auch positiv auf ihre Zielgruppen auswirken könnten.

Beispiel: Spezifische Förderung für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen von Wohlfahrtsverbänden und anderen nicht-gewinnorientierten Einrichtungen

Gemeinnützige, nicht-gewinnorientierte Akteure können Kosten von Umweltmaßnahmen, beispielsweise Investitionen in energetische Gebäudesanierung, im Gegensatz zu gewinnerwirtschaftenden Akteuren nicht durch Einnahmen refinanzieren. Auch finanziellen Spielraum, entsprechendes Fachpersonal vorzuhalten, beispielsweise Klimaschutzmanager*innen, gibt es nicht (vgl. Kenkmann 2024). Damit aber zum Beispiel auch Sozial- und Wohlfahrtsverbände Umweltmaßnahmen durchführen können, bedarf es der Anpassung der Finanzierungssysteme und ggf. einer besonderen Fördersystematik. Denn bisher bieten die Regelfinanzierungssysteme der sozialen Dienste nicht die Möglichkeit zu ambitionierten Klimaschutzmaßnahmen. Förderprogramme haben den Nachteil, dass sie einen personellen Aufwand für Beantragung und Berichterstattung sowie einen finanziellen Eigenanteil bedeuten. Daher braucht es hier Förderprogramme mit sehr geringen Eigenanteilen und ebenso geringem administrativen Aufwand (ebd.). In diese Richtung geht das Förderprogramm „Klimaanpassung in sozialen Einrichtungen“ (AnpaSo). Hier wird die Umsetzung von vorbildhaften Maßnahmen zur Anpassung an die Klimakrise mit bis zu 90 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben gefördert.²¹

3.3.2 Gerechte Verteilung umweltpolitischer Kosten und Belastungen unter besonderer Berücksichtigung vulnerabler Gruppen (und Regionen)

Während Umweltpolitik oft einen direkten sozialen Nutzen hat (vgl. Kap. 3.3.1), kann sie Individuen und Haushalten auch Kosten und andere Belastungen aufbürden. Ein Beispiel sind steigende Kosten fossiler Heiz- und Kraftstoffe durch die CO₂-Bepreisung, oder auch (nicht-monetäre) Belastungen wie der Bau eines Windparks in Nähe zum Wohnort.²² Im Folgenden liegt der Fokus auf sozio-ökonomischen Belastungen und somit auf der Wirkungskategorie „verfügbares

²¹ Vgl. <https://www.z-u-g.org/anpaso/>.

²² Solche Kosten und Belastungen stehen jene Kosten gegenüber, die *unterlassener* Umweltschutz nach sich zieht – für die Allgemeinheit, aber auch für Individuen (z.B. Gesundheitskosten, Schäden an Eigentum, Ernteausfälle im Kontext des Klimawandels).

Einkommen und Vermögen“, da sich darum ein Großteil der politischen Diskussion dreht und die Umweltpolitik in besonderem Maße Antworten finden muss.

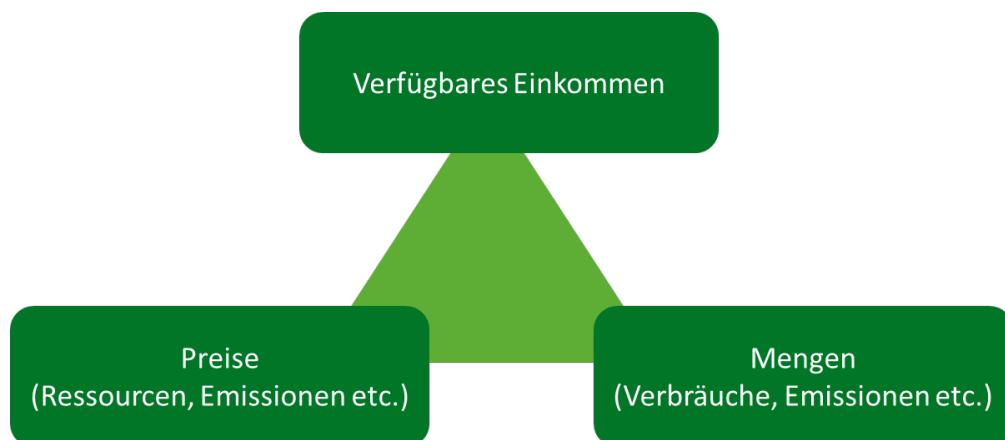
So ist etwa die Verteilungswirkung einer CO₂-Bepreisung (ohne Ausgleichsmaßnahmen) regressiv, das heißt, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen proportional stärker belasten werden. Zwar steigen die verbrauchten Mengen fossiler Energie mit dem Einkommen an, und damit auch die damit verbundenen absoluten Kosten der CO₂-Bepreisung, doch geben Haushalte mit geringem Einkommen einen größeren Anteil davon für Energie und damit auch für die CO₂-Kosten aus (Matthes et al. 2021). Das gilt insbesondere für die Bereiche Strom und Wärme und etwas weniger für Mobilität, weil Haushalte mit geringem Einkommen weniger häufig einen eigenen Pkw besitzen.

In manchen Fällen führen kurzfristige Kosten durch Umweltpolitik mittel- und langfristig zu Einsparungen bei Individuen und Haushalten. Dies ist beispielsweise bei der Auflage der Fall, Neubauten mit sehr niedrigem Energiebedarf zu bauen: Die höheren Baukosten gleichen sich bei eignutzenenden Bauherren im Lauf der Zeit durch geringere Kosten für den Energiebedarf aus.

Sieht man von solchen im Zeitablauf positiven Dynamiken ab und fokussiert hier auf die zu einem gegebenen Zeitpunkt entstehenden Kosten/Belastungen durch Umweltpolitik, so versucht eine soziale Umweltpolitik, Belastungen zu reduzieren, nicht-vermeidbare Belastungen sozial gerecht zu verteilen (negative Verteilungswirkungen zu vermeiden) und die Anpassungsspielräume v.a. von vulnerablen Haushalten zu vergrößern. Hierfür können unterschiedliche Mechanismen und flankierende Maßnahmen im Rahmen eines Policy-Mixes beitragen.

Entlastungsmaßnahmen für umweltpolitisch induzierte Kosten können an drei unterschiedlichen Punkten ansetzen (vgl. Abbildung 1): am verfügbaren Einkommen der betroffenen Gruppen (**einkommensstützende Maßnahmen**); an den Preisen umweltrelevanter Ressourcen wie Energie, Material, Wasser, aber auch an Emissionen etc. (**preisdämpfende Maßnahmen**); und an den Verbräuchen dieser Ressourcen bzw. den Mengen entstandener Emissionen (**mengen-/verbrauchssenkende Maßnahmen**) (Burger et al. 2022; Schumacher et al. 2022b).

Abbildung 1: Ansatzpunkte für Entlastungsmaßnahmen



Quelle: eigene Darstellung angelehnt an Burger et al. (2022) und Schumacher et al. (2022b)

Da soziale Umweltpolitik ökologische und soziale Belange integriert, muss berücksichtigt werden, dass die unterschiedlichen Ansatzpunkte für soziale Entlastung ihrerseits Umweltwirkung entfalten können (vgl. Burger et al. 2022; Schumacher et al. 2022b):

- ▶ Aus Umweltsicht sind Maßnahmen, die an Verbrauchs- oder Emissionsmengen ansetzen, vorzuziehen. Ein Beispiel sind Fördermaßnahmen für Energieeffizienz oder Energieeinsparung, die mittel- und langfristig die laufenden Energieverbräuche und -kosten von Haushalten reduzieren. Sie haben sowohl eine sozial als auch ökologisch positive Wirkung und lassen sich zielgruppenspezifisch auf solche Gruppen fokussieren, für die entsprechende Investitionen am schwierigsten zu bewältigen sind oder die keinen Zugang zu relevanten Informationen haben.
- ▶ **Einkommensstützende** Maßnahmen wirken oft schneller als Fördermaßnahmen und können so direkte Entlastung bringen. Beispiele aus dem Kontext der Entlastungspakete der Bundesregierung 2022 sind die Energiepreispauschale, die Anhebung der Fernpendlerpauschale und Mobilitätsprämie, oder die Einführung des Bürgergelds, das höher ausfällt als das vorherige Arbeitslosengeld (ALG) II/Sozialhilfe. Auch eine Direktzahlung wie das „Klimageld“ wäre eine einkommensstützende Maßnahme. Einkommensstützende Maßnahmen lassen sich ebenfalls zielgruppenspezifisch ausgestalten, haben aber neben ihrer sozialen Entlastungswirkung keine eigenständige ökologisch positive Wirkung.
- ▶ Unter die **preisdämpfenden** Maßnahmen fallen im Rahmen der Entlastungspakete insbesondere die Gas- und Strompreisbremsen, die Steuersenkung für fossile Kraftstoffe, die Mehrwertsteuersenkung für Erdgas und das Aussetzen der Erhöhung der CO₂-Bepreisung im Januar 2023. Solche preisdämpfenden Maßnahmen wirken ebenfalls schnell, solange sie an die Endverbrauchenden weitergeleitet werden. Geht es allerdings nicht um die Preise ökologisch vorteilhafter Güter (z.B. erneuerbare Energie, ÖPNV, E-Mobilität), sondern um Preise von (fossiler) Energie, Kraftstoffen, Ressourcen etc. generell, so besteht ein hohes Risiko von ökologisch kontraproduktiven Wirkungen, da keine Einsparanreize gegeben werden. Zudem ist es in der Regel schwierig, diese Maßnahmen zielgruppenspezifisch auszustalten. Folglich kommen alle Verbraucher*innen bzw. Haushalte gleichermaßen in ihren Genuss, auch hohe Einkommensdezile. Preisdämpfende Maßnahmen sind daher tendenziell teurer und ineffizienter als die fokussierte Entlastung vulnerabler Gruppen (Schumacher et al. 2022b; Burger et al. 2022).

Quer zu diesen verschiedenen Ansatzpunkten für finanzielle Entlastungen unterscheiden wir im Folgenden drei spezifische Handlungsansätze, mit denen soziale Umweltpolitik Kosten und andere Belastungen von Umweltpolitik reduzieren oder gerecht(er) verteilen kann:

- ▶ Belastungen durch **breite** Förder- und Entlastungsmaßnahmen flankieren (Kap. 3.3.2.1);
- ▶ Vulnerable Gruppen und Regionen **gezielt** unterstützen (Kap. 3.3.2.2);
- ▶ übermäßige Umweltverbräuche adressieren und dadurch Handlungsspielräume für benachteiligte Haushalte erweitern (Kap. 3.3.2.3).

3.3.2.1 Belastungen durch breite Förder- und Entlastungsmaßnahmen flankieren

An dieser Stelle soll es zunächst um allgemeine Förder- und Entlastungsmaßnahmen gehen, die sich an die Breite der Bevölkerung richten. Im nachfolgenden Kapitel (3.3.2.2) geht es dann um die gezielte Förderung vulnerabler Gruppen.

Zwischen den Beispielen für bestehende oder aus unserer Sicht empfehlenswerte Maßnahmen findet sich auch eine Textbox zum politisch viel diskutierten „Klimageld“, das aber zumindest in der Variante einer pauschalen Pro-Kopf-Auszahlung kritisch zu bewerten ist (s. Textbox 4).

Beispiel: Bisherige Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung

Wie zu Beginn von Kapitel 3.3.2 bereits beschrieben, hat die CO₂-Bepreisung zunächst einmal eine regressive Verteilungswirkung, v.a. in den Bereichen Strom und Wärme. Werden die Einnahmen aus dem System aber für eine Strompreissenkung verwendet – wie in Deutschland durch die Abschaffung der EEG-Umlage geschehen –, entfaltet das Instrument in Kombination mit der Rückverteilung eine insgesamt (im Durchschnitt der Einkommensgruppen) progressive Wirkung (Matthes et al. 2021) (Wirkungskategorie verfügbares Einkommen). Von der Abschaffung der EEG-Umlage haben zwar alle Einkommensgruppen profitiert, die unteren aber proportional zu ihrem Einkommen stärker.

Nicht alle Einnahmen aus der nationalen CO₂-Bepreisung und dem bereits seit 2005 bestehenden EU-Emissionshandel für die Energiewirtschaft und Industrie („ETS-1“) werden jedoch so verwendet, dass sie positive Verteilungswirkungen haben. Beispielsweise wird ein großer Teil der Einnahmen für die Finanzierung der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) verwendet. Die Inanspruchnahme führt zu mehr Effizienz im Gebäudebestand und geringeren Treibhausgasemissionen. Sie ist positiv für den Klimaschutz. Evaluationen zeigen aber, dass die Förderung bislang zum allergrößten Teil von Haushalten mit hohem Einkommen in Anspruch genommen wird (Prognos et al. 2024). Haushalte mit geringem Einkommen nahmen die Förderung bisher kaum in Anspruch und wenn, dann nur für Einzelmaßnahmen und nicht Gesamtsanierungen. Anfang 2024 wurde für den Heizungstausch allerdings ein Förderbonus für Haushalte mit einem zu versteuernden Einkommen bis zu 40.000 Euro eingeführt (vgl. Kap. 3.3.2.2).

Auch die inzwischen gestoppte, durch die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung finanzierte Kaufprämie für Elektrofahrzeuge wurde eher von einkommensstarken Haushalten in Anspruch genommen (Blanck und Kreye 2021).

Beispiel: Kostenteilung zwischen Mietenden und Vermietenden bei der CO₂-Bepreisung

Die CO₂-Bepreisung erhöht u.a. die Kosten für das Heizen mit fossilen Energieträgern. Der Heizwärmeverbrauch hängt zum einen vom energetischen Zustand des Gebäudes und der Effizienz der Heizungsanlage ab, zum anderen vom Wärmebedarf und Heizverhalten der Bewohnenden. Damit können Mietende nur einen Teil des Verbrauchs durch Verhaltensänderung beeinflussen, die Effizienz des Gebäudes und der Heizung können dagegen nur von den Vermietenden verbessert werden. Dem trägt die Teilung der CO₂-Kosten Rechnung. Das Stufenmodell des Anfang 2023 in Kraft getretenen CO₂-Kostenaufteilungsgesetzes verteilt die Kosten anhand des tatsächlichen Verbrauchs: je höher der Heizenergieverbrauch und je schlechter also der energetische Zustand des Gebäudes oder der Heizung ist, desto höher ist der Anteil der CO₂-Kosten, der durch die Vermietenden zu tragen ist. Gleichzeitig entsteht ein Anreiz für die Vermietenden, besonders ineffiziente Gebäude oder Heizungen zu sanieren. Dieser Anreiz ist umso größer, je ineffizienter der Zustand und je höher der CO₂-Preis ist.

Durch die Teilung der CO₂-Kosten zwischen Mietenden und Vermietenden anhand des Stufenmodells wird die regressive Wirkung der CO₂-Bepreisung im Bereich Wärme bereits deutlich gemindert (Fiedler et al. 2024). Durch die Art und Weise der Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung kann die Verteilungswirkung weiter verbessert werden (s. das nachfolgende Kapitel 3.3.2.2 zur gezielten Unterstützung vulnerabler Haushalte).

Textbox 4: Die Idee eines pauschalen „Klimagelds“ – und dessen Probleme

Die Idee beim „Klimageld“ ist, dass die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung an die Bürgerinnen und Bürger rückverteilt werden – und zwar, zumindest in der ursprünglichen Idee, an alle in gleicher

Höhe. Solch ein Pro-Kopf-Klimageld wird oftmals unter der Hypothese propagiert, dass es die Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung progressiv macht. Durch die Kombination aus CO₂-Preis und Pro-Kopf-Klimageld würden Haushalte mit geringem Einkommen tendenziell weniger stark belastet werden als solche mit hohen Einkommen, da sie im Durchschnitt weniger CO₂-Emissionen verursachen. Dies gilt allerdings nur im Durchschnitt und wäre auch nicht der Fall, wenn Haushalte mit hohen Einkommen in der Lage sind, schneller ihre Emissionen zu mindern, oder diese bereits gemindert haben. Ein Pro-Kopf-Klimageld wirkt dann regressiv und Haushalte mit höherem Einkommen würden profitieren (Fiedler et al. 2024).

Mit Blick auf den 2027 startenden EU-Emissionshandel für Gebäude und Verkehr („ETS-2“) ergeben sich für ein Pro-Kopf-Klimageld auch europarechtlich Schwierigkeiten. Die EU-Emissionshandelsrichtlinie enthält klare Vorgaben für die Verwendung der Einnahmen.²³ Sie müssen für umwelt- und sozialrelevante Zwecke verwendet werden. Ein Klimageld erfüllt die Bedingungen nur, wenn eine positive Umweltwirkung nachgewiesen werden könnte, was bei einer pauschalen Auszahlung kaum möglich scheint.

Angesichts der verschiedenen Verwendungszwecke der Einnahmen, ist hervorzuheben, dass ein Pro-Kopf-Klimageld in Höhe von bspw. 100 Euro und damit über 8 Mrd. Euro für alle Personen in Deutschland ungefähr den gesamten Einnahmen entspricht, die bei einem CO₂-Preis von 100 Euro für Emissionen privater Haushalte in Deutschland erzielt würden. Dabei ist der Verwaltungsaufwand nicht eingerechnet (Matthes et al. (2021) schätzten diesen auf 1 bis 2 Mrd. Euro). Es bliebe damit kaum Spielraum für eine gezielte Unterstützung von Haushalten.

Damit vulnerable Haushalte von steigenden CO₂-Preisen nicht zu sehr belastet werden und diese einen möglichen „Lock-in“ in fossiler Energienutzung überwinden können, braucht es jedoch gezielte Entlastungs- und Fördermaßnahmen (s. das nachfolgende Kap. 3.3.2.2). Die meisten Studien zur Akzeptanz der CO₂-Bepreisung und Verwendung ihrer Einnahmen zeigen zudem, dass gezielte Unterstützung auf mehr Zustimmung stößt als eine pro Kopf gleich hohe Rückverteilung (Bauske et al. 2023; Blesse et al. 2024; Dechezleprêtre et al. 2022; Holzmann und Wolf 2023; Wolf et al. 2022).

Beispiel: 9-Euro-Ticket bzw. Deutschlandticket

Als Teil des Energie-Entlastungspaketes vom März 2022 vergünstigte das 9-Euro-Ticket zwischen Juni und Ende August 2022 die deutschlandweite Nutzung von Bussen und Bahnen im Nah- und Regionalverkehr (Wirkungskategorien verfügbares Einkommen sowie Grundversorgung und Zugang zu öffentlichen Infrastrukturen). Mit Kosten von neun Euro pro Kalendermonat wurde der Nah- und Regionalverkehr damit deutlich günstiger als sonst, auch für Menschen mit Berechtigung zu einem Sozialticket.

Als preisdämpfende Maßnahme hat das 9-Euro-Ticket *kurzfristig* für Entlastung gesorgt und wurde von Personen mit geringen Einkommen als ein Mittel zu mehr Teilhabe genutzt. Auch aus ökologischer Sicht wird es als vorteilhaft bewertet, setzt es doch einen Anreiz für den Wechsel zum ÖPNV als ökologischem Verkehrsträger (Schumacher et al. 2022b).

²³ Nach EU-Emissionshandelsrichtlinie werden ein (recht geringer) Teil der Einnahmen über den Klima-Sozialfonds und die weiteren Einnahmen über einen auf historischen Emissionen basierenden Verteilschlüssel an die Mitgliedstaaten vergeben. Der Teil der Einnahmen, der über den Klima-Sozialfonds den Mitgliedstaaten zur Verfügung steht, muss zielgerichtet für vulnerable Gruppen eingesetzt werden, mit Fokus auf Unterstützung der Transformation und Dekarbonisierung bei diesen Gruppen. Nur ein begrenzter Teil der Mittel aus dem Klima-Sozialfonds darf als direkte Einkommenshilfe, z.B. als sozial gestaffeltes Klimageld, verwendet werden und dies auch nur befristet. Auch für die Verwendung der übrigen Einnahmen, die an die Mitgliedstaaten auf Basis historischer Emissionen verteilt werden, gibt es in der Emissionshandelsrichtlinie Vorgaben. Sie müssen für klima- oder sozialrelevante Zwecke verwendet werden. Dazu gehören Investitions- und Unterstützungsmaßnahmen zur Dekarbonisierung oder Maßnahmen, die gezielt soziale Aspekte der CO₂-Bepreisung angehen.

Für das seit Mai 2023 (für zunächst 49 Euro)²⁴ verfügbare Nachfolge-Angebot „Deutschlandticket“ gilt eine progressive Wirkung als fraglich, weil für Personen mit sehr geringem Einkommen keine finanzielle Entlastung gegenüber Sozialtickets zu erwarten ist. In ökologischer Hinsicht ist wichtig, dass das Angebot an Nah- und Regional- (letztlich auch Fern-) Verkehr nicht nur günstiger, sondern auch ausgebaut und verbessert werden muss, d.h. auch Gelder in den Ausbau der Infrastruktur fließen sollten (ebd.).

Beispiel: Vorschlag einer Mehrwertsteuerreform – Senkung für pflanzliche Produkte und Anhebung für tierische Produkte

Der Konsum von tierischen Produkten ist verbraucherseitig mit gesundheitlichen und produktionstechnisch mit ökologischen Beeinträchtigungen verbunden (Wirkungskategorie Gesundheit). Vielfältige Umweltbelastungen resultieren aus der Tierhaltung, von erhöhten Treibhausgasemissionen bis zu Nitratbelastungen im Grundwasser. Daher ist die Reduzierung des Konsums tierischer Produkte sowohl unter gesundheitlichen als auch ökologischen Gesichtspunkten erstrebenswert. Mit einer Mehrwertsteuerreform, bei der die Mehrwertsteuer für tierische Produkte auf den Regelsatz von 19 % angehoben und für pflanzliche Produkte auf 0 % gesenkt wird, würden Anreize zu einer nachhaltigeren und fleischreduzierteren Ernährung gesetzt werden.

Eine solche Mehrwertsteuerreform würde zwar tierische Produkte etwas verteuern. Dies stellt für Haushalte mit geringerem Einkommen eine höhere Belastung dar. Wenn aber parallel die Mehrwertsteuer für pflanzliche Produkte abgesenkt wird, müssten sie für pflanzliche Lebensmittel einen geringeren Anteil ihres Einkommens aufwenden. Bei unveränderter Ernährung würden sich die Haushaltsausgaben nur minimal ändern. Bei einer gleichzeitigen Reduzierung des Fleischkonsums kann es sogar zu einer Senkung von Konsumausgaben in den Haushalten kommen (s. zu dem Thema auch ausführlicher die Studie von Förster et al. (2023)). Damit würde insgesamt der Zugang aller zu einer gesunden Ernährung unterstützt werden.

Eine Anhebung der Mehrwertsteuer für tierische Produkte würde allerdings auch die ohnehin schon höheren Preise für ökologisch erzeugte Lebensmittel weiter erhöhen und den Preisunterschied zu konventionellen tierischen Produkten vergrößern. Dies könnte die Nachfrage nach tierischen Bio-Produkten senken. Die Beibehaltung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes für tierische Bio-Produkte würde diese erschwinglicher lassen (Wirkungskategorie verfügbares Einkommen) und könnte eine Ausweichreaktion zu konventionellen Produkten vermeiden. Zudem hätte ein weiterhin reduzierter Mehrwertsteuersatz für Bio-Fleisch positive Wirkungen für ökologisch wirtschaftende Landwirt*innen, indem Substitutionseffekte zu konventionellen tierischen Produkten vermindert werden (Wirkungskategorien Erwerbarkeit und verfügbares Einkommen).

3.3.2.2 Vulnerable Gruppen und Regionen gezielt unterstützen

Staatliche Förder- und Entlastungsmaßnahmen können bzw. sollten auch gezielt auf Gruppen (bzw. Regionen) mit hohem Anpassungs- und Unterstützungsbedarf ausgerichtet werden (s. Kap. 3.1.4). So zeigen Fiedler et al. (2024) mit Blick auf den 2027 startenden EU-Emissionshandel für Gebäude und Verkehr („ETS-2“) und möglicherweise weiter steigende CO₂-Preise, dass eine zielgerichtete Rückverteilung der Mittel essenziell sein wird, um zu vermeiden, dass vulnerable Gruppen langfristig hohe CO₂-Emissionen und Kosten haben.

Dabei kommen grundsätzlich sowohl direkte Einkommenshilfen (wie erhöhte Transfergeldzahlungen oder ein sozial gestaffeltes „Klimageld“) in Betracht, als auch Maßnahmen, die an den

²⁴ Die Verkehrsministerkonferenz von Bund und Ländern hat im September 2024 eine Preiserhöhung des Deutschlandtickets auf 58 Euro zum 1. Januar 2025 beschlossen.

Verbrauchs-/Emissionsmengen und damit der Kostenseite ansetzen (s. Beginn von Kap. 3.3.2). Besonderes Potenzial, ökologische und soziale Aspekte zu verbinden, haben v.a. solche Maßnahmen, die mögliche Belastungen nicht einfach nur „abfedern“, sondern an den strukturellen Ursachen bzw. Hemmnissen ansetzen, die manche Bevölkerungsgruppen in hohen Ressourcenverbräuchen und Kosten „gefangen“ halten, wie fehlendes Kapital für Anpassungsinvestitionen oder mangelnde Entscheidungsbefugnisse beispielsweise als Mieter*innen (vgl. Burger et al. 2022).

Dieser Ansatz wird konsequent mit dem Klima-Sozialfonds auf EU-Ebene verfolgt, der 2026 starten soll und aus den Einnahmen aus dem ETS-2 gespeist werden soll (Schumacher et al. 2022a). Mit den Geldern des Fonds soll eine Vielzahl von Maßnahmen finanziert werden, die den fossilen Energieverbrauch vulnerable Haushalte senken (zu deren Definition, s. die Textbox 3 in Kap. 3.1.4). Dazu gehören Investitionsmaßnahmen in die Energieeffizienz von Gebäuden oder den Umstieg auf erneuerbare Energien, aber auch gezielte Beratung. Nur ein begrenzter Teil der Mittel aus dem Klima-Sozialfonds darf als direkte Einkommenshilfe, z.B. als sozial gestaffeltes Klimageld, verwendet werden und dies auch nur als befristete Übergangslösung, bis die anderen Maßnahmen wirken (s. Fußnote 23 auf Seite 61).

Solche zielgruppenspezifischen Ansätze können deutlich günstiger sein als pauschale Entlastungsmaßnahmen (Schumacher et al. 2022b). So bleiben dringend benötigte Mittel übrig, die dann für andere wichtige Zwecke verwendet werden können.

Auch Regionen (und ihre Bevölkerung), die etwa wegen emissionsintensiver Wirtschaftsstrukturen vulnerable gegenüber klimapolitisch motivierten Transformationsprozessen sind, können durch strukturpolitische Maßnahmen gezielt gestärkt werden (s. Beispiel zur Förderung der Braunkohleregionen und zum Just-Transition-Fund am Ende dieses Abschnitts).

Beispiel: Soziale Ausgestaltung der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG)

Im Sinne einer sozialen Umweltpolitik kann energetische Sanierungsförderung so ausgestaltet werden, dass einkommensschwächere Mietende und selbstnutzende Eigentümer*innen mit geringen Einkommen besonders gefördert werden (Kenkmann et al. 2024) (Wirkungskategorie verfügbares Einkommen und Vermögen). Dazu sollte die Sanierungsförderung weiter differenziert werden. Dies kann über differenzierte Fördersätze geschehen, zum Beispiel für:

- ▶ selbstnutzende Eigentümer*innen mit niedrigen Einkommen – hier ist auch wichtig, dass einkommensschwache Eigentümerhaushalte durch geeignete Instrumente in die Lage versetzt werden, Kredite aufzunehmen.
- ▶ nicht-gewinnorientierte Vermietende, solche mit explizitem Fokus auf sozialen Wohnungsbau; für Sanierung von Gebäuden, in denen viele Transferleistungsempfangende, Menschen mit einer Befreiung vom Rundfunkbeitrag oder mit Wohnberechtigungsschein wohnen, sollten höhere Fördersätze gewährt werden.

Differenzierte Fördersätze für Eigentümer*innen wurden mit der seit dem 1.1.2024 gültigen BEG zum Teil umgesetzt, da dort ein Einkommensbonus für den Heizungstausch eingeführt wurde. Selbstnutzende Eigentümer*innen erhalten beim Heizungstausch zusätzlich zur Grundförderung von 30 % einen Einkommensbonus von 30 %, wenn das zu versteuernde Einkommen unter 40.000 Euro jährlich liegt. Jüngste Zahlen zur Nutzung der BEG zeigen, dass bei der Heizungsförderung etwa 30 % der Anträge Anspruch auf den Einkommensbonus haben (Geßler 2024). Dies scheint also ein erfolgreicher Ansatz zu sein, der auf Sanierungen der Gebäudehülle ausgedehnt werden sollte.

Der zweite Ansatz eines Förderbonus für nicht-gewinnorientierte Vermietende wurde mit der BEG 2022 ebenfalls teilweise umgesetzt: „Kommunale Antragsteller“ erhalten deutlich höhere

Sanierungszuschüsse – zum Beispiel 30 % für die Sanierung eines Wohngebäudes auf Effizienzhausstandard 55; nicht-kommunale Antragsteller erhalten nur 15 % Zuschuss. Auch dieser Ansatz sollte auf andere nicht-gewinnorientierte Vermietende ausgedehnt werden.

Um die Aufstockung von Fördersätzen für Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen budgetneutral zu gestalten, könnten Fördersätze bei Haushalten mit besonders hohen Einkommen gesenkt werden („stärkere Differenzierung“). Insbesondere im Bereich der selbstnutzenden Eigentümer*innen fließt der größte Anteil der Fördersummen an Haushalte mit hohem Einkommen, weil diese besonders häufig im eigenen Haus wohnen.

Beispiel: Förderprogramm „Sauber Heizen für Alle“ (Österreich)

In Österreich werden durch das Programm „Sauber Heizen für alle“ einkommensschwache, selbstnutzende Eigentümer*innen bei der Umstellung von fossil betriebenen Heizungen auf klimafreundliche Heizungssysteme unterstützt. Die förderungsfähigen Kosten umfassen die Gesamtkosten für das Material, die Montage sowie Planungskosten bis zu einer Obergrenze. Die Obergrenze beispielweise für eine Luft-Wasser-Wärmepumpe betrug im Jahr 2023 22.188 Euro, für eine Erdwärme- oder Grundwasser-basierte Wärmepumpe 32.563 Euro²⁵. Die Förderung wird in Form eines einmaligen, nicht rückzahlbaren Investitionskostenzuschusses in Ergänzung zur Bundes- und Landesförderung für die ersten zwei Einkommensdezile in Höhe von 100 % der jeweiligen technologiespezifischen Kostenobergrenze vergeben (Wirkungskategorie verfügbares Einkommen und Vermögen). Für das dritte Einkommensdezil ist die Förderung auf 75 % der jeweiligen technologiespezifischen Kostenobergrenze begrenzt.

Beispiel: Einzelne Maßnahmen der Entlastungspakete der Bundesregierung 2022

Die Entlastungspakete der Bundesregierung im Zuge des Ukraine-Krieges bestanden aus zahlreichen preisdämpfenden und einkommensstützenden Maßnahmen, von den in vielen Fällen die gesamte Bevölkerung profitierte (Wirkungskategorie verfügbares Einkommen). Einige der Entlastungsmaßnahmen insbesondere im dritten Entlastungspaket der Bundesregierung wiesen aber eine höhere Zielgenauigkeit auf. Darunter fielen die Energiepreispauschale für Rentner*innen und Studierende: Ein hoher Anteil der Rentner*innen in Deutschland liegt unterhalb der Armutgefährdungsgrenze, im Jahr 2021 lag die Quote bei 19,3 %. Die Energiepreispauschale für Rentner*innen und Studierende führte zu einer deutlichen Entlastung und war dabei deutlich günstiger in der Finanzierung als eine pauschale Entlastung aller Haushalte (Schumacher et al. 2022b). Auch der Familienzuschuss und der Heizkostenzuschuss für Wohngeld- und BAföG-Berechtigte waren zielgerichtete Maßnahmen für Familien und Haushalte mit geringem Einkommen und daher in Bezug auf die Entlastungswirkung effizient und sozialverträglich (ebd.).

Beispiel: Vorschlag einer Erhöhung der Transfergeldzahlungen zur Flankierung umwelternährungspolitischer Maßnahmen

Während die aktuell hohen Lebensmittelpreise auf gestiegene Energiekosten und Inflation zurückgehen, könnten sich auch umweltpolitisch motivierte Maßnahmen wie eine Tierwohlabgabe oder Stickstoffüberschussabgabe (s. Kap. 3.3.1.1) auf Lebensmittelpreise auswirken, und sollten dann durch gezielte Entlastungsmaßnahmen flankiert werden. Mit einer Erhöhung der Transfergeldzahlungen können u.a. höhere Lebensmittelkosten für Transfergeldempfänger*innen kompensiert werden (Wirkungskategorie verfügbares Einkommen). Zu den Transfergeldleistungen zählen das Bürgergeld, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie Hilfen zum Lebensunterhalt. Eine Anhebung

²⁵ S. https://www.umweltfoerderung.at/fileadmin/user_upload/umweltfoerderung/private/sauber_heizen_fuer_alle/Infoblatt_Sauber_Heizen_2023.pdf.

der Transfergeldzahlungen könnte den Zugang zu nachhaltiger Ernährung vereinfachen bzw. ermöglichen.

Beispiel: Förderung der Braunkohleregionen und Just-Transition-Fund

Ein Beispiel für die versuchte Vermeidung negativer wirtschaftlicher und sozialer Folgen klimapolitischer Entscheidungen auf besonders betroffene Regionen und ihre Bevölkerung stellt die Förderung der deutschen Braunkohleregionen (und Standorte von Steinkohlekraftwerken) in Folge des Kohleausstiegs dar. Hierfür stellt die Bundesregierung bis zum Jahr 2038 bis zu 40 Mrd. Euro zur Verfügung (Bundesregierung 2023). Im Investitionsgesetz Kohleregionen (InVKG) wird zudem an mehreren Stellen auf ökologische Nachhaltigkeitsaspekte verwiesen. In der bisherigen Förderpraxis werden diese jedoch nachrangig behandelt (Trapp et al. 2024).

Der Just-Transition-Fund (JTF) der EU fördert Regionen, die generell vom Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft besonders betroffen sind bzw. wahrscheinlich sein werden. Die Kriterien für die Mittelzuweisung basieren auf der regionalen Kohlenstoffintensität der Industrie, der Beschäftigung im Stein- und Braunkohlebergbau, der Torfgewinnung und Ölschieferproduktion, sowie dem Grad der wirtschaftlichen Entwicklung (Europäisches Parlament 2024).²⁶

Unter sozialen Gesichtspunkten kommen die Förderungen insbesondere der Erwerbsarbeit, aber auch der Grundversorgung und dem Zugang zu öffentlichen Infrastrukturen zugute.

3.3.2.3 Übermäßige Umweltverbräuche adressieren und dadurch Handlungsspielräume für benachteiligte Haushalte erweitern

Haushalte in Deutschland haben einen sehr unterschiedlich großen ökologischen Fußabdruck. Tendenziell haben einkommensstarke bzw. vermögende Personen einen überdurchschnittlich großen Pro-Kopf-Fußabdruck, z.B. durch eine größere Wohnfläche, höheren Energieverbrauch im Haus, oder auch mehr bzw. längere Autofahrten (in größeren Fahrzeugen) und Flüge (Klein-hückelkotten et al. 2016; Ivanova und Wood 2020; Oehlmann et al. 2021).

Es wäre sinnvoll, diese Konsumpraktiken und ressourcenintensiven Produkte stärker zu adressieren, wenn sie über grundlegende Bedürfnisse oder notwendige Fahrtwege deutlich hinausgehen. Im Fall von Preisinstrumenten und entsprechenden staatlichen Einnahmen könnten die Spielräume zur Finanzierung der o.g. Fördermaßnahmen erweitert werden. Daraus können sich dann wiederum Entlastungen oder erweiterte Handlungsspielräume zur Bedürfniserfüllung für Haushalte ergeben, die wegen geringer finanzieller Möglichkeiten oder anderweitig begrenzter Handlungsoptionen (z.B. angespannter Mietmarkt) gezwungenermaßen einen kleineren ökologischen Fußabdruck haben, und dabei grundlegende (verallgemeinerbare) Bedürfnisse bislang nicht ausreichend erfüllen können – Bedürfnisse nach einer Mindest-Pro-Kopf-Wohnfläche und geheiztem Wohnraum, nach ausreichend und gesundem Essen, oder nach einer Mobilität, die den Zugang zu Arbeit, Bildung, Versorgung, kulturellem und sozialem Leben ermöglicht (Peiser et al. 2022; WBAE 2020; WBAE 2023; Henger und Stockhausen 2022).

Ein Handlungsansatz sozialer Umweltpolitik besteht daher darin, gezielt Haushalte bzw. Konsumweisen und Produkte mit einem großen ökologischen Fußabdruck zu adressieren – wie die beiden nachfolgenden Beispiele veranschaulichen. Auch das Setzen von Obergrenzen umweltschädlicher Ressourcenverbräuche bzw. Emissionen oder die Besteuerung von Luxusgütern (vgl. SRU 2024) fallen unter diesen Handlungsansatz – wobei die Diskussion hierzu in For-

²⁶ Nicht erfasst werden dadurch allerdings Branchen, wie die Automobilindustrie, deren Transformationsbedarf sich v.a. aus seinen Produkt- und nicht seinen Produktionsemissionen ergibt (Heyen et al. 2024a). Über eine Ausweitung des JTF auf den Automobilsektor wird bereits diskutiert (Alvarez 2023).

schung, Politik und Gesellschaft noch am Anfang steht. Bei der Wahl und Ausgestaltung konkreter Instrumente ist auch zu berücksichtigen, ob es sich bei den Haushalten mit großem Umweltverbrauch i.d.R. um Haushalte mit finanziellem Handlungsspielraum bzw. guten Anpassungsmöglichkeiten handelt oder nicht. Ist dies nicht der Fall (z.B. bei einkommensschwachen Rentnerhaushalten mit hoher Pro-Kopf-Wohnfläche), spricht dies gegen die Verwendung von zusätzlichen Preisinstrumenten und eher für positive Anreize bzw. unterstützende Maßnahmen (s. das zweite Beispiel zum Thema Wohnfläche).

Beispiel: „Bonus-Malus-System“ in der Kfz-Besteuerung

Die Idee des „Bonus-Malus-Systems“ zielt auf eine nach dem CO₂-Verbrauch gespreizte Kfz-Steuer oder Kfz-Zulassungssteuer, die Fahrzeuge mit hohem CO₂-Ausstoß deutlich verteuert (Malus) und Fahrzeuge mit niedrigem Ausstoß bzw. Elektroautos steuerlich begünstigt bzw. deren Kauf oder Leasing bezuschusst (Bonus) (Blanck et al. 2020) (Wirkungskategorie verfügbares Einkommen). Seit 2021 existiert in Deutschland ein geringer emissionsbasierter Aufschlag der Kfz-Steuer, der jedoch nur für Neuzulassungen gilt. Durch die geringe Höhe des Aufschlages wird kaum ein Anreiz für den Kauf von E-Pkw gesetzt (Blanck und Zimmer 2021). Elektroautos sind zudem für einen Zeitraum von zehn Jahren ab der Erstzulassung von der Kfz-Steuer befreit.

Sowohl sozialpolitische wie auch ökologische Zielstellungen würden von einer deutlich stärkeren CO₂-Spreizung der Kfz-Steuer oder einer möglichen einmaligen signifikanten Erstzulassungssteuer profitieren. Ein hoher emissionsbasierter Aufschlag beim Neuerwerb von Pkw kann ein starker Anreiz für den Kauf eines umweltfreundlichen, sparsamen Fahrzeuges oder sogar den Umstieg auf ein Elektrofahrzeug sein. Da Fahrzeuge, die hohe CO₂-Emissionen verursachen, besonders häufig von Haushalten mit höherem Einkommen erworben werden, würde das Instrument des Malus eine progressive Wirkung zeigen. Dies würde insbesondere bei einer (fortgesetzten) Beschränkung auf neu zugelassene Fahrzeuge gelten, da Fahrzeuge von Haushalten mit geringerem Einkommen deutlich seltener neu gekauft werden.

Eine noch stärkere positive Wirkung für niedrige Einkommen würde das Instrument entfalten, wenn eine neu aufgelegte Kaufprämie von E-Pkw nach dem Einkommen gestaffelt werden würde. Haushalte mit niedrigem Einkommen würden dann eine höhere Prämie erhalten (Blanck und Kreye 2021).²⁷ Auch hierbei ist jedoch zu beachten, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen deutlich seltener einen Neuwagen erwerben, was die progressive Wirkung der Prämie abschwächen könnte. Es ist gleichzeitig davon auszugehen, dass durch das Bonus-Malus-System langfristig deutlich mehr E-Pkw in den Gebrauchtwagenmarkt überführt und somit auch für untere Einkommensgruppen erschwinglicher werden.

Alternativ könnten die durch den Malus generierten Einnahmen in Mobilitätsangebote fließen, die insbesondere für untere Einkommensgruppen erschwingliche Mobilitätsoptionen bereitstellen. Dies könnte beispielsweise der Ausbau des ÖPNV sein, oder auch ein „Social-Leasing“-Programm wie in Frankreich, das günstige Leasing-Angebote von E-Pkw für Personen mit geringem Einkommen und berufsbedingten langen Fahrtwegen bereitstellt (Wirkungskategorien verfügbares Einkommen, Zugang zu Grundversorgung und öffentlichen Infrastrukturen).

Beispiel: Vorschläge, eine (generationen)gerechtere Wohnflächenverteilung zu befördern

Nach aktuellen Ergebnissen der Erhebung „Leben in Europa“ (EU-SILC) lag die Überbelegungsquote beim Wohnen 2021 in Deutschland bei 10,5 % (Destatis 17.11.2022). Als überbelegt gilt

²⁷ Von der von 2016 bis Ende 2023 existierenden Kaufprämie für E-Pkw haben dagegen überwiegend mittlere und obere Einkommensklassen profitiert, da E-Pkw trotz Kaufprämie bislang nicht für alle Einkommensgruppen erschwinglich gewesen sind (Blanck und Kreye 2021).

eine Wohnung, wenn sie über zu wenige Zimmer im Verhältnis zur Personenzahl verfügt. Besonders betroffen waren Alleinerziehende und ihre Kinder (28 %), armutsgefährdete Personen (22 %) sowie Erwachsene mit ausländischem Pass (28 %). Haushalte in Groß- und Mittelstädten leiden deutlich häufiger unter Überbelegung als Bewohner*innen von Kleinstädten und ländlichen Regionen (ebd.). Diese Haushalte sollten die Möglichkeit haben, ihre Bedürfnisse für eine angemessene Wohnfläche zu erfüllen. Um eine größere Umweltbelastung durch eine zunehmende Wohnfläche (mit entsprechender Ausstattung und erhöhtem Heizbedarf) zu verhindern, sollte die bereits vorhandene, also bereits gebaute Wohnfläche insgesamt gerechter verteilt werden (Wirkungskategorie: Grundversorgung). Denn umgekehrt leben bestimmte Haushalte, zum Beispiel Seniorenhaushalte und Besserverdienende, häufig auf sehr viel größeren Wohnflächen. Zudem gibt es in deutschen Einfamilienhäusern viele ungenutzte Einliegerwohnungen, die nicht vermietet sind (Kenkmann et al. 2023).

Vorschläge für geeignete Politikansätze speziell für die Zielgruppe der Besserverdienenden wurden in Kenkmann et al. (2018) untersucht. Aus Sicht der Autor*innen werden bisher keine umsetzbaren Politikinstrumente diskutiert, die sinnvoll dazu beitragen können, dass gezielt Besserverdienende ihre Wohnfläche reduzieren.

Politikansätze in Form von positiven Anreizen und unterstützenden Maßnahmen für die Zielgruppe der (häufig nicht einkommensstarken) Senior*innen mit sehr großen Pro-Kopf-Wohnflächen sind dagegen erfolgversprechend, denn die Ergebnisse diverser Befragungen zeigen, dass etwa 20 % der Seniorenhaushalte einer Verkleinerung ihrer Wohnfläche gegenüber offen sind bzw. diese als wünschenswert erachten (Kenkmann et al. 2023). Einer Verkleinerung des Wohnraums stehen allerdings Hemmnisse gegenüber, die beispielsweise die fehlende Verfügbarkeit alternativen, kleineren, barrierefreien Wohnraums oder dessen hohe Kosten betreffen. Politikansätze könnten daher auf die Schaffung von geeignetem Alternativwohnraum fokussieren. Beispielsweise könnten in Einfamilienhausgebieten kleine Mehrfamilienhäuser mit barrierefreien und kleinen Wohnungen planungsrechtlich ermöglicht und errichtet werden, um an einem Umzug interessierten Senior*innen attraktive Alternativen zum bestehenden Einfamilienhaus zu bieten.

Mögliche Politikansätze sind außerdem Umzugsunterstützung, Kontaktbörsen für Unter Vermietende und Mietende, finanzielle Förderung und Beratung zur baulichen Teilung von Einfamilienhäusern, um zusätzliche Wohnungen zu schaffen, sowie die „Mitnahme“ von Nettokaltmieten beim Umzug von einer großen in eine kleine Mietwohnung. Zuständige Akteure dieser Maßnahmen sind die Kommunen, wobei Bund und Länder über Förderinstrumente Kommunen bei der Umsetzung dieser Politiken unterstützen sollten.

3.3.3 Befähigung zur Teilhabe am Umweltschutz und an damit zusammenhängenden politischen und rechtlichen Prozessen („Empowerment“)

Soziale Umweltpolitik befähigt Menschen – insbesondere auch bislang benachteiligte und vulnerable Gruppen –, am Umweltschutz teilzuhaben. Bereits einige der zuvor genannten Handlungsansätze und Maßnahmenbeispiele zielen darauf ab, etwa wenn sie Investitionen in umweltfreundliche Technik ermöglichen. Im folgenden Kapitel geht es darüber hinaus um Befähigung zur Teilhabe am Umweltschutz, indem Umweltpolitik...

- ▶ das Problem- und Handlungswissen zu Umweltthemen stärkt (Kap. 3.3.3.1),
- ▶ umweltbezogene Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte stärkt (Kap. 3.3.3.2),
- ▶ politische Beteiligungsmöglichkeiten ausweitet und dabei gezielt unterrepräsentierte Gruppen einbindet (Kap. 3.3.3.3).

3.3.3.1 Problem- und Handlungswissen zum Umweltschutz stärken

Die Auswirkungen des eigenen Handelns auf die Umwelt treten vielfach erst zeitverzögert und räumlich verlagert auf und entziehen sich der unmittelbaren Wahrnehmung. Beispielsweise werden die Klimawirkungen des Heizens nur indirekt über die verbrauchte Energiemenge und den verwendeten Energieträger fassbar. Eine möglichst direkte Rückmeldung, z.B. über eine monatliche Verbrauchsabrechnung mit einer Auszeichnung der verbrauchten Energiemenge und einer Einordnung dieses Wertes sind daher wichtige Voraussetzungen, um umweltfreundlich zu handeln. Dies erfordert die Vermittlung grundlegender Kenntnisse über technische Einheiten (wie kWh) sowie ein Wissen über die unterschiedlichen Auswirkungen fossiler und regenerativer Energieträger auf das Klima.

Damit dieses Wissen handlungsrelevant werden kann, müssen zudem alltagsnahe Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden, wie die Umweltwirkungen der eigenen Praktiken verringert werden können. Dies setzt voraus, dass die wesentlichen Treiber der Umweltbelastungen, z.B. der Konsum tierischer Produkte, bekannt sind und dass das Wissen vorhanden ist, wie eine Ernährung mit pflanzlichen Eiweißquellen im Alltag umgesetzt werden kann. Ein Feedback über die eingesparten Umweltbelastungen, z.B. mit Hilfe eines CO₂-Rechners, macht diese positiven Effekte erfahrbar und stärkt die Eigenmotivation für klima- und umweltfreundliches Handeln.

Beispiel: Förderung zielgruppenspezifischer Energieberatung wie Stromspar-Check

Beim Stromspar-Check handelt es sich um eine zielgruppenspezifische Energiesparberatung, welche Haushalte mit geringem Einkommen befähigen soll, durch Verhaltensänderungen Energie zu sparen. Besonders qualifizierte Stromsparhelfer*innen, die sich aus Langzeitarbeitslosen rekrutieren, geben Tipps, wie der Verbrauch gesenkt werden kann (Wirkungskategorien verfügbares Einkommen, Erwerbsarbeit). Darüber hinaus stellen sie Soforthilfen (z.B. Steckerleisten, LEDs, Duschsparköpfe) bereit und installieren sie direkt in den Haushalten. Daneben wird der Austausch alter Kühlgeräte durch neue, energieeffiziente Geräte (A) mit einem Zuschuss gefördert. Neu sind seit 2016 die Beratungsangebote und Soforthilfen für Wärme (Heizen und Lüften). Die Wärmesoforthilfen umfassen u.a. die kostenlose Ausstattung mit verschiedenen Dichtungsbändern und Zugluftstopfern wie Türbesen (vgl. Schumacher et al. 2021).

Für Empfänger*innen von Transferleistungen nach SGB II und XII sind besonders die Stromeinsparungen relevant, da sie die Stromkosten aus dem Regelsatz finanzieren müssen, während die Heizkosten im Rahmen der Kosten der Unterkunft erstattet werden. Geringverdienende ohne Anspruch auf Transferleistungen profitieren darüber hinaus auch von der Heizenergieeinsparung. Ein weiterer positiver sozialer Effekt wird dadurch erzielt, dass Langzeitarbeitslose als Stromsparhelfer*innen ausgebildet und beschäftigt werden (ebd.).

Beispiel: Ernährungsbildung mittels diverser Informationskampagnen

Im Ernährungsbereich wurde in den letzten Jahren eine Vielzahl an Informations- und Bildungskampagnen zu unterschiedlichen Themen-/Problembereichen wie Vermeidung von Lebensmittelverschwendungen oder nachhaltigen Ernährungsweisen gestartet, die verschiedene Zielgruppen ansprechen. Diese Informationskampagnen müssen jedoch einen breiteren Zugang finden und Kinder in Kitas und Schulen aber auch Verbraucher*innen über nachhaltige und gesunde Ernährungsformen mit zielgruppenspezifisch aufbereiteten Informationsmaterialien informieren (Wirkungskategorie Gesundheit). Dabei sollten die von Zielgruppen präferierten Kommunikationswege genutzt werden. Auch Kochkurse für Eltern und Kinder können für eine nachhaltige Ernährung sensibilisieren. In manchen Bereichen sind nachhaltige Ernährungsformen bzw. nach-

haltiger Umgang mit Lebensmittel sogar kostengünstiger und können zu Einkommenseinsparungen führen, beispielsweise im Bereich der Lebensmittelverschwendungen (Wirkungskategorie verfügbares Einkommen).

3.3.3.2 Umweltbezogene Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte stärken

Die Grundlage davon, dass Bürger*innen im Umwelt- und Naturschutz aktiv werden und ihre Interessen in umweltrelevante Planungs- und Politikprozesse einbringen, ist der Zugang zu entsprechenden Informationen (Informationsrechte), Prozessen (Beteiligungsrechte) und Gerichten (Klagerechte).

Beispiel: Ambitionierte Umsetzung der Aarhus-Konvention

Die Grundlagen für diese Rechte auf Information, Beteiligung und Klagemöglichkeiten legt die internationale Aarhus-Konvention.²⁸ Sie verankert diese als Rechte einer jeden Person zum Schutz der Umwelt auch für zukünftige Generationen im Völkerrecht.²⁹ Sie setzt Mindeststandards für den Zugang zu Umweltinformationen (sog. 1. Säule der Konvention), für die Öffentlichkeitsbeteiligung (2. Säule) und für den Zugang zu Gerichtsverfahren (3. Säule) in Umweltangelegenheiten. Zudem schafft sie die rechtliche Grundlage dafür, dass nicht-staatliche Verbände des Umwelt- und Naturschutzes in Entscheidungs- und Gerichtsverfahren stellvertretend für Umwelt und Natur agieren können. Deutschland ratifizierte die Aarhus-Konvention 2007 und setzt sie mithilfe des Umweltinformations-, des Öffentlichkeitsbeteiligungs-, des Umweltrechtsbehelfsgesetzes und spezifischer Normen im allgemeinen und besonderen Verwaltungsrecht um.³⁰

Dennoch bemängeln Umweltakteure, dass die Bundesregierung die Rechte, die die Konvention schafft, einschränkt. Insbesondere „Durchlöcherungsbestrebungen“ im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung und des Rechtsschutzes durch die sogenannte Beschleunigungsgesetzgebung seit 2018, verschärft nochmals 2022/2023, werden kritisiert (DNR und UfU 2020; DNR et al. 2023a; DNR und UfU 2023; DNR et al. 2023b; Stracke et al. 2020), aber auch mangelnde Klagemöglichkeiten für anerkannte Umweltverbände bzw. eine mangelnde Anerkennung wichtiger Umweltverbände wie Greenpeace und WWF (DNR und UfU 2020).

Sollen Menschen im Sinne einer sozialen Umweltpolitik zur Teilhabe am Umweltschutz und an den damit zusammenhängenden politischen und rechtlichen Prozessen befähigt werden, ist die Beschneidung der Aarhus-Rechte kritisch zu sehen. Stattdessen ist eine ambitionierte Aarhus-Umsetzung anzustreben (BUND et al. 2023).

3.3.3.3 Politische Beteiligungsmöglichkeiten ausweiten und dabei gezielt unterrepräsentierte Gruppen einbinden

Politische Beteiligung gilt als wichtiges Mittel, um Selbstwirksamkeit von Bürger*innen in Transformationsprozessen zu stärken, um kreative Lernprozesse und innovative Lösungen zu befördern und letztlich auch die Legitimität und Akzeptanz sozialökologischer Transformationen zu stärken (Newig et al. 2018). Soziale Umweltpolitik strebt daher an, Beteiligungsmöglichkeiten in umweltrelevanten Materien quantitativ auszuweiten und qualitativ zu verbessern. Insbesondere geht es auch darum, bislang unterrepräsentierte Gruppen einzubinden. Denn viele Formen politischer Beteiligung leiden aktuell an einem „Beteiligungsbias“. Der Begriff beschreibt

²⁸ Offizieller Name: UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

²⁹ <https://www.aarhus-konvention.de/aarhus-konvention/>.

³⁰ <https://www.aarhus-konvention.de/deutschland/>.

das Phänomen, dass bestimmte Gruppen (u.a. gut gebildete, ältere und oft männliche Personen) in selbstselektiven politischen Partizipationsprozessen stärker vertreten sind als andere. Der Beteiligungsbias mindert die Legitimität von Öffentlichkeitsbeteiligung.

Beispiel: Ausweitung und Verbesserung von Öffentlichkeitsbeteiligung – z.B. Klimaräte

Sowohl formelle (gesetzlich vorgeschriebene) Beteiligungen, beispielsweise im Kontext von Planungs- und Genehmigungsverfahren, aber auch informelle (nicht vorgeschriebene) Partizipationsverfahren können ausgeweitet und qualitativ verbessert werden:

- ▶ Quantitative Ausweitung: Bislang findet das Gros von Beteiligungsprozessen auf kommunaler Ebene statt (Siepker et al. 2021). Aber auch auf Landes- und Bundesebene lassen sich (künftige) Strategien, Politiken und Pläne unter Einbezug von Bürger*innen ausgestalten. Eine Initiative von klimapolitischen Bürgerräten („Klimaräten“) auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene könnte sich beispielsweise gemeinsam der weiteren Ausgestaltung klimapolitischer Maßnahmen auf den unterschiedlichen Ebenen widmen.
- ▶ Qualitative Verbesserung: Wichtig ist unter anderem, eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu ermöglichen (z.B. wenn noch zwischen unterschiedlichen Planalternativen gewählt werden kann) und für Bürger*innen attraktiv zu machen; ausreichend Möglichkeiten für Stellungnahmen und Dialog zuzulassen (u.a., aber nicht nur im Rahmen von Erörterungsterminen); Beteiligungsprozesse inklusiv (s.u.), fair und transparent zu gestalten; Bürger*innen klare Handlungsoptionen diskutieren und idealerweise mitentscheiden zu lassen, dabei Offenheit im Ergebnis zuzulassen (keine „Scheinbeteiligung“); die Beteiligung mit Prozessen der repräsentativen Demokratie zu verknüpfen und ihre Ergebnisse im kommunizierten Umfang aufzugreifen (Schütte et al. 2023; Siepker et al. 2024).

Beispiel: Zufallsauswahl und aufsuchende Beteiligung zur Einbindung „stiller Gruppen“

Als Ansätze für ein inklusives Verfahren mit kleinstmöglichem „Beteiligungsbias“ gelten die Zufallsauswahl von Teilnehmer*innen und die „aufsuchende Beteiligung“. Bei der Zufallsauswahl werden die Teilnehmenden per Losverfahren rekrutiert (entweder in reiner, gewichteter oder quotierter Zufallsauswahl). Bei aufsuchender Beteiligung werden beteiligungsferne, „stille“ Gruppen oft in ihrer alltäglichen Umgebung angesprochen.

Im Rahmen eines vom Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt durchgeführten „Bürgerinnen- und Bürgerratschlags Nachhaltige Ernährung“, der aus mehreren Beteiligungskomponenten bestand, wurden beide Methoden angewendet: Ergänzend zu den zunächst gesellschaftlich repräsentativ und per stratifizierter Zufallsauswahl nominierten Teilnehmenden an einem Prozess mit Bürgerwerkstatt, Erprobungsphase und Bürgerforum wurden fand im Mai 2023 eine aufsuchende Beteiligung statt. Hierfür wurden zufällig ausgewählte weitere Bürger*innen zu einem Workshop eingeladen, die aus Bevölkerungsgruppen stammen, die durch klassische Beteiligungsformate nicht leicht zu erreichen sind: Frauen, Migrant*innen sowie sozial und ökonomisch benachteiligte Menschen. Diese zweite Gruppe diskutierte und bewertete den von der ersten Gruppe entwickelten Bürgerratschlag. Dabei wurde u.a. erörtert, inwiefern die Empfehlungen mit den Lebensrealitäten unterschiedlicher Gruppen vereinbar sind und ob sie geeignet sind, Benachteiligungen zu mindern.³¹

³¹ <https://www.bmuv.de/buergerservice/beteiligung/buergerinnen-und-buergerdialog-nachhaltige-ernaehrung>.

Beispiel: Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext von Stadtplanungsprozessen

Im Bereich Bauen und Wohnen spielt politische Partizipation in der Stadtplanung eine wichtige Rolle. Entsprechend können in städtebaulichen Entwicklungskonzepten (§ 171b Abs. 2 BauGB) unter Beteiligung der Betroffenen und öffentlichen Aufgabenträger Handlungsstrategien erarbeitet werden, wie energetische und klimapolitische Belange mit sozialen und sonstigen städtebaulichen Belangen in Ausgleich zu bringen sind (Kenkmann et al. 2024).

3.3.4 Übergreifende Ansätze

Einige zu den obigen Handlungsansätzen querliegende Ansätze unterstützen soziale Umweltpolitik und erleichtern sozial verträglichen Wandel. Dazu gehören:

- ▶ Frühzeitige und langfristige Strategien (Kap. 3.3.4.1),
- ▶ Sozialer und regionaler Dialog (Kap. 3.3.4.2).

Die Ansätze betreffen vor allem die Wirkungskategorie „Politische Partizipation“.

3.3.4.1 Sozialverträglichen Wandel durch frühzeitige und langfristige Strategien erleichtern

Vergangene Strukturwandelprozesse verliefen sozioökonomisch erfolgreicher, wenn die Notwendigkeit des Wandels frühzeitig erkannt und die damit einhergehenden Herausforderungen proaktiv angegangen wurden (Caldecott et al. 2017; Keltaniemi et al. 2013). Denn dies gibt Unternehmen und Beschäftigten mehr Zeit, sich auf neue Geschäftsmodelle sowie veränderte berufliche Anforderungen und Qualifikationen einzustellen. So werden problematische Investitions- und Berufssentscheidungen sowie perspektivisch harte Strukturbrüche vermieden (Heyen 2017). Wissensbestände und Lebensleistungen von in den Branchen beschäftigten Menschen werden so nicht abrupt entwertet. In einem laufenden Projekt für das Umweltbundesamt wird eruiert, wie die regionale Strukturpolitik in Deutschland (konkret das sog. „Gesamtdeutsche Fördersystem“) nicht nur ökologisch nachhaltiger, sondern auch vorausschauender gestaltet werden kann, sodass regionalwirtschaftliche Schwierigkeiten wegen ökologischer Herausforderungen besser antizipiert und vermieden werden können (Heyen et al. 2024).

Auch im Konsumbereich können durch frühzeitige Planungssicherheit Fehlinvestitionen von Verbraucher*innen in z.B. fossile Technologien vermieden werden.

Mit der Formulierung klarer langfristiger Ziele und Zwischenziele sowie vorausschauender Rahmenbedingungen kann die Politik Planungssicherheit schaffen (Heyen et al. 2022). Da der Wandel in einem dynamischen Umfeld stattfindet, muss ein lernendes Politiksystem seine Ziele und Maßnahmen durch Monitoring und Evaluation regelmäßig überprüfen und eventuell anpassen (s. auch Kap. 3.2.2). Bei nötigen Anpassungen sind die dahinterliegenden Gründe transparent und nachvollziehbar zu kommunizieren.

Beispiel: Langfristige Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) angehen – Einkommenssicherung gewährleisten und Umweltstandards verstärkt integrieren

Mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) erhalten Landwirt*innen Förderzahlungen aus der 1. und 2. Säule. Die Direktzahlungen der 1. Säule erhalten Landwirt*innen flächenbezogen (je ha), mit geringen Anforderungen an die Bewirtschaftungsweise. Für einen Teil der Zahlungen müssen Eco Schemes (ökologische Auflagen) beachtet werden. Die Zahlungen für die Eco Schemes sind freiwillige Regelungen. In der 2. Säule der GAP sind Förderinstrumente für nachhaltiges

Wirtschaften und ländliche Entwicklung enthalten (BMEL 2022). Mit der GAP erfolgt eine Einkommenssicherung der Landwirt*innen, wodurch qualitativ hochwertige Produkte zu erschwinglichen Preisen an Konsument*innen verkauft werden können.

Der aktuelle Förderzeitraum der GAP startete Anfang 2023 und ist bis Ende 2027 ausgelegt. Aktuell wird über eine Weiterentwicklung der GAP – nach 2027 – debattiert. Von Umweltverbänden wird dabei gefordert, die Direktzahlungen weiter vom Flächenbesitz zu entkoppeln und stärker an ökologische Regelungen zu auszurichten (NABU 2017). Dies würde die flächengebundenen Direktzahlungen, die eine Einkommensstützung für Landwirt*innen darstellen, reduzieren. Mehr als 40 % des Einkommens landwirtschaftlicher Betriebe ist auf die flächengebundenen Direktzahlungen zurückzuführen. Dabei ist der Anteil am Einkommen bei Ackerbau- und Futterbaubetrieben am größten und liegt bei über 60 %. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Direktzahlungen bei Pachtflächen zu einem großen Anteil an die Bodeneigentümer*innen weitergereicht werden (Überwälzungseffekt von 50 bis 60 %). Ein sukzessiver Ab- bzw. Umbau der flächenbezogenen Direktzahlungen wird daher vom Thünen Institut für eine Rückumwälzung empfohlen (Weber et al. 2023).

3.3.4.2 Sozialverträglichen Wandel durch sozialen und regionalen Dialog

Gerechte Transformationsprozesse profitieren davon, wenn Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften, Wohlfahrts- und Umweltverbände einen konstruktiven Dialog darüber führen, wie die Transformationen ökologisch zielführend, ökonomisch erfolgreich und sozial gerecht gestalten werden können. Wenn Beschäftigung und Wohlstand in einzelnen Regionen stark von Branchen abhängen, die vor einem Wandel stehen, sind solche Dialogprozesse speziell auch in solchen Regionen zu führen. Die Auswertung von sektoralen und regionalen Strukturwandelprozessen in der Vergangenheit zeigt, dass Transformationsstrategien mit hohem Konsensgrad erfolgreicher verliefen (vgl. Heyen et al. 2022). Wichtigster Ausgangspunkt ist ein gemeinsames Problem- und Zielverständnis. Hiermit ist nicht zwingend eine Einigung auf bestimmte politische Maßnahmen gemeint, sondern ein Konsens über Notwendigkeit und Zielrichtung des Wandels (Wehnert et al. 2018) – und optimalerweise eine gemeinsame Zukunftsvision für vom Wandel betroffene Regionen oder Branchen, die dann auch die Unternehmensleitbilder prägen. Vor- und Nachteile einzelner Technologien und Maßnahmen sowie Zielkonflikte bei der Erreichung der Vision können dann innerhalb des gemeinsamen normativen Rahmens offen diskutiert werden.

Beispiel: Dialogprozesse im Zuge des Kohleausstiegs

Die Grundzüge für den Ausstieg aus der Kohleverstromung und dem Braunkohletagebau verhandelte 2018 eine vom Bundestag mandatierte Kommission mit Vertreter*innen aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Umweltverbänden, Braunkohleregionen und der Wissenschaft (Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“). Hier wurde unter Berücksichtigung von Zielkonflikten ein Kompromiss für den Kohleausstieg gefunden (wobei das finale Ausstiegsdatum später wieder Gegenstand politischer Debatten wurde und vermutlich Änderungen unterliegen wird). Zudem gibt es in den Braunkohleregionen selber verschiedene regionale Vernetzungs- und Austauschformate in unterschiedlicher Trägerschaft (öffentliche, wirtschaftliche, zivilgesellschaftliche) (IHK Cottbus o.J.), in denen über die weitere Entwicklung der jeweiligen Region diskutiert und Projekte angeschoben werden.

3.3.5 Exkurs: Ökologische Belange auch in sozialen Politikfeldern stärker integrieren

Neben den Bemühungen zur sozial gerechten Ausgestaltung und Flankierung von umweltpolitischen Instrumenten wäre es wichtig, dass umgekehrt auch sozialpolitisch motivierte Instru-

mente (etwa aus den Bereichen Sozial-, Wohnungs-, Steuer- und regionale Strukturpolitik) ökologische und Klimaschutzbelange stärker berücksichtigen. Im Folgenden erläutern wir dies anhand von vier Beispielen.

Beispiel: Vorschlag einer Verankerung von höheren Effizienzstandards in den Finanzhilfen des Bundes für den sozialen Wohnungsbau und entsprechende Erhöhung der Fördermittel

Mit den Finanzhilfen beabsichtigt der Bund, den sozialen Wohnungsbau in den Ländern zu stärken. Die Mittel in Höhe von 14,5 Mrd. Euro im Zeitraum von 2022 bis 2026 können sowohl für den Neubau als auch für Sanierungen eingesetzt werden. Für das Programmjahr 2022 standen Programmmittel in Höhe von insgesamt 2 Milliarden Euro zur Verfügung, davon 1 Milliarde Euro für den klimagerechten sozialen Wohnungsbau. Somit musste etwa die Hälfte der verfügbaren Mittel für höhere energetische Standards als (damals) gesetzlich vorgegeben (beim Neubau für den Effizienzhausstandard (EH) 55 und für Modernisierungen für den Effizienzhausstandard (EH) 85) aufgewendet werden.

Die Finanzhilfen sollten generell und dauerhaft als Hilfen für den klimagerechten Wohnungsbau ausgestaltet sein (Kenkmann et al. 2024). Der geförderte Effizienzstandard sollte für die Gesamtmittel über den aktuellen gesetzlichen Standard hinausgehen; die Förderung sollte auf Standards abzielen, die kompatibel zu den bestehenden Klimazielen sind. Der geforderte energetische Standard sollte sich an der BEG orientieren. Damit wäre zum einen ein größerer Klimaschutzbeitrag möglich, zum anderen wären die wohnberechtigten Haushalte noch besser vor steigenden Energiepreisen, bei Nutzung fossiler Energieträger auch in Folge der CO₂-Bepreisung, geschützt. Die Fördermittel sollten dann in dem Umfang erhöht werden, dass trotzdem gleich viele Wohnungen gebaut bzw. saniert werden können. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass Klimaschutz gegen das Soziale (Anzahl Sozialwohnungen) ausgespielt würde. Denn bei höheren energetischen Standards und ggf. höheren Kosten könnten mit dem gleichen Budget weniger Wohnungen von der Förderung profitieren.

Beispiel: Vorschlag einer Weiterentwicklung der Klimakomponente im Wohngeld und einer flächendeckenden Einführung eines Klimabonus in den Kosten der Unterkunft

Mit der Wohngeldreform (Wohngeld Plus Reform) von 2022, die zum 1. Januar 2023 in Kraft trat, wurde eine pauschale Klimakomponente in Form eines Zuschlags auf die Miethöchstbeträge des Wohngeldes von 0,40 Euro je m² eingeführt. Außerdem wurde im Zuge der Reform ein Heizkostenzuschuss und eine Anhebung der Richtwerte umgesetzt, so dass mit 3 Millionen Haushalte nun etwa dreimal so viele Haushalte wohngeldberechtigt sind als zuvor. Der Heizkostenzuschuss wurde eingeführt, um höhere Heizkosten aufgrund von gestiegenen Energiepreisen und CO₂-Preisen aufzufangen.

Die Klimakomponente im Wohngeld Plus soll höhere Mieten durch energetische Sanierung oder in energieeffizienten Neubauten abfedern und somit das Wohnen in diesem Segment für Wohngeldbeziehende unterstützen (vgl. Kenkmann et al. 2024). Allerdings wird die Klimakomponente pauschal für alle Wohngeldbeziehenden auf den Miethöchstbetrag aufgeschlagen. Es wird nicht geprüft, ob Haushalte tatsächlich in einem energieeffizienten Gebäude leben. Begründet wird dies damit, dass eine einfache Lösung nötig sei, die keinen weiteren bürokratischen Aufwand erfordere (ebd.).

Sinnvoller wäre eine Klimakomponente, die objektbezogen ist, d.h. den Sanierungszustand widerspiegelt und damit tatsächlich diejenigen unterstützt, die nach Sanierungen durch gestiegene Nettokaltmieten stärker belastet sind. Die Wohngeldstellen müssten sich die Heizkostenabrechnungen oder Sanierungsausweise vorlegen lassen, um den tatsächlichen Unterstützungsbedarf

zu ermitteln. Derzeit würde dies für die Wohngeldstellen eine zusätzliche Arbeitsbelastung bedeuten, für die sie gegebenenfalls personell nicht ausreichend ausgestattet sind. Perspektivisch wird sich die Nachweisführung durch die geplante Etablierung eines flächendeckenden Gebäuderegisters und die Verfügbarkeit von Energieausweisen deutlich vereinfachen. Mit zunehmender Digitalisierung der Antragstellung und Nachweisführung ist damit zu erwarten, dass eine Prüfung einfacher möglich sein wird. Durch die Umsetzung einer an den energetischen Zustand gekoppelten Klimakomponente lassen sich gezielt und passgenauer Haushalte unterstützen, die aufgrund von Sanierungen höhere Kaltmieten erfahren. Da keine pauschale Anwendung erfolgt, sind auch positive Wirkungen für das erforderliche Finanzierungsaufkommen von Bund und Ländern zu erwarten.

Auch in den Leistungen nach Sozialgesetzbuch für die Kosten der Unterkunft und Heizung kann ein Klimabonus helfen, dass Empfängerinnen und Empfänger dieser Leistungen sanierte Wohnungen anmieten können bzw. nach Sanierung weiter in ihren Wohnungen bleiben können, auch wenn die Nettokaltmiete über den jeweiligen Richtwerten liegt. Der Klimabonus erhöht die Angemessenheitsgrenze der Kosten der Unterkunft bei einem Nachweis eines hohen energetischen Zustands des Gebäudes. Dieser Nachweis wird meist durch die Vorlage eines Energieausweises des Gebäudes oder durch Vorlage von Informationen aus der Heizkostenabrechnung erbracht. Dieses Instrument wird von verschiedenen Kommunen (u.a. Berlin, Duisburg, Solingen und Paderborn) bereits realisiert, allerdings in unterschiedlichen Ausgestaltungsformen. Es obliegt den Kommunen, ein solches Instrument einzuführen. Eine flächendeckende Anwendung wäre wünschenswert und hätte ebenso wie die Klimakomponente im Wohngeld positive Verteilungswirkungen.

Beispiel: Vorschlag einer Umgestaltung der Pendlerpauschale

Die Pendlerpauschale ist ein sozial- bzw. steuerpolitisches Instrument, das Pendler*innen finanziell unterstützt: Wegekosten zwischen Wohn- und Arbeitsort können mit der Entfernungspauschale als Werbungskosten von der Einkommenssteuer abgesetzt werden. Aktuell beträgt die Entfernungspauschale bis zum 20. Kilometer pauschal 0,30 Cent pro Kilometer und ab dem 21. Kilometer 38 Cent pro Kilometer. Die Entfernungspauschale in ihrer aktuellen Ausformung kann sich negativ auf umweltpolitische Ziele auswirken: Sie reizt zu längeren Wegen an und kann so ein höheres Verkehrsaufkommen, höhere Energieverbräuche und Emissionen verursachen. Zudem hat die Pendlerpauschale auch sozial negative Verteilungswirkungen: Besonders profitieren Personen mit höherem Einkommen, die im Schnitt längere Distanzen zur Arbeitsstätte zurücklegen, während Personen mit geringerem Einkommen seltener Einkommenssteuer zahlen und seltener den Werbungskostenpauschbetrag überschreiten (Blanck et al. 2020). Zudem erhöht ein stärkeres Verkehrsaufkommen auch die Lärm- und Feinstaubbelastung.

Eine ökologischere Ausgestaltung der Pendlerpauschale könnte ihre negativen Umweltwirkungen mindern und zugleich ihren sozialen Nutzen stärken. Verschiedene Möglichkeiten der Umgestaltung stehen zur Diskussion. Eine Option wäre die Abschaffung der Entfernungspauschale, begleitet von einer Härtefallregelung für Fernpendler*innen in den unteren bis unteren mittleren Einkommensgruppen. Hierbei werden ungerechte Verteilungswirkungen gedämpft. Ausgestattet mit einem stärkeren Impuls für umweltfreundliches Mobilitätsverhalten, ist der Vorschlag, die steuerliche Absetzbarkeit mit der besseren Verfügbarkeit von öffentlichem (Nah-)Verkehr zu verknüpfen: Strecken, die mit dem Pkw zurückgelegt werden, können dann nicht mehr steuerlich abgesetzt werden, wenn das Pendeln mit dem öffentlichen Verkehr zumutbar gewesen wäre. Dies ist allerdings insofern voraussetzungsvoll, als es dafür einer flächendeckend verfügbaren Datenlage zur Erschließungsqualität des ÖPNV bedarf. Ebenso möglich wäre die Umgestaltung zu einem „Mobilitätsgeld“ für alle Verkehrsmittel. Dieses sollte unabhängig vom

individuellen Steuersatz als Entlastungsbetrag von der Einkommenssteuerschuld subtrahiert werden, damit Personen mit geringerem Einkommen stärker davon profitieren (Blanck et al. 2020).

Beispiel: Vorschlag einer stärker ökologischen Ausrichtung der regionalen Strukturpolitik

Die regionale Strukturpolitik, also v.a. die EU-Strukturfonds sowie die Programme des Gesamtdeutschen Fördersystems (GFS), zielen auf regional gleichwertige Lebensverhältnisse und fokussieren daher v.a. auf sog. „strukturschwache Regionen“. Vor allem auf EU-Ebene sowie in einzelnen GFS-Programmen³² finden sich bereits ökologische, v.a. klimapolitische Förderziele und -kriterien (Heyen et al. 2024a; Schubert 2023). Insgesamt aber ist die Verankerung und Berücksichtigung ökologischer Ziele und Kriterien v.a. im GFS ausbaufähig und eine solche Verankerung wäre im Sinne der Politikintegration und der Erreichung anspruchsvoller umweltpolitischer Ziele auch geboten (Heyen et al. 2024a; Heyen et al. 2024b). In zwei laufenden UBA-Vorhaben werden dazu konkrete Vorschläge sowohl zu den GFS-Programmen als auch zu den EU-Strukturfonds erarbeitet.³³

³² Zu erwähnen sind v.a. die „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und die Städtebauförderung.

³³ „Transformative Neuausrichtung der regionalen Strukturpolitik im Rahmen des Gesamtdeutschen Fördersystems“ (FKZ 3723 14 103 0) und „EU-Strukturfondsförderung als Instrument zur Förderung der sozial-ökologischen Transformation“ (FKZ 3724 14 705).

4 Herausforderungen und Grenzen sozialer Umweltpolitik – und wie man mit ihnen umgehen kann

Im Folgenden benennen wir Herausforderungen und Grenzen, die sich bei der Entwicklung und Umsetzung einer sozialen Umweltpolitik zeigen. Zugleich weisen wir darauf hin, dass sich viele der Herausforderungen durch eine vorausschauende Politikgestaltung abmildern oder bewältigen lassen. Dabei geht es auch um das Zusammenspiel von (sozialer) Umweltpolitik und anderen Politiken, wie der Steuer-, Finanz- und Sozialpolitik.

Erstens: In der Gesellschaft bestehen unterschiedliche Gerechtigkeitsvorstellungen. Bei Diskussionen darüber, ob und wann eine ungleiche Verteilung (z.B. von Umweltgütern oder von umweltpolitischen Kosten) auch eine ungerechte Verteilung darstellt, können ganz verschiedene Gerechtigkeitsprinzipien angewendet werden, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen (s. Kap. 3.1.2). Und tatsächlich bestehen in der Gesellschaft unterschiedliche (u.a. mit persönlicher Lebenssituation, aber auch Werten und Parteiaffinität korrelierende) Vorstellungen z.B. darüber, was eine gerechte Verteilung von Kosten bei Energiewendemaßnahmen oder von Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung wäre (Behringer et al. 2024; Stieß und Stein i.E.; Wolf 2020).³⁴

Ein wichtiger normativer Orientierungspunkt besteht allerdings in dem sozialstaatlichen Ziel, ein „menschenwürdiges Dasein“ (SGB I) zu sichern, woran Konzepte zu „Grundbedürfnissen“, „sozialen Mindeststandards“ oder dem „sozio-kulturellen Existenzminimum“ anknüpfen (s. Kap. 3.1.2 und 3.1.3). Doch müssen diese letztlich vom Gesetzgeber konkretisiert werden. Im Hinblick auf die Vermeidung von „Energie-“ und „Mobilitätsarmut“ wurden mit der Definition dieser Begriffe sowie des Vulnerabilitätsbegriffs auf EU-Ebene (s. Textbox 1 in Kap. 3.1.4) wichtige Schritte unternommen. Tendenziell stößt die gezielte Unterstützung vulnerabler Haushalte auch auf Zustimmung in der Bevölkerung – mehr als das Prinzip der Gleichbehandlung, also eine pro Kopf gleich hohe Kostenverteilung oder gleich hohe Klimageldzahlung (Bauske et al. 2023; Blesse et al. 2024; Dechezleprêtre et al. 2022; Detsch 2024; Holzmann und Wolf 2023; Wolf et al. 2022; Stieß und Stein i.E.).

Es braucht zudem eine gesellschaftlichen Debatte dazu, wie die Erfüllung von Grundbedürfnissen und Mindeststandards für alle Menschen innerhalb planetarer Grenzen gewährleistet werden können (s. auch SRU 2024; Deutscher Ethikrat 2024). Im Zuge dessen müssen auch solche Maßnahmen und Instrumente stärker als bisher gesellschaftlich und wissenschaftlich diskutiert werden, mit denen Obergrenzen der Inanspruchnahme von Umweltressourcen politisch instrumentiert werden können (vgl. 3.3.2.3). Klar ist, dass sich hier ebenfalls Gerechtigkeits- und Akzeptanzherausforderungen stellen.

Mit Dialogformaten und Methoden empirischer Sozialforschung (z.B. Befragungen, aber auch Fokusgruppen)³⁵ lassen sich Gerechtigkeitsvorstellungen und -erwartungen von Menschen in der Umweltpolitik erfassen und in Ausgestaltung und Kommunikation berücksichtigen.

Zweitens: In manchen Handlungsfeldern fehlt es an einer guten Datenbasis. In der Literaturstudie des SozUP-Projekts wurden übergreifende Forschungsbedarfe identifiziert, wie z.B. eine stärkere Erforschung bislang wenig beachteter Wirkungskategorien und sozistruktureller Verteilungsdimensionen, eine stärkere Berücksichtigung von möglichen sozialen Anpassungsre-

³⁴ Bei vielen Studien rund um Gerechtigkeit und Akzeptanz bleibt leider unklar, welche Gerechtigkeitserwägungen (z.B. präferierte Verteilungsprinzipien) den Bewertungen der Befragten zugrunde liegen (Heyen und Wicki 2024).

³⁵ Um mit Blick auf Gerechtigkeitsvorstellungen in die Tiefe zu gehen, bieten sich vor allem Fokusgruppen an (vgl. Gagné 2024; pollytix 2024; Stieß und Stein i.E.).

aktionen auf Politikinstrumente (z.B. energiesparendes Verhalten in Folge von Energiepreisseiterungen), und einen konsequenten Vergleich der sozialen Wirkungen umweltpolitischer Maßnahmen mit einem Referenzszenario ohne Umweltschutzmaßnahmen (Heyen 2021, Kap. 6.2).

Teilweise fehlt es selbst bei Themen, zu denen viel geforscht wird, an wichtigen Daten oder der Verknüpfung bislang getrennter Datensätze. So existieren z.B. nur wenige Datenbestände, in denen die Verteilung von Umweltbelastungen geografisch und sozial aufgeschlüsselt ist (eine positive Ausnahme stellt der „Umweltgerechtigkeitsatlas“ des Landes Berlin dar³⁶). Auch wären kleinräumliche Informationen zum Effizienzstandard von Gebäuden (z.B. über ein Gebäudekataster) und der Verfügbarkeit von Mobilitätsoptionen wichtig, verbunden mit Informationen zu sozio-ökonomischen Charakteristika der dort lebenden Haushalte, um Sanierungs- oder Infrastrukturmaßnahmen gezielt zu planen und umzusetzen. Großbritannien stellt hier ein Positivbeispiel mit sehr guter Datenlage in diesen Bereichen dar. Nötig wären auch bessere Datengrundlagen, um einzelne Haushalte für Unterstützungsmaßnahmen zu identifizieren (z.B. im Rahmen eines Auszahlungsmechanismus, der individuelle Einkommen berücksichtigen kann). Insbesondere bei Gruppen, die mehrfach benachteiligt bzw. vulnerabel sind, ist die Datenverfügbarkeit eine Herausforderung. Zu den genannten Aspekten wurde die Datenverfügbarkeit im Rahmen eines Parallelprojekts näher aufgezeigt, systematisiert und auch weiterentwickelt (aus dem Moore et al. 2024). Darauf gilt es im Weiteren aufzubauen.

Drittens: Soziale Umweltpolitik erfordert staatliche Ausgaben. Negative Verteilungseffekte auszugleichen, die durch umweltpolitische Instrumente verursacht werden, bedarf der finanziellen Unterstützung aus den öffentlichen Haushalten – beispielsweise, wenn eine Pflicht zum Heizungsaustausch durch Zuschüsse flankiert wird. Es kann den Staat auch Geld kosten, integrierte Instrumente umzusetzen, die sozialen und ökologischen Nutzen verknüpfen – wie der Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs, das Deutschlandticket oder Fördermittel für die Sanierung der ineffizientesten Gebäude. Über die Gegenfinanzierung der Instrumente und die Verteilung der Kosten können Konflikte zwischen Ressorts ausbrechen – insbesondere in Zeiten sinkender Steuereinnahmen und einer unveränderten „Schuldenbremse“.

Die Höhe der tatsächlichen Kosten hängt allerdings von der konkreten Ausgestaltung der Instrumente ab. Werden beispielsweise Unterstützungszahlungen gezielt an vulnerable Haushalte geleistet (vgl. Kap. 3.3.2.2), statt sie pauschal auszuschütten („Gießkannenprinzip“), können die Kosten erheblich sinken. Viele Förder- und Entlastungsmaßnahmen der letzten Jahre waren sehr breit ausgestaltet (vgl. die Bundesförderung Effiziente Gebäude, oder der Ende 2023 ausgelauferne Umweltbonus zur Förderung von E-Autos). Durch eine stärkere Fokussierung ließen sich im Status-quo also sogar Mittel einsparen, die an anderer Stelle – z.B. für weitere gezielte Förder- und Entlastungsmaßnahmen – verwendet werden können.

Ausgaben für eine soziale Umweltpolitik sind zudem häufig Investitionen, die spätere hohe (Folge-) Kosten vermeiden. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie die strukturellen Ursachen hoher Kostenbelastungen der Haushalte adressieren. Wird beispielsweise in eine Sanierung der Wohnungen von Transfergeldempfänger*innen investiert, senkt dies die künftigen Kosten der Unterkunft und Kosten der Heizung, die Bund und Kommunen im Rahmen des Leistungszahlungen aufbringen (z.B. Bürgergeld). Die Bezugsschaltung einer nachhaltigen und gesunden Schul- und Kitaverpflegung fördert die Gesundheit und kann langfristig Gesundheitskosten senken.

³⁶ Der Umweltgerechtigkeitsatlas Berlin analysiert die fünf Kernindikatoren Lärmbelastung, Luftschadstoffe, bioklimatische Belastung, Grün- und Freiflächenversorgung sowie soziale Benachteiligung (mittels eines Status-Indexes). Ziel ist es, mehrfach belastete Quartiere identifizieren zu können (<https://www.berlin.de/sen/uvk/umwelt/nachhaltigkeit/umweltgerechtigkeit/>).

Schließlich steht den Kosten vielfach ein gesellschaftlicher Nutzen gegenüber. Wenn beispielsweise durch Investitionen in den öffentlichen Nahverkehr die Verkehrsbelastung sinkt, werden Städte lebenswerter und es ist sicherer, sich in ihnen zu bewegen.

Im Übrigen kann soziale Umweltpolitik auch Einsparungen im Staatshaushalt bewirken, insbesondere beim Abbau umweltschädlicher Subventionen, von denen vorrangig einkommensstarke Haushalte profitieren (z.B. Dienstwagenprivileg, Nichtbesteuerung von Kerosin), wenngleich auch hier auf eine soziale Ausgestaltung im Detail geachtet werden muss.

Viertens: Die soziale Flankierung umweltpolitischer Instrumente sollte nicht deren ökologische Lenkungswirkung unterminieren, indem durch sie Anreize zu umweltfreundlichem Verhalten (Ressourcen-, Emissionseinsparung) verloren gehen. Das Problem lässt sich durch die Wahl und Ausgestaltung der Entlastungsmaßnahmen mindern oder umgehen. Weil preisdämpfende Maßnahmen bei fossilen Ressourcen grundsätzlich ein hohes Risiko bergen, für den Klima- oder Umweltschutz kontraproduktive Wirkungen zu erzeugen, sind als *kurzfristige* Entlastungsmaßnahmen eher gezielte einkommensstützende Ansätze zu bevorzugen. Dazu gehören z.B. die Energiepreispauschalen, die Anhebung der Transferleistungen, oder andere Direktzahlungen, wie ein sozial differenziertes „Klimageld“. Auch Einmalzahlungen an einkommensschwache Haushalte werden als weniger verzerrend und zielführender vorgeschlagen (so Veronika Grimm in Hufnagel und Lange 2022). In Bezug auf die Ausgestaltung von Rückverteilungsmechanismen muss darauf geachtet werden, dass diese die Verteilungsgerechtigkeit langfristig sicherstellen (Fiedler et al. 2024).

Langfristig am vorteilhaftesten ist die Unterstützung klimafreundlicher Investitionen, die (Energie-, Ressourcen-) Verbräuche und damit einhergehende Kosten senken – also ökologische und soziale Vorteile haben. Eine gezielte Unterstützung der Anpassungsmöglichkeiten vulnerabler Gruppen kann sicherstellen, dass alle z.B. ihre CO₂-Emissionen verringern können und verstärkt gleichzeitig die Lenkungswirkung der CO₂-Bepreisung (vgl. Kap. 3.3.2.2).

Fünftens: Verschiedene Faktoren hemmen Politikintegration. Dazu gehören Transaktionskosten durch Koordinierung – auch, weil Ressourcen, die ansonsten durch Spezialisierung eingespart werden können („Spezialisierungsgewinne“), eben nicht eingespart werden können. Auch kann es Zielkonflikte zwischen Umwelt- und sozialen Zielen geben, die kurzfristig nicht leicht aufzulösen sind. So ist die umweltpolitische Verteuerung von (fossiler) Energie und Lebensmitteln für einkommensschwache Haushalte ein Problem, weil diese Güter einen deutlich höheren relativen Anteil des Einkommens dieser Haushalte ausmachen als in wohlhabenderen Haushalten. Es kann auch Zielkonflikte zwischen verschiedenen sozialen Belangen im Kontext von Umweltpolitik geben: So mag eine Ausweitung oder Attraktivitätssteigerung von Frei- und Grünflächen in ärmeren Quartieren für Anwohner*innen unter Erholungs- und Gesundheitsgesichtspunkten positiv sein, durch die Aufwertung der Wohngegend aber zu steigenden Mieten und gegebenenfalls Gentrifizierung führen.

Grundsätzlich ist die Integration sozialer Anliegen in Umweltpolitik immer auch davon abhängig, wie mehrheitsfähig die jeweiligen Ziele innerhalb einer Regierung sind. Hier geht es auch darum, unterschiedliche Werte zusammenzubringen – beispielsweise im Hinblick auf den Schutz vulnerabler Haushalte, die Umverteilung in der Gesellschaft, „Solidarität“ und demokratisches Empowerment von Bürger*innen etc. Neben Wertkonflikten können auch Interessens- und Machtkonflikte ein Zusammenführen sozialer und ökologischer Belange hemmen.

Schließlich kann Politikintegration unter der Verteilung von Zuständigkeiten im institutionellen Mehrebenensystem leiden. Manche soziale Entlastungsmaßnahmen zur Flankierung von Umweltinstrumenten der Bundesebene werden beispielsweise durch kommunale Sozialbehörden

administriert (Bürgergeld, Wohngeld). Derzeit werden aufgrund von Überlastung der entsprechenden Stellen in den Kommunen und mangelnder Verfügbarkeit von Nachweisen vereinfachte Lösungen, wie zum Beispiel die pauschale Klimakomponente im Wohngeld gewählt. Wenn künftig, die Nachweisführung beispielsweise über den energetischen Zustand eines Gebäudes, aufgrund eines öffentlichen Gebäuderegisters, vereinfacht möglich ist und die Antragstellung weiter digitalisiert wird, kann perspektivisch zielgenauer unterstützt werden und es können Kosten eingespart werden.

Keiner der genannten Faktoren ist unüberwindbar: Transaktionskosten institutioneller Koordinierung sinken mit der Routine solcher Koordinierung und mit funktionablen Mechanismen. Zielkonflikte können mithilfe von Flankierungsmaßnahmen (vgl. Kap. 3.3.2.1) bearbeitet werden – auch wenn dies finanzielle Kosten verursacht (siehe unter Drittens). Das Aushandeln von Wert- und Interessenskonflikten gehört zu den „normalen“ Anforderungen und Prozessen einer Demokratie; es eröffnet den Raum für eine politische Debatte und dient Parteien auch als Chance einer Profilierung im Parteienwettbewerb. Wie oben ausgeführt: Politischer Wille und ein normativer Rahmen, Verfahren und institutionelle Mechanismen auch vertikaler Natur können der Politikintegration zum Erfolg verhelfen.

Sechstens: Einige Handlungsansätze und Instrumente, die im Zuge einer sozialen Umweltpolitik diskutiert werden, stoßen auf praktische Umsetzungsprobleme, die sinnvolle und zielführende Maßnahmen ausbremsen. Umsetzungsprobleme können administrativer bzw. rechtlicher Natur sein oder auch aus Pfadabhängigkeiten resultieren, die scheinbar überschaubare Handlungsansätze mit unüberschaubaren Nebenwirkungen befrachten.

Administrativ-rechtliche Umsetzungshürden bestehen aktuell beispielsweise, wenn zielgerichtete finanzielle Transfers an vulnerable oder durch spezifische umweltpolitische Maßnahmen besonders betroffene Haushalte gelenkt werden sollen, weil sie zielgenauer, günstiger und damit effizienter sind als pauschale Kompensationszahlungen für alle (Stichwort „Gießkannenprinzip“) (Kellner 2022). Mit Ausnahme von Zahlungen, die an Transfergeldempfänger*innen gehen, besteht derzeit kein Zahlungskanal, über den staatliche Gelder an einzelne vulnerable Gruppen (z.B. untere Einkommensklassen, Alleinerziehende etc.) ausgezahlt werden können. Im Jahresssteuergesetz 2022 wurde die Rechtsgrundlage für direkte Zahlungen öffentlicher Leistungen unter Nutzung der steuerlichen Identifikationsnummer geschaffen (§ 139b AO) (BMF 2023). Eine Steuer-ID erhalten alle in Deutschland gemeldeten Personen. Eine Verbindung mit dem Einkommen oder anderen soziodemographischen Daten, um Zahlungen sozial gestaffelt und zielgenau zu leisten, ist jedoch weiterhin nicht möglich. Neben administrativen Herausforderungen spielen datenschutzrechtliche Gründe eine Rolle, die noch nicht geklärt sind. Dadurch sind Kompensationen oder Unterstützungszahlungen für von Umweltpolitiken besonders belastete vulnerable Gruppen nur auf Eigeninitiative und Nachweise durch die Betroffenen bzw. Empfangsberechtigten möglich. Das Beispiel „Sauber Heizen für alle“ in Österreich (Kap. 3.3.2.2) zeigt jedoch, dass bei politischem Willen Umsetzungshürden aus dem Weg geräumt werden können.

Ein Beispiel für Pfadabhängigkeiten: In der Diskussion um das sog. Mieter-Vermieter-Dilemma bei der energetischen Sanierung von Gebäuden wird seit einiger Zeit ein „Teilwarmmieten-Modell“ diskutiert, das Vermieter an den Heizkosten der Mietenden beteiligen und somit einen finanziellen Anreiz für Sanierungen schaffen würde. Obgleich ein solches Instrument nach aktuellem Forschungsstand effektiv und rechtlich umsetzbar wäre, ist eine Umsetzung des Modells innerhalb der laufenden Legislaturperiode nicht absehbar. Dies kann zum einen in dem erheblichen bürokratischen Aufwand begründet sein, der für eine Systemumstellung erforderlich wäre; zum anderen wäre die Anreizwirkung nicht groß genug, um weitere Anreizinstrumente, wie die Modernisierungsumlage, überflüssig zu machen (vgl. Klinski et al. 2021). In Deutschland wurden

über Jahrzehnte im Mietrecht Rahmenbedingungen geschaffen, die die Bezahlung der Heizkosten durch die Mietenden ermöglichen (z.B. über Messapparate an den Heizkörpern, Verrechnungsregeln für gemeinsam genutzte Räume etc.). Dies birgt den ökologischen und Gerechtigkeits-Vorteil, dass sparsames Heizverhalten finanziell belohnt wird. Allerdings setzt der Ansatz eben keine Anreize für energetische Sanierung. In Schweden hingegen ist es üblich, dass Mietende Warmmieten bezahlen, also der Vermieter für die kompletten Heizkosten aufkommt und diese über die Miete pauschal wieder refinanziert. Dadurch wird zwar ein Anreiz für energetische Sanierung gesetzt, nicht aber fürs Energiesparen durch Mietende. Beide Staaten tun sich schwer, das etablierte, mit ausgefeilten Rahmenbedingungen justierte System zu ändern, und das Beste aus beiden Welten zusammenzufügen – sie sind gefangen in Pfadabhängigkeiten (vgl. Braungardt et al. 2022). Zwar wäre die Umstellung sowohl rechtlich als auch technisch möglich, aber die Einführung des neuen Modells und die Umsetzung im Einzelnen verbinden sich mit erheblichen Aufwänden.

Siebtens: Soziale Umweltpolitik kann „nur“ spezifische Gerechtigkeitsprobleme einer Gesellschaft adressieren. Sie kann nicht alle möglichen Gerechtigkeitskonflikte lösen. Ihr Zweck – das haben wir oben beschrieben – ist es, bei der Bearbeitung von Umweltproblemen soziale Belange zu berücksichtigen. Insbesondere, wenn die Wurzel einer sozialen Problemlage in einem *Mangel von Umweltpolitik* liegt, ist (soziale) Umweltpolitik der richtige Hebel, um dieses Problem zu adressieren: Gesundheitsbelastungen von Anwohner*innen stark befahrener Straßen entstehen z.B. aus einer hohen Verkehrsdichte des motorisierten Individualverkehrs bzw. aus unterlassener Umweltverkehrspolitik. Umweltpolitik kann hier nicht nur positive ökologische, sondern v.a. für die Anwohner*innen auch positive soziale Effekte haben (*do good*).

Auch wenn die Wurzel eines sozialen Problems in einer *sozial „blind“ Ausgestaltung von Umweltpolitik* liegt, ist soziale Umweltpolitik der richtige Ansatzpunkt. So sollte Umweltpolitik regressive Verteilungswirkungen vermeiden und bestehende soziale Ungleichheiten nicht vertiefen (*do no harm*). Nicht immer lassen sich jedoch alle negativen sozialen Wirkungen von Umweltpolitik vermeiden. Hier sind dann andere Politiken gefragt (z.B. Sozial-, Arbeitsmarkt-, Strukturpolitik).

Soziale Umweltpolitik kann zudem von Problemen wie „Energiearmut“ beitragen, indem sie durch die gezielte Förderung von Sanierungs- und Effizienzmaßnahmen bei betroffenen Gruppen zur Reduktion von Energieverbräuchen und -kosten beiträgt.

Soziale Umweltpolitik kann allerdings bestehende soziale Ungleichheiten nicht grundlegend „heilen“. Hier sind andere Fachressorts und -politiken mit ihren jeweiligen Zielen und Instrumenten gefragt: Finanz- und Steuerpolitik (Verteilung von Staatsausgaben, Steuerlast, Wohlstand), Sozialpolitik (soziale Sicherheit, sozialer Frieden), Städtebau- und Mietenpolitik (Verfügbarkeit angemessenen und bezahlbaren Wohnraums), Mobilitätspolitik (Zugänglichkeit sicherer und bezahlbarer Mobilitätsoptionen), Ernährungspolitik (Zugang zu bezahlbaren und gesunden Lebensmitteln), ländliche Entwicklungspolitik (gute Lebensbedingungen auf dem Land), Familien- und Antidiskriminierungspolitik (Wohlbefinden von Kindern und Eltern, Gleichstellung) etc. Gelingt es mithilfe dieser unterschiedlichen Politiken, die gesellschaftliche Ungleichheit von Einkommen, Vermögen, Lebenslagen und Zugang zu Umweltressourcen zu mindern, so kann davon ausgegangen werden, dass dies auch die Akzeptanz für Umweltpolitik positiv beeinflusst.

Achtens: Soziale Umweltpolitik muss in der Öffentlichkeit als solche wahrgenommen werden, um Unterstützung zu finden – daraus ergeben sich Herausforderungen für die Kommunikation. Die soziale Gerechtigkeitsbewertung ist zentral für die Akzeptanz umweltpolitischer Maßnahmenvorschläge (Bergquist et al. 2022; Heyen und Schmitt 2024). Die sozialen As-

pekte von Umweltpolitik sollten daher auch zentraler Bestandteil der Öffentlichkeitskommunikation sein. Dabei geht es um unterschiedliche Facetten: Erstens sind der soziale Nutzen von Umweltschutz sowie die sozialen Folgen und Kosten einer *unterlassenen* Umweltpolitik zu vermitteln. Studien zeigen: Die Betonung individueller oder gesellschaftlicher Co-Benefits (z.B. Gesundheit, Lebensqualität, Daseinsvorsorge, finanzielle Ersparnis, Arbeitsplätze) beim Framen von Umweltpolitikinstrumenten kann deren Akzeptanz erhöhen, wenngleich sich die genauen Effekte zwischen den Studien unterscheiden und vermutlich kontext- und milieuabhängig sind (Heyen und Schmitt 2024).

Zweitens muss proaktiv und frühzeitig kommuniziert werden, auf welche Weise mögliche Kostenbelastungen bzw. Beschränkungen durch umweltpolitische Maßnahmen sozial flankiert werden (s. Kap. 3.3.2), um Widerständen zuvorzukommen. Die Debatte zur zweiten Novelle des Gebäudeenergiegesetzes kann hier als warnendes Beispiel dienen: Einige Medien thematisierten hauptsächlich die möglichen (oft übertriebenen) Kostenbelastungen für Haushalte, während Eckpunkte zu den entlastenden Förderprogrammen erst später verabschiedet und nicht ausreichend früh kommuniziert wurden (Hillje 2024). Aktuelle Studien zeigen zumindest leicht positive Akzeptanzeffekte zusätzlicher Informationen zu Kosten-Nutzen- und Verteilungswirkungen konkreter Maßnahme, gerade bei eingriffsintensiven Instrumenten (Bauske et al. 2023; Blum et al. 2023; Dechezleprêtre et al. 2022). Die frühzeitige Verbreitung faktenbasierter Informationen und Sensibilisierung für Desinformation kann zudem dabei helfen, die Wirkung von Desinformationskampagnen einzuschränken (dieser präventive Kommunikationsansatz wird „*prebunking*“ genannt) (Hillje 2024).

Drittens sollte Öffentlichkeitsarbeit rund um soziale Umweltpolitik die (noch auf- oder auszubauenden) Beteiligungs- und Teilhabemöglichkeiten von Energie-, Ressourcen-, Ernährungs- und Mobilitätswende sowie konkreten Maßnahmen aufgreifen, um diese als Gemeinschaftsprojekte zu kommunizieren. Neben der positiven Vision ist jeweils die aktive Partizipation und das Gestaltungspotenzial sowie die mögliche Teilhabe und Selbstwirksamkeit der Bürger*innen in den Vordergrund zu stellen. Denn Maßnahmen und Argumente, welche die Selbstwirksamkeit der Bürger*innen befördern bzw. betonen, sind sehr gut anschlussfähig, teilweise auch in skeptischen Milieus (Gagné 2024; pollytix 2024). Das Gefühl von Selbstwirksamkeit oder gar Autonomie erhöht zudem die intrinsische Motivation (Shafiei und Maleksaeidi 2020; Tabernero und Hernández 2012), welche stärker und langfristiger zu umweltfreundlichem Verhalten motiviert als die extrinsische Motivation durch äußere Anreize (Silvi und Padilla 2021; Pugno und Saracino 2021; Kibbe 2017). Auch „*Working Together*“-Botschaften wirken motivierend, also solche, die zum gemeinsamen Arbeiten an einem Ziel einladen (Sparkman et al. 2021).

Jenseits der Kommunikationsinhalte ist auch wichtig, von wem kommuniziert wird. Denn insbesondere bei strittigen Themen orientieren Menschen sich an Personen und Organisationen, denen sie vertrauen und/oder mit denen sie eine gemeinsame Weltsicht teilen (Glynn et al. 2018; DeCaro et al. 2017). Gerade angesichts des derzeit niedrigen Vertrauens in Politik und Regierung (u.a. pollytix 2024), sollte umweltpolitische Kommunikation von einer möglichst breiten Akteursallianz erfolgen, die unterschiedliche Interessen vertreten und verschiedene Bevölkerungsgruppen ansprechen (Heyen und Schmitt 2024). Gute Beispiele sind die aktuelle Kooperation von *Fridays for Future* und *ver.di*, sowie das 2020 gebildete Bündnis für ein allgemeines Tempolimit auf Autobahnen, bei dem neben Umwelt- und Verkehrsorganisationen auch die Polizeigewerkschaft Nordrhein-Westfalen und der Verein „Verkehrsunfall-Opferhilfe“ aktiv waren (ebd.).

5 Zusammenfassung und Fazit

Ausgehend von einem klaren Bedarf für eine soziale Umweltpolitik (Kap. 2), haben wir in diesem Bericht Eckpunkte einer solchen Politik skizziert: von analytischen und normativen Grundlagen (Kap. 3.1), über prozessuale und institutionelle Möglichkeiten zur integrierten Entwicklung sozialer Umweltpolitik (Kap. 3.2), bis hin zu konkreten Handlungsansätzen und beispielhaften Politikinstrumenten zur Umsetzung (Kap. 3.3). Zudem haben wir Herausforderungen und Grenzen diskutiert – und wie man mit ihnen umgehen kann (Kap. 4). Im letzten Kapitel hier wollen wir noch einmal zentrale Erkenntnisse und Schlussfolgerungen zusammenfassen.

Grundsätzlich zum **Verhältnis von Umwelt(politik) und sozial(politisch)en Zielen** lässt sich zunächst Folgendes festhalten:³⁷

- ▶ **Vielfalt relevanter sozialer Aspekte:** Umweltschutz hat zahlreiche soziale Dimensionen und umweltpolitische Maßnahmen betreffen – direkt oder indirekt, intendiert oder auch nicht – vielfältige soziale Belange, wie u.a. Gesundheit, Beschäftigung und Haushaltseinkommen (s. ausführlich Kapitel 3.1). Dies gilt es anzuerkennen und bei der Entwicklung von Umweltpolitik mitzudenken.
- ▶ **Sozialer Nutzen von Umweltpolitik:** In vielen Fällen haben umweltpolitische Maßnahmen nicht nur einen langfristigen Nutzen für das menschliche Wohlergehen (z.B. mit Blick auf das Klima, eine saubere Umwelt und Ökosystemleistungen), sondern auch kurzfristig und in unterschiedlichen Bereichen positive soziale Wirkungen. So können sie beispielsweise neue Beschäftigungs- und Einkommenschancen schaffen, durch Energieeinsparung zu finanzieller Entlastung beitragen, durch den Ausbau des ÖPNV soziale Teilhabemöglichkeiten stärken, oder auch Belastungen durch unterlassenen Umweltschutz mindern (s. dazu nächster Spiegelstrich). Diese Potenziale gilt es noch stärker zu nutzen und zu kommunizieren.
- ▶ **Soziale Kosten unterlassener Umweltpolitik und ihre ungleiche Verteilung:** Spiegelbildlich zum sozialen Nutzen von Umweltpolitik geht *unterlassener* Umweltschutz mit sozialen Kosten einher. Am offensichtlichsten ist dies im Kontext der Klimakrise: Sie wird hohe Kosten monetärer und nicht-monetärer Art für Individuen und Gesellschaften hervorrufen – umso höher, je weniger wirkungsvoll die Krise politisch bekämpft wird. Diese Kosten verteilen sich zudem oft ungleich innerhalb und zwischen Gesellschaften, wobei von Armut betroffene Länder bzw. Haushalte tendenziell stärker betroffen sind. Die Vermeidung dieser Kosten ist somit auch eine soziale Gerechtigkeitsfrage.
- ▶ **Sozial problematische Wirkungen umweltschädlicher Politiken:** Eine Reihe von politischen Maßnahmen außerhalb der Umweltpolitik befördern nicht nur ökologische Probleme, sondern sind auch unter sozialen Gesichtspunkten problematisch. So profitieren von vielen umweltschädlichen Subventionen (z.B. Dieselprivileg, Dienstwagenbesteuerung, Entfernungspauschale) v.a. einkommensstärkere Haushalte. Bei einer Reform dieser umweltschädlichen Politiken können sich somit Synergien zwischen umwelt- und sozialpolitischen Zielen ergeben.
- ▶ **Soziale Kosten von Umweltpolitik und ihre ungleiche Verteilung:** Umweltpolitische Maßnahmen können allerdings selbst problematische soziale Wirkungen haben. Auch gesamtgesellschaftlich positive Nettoeffekte schließen nicht aus, dass einige soziale Gruppen (absolut oder relativ) negativ betroffen sind. Dies hängt häufig von der Ausgestaltung und

³⁷ Siehe noch ausführlicher zu solchen Aspekten: Heyen (2021) und Wolff et al. (2023).

Einbettung in den Policy-Mix ab und kann durch Handlungsansätze und Instrumente einer sozialen Umweltpolitik vermieden oder zumindest gemindert werden (s. unten).

- **Motivation für soziale Umweltpolitik:** Eine soziale Umweltpolitik ist doppelt wichtig: aus normativen sozialen Gründen und Gerechtigkeitserwägungen, aber auch, damit ambitionierte Umweltpolitik durch die jeweiligen Politikadressaten umgesetzt werden kann und gesellschaftlich akzeptabel bleibt.

Zu **Verständnis und Eckpunkten einer sozialen Umweltpolitik**, wie sie hier skizziert wurde, lässt sich zusammenfassend festhalten:

- **Verständnis & grundlegende Prinzipien:** Eine soziale Umweltpolitik integriert soziale Belange in umweltpolitische Ziele und Maßnahmen. Übergreifendes Ziel ist dabei, die Rahmenbedingungen so auszustalten, dass die Bedürfnisbefriedigung für alle Menschen auf umweltfreundliche Weise und innerhalb planetarer Grenzen möglich ist. Als grundlegende Prinzipien sozialer Umweltpolitik haben wir vorgeschlagen (Kap. 3.1.6):
- sie stärkt den sozialen Nutzen von Umweltpolitik und verteilt ihn möglichst gerecht;
 - sie verteilt die Kosten und Belastungen von Umweltpolitik möglichst gerecht, unter besonderer Berücksichtigung vulnerabler Gruppen (und Regionen);
 - sie befähigt Menschen zur Teilhabe am Umweltschutz und an damit zusammenhängenden politischen und rechtlichen Prozessen;
 - und sie erkennt dabei die unterschiedlichen Lebensrealitäten und Handlungsvoraussetzungen von Menschen an.
- **Normative Eckpunkte:** Soziale Umweltpolitik kann zur Orientierung auf rechtlich verankerten sozialpolitischen Zielen und Prinzipien (s. Kap. 3.1.3) aufbauen – sowie mit Blick auf Energie- und Mobilitätsarmut auch europarechtlich verankerten Definitionen und Vulnerabilitätskriterien (s. Textbox 3 in Kap. 3.1.4). Darüber hinaus muss sie für konkrete Verteilungsfragen von Kosten und Nutzen einzelner Maßnahmen aber auch gesellschaftlich breit getragene Lösungen zwischen verschiedenen Gerechtigkeitsvorstellungen und Verteilungsprinzipien suchen (s. Kap. 3.1.2).
- **Prozessuale und institutionelle Eckpunkte:** Für die Entwicklung sozialer Umweltpolitik können zum einen allgemeine Verfahren und Tools der Strategie- und Maßnahmenentwicklung genutzt werden, von der Lage-, Umfeld- oder Stakeholderanalyse bis hin zur Stakeholder- und Bürgerbeteiligung (s. Kap. 3.2.1). Zum anderen sind Verfahren der Politikintegration zentral, um soziale Belange besser in der Umweltpolitik zu berücksichtigen (s. Kap. 3.2.2). Solche Verfahren umfassen (1) die Schaffung analytischer Grundlagen für die Politikintegration, um soziale Auswirkungen von Umweltpolitiken systematisch und frühzeitig zu identifizieren. Zudem bedarf es (2) einer institutionellen Koordinierung – zwischen relevanten Ressorts, Abteilungen, Referaten, Behörden, Bundestagsausschüssen, Bund-Länder-Gremien etc. Damit entsprechende Verfahren genutzt werden, sind (3) ein politisches Bekenntnis zur „sozial-ökologischen“ Politikintegration und eine Einigung auf grundlegende Prinzipien auf möglichst hoher Ebene förderlich.
- **Handlungsansätze, Instrumente und ihre Adressaten:** Soziale Umweltpolitik kann auf eine Reihe von Ansätzen zurückgreifen, um ihre o.g. Prinzipien in umweltpolitische Maßnahmen zu integrieren (s. Kap. 3.3). So können zum Beispiel Instrumente entwickelt werden, die

in besonderem Maße gleichzeitig einen ökologischen und (auch kurzfristigen) sozialen Nutzen entfalten, oder Belastungen durch umweltpolitische Instrumente werden sozial flankiert, unter besonderer Berücksichtigung vulnerabler Gruppen. Instrumente können dabei zum einen direkt bei Individuen ansetzen, z.B. in Form gezielter Transfer-, Förder- oder Beratungsleistungen, oder auch Beteiligungsangeboten. Maßnahmen können und sollten aber insbesondere auch bei den strukturellen Rahmenbedingungen ansetzen, unter denen Haushalte ihre Wohn-, Mobilitäts- oder Ernährungsbedürfnisse befriedigen (z.B. Wohn- und Verkehrsinfrastruktur, Gemeinschaftsverpflegung). Daher können auch Unternehmen, Behörden, Bildungs- und andere soziale Einrichtungen oder andere korporative Akteure Adressat der Instrumente sein.

- ▶ **Vermeidung negativer Verteilungswirkungen:** Entsprechend der o.g. Prinzipien nimmt soziale Umweltpolitik Rücksicht auf vulnerable Gruppen. Dazu gehört, dass sie regressive Verteilungswirkungen vermeidet, also Haushalte in den unteren Einkommensgruppen nicht überproportional (im Verhältnis zu ihrem Einkommen) finanziell belastet. Durch flankierende Maßnahmen lassen sich regressive Verteilungswirkungen selbst von Preisinstrumenten oft vermeiden oder zumindest reduzieren - zum Beispiel durch die gezielte Rückverteilung der Einnahmen aus Preisinstrumenten (s. Kap. 3.3.2).
- ▶ **Sicherstellung ökologischer Effektivität:** Wird bei möglichen sozial problematischen Wirkungen von Umweltpolitik gegengesteuert, so muss darauf geachtet werden, dass die soziale Ausgestaltung eines Instrumentes nicht die ökologische Lenkungswirkung unterminiert. Entlastungsmaßnahmen, die Verbräuche und Verbrauchskosten senken, sind umweltpolitisch vorzuziehen, wirken aber je nach Anwendungsfall eher langfristig. Bei kurzfristig notwendigen Entlastungsmaßnahmen sollten vor dem Hintergrund ihrer Umweltwirkung einkommensstützende Maßnahmen gegenüber preisdämpfenden Maßnahmen präferiert werden (s. Kap. 3.3.2). Einkommensstützende Maßnahmen bieten auch eher die Chance einer zielgerichteten Ausgestaltung – wie z.B. die Energiepreispauschale für Rentner*innen und Studierende oder der Heizkostenzuschuss für Wohngeld- und Bafög-Beziehende in Zuge der Entlastungspakete 2022.
- ▶ **Finanzielle Nachhaltigkeit:** Eine Fokussierung von finanziellen Entlastungsmaßnahmen auf vulnerable Gruppen kann – insbesondere in Zeiten „knapper Kassen“ und einer unveränderten Schuldenbremse – auch den Vorteil haben, dass vergleichsweise weniger Mittel aus dem Staatsaushalt erforderlich sind bzw. die Allokation knapper öffentlicher Ressourcen effizienter wird. Die zielgruppenspezifische Förderung von Investitionen, die den fossilen Energieverbrauch vulnerabler und einkommensarmer Haushalte senkt, senkt mittelfristig auch die Ausgaben von Bund und Kommunen für die Kosten der Unterkunft nach SGB II.
- ▶ **Zusammenspiel von Umwelt- und anderen Politiken:** Neben der Ausgestaltung umweltpolitischer Instrumente ist auch der weitere gesellschaftliche und ökonomische Kontext hochgradig relevant für soziale Wirkungen – zum Beispiel nicht-umweltpolitisch getriebene Entwicklungen auf dem Energie- oder Wohnungsmarkt, oder auch die Ausgestaltung verkehrs- und sozialpolitischer Maßnahmen. Soziale Ungleichheiten einer Gesellschaft kann Umweltpolitik nicht allein adressieren. Hier bedarf es einer „Arbeitsteilung“ mit Sozial-, Finanz-, Steuer- und anderen Fachpolitiken sowie den entsprechenden Ressorts. Umgekehrt kann und sollte Sozialpolitik auch ökologische Belange aufgreifen, wie am Beispiel einer Klimakomponente im Wohngeld und einem Klimabonus in den Kosten der Unterkunft, den es in einigen Kommunen gibt, aufgezeigt.

Umweltpolitik hat insgesamt enorme Potenziale, um ökologische und soziale Ziele miteinander zu verbinden und Zielkonflikte zu vermeiden. Gemäß dem Ziel „*leave no one behind*“ ist eine sozial ausgestaltete Umweltpolitik zielgruppenorientierter und gerechter als eine „sozial indifferente Umweltpolitik“ (Wolff et al. 2023). Auf dieser Grundlage kann soziale Umweltpolitik auch eine größere gesellschaftliche Akzeptanz und politische Durchsetzbarkeit entfalten. Gerade in Zeiten wachsender gesellschaftlicher Polarisierung kann sie zur Umsetzung von Gemeinwohlbelangen beitragen und zugleich der Erosion von gesellschaftlichem Zusammenhalt entgegenwirken.

6 Quellen

- Acs, S.; Listorti, G.; Hradec, J.; Hardy, M.; Ostlaender, N.; Smits, P.; Hordijk, L. (2019): Modelling for EU policy support, Impact assessments: analysis of the use of models in European Commission impact assessments in 2003-2018 (EUR, 29832). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Allen, J.; Farber, S. (2019): Sizing up transport poverty: A national scale accounting of low-income households suffering from inaccessibility in Canada, and what to do about it. In: *Transport Policy* 74, S. 214–223. DOI: 10.1016/j.tranpol.2018.11.018.
- Almeida, V.; Hoffmann, C.; Königs, S.; Monroy, A. M.; Salazar-Lozada, M.; Terrero-Dávila, J. (2024): Geographic inequalities in accessibility of essential services (OECD SOCIAL, EMPLOYMENT AND MIGRATION WORKING PAPERS, 307). Online verfügbar unter <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/12bab9fb-en.pdf?expires=1720439620&id=id&accname=ocid56027324&checksum=3A2A216BA2E76F6FA2CBB15921B648B2>, zuletzt geprüft am 24.09.2024.
- Alonso-Epelde, E.; García-Muros, X.; González-Eguino, M. (2023): Análisis de los usuarios vulnerables al transporte en España. Observatorio de la Transición Energética y la Acción Climática; Basque Centre for Climate Change. Online verfügbar unter <https://api.otea.info/storage/2023/02/02/54281547810ceb5febcaf-dea60b1c951344b71a.pdf>, zuletzt geprüft am 24.09.2024.
- Alvarez, E. (2023): Automotive regions in transition. European Parliament; European Parliamentary Research Service. Online verfügbar unter [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754612/EPRS_BRI\(2023\)754612_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754612/EPRS_BRI(2023)754612_EN.pdf), zuletzt geprüft am 13.06.2024.
- aus dem Moore, N.; Brehm, J.; Breidenbach, P.; Eilers, L.; Gruhl, H.; Kaeding, M.; Thiel, P. (2024): Soziale Aspekte von Umweltpolitik. Teilvorhaben II. Gewinnung von Daten. Endbericht (Texte, 82/2024). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/soziale-aspekte-der-umweltpolitik>, zuletzt geprüft am 19.12.2024.
- BAGFW – Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2023): Freie Wohlfahrtspflege – ihre Angebote. Online verfügbar unter <https://www.bagfw.de/ueber-uns/freie-wohlfahrtspflege-deutschland/einrichtung-und-dienste>, zuletzt geprüft am 04.05.2023.
- Bauske, E.; Gerdes, R.; Kaestner, K.; Kaiser, F. G.; Pahle, M.; Schwarz, A.; Sommer, S.; Stünzi, A. (2023): Synthese sozialwissenschaftlicher Analysen im Projekt CO2-Preis (AP2 und AP3). Online verfügbar unter https://www.co2-preis.info/pdf/AP23-Synthese_Bericht.pdf, zuletzt geprüft am 19.12.2024.
- Behringer, J.; Endres, L.; Korsinnek, M. (2024): CO2-Bepreisung: Akzeptanz und Kostenwahrnehmung nach der Preiserhöhung 2024, Erkenntnisse aus einer Online-Umfrage (IMK Policy Brief, 175). Düsseldorf. Online verfügbar unter https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008928, zuletzt geprüft am 19.12.2024.
- Bennett, N. J.; Blythe, J.; Cisneros-Montemayor, A. M.; Singh, G. G.; Sumaila, U. R. (2019): Just Transformations to Sustainability. In: *Sustainability* 11 (14), S. 3881. Online verfügbar unter <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/14/3881>, zuletzt geprüft am 19.12.2024.
- Benz, B.; Huster, E.-U.; Schütte, J. D.; Boeckh, J. (2015): Sozialpolitik – ein systematischer Überblick. In: Informationen zur politischen Bildung, Heft 327 (3/2015): Sozialpolitik. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/sozialpolitik-327/214322/sozialpolitik-ein-systematischer-ueberblick/>, zuletzt geprüft am 19.12.2024.
- Bergquist, M.; Nilsson, A.; Harring, N.; Jagers, S. C. (2022): Meta-analyses of fifteen determinants of public opinion about climate change taxes and laws. In: *Nat. Clim. Chang.* 12 (3), S. 235–240. DOI: 10.1038/s41558-022-01297-6.

Bertelsmann-Stiftung (2011): Strategieentwicklung in deutschen Staats- und Senatskanzleien: Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen., Kurzfassung der Studie „Strategieberatung im Zentrum der Macht. Strategische Planer in deutschen Regierungszentralen.“. Online verfügbar unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/strategieentwicklung-in-deutschen-staats-und-senatskanzleien/>, zuletzt geprüft am 02.05.2023.

Bimesdörfer, K.; Gobert, J.; Keil, S.; Ziekow, J. (2019): Gute Bürgerbeteiligung. Leitlinien für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Institut für Organisationskommunikation; Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Online verfügbar unter https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Buergerbeteiligung/leitlinien_buergerbeteiligung_bmuv_bf.pdf, zuletzt geprüft am 19.12.2024.

Blanck, R.; Kreye, K. (2021): Verteilungswirkungen ausgewählter klimapolitischer Maßnahmen im Bereich Mobilität. Gefördert durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Öko-Institut (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.oeko.de/publikation/verteilungswirkungen-ausgewaehler-klimapolitischer-massnahmen-im-bereich-mobilitaet>, zuletzt geprüft am 16.02.2024.

Blanck, R.; Kreye, K.; Zimmer, W. (2020): Impulse für mehr Klimaschutz und Sozialverträglichkeit in der Verkehrspolitik, Kurzstudie zu monetären Verteilungswirkungen ausgewählter verkehrspolitischer Instrumente und Vorschläge für eine sozial gerechtere Ausgestaltung. Öko-Institut (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.oeko.de/publikation/impulse-fuer-mehr-klimaschutz-und-soziale-gerechtigkeit-in-der-verkehrspolitik/>, zuletzt geprüft am 19.12.2024.

Blanck, R.; Zimmer, W. (2021): Klimaschutzinstrumente im Verkehr, Umgestaltung der Kfz-Steuer: Bonus-Malus-System. Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_bonus-malus-system_kliv.pdf, zuletzt geprüft am 19.12.2024.

Blesse, S.; Dietrich, H.; Necker, S.; Zürn, M. K. (2024): Wollen die Deutschen beim Klimaschutz Vorreiter sein und wenn ja, wie?, Maßnahmen aus Bevölkerungsperspektive. In: ifo Schnelldienst 77 (1/2024). Online verfügbar unter <https://www.ifo.de/publikationen/2024/aufsatze-zeitschrift/wollen-die-deutschen-beim-klimaschutz-vorreiter-sein-wenn-ja-wie>, zuletzt geprüft am 19.12.2024.

Blum, M.; Wolf, I.; Huttarsch, J.-H.; Kowarsch, M. (2023): Quo vadis Klimapolitik? Bürgerperspektiven auf Politikoptionen in Energie und Verkehr, Ariadne-Analyse. Kopernikus-Projekt Ariadne. Online verfügbar unter <https://ariadneprojekt.de/publikation/quo-vadis-klimapolitik-buergerperspektiven-auf-politikoptionen-in-energie-und-verkehr/>, zuletzt geprüft am 19.12.2024.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019): Zuhören – Ergebnisbericht Dialogphase., Zukunftsdialog Neue Arbeit, Neue Sicherheit. Online verfügbar unter <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsmarkt/ergebnisbericht-zuhoren.pdf?blob=publicationFile&v=4>, zuletzt geprüft am 02.05.2023.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021a): Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen, Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung. Online verfügbar unter <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a125-21-teilhabebericht.pdf?blob=publicationFile&v=2>, zuletzt geprüft am 07.05.2023.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021b): Lebenslagen in Deutschland, Sechster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Online verfügbar unter <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziale-Sicherung/6-arb-kurzfassung.pdf?blob=publicationFile&v=3>, zuletzt geprüft am 08.05.2023.

BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2022): Grundzüge der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und ihrer Umsetzung in Deutschland. Online verfügbar unter <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-nationale-umsetzung.html>, zuletzt geprüft am 08.05.2023.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2023): Jahressteuergesetz 2022 (JStG 2022) – Bundesfinanzministerium – Service. Online verfügbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetze-texte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/20_Legislaturperiode/2022-12-20-JStG-2022/0-Gesetz.html, zuletzt geprüft am 04.05.2023.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2021): Umsetzungsstand der Maßnahmen der Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung nach Zielen. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/umsetzungsstand-der-massnahmen-der-gleichstellungsstrategie-der-bundesregierung-nach-zielen-186048>, zuletzt geprüft am 24.09.2024.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2023): Kinder- und Jugendbeteiligung. Online verfügbar unter <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/kinder-und-jugend/jugendbildung/jugendstrategie/jugendbeteiligung>, zuletzt geprüft am 02.05.2023.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2021): Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2020. Online verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/04/stadtentwicklungsbericht-2020.pdf?blob=publicationFile&v=1>, zuletzt geprüft am 20.04.2023.

BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat (2023): Verwaltung Innovativ – Organisationshandbuch. Online verfügbar unter <https://www.verwaltung-innovativ.de/OHB/DE/node.html>, zuletzt geprüft am 02.05.2023.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2020): Deutsches Ressourceneffizienzprogramm III - 2020 bis 2023: Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen. Online verfügbar unter https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Pools/Broschueren/ressourceneffizienz_programm_2020_2023.pdf, zuletzt geprüft am 18.07.2022.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016a): Den ökologischen Wandel gestalten – Integriertes Umweltprogramm 2030. Online verfügbar unter http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pools/Broschueren/integriertes_umweltprogramm_2030_bf.pdf, zuletzt geprüft am 12.12.2016.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016b): Klimaschutzplan 2050, Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Online verfügbar unter <https://www.bmvi.de/Shared-Docs/DE/Publikationen/G/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?blob=publicationFile>, zuletzt geprüft am 18.02.2020.

BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (o.J.): SDG 13: Maßnahmen zum Klimaschutz. Online verfügbar unter <https://www.bmz.de/de/agenda-2030/sdg-13>, zuletzt geprüft am 08.05.2023.

Böhme, C.; Franke, T.; Michalski, D.; Preuß, T.; Reimann, B.; Strauss, W.-C. (2022): Umweltgerechtigkeit in Deutschland: Praxisbeispiele und strategische Perspektiven (Umwelt & Gesundheit, 04/2022). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltgerechtigkeit-in-deutschland-praxisbeispiele>, zuletzt geprüft am 21.05.2024.

Bolte, G.; Kohlhuber, M. (2008): Untersuchungen der Beiträge von Umweltpolitik sowie ökologischer Modernisierung zur Verbesserung der Lebensqualität in Deutschland und Weiterentwicklung des Konzeptes der Ökologischen Gerechtigkeit, TV 01 Untersuchungen zur Ökologischen Gerechtigkeit: Explorative Vorbereitungsstudie. Teilprojekt A: Systematische Zusammenstellung der Datenlage in Deutschland. Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/untersuchungen-beitraege-von-umweltpolitik-sowie>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Braungardt, S.; Lindström, K.; Persson, A.; Bürger, V. (2022): Splitting energy costs between landlords and tenants: What can Sweden and Germany learn from each other? Online verfügbar unter https://www.eceee.org/library/conference_proceedings/eceee_Summer_Studies/2022/7-policies-and-programmes-for-better-buildings/splitting-energy-costs-between-landlords-and-tenants-what-can-sweden-and-germany-learn-from-each-other/, zuletzt geprüft am 03.05.2023.

Brock, G. (2009): Global justice, A cosmopolitan account. Oxford: Oxford University Press.

BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland; NABU – Naturschutzbund Deutschland; UfU – Unabhängiges Institut für Umweltfragen (2023): Gesetz über die digitale und analoge Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz – ÖBG), Ein Vorschlag der beiden Umweltverbände BUND und NABU, ausgearbeitet vom Unabhängigen Institut für Umweltfragen e.V. (UfU) in Zusammenarbeit mit den Umweltverbänden (Bearbeitungsstand: 24.02.2023). Online verfügbar unter <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/umweltpolitik/230626-oebg.pdf>, zuletzt geprüft am 21.05.2024.

Bundesregierung (2005): Lebenslagen in Deutschland – Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Online verfügbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-318082>, zuletzt geprüft am 22.05.2024.

Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/998006/1873516/7c0614aff0f2c847f51c4d8e9646e610/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-barrierefrei-data.pdf?download=1>.

Bundesregierung (2022a): Das bringen die Entlastungen bereits. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/faq-entlastungen-2065232>, zuletzt geprüft am 28.09.2022.

Bundesregierung (2022b): Deutschland steht zusammen., Maßnahmenpaket des Bundes zur Sicherung einer bezahlbaren Energieversorgung und zur Stärkung der Einkommen. Online verfügbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Schlaglichter/Entlastungen/ergebnispapier-des-koalitionsausschusses.pdf?blob=publicationFile&v=4>, zuletzt geprüft am 28.09.2022.

Bundesregierung (2022c): Entwurf eines Gesetzes zur Regelung eines Sofortzuschlages für Kinder und einer Einmalzahlung an erwachsene Leistungsberechtigte der sozialen Mindestsicherungssysteme aus Anlass der COVID-19-Pandemie (Sofortzuschlags- und Einmalzahlungsgesetz). Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/014/2001411.pdf>, zuletzt geprüft am 28.09.2022.

Bundesregierung (2022d): Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten. Online verfügbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/massnahmenpaket-des-bundes-zum-umgang-mit-den-hohen-energiekosten.pdf?blob=publicationFile&v=14>, zuletzt geprüft am 28.09.2022.

Bundesregierung (2023): Von der Kohle zur Zukunft, Bundesregierung. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/kohleausstieg-1664496>, zuletzt aktualisiert am 24.09.2024.

Bundesregierung (2024): Mehr Solarstrom, weniger Bürokratie, Bundesregierung. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/tipps-fuer-verbraucher/solarpaket-photovoltaik-balkonkraftwerke-2213726>, zuletzt aktualisiert am 25.09.2024.

Bunge, C.; Katschner, A. (2009): Umwelt, Gesundheit und soziale Lage, Studien zur sozialen Ungleichheit gesundheitsrelevanter Umweltbelastungen in Deutschland (Umwelt & Gesundheit, 02/2009). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/4031/dokumente/umwelt_und_gesundheit_02_2009_web.pdf, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Burger, A.; Lünenbürger, B.; Tews, K.; Weiß, J.; Zschüttig, H. (2022): CO2-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäuderegion sozialverträglich gestalten, Herausforderungen, Strategien, Instrumente (Climate Change, 47/2022). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/co2-bepreisung-im-verkehrs-gebäudebereich>, zuletzt geprüft am 21.05.2024.

Butth, M.; Kahlenborn, W. (2015): Vulnerabilität Deutschlands gegenüber dem Klimawandel (Climate Change, 24/2015). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/vulnerabilität-deutschlands-gegenüber-dem>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Caldecott, B.; Sartor, O.; Spencer, T. (2017): Lessons from previous 'Coal Transitions', High-level Summary for Decision-makers. Part of 'Coal Transitions: Research and Dialogue on the Future of Coal' Project. IDDRI and Climate Strategies. Online verfügbar unter <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/report/lessons-previous-coal-transitions>, zuletzt geprüft am 13.06.2024.

Candel, J. J. L. (2019): The expediency of policy integration. In: Policy Studies 42 (4), S. 346–361. DOI: 10.1080/01442872.2019.1634191.

Caney, S. (2010): Climate change, human rights and moral thresholds. In: Humphreys, S. (Hg.): Human rights and climate change. Unter Mitarbeit von Mary Robinson. Cambridge: Cambridge University Press, S. 69–90.

Cladius, J.; Kenkmann, T.; Braungardt, S.; Hünecke, K.; Schumacher, K.; Bei der Wieden, M.; Stieß, I.; Meemken, S. (2024a): Sozialverträgliche Dekarbonisierung im Gebäudebestand, Anreiz- und Verteilungswirkungen von Instrumenten für die energetische Sanierung im Bestand (Texte, 05/2024). Öko-Institut; Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE); Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/sozialverträgliche-dekarbonisierung-im>, zuletzt geprüft am 21.05.2024.

Cladius, J.; Noka, V.; Unger, N.; Delfosse, L.; Dolinga, T.; Katja, S.; Suta, C.-M.; Lechtenfeld, R.; Vornicu, A.; Sinea, A.; Adrià, S.; García, M.; Giardina, F.; Lucas, K.; Radzuan, H. S. M.; Bouzarovski, S.; Krawiec, K.; Chrzanowski, P.; Ruciński, K. (2024b): Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies. European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Luxembourg. Online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8651&furtherPubs=yes>, zuletzt geprüft am 25.11.2024.

DeCaro, D. A.; Arnol, C. A. T.; Boama, E. F.; Garmestani, A. S. (2017): Understanding and applying principles of social cognition and decision making in adaptive environmental governance. In: E&S 22 (1), S. 1–33. DOI: 10.5751/ES-09154-220133.

Dechezleprêtre, A.; Fabre, A.; Kruse, T.; Planterose, B.; Sanchez Chico, A.; Stantcheva, S. (2022): Fighting climate change: International attitudes toward climate policies (OECD Economics Department Working Papers, 1714). National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA. Online verfügbar unter <http://www.nber.org/papers/w30265>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Destatis – Statistisches Bundesamt (2019): Leben in Europa (EU-SILC), Einkommen und Lebensbedingungen in Deutschland und der Europäischen Union 2017 (Fachserie 15, Reihe 3). Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.

Destatis – Statistisches Bundesamt (17.11.2022): Pressemitteilung: 10,5 % der Bevölkerung in Deutschland lebten 2021 in überbelegten Wohnungen. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/11/PD22_N067_63.html, zuletzt geprüft am 12.02.2024.

Detsch, C. (2024): Des Klimas Gretchenfragen: Wie sich beim sozial-ökologischen Umbau gesellschaftliche Barrieren überwinden und skeptische Milieus an Bord holen lassen, Länderbericht Deutschland. FES Just Climate; Friedrich-Ebert-Stiftung. Online verfügbar unter <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/21152-20240426.pdf>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Deutscher Ethikrat (2024): Klimagerechtigkeit, Stellungnahme. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Stellungnahmen/deutsch/klimagerechtigkeit.pdf>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

DGE – Deutsche Gesellschaft für Ernährung (2022a): DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Kitas. Online verfügbar unter https://www.fitkid-aktion.de/fileadmin/user_upload/medien/DGE-QST/DGE_Qualitaetsstandard_Kita.pdf, zuletzt geprüft am 08.05.2023.

DGE – Deutsche Gesellschaft für Ernährung (2022b): DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Schulen. Online verfügbar unter https://www.schuleplusessen.de/fileadmin/user_upload/medien/DGE-QST/DGE_Qualitaetsstandard_Schule.pdf, zuletzt geprüft am 08.05.2023.

DNR – Deutscher Naturschutzbund; Green Legal Impact; UfU – Unabhängiges Institut für Umweltfragen (2023a): Stellungnahme zum Entwurf eines „Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“. Online verfügbar unter https://www.ufu.de/wp-content/uploads/2023/04/Stellungnahme_DNR-UfU-GLI_Beschleunigung_Genehmigungsverfahren.pdf, zuletzt geprüft am 21.05.2024.

DNR – Deutscher Naturschutzbund; DUH – Deutsche Umwelthilfe; UfU – Unabhängiges Institut für Umweltfragen (2023b): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht, Anhörung im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz am 20. September 2023 (BT-Drucksache, 20/7502). Online verfügbar unter https://www.ufu.de/wp-content/uploads/2023/09/Stellungnahme_BlmSchG_Anhoerung_DUH_UfU_DNR_190923.pdf, zuletzt geprüft am 21.05.2024.

DNR – Deutscher Naturschutzbund; UfU – Unabhängiges Institut für Umweltfragen (2020): Stellungnahme zum Entwurf des Nationalen Umsetzungsbericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Aarhus-Konvention in der Bundesrepublik Deutschland 2021 vom 16.6.2020. Online verfügbar unter https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Umweltinformation/dnr_ufu_stellungnahme_umsetzungsbericht_2021_bf.pdf, zuletzt geprüft am 21.05.2024.

DNR – Deutscher Naturschutzbund; UfU – Unabhängiges Institut für Umweltfragen (2023): Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG“ des Deutschen Naturschutzbund (DNR) und des Unabhängigen Institut für Umweltfragen e.V. vom 3. März 2023. Online verfügbar unter https://www.ufu.de/wp-content/uploads/2023/03/20230303_DNR-UfU-Stellungnahme_Verbandsklagegesetz.pdf, zuletzt geprüft am 21.05.2024.

Dreger, S.; Schüle, S. A.; Hilz, L. K.; Bolte, G. (2019): Social Inequalities in Environmental Noise Exposure, A Review of Evidence in the WHO European Region. In: International journal of environmental research and public health 16 (6), S. 1011. DOI: 10.3390/ijerph16061011.

DUH – Deutsche Umwelthilfe (2017): Grün. Sozial. Wertvoll., Gemeinsam Natur in sozial benachteiligte Quartiere holen! Empfehlungen und Beispiele für Kommunen. Online verfügbar unter <https://www.duh.de/fileadmin/>

min/user_upload/download/Projektinformation/Kommunaler_Umweltschutz/Umweltgerechtigkeit/Gruenflaechen/Gruen.Sozial.Wertvoll. Gemeinsam-Natur-in-sozial-benachteiligte-Quartiere-holen.pdf, zuletzt geprüft am 21.05.2024.

EU-Kommission (2023): Empfehlung (EU) 2023/2407 der Kommission vom 20. Oktober 2023 zu Energiearmut. In: Amtsblatt der Europäischen Union 2023 (2407). Online verfügbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302407, zuletzt geprüft am 21.05.2024.

Europäisches Parlament (2024): Fonds für einen gerechten Übergang. Online verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/214/fonds-fur-einen-gerechten-uebergang>, zuletzt geprüft am 13.06.2024.

Fiedler, S.; Peiseler, F.; Maier, M.; Cludius, J.; Graichen, J.; Schumacher, K.; Healy, S. (2024): CO2-Preis in Deutschland - Umsetzung des ETS II und des Klima-Sozialfonds in Deutschland. Studie für Klima-Allianz Deutschland (Studie, 2/2024). Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft; Öko-Institut (Hg.). Online verfügbar unter https://www.germanwatch.org/sites/default/files/202402_ets2_klimasozialfonds.pdf, zuletzt geprüft am 13.09.2024.

Fischer, C.; Stieß, I. (2021): Analyse und Bewertung der sozialen und ökologischen Folgen umweltrelevanter Maßnahmen Methodenleitfaden zur Anwendung im Projekt „Soziale Aspekte von Umweltpolitik“. Projektinterner Leitfaden (unveröffentlicht).

Förster, H.; Hünecke, K.; Richter, B. (2023): Verteilungswirkungen von Politikmaßnahmen Mehrwertsteuermaßnahmen im Bedürfnisfeld Ernährung. Noch unveröffentlichtes Manuskript im Rahmen des SozUP-Projektes, 2023.

Gagné, J. (2024): Einmal gestalten bitte: Prinzipien für eine verbindene Energiewende. More in Common. Online verfügbar unter https://www.moreincommon.de/media/hxamrbss/more_in_common_impulspapier_energiwende.pdf, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Gagné, J.; Krause, L.-K. (2021): Einend oder spaltend? Klimaschutz und gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland. More in Common Deutschland. Online verfügbar unter https://www.moreincommon.de/media/13ip5esl/more_in_common_studie_klima_zusammenhalt.pdf, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Geßler, T. (2024): BEG-Förderanträge mit leicht steigender Tendenz. Online verfügbar unter <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:7196805235544125440/>, zuletzt geprüft am 22.05.2024.

Glynn, C. J.; Herbst, S.; Lindeman, M.; O’Keefe, G. J.; Shapiro, R. Y. (2018): Public Opinion Third edition. London: Taylor and Francis.

Gouveia, J. P.; Palma, P.; Bessa, S.; Mahoney, K.; Sequeira, M. (2022): Energy Poverty. National Indicators, Insights for a more effective measuring Energy Poverty Advisory Hub. NOVA School of Science & Technology, NOVA University of Lisbon, CENSE Centre for environmental and sustainability research. European Commission (Hg.). Online verfügbar unter <https://energy-poverty.ec.europa.eu/observatory/publications/epah-energy-poverty-national-indicators-insights-more-effective-measuring>, zuletzt geprüft am 19.12.2024.

Hagemeyer, L.; Faus, R.; Bernhard, L. (2024): Vertrauensfrage Klimaschutz, Mehrheiten für eine ambitionierte Klimapolitik gewinnen (FES diskurs). Friedrich Ebert Stiftung (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.fes.de/vertrauensfrage-klimaschutz>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Henger, R.; Stockhausen, M. (2022): Gefahr der Energiearmut wächst, IW-Kurzbericht 55/2022. Online verfügbar unter https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2022/IW-Kurzbericht_2022-Energiearmut.pdf, zuletzt geprüft am 03.05.2023.

Heyen, D. A. (2017): Politische Gestaltung von Exnovation, Ausstieg aus nicht-nachhaltigen Strukturen. In: Ökologisches Wirtschaften (1), S. 30–35. DOI: 10.14512/OEW320130.

Heyen, D. A. (2021): Soziale Wirkungen von Umweltpolitik, Konzeptionelle Fragen, empirischer Forschungsstand und weiterer Forschungsbedarf. Unter Mitarbeit von Blanck, R.; Bunke, D.; Cludius, J.; Fischer, C.; Hanke, G.; Kenkmann, T.; Prakash, S.; Scherf, C.-S.; Schumacher, K.; Wolff, F.; Beermann, A.-C.; Fiedler, S.; Stieß, I. (Texte, 158/2021). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/soziale-wirkungen-von-umweltpolitik>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Heyen, D. A. (2023): Social justice in the context of climate policy, Systematising the variety of inequality dimensions, social impacts, and justice principles. In: Climate Policy 23 (5), S. 539–554. DOI: 10.1080/14693062.2022.2142499.

Heyen, D. A.; Gensch, C.-O.; Gsell, M.; Hacker, F.; Minnich, L.; Scherf, C.-S.; Doll, C.; Grimm, A.; Marscheider-Weidemann, F.; Sartorius, C. (2022): Strukturwandel zu einer Green Economy, Analysen und Empfehlungen zur Gestaltung. Teilbericht AP 2 (Umwelt, Innovation, Beschäftigung, 04/2022). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/strukturwandel-zu-einer-green-economy-0>, zuletzt geprüft am 13.06.2024.

Heyen, D. A.; Gsell, M.; Raffer, C.; Scheller, H.; Thöne, M. (2024a): Weiterentwicklung der regionalen Strukturpolitik in Deutschland zu einer ökologisch nachhaltigen, vorausschauenden und transformativen Strukturpolitik: Konzeptionelle Überlegungen (Texte, 128/2024). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/weiterentwicklung-der-regionalen-strukturpolitik-in>, zuletzt geprüft am 24.09.2024.

Heyen, D. A.; Raffer, C.; Scheller, H.; Thöne, M. (2024b): Regionale Strukturpolitik weiterentwickeln, Bedarfe und Ansatzpunkte für eine ökologisch nachhaltige, vorausschauende und transformative Strukturpolitik in Deutschland. Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/regionale-strukturpolitik-weiterentwickeln>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Heyen, D. A.; Schmitt, L. (2024): Akzeptanzfaktoren klimapolitischer Maßnahmen, Synthese politisch relevanter Forschungsergebnisse und Schlussfolgerungen (Policy Brief). Öko-Institut (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.oeko.de/publikation/akzeptanzfaktoren-klimapolitischer-massnahmen/>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Heyen, D. A.; Wicki, M. (2024): Increasing public support for climate policy proposals: a research agenda on governable acceptability factors. In: Climate Policy 24 (6), S. 785–794. DOI: 10.1080/14693062.2024.2330390.

Hillje, J. (2024): Lehren aus der Heizungsdebatte für klimapolitische Diskurse. In: Das Progressive Zentrum (Hg.): Aufgeheizte Debatte? Eine Analyse der Berichterstattung über das Heizungsgesetz - und was wir politisch daraus lernen können, S. 26–37. Online verfügbar unter https://www.progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2024/04/240418_DPZ_Studie_Aufgeheizte-Debatte.pdf, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Holzmann, S.; Wolf, I. (2023): Klimapolitik und soziale Gerechtigkeit, Wie die deutsche Bevölkerung Zielkonflikte in der Transformation wahrnimmt. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Online verfügbar unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/W_Studie_Klimapolitik_und_soziale_Gerechtigkeit_final.pdf.

Hornberg, C.; Bunge, C.; Pauli, A. (2011): Strategien für mehr Umweltgerechtigkeit, Handlungsfelder für Forschung, Politik und Praxis. Universität Bielefeld. Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/4031/dokumente/strategien_fuer_mehr_umweltgerechtigkeit.pdf, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Hufnagel, M.; Lange, S. (2022): Strompreisbremse: Großes Projekt mit ungewisser Wirkung. Augsburger Allgemeine (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.augsburger-allgemeine.de/politik/entlastungspaket-strompreisbremse-grosses-projekt-mit-ungewisser-wirkung-id63843931.html>, zuletzt geprüft am 08.05.2023.

IGS – Independent Group of Scientists appointed by the United Nations Secretary-General (2019): Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development. New

York. Online verfügbar unter https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR_report_2019.pdf, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

IHK Cottbus (o.J.): Netzwerke, Initiativen, Projektträger im Strukturwandel. IHK Cottbus (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.cottbus.ihk.de/netzwerke-initiativen-projekttraeger-im-strukturwandel.html>, zuletzt geprüft am 22.05.2024.

IJAB – Fachstelle für Internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland (2020): Jugend Barcamp, Leitfaden für ein offenes Veranstaltungsformat. Online verfügbar unter https://ijab.de/fileadmin/redaktion/PDFs/Shop_PDFs/Leitfaden_Jugendbarcamp_Online-Broschuere_Einzelseiten.pdf, zuletzt geprüft am 02.05.2023.

IPBES – Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (2019): Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Online verfügbar unter [https://www.ipbes.net/system/files/2021-06/2020%20IPBES%20GLOBAL%20REPORT\(FIRST%20PART\) V3 SINGLE.pdf](https://www.ipbes.net/system/files/2021-06/2020%20IPBES%20GLOBAL%20REPORT(FIRST%20PART) V3 SINGLE.pdf), zuletzt geprüft am 23.12.2024.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2022): Sixth Assessment Report. Online verfügbar unter <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>, zuletzt geprüft am 22.05.2023.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2023): Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6) – Summary for Policymakers. Online verfügbar unter <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>, zuletzt geprüft am 22.05.2023.

Ivanova, D.; Wood, R. (2020): The unequal distribution of household carbon footprints in Europe and its link to sustainability. In: Global Sustainability 3, S. 1–12. DOI: 10.1017/sus.2020.12.

Jacob, K.; Graaf, L.; Büttner, H. (2018): Entwicklung, Umsetzung und Evaluation von Strategien im Geschäftsbe- reich des Bundesumweltministeriums, Erarbeitet im Rahmen des Vorhabens „Erstellung eines Strategieent- wicklungsleitfadens – Analyse und Auswertungen der Strategieverständnisse, -prozesse und -effekte im Ge- schäftsbereich BMUB und Weiterentwicklung des Strategieleitfadens von 2012“ (FKZ 3716 11 702). FFU; Integ- rative Dialoge. Berlin & München.

Jacob, K.; Graaf, L.; Wolff, F.; Heyen, D. A. (2020): Transformative Umweltpolitik: Ansätze zur Förderung gesell- schaftlichen Wandels (Texte, 07/2020). Freie Universität Berlin; Öko-Institut. Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/transformative-umweltpolitik-ansaetze>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Keltaniemi, A.; Karvonen, T.; Lappalainen, A.; Gustafsson, J.; Heikkilä, A.; Hilgren, E. (2013): The Challenges and Best Practices of Structural Change in the European Maritime Industry. Online verfügbar unter <https://www.oeko.de/fileadmin/oeekodoc/Just-Transition-Issue-Paper.pdf>, zuletzt geprüft am 13.06.2024.

Kenkmann, T. (2024): Klimaschutz in Nichtwohngebäuden: Herausforderungen für soziale Einrichtungen. Kurz- analyse. Unter Mitarbeit von Gargya, D.; Bei der Wieden, M. und Bürger, V. (Texte, 96/2024). Umweltbundes- amt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/en/publikationen/klimaschutz-in-nichtwohngebäuden-herausforderungen>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Kenkmann, T.; Cludius, J.; Hünecke, K.; Schumacher, K.; Stieß, I.; Friedrich, T.; Nitschke, L.; Raschewski, L.; Meemken, S.; Beermann, A.-C. (2024): Soziale Aspekte von Umweltpolitik im Bedürfnisfeld Wohnen, Status quo: Gesellschaftliche Trends und bestehende Instrumentarium (Texte, 44/2024). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/soziale-aspekte-von-umweltpolitik-im-beduerfnisfeld>, zuletzt geprüft am 21.05.2024.

Kenkmann, T.; Fischer, C.; Gargya, D. (2023): Leeres Nest – Neuer Start? Wohnraum im Einfamilienhausbestand erschließen. Öko-Institut (Hg.). Online verfügbar unter https://www.zukunftsstadt-stadtlandplus.de/files/zukunftsstadt-stattdlandplus/lesetipps/20231205_%C3%96ko-Institut_2023_Wohnraum-im-Einfamilienhausbestand-erschliessen.pdf, zuletzt geprüft am 21.05.2024.

Kibbe, A. (2017): Intrinsische Umweltmotivation: Selbstbestimmungstheorie und Campbell-Paradigma im Vergleich. Online verfügbar unter <https://opendata.uni-halle.de/bitstream/1981185920/11270/1/Alexandra%20Kibbe%20Dissertation%20Intrinsische%20Umweltmotivation.pdf>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Kleinhückelkotten, S.; Neitzke, H.-P.; Moser, S. (2016): Repräsentative Erhebung von Pro-Kopf-Verbräuchen natürlicher Ressourcen in Deutschland (nach Bevölkerungsgruppen) (Texte, 39). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/repraesentative-erhebung-von-pro-kopf-verbraeuchen>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Klinski, S.; Braungardt, S.; Keimeyer, F. (2021): Teilwarmmietenmodelle im Wohnungsmietrecht als geeignetes Anreizinstrument zum Klimaschutz, Kurzstudie zur rechtlichen und praktischen Machbarkeit (Texte, 178/2021). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/en/publikationen/teilwarmmietenmodelle-im-wohnungsmietrecht-als>, zuletzt geprüft am 21.05.2024.

Kohlhuber, M.; Schenk, T.; Weiland, U. (2012): Verkehrsbezogene Luftschaadstoffe und Lärm. In: Bolte, G.; Bunge, C.; Hornberg, C.; Köckler, H. und Mielck, A. (Hg.): Umweltgerechtigkeit. Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit: Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven. Bern: Verlag Hans Huber, S. 87–98.

Lafferty, W.; Hovden, E. (2003): Environmental policy integration: towards an analytical framework. In: Environmental Politics 12 (3), S. 1–22. DOI: 10.1080/09644010412331308254.

Laußmann, D.; Haftenberger, M.; Lampert, T.; Scheidt-Nave, C. (2013): Soziale Ungleichheit von Lärmbelästigung und Straßenverkehrsbelastung. In: Bundesgesundheitsblatt 56 (5), S. 822–831. DOI: 10.1007/s00103-013-1668-7.

Matthes, F.; Schumacher, K.; Blanck, R.; Cludius, J.; Hermann, H.; Kreye, K.; Loreck, C.; Cook, V. (2021): CO2-Bepreisung und die Reform der Steuern und Umlagen auf Strom, Die Umfinanzierung der Umlage des Erneuerbare-Energien-Gesetzes. Untersuchung für die Stiftung Klimaneutralität. Öko-Institut (Hg.). Online verfügbar unter https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/CO2-Bepreisung_und_die_Reform_der_Steuern.pdf, zuletzt geprüft am 13.09.2024.

Matthey, A.; Bünger, B. (2020): Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten Kostensätze Stand 12/2020. Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-12-21_methodenkonvention_3_1_kostensaetze.pdf, zuletzt geprüft am 30.07.2022.

Mattioli, G. (2017): ‘Forced Car Ownership’ in the UK and Germany: Socio-Spatial Patterns and Potential Economic Stress Impacts. In: SI 5 (4), S. 147–160. DOI: 10.17645/si.v5i4.1081.

Melloh, L.; Rawlins, J.; Sippel, M. (2022): Übers Klima reden: Wie Deutschland beim Klimaschutz tickt. Wegweiser für den Dialog in einer vielfältigen Gesellschaft. Climate Outreach. Oxford. Online verfügbar unter <https://climateoutreach.org/uebers-klima-reden/>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Mertes, H.; Böse-O'Reilly, S.; Schoierer, J. (2020): Umweltgerechtigkeit im Handlungsfeld Klimawandel, Hitze und Gesundheit. In: UMID – Umwelt und Mensch – Informationsdienst (1/2020), S. 27–37. Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/4031/publikationen/umid_01-2021-beitrag_3_hitze.pdf, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Metcalfe, L. (1994): International Policy Coordination and Public Management Reform. In: International Review of Administrative Sciences 60 (2), S. 271–290. DOI: 10.1177/002085239406000208.

NABU – Naturschutzbund Deutschland (2017): Gemeinsam für eine naturverträgliche Landwirtschaft, NABU-Forderungen an eine neue Ernährungs- und Landnutzungspolitik der EU. Online verfügbar unter <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/171219-nabu-landwirtschafts-flyer.pdf>, zuletzt geprüft am 08.05.2023.

Newig, J.; Challies, E.; Jager, N. W.; Kochskaemper, E.; Adzersen, A. (2018): The Environmental Performance of Participatory and Collaborative Governance: A Framework of Causal Mechanisms. In: Policy studies journal: the journal of the Policy Studies Organization 46 (2), S. 269–297. DOI: 10.1111/psj.12209.

Nilsson, M.; Persson, Å. (2017): Policy note, Lessons from environmental policy integration for the implementation of the 2030 Agenda. In: Environmental Science & Policy 78, S. 36–39. DOI: 10.1016/j.envsci.2017.09.003.

Nussbaum, M. C. (2011): Creating capabilities, The human development approach. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Oehlmann, M.; Linsenmeier, M.; Kahlenborn, W.; Götting, K.; Klaas, K. (2021): Wirkungen veränderter Einkommen auf den Ressourcenverbrauch (Texte, 04/2021). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/wirkungen-veraenderter-einkommen-auf-den>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Peiseler, F.; Runkel, M.; Kwasniok, R. (2022): Mobilitätsarmut, Die soziale Frage der Verkehrspolitik. Unter Mitarbeit von Büchele, J. Online verfügbar unter https://foes.de/publikationen/2022/2022-08_FOES_Policy-Brief_Mobilitaetsarmut.pdf, zuletzt geprüft am 03.05.2023.

pollytix (2024): Gesellschaftliche Akzeptanz und Wahrnehmung von Umweltpolitik – Segmentspezifische Analysen. Abschlussbericht. pollytix strategic research gmbh. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hg.). Online verfügbar unter https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Pools/Forschungsdatenbank/fkz_um21_16_0070_akzeptanz_umweltpolitik_bf.pdf, zuletzt geprüft am 14.08.2024.

Prime Minister's Office Finland, Economic Council (2000): Environmental and Energy Taxation in Finland – Preparing for the Kyoto Challenge. In: Prime Minister's Office Publication Series 4. Online verfügbar unter https://etene.fi/documents/10616/622996/J0400_Environmental+and+Energy+Taxation+in+Finland.pdf, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Prognos; ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung; FIW – Forschungsinstitut für Wärmeschutz; ITG – Institut für Technische Gebäudeausrüstung (2024): Förderwirkungen BEG 2022, Evaluation des Förderprogramms „Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG)“ in den Teilprogrammen BEG Einzelmaßnahmen (BEG EM), BEG Wohngebäude (BEG WG) und BEG Nichtwohngebäude (BEG NWG) im Förderjahr 2022. Basel, Berlin, Heidelberg, München, Dresden. Online verfügbar unter <https://www.energiewechsel.de/KAENEF/Redaktion/DE/PDF-Anlagen/BEG/beg-evaluation-2022-kurzfassung.pdf?blob=publicationFile&v=4>, zuletzt geprüft am 25.09.2024.

Pugno, M.; Sarracino, F. (2021): Intrinsic vs extrinsic motivation to protect the environment: correlational and causal evidence. Online verfügbar unter <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/107143/>.

Rawls, J. (1971): A theory of justice. Cambridge, Mass., London, England: The Belknap Press of Harvard University Press.

Raworth, K. (2017): Why it's time for Doughnut Economics. In: IPPR Progressive Review 24 (3), S. 216–222. DOI: 10.1111/newe.12058.

Richardson, K.; Steffen, W.; Lucht, W.; Bendtsen, J.; Cornell, S. E.; Donges, J. F.; Drücke, M.; Fetzer, I.; Bala, G.; von Bloh, W.; Feulner, G.; Fiedler, S.; Gerten, D.; Gleeson, T.; Hofmann, M.; Huiskamp, W. N.; Kummu, M.; Mohan, C.; Nogués-Bravo, D.; Petri, S.; Porkka, M.; Rahmstorf, S.; Schaphoff, S.; Thonicke, K.; Tobian, A.; Virkki, V.;

Wang-Erlandsson, L.; Weber, L.; Rockström, J. (2023): Earth beyond six of nine planetary boundaries. In: *Science advances* 9 (37). DOI: 10.1126/sciadv.adh2458.

Richter, B.; Grahl, V.; Beermann, A.-C. (2023): Potenziale einer nachhaltigen Gemeinschaftsverpflegung. Noch unveröffentlichtes Manuskript im Rahmen des SozUP-Projektes, 2023.

Rose, M. (2023): Thesenpapier zum Fachgespräch zum Thema „Weiterentwicklung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung“, 39. Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung (PBnE) am 24.05.2023 im Deutschen Bundestag (Ausschussdrucksache, 20(26)63). Deutscher Bundestag (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/re-source/blob/949772/8acd75c7b0ca9672b3067318db140728/Thesenpapier-data.pdf>, zuletzt geprüft am 21.05.2024.

Scherf, C. (2018): The 7th EAP: A sound environmental strategy? Issue Paper under Task 4 from the ‘Service contract to support the Evaluation of the 7th Environmental Action Programme’. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/environment/action-programme/pdf/Issue_Paper_7th_EAP_sound_strategy_20181031_final.pdf, zuletzt geprüft am 02.05.2023.

Schubert, D. (2023): Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung II. Abschlussbericht (Texte, 141/2023). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/staerkung-des-umweltschutzes-in-der-eu-0>, zuletzt geprüft am 13.06.2024.

Schulz, H.; Karrasch, S.; Bölke, G.; Cyrys, J.; Hornberg, C.; Pickford, R.; Schneider, A.; Witt, C.; Hoffmann, B. (2018): Atmen, Luftschadstoffe und Gesundheit. Positionspapier. Deutsche Gesellschaft für Pneumologie und Beatmungsmedizin e.V. (Hg.). Online verfügbar unter <https://pneumologie.de/storage/app/uploads/public/619/e02/6f1/619e026f17e05942939616.pdf>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Schumacher, K.; Cludius, J.; Noka, V.; Fiedler, S.; Leisinger, C.; Tews, K. (2022a): Der Klima-Sozialfonds im Fit-for-55-Paket der Europäischen Kommission, Definition und Quantifizierung vulnerabler Haushalte und notwendige Investitionsbedarfe (Texte, 58/2022). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/der-klima-sozialfonds-im-fit-for-55-paket-der>, zuletzt geprüft am 13.09.2024.

Schumacher, K.; Cludius, J.; Unger, N.; Zerzawy, F.; Grimm, F. (2022b): Energiepreiskrise: Wie sozial und nachhaltig sind die Entlastungspakete der Bundesregierung? Ad-hoc-Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes und des Bundesumweltministeriums im Rahmen des Forschungsvorhabens „Soziale Aspekte von Umweltpolitik“. Öko-Institut; Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. Online verfügbar unter <https://www.oeko.de/fileadmin/oeekodoc/Energiepreiskrise-Wie-sozial-und-nachhaltig-sind-die-Entlastungspakete-der-Bundesregierung.pdf>, zuletzt geprüft am 06.02.2023.

Schumacher, K.; Hünecke, K.; Braungardt, S.; Cludius, J.; Köhler, B.; Liste, V.; Noka, V. (2021): Verteilungswirkungen ausgewählter klimapolitischer Maßnahmen im Bereich Wohnen, Gefördert durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Öko-Institut (Hg.). Berlin. Online verfügbar unter https://www.oeko.de/fileadmin/oeekodoc/Verteilungswirkungen-ausgewaehler-klimapolitischer-Massnahmen-im-Bereich-Wohnen_Oeko-Institut.pdf, zuletzt geprüft am 13.09.2024.

Schumacher, K.; Noka, V.; Cludius, J. (2025): Identifying and supporting vulnerable households in light of rising energy costs, Study on behalf of Umweltbundesamt and Bundesumweltministerium within the project „Soziale Aspekte von Umweltpolitik“ (Texte, 01/2025). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/identifying-supporting-vulnerable-households-in>, zuletzt geprüft am 23.01.205.

Schütte, S.; Wolff, F.; Vittorelli, L. von; Schumacher, K.; Hünecke, K.; Zschiesche, M.; Stolpe, F.; Habigt, L.; Newig, J. (2023): Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung, Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter

Vorhaben durch die Beteiligung von Bürger*innen und Umweltvereinigungen (Texte, 32/2023). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/evaluation-der-oeffentlichenkeitsbeteiligung-bessere>, zuletzt geprüft am 26.02.2024.

Sen, A. (2002): Ökonomie für den Menschen – Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

Sen, A. (2011): The idea of justice. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard Univ. Press.

SenStadt – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (2022): 09.01 Umweltgerechtigkeit 2021/2022. Online verfügbar unter https://www.berlin.de/umweltatlas/_assets/mensch/umweltgerechtigkeit/de-texte/k901_2022.docx?ts=1678458461, zuletzt geprüft am 24.09.2024.

Shafiei, A.; Maleksaeidi, H. (2020): Pro-environmental behavior of university students: Application of protection motivation theory. In: Global Ecology and Conservation 22, e00908. DOI: 10.1016/j.gecco.2020.e00908.

Sharp, H.; Petschow, U.; Arlt, H.-J.; Jacob, K.; Kalt, G.; Schipperges, M. (2020): Neue Allianzen für Sozialökologische Transformationen. Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/neue-allianzen-sozial-oekologische-transformation>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Shue, H. (1999): Global Environment and International Inequality. In: International Affairs 75 (3), S. 531–545. DOI: 10.1111/1468-2346.00092.

Siepker, L.; Pollok, M.; Fuchs, D.; Peuckert, J.; Sharp, H.; Gall; Anna; Kern, F.; Wolff, F.; Hanke, G.; Fischer, C. (2021): Engagement für Nachhaltiges Gemeinwohl. Trendanalyse – Engagement und Beteiligung in Deutschland. Arbeitspapier 2 des Forschungsprojektes ENGAGE – Engagement für nachhaltiges Gemeinwohl. Online verfügbar unter https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/nachhaltigkeit/2021-04-01_engage_ap2_trendanalyse_arbeitspapier_mit_executive_summary_02.pdf, zuletzt geprüft am 22.05.2024.

Siepker, L.; Wolff, F.; Fuchs, D. A. (2024): Nachhaltiges Gemeinwohl in Bürgerbeteiligungsprozessen verwirklichen – Ein Leitfaden. Münster. Online verfügbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:hbz:6-49988491695>, zuletzt geprüft am 22.05.2024.

Silvi, M.; Padilla, E. (2021): Pro-environmental behavior: Social norms, intrinsic motivation and external conditions. In: Environmental Policy and Governance 31 (6), S. 619–632. DOI: 10.1002/eet.1960.

Sparkman, G.; Howe, L.; Walton, G. (2021): How social norms are often a barrier to addressing climate change but can be part of the solution. In: Behavioural Public Policy 5 (4), S. 528–555. DOI: 10.1017/bpp.2020.42.

SRU (2024): Suffizienz als „Strategie des Genug“: Eine Einladung zur Diskussion (Diskussionspapier, März 2024). Sachverständigenrat für Umweltfragen. Online verfügbar unter https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2020_2024/2024_03_Suffizienz.pdf?blob=publicationFile&v=11, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Steffen, W.; Richardson, K.; Rockström, J.; Cornell, S. E.; Fetzer, I.; Bennett, E. M.; Biggs, R.; Carpenter, S. R.; Vries, W. de; Wit, C. A. de; Folke, C.; Gerten, D.; Heinke, J.; Mace, G. M.; Persson, L. M.; Ramanathan, V.; Reynolds, B.; Sörlin, S. (2015): Planetary boundaries, Guiding human development on a changing planet. In: Science 347 (6223). DOI: 10.1126/science.1259855.

Stern, N. (2006): The Economics of Climate Change: The Stern Review. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Stieß, I.; Stein, M. (i.E.): Klimaschutz und soziale Teilhabe: Wie können Möglichkeiten einer sozial gerechten Gestaltung der Energiewende kommuniziert werden? Ergebnisse einer empirischen Untersuchung.

Stracke, K.; Zschiesche, M.; Schomerus, T.; Tews, K. (2020): Evaluation des Umweltinformationsgesetzes (UIG) – Analyse der Anwendung der Regelungen des UIG und Erschließung von Optimierungspotentialen für einen unbehinderten und einfachen Zugang zu Umweltinformationen. Unter Mitarbeit von Habigt, L.; Konopatzki, P.;

Lütkemeyer, E. M.; Saiger, A.-J.; Sperfeld, F.; Beermann, J. (Texte, 235/2020). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/evaluation-des-umweltinformationsgesetzes-uig>, zuletzt geprüft am 21.05.2024.

Stumpf, K. H.; Becker, C. U.; Baumgärtner, S. (2015): The Conceptual Structure of Justice: Linking Theory and Practice of Justice. In: SSRN Journal. DOI: 10.2139/ssrn.2572999.

Tabernero, C.; Hernández, B. (2012): A Motivational Model for Environmentally Responsible Behavior. In: The Spanish Journal of Psychology 15 (2), S. 648–658. DOI: 10.5209/rev_SJOP.2012.v15.n2.38876.

TEEB (2010): The Economics of Ecosystems and Biodiversity, Ecological and Economic Foundations. London and Washington: Earthscan. Online verfügbar unter <http://teebweb.org/publications/teeb-for/research-and-academia/>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Trapp, J. H.; Riechel, R.; Barthel, C.; Zeiss, C.; Gräßner, M.; Walther, J. (2024): Transformation regionaler Infrastrukturen für einen sozial-ökologischen Strukturwandel, Konzeptionelle Ansätze des Strukturwandels und Herausforderungen für sozial-ökologische Transformationen in den drei Braunkohlerevier. Unter Mitarbeit von Rechlin, A. (Texte, 17/2024). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/transformation-regionaler-infrastrukturen-fuer>, zuletzt geprüft am 13.06.2024.

UBA – Umweltbundesamt (2017): Wieviel zahlen Trinkwasserkunden für die Überdüngung? Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2546/dokumente/factsheet_kosten_nitrat_trinkwasser_0.pdf, zuletzt geprüft am 08.05.2023.

WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2020): Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Online verfügbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?blob=publicationFile&v=3, zuletzt geprüft am 20.10.2020.

WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2023): Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Online verfügbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/ernaehrungsarmut-pandemie.pdf?blob=publicationFile&v=3, zuletzt geprüft am 03.05.2023.

Weber, E.-C.; Ellßel, R.; Hansen, H. (2023): Einkommen in der Landwirtschaft. Johann Heinrich von Thünen-Institut (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.thuenen.de/de/themenfelder/einkommen-und-beschaeftigung/einkommen-in-der-landwirtschaft>, zuletzt geprüft am 08.05.2023.

Wehnert, T.; Hermwille, L.; Mersmann, F.; Bierwirth, A.; Buschka, M. (2018): Phasing-out Coal, Reinventing European Regions, An Analysis of EU Structural Funding in four European Coal Regions. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. Online verfügbar unter https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7167/file/7167_Phasing_Out_Coal.pdf, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

WHO – World Health Organization (2011): Public health advice on preventing health effects of heat. Online verfügbar unter <https://www.who.int/publications/i/item/public-health-advice-on-preventing-health-effects-of-heat>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

WHO – World Health Organization (2020): Basic Documents, Forty-Ninth Edition (including Amendments Adopted up to 31 May 2019) 49th ed. (Basic Documents - World Health Organization Series). Geneva. Online verfügbar unter https://apps.who.int/gb/bd/pdf_files/BD_49th-en.pdf, zuletzt geprüft am 24.09.2024.

Willett, W.; Rockström, J.; Loken, B.; Springmann, M.; Lang, T.; Vermeulen, S.; Garnett, T.; Tilman, D.; DeClerck, F.; Wood, A.; Jonell, M.; Clark, M.; Gordon, L. J. et al. (2019): Food in the Anthropocene, The EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. In: *The Lancet* 393 (10170), S. 447–492. DOI: 10.1016/S0140-6736(18)31788-4.

Wolf, I. (2020): Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energiewende 2019. Unter Mitarbeit von Stadler, T. und Pinto, D. L. IASS. Online verfügbar unter <https://www.rifs-potsdam.de/de/ergebnisse/publikationen/2020/soziales-nachhaltigkeitsbarometer-der-energiewende-2019-kernaussagen>, zuletzt geprüft am 24.09.2024.

Wolf, I.; Huttarsch, J.-H.; Fischer, A.-K.; Ebersbach, B. (2022): Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energie- und Verkehrswende 2022, Was die Menschen in Deutschland bewegt – Ergebnisse einer Panelstudie zu den Themen Energie und Verkehr. Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung e. V. Online verfügbar unter <https://ariadneprojekt.de/publikation/soziales-nachhaltigkeitsbarometer-2022/>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Wolff, F.; Heyen, D. A.; Brohmann, B.; Grießhammer, R.; Jacob, K.; Graaf, L. (2018): Transformative Umweltpolitik: Nachhaltige Entwicklung konsequent fördern und gestalten, Ein Wegweiser für den Geschäftsbereich des BMU. Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/transformative_umweltpolitik_nachhaltige_entwicklung_konsequent_foer dern_und_gestalten_bf.pdf, zuletzt geprüft am 13.03.2020.

Wolff, F.; Jacob, K.; Teebken, J. (2021): Towards a joint implementation of the 2030 Agenda / SDGs and the Paris Agreement, Discussion paper (Climate Change, 47/2021). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/towards-a-joint-implementation-of-the-2030-agenda-0>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

Wolff, F.; Weber, M.; Unger, N.; Stieß, I.; Sattlegger, L.; Richter, B.; Beermann, A.-C.; Grahl, V. (2023): Umwelt und Soziales: Wechselwirkungen in ausgesuchten Bedürfnisfeldern, mit Fokus auf Wirkungen von Politikinstrumenten, Status-quo-Analyse im Rahmen des UBA-Vorhabens „Soziale Aspekte von Umweltpolitik“. Online verfügbar unter <https://www.oeko.de/publikation/umwelt-und-soziales-wechselwirkungen-in-ausgesuchten-be duerfnisfeldern-mit-fokus-auf-wirkungen-von-politikinstrumenten/>, zuletzt geprüft am 23.12.2024.

A Politische Ziele und gesetzliche Normen für die einzelnen sozialen Wirkungskategorien

Im Folgenden ist für die einzelnen sozialen Wirkungskategorien dargestellt, aus welchen politischen Zielen und gesetzlichen Normen sie sich ableiten lassen – wobei **kein Anspruch auf Vollständigkeit** besteht. Die Unterziele der *Sustainable Development Goals* (vgl. Kap. 3.1.3) sind dabei in der Fassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie dargestellt, sofern sie in diese Strategie Eingang gefunden haben. Wo nicht, sind sie in der Originalfassung dargestellt. Die Zusammenstellung hier basiert auf dem im Projekt erstellten Leitfaden zur Wirkungsanalyse (Fischer und Stieß 2021), mit kleineren Ergänzungen und Änderungen.

Erwerbsarbeit

Bei Erwerbsarbeit geht es zum einen darum, dass Menschen überhaupt Erwerbsarbeit haben. Das spiegelt sich in folgenden politischen Zielen und Normen wider:

- ▶ Ein Ziel des Sozialgesetzbuchs 1 ist es, „den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen“. (SGB 1 § 1). Es enthält deshalb ein soziales Recht auf Bildungs- und Arbeitsförderung (§ 3).
- ▶ Das SDG-Unterziel 8.5 lautet „Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle“. In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie erhält dieses Ziel die Fassung: „Beschäftigungsniveau steigern“; Indikator ist die Erwerbstätigtenquote.

Des Weiteren geht es um die Qualität der Erwerbsarbeit. Dieser Aspekt ist in folgenden politischen Zielen erfasst:

- ▶ Das SDG-Unterziel 8.5 lautet „Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle“.
- ▶ Mit Bezug auf Gleichstellung der Geschlechter: SDG-Unterziel 5.1 in der Fassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie: „Gleichstellung und partnerschaftliche Aufgabenteilung fördern“ mit den Indikatoren „Frauen in Führungspositionen“ und „Verdienstabstand“.

Qualitative Aspekte der Erwerbsarbeit sind zwar nirgendwo abschließend definiert. Eine gute Referenz bieten jedoch die *ILO Decent Work Agenda* und das entsprechende Monitoringsystem.³⁸

Ein weiterer Aspekt sind schließlich die Bildungs- und Qualifikationsanforderungen der Erwerbsarbeit. Dieser Aspekt spiegelt sich in folgenden politischen Zielen und Normen:

- ▶ Im Sozialgesetzbuch 1 wird Bildung als wesentliche Voraussetzung für Beschäftigung gesehen und entsprechend als soziales Recht formuliert (SGB 1 § 3).
- ▶ SDG-Unterziel 4.4 lautet „Qualifikationen für eine Beschäftigung, eine menschenwürdige Arbeit und Unternehmertum steigern“.
- ▶ Mit Bezug auf Geschlechtergerechtigkeit lautet SDG-Unterziel 4.5 „Geschlechtsspezifische Disparitäten in der Bildung beseitigen und den gleichberechtigen Zugang der Schwachen in der Gesellschaft, namentlich von Menschen mit Behinderungen (...) zu allen Bildungs- und Ausbildungsebenen gewährleisten“.

³⁸ ILO Decent Work Monitoring: https://www.ilo.org/integration/themes/mdw/WCMS_123804/lang--en/index.htm.

Verfügbares Einkommen und Vermögen

Bei Einkommen und Vermögen geht es zum einen um das verfügbare Einkommen. Damit meinen wir den finanziellen Spielraum einer Person oder eines Haushaltes unter Berücksichtigung von Einnahmen und Ausgaben. Dieser Aspekt spiegelt sich in folgenden politischen Zielen und Normen wider:

- ▶ Das in Art. 3(2) und 3(3) des Grundgesetzes verankerte Diskriminierungsverbot verbietet ungleiche Bezahlung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, Herkunft etc.
- ▶ SDG-Unterziel 1.1 in der Fassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie lautet: „Armut begrenzen“. Die Indikatoren sind: Materielle Deprivation und erhebliche materielle Deprivation.
- ▶ SDG-Unterziel 10.2 in der Fassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie lautet „Verteilungsgerechtigkeit: Zu große Ungleichheit innerhalb Deutschlands verhindern.“ Der Indikator ist der Gini-Koeffizient nach Sozialtransfers.
- ▶ Im Sozialgesetzbuch 1 werden soziale Rechte formuliert, die dem Ziel der Armutsbekämpfung dienen: das Recht auf Sozialversicherung (§ 4) und auf Sozialhilfe (§ 9).
- ▶ Auf die Unterstützung in bestimmten Lebenssituationen zielen SGB 1 §1(1) und konkret SGB 1 § 5 (Recht auf soziale Entschädigung bei Gesundheitsschäden) und § 6 (Minderung des Familienaufwands).

Die Relevanz der Kategorie „Vermögen“ ergibt sich aus den oben unter „Einkommen“ genannten Zielen und Normen, sowie aus folgenden politischen Zielen und Normen:

- ▶ Art. 14 GG: Recht auf Eigentum,
- ▶ Art. 74 GG: Gebot gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Sorgearbeit

Folgende politische Ziele und Normen sprechen das Thema Sorgearbeit an:

- ▶ Im Sozialgesetzbuch ist der Schutz und die Förderung der Familie als Ziel verankert (SGB 1 § 1).
- ▶ SDG-Unterziel 5.1 in der Fassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie lautet: „Gleichstellung und partnerschaftliche Aufgabenteilung fördern“, mit dem Indikator „Beteiligung von Vätern am Elterngeld“.
- ▶ SDG-Unterziel 4.2 in der Fassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie lautet: „Perspektiven für Familien: Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern“, mit dem Indikator: „Ganztagsbetreuung“.

Grundversorgung und Zugang zu öffentlichen Infrastrukturen

Folgende politische Ziele und Normen thematisieren den Anspruch auf Grundversorgung und Zugang zu öffentlicher Infrastruktur:

- ▶ Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung verweist darauf, dass Art. 74 GG (Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse) sich auch auf die Einrichtungen der Daseinsvorsorge bezieht.

- ▶ Im Integrierten Nationalen Energie- und Klimaplan (NECP) wird der Energiebedarf als Teil des menschenwürdigen Existenzminimums anerkannt.
- ▶ SDG-Unterziel 2.1 lautet „Den Hunger beenden und sicherstellen, dass alle Menschen, insbesondere die Armen und Menschen in prekären Situationen, einschließlich Kleinkindern, ganzjährig Zugang zu sicheren, nährstoffreichen und ausreichenden Nahrungsmitteln haben“.
- ▶ SDG-Unterziel 6.1 lautet „Allgemeiner und gerechter Zugang zu einwandfreiem und bezahlbarem Trinkwasser“.
- ▶ SDG-Unterziel 7.1 lautet „Allgemeiner Zugang zu bezahlbaren, verlässlichen und modernen Energiedienstleistungen“.
- ▶ SDG-Unterziel 11.1 lautet in der Fassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie: „Bezahlbarer Wohnraum für alle“ mit dem Indikator „Überlastung durch Wohnkosten“.
- ▶ SDG-Unterziel 11.2 lautet in der Fassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie: „Mobilität sichern – Umwelt schonen“ mit u.a. dem Indikator „Erreichbarkeit von Mittel- und Oberzentren mit öffentlichen Verkehrsmitteln“.
- ▶ SDG-Unterziel 11.7 lautet „Allgemeiner Zugang zu sicheren, inklusiven und zugänglichen Grünflächen und öffentlichen Räumen“, insbesondere für Frauen und Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen.

Gesundheit und Sicherheit

Folgende politische Ziele und Normen thematisieren Gesundheit und Sicherheit:

- ▶ SDG-Unterziel 1.5 lautet: „Bis 2030 die Widerstandsfähigkeit der Armen und der Menschen in prekären Situationen erhöhen und ihre Exposition und Anfälligkeit gegenüber klimabedingten Extremereignissen und anderen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Schocks und Katastrophen verringern“.
- ▶ SDG-Unterziel 3.1 in der Fassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie lautet: „Gesundheit und Ernährung: Länger gesund leben“, u.a. mit den Indikatoren „Vorzeitige Sterblichkeit“ und „Adipositasquote“.
- ▶ SDG-Unterziel 3.2 in der Fassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie lautet: „Gesunde Umwelt erhalten“, mit den Indikatoren „Emissionen von Luftschadstoffen“, „Anteil der Bevölkerung mit erhöhter PM10-Feinstaubexposition“.
- ▶ SDG-Unterziel 3.6 lautet „Todesfälle und Verletzungen infolge von Straßenverkehrsunfällen halbieren“.
- ▶ SDG-Unterziel 3.9 lautet: „Todesfälle und Erkrankungen aufgrund gefährlicher Chemikalien und der Verschmutzung und Verunreinigung von Luft, Wasser und Boden erheblich verringern“.
- ▶ SDG-Unterziel 11.5 lautet: „Bis 2030 die Zahl der durch Katastrophen, einschließlich Wasserkatastrophen, bedingten Todesfälle und der davon betroffenen Menschen deutlich reduzieren [...], mit Schwerpunkt auf dem Schutz der Armen und von Menschen in prekären Situationen“.

- SDG-Unterziel 16.1 in der Fassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie lautet: „Kriminalität: Persönliche Sicherheit weiter erhöhen“ mit dem Indikator „Straftaten“.

Politische Partizipation

Folgende politische Normen und Ziele behandeln politische Partizipation:

- Das SDG-Unterziel 16.7 lautet: Entscheidungsfindung auf allen Ebenen bedarfsorientiert, inklusiv, partizipatorisch und repräsentativ.
- Politische Partizipation trägt darüber hinaus dazu bei, das Institutionenvertrauen und die demokratische Kultur zu stärken und tragen so zum übergeordneten Leitprinzip des gesellschaftlichen Zusammenhaltes bei.

Grund- und Menschenrechte

Relevante politische Ziele und Normen sind der Grundrechtekatalog des Grundgesetzes, die EU-Grundrechtscharta und das Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen.

B Veröffentlichungen aus dem SozUP-Projekt

Vom UBA herausgegebene Teilberichte aus dem SozUP-Projekt (in chronologischer Reihenfolge):

- ▶ Heyen 2021: Soziale Wirkungen von Umweltpolitik. Konzeptionelle Fragen, empirischer Forschungsstand und weiterer Forschungsbedarf. Texte 158/2021.
- ▶ Klinski et al. 2021: Teilwarmmietenmodelle im Wohnungsmietrecht als geeignetes Anreizinstrument zum Klimaschutz. Kurzstudie zur rechtlichen und praktischen Machbarkeit. Texte 178/2021.
- ▶ Schumacher et al. 2022: Der Klima-Sozialfonds im Fit-for-55-Paket der europäischen Kommission – Definition und Quantifizierung vulnerabler Haushalte und notwendige Investitionsbedarfe. Texte 58/2022.
- ▶ Förster et al. 2023: Ernährungsprofile deutscher Haushalte und Verteilungswirkungen einer Mehrwertsteuerreform im Bedürfnisfeld Ernährung. Texte 160/2023.
- ▶ Cludius et al. 2024: Sozialverträgliche Dekarbonisierung im Gebäudebestand. Anreiz- und Verteilungswirkungen von Instrumenten für die energetische Sanierung im Bestand. Texte 05/2024.
- ▶ Kenkmann et al. 2024: Soziale Aspekte von Umweltpolitik im Bedürfnisfeld Wohnen. Status quo: Gesellschaftliche Trends und bestehendes Instrumentarium. Texte 44/2024.
- ▶ Schumacher et al. 2025: Identifying and supporting vulnerable households in light of rising energy costs. Texte 01/2025.

Weitere Projekt-Veröffentlichungen der Auftragnehmer (in chronologischer Reihenfolge):

- ▶ Schumacher et al. 2022: Energiepreiskrise: Wie sozial und nachhaltig sind die Entlastungspakete der Bundesregierung? Ad-hoc-Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes und des Bundesumweltministeriums im Rahmen des Forschungsvorhabens „Soziale Aspekte von Umweltpolitik“.
- ▶ Wallbott und Wolff 2022: Dynamiken im Mediendiskurs zu nachhaltiger Ernährung. Analyse im Rahmen des Vorhabens „Soziale Aspekte von Umweltpolitik“.
- ▶ Wolff et al. 2023: Umwelt und Soziales: Wechselwirkungen in ausgesuchten Bedürfnisfeldern, mit Fokus auf Wirkungen von Politikinstrumenten. Status Quo-Analyse im Rahmen des Vorhabens „Soziale Aspekte von Umweltpolitik“.
- ▶ Stieß und Stein (i.E.): Klimaschutz und soziale Teilhabe: Wie können Möglichkeiten einer sozial gerechten Gestaltung der Energiewende kommuniziert werden? Ergebnisse einer empirischen Untersuchung.

C (Dialog-) Veranstaltungen im SozUP-Projekt

Im Rahmen des Projekts fanden eine Reihe von Veranstaltungen, einschließlich dialogorientierten Stakeholder-Workshops statt:

Im Arbeitspaket zum Bedürfnisfeld Wohnen:

- ▶ Policy Lab I: „Auf dem Weg zur klima- und umweltgerechten Bereitstellung von angemessenem, ausreichendem und bezahlbarem Wohnraum: Reformbedarfe und Anforderungen an Gestaltungsoptionen“; 22.09.2021, digitaler Workshop.
- ▶ Policy Lab II: „Soziale Wirkung von Politikinstrumenten zur Gebäudesanierung“; 09.05.2022, digitaler Workshop.
- ▶ Fachtagung: „Klimafreundliche und soziale Wohnraumversorgung“; 07.10.2022, hybride Tagung (Umweltforum Berlin; digitale Zuschaltung).

Im Arbeitspaket zum Bedürfnisfeld Ernährung:

- ▶ Policy Lab I: „Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Gemeinschaftsverpflegung in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen“; 07.04.2022, digitaler Workshop.
- ▶ Policy Lab II: „Chancen und Herausforderungen einer Mehrwertsteuerreform auf Nahrungsmittel“; 18.11.2022, digitaler Workshop.
- ▶ Fachgespräch: „Gestaltung einer sozial-ökologischen Ernährungspolitik“; 28.02.2023, Öko-Institut Berlin.

Im Arbeitspaket zu steigenden Energiepreisen:

- ▶ Fachtagung: „Tackling Rising Energy Costs: The Role of Climate Policy in Supporting Vulnerable Groups“; 28.03.2023, hybride Tagung (Umweltforum Berlin; digitale Zuschaltung).
- ▶ Workshop mit verschiedenen Ressorts zu Maßnahmen für die Unterstützung vulnerabler Bevölkerungsgruppen bei steigenden Energiepreisen; 05.10.2023, digital.

Weitere Veranstaltungen:

- ▶ Fachaustausch der D-A-CH Umwelt- und Naturschutzmärkte: „Just Transition: Instrumente zur Entlastung und Befähigung vulnerabler Haushalte im Bedürfnisfeld Wohnen“; 06.06.2023, digitaler Workshop.
- ▶ Ressortübergreifender Austausch zu sozialen Aspekten von Umwelt- und Klimapolitik und ersten Ideen für den hier vorliegenden Bericht; 17.05.2023; im BMUV in Berlin.
- ▶ Parlamentarisches Frühstück: „Inklusive und ökologische Verkehrspolitik: Optionen und Wirkungen“; 21.06.2023, Restaurant Habel am Reichstag Berlin (zusammen mit dem UBA-Projekt „VERVE: Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen im Verkehrssektor“).

D Beirat des SozUP-Projekts

Das SozUP-Projekt wurde von einem Beirat begleitet, der aus folgenden Mitgliedern bestand:

- ▶ **Dr. Florian Blank**, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung
- ▶ **Ayşe Demir**, Türkischer Bund Berlin-Brandenburg, ausgeschieden aus dem Beirat im März 2022
- ▶ **Philipp Mimkes**, FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk (FIAN) Deutschland
- ▶ **Frederik Moch**, Abteilung Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik beim Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB)
- ▶ **Fabian Müller-Zetzsche**, Abteilungsleiter Sozialpolitik im Sozialverband Deutschland (SoVD)
- ▶ **Dr. Jonas Pieper**, Paritätischer Wohlfahrtsverband
- ▶ **Astrid Schaffert**, ehem. Deutscher Caritasverband (jetzt Zukunft KlimaSozial)
- ▶ **Udo Sieverding**, ehem. Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, ausgeschieden aus dem Beirat im Juli 2023
- ▶ **Dr. Melanie Weber-Moritz**, Deutscher Mieterbund

Wir danken allen Beiräten herzlich für Ihre Diskussionsbeiträge, Rückmeldungen und Inputs!