

Mit Gender zu einer ambitionierteren Klimapolitik

*Handlungsempfehlungen für eine geschlechtergerechte Klimapolitik in
Deutschland¹*

Meike Spitzner*, Gotelind Alber**, Ulrike Röhr**,
PD Dr. Diana Hummel***, Dr. Immanuel Stieß***

Oktober 2019

¹ Diese Handlungsempfehlungen wurden im Projekt „Interdependente Genderaspekte der Klimapolitik“ im Auftrag des Umweltbundesamtes entwickelt (FKZ 371 641 119 0).

* Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Wuppertal

** GenderCC – Women for Climate Justice, Berlin

***ISOE - Institut für sozial-ökologische Forschung, Frankfurt a.M.

Motivation

Gender Mainstreaming (GM) ist seit dem Jahr 2000 als Maxime für das Regierungshandeln festgeschrieben. Basierend auf den Ergebnissen des Ressort-Forschungsvorhabens „Interdependente Genderaspekte der Klimapolitik“ werden im Folgenden Empfehlungen gegeben, wie die deutsche Klimapolitik geschlechtergerechter gestaltet werden kann. Forschungsergebnisse zeigen, dass Geschlechtergerechtigkeit und ambitionierte Klimapolitik Hand in Hand gehen. Es ist deshalb zu erwarten, dass die Umsetzung dieser Empfehlungen gleichzeitig zu einer effektiveren und ambitionierteren Klimapolitik beiträgt.

A Politikempfehlungen

1 - Verankerung von Gender im Klimaschutzgesetz und Maßnahmenprogrammen

Das Klimaschutzgesetz, das den Rahmen für die zukünftige Klimapolitik setzt und verbindlich sicherstellen soll, dass die Klimaziele eingehalten werden, sollte einen Artikel mit Grundsätzen zur Gestaltung der Klimaschutzpläne, Programme und Maßnahmen enthalten. Zu den Grundsätzen gehören die Berücksichtigung und Förderung der sozialen Gerechtigkeit und Geschlechtergerechtigkeit, weiterhin u. a. die Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen und das Recht auf Gesundheit. Der Artikel sollte ausdrücklichen Bezug auf Daseinsvorsorge, Gemeinwohl, Gender Mainstreaming und öffentliche Belange nehmen. Das Maßnahmenprogramm 2030 und dessen Fortschreibung sollten bereits die weiter unten aufgestellten Empfehlungen umsetzen. Das gilt vor allem für die Berücksichtigung der Erkenntnisse der Genderforschung (Empfehlung 4), die Einbeziehung von Genderexpertise in den Gremien und Partizipationsverfahren (5), die Überprüfung der Maßnahmen auf Geschlechtergerechtigkeit (6) sowie die Einbeziehung von Genderkriterien beim Monitoring und der Evaluation der Maßnahmen (7).

2 - Erarbeitung und Beschluss eines nationalen klimapolitischen Gender-Aktionsplans

Ein nationaler klimapolitischer Gender Aktionsplan (nGAP) sollte konkrete Schritte für die kommenden Jahre samt Zuständigkeiten, Fristen und Ergebnisorientierung festlegen, um Verbindlichkeit und Klarheit für alle Beteiligten herzustellen. Der nationale klimapolitische Gender-Aktionsplan sollte Aktivitäten zur Bewusstseinsbildung und Kompetenzstärkung im Bereich Gender und Klimapolitik enthalten, die Durchführung modellhafter Gender Impact Assessments in wichtigen Handlungsfeldern, sowie die Integration von Gender in die dem UNFCCC-Sekretariat zu unterbreitenden Berichte und Pläne. Hier bestehen Potenziale, diesen nGAP mit der im Kontext der UN Konferenz Peking+25 angekündigten Strategie der Bundesregierung für mehr Geschlechtergerechtigkeit zu koordinieren.

3 - Gebote des Gender Mainstreamings konsequent umsetzen

Nur durch die konsequente Umsetzung von Gender Mainstreaming können die dadurch verbindlich eingeforderten, spezifischen Beiträge der Fachpolitiken zu einer Verbesserung der gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse erbracht werden. Um GM entsprechend die Wirkungen klimapolitischer Maßnahmen in den relevanten Fachpolitiken (u. a. Verkehr, Bauen, Energiewirtschaft, Landwirtschaft) aus Genderperspektive zu analysieren und zu bearbeiten, muss in allen diesen Politikfeldern ein grundlegendes Verständnis der Ursachen von Geschlechterungleichheiten herausgearbeitet werden. In der Folge müssen die politischen Maßnahmen genderresponsiv gestaltet werden.

4 - Berücksichtigung der Erkenntnisse der Genderforschung bei der Entwicklung klimapolitischer Programme und Maßnahmen

Bei der Planung und Entwicklung von klimapolitischen Programmen und Maßnahmen sollte der Kenntnisstand der genderresponsiven Fachforschung zugrunde gelegt werden. Es können z. B. Ergebnisse des internationalen Reviews der Fachliteratur zu Gender und Klima und der Wirkungsanalysen aus dem vorliegenden Bericht sowie Ergebnisse eines weiteren UFOPLAN-Vorhabens zu den Genderaspekten in verschiedenen Bedürfnisfeldern des urbanen Umweltschutzes, u. a. Wohnen, Verkehr und Ernährung (FKZ 3717151100) genutzt werden. Hierfür wäre es sinnvoll, Zusammenfassungen der Reviews mit den wichtigsten Erkenntnissen zu Genderwirkungen in den klimapolitischen Handlungsfeldern für Entscheidungsträger/-innen zu erstellen. Um Wissenslücken und Informationsdefizite zu vermeiden, sind verschiedene Verfahren denkbar, in denen zwingend vorgeschrieben ist und überwacht wird, dass z. B. Gender-Experten/-innen aus dem Forschungsbereich einbezogen werden, ein für alle geplanten Projekte verpflichtendes GIA durchgeführt wird oder die Partizipation von klimapolitisch engagierten Frauen- und Genderverbänden ermöglicht wird.

5 - Genderkompetenz und -expertise in der Klimapolitik stärken

Der Aufbau von Genderkompetenz in Institutionen, wie dem BMU und UBA, ist eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchführung von Gleichstellungsprüfungen. Es empfiehlt sich, bei Neueinstellungen Genderkompetenz als zusätzliches Auswahlkriterium einzuführen. Verpflichtende Fort- und Weiterbildung für Führungskräfte und programmgestaltende Mitarbeiter/-innen ermöglicht es, die fachlichen Genderkompetenzen im Querschnitt der Beschäftigten zu stärken. Außerdem empfiehlt es sich, bei der Planung und Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen fachliche Genderexpertise (In-House oder extern) hinzuzuziehen. Um Genderkompetenz langfristig abzusichern, könnte diese in die Ausbildung von Beamten/Beamtinnen und Mitarbeitenden in Institutionen und Administration integriert werden.

6 - Klimapolitische Vorhaben auf Geschlechtergerechtigkeit überprüfen

Eine verbindliche und regelmäßige Anwendung der im Vorhaben weiterentwickelten Gleichstellungsprüfung (GIA) oder ähnlicher Instrumente leistet einen wichtigen Beitrag, um Gender konsequent bei der Entwicklung klimapolitischer Vorhaben zu berücksichtigen. Dafür sollten angemessene Ressourcen bereitstehen. Eine Rechenschaftspflicht unterstützt die institutionelle Einbettung des Instruments. Das GIA sollte zunächst beispielhaft in verschiedenen Anwendungsbereichen umgesetzt werden: Anschauliche Best-Practice-Beispiele können dadurch erarbeitet und verfügbar gemacht werden. Eine flexible Handhabung des GIA ermöglicht die Anpassung des Instruments an mögliche Veränderungen von Arbeitsabläufen und Bedarfen in den Institutionen. Unterstützt werden könnte diese Anpassung durch eine begleitende Untersuchung zur Anwendung und institutionellen Einbettung des GIA-Instruments.

7 - Monitoring und Evaluierung mit festgelegten Verantwortlichkeiten

Laufendes Monitoring und regelmäßige Evaluierung der klimapolitischen Maßnahmen unter Einbezug von Genderkriterien, die aus den Genderdimensionen zu entwickeln sind, sind notwendig. Ebenso müssen für die spezifischen Maßnahmen zu Gender (etwa die Durchführung von exemplarisch durchgeführten GIAs) sowie für den nationalen klimapolitischen Gender-Aktionsplan Kriterien, Verfahren und Verantwortlichkeiten vereinbart werden. Die Genderdimensionen sollen in die Indikatorik integriert werden. Das bedingt auch, dass diese genderbezogene Indikatorik in regelhaften Abständen überwacht, evaluiert und die Ergebnisse (inkl. deren Genderdimensionen) veröffentlicht werden.

Aufbauend auf den Evaluationsergebnissen sollen auch im Hinblick auf die Genderwirkungen effektivere Fortschreibungen entwickelt werden.

B Daten

8 – Neue Methodiken entwickeln, damit Klimapolitik genderresponsiv wird

Neue Methodiken sind notwendig, um einschätzen und erfassen zu können, inwieweit implizit eine an maskulinen Lebensmodellen ausgerichtete Klimapolitik, d.h. in deren Gestaltung diese zum grundsätzlichen Maßstab werden, zugunsten einer Orientierung an den Lebensbedingungen aller Bürger/-innen ausgeräumt werden konnten. Ebenso bedarf es neuer Methoden, die erfassen lassen, inwieweit gleichstellungsbefördernde klimaverträgliche Handlungsbedingungen für Haushalte und Versorgende geschaffen worden sind. Beides ist notwendig, um eine entsprechende Datenbasis, die das gesellschaftliche Klimaschutz- und –anpassungspotenzial bzw. dessen Limitierungen ausweist, erheben zu können. Erster Ansatzpunkt sind Methodiken für die Erfassung genderbedingter struktureller Energiebedarfserzeugung und struktureller Verkehrserzeugung, um das Verursacherprinzip in klimapolitischen Maßnahmen umsetzbar zu machen. Denn wer ist der Verursacher des haushaltlich zu bewältigenden Verkehrsaufwands: der Haushalt selbst oder wird Verkehr durch den Mangel an Ausstattung bspw. der ländlichen Gemeinde mit reproduktionsnahen Infrastrukturen und Dienstleistungen verursacht? Indem die politische Verantwortung nicht an die Haushalte abgewälzt wird, sondern stattdessen Vorsorge gegen die „Feminisierung der Umweltverantwortung“ transparent gemacht wird, können Maßnahmen der Klimapolitik genderresponsiv ausgelegt werden (emanzipative Suffizienzpolitiken). Zugleich lassen sich damit langfristig wirksame klimapolitische Potenziale erschließen, wenn Effizienzstrategien an ihre Grenzen stoßen.

9- Vorhandene Methodiken erweitern, damit Klimapolitik genderresponsiv wird

In den klimapolitischen ökonomischen Analysen, Szenarien, Kosten-Nutzen-Betrachtungen etc. empfiehlt es sich, gleichrangig zu untersuchen, welche Wirkungen klimapolitische Maßnahmen auf Erwerbs- sowie Versorgungsökonomie haben. Auch hierfür werden neue methodische Vorgehensweisen, inkl. Variablenanpassung benötigt. Eine Verengung auf ausschließlich Erwerbsökonomie und Märkte blendet wesentliche Bereiche der gesellschaftlichen Produktivität, Beiträge zu Gemeinwohl und Daseinsvorsorge aus. So sollte erfasst werden, in welchem Umfang Infrastruktursysteme und Dienstleistungen ihrer versorgungsökonomischen Verantwortung und ihren Versorgungspflichten nachkommen und auch inwieweit durch deren Weiterentwicklung die Versorgungsökonomie der Haushalte genderresponsiv und klimaverträglich entlastet bzw. deren Belastung vermieden werden kann („Internalisierung der versorgungsökonomischen Kosten“).

10 - Datengrundlage schaffen, um Analysen zu den Genderdimensionen zu ermöglichen

Wichtig ist es grundsätzlich, solche Daten zu erheben und zu erzeugen, die aussagefähig sind in Bezug auf Gender: hinsichtlich der Bedingungen und Verhältnisse, die gleiche Chancen für alle Geschlechter gewährleisten und die klimaschützendes Versorgen, Wirtschaften und Handeln ermöglichen. Für Klimaschutz und Klimaanpassung sind hier Daten zu allen sieben Genderdimensionen relevant, z. B. neben eher offensichtlichen wie Individual- und Haushaltseinkommen, Haushaltszusammensetzungen auch Daten zu Zeitverwendung, Wohnsituationen in Bezug auf strukturelle maskuline Gewalt im öffentlichen Raum, Anteil der Wohnquartiere mit guter Ausstattung an reproduktionsnaher Infrastruktur etc. Solange eine solche Erhebung methodisch oder aus anderen Gründen nicht möglich ist, könnten behelfsweise nach biologischem Geschlecht disaggregierte personen- und haushaltsbezogene

statistische Daten ausgewertet werden (Daten qua Sexus). Voraussetzung ist dafür, dass die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder alle diese Daten zumindest so disaggregiert erheben und aktualisieren. Dies kann erste Indizien für den genderbezogenen Datenbedarf genderresponsiver Planung klimapolitischer Maßnahmen liefern. Dies gelingt umso eher, wenn diese im zweiten Schritt je nach Sachgebiet mit anderen Datenkategorien, die näherungsweise Abschätzungen in Bezug auf die o. g. Genderdaten erlauben, in Bezug gesetzt werden (z. B. Zahl des verfügbaren preiswerten, energiebedarfsarmen Wohnraums im Verhältnis zur Anzahl der Frauen in Single-Haushalten mit geringem Individualeinkommen).

11 - Erhebung neuer Daten systematisch vorantreiben und langfristig sichern

Klimapolitische Datenbestände sollten aus der Geschlechterperspektive heraus systematisch aufgebaut und langfristig gesichert werden. Dies sollte konzeptionell angegangen werden. Die sieben Genderdimensionen können als erster Schritt die Orientierung bilden. Im nächsten Schritt könnte ein Experten-/Expertinnengremium eingerichtet werden, in dem fachliche Genderexperten/expertinnen (etwa der Energie-, Verkehrs-, Stadtentwicklungs- u. a. Bereiche) gemeinsam mit Statistiker/-innen eruieren, wie die sieben Genderdimensionen bei quantitativen und qualitativen Datenerhebungen besser abzubilden sind, als nur reduziert auf die Kategorien „weiblich“, „männlich“ und „andere“ oder „divers“. Als nächster Schritt sollte ein Implementierungsplan für die notwendigen Erhebungen erstellt werden. Auf Basis dieses Konzeptes sollten alle anschließenden und nachfolgenden Erhebungen in einem realistisch durchführbaren, aber ambitionierten Zeitrahmen genderresponsiv ausgerichtet und durchgeführt werden.

12 - Erhebung von Wirkungsdaten über Wechselwirkungen von klimarelevanten Fachpolitiken mit Gender

Daten zu den Faktoren, durch die eine Ungleichheit der Situation und Chancen für die Geschlechter entstehen, sollten differenziert entsprechend der sieben Genderdimensionen erhoben werden, um der Klimapolitik Aufschluss über die Wirkungen auf die Geschlechterverhältnisse zu geben. Für klimapolitische Handlungsbereiche und Maßnahmen, in denen solche Wirkungen zu vermuten sind, für die aber noch keine Daten zu den Genderdimensionen verfügbar sind, sollten für alle anvisierten Maßnahmen wenigstens Näherungsdaten, die sich auf das biologische Geschlecht beziehen, herangezogen werden. Z. B. ist die Erwerbsarbeitsmarktsituation vieler Frauen und Männer unterschiedlich (Teilzeit vs. Vollzeit, Gender-Pay-Gap / Einkommensunterschiede, berufliche Segregation, unterschiedliche Teilhabe an Führungspositionen etc.), was wiederum Wirkungsketten in der Klimapolitik beeinflusst.

C Fördermaßnahmen

13 - Geschlechtergerechtigkeit bei der Ausschreibung und Förderung der Planung und Umsetzung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen berücksichtigen

In nationalen Förderprogrammen wie der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) und der Deutschen Anpassungsstrategie (DAS) sollten Vorgaben und Bewertungskriterien verankert werden, die zur expliziten Berücksichtigung von Genderaspekten auffordern. Arbeitshilfen sollten überarbeitet werden, um auch bei technisch ausgerichteten Vorhaben für soziale und Geschlechteraspekte zu sensibilisieren und ihren Einbezug zu unterstützen. Die Durchführung von Gender Impact Assessments von kommunalen Leuchtturmprojekten oder typischen Maßnahmen in Modellstädten sollte gefördert bzw. gezielt ausgeschrieben werden, um die Ergebnisse in Form von Fallbeispielen und Empfehlungen zu verbreiten. Die Mitarbeitenden der Projektträger und Programmbüros sind entsprechend zu schulen.

14 - Geschlechtergerechtigkeit in klimapolitische Förderprogramme für Drittländer integrieren

In Förderprogrammen für Drittländer wie der Europäischen Klimaschutzinitiative (EUKI) und der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) sollte Geschlechtergerechtigkeit in den Förderkriterien, in der Bewertung von Anträgen und im Monitoring verankert werden. Mittels IKI sollten zudem verstärkt Maßnahmen unterstützt werden, die im Gender Aktionsplan der UNFCCC enthalten sind. Dazu gehören die Kapazitätenstärkung und der Erfahrungsaustausch für Vertragsstaaten und Stakeholder zur Entwicklung von genderresponsiven Strategien, Plänen und Programmen in den Bereichen Anpassung, Klimaschutz, Technologien und Finanzierung sowie die Förderung von Teilnahme und Kapazitäten von Frauen in nationalen Delegationen und von Frauen aus Grassroots-Organisationen, lokalen und indigenen Gemeinschaften.

D Begleitende Maßnahmen

15 - Intersektionale/interdependente Zugänge in der Klimaforschung ermöglichen

Es besteht hoher Bedarf an einer besseren Wissensbasis über sich gegenseitig beeinflussende und gegenseitig verstärkende Benachteiligungen, z. B. durch Armut, körperliche Einschränkungen oder Migrationshintergrund in Verbindung mit Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts, um auf dieser Grundlage adäquate klimapolitische Handlungsansätze zu entwickeln, die diese Benachteiligungen nicht weiter verstärken, nicht fortschreiben und im besten Falle sogar aufzuheben helfen. Großer Bedarf besteht an empirischer Forschung und Fallanalysen über interdependente und andere soziale Wirkungen des Klimawandels. Ebenso besteht großer Bedarf an der Entwicklung von Forschungsmethoden zur Operationalisierung intersektionaler bzw. interdependenter Perspektiven, die Geschlechterdiskriminierung in ihren Überschneidungen mit anderen Kategorien (wie ethnische Herkunft, Behinderung, Alter, Glaube/Religion/Weltanschauung oder sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität) betrachtet.

16 - Verankerung in den Regularien zur Forschungsförderung

Kriterien für die Integration von Gender in Ausschreibungen von Aufträgen, Projekten und Forschungsvorhaben sollten entwickelt und angewendet werden; ebenso wie Kriterien zur Integration von Gender für die Evaluation von Anträgen und Angeboten. Die mit den Anträgen befassten Projektträger sollten entsprechend qualifiziert sein bzw. durch bspw. Gender-Trainings werden. Ausschreibungen von Forschungsprojekten zu Klimawandel und Klimapolitik sollten eine Relevanzprüfung im Hinblick auf die Genderdimensionen vorgeben, um themenspezifisch die Genderrelevanz erfassen zu können. Diese Ausschreibungen sollten die Erhebung genderbezogener und geschlechtsdisaggrierter Daten sowie eine genderresponsive Ausführung einfordern. Erkenntnisse der genderresponsiven Fachforschung sollten bei der Formulierung entsprechender Ausschreibungen ebenfalls einbezogen werden.

E Grundlegende Rahmensetzung

17 - Klimapolitik mit integrierter Genderperspektive sozialverantwortlich gestalten

Die Reduktion „sozialer Aspekte“ auf Erwerbsarbeitsplätze, die Einkommenssituation eines Haushalts und Bezahlbarkeit klimaschonender Produkte und Services, wie sie oftmals in der Klimapolitik erfolgt, sollte überwunden werden. Für die inhaltliche Gestaltung von klimabezogenen Politiken greift diese Verengung auf allein marktökonomische Faktoren zu kurz, da ungleichen Geschlechterverhältnissen und weiteren gesellschaftlichen Strukturen der Benachteiligung und Ausgrenzung in ihren Wechselwirkungen so nicht Rechnung getragen

wird. Damit wird das faire gesellschaftliche Miteinander erschwert und der Erfolg von Klimapolitik gefährdet. Durch Partizipation können gleichstellungspolitische Akteure und Sachverständige in den Prozess der klimabezogenen Politik- und Maßnahmenentwicklung einbezogen werden, zum Beispiel in den Politiken zur Entwicklung von Klimamaßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft, Verkehr usw., Berichterstattung, Reformen der Klimaschutzförderprogramme der Bundesregierung (IKI/EUKI/NKI), nationale Anpassungsstrategie usw. Bei der Auswahl dieser Sachverständigen ist insbesondere die gesamte Breite gemeinwohlorientierter Akteure, neben den „Trägern öffentlicher Belange“ auch die Frauen- und Umweltverbände, angesprochen. Ebenso sollten die Abstimmungsprozesse zwischen den Ressorts auf den verschiedenen Ebenen inklusiv sein.

18 - Versorgungsökonomie in der Klimapolitik ernst nehmen und adressieren

Bei der Entwicklung und Gestaltung von Maßnahmen und Programmen ist es unverzichtbar, die Wirkungen des Klimawandels sowie klimapolitischer Maßnahmen auf die Versorgungsökonomie zu berücksichtigen. Diese ist für das Wirtschaften und Haushalten einer Gesellschaft von grundlegender Bedeutung. Genderresponsiv und klimapolitisch effektiver ist es, wenn klimapolitische Maßnahmen und Programme eine Wirksamkeit entfalten, die die Politik, die Planung und Gestaltung von Infrastruktursystem und Wirtschaft gegenüber der Versorgungsökonomie verpflichten .

19 - Grundsätzliche Ausrichtung der Klimaschutz- und Anpassungsprogramme auf gesellschaftliche und soziale Transformation

Für Klimaschutzprogramme allgemein ist es zielführend, wenn sie ausdrücklichen Bezug auf Daseinsvorsorge, Gemeinwohl, Gender Mainstreaming und öffentliche Belange nehmen. Klimapolitik beinhaltet Herausforderungen (demokratische und gesellschaftspolitische), die nicht allein durch eine Berücksichtigung partizipativer Beteiligung – die prinzipiell zu begrüßen ist und immer geschlechtergerecht erfolgen sollte - an einzelnen Prozessen gelöst werden können. Klimapolitik ist zuvorderst nicht Technologie-, sondern Gesellschaftspolitik, da sie das Leben und Wirtschaften in Gesellschaften in einer möglichst intakten Umwelt steuernd beeinflusst. Die Berücksichtigung der Genderdimensionen und Verfolgung von Zielen, die helfen gerechtere Geschlechterverhältnisse zu entwickeln, könnte die klimapolitische Wirksamkeit und den allgemein transformatorischen Charakter sowie die soziale und Generationengerechtigkeit stärken.