

schiedenen Conferences of Parties teilnehmen, aus dem Globalen Süden stammen.<sup>16</sup> Dies hat natürlich erhebliche Auswirkungen auf die Art und Weise, wie über Klimapolitik gedacht und entschieden wird. Obwohl ein großer Teil der Klimaforderungen aus dem globalen Süden kommen und obwohl derzeit die meisten klimabedingten Probleme im globalen Süden und an den Polen auftreten, sind Stimmen aus diesen Regionen marginal.

Die Bedeutung all dieser Gerechtigkeitsfragen im Zusammenhang mit dem Klimaschutz und der Nachhaltigkeitspolitik auf nationaler und globaler Ebene wird in den nächsten Jahren zunehmen, zumal sich die sozioökonomischen Folgen der Corona-Pandemie bemerkbar machen und mit den Folgen des Klimakollapses zusammenfallen. Dabei sollten die Gerichte,

Regierungen, NGOs und die Universitäten des globalen Nordens sowie alle anderen Player in Klimafragen aber auch beginnen, sich nicht nur um die eigenen Belange zu kümmern, sondern der Verantwortung gerecht werden, die wir dem globalen Süden gegenüber haben. Hierzu muss die internationale Zusammenarbeit auf gleicher Augenhöhe und auf allen Ebenen sehr schnell, unbürokratisch, transparent und mit viel Fachwissen über alle Fächer Grenzen hinweg wachsen.

16 Marika Gereke/Tanja Brühl, "Unpacking the unequal representation of Northern and Southern NGOs in international climate change politics", *Third World Quarterly* 40, 5 (2019), S. 870-889.

DOI: 10.5771/1866-377X-2023-2-69

## Feministische Klimapolitik zwischen Theorie und Praxis

**Prof. Dr. Anna Katharina Mangold, LL.M. (Cambridge)**

Professorin für Europarecht an der Europa-Universität Flensburg und Vorsitzende der djB-Kommission Europa- und Völkerrecht

**Kathrin Otto**

Oberregierungsrätin und djB-Mitglied der Kommission Europa- und Völkerrecht, Berlin

**Ida Westphal**

djB-Mitglied und Doktorandin in der DFG-Forschungsgruppe „Recht – Geschlecht – Kollektivität“ im Teilprojekt „Geschlecht in Umweltrecht und Umweltklagen“, Humboldt-Universität zu Berlin

Klimawandel und Geschlechtergerechtigkeit sind untrennbar miteinander verknüpft, denn die Auswirkungen des Klimawandels sind nicht geschlechtsneutral. Frauen (und Mädchen)<sup>1</sup> sind aufgrund ihrer gesellschaftlichen Situierung anders, in vielen Fällen stärker als Männer betroffen, wie schon einige Beispiele zeigen: Sie haben in vielen Gesellschaften ohnehin weniger Zugang zu Land, Wasser und Ressourcen als Männer. Verknappen Naturkatastrophen wie Dürren, Überschwemmungen und Wirbelstürme diese überlebenswichtigen Güter, wirkt sich das ungleich stärker auf Frauen aus. Auch Extremwetterereignisse betreffen Frauen und Mädchen oft stärker als Männer und Jungen, weil sie vielfach weniger Zugang zu Gesundheitsversorgung und sauberem Wasser haben. Dem Klimawandel zu begegnen, präventiv und adaptiv, ist deswegen eine Forderung, die unausweichlich eine feministische Dimension hat, soll sie unmittelbar Frauen und Mädchen mit ihren Belangen berücksichtigen. Dieser Beitrag legt die theoretische Grundlage dieser Forderung dar und zeigt, wie dies in der deutschen Bundesverwaltung umgesetzt wird, aktuell weiterentwickelt vom Auswärtigen Amt im Rahmen der Feministischen Außenpolitik.

### 1. No climate justice without gender justice!

In der klimapolitischen Praxis gibt es bereits Beispiele, die zeigen, wie eng Klima und Geschlecht zusammengehören.<sup>2</sup> Vorrangige Fragen sind, welche Gruppen wie von der Klimakrise betroffen sind, wie dies bei der Anpassung an die Klimakrise berücksichtigt werden kann und wer an politischen Entscheidungen rund um die Klimakrise vertreten sein muss. Im Fokus steht, wie Frauen betroffen sind und welche Rolle sie bei der Lösung der Klimakrise spielen können.<sup>3</sup>

Hierfür grundlegend war die Arbeit von Aktivist\*innen und Wissenschaftler\*innen. In ökofeministischen Beiträgen<sup>4</sup> wird das Mensch-Natur-Verhältnis seit Jahrzehnten unter dem Vorzeichen Geschlecht analysiert und theoretisiert, als vergeschlechtliche Wechselbeziehung und Machtverhältnis. Unterdrückung aufgrund von Geschlecht und Ausbeutung der Natur bedingen sich demnach wechselseitig. Feministische Positionen kommen nicht umhin, ökologische Perspektiven zu berücksichtigen, ebenso wie

- 1 Wir verwenden im Folgenden die Begriffe Frauen und Mädchen in einem weiten Sinne und meinen auch Geschlechtsidentitäten jenseits von männlich und weiblich, die in den patriarchalen Strukturen der meisten Gesellschaften von Männern dominiert werden.
- 2 So ist etwa die nunmehr formalisierte und institutionalisierte Berücksichtigung von Geschlecht auf Ebene der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC), etwa über den Gender Action Plan (s. zuletzt Decision 3/CP.25), Ergebnis jahrelanger zivilgesellschaftlicher Lobbyaktivität.
- 3 S. etwa UNFCCC-Sekretariat, *Dimensions and examples of the gender-differentiated impacts of climate change, the role of women as agents of change and opportunities for women*. Synthesis report by the secretariat, FCCC/SBI/2022/7, 2022.
- 4 Zum Begriff samt "historischem Rucksack" s. Handbuch Umweltethik/*Bauhardt*, 2016, 212 (213); Handbuch Interdisziplinäre Geschlechterforschung/*Bauhardt*, 2019, 467; allgemein zur feministischen Verortung des Ökofeminismus *Thompson/MacGregor*, *The Death of Nature: Foundations of ecological feminist thought*, in: MacGregor (Hrsg.), *The Routledge Handbook of Gender and Environment*, 2017, 43 (46 ff.).

die Lösung ökologischer Probleme feministischer Perspektiven bedarf.<sup>5</sup> Geschlecht wird ebenso und wie (und zum Teil gerade durch) Naturverständnis in diskursiven Praktiken erzeugt.<sup>6</sup>

Der Slogan „No climate justice without gender justice“ will – so verstanden – den Status Quo mit seinen bestehenden Macht- und Ausbeutungsverhältnissen, die sich in der Klimakrise materialisieren, grundlegend und über Geschlecht hinaus in einem intersektionalen Verständnis in Frage stellen und verändern.<sup>7</sup> Hier wird die Klimakrise also nicht nur als Ereignis verstanden, dessen vergeschlechtlichte Folgen berücksichtigt werden müssen, sondern grundlegender als „Ausdruck krisenhafter gesellschaftlicher Naturverhältnisse“.<sup>8</sup>

Neben diesen Aspekten einer geschlechtsspezifischen Betroffenheit in der Klimakrise und Anpassung an sie geht es bei geschlechtergerechter Klimapolitik aber um noch viel mehr: Inwiefern ist etwa Klimawissenschaft und die darauf aufbauende Analyse von Ursachen und Lösungen selbst vergeschlechtlicht?<sup>9</sup>

Die Frage nach dem Geschlecht bei Umwelt- und Klimathemen ist zunehmend auch für das Recht interessant.<sup>10</sup> Anknüpfen lässt sich hier an die (plurale) feministische Rechtswissenschaft, obgleich die Thematik „Umwelt/Klima“ hier noch relativ neu ist. Es stellen sich dann nicht nur geschlechtsspezifische Menschenrechtsfragen,<sup>11</sup> die etwa in geschlechtsspezifischen Klimaklagen<sup>12</sup> aufscheinen, sondern es ist auch zu problematisieren, wie Umwelt- und Klimaschutzrecht (auch) Geschlechterverhältnisse beinhaltet und reproduziert.<sup>13</sup>

## 2. Umsetzung völkerrechtlicher Bindungen und Wandel der Bedeutung von Geschlecht in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung

In ihrem Beitrag zu dem Schwerpunkt dieser djbZ zieht *Marika Bosse* das Fazit, Fragen der Geschlechtergerechtigkeit würden auf völkerrechtlicher Ebene seit Jahrzehnten kontinuierlich und weitläufig mitgedacht, es bleibe jedoch weitgehend bei weichen Mechanismen mit geringem Grad an Konkretisierung und Verbindlichkeit.<sup>14</sup> Bei der Umsetzung dieser völkerrechtlichen Vorgaben lässt sich für Deutschland immerhin ein Streben der jeweiligen Bundesregierungen nach Konkretisierung konstatieren. Erstmals 2002 zum Weltgipfel der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg hatte Deutschland eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie vorgelegt. Seit 2004 wird diese Strategie alle vier Jahre weiterentwickelt.

2015 wurden auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York dann die 17 „Ziele für nachhaltige Entwicklung“ von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Diese 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (englisch *Sustainable Development Goals, SDGs*) sind politische Zielsetzungen der Vereinten Nationen (UN), die weltweit nachhaltige Entwicklung auf ökonomischer, sozialer sowie ökologischer Ebene sichern. Sie traten am 1. Januar 2016 mit einer Laufzeit von 15 Jahren (bis 2030) in Kraft und gelten für alle Staaten. Wegen der Zielvorstellung, die 17 SDGs bis 2030 weit voranzubringen, hat sich Agenda 2030 als Kurztitel für dieses Vorhaben etabliert; der offizielle deutsche Titel lautet „*Transformation unserer Welt: Die Agen-*

*da 2030 für nachhaltige Entwicklung*“. Die Berücksichtigung dieser Agenda führte 2016 zu einer grundlegenden Überarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie und zur Namensänderung in *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*. Mit dieser Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie<sup>15</sup> bekundete Deutschland zugleich seinen besonderen Umsetzungswillen, als es der von Schweden damals initiierten „High-Level Support Group“ beitrug, deren neun Mitglieder<sup>16</sup> sich verpflichteten, auf nationaler und internationaler Ebene beispielhaft zu einer raschen und ambitionierten Umsetzung der Agenda 2030 beizutragen.

Die hohe politische Bedeutung des Nachhaltigkeitsprinzips und seines politikfeldübergreifenden Ansatzes verankerte die Federführung für die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie direkt beim Bundeskanzleramt. Primäre Zuständigkeiten aller Ressorts für ihre eigenen Beiträge zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie und der Agenda 2030 in den jeweils verantworteten Politikfeldern blieben unverändert. Zentrales Organ für die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie war schon zuvor der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, flankiert durch den Parlamentarischen Beirat für Nachhaltige

- 5 Unter Rückgriff auf eine Definition von Ökofeminismus von *Karen Warren* s. *Holland-Cunz*, Soziales Subjekt Natur, 1994, S. 38; ähnlich Handbuch Interdisziplinäre Geschlechterforschung/*Bauhardt*, 2019, 467 (467 f.).
- 6 „Doing Gender“ erweitert zum „Doing Nature“, vgl. *Hofmeister/Katz/Mölders*, Grundlegungen im Themenfeld Geschlechterverhältnisse und Nachhaltigkeit, in: *Hofmeister/Katz/Mölders* (Hrsg.), Geschlechterverhältnisse und Nachhaltigkeit. Die Kategorie Geschlecht in den Nachhaltigkeitswissenschaften, 2012, 33 (67 ff.).
- 7 *Spitzner/Hummel/Stieß/Alber/Röhr*, Interdependente Genderspekte der Klimapolitik, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/interdependente-genderspekte-der-klimapolitik> (14.03.2023), S. 14 f.: Maß der Berücksichtigung von Geschlecht in Politiken kann gender-sensitiv, gender-responsiv oder gender-transformativ sein.
- 8 *Hackfort*, Klimawandel und Geschlecht, 2015, S. 18; ähnlich als „crisis of human hierarchy“ bei *Grear*, Towards ‘climate justice’? A Critical Reflection on Legal Subjectivity and Climate Injustice: Warning Signals, Patterned Hierarchies, Directions for Future Law and Policy, *Special Edition Journal of Human Rights and the Environment* 2014, 103 (110).
- 9 S. etwa *Israel/Sachs*, A Climate for Feminist Intervention: Feminist Science Studies and Climate Change, in: *Alston/Whittenbury* (Hrsg.), Research, Action and Policy: Addressing the Gendered Impacts of Climate Change, 2013, 33-51.
- 10 Ausdrücklich rechtlich verankert ist Geschlecht bereits im Paris-Abkommen (PA) bei gender-responsiver Klimawandelanpassung (Art. 7 Abs. 5 PA), sowie im Europäischen Klimagesetz (Verordnung (EU) 2021/1119) bei der Information der Öffentlichkeit hinsichtlich geschlechtsspezifischer Aspekte des Klimawandels (Art. 9 Abs. 2).
- 11 Etwa *Atapattu*, Human Rights Approaches to Climate Change: Challenges and Opportunities, 2016.
- 12 Ein Beispiel ist das Verfahren der sog. Schweizer KlimaSeniorinnen vor dem EGMR, dazu *Sußner* in diesem Schwerpunkt S. 74.
- 13 Zu der Bandbreite von möglichen Themen eines feministischen Umweltrechts *Westphal*, Geschlecht im Umweltrecht, in: *Dux et al.* (Hrsg.), FRAU.MACHT.RECHT. 100 Jahre Frauen in juristischen Berufen, 2023, S. 239 ff.
- 14 *Bosse*, Feministische Perspektiven im Umweltvölkerrecht, in diesem Heft S. 64.
- 15 <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730844/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuauflage-2016-download-bpa-data.pdf?download=1> (16.03.2023).
- 16 Außer Deutschland und Schweden: Brasilien, Kolumbien, Tunesien, Liberia, Südafrika, Tansania und Timor-Leste.

Entwicklung, der die Thematik in den Bundestag trägt, sowie den Rat für Nachhaltige Entwicklung als Beratungsgremium der Bundesregierung. Klimaschutz, verstanden wie in SDG 13 „Maßnahmen zum Klimaschutz,“ wurde ausdrücklich eine eigene Säule der Strategie.

Insgesamt muss die deutsche Klimaschutzpolitik vor allem beachten: Wer anderen politische Vorgaben machen möchte, überzeugt vor allem, wenn er mit gutem Beispiel voran geht. In solchem Bewusstsein einer Vorbildrolle band sich die Bundesregierung selbst, Nachhaltigkeit konkret umzusetzen, manifestiert im „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit vom 30. März 2015“. Innerhalb der Bundesverwaltung wurde Nachhaltigkeit zum Prinzip beim Bauen und bei der Energieversorgung, der öffentlichen Beschaffung und beim jeweiligen Kantinenbetrieb. Reduktion und notfalls Kompensation von CO<sub>2</sub>-Emissionen wurden ebenso verpflichtend wie eine nachhaltige Organisation von Veranstaltungen. Dafür sind Energie- und Umweltmanagementsysteme zu nutzen.

Im Maßnahmenprogramm finden sich auch Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit für Beschäftigte mit Familien und Pflegeaufgaben sowie zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen und zur Interkulturellen Öffnung der Verwaltung, wie etwa die „Piloterhebung Migrationshintergrund“ zeigt. Maßnahmen, die einen potentiellen Geschlechtsbezug aufweisen, stellten freilich erst einen Anfang dar. Direkt geschlechtsspezifische Indikatoren (genannt sind Männer und Frauen) finden sich in der Nachhaltigkeitsstrategie bei der Umsetzung des SDG 5 „Geschlechtergleichheit“ und beziehen sich auf den Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern und auf Frauen in Führungspositionen in der Wirtschaft<sup>17</sup> sowie auf die Stärkung der wirtschaftlichen Teilhabe von Frauen und Mädchen global durch deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit.

Ein Bericht des Umweltbundesamts zu *Geschlechtergerechtigkeit als Beitrag zu einer erfolgreichen Klimapolitik: Forschungsreview, Analyse internationaler Vereinbarungen, Portfolioanalyse* von 2018 zeigt, dass der angestoßene Bewusstseinswandel sich auch in Forschungsberichten niederschlug. Es handelt sich um einen ersten Zwischenbericht des Forschungsvorhabens „Interdependente Genderaspekte der Klimapolitik. Gendergerechtigkeit als Beitrag zu einer erfolgreichen Klimapolitik: Wirkungsanalyse, Interdependenzen mit anderen sozialen Kategorien, methodische Aspekte und Gestaltungsoptionen“ dessen Abschlussbericht im Februar 2020 erschien.<sup>18</sup>

Hatte eine Aktualisierung der Nachhaltigkeitsstrategie 2018 noch lediglich zur Änderung einzelner Aspekte wie der Einführung von Fortbildungen für nachhaltige Entwicklung geführt,<sup>19</sup> folgte mit der regulären Weiterentwicklung nach dem Regierungswechsel 2021 dann ein regelrechter Sprung.<sup>20</sup> Bei der Selbstbindung gibt das Maßnahmenprogramm „Nachhaltigkeit konkret im Verwaltungshandeln umsetzen“ als Ziel die Klimaneutralität der Bundesverwaltung bis 2030 vor und befasst sich erstmalig mit Gesundheit und Diversität. Detailliert ist festgehalten, was umzusetzen ist und welche Behörde für welche Unterstützungsmaßnahmen zuständig ist.<sup>21</sup> Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021 baut SDG 13 deutlich aus, allerdings noch ohne Genderspezifika.

Und die Entwicklung geht weiter. Im Dezember 2021 wurde mit Regierungsübernahme der aktuellen Bundesregierung die Zuständigkeit für die Thematik Klimaschutz vom Umweltsort abgegeben und zweigeteilt. Das Bundesministerium für Wirtschaft ist seitdem zusätzlich für Klimaschutz einschließlich deren europäischer und internationaler Bezüge zuständig. Die Zuständigkeit für die internationale Klimapolitik fiel an das Auswärtige Amt.

Bundesaußenministerin *Annalena Baerbock* nutzt seit Beginn ihrer Amtszeit den Begriff der feministischen Außenpolitik. Solcherart prominent hervorgehoben, und unterstützt durch die symbolträchtige Ernennung der Staatssekretärin und Sonderbeauftragten für internationale Klimapolitik *Jennifer Morgan*, gewinnen die Gender-Aspekte in der Klimapolitik deutlich an Aufmerksamkeit, wie auch ganz aktuell die am 1. März 2023 veröffentlichten Leitlinien des Auswärtigen Amtes „Feministische Außenpolitik gestalten“ unter Nr. 4 betonen:

„Wir erkennen durch die Klimakrise verstärkte Ungleichheiten und Vulnerabilitäten an und wirken ihnen mit unserer Klima- und Energieaußenpolitik entgegen. Frauen und diverse gesellschaftliche Gruppen sind wichtige Akteur\*innen und Führungspersonen unserer Klima- und Energiediplomatie. Wir helfen, die spezifischen Auswirkungen der Klimakrise auf Frauen und marginalisierte Gruppen auszugleichen.“<sup>22</sup>

Der Leitfaden benennt nun die Gründe für diese Haltung, zählt Lösungsansätze und praktische Projekte auf. Dennoch gerät der Zusammenhang von Klimawandel und Geschlecht erst allmählich in das öffentliche Bewusstsein.

### 3. Fazit

Was bedeuten feministische Ansätze für die nationale und die internationale Klimapolitik genau? Wie sieht es mit der Umsetzung aus? Als unabhängiger frauenpolitischer Verband, der sich für die Fortentwicklung des Rechts für eine geschlechtergerechte Gesellschaft einsetzt, nimmt der djB an dieser Diskussion kritisch teil und mischt sich ein – bei internationalen Aspekten, aber auch national. Gelegenheit dazu besteht spätestens, wenn 2023/2024 die nächste Weiterentwicklung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ansteht.

17 Das Ziel, 30 Prozent Frauen in Aufsichtsräten der börsennotierten und voll mitbestimmten Unternehmen bis 2030, zu erreichen, hat der djB mit dem Projekt „Frauen in die Aufsichtsräte“ unterstützt.

18 Fn. 7.

19 Ebd.

20 <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998194/1875176/3d3b15cd92d0261e7a0bc8f43b7839/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2021-langfassung-download-bpa-data.pdf> (16.03.2023).

21 Maßnahmenprogramm nachhaltige Bundesregierung (nachhaltige Verwaltung): <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998008/1953740/cfcc442222f013844c6b6f02dd31144/2021-08-25-massnahmenprogramm-nachhaltigkeit-2021-data.pdf?download=1> (16.03.2023).

22 <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2585008/d444590d5a7741acc6e37a142959170e/II-ffp-data.pdf> (16.03.2023).