

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzen geschlechtergerecht auszugestalten.

Zum anderen richten sich unsere Forderungen an den Bundesnormgeber, der für das Straßenverkehrsgesetz und die Straßenverkehrsordnung zuständig ist. Die bestehende Kompetenzverteilung zwischen Straßenverkehrsbehörde auf Landesebene und den Kommunen behindert die Kommunen darin, verkehrsregelnde Maßnahmen zu treffen, die insbesondere Frauen mit Care-Aufgaben zugutekommen, wie beispielsweise innerstädtische Geschwindigkeitsbegrenzungen oder die Einrichtung verkehrsberuhigter Bereiche. Die Normen der StVO, die Beschränkungen für den bislang im Ergebnis privilegierten Autoverkehr ermöglichen, haben dazu einen engen gefahrenabwehrrechtlichen Fokus. Hier würde neben dem Abbau von Rechtfertigungshürden in den einzelnen Regelungen eine Ergänzung der Zwecksetzung

des Straßenverkehrsrechts um die Geschlechtergerechtigkeit Abhilfe schaffen.

Für solche gesetzgeberischen Interventionen besteht ein guter Grund. Eine feministische Verkehrsplanung und -gestaltung dient nicht nur dem Klimaschutz. Sie ist im besten Sinn „nützlich für alle“³⁹ und sollte zum neuen Standard des Verkehrsrechts werden.

39 In diesem Sinne Kleinhubbert, Verkehrspolitik – Wenn Feministinnen den Männern helfen, online: <https://www.spiegel.de/wissenschaft/verkehrspolitik-wenn-feministinnen-den-maennern-helfen-a-6a95297b-1fd0-415a-92fb-a7b08e98bfc7> (Zugriff: 01.05.2023).

DOI: 10.5771/1866-377X-2023-2-64

Feministische Perspektiven im Umweltvölkerrecht

Marike Bosse

Rechtsreferendarin am OLG Celle, aktuell mit Station in der djB-Geschäftsstelle in Berlin

Weiblich gelesene Personen sind in besonderer Weise von Klimakrise und Umweltzerstörung betroffen. Strukturen sozialer Ungleichheit bedingen für sie eine höhere Komplexität und Intensität der Auswirkungen des Klimawandels.¹ So führt etwa die Übernahme von Care-Arbeit zu einer stärkeren räumlichen Gebundenheit.² Die Benachteiligung in wirtschaftlicher Hinsicht bewirkt eine erhöhte Verletzlichkeit in Krisen.³ Dabei stellt das soziale Geschlecht jedoch nur einen von mehreren intersektional zu verstehenden Faktoren für Klimavulnerabilität dar.⁴

Zugleich sind die Auswirkungen des Klimawandels geeignet die Geschlechterungleichheit zu verstärken. Beispielsweise wird bei Beeinträchtigungen der Versorgungsinfrastruktur, etwa durch Überschwemmungen oder Hitzewellen, die Lücke in der Gesundheits- und Nahrungsmittelversorgung überwiegend durch Mehrarbeit von Frauen kompensiert. Hierdurch wird die Doppelbelastung von Frauen durch Erwerbs- und Sorgearbeit verschärft.⁵ Eine gender-responsive Gestaltung von entsprechenden Maßnahmen birgt dagegen wechselwirkend das Potential, Beiträge zur Geschlechtergerechtigkeit zu leisten.⁶

Die hieraus folgende Relevanz der Geschlechtergerechtigkeit im Umweltrecht gilt im Besonderen für das Völkerrecht. Der Klimawandel kann als globales Phänomen nicht allein auf nationaler Ebene adressiert werden. Durch das Umweltvölkerrecht sollte deswegen ein rechtlicher Rahmen zur „Bewahrung des Klimas als Teil des gemeinsamen Erbes der Menschheit“ geschaffen werden.⁷

Hier soll daher aufgezeigt werden, inwiefern Fragen der Geschlechtergerechtigkeit im Umweltvölkerrecht Berücksichtigung finden. Der Fokus soll dabei auf der Analyse liegen, inwieweit

der Schutz von Klimavulnerabilität, die gender-responsive und gender-sensitive Gestaltung von Maßnahmen, sowie die Partizipation von Frauen in Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen rechtlich Niederschlag finden.

1. Rechtsquellen des Umweltvölkerrechts

Das vertragliche Umweltvölkerrecht steht im Kontext der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (KRRK).⁸ Diese legt die Parameter für den globalen Diskurs über Fragen des

- 1 Westphal, Ida, *Geschlecht im Umweltrecht*, in: Dux, Elisabeth / Groß, Johanna / Kraft, Julia / Militz, Rebecca / Ness, Sina (Hrsg.): *Frau.Macht.Recht 100 Jahre Frauen in juristischen Berufen – Interdisziplinäre Tagung am 15. Juni 2022 in Heidelberg, Baden Baden 2023*, S. 239-265 (240).
- 2 Bericht von UM Women „Gender, Climate & Security – Sustaining inclusive peace on the frontlines of climate change“, 11. Juni 2020, S. 20, online: <https://unwomen.de/wp-content/uploads/2022/03/Gender__Climate__and_Security.pdf> (Zugriff: 02.03.23).
- 3 Ebd., S. 13.
- 4 Iniesta-Arandia, Irene / Ravera, Federica / Buechler, Stephanie et al., *A synthesis of convergent reflections, tensions and silences in linking gender and global environmental change research*, online: <<https://doi.org/10.1007/s13280-016-0843-0>> (Zugriff: 02.03.23).
- 5 Stieß, Immanuel / Hummel, Diana / Kirschner, Anna, *Arbeitshilfe zur gleichstellungsorientierten Klimapolitik*, S. 16, online: <[GIA_v5_fin.pdf](https://www.genanet.de/GIA_v5_fin.pdf) (genanet.de)> (Zugriff: 02.03.23).
- 6 Bericht von UM Women „Gender, Climate & Security – Sustaining inclusive peace on the frontlines of climate change“, 11. Juni 2020, S. 19, online: <https://unwomen.de/wp-content/uploads/2022/03/Gender__Climate__and_Security.pdf> (Zugriff: 02.03.23).
- 7 General Assembly resolution 43/53, „Protection of global climate for present and future generations of mankind“, A/RES/43/53, 06.12.1988, online: <43rd Session (1988-1989) – UN General Assembly Resolutions Tables – Research Guides at United Nations Dag Hammarskjöld Library> (Zugriff: 02.03.23).
- 8 Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 09.05.1992, ILM 32 (1992) 851, UNTS Vol. 1771, 107; BGBl. 1993 II 1784, in Kraft getreten am 21.03.1994.

Klimawandels fest und bietet das zentrale Forum für Dialog und Entscheidungsfindung.⁹ Ihr oberstes Gremium ist die Konferenz der Vertragsparteien (COP), welche die Durchführung der Konvention und der mit ihr zusammenhängenden Rechtsinstrumente überwacht.¹⁰ Ihre Beschlüsse sind nicht verbindlich, sondern fungieren als Ausführungsbestimmungen, Orientierungen und Empfehlungen hinsichtlich der Umsetzung des Abkommens.¹¹

Eine erste Konkretisierung des ausfüllungsbedürftigen Rechtsrahmens der KRK erfolgte durch das Kyoto-Protokoll,¹² das als Quelle konkretisierender Vereinbarungen durch das 2015 beschlossene Pariser Klimaabkommen (PA) abgelöst wurde.¹³

Das Pariser Klimaabkommen besitzt eine hybride Verbindlichkeitsstruktur. Teilweise sind Bestimmungen enthalten,¹⁴ die durch präzise Umgrenzung der völkerrechtlichen Verpflichtung volle Verbindlichkeit entfalten. Andere Regelungen¹⁵ bleiben jedoch hinter dem für die Verbindlichkeit erforderlichen Grad der Konkretisierung zurück.¹⁶

Das Vertragsregime wird ergänzt durch die Biodiversitätskonvention¹⁷ und die Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung¹⁸. Es ist eingebettet in Völkergewohnheitsrecht, welches vom Präventionsgrundsatz und dem Sorgfaltsprinzip geprägt ist.¹⁹

Die hiesige Betrachtung soll sich auf vertragsrechtliche Regelungen beschränken, wobei insbesondere die KRK und das PA als zentrale Regelwerke in den Blick genommen werden sollen.

2. Geschlechtergerechtigkeit in der KRK

Die KRK selbst enthält keine Referenz zu Gender oder Frauen.²⁰ Das Thema findet jedoch in der Arbeit der COP und ihren untergeordneten Arbeitsgruppen Berücksichtigung.²¹

Es wurde erstmalig 2001 im Rahmen der COP 7 unter dem Aspekt der Geschlechterparität in den Konventionsorganen aufgegriffen.²² Dabei wurde die stärkere Formulierung, die Staaten dringend zu Maßnahmen zur Verwirklichung der Geschlechterparität aufzufordern („Urging the Parties [...]“), jedoch nur in der Präambel verwendet und im Folgenden abgeschwächt („Invites Parties to give active consideration [...]“).²³

Die 2007 eingesetzte Arbeitsgruppe „Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention“ (AWG-LCA) führte zu der Besetzung von Ausschüssen das Geschlechtergleichgewicht mehrfach als zu berücksichtigenden Belang an.²⁴ Die hierzu verwendete Anfügung der weichen Formulierung „taking into account the need to achieve gender balance in accordance with decision 36/CP.7.“ lässt dabei jedoch einen weiten Gestaltungsspielraum. Zudem bekräftigte die Arbeitsgruppe die Wichtigkeit der Berücksichtigung gender-relevanter Aspekte, ohne dass hierfür konkrete Anknüpfungspunkte genannt werden.²⁵ 2011 wies die AWG-LCA hinsichtlich des Art. 4.8 der KRK, der die Berücksichtigung der spezifischen Erfordernisse und Belange der als Entwicklungsländer bezeichneten Vertragsparteien regelt, darauf hin, dass bei der Durchsetzung von Klimaschutzmaßnahmen die positiven und negativen Auswirkungen für besonders verletzte soziale Gruppen, insbesondere Frauen und Kinder, in Betracht gezogen werden müssen.²⁶ So wird die Klimavulnerabilität von Frauen

zwar anerkannt, jedoch nicht näher auf ihre Ausprägungen eingegangen. Die Formulierung „positive impacts“ deutet dabei auf das Potential einer gender-responsiven Klimapolitik hin.

Im Rahmen des „Doha Work Programme on Article 6 of the Convention“ wird Gender als Querschnittsthema dargestellt. Frauen werden als Zielgruppe der Maßnahmen und in ihrer Rolle als Interessenvertreterinnen und Umsetzende hervorgehoben.²⁷

- 9 Calarne, Cinnamon / Gray, Kevin / Tarasofsky, Richard, *International Climate Change Law: Mapping The Field*, in: Gray, Kevin / Tarasofsky, Richard / Calarne, Cinnamon (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford 2016, S. 3-25 (3).
- 10 Bail, Christoph: *Das Klimaschutzregime nach Kyoto*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 1998, 457-464 (458).
- 11 Bericht des Umweltbundesamts zur Geschlechtergerechtigkeit als Beitrag zu einer erfolgreichen Klimapolitik: Forschungsreview, Analyse internationaler Vereinbarungen, Portfolioanalyse, März 2018, S. 84, online: <<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gendergerechtigkeit-als-beitrag-zu-einer>> (Zugriff: 02.03.23).
- 12 Kyoto-Protokoll zu der Rahmenkonvention der Vereinten Nationen vom 10. 12. 1997, 2303 UNTS 148, 37 ILM 22 (1998); BGBl. 2002 II 966, in Kraft getreten am 16.02.2005.
- 13 Pariser Abkommen vom 02.02.2015, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 Decision 1/CP.21, BGBl. 2016 II, 1082, in Kraft getreten am 04.11.2016.
- 14 z.B. Art. 4 II.
- 15 z.B. Art. 8, 9 PA.
- 16 Saurer, Johannes: *Klimaschutz global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich?*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2017, 1574-1579 (1575).
- 17 Übereinkommen über die biologische Vielfalt vom 05.06.1992, 1760 UNTS 79, 31 ILM 818 (1992), BGBl. Teil II, 1993 Nr. 32, S. 1742 ff, in Kraft getreten am 29.12.1993.
- 18 Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung vom 17.06.1994, 1954 UNTS 3, 33 ILM 1328 (1994), BGBl. Teil II, 2003 Nr. 9, S. 283 ff., in Kraft getreten am 26.12.1996.
- 19 Dupuy, Claire-Marie / Le Moli, Ginevra / Vinuales, George, *Customary International Law and the Environment*, in: Rayamani, Lavanja / Peel, Jacqueline (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford 2021, 385-401 (401).
- 20 Maguire, Rowena, *Feminist Approaches*, in: Rayamani, Lavanja / Peel, Jacqueline (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford 2021, S. 200-216 (214).
- 21 Bericht des Umweltbundesamts zur Geschlechtergerechtigkeit als Beitrag zu einer erfolgreichen Klimapolitik: Forschungsreview, Analyse internationaler Vereinbarungen, Portfolioanalyse, März 2018, S. 85 ff., online: <<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gendergerechtigkeit-als-beitrag-zu-einer>> (Zugriff: 02.03.23).
- 22 Ebd.
- 23 Vgl. Decision 36/CP.7, online: <https://unfccc.int/files/bodies/election_and_membership/application/pdf/decision_36_cp7.pdf> (Zugriff: 02.03.23).
- 24 Vgl. Decision 1/CP.16, online: <<https://unfccc.int/decisions?f%5B0%5D=session%3A3454>> (Zugriff: 02.03.23); Decision 1/CP.17, online: <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>> (Zugriff: 02.03.23); Decision 2/CP.17, online: <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>> (Zugriff: 02.03.23).
- 25 Decision 2/CP.17, online: <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>> (Zugriff: 02.03.23).
- 26 Vgl. ebd.
- 27 Bericht des Umweltbundesamts zur Geschlechtergerechtigkeit als Beitrag zu einer erfolgreichen Klimapolitik: Forschungsreview, Analyse internationaler Vereinbarungen, Portfolioanalyse, März 2018, S. 85, online: <<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gendergerechtigkeit-als-beitrag-zu-einer>> (Zugriff: 02.03.23); vgl. Decision 15/CP.18, online: <<https://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a02.pdf#page=17>> (Zugriff: 02.03.23).

Mit einem weiteren wesentlichen Beschluss strebte die COP 2012²⁸ erneut Geschlechterparität in Gremien an. Ziel war dabei nicht nur die Stärkung der Repräsentanz von Frauen, sondern insbesondere auch eine vermehrte Ausrichtung der Klimapolitik an ihren Bedürfnissen.²⁹

Zentral war die Einführung des „Lima Work Programme on Gender“ (LWPG)³⁰ 2014.³¹ Das Arbeitsprogramm sieht eine Reihe von Maßnahmen vor, wie etwa Weiterbildungen, den Einsatz eines Gender Focal Point im Sekretariat und Berichtspflichten. Zur Umsetzung wurde ein Gender-Aktionsplan entwickelt, um die Vorhaben etwa durch Festlegung von Priorisierungen, Zeitplänen und Zuständigkeiten zu konkretisieren.³²

3. Geschlechtergerechtigkeit im Pariser Klimaabkommen

Das PA hält die Vertragsparteien in seiner Präambel dazu an, die Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung von Frauen zu berücksichtigen. Dies bezieht sich auf alle Aspekte der Klimapolitik und stellt somit eine umfassende Genderreferenz dar. Allerdings bleibt die Wirkungskraft durch den unverbindlichen Charakter der Präambel begrenzt.³³ Unter Art. 7.5 wird anerkannt, dass Anpassungsmaßnahmen einen gender-responsiven Ansatz verfolgen sollen. Art. 11.2 legt fest, dass der Aufbau von Kapazitäten zur Bewältigung von Klimaveränderungen gender-responsiv ausgestaltet werden soll. Die Verwendung des Begriffes „gender-responsiv“ anstelle des Ausdrucks „gender-sensitiv“ scheint einen verstärkten gestalterischen Anspruch nahezulegen. Eine Definition der Begriffe auf völkerrechtlicher Ebene besteht jedoch nicht.³⁴

4. Fazit

Fragen der Geschlechtergerechtigkeit werden auf völkerrechtlicher Ebene auf verschiedene Weise seit Jahrzehnten kontinuierlich mitgedacht. Es bleibt jedoch weitgehend bei weichen Mechanismen mit geringem Grad an Konkretisierung und Verbindlichkeit. Eine gleichberechtigte Partizipation von Frauen in

Entscheidungsprozessen liegt noch immer in weiter Ferne. Im Jahr 2022 lag der Anteil von Frauen in den Vertragsorganen der KRK im Durchschnitt bei 39 Prozent. In vier der 17 Vertragsorgane wurde das Ziel einer paritätischen Besetzung erreicht, in insgesamt nur sieben betrug der Frauenanteil mindestens 40 Prozent. Seit 2013 wurde in elf Vertragsorganen ein steigender Frauenanteil verzeichnet. Die Delegationen der Vertragsparteien bestanden bei der COP 26 im Jahr 2021 zu 37 Prozent aus Frauen, diese vereinnahmten jedoch nur 29 Prozent der Redezeit in Plenarsitzungen und Besprechungen.³⁵

- 28 Promoting gender equality and improving the participation of women in UNFCCC negotiations and in the representation of Parties in bodies established pursuant to the Convention or the Kyoto Protocol, 01.12.12, online: <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2012/sbi/eng/l36.pdf>> (Zugriff: 02.03.23).
- 29 Bericht des Umweltbundesamts zur Geschlechtergerechtigkeit als Beitrag zu einer erfolgreichen Klimapolitik: Forschungsreview, Analyse internationaler Vereinbarungen, Portfolioanalyse, März 2018, S. 87, online: <<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gendergerechtigkeit-als-beitrag-zu-einer>> (Zugriff: 02.03.23).
- 30 Decision 18/CP.20, online: <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2014/cop20/eng/10a03.pdf>> (Zugriff: 02.03.23).
- 31 Maguire, Rowena, Feminist Approaches, in: Rayamani, Lavanja / Peel, Jacqueline (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Environmental Law, Oxford 2021, S. 200-216 (214 f.).
- 32 Bericht des Umweltbundesamts zur Geschlechtergerechtigkeit als Beitrag zu einer erfolgreichen Klimapolitik: Forschungsreview, Analyse internationaler Vereinbarungen, Portfolioanalyse, März 2018, S. 87 ff., online: <<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gendergerechtigkeit-als-beitrag-zu-einer>> (Zugriff: 02.03.23).
- 33 Bericht des Umweltbundesamts zur Geschlechtergerechtigkeit als Beitrag zu einer erfolgreichen Klimapolitik: Forschungsreview, Analyse internationaler Vereinbarungen, Portfolioanalyse, März 2018, S. 86, online: <<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gendergerechtigkeit-als-beitrag-zu-einer>> (Zugriff: 02.03.23).
- 34 Ebd.
- 35 Gender composition and progress on implementation – Report by the secretariat, online: <<https://unfccc.int/documents/611303>> (Zugriff: 02.03.23).

DOI: 10.5771/1866-377X-2023-2-66

Sicht ohne Weitsicht. Der Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts und der globale Süden

Prof. Dr. Marion Röwekamp

Rechtshistorikerin, Mexico City, Mexiko

Der sogenannte Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 23. März 2021 hat in Deutschland viel Aufmerksamkeit erzeugt und wurde als „historisch“ bezeichnet.¹ Für mich, die derzeit im globalen Süden lebt und die Auswirkungen des Klimakollaps hier bereits unmittelbar spürt, ist erstaunlich, wie sehr das deutsche Gericht sich sowohl in der Entscheidungsbegründung als auch in seinem Wirkungsbereich nur mit dem globalen Norden

befasst. Das Bundesverfassungsgericht hat nicht nur ohne jede Notwendigkeit offengelassen, ob das Grundgesetz ein Recht auf ein unzerstörtes Klima bietet. Es hätte die Chance nutzen können, sich auf weitere rechtliche Optionen einzulassen, um die Natur und die Zukunft künftiger Generationen besser zu schützen, die beispielsweise im globalen Süden lange schon von Verfassungsgerichten genutzt werden. In den meisten Verfas-

- 1 https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html, letzter Zugriff 24.03.2023.