

Berlin, 10. August 2023

Stellungnahme der Sachverständigenkommission des Vierten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023

Die Sachverständigenkommission des Vierten Gleichstellungsberichts der Bundesregierung nimmt gerne die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023 im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung wahr. Der Vierte Gleichstellungsbericht der Bundesregierung hat das Schwerpunktthema „Gleichstellung in der ökologischen Transformation“. Das Gutachten für den Vierten Gleichstellungsbericht wird von einer interdisziplinär besetzten Sachverständigenkommission erstellt. Zum Entwurf eines Klimaschutzprogramms 2023 (KSP2023) nimmt die Sachverständigenkommission wie folgt Stellung:

Der Entwurf eines Klimaschutzprogramms 2023 vom 21.06.2023 verspricht, die Transformation zur Klimaneutralität „sozial gerecht und ökonomisch sinnvoll“ (S. 1) auszugestalten. Wir begrüßen dieses Versprechen, haben doch die Diskussionen zum Gebäudeenergiegesetz (GEG) in der jüngeren Vergangenheit sehr deutlich gezeigt, dass die gesellschaftliche Zustimmung zum Klimaschutz ohne einen sozial gerechten Ansatz rapide sinkt. Wie genau eine solche Ausgestaltung umgesetzt werden soll, bleibt im vorliegenden Programmentwurf allerdings sehr vage und bedarf der Konkretisierung. Vor dem Hintergrund von Art. 3 Abs. 2 und 3 GG sind dabei insbesondere gleichstellungsbezogene Auswirkungen in die Gestaltung der Maßnahmen einzubeziehen. Damit werden Synergieeffekte zwischen den Handlungsfeldern des Klimaschutzes und der Gleichstellung erzielt, soziale Ungerechtigkeiten vermieden oder abgemildert und die Lasten und Chancen des Klimaschutzes gerecht(er) verteilt. Wir werden im Folgenden nicht auf die konkreten Maßnahmen in den einzelnen Sektoren eingehen. Vielmehr bewerten wir das KSP2023 aus feministischen und gleichstellungspolitischen Perspektiven und formulieren Konkretisierungs- und Veränderungsbedarf.

Die Novellierung des KSG – Verantwortlichkeiten in die Zukunft verschieben

Mit der Novellierung des Klimaschutzgesetzes wurde ein falscher Pfad eingeschlagen. Um dessen Sektorziele, Verantwortlichkeiten und jährliche Nachsteuerung der jeweils zuständigen Ministerien wurde in der letzten Legislaturperiode hart gerungen. Die Aufgabe der Sektorziele macht die Emissionsreduzierung erneut zur politischen Verhandlungsmasse. Die strikte Einhaltung dieser Ziele und sofortige Nachbesserung bei Nicht-Einhaltung sind auch für die Gleichstellung aller Geschlechter eine wichtige Basis. Dies zeigt sich u.a. in aktuellen Daten zur Zunahme häuslicher Gewalt in und nach Hitzeperioden (Van Daalen et al. 2022). Die derzeitigen Klimaveränderungen machen überdeutlich, dass die Versäumnisse der letzten Legislaturperioden sofortige Maßnahmen in allen Sektoren erfordern. Mit der Novellierung des Klimaschutzgesetzes wird die Erreichung der Ziele des Paris-Abkommens in Frage gestellt. Damit widerspricht sie dem Beschluss des BVerfG vom 24. März 2021.

Aus unserer Sicht wäre es geboten, zusätzliche Instrumente und Verfahren zu entwickeln, die die Diskrepanzen zwischen Sektorzielen und tatsächlichen Emissionsminderungen öffentlich machen und den verantwortlichen Ressorts Berichts- und Nachbesserungspflichten auferlegen. Damit würde vermieden, dass partikulare gesellschaftliche oder wirtschaftliche Interessen in Abhängigkeit von politischen Konjunkturen über das verfassungsrechtlich verankerte Gemeinwohl gestellt werden.

Technofixes erkennen und auflösen, gesellschaftliche Innovationen fördern

Die stark technologie-orientierte Ausrichtung des KSP2023 und vor allem die unter dem Stichwort „Technologieoffenheit“ beschriebenen Maßnahmen hoffen auf zukünftige technische Innovationen und

erwecken die Illusion, Klimaschutz wäre allein auf Basis neuer Technologien dauerhaft zu erreichen. Wirtschaftliche, soziale und gleichstellungsbezogene Ungleichheit und darauf aufbauende, auch geschlechtliche, Machtverhältnisse werden ausgeblendet. Sie drohen so eher noch ausgeweitet und verstetigt zu werden.

Hinzu kommt, dass viele der technischen Lösungen realitätsfern sind (etwa H₂-ready für Heizungsaustausch oder sogenannte E-Fuels für Verbrennermotoren), weil sie nicht in absehbarer Zeit zur Verfügung stehen (Odenweller et al. 2022; Staudt et al. 2023) und voraussichtlich sehr teuer sein werden (Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung 2021). Das in den letzten Jahrzehnten verbreitete Narrativ, Klimaschutz koste die Bürger*innen nichts und erfordere keine Veränderungen im Alltag, hat dazu geführt, dass der durchaus vorhandene Veränderungswille in der Bevölkerung von der Politik weder anerkannt noch unterstützt wurde. Dabei zeigen viele Projekte und Initiativen im Bereich der sozialen Innovationen (Rückert-John et al. 2014), dass diese Veränderungen möglich sind. Dem gesamten Klimaschutzprogramm fehlt dagegen die Wahrnehmung und Berücksichtigung dringend notwendiger gesellschaftlicher Veränderungen.

Klimapolitische Maßnahmen nutzen, um den Arbeitsmarkt geschlechtergerecht zu entwickeln

Viele der im KSP2023 genannten Maßnahmen haben Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, sei es, dass Arbeitsplätze wegfallen (z.B. mit dem Braunkohleausstieg), sei es, dass neue Arbeitsplätze entstehen oder sich die Anforderungen an die Qualifikation verändern. Da im KSP2023 vor allem Maßnahmen im technischen Bereich gefördert werden, profitieren hier aufgrund der horizontalen Geschlechtersegregation des Arbeitsmarktes (Servicestelle der Initiative Klischeefrei 2020) eher Männer (Gabler/Schönfelder 2023). Aktuelle Untersuchungen aus der Lausitz zeigen aber, dass Transformationen des Arbeitsmarktes Auswirkungen auf alle gesellschaftlichen Bereiche haben. Folgen sind hier etwa die Abwanderung von jungen qualifizierten Frauen und fehlendes Personal in den sozialen, Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen. Angesichts einer ohnehin schon schwierigen Situation im Pflegebereich sowie bei der Durchführung privater Care-Arbeit (Bündnis Kommunale Gleichstellungsbeauftragte der Lausitz im Strukturwandel 2023; F wie Kraft 2020) ist dies hoch problematisch. Deshalb müssen bei allen Maßnahmen die (gleichstellungsbezogenen) Folgewirkungen überprüft werden, auch über den engen Bereich von Arbeitsplatzverlusten oder -gewinnen hinaus. Zusätzlich sollten öffentliche Investitionen zum Erhalt oder Ausbau von Arbeitsplätzen gekoppelt werden an die Entwicklung und Umsetzung von Gleichstellungskonzepten in den subventionierten Betrieben.

Sozialen Ausgleich konkretisieren, Subventionierungen reduzieren

Bei einigen Maßnahmen, die mit direkten Kosten für die Bürger*innen verbunden sind, wird ein sozialer Ausgleich angekündigt. Wie dieser ausgestaltet werden soll, bleibt aber vage. Bei den bereits beschlossenen bzw. sich in Verabschiedung befindlichen Maßnahmen (z.B. GEG) deutet sich an, dass der Ausgleich überproportional einkommensstarken Haushalten zugutekommt (Burger et al. 2022; Noka et al. 2021). Ein für alle Haushalte gleich hoher prozentualer Fördersatz verteilt die knappen Gelder nach dem Gießkannenprinzip an Personengruppen, die sie eher nicht benötigen. Die zusätzliche Förderung von 20% der Kosten für einkommensschwache Haushalte wird konterkariert durch weitere Zuschüsse für diejenigen, die den Heizungsumbau schnell vornehmen. Dies ist tendenziell eher für Haushalte mit hohem Einkommen bzw. entsprechenden Rücklagen möglich. Besonders benachteiligt sind hier Frauenhaushalte mit ihren sehr viel geringeren Einkommen, Renten und Rücklagen, die wiederum mit der ungleichen Verteilung der unbezahlten Care-Arbeit sowie dem geringeren Lohnniveau in den (frauen-typischen) Sektoren und Berufen einhergeht.

Die für Care-Arbeit Verantwortlichen sind ebenfalls bei den Subventionen im Mobilitätsbereich benachteiligt. Beispielsweise subventioniert die Pendlerpauschale die Wege zur Erwerbsarbeit, nicht aber die durch Care-Arbeit bedingten Wege. In gleicher Weise kommen die staatlichen Zuschüsse

beim Kauf von Elektroautos aufgrund des (zunehmend¹) höheren Preissegments eher den besser Verdienenden (Männern) zugute (Frey/Röhr 2020). Beide Beispiele zeigen, dass es klima- und gleichstellungspolitisch geboten wäre, jegliche (steuerliche) Subventionierung einer gleichzeitigen Prüfung von Gleichstellungs- und Klimawirkungen zu unterziehen.

Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Klimaschutzplanung fördern

Um die Berücksichtigung der gesellschaftlichen Dimensionen bei der Transformation von Wirtschaft und Arbeit zu gewährleisten, bedarf es geeigneter politischer Beteiligungsformate. Von 2015 bis zum Ende der letzten Legislaturperiode hat das von der Bundesregierung eingerichtete Aktionsbündnis Klimaschutz, in dem Vertreter*innen gesellschaftlicher Gruppen sowie der Kommunen vertreten waren, die Diskussion der Klimaschutzprogramme und Umsetzung der Maßnahmen unterstützt. Vertreten waren einige, wenngleich auch wenige, Frauenverbände. Auch wenn es immer wieder Diskussionen über die Sinnhaftigkeit des Bündnisses gab, bot es doch die Möglichkeit, in breitem Rahmen mit den Verantwortlichen aus den für die Sektoren zuständigen Ministerien zu diskutieren. Seit der aktuellen Legislaturperiode fehlt diese übergreifende und transparente Form der Beteiligung mit den gesellschaftlichen Gruppen, die in den verschiedenen Sektoren des Klimaschutzes aktiv sind. Damit ist auch die Möglichkeit verloren gegangen, allen Beteiligten die Notwendigkeit der Berücksichtigung von Gleichstellungsperspektiven zu vermitteln. Es wäre zu überlegen, wie das Aktionsbündnis Klimaschutz reaktiviert oder ein ähnliches Format geschaffen werden kann.

Um eine geschlechter- und sozial gerechte Klimaschutzpolitik auf allen Ebenen zu gewährleisten, ist darüber hinaus die Einbeziehung von Gleichstellungs- und Genderexpertise in die wissenschaftlichen Gremien zum Klimaschutz, namentlich den Expertenrat für Klimafragen (ERK) sowie die Wissenschaftsplattform Klimaschutz (WPKS), erforderlich.

Klima- und Gleichstellungswirkungen der Regierungspolitik systematisch prüfen

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung ihr klima- und gleichstellungspolitisches Handeln einer öffentlich zugänglichen Selbstbewertung unterziehen will. Im KSP2023 wird ein Klima-Check aller Gesetze angekündigt, die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO) festgeschrieben werden soll. Seit September 2000 ist in § 2 der GGO bereits die Gleichstellung von Frauen und Männern als Leitprinzip für alle politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesregierung verankert. Deren Umsetzung lässt bislang deutlich zu wünschen übrig. Für eine sozial gerechte und effektive Umsetzung der ökologischen Transformation ist unbedingt nachzuweisen, wie die Maßnahmen im Klimaschutzprogramm zum Leitprinzip Gleichstellung beitragen.

Im Rahmen eines vom Umweltbundesamt (UBA) geförderten Forschungsvorhabens wurde bereits ein speziell auf die Klimapolitik ausgerichtetes Gender Impact Assessment entwickelt und erprobt, das ökologische und gleichstellungsrelevante Wirkungen und Ziele verknüpft (Spitzner et al. 2020). Durch eine enge Verknüpfung mit der von der Bundesregierung entwickelten Arbeitshilfe zur gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2021) können Synergieeffekte erzielt und sowohl die Klimapolitik als auch die Gleichstellung aller Geschlechter gefördert werden.

Die Sachverständigenkommission für den Vierten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Weitere Informationen zur Sachverständigenkommission:

<https://www.bundesstiftung-gleichstellung.de/gleichstellungsberichte/der-vierte-gleichstellungsbericht/sachverstaendigenkommission/>

¹ Der Anteil von E-SUVs lag im ersten Quartal 2023 bei 43,4 %. D.h. Herstellung und Verkauf haben sich in den letzten Jahren verlagert von Klein- und Kompaktwagen zu den deutlich schwereren und größeren E-Autos der Mittel- und Oberklasse. <https://auto-institut.de/automotiveinnovations/emobility/electromobility-report-2023-absatztrends-der-e-mobilitaet-in-deutschland-2023/> (Abruf: 16.7.2023)

Kontakt:

Geschäftsstelle Vierter Gleichstellungsbericht
Bereich Gleichstellungsberichte
Bundesstiftung Gleichstellung
Karl-Liebknecht-Str. 34
10178 Berlin
Tel.: +49 (0)30 9940570-00
E-Mail: gleichstellungsbericht@bundesstiftung-gleichstellung.de

Referenzen

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2021): Arbeitshilfe gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung nach § 2 GGO. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/186980/e5528c0b2ce90cdc9bc8aa54c6e198c2/arbeitshilfe-gleichstellungsorientierte-gesetzesfolgenabschaetzung-nach-2-ggo-data.pdf> (Abruf: 13.7.2023).

Bündnis Kommunale Gleichstellungsbeauftragte der Lausitz im Strukturwandel (2023): Mehr Geschlechtergerechtigkeit im Strukturwandel der Lausitz. https://www.fwiekraft.de/images/Projekt/2023_B%C3%BCndnis_Kommunale_Gleichstellungsbeauftragte_der_Lausitz_POSITIONSPAPIER.pdf (Abruf: 13.7.2023).

Burger, Andreas/Lünenbürger, Benjamin/Tews, Kerstin/Weiß, Jan/Zschüttig, Hans (2022): CO₂-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudebereich sozialverträglich gestalten. Herausforderungen, Strategien, Instrumente. 47/2022. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023-03-10_climate-change_47-2022_co2-bepreisung_verkehrs-gebäudebereich_sozialvertraeglich_bf.pdf (Abruf: 14.7.2023).

F wie Kraft (2020): Frauen als Wirtschaftsfaktor für die Lausitz. Perspektiven von Frauen auf den Strukturwandel in der Lausitz. Görlitz: TRAWOS-Institut für Transformation, Wohnen und soziale Raumentwicklung an der Hochschule Zittau/Görlitz. https://zw-lausitz.de/fileadmin/user_upload/01-content/03-zukunftswerkstatt/02-downloads/FwK_Statuspapier_ZW_Layout.pdf (Abruf: 13.7.2023).

Frey, Regina/Röhr, Ulrike (2020): Das Konjunkturpaket zur Überwindung der Corona-Krise aus Geschlechter- und Klimaperspektive. Berlin: genanet - Gender, Umwelt, Nachhaltigkeit. https://www.genanet.de/fileadmin/user_upload/dokumente/Themen/Corona/20200910-GIA-Konjunkturpaket.pdf (Abruf: 13.7.2023).

Gabler, Julia/Schönfelder, Sinziana (2023): Zur (Daten-)Lage von Frauen im Strukturwandel der Lausitz. Spremberg: ifab – Institut für angewandte Beteiligung. https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Datenlage_Frauen_Bericht2023.pdf (Abruf: 13.7.2023).

Noka, Viktoria/Hünecke, Katja/Schumacher, Katja (2021): Literaturstudie über die Verteilungswirkung klimapolitischer Instrumente. Berlin, Freiburg: Öko-Institut. https://www.wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/files/Oeko-Institut_WPKS_Literaturrecherche_Verteilungswirkungen.pdf (Abruf: 13.7.2023).

Odenweller, Adrian/Ueckerdt, Falko/Nemet, Gregory F./Jensterle, Miha/Luderer, Gunnar (2022): Probabilistic Feasibility Space of Scaling up Green Hydrogen Supply. In: Nature Energy 7(9), S. 854–865. <https://doi.org/10.1038/s41560-022-01097-4>.

Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (2021): Wasserstoff statt Elektrifizierung? Chancen und Risiken für Klimaziele. <https://www.pik-potsdam.de/de/aktuelles/nachrichten/wasserstoff-statt-elektrifizierung-chancen-und-risiken-fuer-klimaziele> (Abruf: 17.7.2023).

Rückert-John, Jana/Jaeger-Erben, Melanie/Schäfer, Martina (2014): Soziale Innovationen im Aufwind. Ein Leitfaden zur Förderung sozialer Innovationen für nachhaltigen Konsum. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/soziale_innovationen_im_aufwind_bf_1.pdf (Abruf: 13.7.2023).

Servicestelle der Initiative Klischeefrei (2020): Horizontale Segregation des Arbeitsmarktes. Verteilung von Frauen und Männern auf unterschiedliche Berufe. <https://www.klischee-frei.de/de/klischeefrei-faktenblatt-horizontale-segregation-des-arbeitsmarktes-100390.php> (Abruf: 17.7.2023).

Spitzner, Meike/Hummel, Diana/Stiess, Immanuel/Alber, Gotelind/Röhr, Ulrike (2020): Interdependente Genderaspekte der Klimapolitik. 30/2020. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. S. 240. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-02-06_texte_30-2020_genderaspekte-klimapolitik.pdf (Abruf: 1.7.2023).

Staudt, Elisabeth/Colaço, Irmela/Breer, Sebastian (2023): H2-ready: Die Kostenfalle im Gebäude. Faktenpapier. https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/klimawandel/Faktenpapier_H2ReadyGasheizungen.pdf (Abruf: 16.7.2023).

Van Daalen, Kim Robin/Kallesøe, Sarah Savić/Davey, Fiona/Dada, Sara/Jung, Laura/Singh, Lucy et al. (2022): Extreme Events and Gender-Based Violence: A Mixed-Methods Systematic Review. In: The Lancet Planetary Health 6(6), S. e504–e523. [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(22\)00088-2](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(22)00088-2).