

## Hitzepläne für Alle

Warum unsere Beteiligungsprozesse im Bereich Klimaanpassung intersektional ausgerichtet sein müssen.

*Lila Sax dos Santos Gomes • Carina Sadowski*

Hitzeaktionspläne werden aufgrund der zunehmenden Belastung durch den Klimawandel und den damit einhergehenden Extremwetterbelastungen in Deutschland – wie Hitzewellen und erhöhten UV-Belastungen – immer wichtiger. Bei der Entwicklung von Hitzeaktionsplänen (HAP) wird empfohlen, einen besonderen Fokus auf vulnerable Bevölkerungsgruppen zu legen. Dazu gehören laut dem Bundesgesundheitsministerium (BGM):

1. ältere Menschen, Menschen mit chronischer Erkrankung, physischer oder psychischer Beeinträchtigung oder Behinderung,
2. Ungeborene, Säuglinge oder Kleinkinder sowie stillende Mütter,
3. Menschen, die im Freien körperlich arbeiten und
4. Menschen, die in Gemeinschaftsunterkünften leben oder wohnungs- bzw. obdachlos sind. (1)

Bereits seit 2017 gibt es konkrete Handlungsempfehlungen für kommunale Hitzeaktionspläne, die von Bund und Ländern in Anlehnung an die WHO-Leitlinie zum Thema Hitzeschutz entwickelt wurden. Zudem hat die Gesundheitsministerkonferenz der Länder (GMK) im September 2020 entschieden, »bis 2025 eine flächendeckende Erstellung von Hitzeaktionsplänen in Kommunen voranzutreiben.« (2)

Das Deutsche Institut für Urbanistik unterscheidet zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung folgendermaßen: »Mit Klimaschutz wird das Ziel verfolgt, den Ausstoß von klimarelevanten Treibhausgasen wie Kohlendioxid und Methan zu reduzieren, um entsprechend dem Vorsorgeprinzip ein Voranschreiten des Klimawandels zu minimieren. Bei der Klimaanpassung geht es dagegen um den vorsorgenden Umgang mit nicht mehr abwendbaren Folgen des Klimawandels und Extremwetterereignissen: Risiken minimieren, Schäden vermeiden und Anpassung an die zu erwartenden Veränderungen« (3). Unser Projekt bezog sich vorwiegend auf den Bereich der Klimaanpassung.

Trotz anhaltender Bedenken hinsichtlich der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Erstellung von Maßnahmenplänen zur Klimaanpassung, zum Beispiel in Form von öffentlichen Bürgerbeteiligungsprozessen oder Bürgerräten (4), wurden große Fortschritte bei der Ausweitung des Engagements und der Beteiligung an der Planung rund um den Klimawandel erzielt. Es zeigte sich, dass beispielsweise zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Gruppen heute zu nationalen und globalen Klimadiskussionen beitragen, die einst von Wissenschaftler/innen und Technikexpert/innen dominiert wurden (5). Auch die Bedeutung von Bürgerbeteiligungsprozessen, um langfristige Strategien zur Verbesserung der Lebenssituation vor allem von vulnerablen Gruppen in Städten zu erzielen, ist inzwischen bekannt. Studien zeigen, dass das Mitdenken von verschiedenen Interdependenzen und Multiplikationseffekten zwischen Vulnerabilitätsfaktoren wie zum Beispiel Gender oder Alter erhebliche Verbesserungen in der Erreichung von Klimazielen (6) beitragen kann. Allerdings fehlen oft die nötigen Ressourcen, um eine flächendeckende und insbesondere vulnerable Gruppen betreffende Bürgerbeteiligung sicherzustellen und erfolgreich umzusetzen. Hier braucht es sowohl ein umfassendes Wissen über intersektionale Betroffenheitsfaktoren, über Zugangshürden zu Beteiligungsprozessen,

über Methodiken und Tools für eine effektive Beteiligung als auch die nötigen finanziellen Mittel, die eine wirksame und nachhaltige partizipative Klimapolitik ermöglichen.

## Untersuchung

Vor diesem Hintergrund untersuchten wir im Frühjahr 2024 verschiedene Hitzeaktionspläne auf Fragen der Intersektionalität. Unsere Leitfrage dabei war: **Inwiefern finden sich intersektionale Ansätze in Hitze-schutzplänen in Deutschland wieder?** Intersektionalität verstehen wir nach der Definition von Kimberley Crenshaw »as a way of thinking about identity and its relationship to power.« Daraus folgt, dass Intersektionalität sowohl als *Kategorie* als auch *Methode* (7) gedacht werden muss – als eine Definition von identitätsbildenden Faktoren, und als ein Rahmen, in dem Menschen miteinander agieren und durch den Macht und Privilegien verhandelt und reproduziert werden.

Unsere Hypothese war, dass Klimaanpassungsstrategien und insbesondere Hitzeaktionspläne durch die Benennung von sozialen Ungleichheiten und fehlendem Zugang zu Ressourcen die Anerkennung von Vulnerabilität und Marginalität aufgreifen. Allerdings vermuteten wir auch, dass das transformative Potenzial der Intersektionalität in den Hintergrund tritt – die prozedurale Gerechtigkeit, wie es Hügel und Davies (s.o) nennen. Intersektionalität zielt nicht nur auf das bloße Anerkennen und Benennen von diskriminierenden Rahmenbedingungen und deren wechselseitigen Multiplikationseffekten, sondern auch auf deren Entstehung und Reproduktion in institutionalisierten Prozessen und Umgangsformen.

## Methode

Für unsere Untersuchung haben wir zunächst 8 Hitzeaktionspläne der Plattform [hitzeservice.de](https://hitzeservice.de) durch eigene Recherchen ergänzt. Insgesamt 12 öffentlich einsehbare Hitzeaktionspläne haben wir hinsichtlich der Integration von Intersektionalität in Bezug auf das Ergebnis untersucht. Diese Liste stellt keineswegs eine abschließende Untersuchung aller HAP dar:

### Erste Dimension: Ergebnis

#### ***Inwiefern wird das Konzept Intersektionalität in den Hitzeaktionsplänen aufgenommen?***

Wird Intersektionalität explizit benannt? Oder wird die Idee von Vulnerabilität/Identitätskategorien oder Diskriminierungsmarkern explizit in der Planung und Auswirkungen von Hitzeschutz benannt, zum Beispiel durch das Benennen von marginalisierten Gruppen und Mehrfachdiskriminierungen?

Weitere Analyse kategorien waren: Ist Bürgerbeteiligung geplant? Wurde Bürgerbeteiligung durchgeführt für die Entwicklung des HAP? War die Bürgerbeteiligung intersektional? Sind strukturelle Maßnahmen in der Stadtplanung benannt?

### Zweite Dimension: Prozess

#### ***Inwiefern hat sich die Beteiligung von marginalisierten Gruppen explizit auf die HAP-Erstellung ausgewirkt?***

Anschließend wurden 10 semi-strukturierte Experteninterviews durchgeführt, um zu untersuchen, inwiefern sich die Beteiligung von marginalisierten Gruppen explizit auf die HAP-Erstellung ausgewirkt hat.

In den folgenden Ausführungen gehen wir zuerst auf die Ergebnisse der HAP-Analyse und anschließend auf die Ergebnisse der Interviews ein.

## Ergebnisse der Hitzeaktionspläne

Die Ausgestaltung der Hitzeaktionspläne variierte stark je nach Umfang, Projektzeitraum, Projektbudget und Anzahl der Kooperationspartner/innen zwischen 6 und 285 Seiten. 11 von 12 Hitzeaktionsplänen haben vulnerable Gruppen mit eigenen Bezeichnungen und Umfang benannt: Risikogruppen, besonders gefährdete Gruppen, vulnerable Gruppen. Keiner der 12 Hitzeaktionspläne hat den Begriff der Intersektionalität explizit benannt, während 6 von 12 Synonyme wie »Wechselwirkungen«, »Überschneidungen«, »multiple Zugehörigkeiten«, »Multiplikationseffekte«, »ungleiche Verteilung der Belastung«, »Querschnittsaufgaben«, »Umweltgerechtigkeit«, »Sozialräume und strukturelle Problematiken«, »Interdependenzen« und »verstärkende Effekte« benannt haben. Ein spezifisches Konzept, das sich aus diesen Erkenntnissen abgeleitet hätte, gab es jedoch nicht.

8 von 12 Plänen haben eine Bürgerbeteiligung geplant, teilweise über Interessenvertretungen und Multiplikator/innen; von diesen wurden 6 tatsächlich durchgeführt. In 10 von 12 Fällen werden HAP als ein »lernendes Dokument« bezeichnet. 7 von 12 Bürgerbeteiligungsprozesse benennen die Notwendigkeit der Einbindung vulnerabler Gruppen, allerdings größtenteils über Multiplikator/innen. Häufig blieb hier auch unklar, ob es sich um eine rein unidirektionale Kommunikation zum Zwecke der Information und Aufklärung handelte oder ob das Expertenwissen vulnerabler Gruppen einbezogen wurde. Strukturelle Maßnahmen, die langfristige, intersektionale Aspekte des Hitzeschutzes im Zusammenhang mit der Stadtgestaltung betreffen, haben 10 von 12 HAP benannt, allerdings zumeist in Bezug auf die Notwendigkeit von Stadtbegrünung. Keiner der HAP erwähnt die soziale Dimension im Zusammenhang mit Hitzeschutz und strukturellen Maßnahmen.

## Ergebnisse der Interviews

Um Interviewpartner/innen zu finden, haben wir ausgehend von unserer Recherche eine **Stakeholderanalyse** durchgeführt, die sowohl die zivilgesellschaftliche als auch die Bundesbehörden, Lander- und Kommunalverwaltungen abdecken sollte. Bereits während der Recherche konnten wir feststellen, dass das Fehlen einer öffentlich einsehbaren Datenbank über zivilgesellschaftliche und öffentliche Organisationen, die Hitzeaktionspläne erstellen, umsetzen und auswerten ein deutlich erschwerender Faktor war.

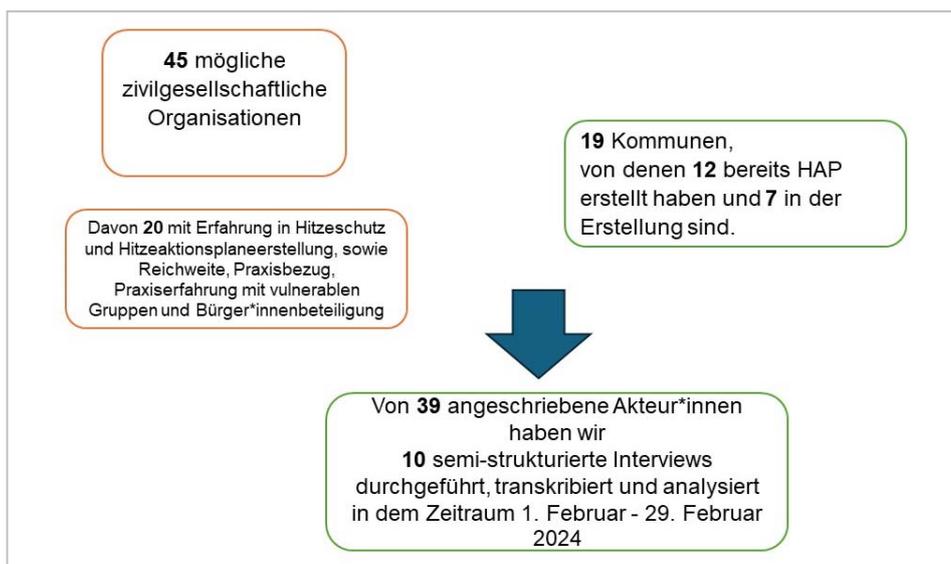


Abbildung 1: Auswahlprozess Interviewteilnehmer/innen. (Eigene Darstellung)

Unsere Interviewpartner/innen stellten einen Querschnitt der Akteur/innen dar, die an der Klimaanpassungsstrategie beteiligt sind. Aus deren Rückmeldungen kann eine Momentaufnahme der Debatte um kommunale, regionale und nationale Hitzeaktionspläne abgebildet werden. Die Antworten haben wir in fünf Kategorien eingeteilt, die sich an der Struktur des Interviewleitfadens orientieren. Wegen der Größe des Interviewpools und um die Anonymität der Interviewbeteiligten zu gewährleisten, haben wir keine Unterscheidung zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteur/innen und den öffentlichen Organisationen vorgenommen. Sicher ist diese Unterscheidung von Bedeutung und müsste in einer größeren, repräsentativeren Befragung aufgenommen werden. Auch war es schwierig, Akteur/innen, die an der Auswertung von Hitzeschutzplänen arbeiten, zu akquirieren. Trotz unterschiedlicher Größe, Rolle in der Klimaanpassungsstrategie und Zeitpunkt im Hitzeplanprozess konnten wir fünf Kategorien feststellen, zu den Aussagen in den Interviews gemacht wurden: Hürden & Herausforderungen, Beteiligung marginalisierter Gruppen – Bedürfnisse & Expertise, Intersektionalität: Begriff & Anwendung, Nationale Hitzeschutzstrategie, Wünsche.

### **Hürden & Herausforderungen**

Der Prozess der Hitzeschutzplanerstellung erfordert Kooperation und Koordination mit anderen Akteur/innen, die neue Perspektiven einbringen, jedoch auch herausfordernd sind: »Man braucht natürlich auch die anderen Dienststellen und Akteure, um überhaupt beim Abschluss ein Konzept zu haben, was dann auch sinnig ist« (IP1). Das Thema Hitzeschutz ist dabei je nach Kommune bei den öffentlichen Gesundheitsdiensten oder beim Umweltamt, jedoch nur ganz selten im Bereich Soziales angegliedert. Gleichzeitig erfordert eine umfassende Auseinandersetzung mit dem Thema Expertisen und zivilgesellschaftliche Kooperationen aus allen drei Bereichen.

Zugleich zeigte sich die Aufgabe der Hitzeplanerstellung häufig als zusätzliches Aufgabenfeld, noch ohne rechtlich bindende Grundlage, was häufig ein Problembewusstsein sowie die Eigenmotivation der einzubindenden Akteur/innen erforderte. Das Thema zeigt auf, dass es in vielen Verwaltungen an Querschnittsstrukturen fehlt und dass das Denken in Sektoren und Ressorts für komplexe Herausforderungen wie Klimaanpassung hinderlich sein kann. Auch ist das Selbstverständnis vieler – vor allem kommunaler – Akteur/innen noch unscharf. Ist die Rolle einer Kommune die einer Expertin oder eher einer Unterstützerin. Auf Grund diametraler Wünsche, die oft in Prozessen zu Hitzeaktionsplänen – zum Beispiel in Bezug auf Ressourcenverteilung – entstehen, ist die Fähigkeit, Kompromisse einzugehen und Konsens zu finden, zentral.

Für einige Akteur/innen bleibt die Frage, inwiefern diese Herausforderung in Planungsprozessen mitgedacht wird oder überhaupt gedacht werden kann – und ob von allen Beteiligten die gleiche Kompromiss- und Konsensbereitschaft verlangt wird. Für alle Interviewbeteiligten sind vorhandene Kapazitätsengpässe ein Dauerproblem. Dies betrifft personelle, finanzielle und zeitliche Ressourcen und Erfahrungen. Aus diesem Grund wurde die Priorisierung der Erstellung eines HAP durch die Verwaltungsspitze und die Politik als ein Erfolgsrezept genannt. Auch die Ausstattung von Teams mit den notwendigen Ressourcen sowie Transparenz über Zuständigkeiten, vor allem in Kooperationsprojekten zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft, galten den Interviewten als Gelingensbedingungen. Zudem fiel auch der Hinweis auf die Wichtigkeit einer verbindlichen Umsetzung sowie Evaluationen und Rechenschaft, um die Motivation und das Engagement der Akteur/innen nachhaltig zu sichern.

Es stellt sich das Problem, dass die Auswirkungen von HAPs etwa auf die öffentliche Gesundheit schwer nachzuweisen ist und es mehr Modelle braucht, um deren Wirksamkeit wissenschaftlich zu evaluieren. Oft bleibt die Auseinandersetzung mit dem Thema ein einmaliges Ereignis: »Ich glaube ganz häufig ist es so, ja man hat mal ein Treffen und dann geht es so seiner Wege. Also grundsätzlich kann ich sagen, dass man da

wahrscheinlich im Bereich Hitze noch mal mehr machen muss« (IP6). In Bezug auf die Beteiligung und Einbeziehung von Bürger/innen wurde von verschiedenen Akteur/innen auf besondere Schwierigkeiten der Erreichbarkeit hingewiesen. Angefangen mit barrierefreien Räumen, Sprachbarrieren und zeitlichen Einschränkungen, bis hin zu der reinen Identifikation und Kontaktaufnahme. Schließlich wurde auch darauf hingewiesen, dass bestimmte Trade-Offs (das Abwägen zwischen verschiedenen Optionen oder Zielen, bei dem man auf etwas zugunsten etwas anderem verzichtet) innerhalb von Klimaanpassungsmaßnahmen und im Hitze-schutz in Kauf genommen werden müssen und diese Vorstellung nicht immer auf Begeisterung trifft.

### **Beteiligung marginalisierter Gruppen – Bedürfnisse & Expertise**

Konsens unter den Befragten bestand darin, dass Bürgerbeteiligung allgemein als aufwändig und komplex wahrgenommen wird und im Bereich der Hitzeaktionspläne der Auswahl der Beteiligten eine große Bedeutung zukommt. Hier können auch blinde Flecken entstehen und die Frage »Wer wird von wem aus welchen Gründen ausgewählt?« eine zentrale Rolle spielen. Oft werden nur die »low hanging fruits« geerntet: Maßnahmen und Projekte, die weniger komplex sind oder mit weniger konfliktbereiten Gruppen umgesetzt werden können, werden komplexeren, konfliktreicheren Vorhaben vorgezogen. Akutmaßnahmen, die kurzfristig für Erleichterung sorgen, werden priorisiert gegenüber komplexeren systemischen Überlegungen der klimagerechten Stadtentwicklung. Das muss auch nicht falsch sein: »In Deutschland hangelt man sich natürlich gerne erstmal an die »low-hanging fruits«, das finde ich auch überhaupt nicht verkehrt; nur um die Schwerpunktsetzung, also das Problem »Hitze«, überhaupt erstmal richtig zu verstehen« (IP3). Hier spielen die im ersten Teil beschriebenen mangelnden Ressourcen jedoch auch eine Rolle. Langfristig müsse auf strukturelle Veränderungen hingearbeitet werden.

Dieser Schritt wird von vielen Interviewpartner/innen als herausfordernd eingeschätzt. Bestimmte Gruppen, die bisher von mangelnder politischer und gesellschaftlicher Teilhabe betroffen waren, werden häufig nur indirekt beteiligt und über Multiplikator/innen erreicht. Ein Interviewteilnehmer beschrieb dies als »ein Sprechen über vs. Sprechen mit« (IP2). Immer wieder wurde auf den Rahmen und die Rolle der Beteiligten Bürger/innen im Prozess eingegangen. Gerade im Bereich der Hitzeanpassungsstrategie sollte die Beteiligung als Notwendigkeit gesehen werden und die Expertenrolle vulnerable Gruppen als unabdingbare Ressource. Diametral dagegen spricht allerdings die fehlende Umsetzbarkeit von Maßnahmen. Lohnt sich die Beteiligung, wenn die Ergebnisse nicht oder nur zum Teil umgesetzt werden können? Antworten in unserer Befragung deuteten darauf hin, dass HAPs eher als Top-Down Ansätze gesehen werden: Expertise aus der Bevölkerung wird zwar anerkannt, aber dennoch selten eingeholt. HAPs hätten das Selbstverständnis, Wissen bereitzustellen, teilweise werden sie aber als Verwaltungsdokument gesehen und nicht für die breite Anwendung gedacht.

### **Intersektionalität: Begriff & Anwendung**

In den Interviews haben wir gezielt gefragt, was unter dem Begriff Intersektionalität verstanden wird. Die Bandbreite der Bekanntheit variierte stark. Intersektionalität war für die meisten Akteur/innen kein Fokus-thema und wurde als »high hanging fruit« gesehen: als etwas, das dann angegangen wird, wenn alle anderen Faktoren abgedeckt sind. Grundsätzlich war eine konkrete Anwendung schwierig und auch Wege, Intersektionalität in Klimaanpassungsstrategien konkret mitzudenken, fällt den Beteiligten schwer. Während die Erkenntnis über strukturelle Diskriminierung bei vielen Interviewpartner/innen vorhanden war, war die Komplexität, die diese Erkenntnis für das eigene Handeln bedeutet, und das Mitdenken von multiplen Diskriminierungslagen meist herausfordernd. Gleichzeitig herrschte eine breite Anerkennung der Wichtigkeit dieses

Themas und eine Bereitschaft, sich mehr damit auseinanderzusetzen, wenn Fragen zu personellen Ressourcen und Expertisen geklärt seien. Alle Interviewpartner/innen haben Intersektionalität als Querschnittsthema bezeichnet, das dienststellenübergreifende Zusammenarbeit benötigt sowie gut funktionierende und vertrauensvolle Kooperationen zwischen städtischen Akteur/innen sozialen Akteur/innen und Betroffenen verlangt.

Die Befragten zeigten ein Verständnis von Intersektionalität, das sowohl auf die Gefahr von Exklusion eingeht (Gruppen werden vergessen) als auch auf die Ambiguität von Kategorien. Eine Interviewpartnerin deutete darauf hin, dass eine Einteilung nach reinen Risikogruppen nicht sinnvoll ist, da vor allem Gruppen mit Mehrfachbelastungen über verschiedene Kategorien hinweg von zentraler Bedeutung sind. Es sei nicht die reine Zugehörigkeit zu einer Vulnerabilitätskategorie, sondern das Zusammenkommen verschiedener sozialer, sozio-ökonomischer, gesundheitlicher und kultureller Faktoren, die Hitze für Personen zu einem großen Problem werden lassen. Auch Vorurteile können durch bestimmte Kategorien und die daraus entstehenden Maßnahmen in Hitzeschutzplänen reproduziert werden, zum Beispiel Wohnungslosigkeit und das Stigma der suchtkranken Männer. Eine intersektionale Perspektive, so beschrieben es einige Befragte, würde Beteiligungshürden und Privilegien aufzeigen und Abweichungen zwischen gelebter und gedachter Realität transparent machen. Außerdem würde eine intersektionale Herangehensweise multiple Bedarfslagen konkret beschreiben und individuelle, ortsspezifische Lösungen im Hitzeschutz priorisieren.

### **Nationale Hitzeschutzstrategie: Wie hilfreich ist diese?**

In Bezug auf die nationale Hitzeschutzstrategie des Bundes (8) sahen die Befragten positive, wie auch negative Aspekte. Positiv sei der konkrete Rahmen, der durch die Strategie vorgesehen wird. Der nationale Plan ermögliche eine stärkere Sichtbarkeit des Themas Hitze und gebe bestimmte zeitliche Vorgaben für Kommunen. Die Verpflichtung und [Finanzierung](#) könnten zum Teil geklärt werden, auch wenn dies bei weitem nicht die Kosten abdecke und die Notwendigkeit von Ressourcen nicht mehr zur Diskussion stehe. Die Vernetzung werde unterstützt und durch eine interministerielle Arbeitsgruppe koordiniert. Negativ wurde aufgelistet, dass die Umsetzungsebene nicht spezifisch genug sei. Bei einer zentralen Bündelung werden lokale Spezifika, Prioritätensetzung und konkrete Ausgestaltung sowie auch Kooperationen auf lokaler Ebene übersehen. Die Frage der Kompetenzen stelle sich in diesem Zusammenhang sowie auch die Aufteilung in Vorgaben und Vorschläge. Einige Beteiligte sehen den nationalen Plan als weniger relevant, weil übergreifende Themen wie zum Beispiel der Zugang zu Gesundheitsdienstleitungen nach wie vor ungeklärt bleibe und gewisse Themen der öffentlichen Gesundheitsversorgung nicht aufgenommen wurden. So bleibe der nationale Plan für einige etwas schwammig und gehe viel zu wenig auf Forderungen von zivilgesellschaftlichen Akteur/innen ein.

### **Wünsche**

Die Befragten wünschen sich, dass langfristig und gesichert Ressourcen für die finanziellen, personellen und zeitlichen Bedürfnisse von Klimaanpassungsstrategien bereitgestellt werden: »Wenn ausreichend Mittel zur Verfügung stehen würden und wenn ausreichend Personal zur Verfügung stehen würde, dann könnten Hitzeschutzpläne auch besser umgesetzt werden. So ist es momentan immer noch eine Aufgabe, die von hochmotivierten Mitarbeitenden umgesetzt wird« (IP5). Langfristig erfordern Klimaanpassungsmaßnahmen wie Hitzeaktionspläne, die mit zunehmenden Auswirkungen der Klimakrise immer wichtiger werden, eine gemeinschaftliche Anstrengung zur Schaffung von Strukturen, Koordination und Einheitlichkeit, gestützt auf einen gemeinsamen Willen und eine Priorisierung innerhalb von Kommunen. Die Vernetzung zwischen Verwal-

tung, sozialen Einrichtungen, Interessensgruppen und der Zivilgesellschaft ist dabei von entscheidender Bedeutung und muss auf transparente und vertrauensvolle Partnerschaften aufgebaut werden. Es muss eine differenzierte Betrachtung und gezielte Ansprache von Risikogruppen erfolgen. Zusätzlich sind konkrete städtebauliche Maßnahmen erforderlich, die auch soziale Benachteiligungen berücksichtigen und auf Anerkennung abzielen, da Hitze lediglich bestehende Probleme und Versorgungslücken weiter verstärkt. Um die Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu evaluieren, müssen geeignete Indikatoren gefunden und mehr praxisbezogene Forschung betrieben werden.

## Diskussion

Die Bewältigung der Klimakrise ist eine der größten Herausforderungen unserer Zeit. Um die Zukunft gegenwärtiger und künftiger Generationen sicherzustellen und die sozialen Folgen der Klimakrise abzufedern, ist ambitioniertes politisches Handeln notwendig. Dabei ist ein intersektionaler Blick wichtig, weil veränderte Klimabedingungen nicht alle Personen gleich betreffen. Um vulnerable Gruppen effektiv zu erreichen und zu schützen, müssen deren orts- und situationspezifische Verhältnisse und Bedürfnisse sowie auch deren Ex-

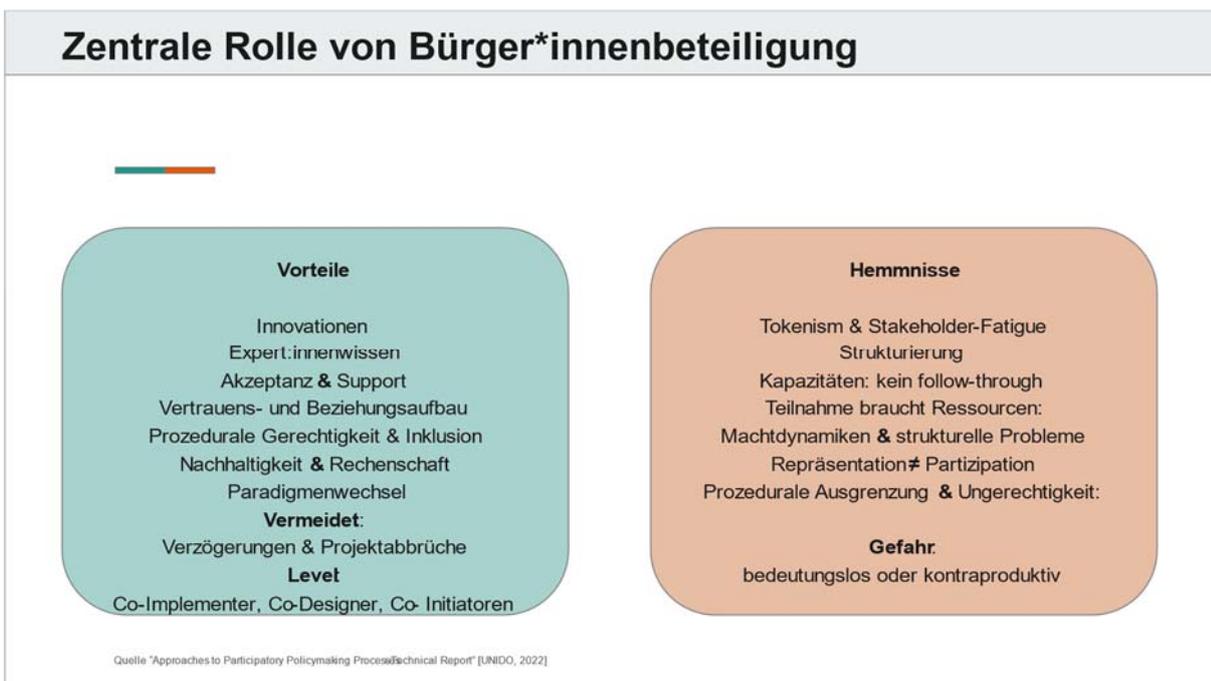


Abbildung 2: Vorteile und Hemmnisse von Bürgerbeteiligungsprozessen (Eigene Darstellung)

partise in der Entwicklung von Hitzeaktionsplänen in besonderem Maß einfließen. Beteiligungsprozesse sind hier notwendig, um die besonderen Gegebenheiten und intersektionalen, bedingenden Faktoren unterschiedlicher vulnerabler Gruppen sichtbar zu machen und spezifische Maßnahmen zu deren Berücksichtigung einleiten zu können. Hier gilt es insbesondere auch, Wissen und Kompetenzen von oft vergessenen Gruppen gleichberechtigt in politische Gestaltungsprozesse einzubeziehen. Gut gestaltete Bürgerbeteiligungsprozesse ermöglichen Innovation für komplexe Probleme, indem sie eine weite Bandbreite verschiedener Perspektiven einbeziehen und durch gemeinsame Aushandlungsprozesse und Abwägung verschiedener

Trade-Offs tragfähige Kompromisse erzielen (9). Dies verlangt allerdings neue Formen von Inklusion, einschließlich prozeduraler Anpassungen wie z. B. Bürgerräte oder die Einbeziehung von sachkundigen Bürger/innen in die Gestaltung von Politik.

## Einordnung von Bürgerbeteiligungsprozessen

Bürgerbeteiligungsprozesse sind allerdings weder überall gleich einsetzbar, noch sind sie immer ein Gewinn für alle Beteiligten. In einer Auswertung von 484 Artikeln, die sich mit den Themen Bürgerbeteiligung und Klimaanpassungsstrategien beschäftigt haben, kamen Hügler und Davis (s.o) zu dem Ergebnis, dass »in allen Beiträgen (...) davon ausgegangen [wird], dass Teilnahme, wenn sie richtig durchgeführt wird, eine grundsätzlich gute Sache ist (...). Partizipationsprozesse an bestimmten Orten sind (allerdings) selten unpolitisch und werden zwangsläufig durch ungleiche Machtverhältnisse zwischen den Beteiligten vermittelt« (S. 12). Die UN, angelehnt an Sherry Arnsteins »ladder of participation« aus dem Jahr 1969 (10), beschreibt verschiedene Stufen von Beteiligungsprozessen – angefangen von »Nicht-Beteiligung« über Tokenism (11) hin zu »echter« Beteiligung (Abbildung 3).

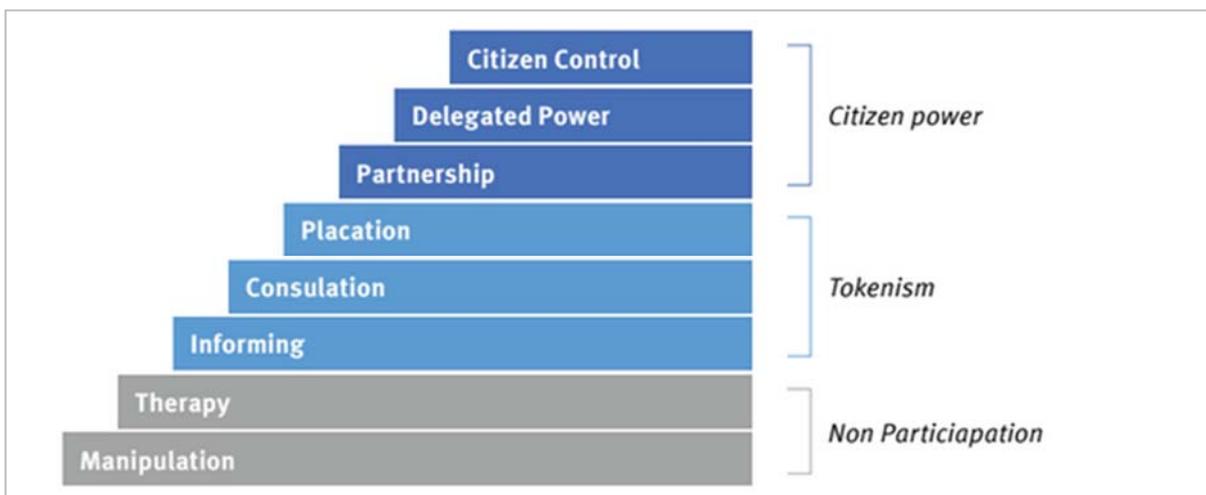


Abbildung 3: Ladder of participation nach Arnstein. Darstellung in Rodriguez und Komendantova 2022

Unsere Ergebnisse zeigen, dass Beteiligungsprozesse im Kontext der Umsetzung von Hitzeaktionsplänen an sich bereits schwierig umzusetzen sind und dass hierbei finanzielle und persönliche Ressourcen für Beteiligung fehlen. Für einen intersektionalen Blick ist das notwendige theoretische Wissen und das Wissen um die praktische Umsetzung nicht vorhanden. Dennoch ist ein Verständnis dafür da, dass gerade Hitze für Mehrfachbetroffene besonders gefährlich ist und dass die Perspektive von vulnerablen Gruppen für den Erfolg von Hitzeanpassungsstrategien entscheidend ist. In manchen Umsetzungsmodellen konnte das nicht vorhandene Vorwissen durch die Impulse eines runden Tisches mit Bürger/innen teilweise bearbeitet und blinde Flecken sichtbar gemacht werden. Als Lösung könnte die Perspektive der feministische Klimagerechtigkeit dienen. UN Women hat anlässlich der COP 28 ein Handbuch (12) veröffentlicht, in dem vier Dimensionen der Klimagerechtigkeit vorgestellt werden: Umverteilung, Anerkennung, Reparation und Repräsentation (s. Abb. 4). Diese Dimensionen zielen auf eine mögliche Operationalisierung von Klimaanpassungsdebatten hin: die Dimension des »Ergebnisses«.

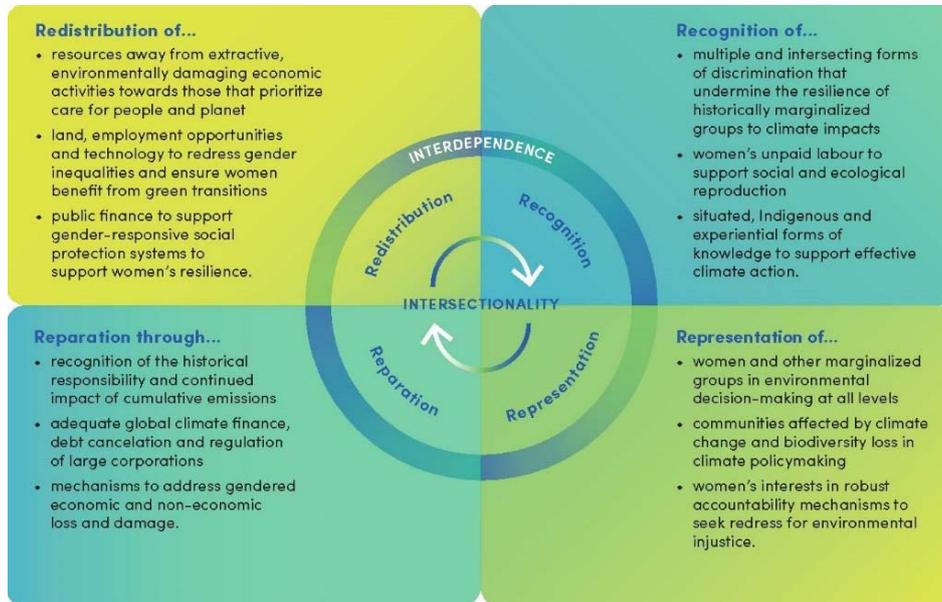


Abbildung 4: Framework einer feministischen Klimagerechtigkeit. UN Women 2023

Zudem greift die feministische Klimagerechtigkeit auch das »Wie« auf und betont, dass die Stärkung demokratischer Institutionen und Räume, in denen die Stimmen von Frauen und anderen historisch marginalisierten Gruppen gehört werden, unerlässlich ist (13). Gut gestaltete Beteiligungsprozesse, die sowohl das Ergebnis wie auch den Prozess im Blick haben, tragen nicht nur zu verbesserten Klimabedingungen bei. Sie stärken unsere Demokratie und das Verständnis dafür, dass wir die bestehenden Krisen nur durch den Austausch miteinander meistern können.

## Anmerkungen

- (1) [https://www.hs-fulda.de/fileadmin/user\\_upload/FB\\_Pflege\\_und\\_Gesundheit/Forschung\\_Entwicklung/Klimawandel\\_Gesundheit/Arbeitshilfe\\_zur\\_Entwicklung\\_und\\_Implementierung\\_eines\\_Hitzeaktionsplans\\_fuer\\_Kommunen\\_21.03\\_final.pdf](https://www.hs-fulda.de/fileadmin/user_upload/FB_Pflege_und_Gesundheit/Forschung_Entwicklung/Klimawandel_Gesundheit/Arbeitshilfe_zur_Entwicklung_und_Implementierung_eines_Hitzeaktionsplans_fuer_Kommunen_21.03_final.pdf)
- (2) <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/praevention/hitze>
- (3) <https://difu.de/nachrichten/was-ist-eigentlich-klimaanpassung-klimaschutz>
- (4) <https://buergerrat-klima.de/>
- (5) <https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/wcc.645>
- (6) <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/interdependente-genderaspekte-der-klimapolitik>
- (7) [Public participation, engagement, and climate change adaptation: A review of the research literature - Hügel - 2020 - WIREs Climate Change - Wiley Online Library](#)
- (8) [Hitzeplan für Gesundheit – Impuls des BMG <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/meldungen/lauterbach-besser-auf-gesundheitliche-auswirkungen-von-hitze-vorbereiten.html>](https://www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/meldungen/lauterbach-besser-auf-gesundheitliche-auswirkungen-von-hitze-vorbereiten.html)
- (9) [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/86958/ssoar-2023-henkel\\_et\\_al-Dilemmata\\_der\\_Nachhaltigkeit.pdf](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/86958/ssoar-2023-henkel_et_al-Dilemmata_der_Nachhaltigkeit.pdf)

(10) <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366908977225>

(11) Tokenismus beschreibt kritisch eine symbolische Geste, bei der Menschen, die aufgrund einer (ihnen zugeschriebenen) »Kategorie«, wie beispielsweise Frau oder Schwarz positioniert, eine Minderheit in einer dominanten Gruppe darstellt. Die davon betroffenen Menschen werden von Kanter als tokens bezeichnet, was als »Zeichen« oder »Symbol« übersetzt werden kann. Sie werden dabei lediglich als Repräsentant/innen der ihnen zugeordneten Kategorie(n) und als Vertreter/innen ihrer »Gruppe« angesehen.

<https://www.vielfalt-mediathek.de/kurz-erklart-token-tokenismus> (Abgerufen am 30.4.2024)

(12) <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2023/11/feminist-climate-justice-a-framework-for-action>

(13) Feminist Climate Justice – what is it and how could it help? | From Poverty to Power <https://from-poverty.oxfam.org.uk/feminist-climate-justice-what-is-it-and-how-could-it-help/>

## Autorinnen

---

**Lila Sax dos Santos Gomes**, Geschäftsführerin, leitet Yarrow Global Consulting gGmbH, ein gemeinnütziges Beratungsunternehmen, das an der Schnittstelle von Gesundheit und Umwelt arbeitet und einen besonderen Fokus auf Gender legt. Sie ist eine erfahrene Moderatorin, Projektmanagerin und Genderexpertin mit langjähriger Expertise in partizipativen Methoden und Kapazitätsaufbau. Sie unterstützt Führungskräfte, Teams, Non-Profit-Organisationen, Start-ups und öffentliche Verwaltungen, die eine gleichberechtigte Organisationskultur

fördern und an einer besseren Zukunft für Menschen und den Planeten arbeiten möchten. Darüber hinaus engagiert sie sich in Forschung und Vorträgen zum Thema intersektionaler Feminismus und Gender in Klimaanpassungsstrategien.

**Carina Sadowski**, wissenschaftliche Mitarbeiterin, setzt sich seit 2014 intensiv mit politischer Philosophie und Klimagerechtigkeitsfragen auseinander, insbesondere mit den Themen Geschlechtergerechtigkeit, Intersektionalität und Performativität. Seit 2020 vertieft sie ihre Kenntnisse im Bereich der sozial-ökologischen Transformation, indem sie Schnittstellen zwischen Gleichstellungsfragen, reproduktiver Gerechtigkeit und ökologischen Krisen erforscht. Als Teilnehmerin der Regenerative Leadership Journey 2023 beschäftigt sie sich zudem mit wissenschaftlicher Forschung zu Biomimikry für soziale Innovationen und sozialen Transformationstheorien, ergänzt durch eine aktive Körperarbeitspraxis und ein eigenes Forschungsprojekt im Bereich Somatischer Bildung und Selbstermächtigung.

## Kontakt

E-Mail: [contact@yarrow-global-consulting.com](mailto:contact@yarrow-global-consulting.com)

## Redaktion eNewsletter

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Am Kurpark 6 | 53177 Bonn

E-Mail: [redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de)