

## Gender, Klima & Recht

# Der Vierte Gleichstellungsbericht der Bundesregierung: Gleichstellung in der sozial-ökologischen Transformation\*

**Dr. Ulrike Spangenberg**

Leiterin des Bereichs Gleichstellungsberichte in der Bundesstiftung Gleichstellung, Berlin<sup>1</sup>

Der Vierte Gleichstellungsbericht der Bundesregierung zum Thema Gleichstellung in der sozial-ökologischen Transformation greift ein hochaktuelles Thema auf. Im Fokus des Gleichstellungsberichts stehen die Ursachen und Auswirkungen des Klimawandels sowie die Gestaltung von Transformations- und Klimapolitiken.

### 1. Klima- und Transformationspolitiken – Leerstelle Geschlechterverhältnisse

Der menschengemachte Klimawandel, das weltweite Artensterben, die Zerstörung von Lebensräumen und die Verschmutzung von Wasser, Boden und Luft gefährden zunehmend die Grundlagen menschlichen Lebens.<sup>2</sup> Im öffentlichen Fokus steht zumeist der Klimawandel, dessen Folgen nicht nur im sogenannten Globalen Süden, sondern zunehmend auch in Deutschland sichtbar werden. Die Ursachen und Auswirkungen des Klimawandels selbst und die Folgen der darauf reagierenden Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen sind eng mit strukturellen sozioökonomischen Ungleichheiten verknüpft. Die Wechselwirkungen zwischen Klimawandel und Geschlechterverhältnissen werden im deutschen Kontext bislang jedoch selten berücksichtigt.

#### 1.1 Beispiel: Klimaanpassungsgesetz des Bundes

Ein Beispiel ist das im Jahr 2023 verabschiedete Klimaanpassungsgesetz, das die drohenden Schäden des Klimawandels für Leben, Gesundheit, Gesellschaft, Wirtschaft und Infrastruktur sowie Natur und Ökosystemen vermeiden oder weitestgehend reduzieren soll (§ 1 KAnG). Derartige Klimaanpassungsmaßnahmen umfassen zum Beispiel energetische Sanierungen, Grünflächen zum Schutz vor Hitze oder aber den Schutz der Bevölkerung bei Hochwasser. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung heißt es zwar ausdrücklich, dass der Klimawandel Frauen und Männer unterschiedlich trifft.<sup>3</sup> Im Gesetz selbst fehlt es jedoch an konkreten Vorgaben für eine gleichstellungsorientierte Umsetzung. Demzufolge werden die unterschiedlichen sozioökonomischen Lebensrealitäten, wie z.B. die Verteilung von Sorgearbeit, Einkommensunterschiede oder Wohnsituation weder in der im Gesetz vorgesehenen Klimarisikoprüfung, noch in der darauf aufbauenden Klimaanpassungsstrategie<sup>4</sup> berücksichtigt. Geschlechtergerechtigkeit wird lediglich in den ergänzenden

Handlungsbereichen bzw. Aktionsfeldern ohne konkrete und messbare Ziele erwähnt.<sup>5</sup>

#### 1.2 Beispiel: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

In der Anfang 2025 aktualisierten Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, dem Fahrplan für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen in Deutschland, heißt es zwar, dass die Gleichstellung der Geschlechter in alle Politikbereiche integriert werden sollte.<sup>6</sup> Tatsächlich werden Gleichstellungsaspekte nur in wenigen Politikfeldern thematisiert. Beispiele dafür sind Arbeitsmarkt, Landwirtschaft und Ernährung sowie die Entwicklungs- und Außenpolitik. Für die Entwicklungspolitik sind sogar konkrete Ziele für die gleichstellungsorientierte Verwendung von Fördergeldern vorgesehen.<sup>7</sup> In vielen für die sozial-ökologische Transformation Deutschlands wichtigen Politikfeldern, wie zum Beispiel Kreislaufwirtschaft, Finanzen, Digitalisierung und Innovation, fehlen demgegenüber gleichstellungsorientierte Bezüge. Zugleich liegt der Fokus auf (grünen) Technologien wie E-Mobilität. Damit gelten vor allem ökonomische und technologische Rationalitäten wie Effizienz- und Leistungssteigerung als primäre Lösungsansätze zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen („Technofix“). Die ungerechte Verteilung und Unterbewer-

- \* Der Text beruht maßgeblich auf dem Gutachten der Sachverständigenkommission für den Vierten Gleichstellungsbericht: Bundesregierung (2025): Gleichstellung in der Sozial-ökologischen Transformation, BT-Drs. 20/15105.
- 1 Der Bereich Gleichstellungsberichte in der Bundesstiftung Gleichstellung hat die Arbeit der Sachverständigen inhaltlich und organisatorisch begleitet. Ein besonderer Dank gilt Jaqueline Melzer für die sorgfältige Durchsicht des Textes.
  - 2 WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2023): Gesund leben auf einer gesunden Erde. Hauptgutachten, Berlin, online: [https://www.wbgu.de/fileadmin/user\\_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2023/pdf/wbgu\\_hg2023.pdf](https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2023/pdf/wbgu_hg2023.pdf).
  - 3 Deutscher Bundestag (2023): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes (KAnG), BT-Drs. 20/8764, S. 22.
  - 4 Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2024): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel 2024, online: [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Klimaanpassung/das\\_2024\\_strategie\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaanpassung/das_2024_strategie_bf.pdf)
  - 5 Ebd.
  - 6 Bundesregierung (2025): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie-Weiterentwicklung 2025. Transformation gemeinsam gerecht gestalten, BT-Drs 20/14980, S. 23.
  - 7 Ebd., S. 152 „Für die gesamte Bundesregierung soll der Anteil der neu zugesagten Projektmittel der Entwicklungszusammenarbeit, der zur Gleichstellung der Geschlechter beiträgt, bis 2030 auf 85 Prozent steigen“.

tung von Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern, die auch im Kontext von Klimapolitiken strukturelle Ungleichheiten verstärken kann, spielt keine Rolle.<sup>8</sup>

Zu begrüßen ist daher, dass die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie bisher ausdrücklich auf den Vierten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung verweist. Geschlechtergleichstellung soll demzufolge querschnittlich in allen betroffenen Politikfeldern berücksichtigt werden. Und: die Empfehlungen des Berichts sollen mit weiteren wichtigen Stellschrauben, wie der gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung, zusammengedacht werden.<sup>9</sup> Dies sollte in die geplante Weiterentwicklung der DNS zu einem Aktionsplan einfließen.

## 2. Der Vierte Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Die im April 2023 von der Bundesregierung berufene interdisziplinäre Sachverständigenkommission war beauftragt,

- die Ursachen und Auswirkungen des Klimawandels sowie Auswirkungen umwelt- und klimapolitischer Maßnahmen auf die Geschlechterverhältnisse darzustellen;
- Empfehlungen für eine gleichstellungsorientierte Gestaltung der ökologischen Transformation zu erarbeiten und
- Empfehlungen zu Strukturen, Instrumenten und institutionellen Mechanismen für eine an Art. 3 Abs. 2 und 3 Grundgesetz orientierte Gleichstellungs-, Umwelt- und Klimapolitik zu entwickeln.

Das Gutachten der Sachverständigen widmet sich dafür zum einen Handlungsfeldern, die im Zusammenhang mit dem Klimawandel besonders häufig adressiert werden, um Treibhausgasemissionen zu reduzieren oder auf die klimatischen Veränderungen zu reagieren. Dazu gehören Energieerzeugung, zirkuläre Wirtschaft, Landwirtschaft, Stadt- und Raumentwicklung, Mobilität, Wohnen und Ernährung. Zum anderen befassen sich die Sachverständigen mit Handlungsfeldern, die in der Gleichstellungspolitik eine besonders große Rolle spielen. Neben der Gesundheit zählen dazu der Arbeitsmarkt, unter besonderer Berücksichtigung frauendominierter Dienstleistungsbranchen, das Feld Arbeit und Zeit sowie Finanzen. Im letzten Teil des Gutachtens werden institutionelle Mechanismen empfohlen, die eine gleichstellungsorientierte sozial-ökologische Transformation voranbringen.

Geschlecht ist dabei nicht die einzige, zum Teil auch nicht die ausschlaggebende Kategorie. Vielmehr resultieren Verhaltensweisen und Belastungen in erheblichem Umfang aus sozialen Ungleichheiten, insbesondere im Hinblick auf Einkommen und Vermögen, die mit geschlechtsbezogenen Ungleichheiten korrelieren. Zudem gibt es Studien, die auf Umweltrassismus an der Schnittstelle von Migrationsgeschichte und sozialem Status hinweisen.<sup>10</sup> Strukturelle Ungleichheiten müssen demzufolge intersektional betrachtet werden.

## 3. (Ausgewählte) Kernaussagen des Gutachtens

### 3.1 Unzureichende Berücksichtigung sozioökonomischer Ungleichheiten

Das Gutachten zeigt deutlich, dass der Klimawandel Frauen, einkommensarme und andere strukturell benachteiligte Menschen besonders hart trifft. Zudem werden strukturelle Ungleichheiten, etwa beim Einkommen, auf dem Arbeitsmarkt oder der Verteilung von Sorgearbeit bei der Gestaltung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen bislang kaum berücksichtigt. Menschen mit geringen Einkommen, darunter oft alleinlebende und alleinerziehende Frauen, wohnen beispielsweise häufiger zur Miete in Altbauten. Diese Gebäude sind in der Regel schlecht gedämmt. Damit steigen die Heizkosten. Im Vergleich zur Gesamtgesellschaft haben Alleinerziehende fast doppelt so häufig Probleme, ihre Wohnung angemessen zu heizen. Daher trifft der CO<sub>2</sub>-Preis für fossile Heizenergie diese Menschen überdurchschnittlich hart; zugleich können sie einkommensbedingt seltener auf klimafreundliche Alternativen umstellen.

### 3.2 Weites Transformationsverständnis

Bei klimapolitischen Strategien und Investitionen in die Wirtschaft liegt der Fokus derzeit auf technikzentrierten Lösungen, Beschäftigungsverlusten in emissionsstarken Branchen und Entlastungen für energieintensive Industrien. Damit stehen männerdominierte Wirtschaftszweige im Mittelpunkt der Bemühungen.

Deutlich wird dieser Fokus im Klimaschutzprogramm aus dem Jahr 2023, das der Umsetzung des Klimaschutzgesetzes (KSG) und damit der Ziele des Pariser Klimaabkommens dient. Die Sachverständigenkommission hat für den damaligen Entwurf zentrale gleichstellungsrelevante Lücken aufgezeigt.<sup>11</sup> Die Sachverständigen betonen, dass sich Klima- und Transformationspolitiken nicht allein auf emissionsintensive Industriebranchen konzentrieren dürften. Vielmehr sei ein weit gefasstes Verständnis von Transformation notwendig, das gesellschaftlich erforderliche, oft frauendominierte, soziale Dienstleistungen einbezieht, da diese in Zeiten des Wandels dringend benötigt werden. Dazu gehört auch das ohnehin überlastete Gesundheitssystem, das aufgrund der Klimakrise vor weiteren Herausforderungen steht. Dieses weite Verständnis sollte in das neue Klimaschutzprogramm der Bundesregierung einfließen, das im März 2026 vorzulegen ist (§ 9 Abs. 1 KSG).

8 Vgl. Spangenberg, Ulrike / El Fassi, Marai / Zielinski, Lukas (2024): Geschlechteraspekte der sozial-ökologischen Transformation. In: Oekom e.V. (Hg.): Politische Ökologie. Klimagerechtigkeit, Fundament des sozial-ökonomischen Wandels. München, S. 51-57.

9 Ebd., S. 49.

10 Ituen, Imeh / Tatuy Hey, Lisa (2021): Der Elefant im Raum – Umweltrassismus in Deutschland. Studien, Leerstellen und ihre Relevanz für Umwelt- und Klimagerechtigkeit, Kurzstudie im Auftrag der Heinrich Böll Stiftung, <https://www.boell.de/de/2021/11/26/der-elefant-im-raum-umweltrassismus-deutschland>.

11 Vgl. <https://www.gleichstellungsbericht.de/aktuelles/2023/08/15/entwurf-des-klimaschutzprogramms-2023-stellungnahme-der-sachverstaendigenkommission-zum-vierten-gleichstellungsbericht-der-bundesregierung/>

### 3.3 Suffizienz als handlungsleitende Strategie

Weiterhin ist es notwendig, Suffizienz als handlungsleitende Strategie in Klimapolitiken zu verankern. Folgt man dieser Strategie, sind Infrastrukturen und Angebote so zu gestalten, dass sie eine bedarfsgerechte Nutzung von Gütern und Dienstleistungen ermöglichen, aber einen überdimensionierten Konsum verhindern. Ziel ist es, die planetaren Grenzen einzuhalten und zugleich die grundlegenden Bedarfe der jetzigen und der nachfolgenden Generationen zu befriedigen. Neben der Reduktion von Emissionen und des Rohstoffverbrauchs, bietet der Ansatz die Chance, den Alltag zu entlasten und die Lebensqualität zu verbessern. Suffizienz kann zum Beispiel durch eine gemeinschaftliche Nutzung von Gütern (Sharing) oder durch Angebote wie Slow Fashion und reparierbare Elektrogeräte gelingen. Zugleich ist darauf zu achten, dass Suffizienz nicht zulasten derer geht, die einkommensbedingt ohnehin weniger Ressourcen verbrauchen. Außerdem sind Auswirkungen auf die Verteilung von Sorgearbeit zu berücksichtigen.

### 3.4 Alltagspraktiken, Versorgungssysteme, Steuerungsmechanismen

Um die planetaren Grenzen einzuhalten, ist ein Wandel unserer Lebens- und Wirtschaftsweisen erforderlich. Dieser Wandel wird nicht ohne eine Veränderung unserer alltäglichen – häufig geschlechtlich geprägten – Verhaltensweisen vorantreiben können. Dazu gehören etwa Routinen der Ernährung, der Mobilität und der Zeitzuwendung. Die Verantwortung für den Wechsel zu klimafreundlichen Lebensweisen darf jedoch nicht individualisiert werden. Veränderungen im Alltag setzen zwar ein individuelles Umdenken voraus. Vor allem aber müssen die Strukturen angepasst werden, die für diese Routinen ausschlaggebend sind. Dafür müssen zentrale Versorgungssysteme, wie die Energieversorgung, die industrielle Produktion und das Verkehrssystem so umgebaut werden, dass sie klimafreundliche und geschlechtergerechte Alltagspraktiken möglich und attraktiv machen.

Zudem sind die Prinzipien und Steuerungsmechanismen, die Alltagspraktiken und Versorgungssysteme rahmen, konsequent an Klima- und Gleichstellungszielen auszurichten. Zu diesen Steuerungsmechanismen gehören auch die im Recht verankerten Leitbilder. Ein Beispiel dafür ist der für die Bewältigung der Klimakrise zentrale Verkehrssektor. Die derzeitige Regulierung des Straßenverkehrs verursacht nicht nur erhebliche Mengen an Treibhausgasemissionen, sondern perpetuiert geschlechterbezogene Ungleichheiten. Dem Straßenverkehrsrecht, als maßgeblichem Regelwerk der Verkehrsplanung, liegt das Prinzip „der Verkehr muss rollen“ zu Grunde. Dabei wird das Auto, das im Schnitt mehr von Männern genutzt wird, zur Norm gemacht. *Urmila Goel* und *Ulrike Mausolf* haben dafür den Begriff der Autonormativität geprägt.<sup>12</sup> Dieser Begriff umfasst nicht nur einzelne Fahrzeuge, sondern auch dahinterstehende Industrien und die Verkehrsinfrastruktur. Zugleich begünstigt diese Norm ein männlich konnotiertes, erwerbszentriertes Mobilitätsverhalten, das weiter durch steuerliche Absetzmöglichkeiten wie

Pendlerpauschale und Dienstwagenprivileg oder Kaufprämien für E-Autos befördert wird. Sorgearbeit und damit einhergehende kürzere und komplexere Wegeketten, für die Menschen (vor allem Frauen), die vorrangig Fahrrad, ÖPNV oder Fußwege nutzen, gelten demgegenüber als abweichende Art der Fortbewegung.<sup>13</sup> Diese werden in der Verkehrsplanung, ebenso wie Gesundheit oder Umweltschutz weitgehend vernachlässigt.<sup>14</sup>

Auch die Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel fußt auf einem veralteten Verständnis von Lebensmitteln des täglichen Bedarfs. Dies führt dazu, dass treibhausgasintensive Lebensmittel wie Fleisch und Milchprodukte derzeit niedriger besteuert werden als klimafreundliche pflanzliche Alternativen wie Fleischerersatzprodukte oder Hafermilch. Dieses veraltete Verständnis geht auch zulasten von Frauen, die im Durchschnitt häufiger pflanzliche Lebensmittel und seltener Fleisch essen. Hier muss umgesteuert werden.

### 4. Rechtliche Verpflichtungen

Eine geschlechtergerechte sozial-ökologische Transformation ist kein „nice to have“, sondern international und national rechtlich vorgegeben.

So benennt etwa das von Deutschland ratifizierte Pariser Klimaabkommen<sup>15</sup> bereits in der Präambel die Gleichstellung der Geschlechter. Die Vertragsparteien verpflichten sich zudem, bei Klimaanpassungsmaßnahmen einen geschlechtergerechten Ansatz zu verfolgen (Art. 7 Art. 5). Ähnliche Verpflichtungen ergeben sich über die UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW).<sup>16</sup> Der für die Konvention zuständige Ausschuss<sup>17</sup> betonte bereits 2018, dass Klimapolitiken im Einklang mit menschenrechtlichen Grundsätzen wie materieller Gleichstellung, Nichtdiskriminierung und Teilhabe konzipiert und umgesetzt werden müssen.<sup>18</sup> 2023 forderte der Ausschuss Deutschland in seinen abschließenden Empfehlungen explizit auf, Klimapolitiken und Geschlechtergerechtigkeit stärker zu verknüpfen, global und national.<sup>19</sup> Das aktuelle Gutachten

12 Vgl. von Heesen, Boris (2025): Mann am Steuer. Wie das Patriarchat die Verkehrswende blockiert, München: Heyne, S. 98.

13 Vgl. hierzu auch den Beitrag der Kolleginnen Killinger, Pfeffer und Ritter in der djbZ 2/2023 (S. 59 ff.): Urbane Frauen und Klimaschutz – Zum Rechtsrahmen einer feministischen Verkehrspolitik, auch online: <https://www.nomos-elibrary.de/de/document/view/pdf/uuid/4fec3494-1aed-3206-b591-1a4105ac3f62?page=1>.

14 Vgl. Spangenberg, Ulrike / El Fassi, Marai / Zielinski, Lukas (2024): Geschlechteraspekte der sozial-ökologischen Transformation. In: Oekom e.V. (Hg.): Politische Ökologie. Klimagerechtigkeit, Fundament des sozial-ökonomischen Wandels. München, S. 51-57.

15 Pariser Abkommen zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, 12. Dezember 2015, UN-Dokumente, Bd. 3156, S. 79.

16 Generalversammlung der Vereinten Nationen, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18. Dezember 1979, A/Res/34/180.

17 Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of Discrimination against Women), siehe Art. 17 der CEDAW.

18 Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, General recommendation No.37 (2018) on gender-related dimensions of disaster risk reduction in a changing climate, 7. März 2018, CEDAW/C/GC/37, Abs. 14.

des IGH hat deutlich auf daraus resultierende staatliche Pflichten hingewiesen.<sup>20</sup>

Wie von *Dana-Sophia Valentiner* in ihrem Hintergrundpapier für den Vierten Gleichstellungsbericht<sup>21</sup> herausgearbeitet, ergibt sich aus dem Zusammenspiel der staatlichen Verpflichtung zu Klimaneutralität aus Art. 20a GG, dem Sozialstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG und dem Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG zudem ein verfassungsrechtlicher Auftrag für eine geschlechtergerechte sozial-ökologische Transformation.<sup>22</sup>

## 5. Wie weiter?

Aufgrund des vorzeitigen Endes der Ampelkoalition konnte sich die Bundesregierung nicht mehr vertieft mit den Erkenntnissen und Empfehlungen des Berichts befassen. Die Gleichstellungsminister\*innenkonferenz hat die aktuelle Bundesregierung jedoch bereits aufgefordert, zu prüfen, in welcher Form die Handlungsempfehlungen umgesetzt werden können.<sup>23</sup> Zu wünschen wäre, dass auch Bundestag und Bundesrat den Bericht und die Umsetzung der Handlungsempfehlungen diskutieren. Nicht zuletzt weist das Gutachten auf zahlreiche rechtliche Reformbedarfe hin, die vertieft diskutiert und weiterentwickelt werden sollten.<sup>24</sup> Dabei gilt es auch Errungenschaften wie das Lieferkettengesetz zu schützen und gleichstellungsgerecht weiterzuentwickeln.

- 19 Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Concluding observations on the ninth periodic report of Germany, 31. Mai 2023, CEDAW/C/DEU/CO/9, S. 15.
- 20 „As recalled above, the preamble to the Paris Agreement provides that parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations as well as gender equality.“, Internationaler Gerichtshof (2025): Advisory Opinion, Obligations of States in Respect of Climate Change, 23. Juli 2025, Rn. 382; Zum Zusammenhang von Klimawandel und Menschenrechten siehe auch Sußner, P. (2025): Ökologische Krise als Menschenrechtskrise. Eine Gleichstellungsperspektive, Hintergrundpapier für den Vierten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin: Bundesstiftung Gleichstellung.
- 21 Valentiner, Dana-Sophia (2025): Die sozial-ökologische Transformation aus verfassungsrechtlicher Perspektive. Hintergrundpapier für den Vierten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin: Bundesstiftung Gleichstellung
- 22 Ebd., S. 4.
- 23 GFMK (2025): Beschlüsse und Entschließungen der 35. Konferenz der Frauenministerinnen und –minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder, TOP 4.1., Rn. 16.
- 24 Siehe auch die weiteren im Rahmen der Erstellung des Gutachtens beauftragten Hintergrundpapiere von Fontana, Sina (2025): Genderaspekte von Flucht im Kontext des Klimawandels; Westphal, Ida (2025): Geschlecht im Umweltrecht; Mittwoch Anne-Christin / Wetenkamp, Leah (2025): Gleichstellungsrelevante Aspekte nachhaltigkeitsfördernder EU-Richtlinien, herunterzuladen unter: [www.gleichstellungsbericht.de](http://www.gleichstellungsbericht.de)