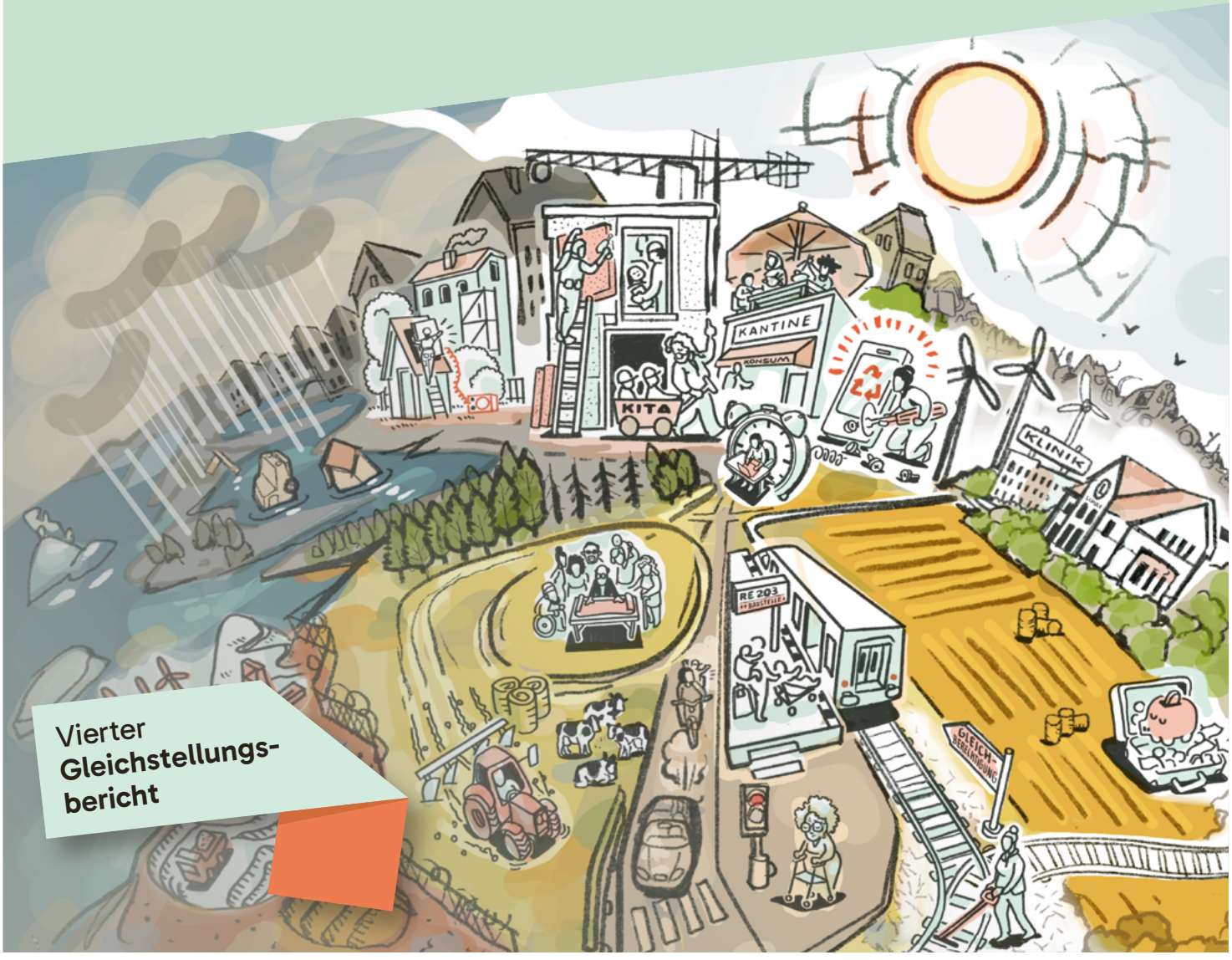
Kurzfassung des Gutachtens für den Vierten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Gleichstellung in der sozial-ökologischen Transformation



Impressum

Dieses Werk ist lizenziert
unter CC BY-SA 4.0
ISBN 978-3-911104-04-3

Berlin, 2025

Herausgeberin
Bundesstiftung Gleichstellung
Karl-Liebknecht-Str. 34
10178 Berlin
+49 30 9940570 00
gleichstellungsbericht@bundesstiftung-gleichstellung.de
www.gleichstellungsbericht.de
www.bundesstiftung-gleichstellung.de

Stand: Oktober 2025

Inhalt und Redaktion
Geschäftsstelle Vierter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung
gleichstellungsbericht@bundesstiftung-gleichstellung.de

Lektorat
Pachal-Lektorat, Silke Pachal

Illustration
Prime One – Kinky Illustrators

Gestaltung
TAU GmbH, Berlin

Druck
Spreedruck GmbH

Zitierhinweis
Geschäftsstelle Vierter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (2025):
Gleichstellung in der sozial-ökologischen Transformation. Kurzfassung des Gutachtens für den Vierten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung.
Berlin: Bundesstiftung Gleichstellung.

Kurzfassung des Gutachtens für den Vierten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Gleichstellung in der sozial-ökologischen Transformation

Inhalt

Die Mitglieder der Sachverständigenkommission 6

Vorwort 7

Relevanz, Berichtsauftrag und Handlungsfelder 8

Zentrale Aussagen des Gutachtens 10

Energieerzeugung 12

Zirkuläre Wirtschaft 17

Landwirtschaft 21

Stadt- und Raumentwicklung 25

Mobilitäts- und Verkehrsplanung 29

Wohnen und Energienutzung 33

Ernährung 37

Gesundheit 41

Arbeit und Zeit 45

Arbeitsmarkt 49

Finanzen 53

Institutionelle Mechanismen für eine geschlechtergerechte sozial-ökologische Transformation 57

Die Geschäftsstelle für den Vierten Gleichstellungsbericht 62

Mitglieder der Sachverständigenkommission

Prof. Dr. Silke Bothfeld (Vorsitz)
Politikwissenschaften
Professorin für Internationale Wirtschafts- und Sozialpolitik und Arbeitsbeziehungen an der Hochschule Bremen
https://www.hs-bremen.de/person/sbothfeld

Dr. Peter Bleses
Politikwissenschaften
Abteilungsleiter „Perspektiven nachhaltiger Beschäftigungsfähigkeit“ am Institut Arbeit und Wirtschaft der Universität und Arbeitnehmerkammer Bremen
https://iaw.uni-bremen.de/das-institut/mitglieder/peter-bleses

Prof. Dr. Sigrid Boysen
Rechtswissenschaften
Professorin für Öffentliches Recht, insbesondere Völker- und Europarecht, an der Helmut-Schmidt-Universität/ Universität der Bundeswehr Hamburg
https://www.hsu-hh.de/voelkerrecht

Prof. Dr. Gülay Çağlar
Politikwissenschaften
Professorin für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Gender und Vielfalt an der Freien Universität Berlin
https://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/grundlagen/gender-div/team/Mitarbeiter-innen/guelay_caglar/index.html

Prof. Dr. Melanie Jaeger-Erben
Umweltsoziologie
Professorin für Technik- und Umweltsoziologie an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg
https://www.b-tu.de/fg-technik-umwelt-soziologie/team/professorin/prof-dr-melanie-jaeger-erben

Prof. Dr. Jakob Kapeller
Sozioökonomie
Professor für Sozioökonomie mit Schwerpunkt Plurale Ökonomik an der Universität Duisburg-Essen
https://www.uni-due.de/soziooekonomie/kapeller

Ulrike Röhr
Bauingenieurwesen/Soziologie
Leiterin genanet – Leitstelle Gender, Umwelt, Nachhaltigkeit, Berlin
https://www.speakerinnen.org/de/profiles/ulrike-rohr

Dr. Immanuel Stieß
Sozialwissenschaften
Ko-Leitung Institutsbereich Praktiken und Infrastrukturen, Mitglied der Institutsleitung am ISOE – Institut für sozial-ökologische Forschung, Frankfurt am Main
https://www.isoe.de/das-institut/team/mitarbeiterin/person/immanuel-stiess

Prof. Dr. Johanna Wenckebach
Rechtswissenschaften
Professorin für Arbeitsrecht an der University of Labour, Frankfurt am Main und Leiterin Stabsstelle Justitiariat und Datenschutz im IG Metall Vorstand
Prof. Dr. Johanna Wenckebach hat ihre Mitgliedschaft in der Sachverständigenkommission für den Vierten Gleichstellungsbericht zum 1. Juli 2024 aufgrund neuer Aufgaben niedergelegt.

Prof. Dr. Carsten Wippermann
Soziologie
Professor für Soziologie an der Katholischen Stiftungshochschule München (KSH) und Leiter des DELTA-Instituts für Sozial- und Ökologieforschung
https://www.ksh-muenchen.de/professorinnen-und-professoren/wippermann-carsten

Prof. Dr. Brigitte Wotha
Geografie
Professorin für Raumplanung an der Fachhochschule Kiel
https://www.fh-kiel.de/fachbereiche/medien-bauwesen/bauwesen/wir-ueber-uns/lehre/dozent-innen/prof-dr-brigitte-wotha

Weitere Informationen zur Sachverständigenkommission
https://www.gleichstellungsbericht.de/gleichstellungsberichte/vierter-gleichstellungsbericht

Vorwort

Der Vierte Gleichstellungsbericht der Bundesregierung „Gleichstellung in der sozial-ökologischen Transformation“ befasst sich mit einem hoch aktuellen Thema. Die Bundesregierung griff damit auch den Wunsch von gleichstellungspolitischen Verbänden sowie der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister sowie -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) auf.

Die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Lisa Paus, beauftragte im März 2023 unter der Leitung von Prof. Dr. Silke Bothfeld eine interdisziplinär zusammengesetzte Sachverständigenkommission mit der Erstellung des Gutachtens. Im Januar 2025 übergab die Sachverständigenkommission das fertige Gutachten an die Ministerin. Zusammen mit einer kurzen Stellungnahme der Bundesregierung wurde es im März 2025 als Vierter Gleichstellungsbericht veröffentlicht (Bundestags-Drucksache 20/15105). Der Bericht wurde dem Bundestag und dem Bundesrat zur Kenntnis und Diskussion übermittelt.

Der intensive Arbeitsprozess der Sachverständigenkommission wurde durch weitere Expert*innen und Praktiker*innen an der Schnittstelle von Klimawandel und Geschlechtergleichstellung unterstützt. Deren Expertisen und Hintergrundpapiere sind, ebenso wie die Erkenntnisse aus zahlreichen Fachgesprächen, in die Erstellung des Gutachtens eingeflossen.

Zudem begleitete die Geschäftsstelle für den Vierten Gleichstellungsbericht die Arbeit am Gutachten wissenschaftlich und organisatorisch. Seit diesem Vierten Gleichstellungsbericht ist die Geschäftsstelle mit dem Bereich Gleichstellungsberichte dauerhaft in der Bundesstiftung Gleichstellung angesiedelt. Die im Jahr 2021 errichtete Bundesstiftung soll die Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland fördern. Für diesen Zweck stellt die Stiftung gleichstellungsrelevante Informationen zur Verfügung, unterstützt gleichstellungspolitische Akteur*innen wie zum Beispiel kommunale Frauenbeauftragte durch Beratungen und trägt zur Entwicklung neuer Ideen für die Gleichstellung der Geschlechter bei. Die Gründung der Stiftung geht unter anderem auf eine Empfehlung der Sachverständigenkommission des Zweiten Gleichstellungsberichts für eine wissenschaftliche Beratungs-, Service- und Transfereinrichtung zurück.

Diese Kurzfassung des Vierten Gleichstellungsberichts gibt die wesentlichen Inhalte des Gutachtens der Sachverständigen in kompakter Form wieder. Aufgrund der Kürze konnten nicht alle Themen und Handlungsempfehlungen berücksichtigt werden. Ziel ist es vielmehr, in die Relevanz des Themas einzuführen und einen Einblick in gleichstellungsrelevante Aspekte der im Gutachten untersuchten Handlungsfelder zu geben.

Um die Darstellung kurz und übersichtlich zu gestalten, wird in dieser Kurzfassung auf Quellenangaben verzichtet. Im Bericht selbst sind die Quellen selbstverständlich aufgeführt.

Die Sachverständigen haben sich bemüht, ihre Analysen zu Geschlechterverhältnissen mit weiteren Dimensionen struktureller Ungleichheiten wie Herkunft, soziale Schicht, Alter oder sexuelle Orientierung zu verbinden (Intersektionalität). Die Datenlage lässt, wenn überhaupt, jedoch oft nur Schlüsse auf Frauen und Männer zu. Damit die Gleichstellungsberichterstattung ein zeitgemäßes und intersektionales Verständnis von Geschlecht umfassend abbilden kann, bedarf es differenzierter Daten entlang verschiedener Ungleichheitsachsen. Erst dann können geschlechterbezogene Ungleichheits- und Hierarchieverhältnisse auch intersektional deutlich gemacht werden.

Der Vierte Gleichstellungsbericht steht auf den Internetseiten des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Download zur Verfügung:
https://www.bmbfsfj.bund.de/bmbfsfj/themen/gleichstellung/gleichstellungsberichte-der-bundesregierung

Der Bericht, die Expertisen und Hintergrundpapiere sowie weitere Informationen zum Thema Gleichstellung in der sozial-ökologischen Transformation sind zudem auf der Webseite für die Gleichstellungsberichte zu finden:
www.gleichstellungsbericht.de

Relevanz, Berichtsauftrag und Handlungsfelder

Relevanz des Themas

Warum es wichtig ist, sich mit dem Thema Gleichstellung in der sozial-ökologischen Transformation beziehungsweise dem im Bericht fokussierten Klimawandel zu befassen, erfahren wir inzwischen fast täglich in den Nachrichten: schmelzende Gletscher, erhöhte Meeresspiegel, steigende Temperaturen. Die Folgen des Klimawandels treffen dabei nicht nur südliche Länder. Europa ist derzeit der Kontinent, der sich am schnellsten erwärmt. Die durch Treibhausgasemissionen steigende Erderwärmung führt dabei auch in Deutschland zu Extremwetterereignissen wie Hitzewellen, Starkregen und Hochwasser.

Als Reaktion auf den Klimawandel einigte sich die internationale Staatengemeinschaft in dem 2015 beschlossenen Pariser Klimaabkommen darauf, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius, nach Möglichkeit auf 1,5 Grad zu begrenzen. Laut dem Europäischen Copernicus-Klimawandeldienst lag die weltweite Durchschnittstemperatur jedoch bereits im Jahr 2024 zum ersten Mal 1,5 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau.

Die Erkenntnis, dass unsere Lebens- und Wirtschaftsweisen der Natur und der Menschheit schaden, ist nicht neu. Darauf haben bereits der Club of Rome (1972) und der Brundtland-Bericht (1987) hingewiesen. Zunehmend deutlicher wird, dass der Klimawandel, aber auch die darauf reagierenden Klimapolitiken nicht alle Menschen gleichermaßen treffen.

Besonders belastet sind strukturell benachteiligte Menschen, darunter besonders häufig Frauen sowie einkommensarme Menschen. Durch Extremwetterereignisse entsteht beispielsweise mehr Aufwand für die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Menschen, weil sie mit Hitze schlechter zurechtkommen. Diese oft unbezahlte Sorgearbeit wird nach wie vor häufiger von Frauen geleistet. Gleichzeitig sind ältere und schwangere Frauen durch Hitzewellen gesundheitlich besonders stark gefährdet. Auch die derzeitigen Klimapolitiken wirken sich sehr unterschiedlich aus: Die unter anderem durch die CO_2-Bepreisung steigenden Heizkosten belasten zum Beispiel besonders Menschen mit wenig Einkommen, darunter oft alleinerziehende Frauen. Ein Grund dafür ist, dass diese Menschen häufiger in Mietwohnungen älteren Baujahrs wohnen.

Studien zeigen zudem, dass Männer und Haushalte mit hohem Einkommen im Durchschnitt sehr viel stärker als andere Bevölkerungsgruppen zum Klimawandel beitragen. Frauen verursachen aufgrund ihres vergleichsweise emissionsärmeren Mobilitäts-, Konsum- und Ernährungsverhaltens im Durchschnitt weniger Treibhausgasemissionen. Diese Unterschiede entstehen unter anderem durch die ungleiche Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit, von Einkommen und Vermögen sowie durch die Orientierung an geschlechterstereotypen Verhaltensweisen.

Berichtsauftrag des Gutachtens

Vor diesem Hintergrund waren die Sachverständigen 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 für Strukturen, Instrumente und institutionelle Mechanismen für eine an Art. 3 Abs. 2 und 3 Grundgesetz orientierte Gleichstellungs-, Umwelt- und Klimapolitik zu entwickeln.

Handlungsfelder des Gutachtens

Das von den Sachverständigen erstellte Gutachten befasst sich dafür einerseits mit Handlungsfeldern, die im Zusammenhang mit dem Klimawandel besonders häufig in den Fokus rücken. Im Mittelpunkt stehen dabei Klimaschutzmaßnahmen, um klimaschädliche Treibhausgasemissionen und den Verbrauch von natürlichen Ressourcen zu reduzieren sowie Klimaanpassungsmaßnahmen, die eine Anpassung an die neuen klimatischen Verhältnisse ermöglichen sollen. Dazu gehören die Handlungsfelder Energieerzeugung, zirkuläre Wirtschaft, Landwirtschaft, Stadt- und Raumentwicklung, Mobilität, Wohnen und Ernährung.

Andererseits haben die Sachverständigen Handlungsfelder untersucht, die auch für die Gleichstellungspolitik zentral sind. Neben dem Handlungsfeld Gesundheit, das in beiden Welten angesiedelt ist, zählen dazu Arbeitsmarkt, Arbeit und Zeit sowie Finanzen. Ähnlich wie in den vorherigen Gleichstellungsberichten werden im letzten Teil des Gutachtens institutionelle Mechanismen empfohlen, die sicherstellen sollen, dass die Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen des Berichts in das Handeln von Politik und Verwaltung einfließen.

Die Sachverständigenkommission verwendet bewusst den Begriff der sozial-ökologischen Transformation, denn die im Pariser Abkommen vereinbarten Klimaziele können nicht allein durch technische Lösungen erreicht werden. Vielmehr müssen auch die gesellschaftlichen Ursachen des Klimawandels sowie die damit verbundenen strukturellen Ungleichheiten berücksichtigt und verändert werden. Dafür sind grundlegende Veränderungen in den vorherrschenden Lebens- und Wirtschaftsweisen erforderlich. Ziel muss es sein, die natürlichen Lebensgrundlagen zu bewahren. Dazu gehört insbesondere, die planetaren Grenzen einzuhalten. Zudem ist der Wandel gerecht zu gestalten. Hierzu zählt die Gleichstellung der Geschlechter.

Zentrale Aussagen des Gutachtens

Inwieweit die Gleichstellung der Geschlechter im Zusammenhang mit dem Klimawandel zu- oder abnimmt, hängt entscheidend von den Rahmenbedingungen der Transformation ab. Dabei hat der Staat eine besonders wichtige Rolle, denn er bestimmt durch Gesetze, Infrastrukturen oder Förderprogramme die Rahmbedingungen der Transformation.

Geschlechtergerechte Transformations- und Klimapolitiken müssen auf drei Ebenen ansetzen: Bei den Alltagspraktiken, den Versorgungssystemen sowie den grundlegenden Prinzipien und Strukturen gesellschaftlicher Steuerung.
Dahinter steht die Überlegung, dass die Einhaltung der planetaren Grenzen und der Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen nicht möglich ist, ohne alltägliche Verhaltensroutinen zu verändern. Diese sind oftmals geschlechterspezifisch geprägt. Beispiele hierfür sind die Art und Weise, wie sich Menschen ernähren oder fortbewegen. Die Verantwortung für den Wechsel zu klimafreundlichen und geschlechtergerechten 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. Das betrifft insbesondere die Versorgungssysteme, zum Beispiel die Energieversorgung, das Verkehrssystem oder die industrielle Produktion. Diese müssen so umgestaltet werden, dass sie klimafreundliche und geschlechtergerechte Alltagspraktiken ermöglichen und attraktiv machen. Zugleich sind die Prinzipien und Steuerungsmechanismen, die Alltagspraktiken und Versorgungsysteme bestimmen, konsequent an Klima- und Gleichstellungszielen auszurichten. Im Straßenverkehrsgesetz ist zum Beispiel geregelt, dass es in erster Linie auf die Flüssigkeit und Sicherheit des Autoverkehrs ankommt. Radfahrende und Fußgänger*innen – sehr viel häufiger Frauen als Männer – werden als Abweichung von dieser Norm vernachlässigt. Auch die Besteuerung von Nahrungsmitteln fußt auf einem mittlerweile veralteten Verständnis von Lebensmitteln als Waren des täglichen Bedarfs. Dies führt dazu, dass treibhausgasintensive Lebensmittel wie zum Beispiel Fleisch und Milchprodukte derzeit niedriger besteuert werden als klimafreundliche pflanzliche Alternativen wie Fleischersatzprodukte oder Hafermilch. Hier muss umgesteuert werden.

Die Sachverständigen betonen, wie wichtig ein weit gefasstes Verständnis von Transformation ist.
Klimapolitik konzentriert sich bisher in erster Linie auf emissionsintensive Branchen wie die Stahlindustrie, die Stromversorgung oder die Automobilindustrie. Gefördert werden damit vor allem männerdominierte Sektoren. Die oft frauendominierten, sozialen Dienstleistungen etwa in der Pflege, in der Bildung oder in der sozialen Arbeit geraten dagegen aus dem Blick. Sie sind jedoch entscheidend für eine gelingende Transformation, denn diese gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen werden in Zeiten des Wandels dringend benötigt.

Klimapolitiken dürfen sich nicht nur auf technische Lösungen beschränken.
Bisher setzen Politik und Verwaltung zur Lösung der ökologischen Probleme oft auf neue Technologien, etwa auf Windenergie, E-Mobilität, Verfahren zur Speicherung von Treibhausgasemissionen in der Erde oder grünen Wasserstoff (Technofix). Dahinter steht der Gedanke einer ökologischen Modernisierung im Sinne eines grünen Wachstums. Dies soll es ermöglichen, wirtschaftlich weiter zu wachsen, aber den Anstieg von Treibhausgasemissionen zu begrenzen. Die Entwicklung derartiger Technologien ist mit großen technischen und ökologischen Unsicherheiten sowie erheblichen staatlichen Kosten verbunden. Gleichzeitig stehen damit häufig männerdominierte Branchen im Fokus. Vor allem aber werden die ökologischen und sozialen Auswirkungen in anderen Ländern vernachlässigt. Beispielweise geht der Abbau von seltenen Erden oder die Produktion von grünem Wasserstoff oft mit erheblichen Umweltschäden, schlechten Arbeitsbedingungen und der Verschlechterung der Versorgungsstrukturen vor Ort einher.

Im Zuge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen sollte ein doppeltes Verständnis von Sorge verankert werden.
Dazu gehört zum einen die in der Gleichstellungspolitik oft benannte Sorge für den Menschen (Care for the People), zum anderen die Sorge um den Planeten (Care for the Planet), das heißt um unsere natürlichen Lebensgrundlagen. Demzufolge ist es notwendig, nicht nur Effizienz, sondern auch Suffizienz als handlungsleitende Strategie in Klimapolitiken zu verankern. Suffizienz bedeutet die Suche nach dem rechten Maß für ein gutes Leben. Neben der Reduktion von Emissionen und des Rohstoffverbrauchs bietet das Prinzip die Chance, den Alltag zu entlasten und die Lebensqualität zu verbessen. 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. Damit könnten die grundlegenden Bedürfnisse der jetzigen und nachfolgenden Generationen befriedigt werden. 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 oder unbezahlte Sorgearbeit leisten. Außerdem müssen die globalen Auswirkungen der eigenen Klimapolitik mitgedacht und ökologische und soziale Nachteile vermieden werden.

Eine soziale und geschlechtergerechte ökologische Transformation ist nicht nur politisch erstrebenswert, sondern rechtlich verpflichtend.
Aus dem Zusammenspiel der staatlichen Pflicht zu Umweltschutz und Klimaneutralität (Art. 20a Grundgesetz), dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz) und dem Gleichberechtigungsgebot (Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz) ergibt sich ein verfassungsrechtlicher Auftrag zu einer sozialen, ökologischen und geschlechtergerechten Transformation. Dieser Auftrag gilt für den Bund ebenso wie für staatliche Akteur*innen auf Landes- und kommunaler Ebene. Rechtliche Verpflichtungen ergeben sich zudem aus dem Recht auf Gesundheit in Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Beschluss aus dem Jahr 2021 überdies die Dringlichkeit einer wirksamen Klimapolitik unterstrichen. Ähnliche Verpflichtungen resultieren aus internationalen Vorgaben. Der Internationale Gerichtshof hat in seinem 2025 veröffentlichten Gutachten zu staatlichen Pflichten explizit darauf hingewiesen, dass der Klimawandel die Menschenrechte von Frauen, Kindern und Indigenen gefährdet. Gemäß dem Pariser Klimaabkommen müssen staatliche Maßnahmen zum Klimawandel daher deren Rechte schützen und Geschlechtergerechtigkeit respektieren, fördern und berücksichtigen.

Energieerzeugung

In der deutschen Energiewende wird vor allem auf technologische und ökonomische Ansätze gesetzt. Die ökologischen und gesellschaftlichen Nachteile, die durch den Abbau der dafür notwendigen Rohstoffe oder die Produktion von grünem Wasserstoff in Ländern des Globalen Südens entstehen, werden vernachlässigt. Eine global und national gerechte Energiewende muss die Sorge um und für die Regenerationsfähigkeit natürlicher und gesellschaftlicher Lebensgrundlagen berücksichtigen.

Im Jahr 2023 war die Verbrennung fossiler Energieträger für 84,5 Prozent der deutschen Treibhausgase verantwortlich. Dabei trug die öffentliche Strom- und Wärmeerzeugung in Kraftwerken zu 37 Prozent der Emissionen bei. Die im Klimaschutzgesetz festgesetzte Reduktion von Treibhausgasemissionen ist daher nur möglich, wenn der Energiesektor dekarbonisiert wird. Um das zu erreichen, hat die Bundesregierung in den letzten Jahren vor allem darauf gesetzt, die Strom- und Wärmeerzeugung aus erneuerbaren Energien auszubauen. Zudem fördert die Bundesregierung die Produktion von grünem Wasserstoff, der durch Elektrolyse aus erneuerbaren Energien hergestellt wird.

Der Energiesektor ist sowohl im Bereich der konventionellen fossilen Energien als auch der Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen männlich dominiert. Das betrifft die Energiepolitik ebenso wie die Beschäftigten- und Entscheidungsstrukturen in der Energiewirtschaft. Damit einher gehen ökonomie- und technologiezentrierte Perspektiven. Demzufolge gelten neue Technologien als die maßgebliche Lösung, um trotz wirtschaftlichen Wachstums Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Die ökologischen und sozialen Kosten einer solchen Energiewende werden dabei häufig ausgelagert. Besonders deutlich wird das in Ländern des sogenannten Globalen Südens, in denen viele der für die Energiewende notwendigen Rohstoffe abgebaut werden.

Soziale und ökologische Kosten der gegenwärtigen Energiewende

Bereits heute werden über 50 Prozent des deutschen Strombedarfs durch erneuerbare Energien erzeugt, insbesondere durch Windenergie, Sonnenenergie (Photovoltaik) und Wasserkraft. Für diese Technologien sind Rohstoffe wie Kupfer, Aluminium und seltene Erden notwendig. Zu den Folgen dieses Rohstoffabbaus gehören nicht nur die Umweltverschmutzungen, sondern auch die Zerstörung sozialer Strukturen. Länder wie Chile, Peru und Südafrika weisen aufgrund der Vielzahl an Rohstoffvorkommen die höchsten Risiken auf.

Studien weisen insbesondere auf die problematischen Arbeitsbedingungen im Bergbausektor hin. Dazu gehören Sklaverei, Kinderarbeit, Diskriminierung und mangelnder Gesundheitsschutz. Die prekären Arbeitsbedingungen treffen viele Frauen, vor allem aber auch die mehrheitlich im Bergbau arbeitenden Männer.

Zu den ökologischen und sozialen Folgen der Wasserstoffproduktion fehlen bislang detaillierte Daten. Es sind jedoch ähnliche Risiken wie in Bergbauregionen zu befürchten. Grüner Wasserstoff soll vor allem in energieintensiven Wirtschaftszweigen fossile Energieträger ersetzen, etwa in der Zement- und Stahlindustrie. Um den Bedarf in Deutschland zu decken, müsste die globale Produktion bis 2030 deutlich gesteigert werden. Da die

Wasserstoffproduktion sehr energieintensiv ist, kann der dafür benötigte Strom aus erneuerbaren Energien nicht auf nationaler Ebene bereitgestellt werden. Daher weicht Deutschland auf die sonnenreichen Regionen des Globalen Südens aus, zum Beispiel auf Namibia, Ägypten oder Kolumbien.

Für die Produktion von grünem Wasserstoff werden große Mengen Trinkwasser benötigt. Dies verschärft die Trinkwasserversorgung in Regionen, in denen sauberes Wasser ohnehin rar ist. Die versiegenden oder verschmutzten Wasserquellen machen die Beschaffung von Trinkwasser, für die meist Frauen zuständig sind, schwieriger, zeitaufwändiger und teils auch gefährlicher. Die Wasserstoffproduktion verändert außerdem die Landnutzung. Dies birgt das Risiko, dass der Zugang zu und die Nutzung von Wasser für die lokale Bevölkerung eingeschränkt und damit deren Lebensgrundlage gefährdet ist. Zugleich besteht die Gefahr, dass die öffentliche Infrastruktur überlastet wird. Bei sanitären Anlagen kann dies Gesundheits- und Gewaltrisiken in der Bevölkerung erhöhen.

Gerechte und inklusive Energiewende

Die Energiewende in Deutschland darf nicht zu ökologischen oder sozialen Nachteilen in anderen Ländern führen. Dafür ist eine Energiewende notwendig, die zum einen die natürlichen Lebensgrundlagen schützt und zum anderen globale und regionale gesellschaftliche Ungleichheiten vermeidet. Sie müsste also natur- und sozialverträglich sein.

Grundlage für eine solche gerechte und inklusive Energiewende ist ein Verständnis von Sorge, dass über die Betreuung von Kindern oder die Pflege von Angehörigen hinausgeht und die Sorge um die Natur beziehungsweise den Planeten einschließt (Care for People and the Planet). Zentral ist hier die Sorge um und für die Regenerationsfähigkeit natürlicher und gesellschaftlicher Lebensgrundlagen. Eine regenerativ ausgerichtete Energiewende berücksichtigt die Selbsterhaltungs- und Selbsterneuerungskräfte von Natur und Gesellschaft. Werden in einem Teil der Welt fossile Energien durch erneuerbare Energien ersetzt, darf dadurch die soziale und ökologische Regenerationsfähigkeit in anderen Regionen nicht zerstört werden.

Eine gerechte und inklusive Energiewende basiert auf feministischen und intersektionalen Perspektiven. Sie ist dekolonial und dezentral, sie hinterfragt gängige Wachstumsziele und engagiert sich für gemeinwohlorientiertes Wirtschaften. Sie sensibilisiert für die Folgen der Energieerzeugung für einzelne Ökosysteme und den gesamten Planeten sowie die in Rohstoffabbaugebieten lebenden Menschen. Zugleich ist sie gleichstellungs- und gemeinschaftsorientiert und verpflichtet zu einer Kultur der Fürsorge.

Die planetaren Grenzen können nicht ohne eine deutliche Verringerung des Energieverbrauchs eingehalten werden. Demzufolge muss neben Energieeffizienz, also dem sparsamen Einsatz von Energie mithilfe besserer Technologien, auch stärker auf Energiesuffizienz gesetzt werden. Dazu gehört es, Energie intelligent und bedarfsgerecht zu nutzen und damit insgesamt weniger zu verbrauchen. Zusammen könnten diese Strategien den Energieverbrauch bis zum Jahr 2050 im Vergleich zu 2019 um mehr als die Hälfte senken.

Gleichwohl muss darauf geachtet werden, dass Energiesuffizienz nicht zulasten derer geht, die unbezahlte Sorgearbeit leisten, weil ihnen zusätzliche Aufgaben aufgebürdet werden. Die Energiewende darf auch nicht auf Kosten derjenigen gehen, die einkommensbedingt ohnehin weniger Ressourcen verbrauchen.

Handlungsempfehlungen

Leitlinien für eine gerechte und inklusive Energiepolitik entwickeln und umsetzen

Die Sachverständigenkommission empfiehlt der Bundesregierung, ihr Handeln an Zielen und Prinzipien einer gerechten und inklusiven Energiepolitik auszurichten. Dazu müssen Leitlinien entwickelt und umgesetzt werden, die an der Sorge um und für die Regenerationsfähigkeit der natürlichen und gesellschaftlichen Lebensgrundlagen orientiert sind. Dafür sollten Erkenntnisse der intersektionalen, also auch geschlechterbezogenen Energie- und Transformationsforschung berücksichtigt werden. Zugleich sind die Leitlinien gemeinsam mit verschiedenen Akteur*innen der Energiewende und in Abstimmung mit Leitlinien anderer Ressorts zu entwickeln. Die Entwicklung und Anwendung der Leitlinien sollten durch einen Beirat aus Vertreter*innen von Bund, Ländern und Kommunen sowie Expert*innen für eine geschlechtergerechte Energiewende unterstützt werden.

Die Leitlinien sollten in wesentlichen Regelungen der Energiepolitik verankert werden. Dazu zählt insbesondere das Erneuerbare-Energien-Gesetz, das als Vorbild für andere Gesetze im Energiebereich wie zum Beispiel das Gebäudeenergie- oder das Energieeffizienzgesetz dienen kann. Die Umsetzung ist durch institutionelle Mechanismen abzusichern.

Energiesuffizienz muss als zentrale Säule der Energiewende etabliert werden. Dafür müssen insbesondere Bundesregierung und Kommunen Energiesuffizienz beziehungsweise energiesuffiziente Maßnahmen in Programme zum Ausbau und zur Förderung erneuerbarer Energien integrieren. Das Gleiche gilt für Strategien zur Emissionsminderung und Energieeinsparung. Dabei sollten vorrangig Haushalte und Menschen mit hohem Einkommen in den Fokus genommen werden.

Kommunen bei der Ausgestaltung der Energiewende beteiligen

Kommunen sind unverzichtbar für eine gerechte und inklusive Energiewende, zumal Ziele und Prinzipien wie Dezentralität oder Fürsorgeorientierung hier besonders relevant sind. Die kommunale Ebene kann daher als gleichstellungsorientierter Transformationsbeschleuniger wirken. Die Sachverständigen empfehlen deshalb der Bundesregierung, Kommunen dabei zu unterstützen, sich an der Ausgestaltung einer regenerativ ausgerichteten Energiewende zu beteiligen und bereits vorhandene Erfahrungen einzubringen. Ein Anknüpfungspunkt dafür wäre die Kommunalrichtlinie der Nationalen Klimaschutzinitiative, die kommunale Akteur*innen dabei unterstützen soll, ihre Emissionen nachhaltig zu senken. Das zuständige Bundesressort sollte darauf hinwirken, dass Maßnahmen im Energiebereich an den Leitlinien einer regenerativen Energiewende ausgerichtet werden. Zudem sind für die geschlechtergerechte Gestaltung und Umsetzung auf kommunaler Ebene finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die Kommunen erhalten zudem Unterstützung durch die Agentur für kommunalen Klimaschutz, die von der Bundesregierung beauftragt und finanziert wird. In ihren Beratungen, Workshops und Vernetzungstreffen kommunaler Akteur*innen sollte das regenerative Verständnis der Energiewende im Fokus stehen.

Schutz vor ökologischen und sozialen Nachteilen im Globalen Süden gewährleisten

Solange Deutschland erneuerbare Energien und grünen Wasserstoff aus anderen Ländern bezieht, muss den damit einhergehenden ökologischen und gesellschaftlichen Nachteilen begegnet werden. Bereits jetzt sind deutsche Unternehmen durch das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz verpflichtet, Risiken für Mensch und Umwelt frühzeitig zu erkennen und zu verhindern. Die Unternehmen sollen diesen Risiken durch Maßnahmen wie Schulungen oder finanzielle Unterstützung für Zulieferer vorbeugen oder Abhilfe schaffen.

Die Sachverständigen empfehlen zudem, konkrete Standards zur Gewährleistung von Geschlechtergerechtigkeit im Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz zu verankern. Dafür sind geschlechterdifferenzierte Risiko- und Folgenabschätzungen notwendig. Das Gesetz sollte streng überwacht und Verstöße wirksam geahndet werden. Für konkrete Anpassungsvorschläge verweisen die Sachverständigen auf das von zwölf NGOs erarbeitete Positionspapier „Geschlechtergerechtigkeit in globalen Lieferketten“.

Die europäische Lieferketten-Richtlinie (2024/1760/EU) fordert bereits die Risikoaufdeckung entlang der gesamten Wertschöpfungskette und setzt bei den Sorgfaltspflichten auf einen geschlechtergerechten Ansatz. Demnach sollen die Unternehmen im Rahmen ihrer Sorgfaltspflicht ein besonderes Augenmerk auf negative Folgen für Personen legen, die beispielsweise aufgrund von Marginalisierung oder Schutzbedürftigkeit einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind. Zudem enthält die Richtlinie ein subjektives Klagerecht für Betroffene bei schweren Rechtsverletzungen. Die Sachverständigen empfehlen der Bundesregierung daher, die Richtlinie zügig umzusetzen.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt der Bundesregierung, die Perspektiven der Menschen im Globalen Süden in die Strategien und Evaluationen der Energiewende einzubeziehen. Dafür könnten Organisationen vor Ort beauftragt werden, lokale Bedarfe zu erheben. Ein Monitoringsystem sollte die Auswirkungen auf die Bevölkerung kontinuierlich erfassen, die mit Anlagen für die Wasserstoffproduktion und Rohstoffabbau einhergehen. Der Schutz von strukturell benachteiligten Personen sollte auch in Verträge mit Partnerländern und Partnerunternehmen integriert werden.

Dezentrale Energieproduktion aus erneuerbaren Energien

Die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ist derzeit stark zentralisiert. Ein alternativer Ansatz ist die Dezentralisierung, also die individuelle oder kollektive Energieproduktion am Ort des Verbrauchs. Beispiele dafür sind Energiegemeinschaften wie Energy-Sharing und Bürger*innenenergie. Bei Bürger*innenenergien finanzieren und betreiben Bürger*innen gemeinsam eine regionale Erneuerbare-Energien-Anlage und speisen den Strom ins Netz ein. Beim Energy-Sharing nutzen die Beteiligten den erzeugten Strom selbst und speisen nur die Energieüberschüsse ein.

Solche Energiegemeinschaften könnten Haushalte, wenig energieintensive Industriezweige, Kleinstunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen sowie öffentliche Verwaltungen versorgen. Bei der dezentralen Energieproduktion bleiben wirtschaftliche Vorteile wie Arbeitsplätze oder Einnahmen vor Ort. Zudem steigt die Akzeptanz der Bevölkerung für Erneuerbare-Energien-Anlagen. Die Erfahrung, Energie selbst zu produzieren, kann außerdem dazu führen, dass mit der selbst erzeugten Energie bewusster und somit suffizienter umgegangen wird.

Frauen beteiligen sich bisher weniger an Energiegemeinschaften und sind auch seltener in den Leitungsgremien vertreten als Männer. Damit die Energiewende demokratisch verläuft, müssen alle Menschen gleichermaßen, das heißt auch Frauen und Menschen mit geringem Einkommen eingebunden werden. Ein Beispiel dafür ist die Bürger Energie Bremen eG, die Frauen proaktiv angesprochen und zu einem Qualifikationsprogramm für den Aufsichtsrat eingeladen hat.

Handlungsempfehlung

Hürden beim Energy-Sharing abbauen und dezentrale Energieproduktion gerecht gestalten

Die Sachverständigen weisen darauf hin, dass es Rahmenbedingungen braucht, die die Selbstbestimmung und Eigeninitiative von Bürger*innen fördern und die Beteiligung strukturell benachteiligter Menschen unterstützen. Dazu gehört es, dass die Bundesregierung Bürokratie und Hürden beim Energy-Sharing abbaut. Die Sachverständigen schlagen vor, im Erneuerbare-Energien-Gesetz die Berücksichtigung struktureller Ungleichheiten zu verankern, um die Beteiligung von Menschen mit geringem Einkommen zu stärken. Auch Kommunen sollten durch innovative Modelle die Beteiligung von Personen mit geringerem Einkommen an Energieanlagen ermöglichen. Beispiele dafür sind Ratenzahlung bei Einlagen oder die Abgabe von Anteilen zu einem symbolischen Preis.

Zirkuläre Wirtschaft

Die gegenwärtige Wegwerf- und Konsumgesellschaft schadet nicht nur der Natur, sondern verstärkt soziale und geschlechterspezifische Ungleichheiten. Die zirkuläre Wirtschaft, die auf Wiederverwertung, Ressourcenreduzierung und das Teilen gemeinschaftlicher Güter setzt, kann Umweltbelastungen reduzieren, läuft aber Gefahr, strukturelle Ungleichheiten weiterzutragen. Daher muss die Kreislaufwirtschaft innerhalb einer Kreislaufgesellschaft entwickelt werden. Sie muss Geschlechtergerechtigkeit berücksichtigen, hier und im Globalen Süden.

Das herkömmliche Wirtschaftsmodell in Industriegesellschaften folgt einem linearen Pfad. Das bedeutet, Ressourcen wie zum Beispiel seltene Erden und Metalle werden entnommen, Produkte werden produziert und nach einer kurzen Lebensdauer entsorgt (*take, make, waste*). Dadurch werden unverhältnismäßig viele primäre Rohstoffe eingesetzt, das heißt unverarbeitete Rohstoffe, die erst aus der Natur gewonnen werden müssen. Gleichzeitig entstehen durch kurze Produktkreisläufe große Mengen an Abfall.

Mit der linearen Produktion sind neben dem hohen Ressourcenverbrauch auch soziale Probleme verbunden. Ein Beispiel dafür ist die Produktion von elektronischen Geräten. Hier zeigen sich geschlechterspezifische Ungleichheiten entlang aller Herstellungs- und Vermarktungsstufen. Bereits Forschung, Entwicklung und Design von Elektronikprodukten sind durch Geschlechterstereotype geprägt, die sich an männlich geprägten Normen orientieren. Zudem arbeiten mehr Männer in diesen Bereichen. In der Produktion tätige Frauen sind bei Löhnen, Arbeitsbedingungen und Arbeitsplatzsicherheit im Globalen Süden systematisch benachteiligt, zum Beispiel indem sie als kostengünstige Arbeitskräfte in Fabriken eingesetzt werden. Vom Bergbau, wo zum Beispiel Lithium für Smartphone-Akkus abgebaut wird, sind Frauen stärker negativ betroffen. Sie sind Umweltschäden ausgesetzt, erfahren geschlechterspezifische Gewalt und werden kaum an den Gewinnen oder Entscheidungen beteiligt. In der Abfallwirtschaft im Globalen Süden sind Frauen häufiger im informellen, nicht spezialisierten und schlecht bezahlten Recycling tätig, zum Beispiel in der Abfallsammlung in Haushalten und Deponien. Hier können unsachgemäße Müllentsorgung und Mülldeponien ihre Gesundheit gefährden.

Die zirkuläre Wirtschaft ist dagegen auf Upcycling und Recycling, also auf die Langlebigkeit, Reparatur und Wiedernutzung von Produkten sowie auf die Aufbereitung von Rohstoffen ausgelegt. Ein Smartphone wird beispielsweise so konstruiert, dass der Akku leicht ausgetauscht und das Gerät repariert werden kann. Nach der Nutzung werden die Materialien recycelt und für neue Geräte verwendet.

Bei der Kreislaufwirtschaft stehen zunächst nur Produktions- und Wirtschaftskreisläufe im Mittelpunkt. Mit Blick auf Geschlechterverhältnisse ist jedoch eine gesellschaftliche Transformation im Sinne einer Kreislaufgesellschaft notwendig. Das Prinzip der Kreislaufwirtschaft wird danach auf gesellschaftliche Strukturen, Denkweisen und Lebensstile ausgeweitet. Die Kreislaufgesellschaft zielt umfassender darauf ab, durch demokratische, transparente und kooperative Wirtschaftskreisläufe, Lebensgrundlagen zu erhalten und strebt nach einer gerechten Gesellschaft, die soziale Teilhabe und Lebensqualität für alle Menschen ermöglicht.

Gleichstellungsrelevante Leerstellen in der nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie

Im Jahr 2024 hat die Bundesregierung als zentrale Strategie für eine zirkuläre Wirtschaft die Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) verabschiedet. Ziel der Strategie ist es, weniger primäre Rohstoffe zu verbrauchen. Dies soll dazu beitragen, die Rohstoffversorgung zu sichern, Ressourcen zu schonen und das Klima zu schützen. Für Elektronikprodukte sollen zum Beispiel Rohstoffe effizienter eingesetzt und der Anteil an recyceltem Material erhöht werden. Neben solchen technischen Innovationen adressiert die NKWS auch das Alltagshandeln der Menschen. Informationen für nachhaltige Kaufentscheidungen sollen dazu beitragen, dass Menschen ihre Konsummuster verändern. Zudem soll der Konsum langlebiger Güter gefördert werden, zum Beispiel durch Sharing-Modelle wie Werkzeugverleih, Leihläden und Kleidungsmiete.

Bisher werden Fragen zur Teilhabe an der zirkulären Wirtschaft und zu sozialen Wirkungen von Maßnahmen in der NKWS vernachlässigt. Menschen gelten in erster Linie als Konsument*innen, die durch ein Mehr an Informationen nachhaltigere Kaufentscheidungen treffen können. Dies genügt jedoch nicht, denn viele Menschen können sich bereits heute keine umweltfreundlichen und unter fairen Arbeitsbedingungen hergestellten Produkte leisten. Im Jahr 2024 war mit 15,5 Prozent ein großer Teil der Gesellschaft armutsgefährdet. So müssen etwa alleinerziehende Frauen mit geringem Einkommen erhebliche Einschränkungen ihrer Lebensqualität und Gesundheit in Kauf nehmen, um ihre Familien zu versorgen.

Zudem reicht es nicht aus, einzelne Produktions- und Vermarktungswege zu verändern und unter ökologischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten nachhaltig zu gestalten. Vielmehr müssen auch die globalen Lieferketten in den Blick genommen werden, denn darin sind Menschen von unsicheren und unfairen Arbeitsbedingungen betroffen (siehe Kapitel Energieerzeugung). Die NKWS formuliert hier bereits, dass es verantwortungsvoller und nachhaltiger Rohstofflieferketten bedarf, in denen soziale und ökologische Nachhaltigkeitsprinzipien berücksichtigt werden. Globale Projekte wie das Aushandeln von fairen Lieferketten, brauchen Partnerschaften, Gemeinschaften und Netzwerke. Statt Wettbewerben um wirtschaftliche oder technologische Spitzenpositionen sind Wettbewerbe der guten Lösungen sinnvoll. Vor allem aber sind stärker regional ausgerichtete Kreisläufe notwendig, die dazu beitragen, Ressourcen zu schonen und sozial gerechter zu sein.

Strategien, die zur Ressourcenreduktion und zum Umdenken im Konsumverhalten führen, erfordern Veränderungen im alltäglichen Handeln. Zirkulärer Konsum und langlebige Produktnutzung nehmen zum Beispiel mehr Zeit in Anspruch (siehe Kapitel Arbeit und Zeit). Dinge brauchen Wartung und Pflege und so müssen Menschen Eigenleistungen für nachhaltigen Konsum erbringen. Um die zirkuläre Wende gesellschaftlich umzusetzen, braucht es also ein Mehr an Sorgearbeit und zwar nicht nur für Menschen, sondern auch für Dinge.

Weiterentwicklung zu einer zirkulären Gesellschaft

Ein Ansatz, der diese Kritik aufgreift, ist die zirkuläre Gesellschaft (Circular Society). Das Konzept der Circular Society erweitert das der Circular Economy. Ziel ist demnach nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine gesellschaftliche Transformation. Nach diesem Konzept wird die zirkuläre Wirtschaft erweitert, indem sie nicht nur Materialkreisläufe, Ressourcenreduktion und Abfallvermeidung im Blick hat, sondern neue gesellschaftliche Denkweisen und Lebensstile ermöglicht. In der zirkulären Gesellschaft stehen die Menschen und ihre sozialen Verbindungen im Mittelpunkt. Ein erweitertes Verständnis von Arbeit berücksichtigt nicht allein Erwerbsarbeit, sondern auch Sorgearbeit, Eigenarbeit und Gemeinschaftsarbeit. So wird eine geschlechtergerechte Gesellschaft anvisiert, bei der alle ihre Mitglieder an der zirkulären Wirtschaft teilhaben. Der Übergang von einer Wegwerf- und Konsumgesellschaft hin zu einer Kultur der Langlebigkeit und gemeinsamen Nutzung liegt in der Hand aller Gesellschaftsmitglieder.

Wesentliche Logiken einer zirkulären Gesellschaft sind Suffizienz und Commons. Die gegenwärtigen Transformationsstrategien setzen vor allem auf eine ergiebigere Nutzung von Rohstoffen (Effizienz) oder auf eine Nutzung umweltschonenderer Rohstoffe und Technologien (Konsistenz). Demgegenüber strebt Suffizienz einen geringeren Konsum an, ohne dass dabei auf Lebensqualität oder auf die Befriedigung von grundlegenden Bedürfnissen verzichtet werden müsste. Es gibt zahlreiche Beispiele für suffizientes Wirtschaften:

den Einsatz überarbeiteter gebrauchter Elektronikprodukte (Refurbishment); das Mieten von Produkten (wie beim Sharing von Fahrrädern, Autos oder Werkzeugen) sowie den bewussten Verzicht auf unnötigen Konsum oder bestimmte Reisen.

Commons sind gemeinschaftlich verwaltete Ressourcen, die von mehreren Menschen geteilt, genutzt und gepflegt werden. Das kann Land genauso wie Wissen und digitale Güter sein. Auf Commons basierende Wirtschaftsformen sind Open-Source-Software und Hardware, die ohne Patentbeschränkungen gemeinschaftlich weiterentwickelt werden. Bei der Open-Source-Ecology werden Baupläne für landwirtschaftliche und industrielle Maschinen entwickelt, die dann kostengünstig hergestellt werden können. Commons fördern also nachhaltigere und gerechtere Wirtschaftsformen, bei denen nicht der Wettbewerb, sondern Solidarität und Kooperation im Vordergrund stehen.

Zirkuläres Wirtschaften lässt sich auf ganze Städte oder Regionen übertragen, sogenannte Circular Cities und Circular Regions. Dabei werden lokale und regionale Wirtschaftsmodelle gefördert, die auf gemeinschaftlichem Eigentum und geteiltem Nutzen, also auf Commons basieren. Empirische Studien belegen, dass in diesen Bereichen neue Arbeitsplätze entstehen, vor allem in der Wiederverwendung und Reparatur. Lokales Wissen und handwerkliche Fertigkeiten sind für diese Entwicklungen essenziell, da sie die Grundlage für nachhaltige Lösungen bilden.

Handlungsempfehlungen

Querschnittsinitiative zu Auswirkungen des zirkulären Wirtschaftens auf die Geschlechter einrichten

Bislang fehlt es an Wissen über die Auswirkungen des zirkulären Wirtschaftens auf die Geschlechterverhältnisse. Zum Beispiel dazu, wie die Beschäftigungschancen für Frauen in der zirkulären Wirtschaft erhöht werden können oder wie Geschlecht, Herkunft, Bildung, Einkommen und Alter den Zugang zu zirkulären Produkten beeinflussen. Die Sachverständigen empfehlen der Bundesregierung, eine Querschnittsinitiative einzurichten, in der bestehendes Wissen über die Auswirkungen zirkulären Wirtschaftens auf Geschlechterverhältnisse sektorenübergreifend und interministeriell gebündelt wird. Sie empfehlen, neue Programme aufzulegen, um Wissenslücken zu schließen und Dialogforen bei der Weiterentwicklung der NKWS zu organisieren. Zudem soll untersucht werden, wie die Vergabe von Fördermitteln für zirkuläre Transformationen in Wirtschaftsunternehmen stärker sozial ausgerichtet werden kann. Es soll erprobt werden, welche Indikatoren und Instrumente sich für ein Gender Monitoring beziehungsweise eine geschlechterdifferenzierte Folgenabschätzung der NKWS eignen, die Aspekte wie gute Arbeit, Zeit für Sorge- und Eigenarbeit, Gesundheit und Mitbestimmung einbeziehen.

Soziale Innovationen in die nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie integrieren

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, politische Initiativen und Strategien in die NKWS zu integrieren, die soziale Innovationen fördern, so wie dies auch im Nationalen Programm für nachhaltigen Konsum geschieht. Soziale Innovationen sind Ansätze, mit denen gesellschaftliche Probleme nachhaltig und sozial verträglich gelöst werden. Neben Reparaturinitiativen sind das zum Beispiel Tauschbörsen, Unverpackt-Läden oder Urban Gardening. Zusätzlich sollen – auch fiskalische – Instrumente geprüft werden, die Frauen aus benachteiligten Gruppen, wie erwerbslose, migrantische oder alleinerziehende Frauen, darin unterstützen, besser an zirkulären Initiativen wie Teil- und Tauschgemeinschaften, Commons- und Open-Source-Initiativen teilnehmen zu können. Es bedarf einer geschlechtergerechten Entlohnung von Eigen- und Gemeinschaftsarbeit, materiellen Voraussetzungen wie Werkzeugen und diskriminierungssensiblen Räumen. Zudem soll eine Kompetenzstelle Zirkuläre Gesellschaft – ähnlich dem Kompetenzzentrum Nachhaltiger Konsum – eingerichtet werden. Sie soll die Umsetzung einer geschlechtergerechten zirkulären Wirtschaft begleiten und zirkulären Gemeinschaften Beratung und Unterstützung bieten, auch im Hinblick auf Inklusivität und Geschlechtergerechtigkeit.

Mitgestaltung an der nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie ermöglichen

Die zirkuläre Wende reicht weit in den Alltag von Menschen hinein und erfordert die aktive Mitgestaltung durch Konsument*innen. Um nicht nach dem Top-down-Prinzip über wesentliche alltagsrelevante Fragen der Zukunft zu entscheiden, sollten breit angelegte Dialoge und partizipative Prozesse ermöglicht werden. Dazu gehören verschiedene Beteiligungsformate. Es ist sinnvoll, die Prozesse der NKWS in Zukunft stärker zu regionalisieren und zu dezentralisieren und die Bundesländer und insbesondere die Kommunen einzubeziehen. Die Sachverständigen empfehlen, einen Bürger*innenrat „Wege zur zirkulären Gesellschaft“ einzuberufen, der Handlungsempfehlungen für die Politik entwickelt, um die Teilhabe am zirkulären Konsumieren und Produzieren zu verbessern. Der Bürger*innerat soll alle Geschlechter, Altersgruppen, Lebenslagen und sozialen Milieus repräsentieren. Es sollte zudem ein Programm initiiert werden, das Kommunen dabei unterstützt, ihre regionalen Roadmaps für eine zirkuläre Region an den Bedürfnissen der Bürger*innen auszurichten.

Landwirtschaft

Die grundlegenden Strukturen der Landwirtschaft und insbesondere landwirtschaftliche Betriebe sind geprägt von geschlechterspezifischen Ungleichheiten. Der angestrebte Wandel zu mehr ökologischer Landwirtschaft führt nicht automatisch zu mehr Gleichstellung. Die ökologische Transformation bietet aber Möglichkeiten, gleichstellungsorientierte Rahmenbedingungen und Anreize zu setzen.

Die Landwirtschaft nimmt eine Schlüsselrolle in der deutschen Wirtschaft ein und ist unerlässlich für die Ernährungssicherheit der Bevölkerung. Die industrialisierte konventionelle Landwirtschaft trägt jedoch auch maßgeblich zum Klimawandel bei. Probleme entstehen insbesondere durch Massentierhaltung, durch Düngemittel und Pestizide, die Böden, Grund- und Oberflächengewässer belasten, sowie durch Produktionsprozesse, die natürliche Ressourcen ausbeuten. Dabei stellt die Fleischproduktion für das Klima eine besondere Herausforderung dar. Sie ist für den größten Teil der CO_2-Emissionen in der Landwirtschaft verantwortlich. Außerdem werden derzeit auf 60 Prozent der Nutzflächen Futtermittel angebaut, sodass diese Flächen nicht mehr für den Anbau von Nahrungsmitteln zur Verfügung stehen.

Durch den Wettbewerb auf dem Weltmarkt stehen landwirtschaftliche Unternehmen unter erheblichem ökonomischem Druck. Kleinbäuerliche Betriebe werden zunehmend von Agrarholdings abgelöst, die die Produktion weiter industrialisieren. Die steigenden Preise für landwirtschaftliche Flächen und der Wettbewerb um diese Flächen erschweren es insbesondere Frauen und kleinen Betrieben, sich in der Branche zu behaupten. Gleichzeitig ist die Landwirtschaft von großen Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern geprägt. Nachteile für Frauen ergeben sich durch ungleiche Arbeitsteilung, ungleiche Verteilung von Höfen und finanziellen Mitteln sowie durch mangelnde soziale Absicherung bei Mutterschutz, Elternzeit und Rente. Landwirtschaftsbetriebe werden zu 89 Prozent von Männern geleitet. Auch in den brancheneigenen Verbänden sind Frauen deutlich unterrepräsentiert. Dabei könnten gerade diese Verbände die Gestaltung einer ökologischen und geschlechtergerechten Landwirtschaft voranbringen.

Der Wechsel zu einer ökologischen Landwirtschaft trägt zu einer umweltverträglicheren Produktionsweise bei und reduziert maßgeblich die CO_2-Emissionen. Dieser Wechsel wird durch verschiedene Programme und Strategien unterstützt. Auf Ebene der EU gehören dazu zum Beispiel die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (EU-GAP) oder die Farm to Fork Strategy 2020. Auf Bundesebene gibt es zum Beispiel das Bundesprogramm zur Förderung des Umbaus der landwirtschaftlichen Tierhaltung sowie die Bio-Strategie 2030, wonach 30 Prozent der landwirtschaftlichen Flächen bis zum Jahr 2030 ökologisch bewirtschaftet sein sollen. Im Jahr 2024 betrug der Anteil ökologischer Produktion allerdings nicht einmal die Hälfte des angestrebten Werts (11 %).

Die Umstellung auf umweltfreundlichere Strukturen führt jedoch nicht automatisch zu mehr Gleichstellung. Das Beispiel der Gemeinsamen Agrarpolitik zeigt vielmehr, dass gleichstellungsrelevante Ungleichheiten vernachlässigt werden.

Förderstrukturen der Landwirtschaft

Die Landwirtschaft wird in der EU in großem Umfang subventioniert. Als Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (EU-GAP) werden in Deutschland EU-Agrarsubventionen in zwei Säulen ausgezahlt. Die Subventionen der ersten Säule erhalten Eigentümer*innen als Flächenprämien pauschal nach Anzahl der bewirtschafteten Hektar. Hiermit unterstützt die Gemeinsame Agrarpolitik der EU vor allem die konventionelle Landwirtschaft. Mit der zweiten Säule, die finanziell sehr viel geringer ausgestattet ist, werden mehrheitlich nachhaltige Projekte unterstützt. Obwohl Geschlechtergleichstellung als Hauptziel und ökologischere Produktionsweisen in der aktuellen Förderperiode der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik verankert sind, kommen Subventionen vor allem konventionellen Landwirtschaftsbetrieben in männlicher Hand zugute. Hier profitieren überproportional öffentliche Einrichtungen, Agrarholdings und zum Teil branchenfremde Organisationen als Inhaberinnen der Flächen. Anträge auf Förderung werden über die Hofeigentümer gestellt. Frauen, die auch in kleinen Betrieben selten Eigentümerinnen sind, haben folglich keinen gleichwertigen Zugang zu Fördermitteln. Umweltverbände und das Umweltbundesamt kritisieren zudem, dass die neu eingeführten Ökoregelungen und Standards für den guten und ökologischen Zustand von Böden in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik mit zu wenig Mitteln ausgestattet sind, um ausreichend zu einer ökologischeren Produktionsweise beizutragen.

Handlungsempfehlung

Agrarsubventionen an ökologische und gleichstellungsorientierte Ziele knüpfen

Die Sachverständigenkommission empfiehlt der EU, die pauschalen Flächenprämien der ersten Säule durch existenzsichernde Subventionsstrategien zu ersetzen. Damit soll der Wechsel von ineffizienten tierischen Produkten zu einer vor allem pflanzlichen Produktion unterstützt werden. Ziel sollte es sein, kleine und mittelgroße Höfe, Tierwohl und Biodiversität sowie Gleichstellung in der Landwirtschaft maßgeblich zu fördern. Dem Bund empfehlen sie, die Umstellung von Betrieben auf eine ökologische Produktion durch Beratungs- und Förderprogramme zu unterstützen. Der Bund sollte eine Abgabe für Treibhausgasemissionen der Tierhaltung, eine sogenannte Methan-Steuer, orientiert an der dänischen Initiative, einführen. Die Einnahmen sollten für eine nachhaltigere Landwirtschaft und den Naturschutz verwendet werden, etwa für die Wiederbewaldung oder die Finanzierung eines methanreduzierenden Futtermittelersatzes.

Geschlechterverhältnisse in landwirtschaftlichen Betrieben

Geschlechterspezifische Ungleichheiten sind tief in die Organisations- und Funktionsweise der Landwirtschaft eingeschrieben. Das traditionelle Bild des familiengeführten Hofes sieht einen Mann als Betriebsleiter und Familienoberhaupt vor. Neben der Hofarbeit sind Frauen exklusiv für Haushalts-, Familien- und Sorgearbeit zuständig. Männern wird die Feld- und Maschinenarbeit zugeschrieben, Frauen die Tierversorgung sowie der Obst- und Gemüseanbau. Solche stereotypen Vorstellungen tragen dazu bei, dass nur wenige Frauen Betriebe leiten (11 %) oder Familienhöfe übernehmen (18 %). In Familienbetrieben haben 40 Prozent der Frauen weder einen Arbeitsvertrag noch ein eigenes Einkommen. Das wirkt sich negativ auf ihre Absicherung im Alter oder bei einer Trennung aus. Selbstständige Frauen in der Landwirtschaft sind über das Mutterschutzgesetz nicht geschützt. Elternzeit wahrzunehmen, stellt in landwirtschaftlichen Betrieben unabhängig vom Geschlecht für alle Personen ein Problem dar. Denn es mangelt an Fachkräften, die als Ersatz aushelfen können. Der größte Frauenanteil in der Landwirtschaft findet sich bei den Saisonarbeiterinnen. Sie stehen in der sozialen Hierarchie der Betriebe ganz unten und tragen das höchste Diskriminierungsrisiko, zum Beispiel durch ungerechte Bezahlung oder durch Übergriffe in Gemeinschaftsunterkünften. Diese Probleme bestehen in der konventionellen und in der ökologischen Landwirtschaft gleichermaßen, obwohl der Frauenanteil an der Führung von Ökobetrieben insgesamt etwas höher ist. Der Wandel hin zu einer ökologischen Landwirtschaft bietet aber die

Chance, Anreize für mehr Gleichstellung in der Landwirtschaft zu setzen. Neben Frauen werden auch marginalisierte Gruppen wie sexuelle und geschlechtliche Minderheiten, People of Colour, Geflüchtete, Eingewanderte sowie Menschen mit Behinderung benachteiligt.

Handlungsempfehlungen

Förderprogramme für Hofübernahmen und Existenzgründungen von Frauen aufsetzen

Die Sachverständigen greifen die Forderung von wichtigen landwirtschaftlichen Akteur*innen wie dem Deutschen LandFrauenverband auf und empfehlen dem Bund, Förderprogramme zu entwickeln, die strukturell benachteiligte Menschen und insbesondere Frauen bei Existenzgründungen und Hofübernahmen beraten und unterstützen.

Arbeitsbedingungen verbessern und Elternschaft geschlechtergerecht ermöglichen

Die Sachverständigen empfehlen, dass der Bund Maßnahmen ergreift, um die Arbeitsstandards, vor allem den Arbeitsschutz für Saisonarbeitende und Arbeitsmigrant*innen zu verbessern. Selbstständige sollten während Schwangerschaften und der Zeit vor, während und nach der Geburt finanziell abgesichert werden. Das Elterngeld für Selbstständige sollte vereinfacht werden.

Repräsentation von Frauen stärken

Für Führungspositionen des Agrar- und Ernährungssektors sowie in den Landwirtschaftskammern und Verbänden soll ein verbindlicher Mindestanteil für Frauen vorgeschrieben werden. Insbesondere benachteiligte Bevölkerungsgruppen und deren Netzwerke wie LSBTIQ* und Saisonarbeitende sollten konsequent unterstützt werden. Zudem bedarf es gezielter Öffentlichkeitskampagnen, um weibliche Vorbilder sichtbar zu machen und vorherrschende Geschlechterstereotype zu überwinden.

Herausforderungen durch die Ernährungsindustrie

In der Ernährungsindustrie sind internationale Ernährungskonzerne machtvolle Akteur*innen. Zum Teil beherrschen einzelne oder eine kleine Anzahl von Unternehmen den Markt und bestimmen somit das Angebot. Diese Konzerne können Preise und den Absatz von Nahrungsmitteln festlegen und dadurch die Produktionsweisen und Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft beeinflussen. Nicht immer ist es Landwirt*innen dabei möglich, ihre Aufträge kostendeckend auszuhandeln. Derzeit stützt sich das globale Ernährungssystem auf eine geringe Anzahl ausgewählter Getreidesorten, die von wenigen Konzernen vertrieben werden. Diese Getreidesorten werden in wenigen darauf spezialisierten Ländern, zum Beispiel in der Ukraine, für den Export angebaut. Ihr Anbau ist hochgradig industrialisiert. Diese Produktionspraktiken machen insbesondere Länder des Globalen Südens vom internationalen Getreidemarkt abhängig. Wenn Kriege die Stabilität der Lebensmittelmärkte schwächen, kann es zu Nahrungsmittelkrisen kommen. Die Landwirtschaft verstärkt regional auszurichten und bäuerliche Strukturen vor Ort zu unterstützen, stellt eine Möglichkeit dar, den globalen Abhängigkeiten zu begegnen.

Regionalisierung von Landwirtschaft durch alternative Ernährungsnetzwerke

Um den Problemen der globalen Ernährungsindustrie etwas entgegenzusetzen und regionale Strukturen aufzubauen, haben sich unter dem Begriff der alternativen Ernährungsnetzwerke (Alternative Food Networks) neue Landwirtschaftsformen herausgebildet. Alternative Ernährungsnetzwerke sind vielfältig: Sie umfassen Produktionsweisen wie bei der Solidarischen Landwirtschaft, Landkaufgenossenschaften, Bürgeraktiengesellschaften oder Urban Gardening. Damit ermöglichen sie Kleinbäuer*innen einen Zugang zu landwirtschaftlichen Flächen und Ressourcen. Sie können sich aber auch auf Vertriebswege wie bei Lebensmittelkooperationen oder Community Kitchens (siehe Kapitel Ernährung) beziehen. Zudem können alternative Wirtschaftsformen entstehen. Landkaufgenossenschaften erwerben beispielsweise landwirtschaftliche Flächen und verpachten sie dann kostengünstig an ökologisch wirtschaftende Betriebe. Bei der Solidarischen Landwirtschaft übernehmen die Mitglieder langfristig einen Ernteanteil der Höfe und teilen auch das Risiko bei Ernteausfällen. Dadurch sind die Höfe weniger auf herkömmliche Märkte angewiesen und können ihre Produkte direkter verkaufen.

Frauen haben im Rahmen dieser alternativen Ernährungsnetzwerke durch den Zugang zu landwirtschaftlichen Flächen bessere Chancen, außerfamiliär einen Hof zu übernehmen. Auch Männer können geschlechterspezifisch vorgezeichnete Lebenswege leichter verlassen und Höfe nicht übernehmen.

Um alternative Ernährungsnetzwerke für alle Geschlechter gerecht zu gestalten, sind dennoch gleichstellungspolitische Impulse und Unterstützung erforderlich. Bisher bauen nämlich auch sie auf traditionellen gesellschaftlichen Geschlechterrollen auf, beispielsweise in der Arbeitsteilung.

Handlungsempfehlungen

Bundesprogramm für alternative Ernährungsnetzwerke auflegen

Der Bund sollte ein Programm auflegen, das dazu dient, alternative Ernährungsnetzwerke zu erproben und sie anschließend in verschiedenen Regionen zu verbreiten. Dabei sollten Gleichstellungsaspekte wie gerechte Entlohnung, Frauen in Leitungspositionen oder die Förderung von Frauen in der Maschinenarbeit Förderkriterien sein.

Gerechte Bodenpolitik ermöglichen

Kommunen sollten öffentliche landwirtschaftliche Flächen nach Kriterien des Gemeinwohls verpachten. Frauen und andere benachteiligte Gruppen sollten dabei bevorzugt berücksichtigt werden. Finanziert durch Bodenfonds sollten Kommunen weitere Flächen erwerben und vergeben. Der Bund sollte sich an der Refinanzierung von kommunalen Bodenflächen beteiligen.

Stadt- und Raumentwicklung

Wie Städte und Räume geplant werden, orientiert sich an vermeintlich geschlechterneutralen Vorgaben. Dabei fehlen differenzierte Perspektiven, die auf unterschiedliche Bedürfnisse aufmerksam machen. In der sozial-ökologischen Transformation müssen bei der Raumverteilung und Raumgestaltung die Sorge um Mensch und Planet und damit Sorgearbeit, Gemeinwohl und Erhalt natürlicher Lebensgrundlagen zusammengedacht werden.

In städtischen Gebieten sind die Folgen des Klimawandels durch höhere Temperaturen oder Starkregenereignisse besonders spürbar. An diese Veränderungen müssen sich Städte anpassen, zum Beispiel durch mehr begrünte Plätze oder weniger betonierte Flächen. Auch in ländlichen Regionen wandeln sich Strukturen etwa durch den Ausstieg aus der Braunkohle oder den Ausbau von Windkraftanlagen. Maßnahmen zur Klimaanpassung und zum Klimaschutz verstärken zudem Konflikte um die Nutzung von Flächen, die nur begrenzt zur Verfügung stehen. Das zeigt sich beispielsweise darin, dass gleichzeitig Flächen für Hochwasserschutz, für die Produktion erneuerbarer Energien oder für Rad- und Schienenverkehr benötigt werden.

Städte wurden bisher weitgehend nach dem Leitbild einer funktionsgetrennten Stadt gestaltet. Danach sind Wohnen, Arbeiten, Erholen und Verkehr räumlich voneinander getrennt. Begriffe wie Schlafstädte oder Trabantenstädte verdeutlichen das damit verbundene traditionelle Rollenverständnis: Arbeit war dabei auf die Erwerbsarbeit des Mannes reduziert. Sorgearbeit, die in der privaten Wohnung stattfand, blieb unsichtbar. Geplant wurde aus der Sicht derjenigen, die einen „entsorgten“ Alltag hatten. Das Ideal der funktionsgetrennten Stadt ist durch neue Leitbilder abgelöst worden, wirkt aber bis heute nach. Zudem werden auch Menschen, die Benachteiligungen jenseits von Geschlecht erfahren, zum Beispiel LSBTIQ*, bei der Stadt- und Raumplanung meist nicht mitgedacht. Daten zu den Bedürfnissen mehrfach diskriminierter Personen in der Stadtplanung gibt es bisher kaum.

Nachhaltige Konzepte für Stadt- und Raumplanung

Es gibt bereits zahlreiche Strategien als auch Planungskonzepte für eine Stadt- und Raumplanung, die ökologische und gleichstellungsrelevante Anforderungen integriert. Beispielweise versteht die Agenda 2030 zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung die Gleichstellung der Geschlechter als Querschnittsprinzip (Sustainable Development Goals, SDG 5), das im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung von Städten und Gemeinden (SDG 11) zu berücksichtigen ist. Auch mit der New Urban Agenda haben sich Regierungen zu geschlechtergerechter Stadtentwicklung, Mobilitätsplanung, Klimaschutz und Klimaanpassung verpflichtet. Diese Anforderungen werden jedoch zu selten berücksichtigt.

Auf nationaler Ebene liegt seit 2020 die Neue Leipzig-Charta als strategische Grundlage für eine integrierte Stadtentwicklung und Mobilität vor. Darin wird Chancengleichheit und Umweltgerechtigkeit für alle, unabhängig von Geschlecht, sozio-ökonomischem Status, Alter und Herkunft als Ziel festgelegt. Dieses Ziel soll durch eine Stadtpolitik erreicht werden, die gemeinwohlorientiert ist und die Interessen aller Bürger*innen zu gleichen Teilen berücksichtigt. Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen hat im März 2025 darauf basierende Leitlinien für eine gendergerechte Stadtentwicklungspolitik veröffentlicht.

Zudem gibt es Planungskonzepte, die soziale Gerechtigkeit, Geschlechtergerechtigkeit und Nachhaltigkeit in der Stadt- und Raumentwicklung verbinden. Ein Gegenentwurf zur funktionsgetrennten Stadt ist zum Beispiel die Stadt der kurzen Wege. Städte wie Barcelona oder Paris verfolgen dieses Konzept bereits. Dabei werden Wohnen, Arbeiten und die Versorgung im Quartier gebündelt. Damit werden klimafreundliche Mobilitätsformen gefördert und die Sorgearbeit erleichtert. In Barcelona dienen beispielsweise grüne Oasen in dicht bebauten Vierteln nicht nur der Klimatisierung, sondern unterstützen als Orte für Rückzug und soziale Begegnungen auch die Sorgearbeit.

Für eine klimasensible und geschlechtergerechte Planung ist es außerdem wichtig, den Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsflächen zu senken und stattdessen auf Umnutzung und Bauen im Bestand zu setzen. Um Wohnraum zu schaffen, werden in Deutschland beispielsweise Gewerbegebäude umfunktioniert oder Dächer ausgebaut. Gleichzeitig ist es nötig, in der Planung soziale Nutzungskonzepte zugrunde zu legen, um bei der Innenverdichtung von Städten Gentrifizierung und damit die Verdrängung von Menschen mit geringem Einkommen zu vermeiden.

Nicht zuletzt müssen die Bedürfnisse und Interessen aller Bevölkerungsgruppen sowie ihre verschiedenen Lebenssituationen bereits in die Planung von Bauprojekten einbezogen werden. Bisher werden Beteiligungsprozesse oft vernachlässigt, um Planungen zu beschleunigen.

Handlungsempfehlungen

Das Konzept von Caring Cities implementieren

Die Sachverständigenkommission nimmt diese Überlegungen auf und empfiehlt Caring Cities als übergreifendes Konzept und Leitbild für eine sozial-ökologische Transformation in die räumliche Planung zu integrieren. Das Konzept der Caring Cities (Sorgende Stadt) setzt auf nachhaltige und wohnortnahe Infrastrukturen. Dabei wird die Sorge für den Mensch (Care for the People) und die Sorge für den Planet (Care for the Planet) als doppeltes Sorgeverständnis zusammengedacht. Das wird erreicht, indem Klimaanpassung und Anliegen der Sorgearbeit in die Freiraumplanung einbezogen und Synergien genutzt werden. Anwendungsbeispiele finden sich in Madrid oder Barcelona, wo stadtweite Aktionspläne Gemeinwohl und Sorgearbeit in den Fokus rücken. Auch Angebote wie Sorgezentren basieren auf dem Konzept der Caring Cities. Dabei wird wohnortnahe Gesundheitsversorgung mit nachhaltigen Angeboten für Anwohner*innen wie beispielsweise Repair-Cafés gebündelt.

Bund, Länder und Kommunen sollten Modellprojekte und Innovationen fördern, die das Konzept der Caring Cities umsetzen. Positive Beispiele sollten in andere Regionen übertragen werden. Damit das neue Leitbild in die räumliche Planung implementiert werden kann, sind zudem Forschung und Projekte zu fördern, die diesen Ansatz beispielhaft in die Praxis umsetzen. Finanzielle Förderungen für Bauprojekte sollten nur dann gewährt werden, wenn eine geschlechtergerechte Planung vorgesehen ist.

Beteiligungsverfahren für die sozial-ökologische Transformation ausbauen

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, Beteiligungsverfahren auf regionaler Ebene inklusiver zu gestalten. Dabei ist es wichtig, vielfältige Akteur*innen einzubinden und innovative Methoden zu nutzen beziehungsweise zu entwickeln. Dazu gehören zum Beispiel performative, kreative oder narrative Ansätze. So können bisher weniger vertretene Gruppen wie Frauen, Menschen mit Migrationsgeschichte oder junge Menschen besser beteiligt werden. Die Prozesse sollten transformationsfreundlich gestaltet werden, Gleichstellung fördern und verschiedene Lebensrealitäten in den Blick nehmen. Die Sachverständigen empfehlen außerdem, durch die Förderung von Modellprojekten und die Erarbeitung von Leitlinien sicherzustellen, dass auch bei Planungsbeschleunigungen gleichstellungsrelevante Belange berücksichtigt werden.

Klimaschützende Vorgaben in der Stadt- und Raumentwicklung

Das Klimaanpassungsgesetz des Bundes, das 2024 in Kraft getreten ist, zielt darauf ab, die negativen Auswirkungen des Klimawandels, zum Beispiel für Gesundheit, Infrastruktur und Natur, zu vermeiden oder weitestgehend zu reduzieren. Dabei soll die Zunahme sozialer Ungleichheiten verhindert werden. Im Gesetz fehlen jedoch konkrete Vorgaben für gleichstellungsorientierte Klimaanpassungsmaßnahmen, obwohl in der Begründung zum Gesetzentwurf ausdrücklich steht, dass der Klimawandel Frauen und Männer unterschiedlich trifft.

Dabei bietet das Gesetz gerade für die Stadt- und Raumplanung zahlreiche Ansätze, etwa im Cluster Infrastruktur, Stadtentwicklung, Raumplanung und Bevölkerungsschutz. Im Cluster Soziale Gerechtigkeit und vulnerable Gruppen wird Geschlechtergleichstellung zwar als wichtige Querschnittsanforderung angesehen. Konkrete Maßnahmen oder messbare Ziele sind jedoch nicht vorgesehen. Eine geschlechterdifferenzierte Analyse der klimabedingten Risiken, denen Menschen in Städten und im ländlichen Raum ausgesetzt sind, könnte hier mehr Klarheit schaffen.

Handlungsempfehlung

Geschlechteraspekte in Klimaanpassungsregeln einbeziehen

Die Sachverständigen empfehlen, bei der Klimaanpassung von Beginn an Gleichstellungsziele zu berücksichtigen. Dafür sollten gleichstellungsrelevante Belange in Förder-, Beratungs- und Informationsangebote zur Entwicklung und Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen integriert werden. Auch bei der Implementierung des Klimaanpassungsgesetzes ist es wichtig, strukturelle Ungleichheiten einzubeziehen. Die klimafolgenbezogene Risikoanalyse, die im Klimaanpassungsgesetz vorgeschrieben ist, sollte dazu verpflichtend mit einer sozialen Vulnerabilitätsanalyse kombiniert werden, die geschlechterdifferenziert erfasst, wie und warum Menschen vom Klimawandel betroffen sind. Solche Analysen sollten auch in Förderprogrammen für kommunale und regionale Klimaanpassung verankert werden. Zudem müssen Indikatoren entwickelt werden, um die gleichstellungsorientiere Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen kontrollieren zu können.

Rechtliche Rahmenbedingungen für Raumplanung und Bauleitplanung

Die Stadt- und Raumplanung ist zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufgeteilt: Der Bund und die Länder regeln überregionale Fragen, während Städte und Gemeinden vor Ort verantwortlich sind. So entscheiden Kommunen zum Beispiel über die Verteilung von Flächen, aber auch über konkrete Schritte zum Schutz vor Hitze. Entsprechend dieser Zuständigkeiten gibt es eine Vielzahl von Gesetzen, die bestimmen, ob und wie Stadt- und Raumplanungsentscheidungen getroffen werden können. Einige Gesetze wie das Raumordnungsgesetz verlangen bereits jetzt, eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Andere Gesetze wie das Baugesetzbuch geben vor, die Bedürfnisse von Familien, von jungen oder älteren Menschen oder Menschen mit Behinderung sowie die spezifischen Auswirkungen auf Frauen und Männer zu berücksichtigen.

Zu diesen Beispielen kommen weitere Gesetze und teils freiwillige Planungsinstrumente hinzu, in denen es an Geschlechter- oder Klimaschutzaspekten fehlt. Zudem werden bestehende Anforderungen für eine nachhaltige oder geschlechtergerechte Planung oft nicht zielgerichtet umgesetzt. Beispielsweise werden Geschlechterbelange in der Bauleitplanung nicht flächendeckend berücksichtigt, denn in der Praxis werden wirtschaftliche Interessen oft stärker gewichtet als soziale oder ökologische Belange. Zum Teil sind sogar Rückschritte zu beobachten. Die Bund-Länder-Vereinbarung zur Städtebauförderung schrieb bis 2020 zum Beispiel vor, Geschlechtergerechtigkeit einzuhalten. Dies wurde mit der allgemeineren Formulierung „Teilhabe für alle“ abgeschwächt.

Handlungsempfehlung

Rechtliche Rahmenbedingungen geschlechtergerecht gestalten

Gesetzliche Rahmenbedingungen sollten so angepasst werden, dass sie eine geschlechtergerechte und nachhaltige Entwicklung von Städten und ländlichen Räumen unterstützen. Dafür ist es erforderlich, die Landesbauordnungen und das Baugesetzbuch entsprechend zu ändern, damit soziale Infrastruktur leichter gemischt und gekoppelt werden kann. Zudem sollte die Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude zu Räumen für Versorgungsangebote oder Erwerbsarbeit erleichtert werden, um den Flächenverbrauch zu mindern und die Vereinbarkeit von Sorge- und Erwerbsarbeit zu verbessern. Im Baugesetzbuch sollte außerdem die Erreichbarkeit von Orten der Sorgearbeit als Abwägungsbelang explizit benannt werden.

Mobilitäts- und Verkehrsplanung

Die aktuelle Verkehrsplanung bevorzugt den Ausbau autogerechter Infrastrukturen und orientiert sich vorrangig an erwerbsbezogenen Bedarfen. Damit die Mobilitätswende als Teil der sozial-ökologischen Transformation gelingen kann, gilt es, etwa im Rahmen eines Mobilitätsgesetzes, alle Verkehrsarten gleichzustellen und geschlechterdifferenzierte Lebensrealitäten und vielfältige Mobilitätsbedürfnisse zu berücksichtigen.

Mobilität ist in der sozial-ökologischen Transformation einer der wichtigsten Sektoren. Der Verkehr, insbesondere durch die Nutzung von Kraftfahrzeugen, verursacht fast ein Viertel der Treibhausgasemissionen in Deutschland. Dennoch setzen Politik und Gesetzgebung bei der angestrebten Verkehrswende weiterhin auf den motorisierten Individualverkehr und stellen Erwerbsarbeit in den Fokus von Verkehrsplanungen. Die Folgen dieser Schwerpunktsetzung werden bei der Bilanzierung der Treibhausgase deutlich: Der Verkehr weist zwischen 1990 und 2023 unter den im Klimaschutzgesetz genannten Sektoren die geringste CO_2-Reduktion auf.

Klimapolitische Maßnahmen im Verkehrssektor konzentrieren sich vor allem auf staatliche Förderungen und wirtschaftliche Anreize für den Wechsel von Benzin und Diesel zu E-Mobilität. Dazu zählen Fördermittel für Ladesäulen, Kaufprämien oder die Senkung der Kfz-Steuer für Elektroautos. Gesetzgeberische Maßnahmen wie ein Tempolimit auf Autobahnen oder Tempo 30 innerorts, die klimabelastendes Verhalten einschränken, fehlen demgegenüber. Zudem sind Investitionen in Straße und Schiene ungleich verteilt. Zwar fließen Gelder in den Bahnverkehr, allerdings deutlich weniger als in anderen Ländern. In der Schweiz betragen die Bahninvestitionen pro Kopf der Bevölkerung 477 Euro jährlich – das entspricht etwa dem Vierfachen der deutschen Ausgaben.

Mobilitätsarmut

Durch die Bevorzugung des Autoverkehrs bleiben zentrale Mobilitätsbedürfnisse unbeachtet und müssen individuell geregelt oder ersetzt werden. Davon betroffen sind insbesondere Menschen mit wenig Einkommen, mit Sorgeverantwortung oder Menschen im ländlichen Raum. Im ländlichen und suburbanen Gebieten führt ein eingeschränkter Zugang zu Mobilität häufig zu Mobilitätsarmut. Wird der öffentliche Verkehr ausgedünnt, schließen oft auch Einrichtungen der Daseinsvorsorge. In der Folge wird es unmöglich, ohne die Nutzung eines Autos an gesellschaftlichen, alltäglichen und wirtschaftlichen Prozessen teilzuhaben. Frauen sind davon überdurchschnittlich häufig betroffen, da sie oft mehr auf eine erreichbare Alltagsinfrastruktur angewiesen sind. Auch in Städten kann Mobilitätsarmut entstehen, etwa durch Barrieren für Menschen mit körperlichen Beeinträchtigungen, technische Hürden für Personen ohne Smartphone oder durch die unzureichende Berücksichtigung von Sicherheitsbedürfnissen im öffentlichen Verkehr.

Handlungsempfehlung

Von Mobilitätsarmut betroffene Haushalte entlasten

Ab 2027 fließen die Einnahmen aus dem erweiterten Emissionshandel in den Europäischen Klima-Sozialfonds. Über diesen Fonds können die EU-Mitgliedsstaaten Maßnahmen gegen Energie- und Mobilitätsarmut finanzieren. Die Nationalstaaten müssen für den Abruf der Mittel jeweils einen nationalen Klimasozialplan vorlegen. Die Bundesregierung sollte daher ihrer Verpflichtung zügig nachkommen und einen nationalen Klimasozialplan vorlegen. Dabei sind geschlechterdifferenzierte Belastungen zu berücksichtigen und gezielt gleichstellungsorientierte Maßnahmen zu entwickeln.

Die Sachverständigen empfehlen insbesondere gezielte Maßnahmen, Einkommenshilfen und Förderungen, die die Bedarfe für alleinerziehende Frauen, Frauen mit Behinderung und alleinlebende ältere Frauen berücksichtigen. Ein Ansatz wäre die Erweiterung der bereits existierenden Mobilitätsprämie. Die Regelung ergänzt die steuerliche Absetzbarkeit von Wegekosten und soll Menschen entlasten, die aufgrund ihres geringen Einkommens nicht von der Pendlerpauschale profitieren. Bislang ist die Mobilitätsprämie auf Wege über 20 Kilometer begrenzt. Damit werden viele Frauen ausgeschlossen, die oft kürzere Arbeitswege haben. Ein anderer Ansatz wäre ein Social Leasing von E-Autos für Menschen mit geringem Einkommen. Ein solches Modell wird in Frankreich bereits praktiziert.

Autonormativität in der Verkehrsplanung

Die Siedlungsentwicklung folgte in Deutschland über Jahrzehnte hinweg dem Leitbild der räumlichen Funktionstrennung (siehe Kapitel Stadt- und Raumentwicklung). Diese begünstigte den Ausbau autogerechter Infrastrukturen und führte zur Vorrangigkeit des motorisierten Individualverkehrs. Auch die aktuelle Verkehrsplanung orientiert sich an den Bedarfen von Pendler- und Wirtschaftsverkehren mit dem Ziel des schnellen und sicheren Transports. Die Folgen sind, neben dem hohen CO_2-Austoß, unter anderem hohe Kosten für die Verkehrsinfrastruktur, zum Beispiel für den Ausbau von Autobahnen. Gleichzeitig werden Wegeketten von Menschen mit Betreuungsaufgaben, Verkehrsarten wie Fuß- und Radverkehr sowie die Versorgung mit öffentlichen Verkehrsmitteln vernachlässigt. Die Wissenschaftlerinnen Urmila Goel und Ulrike Mausolf haben für die strukturelle Bevorzugung des Autoverkehrs den Begriff der Autonormativität geprägt. Dieser umfasst nicht nur das Auto selbst, sondern auch die dahinterstehenden Industrien, die für den Verkehr notwendige Verkehrsinfrastruktur sowie deren rechtliche Grundlagen. Die Verkehrsplanung wird beispielsweise maßgeblich durch das Straßenverkehrsgesetz bestimmt. Das ursprüngliche Gesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen aus dem Jahr 1909 wurde 1952 in Straßenverkehrsgesetz umbenannt. Es regelt aber bis heute in erster Linie die Nutzung von Kraftfahrzeugen. Fußgänger*innen – sehr viel häufiger Frauen als Männer – werden lediglich an einer Stelle erwähnt. Auch andere Verkehrsmittel wie Bahn oder Fahrrad werden als Abweichung von der Norm vernachlässigt.

Die Rahmenbedingungen der Verkehrsplanung sind nach wie vor von männlichen Perspektiven geprägt. Beispielsweise wurde das Bundesverkehrsministerium noch nie von einer Frau geleitet. Im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages sind derzeit von 30 ordentlichen Mitgliedern lediglich vier Frauen.

Mobilität statt Verkehr

Dem Fokus auf den Individualverkehr gegenüber stehen Vorschläge für eine geschlechtergerechte Mobilitätswende. Diese setzt auf eine Mobilitätsplanung, die alle Verkehrsarten integriert, unterschiedliche Mobilitätsbedürfnisse berücksichtigt und Mobilitätsarmut entgegenwirkt. Eine solche integrative Planung setzt ein Umdenken bei Gesetzgeber*innen und Planer*innen von Verkehr zu Mobilität voraus. Mobilität ist die Voraussetzung für die Teilhabe am sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben und Grundlage für eine gute Lebensqualität. Dazu gehört die Möglichkeit, verschiedene Ziele für gewünschte Zwecke in einer bestimmten Zeit zu erreichen. Verkehr meint demgegenüber die Fahrzeuge, Infrastrukturen und Regeln, die die Bewegung ermöglichen. Eine Verkehrsplanung konzentriert sich demnach in erster Linie darauf, mehr Straßen, breitere Autobahnen und bessere Verkehrsregeln zu schaffen, um den Verkehrsfluss zu optimieren. Ein mobilitätszentrierter Ansatz berücksichtigt demgegenüber, wie Menschen zur Arbeit, zur Schule oder zum Supermarkt kommen. Wichtig dafür sind ein zugänglicher öffentlicher Nahverkehr und sichere Radwege.

Bundesmobilitätsgesetz als Lösungsansatz

Der Verkehrsclub Deutschland hat bereits 2022 einen Entwurf für ein Bundesmobilitätsgesetz vorgelegt. Der Entwurf wurde entwickelt, um Verkehrspolitik in Deutschland an den Erfordernissen nachhaltiger Mobilität auszurichten. Ziel des Vorschlags ist es, die negativen Auswirkungen des Verkehrs auf Umwelt, Klima, Gesundheit, soziale Belange und Lebensräume zu begrenzen. Dafür werden entsprechende Leitziele formuliert (§§ 4–11).

Der Entwurf berücksichtigt bereits gleichstellungsrelevante Herausforderungen und Probleme der Verkehrs- und Mobilitätswende bzw. ermöglicht es, diese aufzugreifen. So erfasst das Leitziel der Sicherung des Transports von Waren und der Erbringung von Dienstleistungen beispielsweise auch Wege der Sorgearbeit wie Begleitverkehre, Besorgungsfahrten oder Fahrten zur Pflege (§ 5). Beim Thema Verkehrssicherheit sollen Verletzungsmuster und Bedrohungslagen je nach Geschlecht berücksichtigt werden (§ 7). Unter dem Leitziel Gesundheitsschutz ist zu berücksichtigen, dass verkehrsbedingte Emissionen an stark befahrenen Straßen Frauen besonders treffen (§ 8). Im Hinblick auf Sozialverträglichkeit wird betont, dass der öffentliche Verkehr für alle erreichbar sein muss (§ 9). Zudem soll die Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum verbessert werden, um lebenswerte Städte und Regionen zu schaffen (§ 11). In diesem Rahmen können auch Sorgebedarfe aufgegriffen werden.

Handlungsempfehlungen

Gleichstellungsziele und Belange der Sorgearbeit in die Mobilitätsgesetzgebung integrieren

Die Sachverständigenkommission unterstützt die Verabschiedung eines Bundesmobilitätsgesetzes. Darin sollen die gesetzlichen Grundlagen und Regelwerke der Mobilitäts- und Verkehrsplanung sowie die damit verbundenen Förderungen so weiterentwickelt werden, dass sie sich an gleichstellungsorientierten Zielen und an Maßnahmen zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit ausrichten. Anforderungen der Sorgearbeit sollten systematisch in die Regelwerke und Planungen auf Bundes- und Landesebene integriert werden.

Damit die Mobilitätswende als Teil der sozial-ökologischen Transformation gelingen kann, ist insbesondere erforderlich:

- alle Verkehrsarten einschließlich des öffentlichen Nahverkehrs, des Rad- und Fußverkehrs sowie des Schienenverkehrs gleichwertig zu behandeln,
- für Flächengerechtigkeit zwischen bebauten Flächen, Freiflächen und Verkehrsflächen zu sorgen sowie
- soziale und gleichstellungsrelevante Anforderungen zu berücksichtigen.

Förderungen im Mobilitätsbereich an Geschlechtergerechtigkeit koppeln

Bei der Aufstellung von Förderrichtlinien und Subventionen im Verkehrs- und Mobilitätsbereich soll die Vergabe öffentlicher Mittel an gleichstellungsrelevante Ziele geknüpft werden. So könnte bei der Förderung von Radwegen darauf geachtet werden, dass Wege mit Kindern inklusive der für Sorgearbeit typischen Wegeketten berücksichtigt werden: etwa durch breite Radwege, die Anbindung an Alltagsziele und eine gute Vernetzung der Stadtteile. Zudem sollte die Förderung mit einem verpflichtenden Monitoring verknüpft werden, um zu prüfen, ob die angestrebten Gleichstellungsziele auch tatsächlich erreicht wurden.

Wohnen und Energienutzung

Frauen sind aufgrund ihres geringeren Einkommens besonders von steigenden Wohn- und Energiekosten betroffen. Programme und Instrumente für den klimaneutralen Umbau des Gebäudebestands berücksichtigen solche geschlechterspezifischen Unterschiede nur unzureichend. Sie können Energiearmut und die finanzielle Belastung insbesondere alleinlebender Frauen und Alleinerziehender sogar weiter verschärfen. Notwendig sind Programme und Angebote, die Menschen mit geringem Einkommen entlasten und klimaneutrales Wohnen für alle ermöglichen.

Sicheres und bezahlbares Wohnen zählt zu den wichtigsten innenpolitischen Themen dieser Zeit. Stetig steigende Mieten bringen viele Menschen in existenziell bedrohliche Situationen. Seit 2015 sind die Mieten in Großstädten um 50 Prozent gestiegen. Frauen sind aufgrund ungleicher Verteilung von Vermögen und Einkommen beim Mieten von Wohnraum benachteiligt. Zugleich besitzen sie auch weniger Wohneigentum als Männer. Die fehlende Verfügbarkeit erschwinglichen Wohnraums für Familien mit Kindern erschwert die Sorgearbeit für Haushalte mit geringem Einkommen. Vor allem für Frauen stellt dies zusammen mit fehlenden Rückzugsmöglichkeiten in der Wohnung eine hohe Belastung bei der Bewältigung des Alltags dar. Für einkommensarme Haushalte sind auch steigende Energiekosten eine Belastung.

Gleichzeitig wirkt sich Wohnen erheblich auf das Klima aus. Rund 40 Prozent der Treibhausgasemissionen in Deutschland gehen auf den Betrieb und Bau von Gebäuden zurück. Etwa 80 Prozent des Energieverbrauchs in privaten Haushalten entfallen auf das Heizen von Gebäuden und die Warmwassererzeugung. Zentral für die sozial-ökologische Transformation im Bereich des Wohnens ist es daher, den Energiebedarf erheblich zu reduzieren und bei der Energieversorgung auf erneuerbare Energien umzusteigen.

Um den CO_2-Fußabdruck des Gebäudebestands zu reduzieren, setzt die Bundesregierung auf einen Mix aus Maßnahmen. Das Gebäudeenergiegesetz legt bislang zum Beispiel fest, dass bei einem Austausch fossiler Heizungen die neue Anlage zu 65 Prozent Wärme aus erneuerbaren Energien produzieren muss. Die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) unterstützt Eigentümer*innen und Nutzer*innen von Gebäuden bei energetischen Sanierungen und energieeffizientem Neubau. Seit 2021 wird überdies ein CO_2-Preis auf fossile Brennstoffe wie Heizöl und Erdgas erhoben. Dieser wird ab 2027 die Kosten insbesondere für Heizen und Warmwasser deutlich erhöhen. Die staatlichen Einnahmen aus dem CO_2-Preis fließen in den Klima- und Transformationsfonds der Bundesregierung bzw. in den Europäischen Klima-Sozialfonds. Durch den Klima- und Transformationsfonds werden Maßnahmen für den Klimaschutz wie zum Beispiel die Förderung energetischer Sanierungen und effizienter Gebäude finanziert. Durch den Klima-Sozialfonds sollen unter anderem Maßnahmen gefördert werden, die einkommensarme Haushalte und von Energiearmut betroffene Menschen dabei unterstützen, die steigenden Energiepreise zu bewältigen. Geschlechterunterschiede bei der Wohnraumversorgung und der Belastung durch Energiekosten werden bislang zu wenig berücksichtigt.

Energiearmut

Unsanierte Gebäude und fossile Heizungen sind Gründe für enormen Energiebedarf. Im Jahr 2023 wurden etwa drei Viertel aller Wohnungen in Deutschland mit Gas, Öl oder Kohle beheizt. Die hohen Energiekosten, die mit dem CO_2-Preis in den nächsten Jahren weiter ansteigen werden, treffen Haushalte in schlecht gedämmten Gebäuden mit hohem Energieverbrauch besonders stark. Alleinwohnende und alleinerziehende Frauen müssen einen höheren Anteil ihres Einkommens für Wärme und Strom aufbringen als Männer in vergleichbaren Haushaltstypen.

Energiearmut entsteht, wenn sich ein Haushalt den Energiebedarf für einen angemessenen Lebensstandard nicht mehr leisten kann. Energiearmut betrifft Frauen in besonderem Maße. In Deutschland sind nach einer Berechnung des Öko-Instituts etwa 7 Prozent der Haushalte energiearm. Dabei geben Frauen deutlich häufiger als Männer an, dass steigende Energiekosten für sie ein Problem sind. 15,5 Prozent der Alleinerziehenden berichten, dass sie ihre Wohnung nicht angemessen heizen können. Dieser Wert ist fast doppelt so hoch wie in der Gesamtbevölkerung, wo er bei 8,2 Prozent liegt. Viele Frauen reagieren auf die Kostensteigerungen, indem sie ihre Lebensqualität einschränken. Zum Beispiel heizen sie weniger oder reduzieren ihre Konsumausgaben in anderen Bereichen.

Von Energiearmut betroffen können auch Eigenheimbesitzer*innen sein. Viele schlecht gedämmte Ein- und Zweifamilienhäuser werden mit Gas und Öl beheizt und weisen hohe Sanierungsrückstände auf. Personen über 60 Jahre machen ein Drittel dieser Eigenheimbesitzer*innen aus. Gelingt es älteren Hauseigentümer*innen nicht, die erforderlichen Investitionen für eine Sanierung aufzubringen, sind sie aufgrund ihrer schlecht isolierten, fossil beheizten Gebäude den steigenden CO_2-Kosten besonders stark ausgesetzt. Dazu kommen organisatorischer Aufwand und altersbedingte Diskriminierung bei Kreditvergaben. Die Nachteile treffen oft ältere Frauen, die nach dem Tod des Partners allein wohnen. Sie müssen die Kosten für Instandhaltung und Energie aus eigener Kraft tragen. In Förderprogrammen werden diese besonderen Hürden älterer Eigentümerinnen kaum berücksichtigt.

Handlungsempfehlungen

Energiearmut umfassend bekämpfen

Die Sachverständigen empfehlen der Bundesregierung, Maßnahmen zu entwickeln, um Energiearmut zu erkennen und zu bekämpfen. Sie sollte diese Maßnahmen in ihre nationalen Energie- und Klimapläne sowie in den Nationalen Gebäuderenovierungsplan aufnehmen. In einem nationalen Klimasozialplan, der für die Ausschüttung der Gelder aus dem Europäischen Klima-Sozialfonds nötig ist, sollte die Bundesregierung die besondere Belastung von Frauen durch steigende CO_2-Preise berücksichtigen. Für Haushalte mit geringem Einkommen sind Prämienmodelle wichtig, um den Erwerb energieeffizienter Geräte zu erleichtern. Der Stromsparcheck der Caritas, der zu Energiesparmöglichkeiten im Haushalt berät, sollte dauerhaft finanziert und ausgeweitet werden. Die Sachverständigen fordern außerdem, Energieversorgern zu untersagen, den Strom abzuschalten, wenn Zahlungen nicht geleistet werden. Stattdessen sollten präventive Maßnahmen ergriffen werden.

Eigenheimbesitzer*innen mit geringem und mittlerem Einkommen unterstützen

Die Sachverständigen empfehlen, den Einkommensbonus beim Heizungstausch weiterzuentwickeln. Diese Prämie entlastet Haushalte, die ihr Eigenheim selbst nutzen, bis zu einem Bruttoeinkommen von 40.000 Euro mit 30 Prozent, wenn sie neue Heizungen einbauen. Eigentümer*innen mit geringem Einkommen sollten dann einkommensgestaffelt bis zu 100 Prozent Förderung erhalten können, sofern sie das Eigenheim selbst bewohnen.

Die Sachverständigen empfehlen außerdem, innovative Finanzierungsmodelle wie Social Leasing zum Beispiel für Heizungen zu unterstützen. Dabei würde der Staat das Leasing von Heizungen für Haushalte mit geringem Einkommen fördern. Sinnvoll wären auch Modelle, bei denen Sanierungskosten vorfinanziert und durch eingesparte Energiekosten gegenfinanziert werden – sogenannte revolvierende Energieeffizienzfonds.

Geschlechterbezogene Wirkungen von Steuerungsinstrumenten

Um die Klimaziele im Wohngebäudesektor zu erreichen, muss nicht nur die Sanierungsintensität verdoppelt, sondern auch die Förderlogik verändert werden. Bisher zielt die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) darauf ab, einen sehr guten Energiestand zu erreichen. Dies ist in vielen alten Gebäuden nur mit hohem Aufwand oder gar nicht möglich. Die Sanierung von einem guten auf einen sehr guten Standard bringt aber klimapolitisch weniger Einsparungen und begünstigt Haushalte mit höherem Einkommen.

Vermieter*innen können wählen, ob sie eine staatliche Förderung für die Sanierung in Anspruch nehmen oder die Modernisierungskosten auf die Miete umlegen. Viele verzichten auf staatliche Fördermittel und schlagen die Kosten als Modernisierungsumlage auf die Miete auf. Derzeit können jährlich 8 Prozent der Modernisierungskosten auf die Mieter*innen umgelegt werden. In vielen Fällen übersteigt die Mieterhöhung die eingesparten Energiekosten, sodass die Sanierung zu einer finanziellen Mehrbelastung der Mieter*innen führt.

Handlungsempfehlungen

Sanierungen mit hohen energetischen Einsparpotenzialen bevorzugen

Programme für die Sanierungsförderung, zum Beispiel die BEG, sollten am Ziel der Bestandssanierung ausgerichtet werden. Neubaumaßnahmen sollten sie nicht mehr unterstützen. Sinnvoll ist die Umstellung der Förderlogik: Die Förderhöhe sollte an der durch die Sanierung erzielten Verbesserung der Energieeffizienz bemessen werden und nicht daran, ob ein möglichst geringer Energiebedarf erreicht wird. Damit würde der hohe Anteil schlecht gedämmter Wohngebäude (sogenannte Worst Performing Buildings) in den Fokus der Förderung rücken. Dies würde besonders alleinlebenden und alleinerziehenden Frauen zugutekommen, die in vielen dieser Gebäude zur Miete wohnen.

Etwa die Hälfte des privaten Immobilienvermögens gehört den reichsten 10 Prozent der Haushalte. Eine Koppelung von Fördermitteln an das Vermögen von Eigentümer*innen kann verhindern, dass staatliche Förderungen dieses Vermögen weiter steigern.

Die Umlage von Sanierungskosten auf Mieter*innen begrenzen

Die Sachverständigen empfehlen, Sanierungsanreize für Vermieter*innen zu schaffen. Dafür sollte die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) einen zusätzlichen Bonus gewähren, um Mietwohnungen mit besonders schlechtem energetischem Standard zu sanieren. Um Mieter*innen zu entlasten, sollte eine generelle Kürzung der Modernisierungsumlage geprüft werden. Außerdem sollten Sanierungen über die BEG nur für Wohnungen bis zu einer Mietpreisobergrenze gefördert werden, damit Mieten nicht unkontrolliert steigen. Wichtig ist auch, dass die Bundesregierung zusätzliche Mittel für die energetische Sanierung im sozialen Wohnungsbau und für quartiersbezogene Förderprogramme in sozial benachteiligten Quartieren bereitstellt.

Wohnsuffizienz und gemeinschaftliche Wohnformen

Die durchschnittliche Wohnfläche pro Person ist in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen. Das ist aus ökologischer Sicht problematisch, da mit der Wohnfläche auch der Energieverbrauch zunimmt. Deshalb gewinnen Suffizienzansätze an Bedeutung, die auf einen sparsamen Umgang mit Wärmeenergie und mit Wohnfläche abzielen. Mehr als die Hälfte der Ein- und Zweifamilienhäuser werden von ein bis zwei Personen bewohnt, während viele Familien beengt zusammenleben. In vielen Häusern gibt es Einliegerwohnungen oder Zimmer, die nicht genutzt werden. Zugleich sind Alleinlebende von Vereinsamung betroffen. Durch die Teilung von Einfamilienhäusern könnten Hauseigentümer*innen zusätzlichen Wohnraum schaffen und gleichzeitig Einnahmen für energetische Sanierungen generieren. Auch der Umzug in eine kleinere barrierefreie Wohnung wäre gerade für Rentner*innen eine Option, die eigene Wohnsituation an die Bedürfnisse des Lebens im Alter anzupassen, wenn dieser Wohnraum zu einem erschwinglichen Preis vorhanden ist.

Co-Housing-Wohnformen bestehen neben Einzelwohnungen auch aus gemeinschaftlich genutzten Räumen und sind oft durch gegenseitige Unterstützung gekennzeichnet. Sie bieten ökologische Vorteile, denn durch Gemeinschaftsräume sparen sie Ressourcen. Gleichzeitig verkleinert sich die individuelle Wohnfläche. Co-Housing kann zudem gegen Vereinsamung vor allem im Alter wirken. Vor allem Frauen erhoffen sich von dieser Wohnform, dass traditionelle Rollenzuschreibungen aufgebrochen und die Arbeitsteilung bei der Haus- und Sorgearbeit gerechter gestaltet wird.

Handlungsempfehlungen

Flächensparendes Wohnen fördern

Die Bundesregierung sollte zusammen mit den Ländern Förderprogramme auflegen, die es Menschen nach der Familienphase ermöglichen, in eine kleinere barrierefreie und bezahlbare Wohnung in der Nähe umzuziehen. Länder könnten solche Umzüge unterstützen, indem sie den Erwerb bedarfsgerechter Wohnungen durch eine reduzierte Grunderwerbssteuer fördern. Bestehende Förderprogramme wie „Jung kauft Alt“ oder „IBB Altersgerecht Wohnen“ sollten dauerhaft finanziert und ausgeweitet werden. Banken und Sparkassen können Finanzierungsprodukte für ältere Menschen entwickeln, etwa indem Kredite an Immobilien statt an Eigentümer*innen gebunden werden. Zudem können Kommunen Anlaufstellen einrichten, die zu Wohnraumverkleinerung beraten.

Potenziale gemeinschaftlichen Wohnens besser erschließen

Die Sachverständigen empfehlen, Potenziale gemeinschaftlichen Wohnens besser zu erschließen. Damit Frauen einen besseren Zugang zu Co-Housing-Projekten haben, sollten die Kommunen Flächen für Initiativen zur Verfügung stellen. Dies könnte etwa mithilfe einer Konzeptvergabe zum Beispiel als Erbpacht erfolgen. Zudem sollten Kommunen Genossenschaften und Modelle der Wohngemeinnützigkeit bei der Vergabe bevorzugen. Gleichzeitig sollten die Kommunen verpflichtend darauf hinwirken, Wohnungen für Menschen mit geringem Einkommen zu schaffen. Lokale Netzwerkstellen für gemeinschaftliches Wohnen sollten gefördert werden.

Ernährung

Geschlechterstereotype prägen Ernährungsgewohnheiten und damit spezifische Lebensmittelvorlieben, die in unterschiedlicher Weise zum Klimawandel beitragen. Zugleich tragen Frauen häufiger die Verantwortung für nachhaltige Ernährungs- und Konsumentscheidungen. Chancen für eine geschlechtergerechte Ernährungswende liegen in der Förderung pflanzenbasierter Lebensmittel, der Gemeinschaftsverpflegung, in einem besseren Zugang zu gesunden Nahrungsmitteln sowie in der Unterstützung gesunder Ernährungsentscheidungen.

Ernährung ist untrennbar mit den Folgen des Klimawandels verbunden. Der Erntebericht 2024 des Bundeslandwirtschaftsministeriums zeigt beispielweise, dass durch Extremwetterereignisse wie Dürren oder Starkregen die Ernten von Getreide, Kartoffeln und Obst zurückgehen. Dies führt dazu, dass die Preise für Nahrungsmittel steigen.

Die konventionelle Landwirtschaft und die Lebensmittelindustrie tragen zudem erheblich zum Klimawandel bei. CO_2-Emissionen entstehen besonders durch die Abholzung von Wäldern und durch Methangase der Tierhaltung oder aus Biogasanlagen (siehe Kapitel Landwirtschaft). Auch vor- und nachgelagerte Prozesse der landwirtschaftlichen Produktion wie Düngemittelherstellung und Transport, Lagerung, Verarbeitung und Verpackung nehmen zu und erhöhen die Treibhausgasemissionen. Die CO_2-Emissionen der Ernährung können durch den Wandel hin zu einer pflanzenbasierten Ernährungsweise erheblich gesenkt werden. Einen solchen Ernährungswandel sehen die internationalen Ernährungsleitlinien der Planetary Health Diet vor. Sie wurden im Jahr 2019 von den Wissenschaftler*innen der EAT-Lancet-Commission veröffentlicht. Diese Leitlinien können sowohl zur Gesundheit der Menschen als auch zur Gesundheit des Planeten beitragen. Bis zum Jahr 2050 sollen weltweit doppelt so viel Obst, Gemüse, Nüsse und Saaten gegessen werden wie bisher. Der Fleischkonsum muss demgegenüber um die Hälfte gesenkt werden.

Für einen Ernährungswandel müssen neben den Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsmethoden auch alltägliche Ernährungsgewohnheiten verändert werden. Ernährungsgewohnheiten sind nicht einfach nur Ausdruck von Geschmacksvorlieben: Sie sind eng verwoben mit Wertvorstellungen, der Identität und Selbstwahrnehmung sowie dem sozialen Status. Dabei beeinflussen besonders gesellschaftlich festgeschriebene Geschlechterrollenbilder Ernährungsgewohnheiten. Ökologische und tierwohlgerechte Produkte zu kaufen, die regional produziert und möglichst wenig verpackt sind, tragen dazu bei, Ressourcen zu schonen und Emissionen zu reduzieren. Diese Entscheidungen berühren allerdings auch die alltägliche Ernährungsarbeit, also das Zubereiten und die Konservierung von Mahlzeiten. Wie der Gender-Foodwork-Gap zeigt, leisten Frauen im Vergleich zu Männern deutlich mehr Ernährungsarbeit. Sie befinden sich daher stärker unter Druck, sich nachhaltig zu verhalten.

Geschlechterspezifische Ernährungsgewohnheiten

Ernährungsgewohnheiten sind geschlechtlich geprägt und tragen in unterschiedlichem Maß zu den Treibhausgasemissionen bei. Der Unterschied zeigt sich insbesondere beim Verzehr von Fleisch, dessen Konsum erheblich zum Klimawandel beiträgt. Männer essen etwa doppelt so viel Fleisch wie Frauen. Diese Unterschiede sind in kulturellen Geschlechterbildern verankert. Fleisch wurde historisch eine Schlüsselrolle für den Muskelaufbau zugewiesen und symbolisiert Stärke, Kraft und Überlegenheit. Bestimmte Bestandteile von Lebensmitteln, etwa Proteine, werden mit männlichen Körpernormen in Verbindung gebracht. Dies liegt auch daran, dass Männer durch ihren im Schnitt höheren Anteil an Muskelmasse einen höheren Proteinbedarf haben. Frauen achten durch weibliche Körpernormen sehr viel mehr darauf, Fett und Kalorien zu vermeiden und essen öfter pflanzenbasierte Lebensmittel. Nahrungsmittel sind folglich geschlechtlich konnotiert.

Gleichzeitig sind ökologische Produkte häufig teurer als konventionell hergestellte Lebensmittel. Menschen mit niedrigem Einkommen können sich die hohen Preise von ökologischen Lebensmitteln oft nicht leisten. Zu den hohen Kosten trägt auch die Besteuerung von Lebensmitteln bei. So werden zum Beispiel Hafermilch und Fleischersatzprodukte mit dem regulären Umsatzsteuersatz von 19 Prozent besteuert. Fleisch, Fisch, Milchprodukte und andere tierische Lebensmittel unterliegen dem ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 Prozent. Durch diese Art der Besteuerung werden tierische Lebensmittel billiger und klimafreundliche Lebensweisen teurer. Da Frauen im Durchschnitt mehr pflanzliche Produkte essen als Männer, sind sie durch diese Steuersätze insgesamt stärker belastet.

Handlungsempfehlung

Finanzielle Anreize für pflanzenbasierte Ernährung setzen

Die Sachverständigenkommission empfiehlt der Bundesregierung, finanzielle Anreize für eine gesündere und fleischärmere Ernährung zu setzen. Dies hätte eine ökologische und eine gleichstellungspolitische Wirkung. Die Sachverständigen schlagen vor, die Umsatzsteuer auf pflanzliche Grundnahrungsmittel abzuschaffen oder auf maximal 5 Prozent abzusenken. Für tierische Produkte könnte zum Beispiel ein Tierwohl-Cent (für nicht ökologisch erzeugte Fleischwaren) oder eine höhere Umsatzsteuer erhoben werden. Ziel ist es, gesunde und nachhaltige Lebensmittel finanziell attraktiver zu machen.

Ungleiche Verteilung der Ernährungsarbeit

Die Zeitverwendungsstudie 2022 zeigt, dass Frauen und Männer unterschiedlich viel Zeit für die Zubereitung und Konservierung von Mahlzeiten aufbringen. Der Gender-Foodwork-Gap beziffert den Zeitunterschied bei dieser Ernährungsarbeit: Frauen wenden im Schnitt doppelt so viel Zeit dafür auf wie Männer. Dies sind täglich insgesamt 27 Minuten mehr Arbeit. In Familien mit Kindern verstärkt sich dieser Trend: Anders als Väter verwenden Mütter mit steigender Zahl der Kinder zunehmend mehr Zeit für die Zubereitung des Essens. Frauen tragen damit auch eine größere Verantwortung für nachhaltige Konsumentscheidungen. Klimaschonende Veränderungen bedeuten für Frauen daher oft zusätzliche zeitliche, finanzielle und mentale Belastungen (Mental Load). Dies ist besonders herausfordernd, wenn sie über ein geringes Haushaltseinkommen verfügen und ökologische Produkte kaum erschwinglich sind.

Handlungsempfehlung

Bewusstsein für Geschlechtergerechtigkeit bei der Ernährung herstellen

Die Ernährungsarbeit muss gerechter zwischen den Geschlechtern verteilt werden. Der Gender-Foodwork-Gap sollte ähnlich wie der Gender-Care-Gap stärker in das öffentliche Bewusstsein rücken. In der Berichterstattung zu Ernährung sollten stereotype Rollenbilder und Rollenzuschreibungen reflektiert und aufgebrochen werden. Dazu gehört zum Beispiel zu zeigen, wie Geschlechterrollen auf den Konsum wirken und Menschen zu schädlichem Verhalten anregen. Dafür sollte eine „Task Force Gender-Foodwork-Gap schließen!“ eingesetzt werden, die von den für Gleichstellung, Ernährung und Landwirtschaft zuständigen Bundesministerien geleitet wird. Die Sachverständigen empfehlen, ein verpflichtendes Schulcurriculum „Alle können kochen“ einzuführen, um zu nachhaltigen und gesunden Ernährungsstilen zu befähigen. Es sollte Jungen und Mädchen gezielt ansprechen. In einem nationalen Citizen-Science-Projekt sollten Ernährungsalltage dokumentiert werden, um unterschiedliche Ernährungsrealitäten sichtbar zu machen.

Gemeinschaftsverpflegung als Ansatz für eine umweltfreundliche Ernährungswende

Menschen brauchen Rahmenbedingungen, die eine umweltfreundliche und gesunde Ernährung fördern und Menschen entlasten, die sich um die Ernährung kümmern. Wichtige Orte dafür sind Gemeinschaftsverpflegungen in Kantinen, Mensen, Schulen, Kitas oder Krankenhäusern, die täglich über 16 Millionen Menschen verpflegen. Die Gemeinschaftsverpflegung kann Menschen mit wenig Geld Mahlzeiten zu bezahlbaren Preisen anbieten. Gleichzeitig entlastet sie private Haushalte bei der Zubereitung und Organisation der Mahlzeiten.

Um klimafreundliche Ernährungsweisen zu unterstützen, muss die Gemeinschaftsverpflegung ausgebaut und verbessert werden. Dafür sollten mehr ökologische Lebensmittel verwendet, tierische Nahrungsmittel reduziert und weniger Lebensmittelabfälle produziert werden. Ein erfolgreiches Beispiel ist das dänische Copenhagen House of Food, ein Kompetenz-, Bildungs- und Vernetzungszentrum, das bis zum Jahr 2019 existierte. Durch das Copenhagen House of Food wurden kommunale Küchen beraten, um den Anteil von Bio-Produkten zu erhöhen. Mit neuen Konzepten für den Einkauf, die Planung und Zubereitung von Mahlzeiten stieg der Anteil an Bioprodukten in der kommunalen Gemeinschaftsverpflegung in Kopenhagen innerhalb weniger Jahre auf 88 Prozent. In Deutschland gibt es ähnliche Initiativen: Das House of Food Frankfurt vernetzt Erzeuger*innen mit Kantinen. Auf diese Weise werden regionale Lieferketten aufgebaut. Die hessische Vernetzungsstelle Schulverpflegung unterstützt Schulen dabei, gesundes und nachhaltiges Essen anzubieten. Hier setzt auch der 2025 verabschiedete Koalitionsvertrag der Bundesregierung an. Demzufolge sollen Standards für die Gemeinschaftsverpflegung eingeführt werden, die dazu führen, dass ökologische Produkte stärker nachgefragt werden. Die Standards wurden bislang aber nicht weiter konkretisiert.

Handlungsempfehlung

Gemeinschaftsverpflegung ausbauen und ihre Qualität steigern

Die Sachverständigen empfehlen, die Gemeinschaftsverpflegung auszubauen und ihre Qualität zu steigern. Dafür muss der Anteil von ökologischen und regionalen Produkten in der Gemeinschaftsverpflegung auf 90 Prozent erhöht und der Fleischanteil von Mahlzeiten reduziert werden. Gleichzeitig dürfen die Preise nicht unverhältnismäßig steigen. Dabei ist es wichtig, gute Angebote zu bündeln und sie an die kommunalen Gegebenheiten anzupassen. Um den Kostendruck zu senken, muss die Gemeinschaftsverpflegung durch öffentliche Mittel unterstützt werden. Die Sachverständigen empfehlen dem Bund, Modellprojekte zu fördern, die Gemeinschaftsverpflegungen unterstützen, ihr pflanzenbasiertes Angebot auszubauen und günstiger anzubieten als Mahlzeiten mit Fleisch. Sie empfehlen, Einrichtungen nach dem Vorbild des Copenhagen House of Food oder des House of Food Frankfurt zu schaffen – für Beratungen, Trainings und Vernetzung.

Alternative Ernährungsnetzwerke

Alternative Ernährungsnetzwerke wie Lebensmittelkooperativen und Gemeinschaftsküchen verbinden Produzent*innen und Konsument*innen von Lebensmitteln. Lebensmittelkooperativen ermöglichen gemeinsame Einkäufe von Bioprodukten zu günstigen Preisen bei Großhändler*innen. Die Mitglieder sorgen für Bestellung, Annahme, Lagerung, Sortierung und Verteilung der Lebensmittel. Bei Gemeinschaftsküchen schließen sich Personen zusammen, die regelmäßig gemeinsam kochen und essen. Sie teilen die Kosten für die Lebensmittel. Diese Art von alternativen Ernährungsnetzwerken bieten Räume für nachhaltige Ernährungsroutinen, erfordern aber auch Zeit und Mitarbeit. Häufig werden sie von Frauen getragen und gestaltet. Politisch werden solche Netzwerke bisher kaum unterstützt.

Handlungsempfehlung

Alternative Ernährungsnetzwerke stärken

Die Sachverständigen empfehlen ein Bundesprogramm zur Verbreitung alternativer Ernährungsnetzwerke (siehe Kapitel Landwirtschaft), das auch Gemeinschaftsküchen und Lebensmittelkooperativen einschließt. Bestehende alternative Ernährungsnetzwerke sollten als Good-Practice-Modelle dienen. Die Sachverständigen schlagen vor, eine Kompetenzstelle Geschlechtergerechtigkeit für Graswurzelorganisationen einzurichten. Sie sollte Genderkompetenzen fördern sowie Gendertrainings und Unterstützung für ausgeglichenere Geschlechterverhältnisse anbieten. Diese Kompetenzstelle könnte auch einen Gender-Equality-Award ausloben und Graswurzelorganisationen auf der Grundlage einer Gender-Equality-Zertifizierung finanziell fördern.

Gesundheit

Die gesundheitlichen Risiken des Klimawandels treffen strukturell benachteiligte Menschen schwerer. Die Klima- und Gesundheitspolitik muss daher besonders vulnerable Gruppen in den Blick nehmen. Die klimabedingten Herausforderungen des Gesundheitssystems belasten besonders Frauen in der Pflege. Es sind Strategien erforderlich, dem Fachkräftemangel zu begegnen und einen gleichberechtigten Zugang zur Gesundheitsversorgung für alle Menschen zu schaffen. Dafür sind niedrigschwellige Gesundheitsangebote besonders wichtig.

Durch Extremwetterereignisse wie Hitzewellen, Überschwemmungen und Dürren steigen gesundheitliche Risiken. Der Klimawandel hat nicht nur direkte körperliche Auswirkungen wie zunehmende Herz-Kreislauf-Probleme. Die steigenden Temperaturen tragen auch dazu bei, dass sich Infektionskrankheiten schneller ausbreiten, die durch Insekten und Nagetiere übertragen werden. Durch den Klimawandel ausgelöste Ängste können zu psychischen Erkrankungen führen und die mentale Gesundheit beeinträchtigen.

Die Folgen des Klimawandels treffen jedoch nicht alle Menschen gleichermaßen. Studien zeigen, dass Frauen und andere strukturell benachteiligte Menschen stärker von den körperlichen und psychischen Folgen des Klimawandels betroffen sind. Hitze erweist sich dabei als besonders kritischer Faktor: Frauen sterben statistisch häufiger durch Hitze als Männer. Auch Schwangere sind in besonderem Maße gefährdet, denn Hitze kann unter anderem vorzeitige Wehen auslösen. Gesundheitliche Belastungen sind darüber hinaus eng mit sozio-ökonomischer Ungleichheit verknüpft. Beispielsweise leben Menschen mit geringem Einkommen überdurchschnittlich oft an Straßen mit hoher Lärm- und Luftschadstoffbelastung und in Stadtvierteln, die sich stark erhitzen. Das Zusammenspiel von Luftverschmutzung und Hitze erhöht wiederum das gesundheitliche Risiko für Menschen mit Atemwegserkrankungen.

Den Zusammenhang zwischen Klima und Gesundheit greift das Konzept der planetaren Gesundheit auf. Demzufolge sind menschliche und planetare Gesundheit untrennbar miteinander verbunden. Die menschliche Gesundheit hängt von intakten Ökosystemen und der Biodiversität ab. Eine klimafreundliche und geschlechtergerechte Stadtentwicklung beispielsweise kann positive Effekte auf die menschliche Gesundheit haben, wenn sich die Luftqualität verbessert und die Lärmbelastung verringert (siehe Kapitel Stadt- und Raumentwicklung).

Die Folgen des Klimawandels und der Bedarf an geschlechtergerechten Anpassungsmaßnahmen sind auch im Gesundheitssystem sichtbar.

Klimawandel als Herausforderung für das Gesundheitssystem

Der Klimawandel lässt den Bedarf an gesundheitlicher Versorgung steigen, da er die Zunahme bestehender und neuer Krankheiten begünstigt. Beispielsweise häufen sich während Hitzewellen Kreislaufprobleme. Aufgrund verlängerter Blütezeiten nehmen Allergien zu. Auch Mücken und Zecken und damit auch deren Krankheitserreger verbreiten sich durch die Erderwärmung besser.

Das Gesundheitssystem trägt zudem selbst in erheblichem Umfang zu CO_2-Emissionen bei. Vor allem aber sind viele Einrichtungen des Gesundheitswesens nicht auf die Folgen des Klimawandels vorbereitet. Starkregen stellt zum Beispiel eine erhebliche Gefahr für Patient*innen dar, wenn Krankenhäuser nicht auf Überflutungen und

den Ausfall von Strom vorbereitet sind. Die nötigen Klimaanpassungsmaßnahmen führen zu zusätzlichen Kosten.

Diese geballten Herausforderungen treffen auf ein ohnehin überlastetes Gesundheitssystem. Seit den 1990er Jahren wurden viele Krankenhäuser privatisiert. Die Ökonomisierung des Gesundheitssystems mit Fallpauschalen, die den tatsächlichen Behandlungsaufwand nicht vergüteten, hat dazu geführt, dass Krankenhäuser finanziell unter Druck stehen und das Personal überlastet ist. Die notwendigen Verbesserungen werden zusätzlich durch einen Investitionsstau behindert. Dieser resultiert aus unterschiedlichen Zuständigkeiten: Während die Krankenversicherungen für die Betriebskosten von Krankenhäusern aufkommen, liegt die Investitionsfinanzierung bei den Bundesländern. In ländlichen Gebieten ist zu erwarten, dass sich die unzureichende medizinische Versorgung in den nächsten Jahren weiter verschärft. Zudem wird es immer schwerer, qualifiziertes Personal zu finden und zu halten.

Die besonders in der Pflege entstehenden Belastungen treffen überwiegend Frauen, da mehr als drei Viertel der Pflegekräfte weiblich sind. Vor allem Migrantinnen tragen wesentlich zur Gesundheitsversorgung bei, insbesondere in der Altenpflege. Gleichzeitig sind Frauen in den Führungspositionen der Gesundheitseinrichtungen und der Krankenkassen kaum vertreten.

Handlungsempfehlung

Arbeitsbedingungen in der Pflege verbessern

Die Sachverständigen empfehlen, die Arbeitsbedingungen von Pflegekräften deutlich zu verbessern. Angesichts des Fachkräftemangels schlagen sie eine Fachkräfteoffensive vor, die neue Mitarbeiter*innen gewinnen soll. Gesundheitseinrichtungen sollten internationale Fachkräfte bei der Berufsanerkennung und Visumserteilung intensiver begleiten. Der Bund sollte den Abbau der Geschlechtersegregation im Versorgungs- und Pflegesektor unterstützen, beispielsweise durch Projekte zur Berufsorientierung. Zudem sollten Strategien für eine paritätische Besetzung von Führungspositionen im Gesundheitssektor entwickelt werden. Darüber hinaus sind Maßnahmen gegen den Investitionsstau in Krankenhäusern notwendig. Der Bund sollte die bedarfsdeckende Finanzierung von Krankenhäusern gewährleisten, ohne Krankenversicherungen, Länder und Kommunen zu überfordern. Die Sachverständigenkommission empfiehlt außerdem, Nachhaltigkeit, Klimaschutz und Klimaanpassung in den Ausbildungsplänen der Gesundheits- und Pflegeberufe zu verankern. Dabei sollen die Bedarfe vulnerabler Gruppen berücksichtigt werden.

Lücken in der Gesundheitsversorgung

Nach dem Prinzip der gesundheitlichen Chancengerechtigkeit sollen alle Menschen die gleichen Möglichkeiten haben, gesund zu bleiben oder wieder gesund zu werden – unabhängig von Geschlecht, Herkunft, Einkommen oder Dimensionen struktureller Ungleichheit.

In der Praxis ist dies jedoch oft nicht gewährleistet. Vor allem in ländlichen, dünn besiedelten Regionen fehlt es an einer ausreichenden Gesundheitsversorgung. Weite Wege zur nächstgelegenen Praxis, lange Wartezeiten und fehlende Fachkräfte führen zu einer Unterversorgung auf dem Land. Klimawandel und unzureichende Klimapolitiken verstärken diese Engpässe. Die steigenden Energiepreise und der fehlende öffentliche Nahverkehr erschweren es zum Beispiel Menschen mit wenig Einkommen, darunter oft Frauen, den Weg zu Gesundheitseinrichtungen zurückzulegen (siehe Kapitel Mobilität).

Auch für Patientinnen mit Migrations- und Fluchtgeschichte fehlt es oft an medizinischer Versorgung. Sprachliche Barrieren, mangelnde Informationen sowie formale und bürokratische Hürden erschweren den Weg in eine Praxis. Zudem deckt die gesetzliche Krankenversicherung die Kosten für Dolmetscher*innen in der Regel nicht ab. Die Gesundheitsversorgung von Migrantinnen wird außerdem durch negative Erfahrungen und fehlende soziale Unterstützung erschwert. Auch LSBTIQ* sind durch Diskriminierungen beim Zugang zum Gesundheitssystem benachteiligt. Hinzu kommt, dass sie durch diskriminierende Erfahrungen oder aus Angst vor Vorurteilen medizinische Behandlungen vermeiden.

Eine niedrigschwellige Gesundheitsinfrastruktur könnte die Gesundheitsversorgung von strukturell benachteiligten Menschen verbessern. Dazu gehören kostenfreie

und ortsnahe Angebote sowie soziale und gesundheitsfördernde Dienstleistungen und Präventionsmaßnahmen. Ein Beispiel für niedrigschwellige Gesundheitsangebote sind sogenannte Gesundheitskioske. Dabei handelt es sich um wohnortnahe Beratungsstellen, die Menschen dabei unterstützen, sich im Gesundheitssystem zurechtzufinden und ihre Gesundheit zu verbessern. Damit könnten insbesondere für Migrant*innen Barrieren abgebaut werden. Auch Frauen profitieren wegen ihrer Mehrfachbelastung durch Erwerbs- und Sorgearbeit von nahegelegenen Einrichtungen. Ein positives Beispiel ist auch das Lokale Integrierte Gesundheitszentrum für Alle (LIGA) im Bremer Stadtteil Gröpelingen, das medizinische, pflegerische und soziale Angebote kombiniert. Ein weiteres Beispiel sind DORV-Zentren, die die Bereitstellung von Nahrungsmitteln, Dienstleistungen, sozialmedizinischer Versorgung und kulturellen Angeboten in strukturschwachen Räumen unter einem Dach bündeln.

Handlungsempfehlung

Niedrigschwellige Gesundheitsversorgung ausbauen und fördern

Die Sachverständigen empfehlen Bund und Ländern, Angebote der niedrigschwelligen Gesundheitsinfrastruktur langfristig zu fördern. Beim Ausbau niedrigschwelliger Gesundheitsangebote sollten Standards für eine geschlechtergerechte Gestaltung der Einrichtungen entwickelt werden; die Einrichtungen sollten auch mehrfach diskriminierte Personen erreichen.

Geschlechterrelevante umweltmedizinische Forschung

Die Lücke in der Gesundheitsversorgung ist auch fehlenden geschlechterdifferenzierten Gesundheitsdaten geschuldet. Lange Zeit wurden medizinische Studien überwiegend an männlichen Probanden durchgeführt. Das führte zu Problemen bei der Versorgung für Frauen. Der sogenannte Gender-Data-Gap zeigt den Bedarf an einer geschlechterbezogenen Gesundheitsforschung. Eine solche bezieht neben physiologischen auch sozioökonomische und kulturelle Aspekte von Geschlecht ein. Es mangelt darüber hinaus an geschlechtersensibler Forschung zu den Folgen des Klimawandels und anderer ökologischer Krisen auf die Gesundheit. Um eine adäquate Gesundheitsversorgung zu ermöglichen, müssen differenzierte Daten nicht nur zu Geschlecht, sondern auch nach anderen Kategorien wie Alter, Behinderung oder sexueller Orientierung erhoben und ausgewertet werden.

Handlungsempfehlungen

Sonderforschungsprogramm zu Klima und Gesundheit aufsetzen

Ein Sonderforschungsprogramm sollte ermöglichen, den Zusammenhang von Geschlecht, Klima und Gesundheit vertieft zu untersuchen. Dabei ist zu gewährleisten, dass Natur- und Sozialwissenschaften zu gleichen Teilen beteiligt werden und Erkenntnisse aus der Geschlechterforschung in die Gesundheitsforschung einfließen. Dazu gehört insbesondere Forschung zu geschlechtergerechtem Hitzeschutz als Grundlage für Klimaanpassungsmaßnahmen.

Im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen, zum Beispiel zum Umweltrecht, ist zu gewährleisten, dass neue Erkenntnisse aus der Geschlechter- und Gesundheitsforschung berücksichtigt werden.

Intersektionalen Geschlechterbegriff in die Forschung integrieren

In der Gesundheitsforschung wird bislang selten berücksichtigt, dass sich Nachteile verstärken, wenn mehrere Ungleichheitsdimensionen – zum Beispiel Geschlecht, Alter, Einkommen oder Behinderung – zusammenwirken (Intersektionalität). Daher fordert die Sachverständigenkommission, in Forschung und Gesundheitsberichterstattung einen intersektionalen multidimensionalen Geschlechterbegriff zu etablieren. Das Robert Koch-Institut (RKI) und das Bundesinstitut für Öffentliche Gesundheit sollten das Konzept der Intersektionalität in die Gesundheitsforschung integrieren und fördern. Der RKI-Bericht zur gesundheitlichen Lage von Frauen sollte zudem klimarelevante Gesundheitsrisiken abdecken.

Arbeit und Zeit

Menschen benötigen mehr verfügbare Zeit, um in ihrem Alltag nachhaltig zu handeln und die sozial-ökologische Transformation aktiv mitzugestalten. Solange Frauen mehr unbezahlte Sorgearbeit leisten als Männer, fehlt ihnen öfter die dafür notwendige Zeitsouveränität. Deshalb müssen Zeitstrukturen geschaffen werden, die die Umverteilung der Sorge- und Erwerbsarbeit ermöglichen und die zugleich Freiräume für gesellschaftliche Mitgestaltung und nachhaltiges Alltagshandeln bereitstellen.

Wer nachhaltig leben will, braucht Zeit. Zeit zum Nachdenken, Planen, Einkaufen, Kochen, Reparieren – kurz: Zeit, um den eigenen Alltag bewusster und klimafreundlicher zu gestalten. Doch genau daran mangelt es vielen Menschen, besonders Frauen. Verfügbare Zeit wird vor allem durch lange und unflexible Arbeitszeiten sowie Sorgeverpflichtungen eingeschränkt. Hinzu kommen die Zeitvorgaben durch die öffentliche Infrastruktur, etwa durch die Taktung des öffentlichen Nahverkehrs oder die Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen. All das erschwert vielen Menschen nachhaltiges Handeln im Alltag: Wer unter Zeitdruck steht, greift eher zu Fertiggerichten, statt frisch zu kochen, oder kauft neu, statt etwas zu reparieren.

In Familien übernehmen häufig Frauen die Sorge für Kinder und Angehörige. Sie kümmern sich zudem häufiger um Essen und Haushalt (siehe Kapitel Ernährung). Dadurch stehen sie besonders unter Zeitdruck. Der Zeitmangel lässt zudem wenig Raum für nachhaltige Entscheidungen oder gesellschaftliches Engagement.

Der Umgang mit Zeit wird häufig als individuelle Fähigkeit verstanden, Zeit möglichst effizient zu managen. Tatsächlich folgen die Zeitstrukturen, in denen wir uns bewegen, zahlreichen Taktgebern wie Politik, Unternehmen oder Behörden. Diese Taktgeber bestimmen Arbeits- und Schulzeiten, Fahrpläne öffentlicher Verkehrsmittel, Öffnungszeiten kommunaler Einrichtungen oder gesetzliche Feiertage. Unser Alltag wird maßgeblich von Maschinen- und Uhrzeiten bestimmt, oft im Widerspruch zum menschlichen Biorhythmus. Ein Beispiel dafür ist die Schichtarbeit. Der Umgang mit Zeit ist also nicht nur privat, sondern wird durch öffentliche und politisch verhandelte Rahmenbedingungen bestimmt.

Die Idee der Zeitpolitik entstand in der italienischen Frauenbewegung. Deren Ziel war es insbesondere, die Situation von Frauen zu verbessern, die unter Mehrfachbelastungen, Zeitnot und nicht aufeinander abgestimmten Zeitvorgaben litten. Viele dieser Probleme werden heute in städtischen Umgebungen wieder besonders deutlich. In Städten wie Bozen, Mailand oder Bremen sind deshalb beispielhafte Initiativen entstanden, die sich mit lokaler Zeitpolitik befassen.

Zeitverwendung nach Geschlecht

Ein Kernproblem gegenwärtiger Zeitstrukturen ist die ungleiche Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit. In Deutschland liegt der Gender-Care-Gap laut Statistischem Bundesamt bei 43 Prozent: Frauen leisten also durchschnittlich 43,4 Prozent mehr unbezahlte Sorgearbeit pro Tag als Männer. Das entspricht 76 Minuten täglich. Rechnet man die bezahlte Erwerbsarbeit hinzu, arbeiten Frauen mit 45,5 Stunden pro Woche sogar mehr als Männer (44,3 Stunden). Sie erzielen dabei jedoch ein geringeres Einkommen und sind gerade im Alter sozial schlechter abgesichert. Insgesamt bleibt Frauen daher weniger verfügbare Zeit. Der Zeitmangel verschärft sich bei gering entlohnten Tätigkeiten, denn hier müssen Frauen für ein auskömmliches Einkommen länger arbeiten.

Bereits 2017 empfahl die Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht, sich am sogenannten Erwerbs-Sorge-Modell zu orientieren. Dies soll Menschen unabhängig von ihrem Geschlecht gleichermaßen ermöglichen, Erwerbsarbeit, private Sorgetätigkeiten und weitere gesellschaftlich notwendige Aktivitäten zu vereinbaren. Dieser Ansatz bleibt auch im Kontext der sozial-ökologischen Transformation relevant. Um Veränderungsprozesse aktiv mitgestalten zu können und nachhaltige Routinen zu entwickeln, sind neue Arbeitszeitmodelle, gute Rahmenbedingungen für einen nachhaltigen Alltag und ein neues Verständnis für Zeit notwendig.

Zukunftsorientierte Arbeitszeitmodelle

Erwerbsarbeit nimmt den größten Anteil der Lebenszeit ein, die ein Mensch im wachen Zustand verbringt. Daher steht sie häufig im Fokus zeitpolitischer Diskussionen. Der heute gültige gesetzliche Standard von Jahres- und Wochenarbeitszeit orientiert sich an den Produktionsbedingungen und der Produktivität der Industriearbeit in der Weimarer Republik. Die tägliche Höchstarbeitszeit ist auf acht Stunden an sechs Werktagen festgelegt. Gängig ist in Deutschland eine Vollzeitnorm von 40 Stunden in der Woche. Dieser Rahmen bietet wenig Spielraum für Aktivitäten außerhalb der Erwerbsarbeit und funktioniert nur mit einer geschlechterspezifischen Arbeitsaufteilung.

Aufgrund des Fachkräftemangels werden inzwischen sogar längere Arbeitszeiten gefordert, zum Beispiel durch eine wöchentliche statt einer täglichen Höchstarbeitszeit oder durch steuerfreie Überstunden. Dabei wird jedoch die überwiegend von Frauen geleistete unbezahlte Sorgearbeit vernachlässigt. Diese oft unsichtbare Arbeit schränkt zeitliche Spielräume ein und steht längeren Erwerbsarbeitstagen entgegen. Viele Frauen nennen familiäre Aufgaben als Hürde, wenn es darum geht, ihre Arbeitszeit auszuweiten.

In Ländern wie Schweden, Dänemark und Frankreich ermöglicht eine flächendeckende Kinderbetreuung eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen. Während in Schweden und Dänemark häufig beide Eltern in Teilzeit arbeiten, gilt in Frankreich eine kürzere Vollzeitnorm von 35 Stunden pro Woche. Von einer solchen kürzeren Vollzeitnorm würden Menschen unabhängig vom Geschlecht profitieren. Lange Arbeitszeiten und hohe betriebliche Anforderungen an die zeitliche Flexibilität der Mitarbeitenden wirken sich häufig negativ auf die Gesundheit aus. Laut einer Befragung der Hans-Böckler-Stiftung möchten etwa ein Drittel der Vollzeitbeschäftigten ihre Arbeitszeit aus gesundheitlichen Gründen oder wegen Überlastung reduzieren.

Es gibt bereits zukunftsorientierte Arbeitszeitmodelle, die Vereinbarkeit, Gesundheit, Weiterbildung und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Nach dem Optionszeitenmodell von Karin Jurczyk und Ulrich Mückenberger soll allen Menschen im Erwerbsverlauf ein Zeitbudget zur Verfügung gestellt werden. Damit können sie ihre Erwerbsarbeit zugunsten gesellschaftlich relevanter Tätigkeiten unterbrechen oder reduzieren. Das Modell sieht insgesamt neun Jahre des Erwerbslebens für eine Unterbrechung der Erwerbsarbeit vor: sechs Jahre für die Sorge um Kinder, Kranke und Alte, zwei Jahre für Weiterbildung und ein Jahr für Selbstsorge. Diese Zeiten sollen finanziell abgesichert werden. Weiterbildungszeiten könnten zum Beispiel über den Betrieb finanziert werden. Die Zeiten für Sorgetätigkeiten und Ehrenämter sollen über Steuereinnahmen finanziert werden.

In eine ähnliche Richtung zielt der Gesetzesvorschlag eines Wahlarbeitszeitgesetzes des Deutschen Juristinnenbundes. Danach wären Betriebe verpflichtet, Konzepte vorzulegen, wie ihre Beschäftigten ihre Arbeitszeit an Lebensphasen anpassen können. Das beinhaltet zum Beispiel die proaktive Unterstützung sorgebedingter Arbeitszeitverkürzung, die Berücksichtigung der Öffnungszeiten betriebsinterner oder betriebsexterner Kinderbetreuungseinrichtungen oder Möglichkeiten für längere Auszeiten.

Handlungsempfehlung

Arbeitszeit verkürzen und flexibel gestalten

Um diese zukunftsorientierten Arbeitszeitmodelle zu unterstützen, empfiehlt die Sachverständigenkommission der Bundesregierung, betriebliche Strategien zu fördern, die es ermöglichen, Arbeitszeit zu verkürzen oder zu flexibilisieren. Zudem sollte die gesetzliche Brückenteilzeit auf kleinere Unternehmen ausgeweitet werden. Die Regelung ermöglicht es Arbeitnehmer*innen, ihre Arbeitszeit für einen befristeten Zeitraum zu reduzieren und anschließend wieder zu ihrer ursprünglichen Arbeitszeit zurückzukehren.

Darüber hinaus greifen die Sachverständigen den Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes für eine Demokratiezeit auf. Demzufolge sollen Beschäftigte wöchentlich für eine Stunde freigestellt werden. In dieser Zeit können sie sich über betriebliche und gesellschaftliche Themen austauschen. Dazu gehören auch Arbeitszeiten oder Themen der sozial-ökologischen Transformation. Diese Zeit würde es auch weiblichen Beschäftigten ermöglichen, stärker an der Gestaltung betrieblicher Arbeitsbedingungen mitzuwirken.

Für die persönliche Entwicklung und Beschäftigungsfähigkeit empfiehlt die Sachverständigenkommission zudem zu prüfen, ob eine Weiterbildungszeit nach dem österreichischen Vorbild der Bildungskarenz eingeführt werden kann. Um Erwerbsunterbrechungen für geringverdienende Menschen besser abzusichern, sollte die Grundrente verbessert werden. Pflegezeiten sollten analog zu Kindererziehungszeiten rentenrechtlich anerkannt und durch ein Pflegegeld ergänzt werden.

Rahmenbedingungen für nachhaltige Alltagspraxen

Wer Gebrauchsgüter repariert, statt sie neu zu kaufen, verändert sein Konsumverhalten nachhaltig, benötigt dafür jedoch Zeit. Die für derartige nachhaltige Alltagspraxen aufgewendete Zeit unterscheidet sich zwischen Männern und Frauen. Laut Zeitverwendungsstudie des Statistischen Bundesamts investieren insbesondere Frauen mehr Zeit in die Pflege, Herstellung oder Reparatur von Textilien: Etwa 26,8 Prozent tun dies täglich, gegenüber knapp 7 Prozent der Männer. Umgekehrt zeigt sich ein anderes Bild bei der äußeren Instandhaltung des Hauses, wo Männer deutlich aktiver sind.

Um nachhaltige Alltagspraktiken unabhängig vom Geschlecht zu erleichtern, sind geeignete Rahmenbedingungen notwendig. Reparaturen können zum Beispiel durch nachbarschaftliche oder familiäre Unterstützung oder durch Reparaturinitiativen gefördert werden. Auch Angebote von Gemeinwohlinitiativen wie Beratungsagenturen, Repair-Cafés oder digitale Plattformen können sinnvoll sein. Ein Beispiel ist die Online-Plattform nebenan.de, auf der Gebrauchtes verkauft werden kann oder nachbarschaftliche Hilfe angeboten wird. In Österreich ermöglicht ein Modell älteren Menschen, Betreuungszeiten kostengünstig zu erwerben, während Helfende durch ihr Engagement ein Zeitpolster ansparen. In Bremen vermittelt die Initiative „Wohnen gegen Hilfe“ Wohnraum für Studierende im Tausch gegen Alltagshilfe bei älteren Menschen.

Handlungsempfehlung

Solidarisches Gemeinwesen auf lokaler Ebene fördern

Die Sachverständigen empfehlen, lokale Gemeinwohlinitiativen und kooperative Wirtschaftsformen (Commons) gezielt durch öffentliche Mittel zu fördern. Dazu zählen etwa gemeinschaftlich genutzte Werkstätten, geteilte Ressourcen in generationenübergreifendem Wohnen, Hilfe für Familien und Schüler*innen, die Unterstützung Zugewanderter sowie die Betreuung älterer Menschen. Zusätzlich sollte die Gründung sozialer Agenturen gefördert werden, die Bürger*innen zeitlich entlasten, indem sie Informationen und Beratung zu nachhaltigem Konsum bereitstellen und gegebenenfalls Dienstleistungen vermitteln.

Ein Recht auf Zeit

Um ein neues Verständnis von Zeit zu entwickeln und die Wertschätzung für Zeit zu stärken, müssen neue Zeitstrukturen geschaffen werden. Diese Zeitstrukturen sollen es ermöglichen, Sorge- und Erwerbsarbeit umzuverteilen, und Zeit für gesellschaftliches Engagement und nachhaltiges Alltagshandeln schaffen.

Die internationale Time Use Initiative setzt sich dafür ein, Zeitpolitik als eigenes kommunales, nationales und europäisches Handlungsfeld anzuerkennen und ein Recht auf Zeit einzuführen. In Spanien wurde 2023 eine Gesetzesvorlage für ein umfassendes spanisches Zeitgesetz entwickelt. Ziel der Regelungen ist es unter anderem, Zeitnutzung und Zeitverteilung sozial gerecht zu gestalten, selbstbestimmte Zeitnutzung und Zeitsouveränität zu stärken und in angemessenem Umfang frei zur Verfügung stehende Zeit zu gewährleisten. Dieses Recht auf Zeit wird in Deutschland von der Gesellschaft für Zeitpolitik unterstützt.

Handlungsempfehlung

Mehrebenenstrategie für Zeitpolitik entwickeln

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, die internationale Time Use Initiative durch eine deutsche Initiative zu unterstützen. Ziel ist es, ein Recht auf Zeit in die Nachhaltigkeitsziele zu integrieren.

Auf globaler Ebene sollte Deutschland dafür werben, das Recht auf Zeit in die Ziele für nachhaltige Entwicklung aufzunehmen. Auf Bundesebene sollte ein Forschungsprogramm aufgelegt werden, das den Ist-Stand gesellschaftlicher zeitbedingter Probleme – insbesondere für Menschen mit Sorgeverpflichtungen – sowie gute Praktiken erfasst. Die Entwicklung eines nachhaltigen Umgangs mit der Vielfalt von Zeiten sollte auf regionaler und lokaler Ebene gefördert werden. Weiterhin sollte die Bundesregierung Kommunen und Regionen unterstützen, Experimentierräume und lokale Agenturen einzurichten, die die Erprobung und Beratung zu einem neuen Umgang mit Zeit unterstützen.

Arbeitsmarkt

Maßnahmen der sozial-ökologischen Transformation konzentrieren sich überwiegend auf emissionsintensive und technikorientierte Industrien. Eine erfolgreiche Transformation setzt ein weiteres Verständnis für klimabedingte Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt voraus. Dies schließt gesellschaftlich notwendige, oft frauendominierte Dienstleistungen wie Pflege, Bildung oder soziale Arbeit mit ein. Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik müssen eine Balance zwischen nachhaltiger Industriepolitik und sozialer Daseinsvorsorge gewährleisten.

Die sozial-ökologische Transformation geht mit einem tiefgreifenden Umbau des Arbeitsmarktes einher. Damit die deutsche Wirtschaft bis 2045 klimaneutral wird, müssen insbesondere emissionsintensive Wirtschaftsbereiche auf neue, klimafreundliche Technologien umstellen. Dies betrifft unter anderem die Stromerzeugung auf Basis von Kohle und Gas, die Stahl- und die Automobilindustrie. Gleichzeitig eröffnet die Transformation neue Arbeitsfelder: in der Wind- und Solarindustrie, im Handwerk und in MINT-Berufen. Dabei handelt es sich häufig um männerdominierte Branchen. Die neuen Berufsfelder eröffnen aber auch Beschäftigungs- und Verdienstchancen für Frauen. Der sogenannte Greeness-of-Jobs-Index zeigt, wie stark Berufe potenziell umweltfreundliche oder umweltschädliche Tätigkeiten enthalten. Dabei zeigt sich, dass Frauen häufig in den eher umweltschützenden Berufen vertreten und dort häufiger in qualifizierten Positionen angestellt sind. Zudem ist in umweltschützenden Berufen der Gender-Pay-Gap mit 8,8 Prozent geringer als in umweltschädigenden Berufen (15,5 %).

Industriezweige mit hoher CO_2-Bilanz werden weitere Beschäftigungsverluste hinnehmen müssen. Dabei handelt es sich oft um Arbeitsplätze, die durch Tarifverträge gut abgesichert waren. Dieser Beschäftigungsverlust muss sozial abgefedert oder durch Umqualifizierung und Weiterbildung ausgeglichen werden. Da es sich überwiegend um männerdominierte Branchen handelt, sind Männer stärker von Arbeitsplatzverlusten und Umschulungsbedarf betroffen. Die Veränderungen betreffen jedoch auch in diesen Branchen arbeitende Frauen. Sie sind dabei öfter in Teilzeit und in weniger gut abgesicherten und schlechter bezahlten Positionen beschäftigt. Der Abbau von Personal über sogenannte freiwillige Restrukturierungsprogramme orientiert sich zudem regelmäßig an der Anzahl der Beschäftigten. Deshalb werden häufig die in Teilzeit beschäftigten Frauen angesprochen. Beides macht Frauen besonders anfällig für den Verlust des Arbeitsplatzes.

Vor allem aber arbeiten Frauen oft im Bereich sozialer Dienstleistungen, in denen es häufig an Tarifverträgen fehlt. Dieser Sektor wird in den Diskussionen und Maßnahmen der ökologischen Transformation bisher zu wenig beachtet und finanziell weniger gefördert. Soziale Dienstleistungen wie Bildung, Erziehung, Gesundheit und Soziales sind jedoch eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen der sozial-ökologischen Transformation.

Von einem engen zu einem weiten Verständnis von Transformation

Das 2023 vorgelegte Klimaschutzprogramm der Bundesregierung, das die Einhaltung der Klimaschutzziele gewährleisten soll, setzt vor allem auf industrie- und technikorientierte Lösungen. Das Programm konzentriert sich daher überwiegend auf Maßnahmen für energieintensive und technikorientierte Branchen, die oft männerdominiert sind. Soziale Dienstleistungen wie das Bildungssystem, das Gesundheitswesen oder die öffentliche Verwaltung bleiben demgegenüber weitgehend unberücksichtigt. In dieser Schwerpunktsetzung spiegelt sich ein enges Transformationsverständnis wider.

In Strukturwandelregionen wie der Lausitz wird deutlich, wie wichtig ein weites Verständnis von sozial-ökologischer Transformation für die Beschäftigten, aber auch für gleichwertige Lebensverhältnisse ist. Seit dem Ende der Braunkohlewirtschaft in den 1990er Jahren gingen in der Lausitz fast alle Arbeitsplätze in der Branche verloren. Frauen machten dabei 52 Prozent der Beschäftigten aus. Neben der gestiegenen Arbeitslosigkeit trugen fehlende Investitionen in die soziale Infrastruktur dazu bei, dass viele junge qualifizierte Frauen aus der Region abwanderten. Bis heute fehlt daher Personal in den sozialen Dienstleistungen, in Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen und in der Verwaltung.

Umweltschützende Berufe erfordern häufig ein höheres Maß an Bildung und Fachkenntnissen. Durch den ökologischen Wandel fallen demzufolge überdurchschnittlich viele Stellen für gering qualifizierte Menschen weg. Es werden daher mehr Investitionen in die berufliche Höherqualifizierung benötigt. Zugleich steht der Bildungssektor vor der Herausforderung, das Personal von denjenigen Bildungseinrichtungen zu schulen, die für Umschulungen sowie Aus- und Weiterbildung zuständig sind. Die Anzahl der Beschäftigten in der außerschulischen Umweltbildung und in Nachhaltigkeitsstudiengängen wird derzeit auf 30.500 Vollzeitstellen geschätzt.

Handlungsempfehlung

Standortattraktivität stärken und Mittel geschlechtergerecht vergeben

Bei Strukturentwicklung und Standortpolitik kommt es darauf an, nicht nur Industrien zu fördern oder zu entlasten, sondern auch gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen zu berücksichtigen. Dafür müssen die zuständigen staatlichen Akteur*innen Fördermittel geschlechtergerecht vergeben und eine Balance zwischen nachhaltiger Industriepolitik und der Entwicklung eines verlässlichen Angebots der sozialen Daseinsvorsorge gewährleisten. Um dem absehbar wachsenden Bedarf an Fachkräften zu begegnen, muss Investitionen in das Bildungssystem absoluter Vorrang eingeräumt werden.

Die Sachverständigenkommission empfiehlt, bei Entscheidungen über den Einsatz von Strukturfördermitteln breitere gleichstellungsorientierte Beteiligungsprozesse aufzusetzen. Zudem sollten Akteur*innen der Klima- und der Frauenbewegung systematisch in lokale und regionale Gremien einbezogen werden, etwa bei der Bildung regionaler Transformationsräte.

Um die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt geschlechtergerecht zu gestalten, sind weiterhin regionale Gleichstellungsstrategien erforderlich. Damit sollen die Entwicklungen am Arbeitsmarkt geschlechterdifferenziert beobachtet und gesteuert werden. Zugleich müssen gute, gleichstellungsorientierte Arbeitsbedingungen geschaffen werden. Als Beispiel kann die Bremer Entgeltstrategie dienen. Sie soll Geschlechtergerechtigkeit im Erwerbsleben verbessern und die Lohnlücke von Frauen und Männern schließen. Sie wurde unter Beteiligung aller wichtigen Akteur*innen aus Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft erarbeitet und schließt sämtliche Lebensphasen der Bremer Bürger*innen und alle relevanten Handlungsfelder ein.

Barrieren für Frauen in MINT-Berufen und im Handwerk

Branchen wie das Bau- und Ausbauhandwerk spielen eine zentrale Rolle für eine nachhaltige Energiewende. Hier sind qualifizierte Fachkräfte gefragt, etwa für den Einbau klimafreundlicher Heizsysteme oder für energetische Gebäudesanierungen. Dennoch ist es für Frauen schwer, in Handwerks- und MINT-Berufen Fuß zu fassen. Trotz vielversprechender Berufsaussichten ist der Frauenanteil in diesen Berufen nach wie vor gering. Ursachen sind strukturelle Barrieren, zum Beispiel tiefsitzende geschlechterstereotype Berufsbilder und diskriminierende Arbeitskulturen.

Um den Wechsel zu erneuerbaren Energien in der Industrie und den zunehmenden Einsatz neuer Technologien zu ermöglichen sowie den Bedarf an Fachkräften im Handwerk zu decken, müssen Berufsausbildungen und Studiengänge an nachhaltige Technologien und Verfahren angepasst werden. Green Skills müssen in Bildungsplänen und Ausbildungsordnungen berücksichtigt werden. Die Daten zum Anteil von Frauen in umweltschützenden Berufen lassen vermuten, dass sich damit auch mehr Frauen für diese Berufe interessieren könnten.

Handlungsempfehlung

Frauen in Handwerk und MINT-Berufen stärken und Weiterbildung fördern

Die Sachverständigenkommission empfiehlt die Förderung von Frauen in MINT-Berufen. Dazu gehört vor allem auch die Veränderung von Betriebskulturen und die Bekämpfung von Diskriminierung und Sexismus in der Technikbranche. Hierfür kann an die Empfehlungen des Dritten Gleichstellungsberichts zur Stärkung von Frauen in MINT-Berufen angeknüpft werden.

Der Fachkräftemangel verlangt zudem eine Neuausrichtung der Weiterbildungsstrategie. Ziel muss es vor allem sein, niedrigschwellige Angebote für gering qualifizierte Menschen zu schaffen. Die Sachverständigenkommission empfiehlt zudem, ein individuelles Recht auf eine abgeschlossene Berufsausbildung einzuführen. Dies sollte mit breit gefächerten Beratungs- und Förderangeboten einhergehen. Das BAföG und das Aufstiegs-BAföG müssen vereinfacht werden. Alleinerziehenden sollte Kinderbetreuung bevorzugt angeboten werden, damit sie Aus- und Weiterbildungsangebote wahrnehmen können.

Tarifverträge und Mitbestimmung in der Transformation

Die Sicherung guter gleichstellungsorientierter Arbeitsbedingungen und die gesellschaftliche Akzeptanz für Veränderungen sind in den aktuellen Strukturwandelprozessen besonders wichtig. Dabei bieten Branchen, in denen Tarifverträge gelten, in der Regel ein höheres Maß an finanzieller und sozialer Absicherung. Tarifverträge und betriebliche Mitbestimmungen können dabei auch zu mehr Geschlechtergerechtigkeit beitragen.

In Branchen wie der Stahlindustrie werden inzwischen sogenannte Zukunftstarifverträge abgeschlossen. Diese Verträge ergänzen häufig Rahmen-, Entgelt- und Flächentarifverträge, um die Herausforderungen der Transformation besser adressieren zu können. Typische Regelungen betreffen etwa transformationsbedingte Qualifizierungen für Beschäftigte oder Vereinbarungen zum befristeten Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen.

Allerdings ist der Anteil der Beschäftigten, die in Betrieben mit Flächentarifverträgen arbeiten, zwischen 1996 bis 2023 von rund 67 Prozent auf 42 Prozent gesunken. Zudem besteht in großen Teilen der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen lediglich eine Sozialpartnerschaft light, weil für die Wohlfahrtsverbände ein eigenes kollektives Arbeitsrecht gilt. Infolgedessen bleiben die Arbeitsbedingungen in den sozialen Dienstleistungen meist hinter denen der Industrie zurück.

Handlungsempfehlung

Tarifpolitik und Mindestlohn für gute Arbeit in der sozial-ökologischen Transformation stärken

Um gute Beschäftigungsbedingungen in der Transformation zu sichern, empfiehlt die Sachverständigenkommission, Tarifpolitik gezielt zu stärken. Dafür sollte die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen nach dem Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes erleichtert werden. Mit der Allgemeinverbindlicherklärung gilt ein Tarifvertrag nicht nur für die Tarifvertragsparteien, sondern auch für alle nicht tarifgebundenen Arbeitgeber*innen und Arbeitnehmer*innen in seinem Geltungsbereich. Soweit Tarifverträge in den sozialen Dienstleistungen nicht für allgemeinverbindlich erklärt werden können, sollte zumindest die Bezahlung an regionale Tarifniveaus gekoppelt werden. Ein Beispiel für dieses Vorgehen ist die Refinanzierung von Pflegeleistungen in der Altenpflege. Pflegekassen stellen Einrichtungen nur dann Geld für Personalkosten und andere Ausgaben bereit, wenn die Pflegekräfte nach regional üblichen Tariflöhnen bezahlt werden.

Zusätzlich sollte der Mindestlohn für gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen auf ein höheres Niveau gebracht werden. Der im Arbeitnehmer-Entsendegesetz geregelte Pflegemindestlohn liegt zum Beispiel deutlich über dem allgemeinen Mindestlohn.

Finanzen

Öffentliche Einnahmen und Ausgaben müssen stärker an ökologischen und gleichstellungsorientierten Zielen ausgerichtet und sozial gerechter gestaltet werden. Dazu gehören Reformen bei umweltbezogenen Steuern und umweltschädlichen Steuersubventionen. Zudem sind Maßnahmen notwendig, die kurzfristig finanzielle Belastungen der CO_2-Bepreisung kompensieren und langfristig den Wechsel zu klimafreundlichen Lebensweisen ermöglichen. Öffentliche Investitionen müssen klimafreundliche und gleichstellungsorientiere Infrastrukturen sicherstellen.

Die Folgen des Klimawandels führen schon jetzt zu erheblichen Kosten. Zwischen den Jahren 2000 und 2021 entstanden in Deutschland allein durch Extremwetterereignisse klimabedingte Schäden wie Ernteausfälle oder beschädigte Infrastruktur in Höhe von 145 Milliarden Euro. Bis 2050 könnten die Kosten um ein Vielfaches steigen. Zusätzlich entstehen Kosten für die Kompensation von Klimaschäden, etwa infolge von Dürren oder aufgrund des steigenden Meeresspiegels. Diese Folgen betreffen oft die Länder des Globalen Südens und wurden maßgeblich vom Globalen Norden verursacht.

Auch für Klimaschutz und Klimaanpassung sind umfangreiche Investitionen notwendig. Nach einer Studie vom Agora Think Tank werden zwischen 2025 und 2045 jährlich mindestens 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts benötigt, um die Sektoren Energie, Industrie, Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft zu transformieren. Außerdem ist für den Umbau des Gesundheitssystems und des Dienstleistungssektors mit einem erhöhten finanziellen Aufwand zu rechnen.

Rolle der öffentlichen Finanzen für die sozial-ökologische Transformation

Eine zentrale Frage der sozial-ökologischen Transformation ist, wie die Kapazitäten des öffentlichen Sektors neu verstanden und auch für die Klimaziele möglichst effektiv und gleichstellungsorientiert eingesetzt werden können. Deutsche und europäische Strategien stützten sich unter dem Stichwort Sustainable Finance lange auf Förderprogramme und steuerliche Anreize, durch die privates Kapital in nachhaltige Investitionen umgelenkt werden soll. Gleichstellungsorientierte Ansätze sind hier selten. Der öffentliche Sektor wird dabei nur eingeschränkt tätig, etwa in Form von Sondervermögen wie dem Klima- und Transformationsfonds. Das neue Sondervermögen ermöglicht zwar zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur sowie Maßnahmen zur Erreichung von Klimaneutralität bis 2045. Die Mittel können die für den Klimaschutz notwendigen Investitionen jedoch nicht decken.

Grund dafür ist das in Deutschland verbreitete kompensatorische Verständnis von Finanzpolitik: Der Staat greift nur in Ausnahmen ein, nämlich dann, wenn wettbewerbsorientierte Marktlösungen versagen. Das gilt zum Beispiel für die Finanzierung zentraler Infrastrukturen wie Straßennetz oder Kanalisation. Der Staat finanziert aber auch die Kompensation von externen Effekten, zum Beispiel für die Beanspruchung natürlicher Ressourcen oder bei übermäßiger gesundheitlicher Belastung von Beschäftigten. Im Kontext der sozial-ökologischen Transformation bilden aber genau diese vermeintlichen Ausnahmen oft die Regel, etwa bei dem Erhalt natürlicher Gemeinschaftsgüter, der Bereitstellung sozialer Infrastrukturen oder eben der Nutzung natürlicher Ressourcen.

Auch angesichts der Kosten und vielfältigen Handlungsbedarfe der Transformation ist es notwendig, über ein

rein kompensatorisches Verständnis von Finanzpolitik hinauszugehen. Bisher beschränkt sich der Staat durch die Schuldenbremse in seinen Investitionsmöglichkeiten. Die Schuldenbremse legt die jährliche Neuverschuldung von Bund und Ländern auf maximal 0,35 Prozent fest, sodass der Spielraum für Investitionen begrenzt ist. Zugleich sind öffentliche Investitionen in ökologische und zugleich soziale Ziele notwendig. Beispiele sind der Ausbau klimafreundlicher und sozialer Infrastruktur, etwa im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs oder der kommunalen Fernwärme aus erneuerbaren Energien. Dieses Verständnis greift zum Beispiel das Konzept der Alltagsökonomie (Foundational Economy) auf, das ungenutzte staatliche Spielräume auf der Ausgabenseite thematisiert. Demnach könnten Instrumente wie öffentliche Kreditvergaben, reformierte Subventions- und Industriepolitiken sowie direkte öffentliche Investitionen, klimafreundliche Versorgungsstrukturen finanzieren. Der Staat könnte damit den Wandel zu einer nachhaltigen Lebens- und Wirtschaftsweise aktiv unterstützen.

Handlungsempfehlung

Finanzierung neuer klimafreundlicher Infrastrukturen gewährleisten

Die Chancen der Transformation hängen maßgeblich von den zugrunde liegenden Infrastrukturen ab. Die Sachverständigenkommission empfiehlt daher, den öffentlichen Sektor als handlungsfähigen Akteur der sozial-ökologischen Transformation zu begreifen, der in neue Infrastrukturen investiert. Bei allen Maßnahmen sind die gleichstellungsrelevanten Folgen zu prüfen und zu berücksichtigen. Für die Finanzierung ist unter anderem eine umfassende Reform oder Abschaffung der Schuldenbremse notwendig. Die Sachverständigen empfehlen insbesondere eine bessere finanzielle Ausstattung von Ländern und Kommunen für die Umsetzung von Klimaaktionsplänen beziehungsweise regionale und lokale Transformationspolitiken. Zudem regen die Sachverständigen eine Investitionsoffensive an, um den Investitionsrückstau in Deutschland abzubauen. Dabei soll vor allem in nachhaltige Infrastrukturen investiert werden, zum Beispiel in den Ausbau des Schienennetzes, insbesondere in bisher unterversorgten ländlichen Regionen.

Emissionshandel und Klima- und Transformationsfonds

Die Ausweitung der Aufgaben des Staates und damit auch öffentlicher Ausgaben wirft die Frage auf, wie die sozial-ökologische Transformation sozial ausgewogen finanziert werden kann.

Derzeit werden Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung maßgeblich über den Klima- und Transformationsfonds finanziert. Die Einnahmen dafür stammen aus dem Emissionshandel, also der CO_2-Bepreisung. Ziel der CO_2-Bepreisung ist es, Anreize für klimafreundliches Verhalten bei Verbraucher*innen und Unternehmen zu schaffen, indem die Kosten für emissionsintensive Kraft- und Brennstoffe wie Öl, Gas, Kohle, Benzin und Diesel angehoben werden. Gleichzeitig sollen die Einnahmen genutzt werden, um Entlastungen und Förderprogramme zu finanzieren, etwa für energetische Sanierungen, E-Mobilität oder den Umstieg auf Wärmepumpen.

Ab 2027 wird der europäische Emissionshandel ausgeweitet. Mit der Einführung einer marktbasierten Preisbildung des Emissionshandels ist mit deutlich steigenden Preisen für Kraft- und Brennstoffe zu rechnen, sofern die Unternehmen ihre höheren Betriebskosten an die Kund*innen weitergeben. Die Kostensteigerung wird beim Heizen, für Warmwasser, Mobilität und Dienstleistungen bemerkbar sein.

Die finanziellen Belastungen durch die CO_2-Bepreisung treffen Menschen je nach Einkommen, aber auch wegen geschlechterdifferenzierter Lebensrealitäten und Verhaltensweisen unterschiedlich. Alleinerziehende, die auch wegen der Kinder einen höheren Energiebedarf haben und über weniger Einkommen verfügen, sind besonders betroffen. Die CO_2-Belastung wird zudem beeinflusst durch den Standard von Wohnungen – etwa durch die Qualität der Dämmung – sowie durch die Frage, ob jemand zur Miete wohnt oder Eigentum besitzt. Männer trifft der CO_2-Preis auf Benzin oder Diesel stärker, weil sie häufiger als Frauen mit dem Auto zur Arbeit fahren und längere Strecken zurücklegen. Auch in ländlichen Regionen steigen die Belastungen, wenn ein

klimafreundlicher Nahverkehr fehlt und Menschen auf ihr Auto angewiesen sind. Dies trifft oftmals Frauen, weil sie häufiger die Wege zur Kinderbetreuung und zum Einkauf übernehmen.

Die nach Geschlecht und Einkommen oft sehr ungleich ausfallenden Belastungen werden bei der Mittelverwendung im Klima- und Transformationsfonds bislang kaum berücksichtigt. Es fehlen zudem geschlechterdifferenzierte Analysen. Zu vermuten ist jedoch, dass durch den Fokus auf E-Mobilität, produzierendes Gewerbe und die einkommensabhängige Förderung überproportional Männer, männerdominierte Branchen und Menschen mit höherem Einkommen profitieren. Eine Evaluierung der Bundesförderung für energieeffiziente Gebäude zeigt für das Jahr 2021, dass die Förderung vor allem finanziell besser gestellten Haushalten zugutekam.

Handlungsempfehlung

Finanzielle Belastungen geschlechtergerecht kompensieren und klimafreundliche Optionen unterstützen

Eine oft diskutierte Option zur finanziellen Entlastung ist das Klimageld, das die CO_2-Bepreisung abfedern soll. Die Sachverständigen empfehlen hier, besonders betroffene Menschen gezielt zu entlasten, etwa durch eine einkommensbasierte Staffelung. Ein pauschales Klimageld allein greift jedoch zu kurz. Vielmehr sind staatliche Investitionen notwendig, die es auch Menschen mit geringem Einkommen und damit gerade Frauen ermöglichen, ihre Emissionen sowie ihre Heiz- und Mobilitätskosten zu senken. Dazu gehören etwa die Förderung energetischer Sanierungen im Gebäudebestand, der Ausbau kommunaler klimafreundlicher Fernwärme oder Social Leasing-Programme für E-Mobilität im ländlichen Raum.

Steuern und Steuersubventionen

Zur Finanzierung der sozial-ökologischen Transformation muss auch über Steuerreformen diskutiert werden. Steuern fließen in die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen und finanzieren so staatliche Aufgaben. Zugleich können Steuern ökologische Anreize setzen und durch eine sozial- und geschlechtergerechte Gestaltung soziale Ungleichheit abbauen. Im Hinblick auf den Klimawandel sind umweltbezogene Steuern besonders wichtig. Diese werden auf den Ausstoß von Treibhausgasen sowie den Verbrauch von natürlichen Ressourcen erhoben. Beispiele sind die Strom-, die Kfz- und die Luftverkehrsteuer.

Für Deutschland fehlen bislang geschlechterdifferenzierte empirische Studien zu den Auswirkungen umweltbezogener Steuern. Expert*innen weisen jedoch darauf hin, dass es sich regelmäßig um Verbrauchsteuern handelt, die Menschen mit geringem Einkommen oft überproportional belasten, da sie einen größeren Teil ihres Einkommens für diese Ausgaben aufwenden. Damit könnten soziale und geschlechterbezogene Ungleichheiten verschärft werden.

Auch andere Steuerarten wie die Einkommensteuer müssen stärker in den Blick genommen werden. Zum Beispiel ist die in der Einkommenssteuer absetzbare Pendlerpauschale nicht nur ökologisch problematisch, weil sie den Autoverkehr begünstigt. Sie nützt zudem nur Beschäftigten, die Steuern oberhalb des Arbeitnehmerpauschbetrags zahlen. Darüber hinaus steigt die Entlastung mit dem zu versteuernden Einkommen. Somit profitieren Menschen mit hohem Einkommen stärker. Die 2021 eingeführte Mobilitätsprämie für Geringverdienende, die diesen Effekt auffangen sollte, kommt vermutlich überwiegend Männern zugute. Denn die Pauschale ist auf Arbeitswege über 20 Kilometer beschränkt, und Männer legen im Durchschnitt längere Arbeitswege zurück als Frauen.

Für eine sozial gerechte Finanzierung der sozial-ökologischen Transformation fordern Expert*innen eine stärkere steuerliche Progression, indem Spitzensteuersätze in der Einkommensteuer angehoben, Steuersubventionen gestrichen sowie Erbschaften und Vermögen stärker besteuert werden. Das würde hohe Einkommen mehr in die Verantwortung nehmen, auch weil sie überdurchschnittlich viel CO_2 verursachen. Gleichzeitig könnten so gleichstellungsrelevante Ungleichheiten bei Einkommen, Vermögen und Erbschaften abgebaut werden.

Umweltschädliche Subventionen

Das Umweltbundesamt schätzte die umweltschädlichen Subventionen im Jahr 2018 auf 65 Milliarden Euro. Das sind 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dazu zählen Steuervergünstigungen für umweltschädigende Praktiken wie die steuerliche Begünstigung von Dienstwagen oder die Befreiung energieintensiver Unternehmen von der Energie- und Stromsteuer. Solche Subventionen behindern nicht nur die Klimaziele, sondern kommen überwiegend Männern und männerdominierten Branchen zugute.

Die 2025 im Koalitionsvertrag geplanten Senkungen der Stromsteuer und der Netzentgelte würden laut Bundesfinanzministerium rund 10,2 Milliarden Euro kosten. Diese Maßnahme kann klimaschädlich wirken, da sie Anreize zur Energieeinsparung schwächt. Solange der Strommix fossile Anteile enthält, führt ein höherer Verbrauch zu mehr Emissionen. Gleichzeitig sinkt der wirtschaftliche Druck, in Energieeffizienz zu investieren. Auch gleichstellungsrelevante Wirkungen werden vernachlässigt: Da besonders das produzierende Gewerbe profitiert, begünstigt die Maßnahme erneut männerdominierte Branchen.

Handlungsempfehlung

Lenkungs- und Finanzierungsfunktion umweltbezogener Steuern und Abgaben stärken

Die Sachverständigenkommission empfiehlt der Bundesregierung, Steuereinnahmen ökologischer auszurichten, zum Beispiel durch die Einführung einer Pkw-Maut oder die Ausweitung von Luftverkehr- und Pestizidsteuern. Dabei müssen Steuern, Abgaben und Gebühren systematisch auf ihre ökologischen und geschlechterbezogenen Verteilungs- und Anreizwirkungen überprüft und gegebenenfalls reformiert werden. Zusätzlich müssen umweltschädliche Subventionen abgebaut oder entsprechend angepasst werden.

Institutionelle Mechanismen für eine geschlechtergerechte sozial-ökologische Transformation

Um sicherzustellen, dass die Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen des Gleichstellungsberichts in das Handeln von Politik und Verwaltung einfließen, muss die Gleichstellung der Geschlechter als Leitprinzip und Querschnittsaufgabe in allen transformationsrelevanten Handlungsfeldern etabliert werden. Dafür müssen ressortübergreifende Arbeitsstrukturen und das für eine geschlechtergerechte Transformation notwendige Wissen aufgebaut werden. Zudem ist es notwendig, gleichstellungsorientierte Strategien und Instrumente mit Blick auf die sozial-ökologische Transformation weiterzuentwickeln und durchzusetzen.

Eine an Art. 3 Abs. 2 und 3 Grundgesetz orientierte Gleichstellungs-, Umwelt- und Klimapolitik setzt institutionelle Mechanismen voraus. Diese umfassen Strukturen, Vorkehrungen, Prozesse und Maßnahmen, die gewährleisten, dass die für die Handlungsfelder der Transformation aufgezeigten Handlungsbedarfe in das Handeln von Bund, Ländern und Kommunen einfließen und die Gleichstellung der Geschlechter voranbringen. Ein wichtiger institutioneller Mechanismus für Gleichstellung ist beispielsweise die Einrichtung des Amtes der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten, das beibehalten und gestärkt werden muss. Die Sachverständigen knüpfen mit ihren Empfehlungen an vorangegangene Gleichstellungsberichte an, entwickeln diese aber für die sozial-ökologische Transformation weiter.

Die Handlungsempfehlungen richten sich in erster Linie an die Bundesregierung. Die Analysen und Empfehlungen in den Handlungsfeldern zeigen jedoch, dass ähnliche Mechanismen auf Ebene der Länder und Kommunen etabliert werden müssen.

Gleichstellung als Leitprinzip und Querschnittsaufgabe verankern

Um die verfassungsrechtlich gebotene geschlechtergerechte sozial-ökologische Transformation (siehe Zentrale Aussagen) umzusetzen, muss die Gleichstellung der Geschlechter als Leitprinzip und Querschnittsaufgabe in allen Handlungsfeldern der Transformation berücksichtigt werden.

Seit 2001 ist dieser Ansatz in Paragraf 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) festgelegt. Demzufolge müssen die Bundesministerien in ihren Bereichen die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Leitprinzip bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen fördern. Dieses Prinzip gilt auch bei der Gestaltung und Umsetzung von Transformations- und Klimapolitik wie zum Beispiel dem Klimaanpassungsgesetz oder dem Klimaschutzprogramm.

Auch in der 2025 aktualisierten Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, dem Fahrplan für die Umsetzung der 17 UN-Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDG) in Deutschland, ist die Gleichstellung der Geschlechter als Querschnittsprinzip bereits genannt. Dabei definiert SDG 5 Gleichstellung als ein Ziel, das als Querschnittsaufgabe in alle anderen Nachhaltigkeitsziele integriert werden soll. In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie wird Gleichstellung vor allem in Handlungsfeldern wie Gesundheit, Bildung und soziale Gerechtigkeit thematisiert. Bei Themen wie Energiewende und Klimaschutz, Kreislaufwirtschaft, Bauen und Mobilität oder aber Finanzen fehlte es hingegen bisher an gleichstellungsorientierten Ansätzen.

Verantwortung und Zuständigkeiten innerhalb der Regierung sicherstellen

Handlungsempfehlungen

Ressortübergreifende Zusammenarbeit wirksam organisieren

Der Vierte Gleichstellungsbericht zeigt, dass Geschlechtergerechtigkeit in allen Handlungsfeldern der Transformation eine wichtige Rolle spielt und sektorenübergreifend wirkt. Wie sich der Klimawandel auf die Gesundheit und das Gesundheitssystem auswirkt, betrifft beispielsweise nicht nur die Gesundheitspolitik, sondern auch die Mobilitäts- und Verkehrsplanung, die Stadtentwicklung und die Arbeitsmarktpolitik. Klimafreundliche Ernährungsweisen sind mit der Finanzpolitik, aber auch mit den Arbeitsbedingungen entlang der globalen Lieferketten und damit mit der Arbeits- und Wirtschaftspolitik verschränkt.

Interministerielle Arbeitsgruppe etablieren

Die Sachverständigen empfehlen, wirksame ressortübergreifende Strukturen zu schaffen, die es ermöglichen, alle für eine gleichstellungsorientierte sozial-ökologische Transformation relevanten Fachbereiche (Ressorts) einzubeziehen. Dazu gehört die Gründung einer interministeriellen Arbeitsgruppe, in der Vertreter*innen der relevanten Bundesministerien regelmäßig zusammenarbeiten. Die Arbeitsgruppe sollte vom Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) koordiniert werden und darauf hinwirken, den Austausch zwischen den Ministerien zu fördern und im Sinne von Paragraf 2 GGO die Gleichstellung von Frauen und Männern in den für die sozial-ökologische Transformation relevanten Politikbereichen zu verankern. Dazu gehört insbesondere, gleichstellungs- und klimarelevante Ziele, Strategien und Maßnahmen ressortübergreifend abzustimmen. Dabei sollten die Handlungsempfehlungen des Vierten Gleichstellungsberichts zugrunde gelegt werden. Eine Schlüsselfunktion in diesem Prozess sollte das Bundeskanzleramt übernehmen, bei dem bislang die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie angesiedelt war.

Focal Points in allen Ressorts einrichten

Die Sachverständigen empfehlen eine ressortübergreifende Gleichstellungsstrategie, wie sie inzwischen auch im Koalitionsvertrag vorgesehen ist. Eine solche Gleichstellungsstrategie sollte das Ziel der gleichstellungsorientierten sozial-ökologischen Transformation aufnehmen und ressortübergreifend berücksichtigen. Hierfür sollten in allen Fachpolitiken Indikatoren entwickelt werden, an denen sich die Umsetzung messen lässt. Zugleich sollten in allen Ressorts Fachstellen für Gleichstellung, sogenannte Gender Focal Points, etabliert oder dauerhaft gesichert werden. Aufgabe dieser Expert*innen ist es, die Umsetzung in den jeweiligen Ministerien zu unterstützen und voranzubringen, etwa durch die Definition fachspezifischer Ziele und durch interne Beratungen. Solche Bemühungen könnten sich am

Umweltbundesamt orientieren, das seit den 2000er Jahren Gleichstellung als Querschnittsaufgabe berücksichtigt.

Klimapolitischen Gender-Aktionsplan erarbeiten

Die interministerielle Arbeitsgruppe sollte weiterhin auf einen nationalen klimapolitischen Gender-Aktionsplan hinwirken und dessen Erarbeitung koordinieren. Ein solcher Gender-Aktionsplan soll einen wesentlichen Beitrag zu einer gleichstellungsorientierten Klimapolitik leisten. Dafür sind thematische Schwerpunkte und konkrete Maßnahmen sowie Ziele, Zuständigkeiten, Zeitrahmen und überprüfbare Ergebnisse zu benennen.

Als Orientierung kann der 2019 verabschiedete Gender-Aktionsplan der Vereinten Nationen dienen. Dieser benennt Wissensaustausch, Kommunikation sowie Partizipation als Schwerpunktthemen. Zudem gibt es beispielhafte Aktionspläne anderer Länder. Diese knüpfen an die jeweilige nationale Entwicklungs- und Klimapolitik an und ermitteln gleichstellungsrelevante Probleme in verschiedenen Handlungsfeldern. Nigeria hat beispielsweise Schwerpunkte in den Bereichen Landwirtschaft, Wasserversorgung und Gesundheit gesetzt.

Repräsentanz von Frauen und Genderkompetenz in Gremien sichern

Die Sachverständigenkommission empfiehlt nachdrücklich, auf die Durchsetzung des Bundesgremienbesetzungsgesetzes hinzuwirken. Die Ressorts sollten sich entsprechend stärker darum bemühen, wichtige Entscheidungs- und Beratungsgremien im Kontext der Transformation unter Berücksichtigung der dafür notwendigen Qualifikation paritätisch zu besetzen. Darüber hinaus sollten Expert*innen zu Gleichstellung in den jeweiligen Handlungsfeldern eingebunden werden, um die für die Facharbeit notwendige Genderkompetenz sicherzustellen.

Gleichstellungsorientierte Strategien und Instrumente umsetzen

Die bisherigen Gleichstellungsberichte haben wiederholt Strategien und Instrumente wie geschlechterdifferenzierte Folgenabschätzungen und Gender Budgeting empfohlen. Diese Strategien und Instrumente müssen mit Blick auf die sozial-ökologische Transformation weiterentwickelt und gestärkt werden.

Handlungsempfehlungen

Gleichstellungsorientierte Folgenabschätzung in der Praxis umsetzen

Die Paragrafen 2, 44 GGO verpflichten die Ressorts dazu, bei Gesetzentwürfen gleichstellungsrelevante Auswirkungen zu prüfen und diese Auswirkungen im Gesetzentwurf zu erläutern. Derartige Folgenabschätzungen machen Effekte und Folgen von Gesetzen und anderen Maßnahmen transparent und ermöglichen den zuständigen Akteur*innen, gegebenenfalls umzusteuern. Dies wird jedoch bislang nicht ausreichend umgesetzt. Auch bei klimarelevanten Gesetzesvorhaben heißt es im Gesetzentwurf in der Regel, dass es keine gleichstellungsrelevanten Auswirkungen gäbe.

Eine Ausnahme ist das Klimaanpassungsgesetz aus dem Jahr 2024. In der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung heißt es ausdrücklich, dass der Klimawandel Frauen und

Männer unterschiedlich trifft. Im Gesetz selbst fehlen jedoch Regelungen für eine gleichstellungsorientierte Umsetzung.

Die Sachverständigen empfehlen vor diesem Hintergrund, die Gesetzesfolgenabschätzung zu stärken und als verbindliche Praxis einzuführen – für Gesetze als auch für andere klimarelevanten Maßnahmen.

Die Bundesstiftung Gleichstellung unterstützt die Umsetzung der gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung mit einem Schulungsangebot und einer Webseite zum Gleichstellungs-Check. Das Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik arbeitet im Auftrag des BMBFSFJ aktuell an einem KI-Tool, das die Prüfung erleichtern soll.

In die Weiterentwicklung des Gleichstellungs-Checks sollten zudem die Studien zu gleichstellungsorientierter Folgenabschätzung in der Umwelt- und Klimapolitik einfließen. Als besonders relevant für die sozial-ökologische Transformation gilt die Dimension der öffentlichen Ressourcen und Infrastrukturen, mit deren Hilfe Energie- oder Verkehrssysteme beziehungsweise Dienstleistungssysteme analysiert werden. Unabhängig davon sollte die Arbeitshilfe zum Gleichstellungs-Check um die Dimension der sozial-ökologischen Transformation erweitert werden.

Gender Budgeting mit Green Budgeting verknüpfen

Eine gleichstellungsorientierte sozial-ökologische Transformation benötigt öffentliche Mittel, um finanzielle Belastungen abfedern und klimafreundliche Lebens- und Wirtschaftsweisen unterstützen zu können. Die dafür notwendigen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben im Rahmen der Transformation sollten daraufhin geprüft werden, ob sie die Gleichstellung der Geschlechter fördern und entsprechend verteilt werden (Gender Budgeting). Die geschlechtergerechte Verteilung von öffentlichen Investitionen, Ausgaben und Fördermitteln ist ausdrücklich als Unterziel und Indikator von SDG 5 der UN-Nachhaltigkeitsziele benannt.

Auf Bundesebene fehlt es bislang an der Umsetzung von Gender Budgeting. Die zehnte und elfte Spending Review (themenbezogene Haushaltsanalyse) des Bundesministeriums der Finanzen befassen sich zwar damit, den Bundeshaushalt stärker an den Nachhaltigkeitszielen auszurichten. Trotz der Verpflichtung, Gleichstellung als Querschnittsthema zu berücksichtigen, werden gleichstellungsrelevante Belange aber noch vernachlässigt.

Die Sachverständigen empfehlen, im Rahmen der Haushaltsführung ökologische und gleichstellungsrelevante Ziele zu beachten (Green Budgeting). Dafür sollten die bislang verfolgten Ansätze des Nachhaltigkeits- bzw. SDG-Budgetings mit den Überlegungen für ein Gender Budgeting kombiniert werden. Zudem sollte auch die Vergabe von Mitteln über den EU-Klimasozialfonds, den bundesdeutschen Klima- und Transformationsfonds sowie aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität gleichstellungsorientiert ausgerichtet werden.

Gleichstellungsmonitoring entwickeln und einführen

Um die Umsetzung dieser Mechanismen gemäß internationalen und nationalen Verpflichtungen nachzuhalten, empfehlen die Sachverständigen die Einführung eines Gleichstellungsmonitorings. Dafür sollten alle Ressorts anhand konkreter Kriterien darlegen, inwieweit sie diese Mechanismen und deren Ziele umgesetzt haben. Dabei geht es vor allem um den Gender-Aktionsplan, um eine ressortübergreifende Gleichstellungsstrategie, um die Beteiligung von Frauen an transformations- und klimarelevanten Entscheidungen sowie um die Schaffung entsprechender Strukturen und Instrumente.

Externe Expertise und Zivilgesellschaft einbeziehen

In Gesetzgebungs- und Planungsverfahren der sozial-ökologischen Transformation sind geschlechterdifferenzierte Perspektiven von großer Bedeutung. Verschiedene Akteur*innen bringen vielfältige Impulse ein, teilen ihr Alltags- und Erfahrungswissen und sorgen damit für Innovationen. Paragraf 47 GGO sieht bereits vor, die Zivilgesellschaft bei Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen. Die Sachverständigenkommission empfiehlt, innovative Methoden einzuführen, um die Beteiligung in allen transformations- und klimarelevanten Verfahren zu verbessern und insbesondere jene Menschen zu erreichen, die bislang wenig in solche Prozesse eingebunden waren.

Wissen, Daten und Beratung

Handlungsempfehlungen

Datenbasis verbessern und Forschungslücken schließen

Eine fundierte, evidenzbasierte Politik setzt eine leicht zugängliche, aktuelle und räumlich differenzierte Datenbasis voraus. In vielen Handlungsfeldern fehlt es jedoch an aussagekräftigen, nach Geschlecht und anderen ungleichheitsrelevanten Kategorien differenzierten Daten. Beispiele dafür sind Daten zur Energienutzung, insbesondere die fehlenden Daten zur Energiearmut, zur Inanspruchnahme von Fördermitteln, zum umweltbezogenen Gesundheitsschutz, zu Strukturen in der Landwirtschaft oder zu Beschäftigungsstrukturen im Bereich erneuerbarer Energien. Die Sachverständigenkommission empfiehlt deshalb, die Datenlage zu gleichstellungsrelevanten Aspekten der sozial-ökologischen Transformation zu verbessern. Mithilfe bestimmter Indikatoren würde dies auch das Gleichstellungsmonitoring unterstützen.

Die Sachverständigen empfehlen, die im Gleichstellungsbericht beschriebenen Forschungslücken zu schließen. Das soll geschehen, indem gezielte Förderprogramme oder Förderschwerpunkte eingerichtet werden, die Gleichstellung und ökologische Transformation miteinander verbinden. In der Forschungsförderung sollten Gleichstellungsaspekte als verbindliche Kriterien gelten.

Bundesstiftung Gleichstellung konsolidieren

Seit 2021 gibt es mit der Bundesstiftung Gleichstellung eine Institution zur Stärkung und Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland. Aus Sicht der Sachverständigen sollte die Stiftung die Erkenntnisse und Themen der Gleichstellungsberichte, einschließlich die zur sozial-ökologischen Transformation, in die Öffentlichkeit tragen. Zudem sollten ein Kompetenzpool mit unabhängigen Expert*innen sowie Datenbanken und Netzwerke von Expert*innen aufgebaut werden. Diese könnten dazu beitragen, gleichstellungsrelevante Vorhaben im Bereich der sozial-ökologischen Transformation zu befördern. Überdies empfehlen die Sachverständigen ein systematisches Monitoring zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen der Gleichstellungsberichte. Eine Übertragung weiterer Aufgaben muss jedoch stets mit den dafür notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen einhergehen.

Die Geschäftsstelle für den Vierten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Leitung
Dr. Ulrike Spangenberg, Rechtswissenschaft

Wissenschaftliche Mitarbeit
Dr. Katharina Jacke, Politikwissenschaft
Jacqueline Melzer, Rechtswissenschaft
Dr. Johanna Storck, Wirtschaftswissenschaft

Verwaltung (u. a.)
Andrea Kuserau, Projektkoordination
Soňa Schumann, Projektassistenz
Anna Torgovnik, Öffentlichkeitsarbeit

Ehemalige
Marai El Fassi, Politikwissenschaft,
Wissenschaftliche Mitarbeit
Dr. Tessa Hillermann, Rechtswissenschaft,
Wissenschaftliche Mitarbeit
Anna-Tabea Roschka, Sozialwissenschaft, Praktikum
Tabea Weigel, Politikwissenschaft,
Studentische Mitarbeit

Unterstützung aus anderen Bereichen der Bundesstiftung Gleichstellung
Dr. Regina Frey, Politikwissenschaft
Lukas Zielinski, Politikwissenschaft

Die Sachverständigenkommission wurde berufen durch:

Bundesstiftung Gleichstellung

Bundesministerium
für Bildung, Familie, Senioren,
Frauen und Jugend