

# Policy Paper: 20 Jahre Gleichstellung im BauGB – Es ist längst Zeit für geschlechterge- rechte Städte und Gemeinden

---

19. Juli 2024



# Inhalt

<b>I. Hintergrund .....</b>	<b>1</b>
<b>II. Gleichstellungspolitische Einordnung .....</b>	<b>1</b>
<b>III. Reformbedarf und Umsetzung im Bauplanungs-, Bauordnungsrecht und dem Grundgesetz .....</b>	<b>3</b>
1. Bauplanungsrecht: Kommunale Umsetzung sicherstellen und aktive Bodenpolitik stärken.....	3
2. Geschlechtergerechtigkeit im Bauordnungsrecht .....	4
3. Klimafolgenanpassung für gerechtere Städte.....	5
4. Grundgesetz: Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe .....	6

Anlässlich des 20. Jubiläums des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau und mit ihm des Baugesetzbuchs (BauGB) 2004 möchte der djb auf einige Reformbedarfe im Baurecht hinweisen. Die für diese Legislaturperiode angekündigte Novellierung des Baugesetzbuchs (sog. „Große BauGB-Novelle“<sup>1</sup>) gibt Gelegenheit, Implementierungsdefiziten für eine geschlechtergerechte Bauleitplanung entgegenzuwirken. Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djb) führt dies im Folgenden aus.

## I. Hintergrund

Am 20. Juni 2004 ist das Europarechtsanpassungsgesetz Bau und mit ihm das BauGB 2004 in Kraft getreten.<sup>2</sup> Obwohl mit dieser Gesetzesnovelle insbesondere in § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB klare Vorgaben zur Berücksichtigung geschlechtergerechter Belange bei der Bauleitplanung normiert wurden, fehlt es auch 20 Jahre später noch an einer erkennbaren Umsetzung dieser für ein geschlechtergerechtes Zusammenleben wichtigen Planungsvorgabe. Es ist an der Zeit, diese Implementierungsdefizite entsprechend der Staatszielbestimmung in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG zur Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern und zur Hinwirkung auf die Beseitigung bestehender Nachteile zu beheben.

Die Städte und Gemeinden werden in § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB ausdrücklich verpflichtet, bei der Aufstellung von Bauleitplänen – neben den sozialen und kulturellen Bedürfnissen von Familien, jungen, alten und behinderten Menschen sowie den Belangen des Bildungswesens und von Sport, Freizeit und Erholung – die unterschiedlichen Auswirkungen auf Frauen und Männer zu berücksichtigen. Ziel des Gesetzgebers war es, mit diesen verpflichtend zu berücksichtigenden Planungsbelangen dem Anliegen des Gender Mainstreaming Nachdruck zu verleihen und auch bei der Bauleitplanung auf das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern hinzuwirken.<sup>3</sup>

## II. Gleichstellungspolitische Einordnung

Eine geschlechtergerechte Bauleitplanung ist ohne die Berücksichtigung der unterschiedlichen Genderaspekte, insbesondere beim Wohnen und beim Mobilitätsverhalten, nicht möglich. Welche Anforderungen an eine geschlechter-sensible Bauleitplanung zu stellen sind, ist längst ausgearbeitet.<sup>4</sup> Auch die Neue Leipzig Charta<sup>5</sup> benennt das Ziel der gerechten Stadt ausdrücklich: „Die transformative Kraft der Städte gewährleistet Chancengleichheit und Umweltgerechtigkeit für alle, unabhängig von Geschlecht, sozioökonomischem Status, Alter und Herkunft. Die gerechte Stadt lässt niemanden außen vor. Sie bietet jeder und jedem die Möglichkeit, sich in die Gesellschaft zu integrieren.“

Geschlechtergerechtigkeit im Städtebau ist auch heute noch keine Selbstverständlichkeit. Die aktuelle Stadtplanung ist nach wie vor sehr stark durch den Gedanken einer Funktionstrennung (Erwerbsarbeit und Care-Arbeit) geprägt, obwohl – auch aufgrund der zunehmenden Verbreitung von Homeoffice – eine solche Funktionstrennung häufig nicht (mehr) der Realität entspricht. Dies trifft auf bestehende Ungleichheiten bzw. verstärkt diese.

Das zeigt sich etwa darin, dass die Stadtplanung von linearen Mobilitätsmustern ausgeht, die sich eher am überkommenen Bild einer heterosexuellen Kleinfamilie orientieren, in der eine Person auf direktem Weg zur Erwerbsarbeit und zurück fährt, während sich die Bedürfnisse von Menschen, die Care-Arbeit wahrnehmen, im öffentlichen Raum nicht hinreichend widerspiegeln.<sup>6</sup> Es sind immer noch Frauen, die überwiegend die Versorgungs- und Care-Arbeit übernehmen. Sie müssen daher in ihren Alltag regelmäßig verschiedenste Wege, räumliche Ziele und Zeiten und mehrere Personen integrieren. Typisch ist daher das sogenannte Trip-Chaining-Behaviour, d.h. das Integrieren der Wege

---

1 Vgl. Koalitionsvertrag 2021 - 2025, abrufbar u.a. unter [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf), dort S. 70.

2 BGBl. I 2004, S. 1359.

3 BT-Drs. 15/2250, S. 37.

4 Vgl. Bock, Bauer, Meyer, Wohltmann, Gender Mainstreaming in der Bauleitplanung – Eine Handreichung mit Checklisten, 2007, abrufbar unter <https://difu.de/publikationen/2007/gender-mainstreaming-in-der-bauleitplanung>.

5 Abrufbar unter [https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Publikationen/DE/Publikationen/die\\_neue\\_leipzig\\_charta.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Publikationen/DE/Publikationen/die_neue_leipzig_charta.pdf?__blob=publicationFile&v=7).

6 Schollmeier, Lange, Röhner, Geschlechtergerechtes Wohnen – eine Annäherung, djbZ 1/2024, S. 1 ff.

etwa zur Kita, zur Schule, zum Arbeitsplatz, zum Supermarkt, zur Reinigung, zum Abholen eines Kindes von der Schulfreund\*in, der Weg zu Ärzt\*innen usw.<sup>7</sup> Sie sind dabei auf kurze Wege angewiesen,<sup>8</sup> gehen noch deutlich mehr zu Fuß, oder nutzen auch öffentliche Verkehrsmittel deutlich häufiger.<sup>9</sup> Sie haben höhere Anforderungen an die Barrierefreiheit der Infrastrukturen.

Auch bei vermeintlich „geschlechtsneutralen“ Themen wie Luftverschmutzung und Lärmbelastung in Städten zeigt sich, dass in Wohngebieten mit erhöhten Luft- und Lärmbelastungen häufiger Personen der unteren Einkommensgruppen leben.<sup>10</sup> Weil die durchschnittlichen Einkommen von – insbesondere älteren, migrantisierten und alleinerziehenden – Frauen deutlich unter denen von Männern liegen,<sup>11</sup> liegt die Vermutung nahe, dass diese überdurchschnittlich häufig von Wohnbedingungen mit erhöhten Luftbelastungen betroffen sind. Entsprechendes dürfte auch im Hinblick auf die Auswirkungen des Klimawandels gelten, der dicht besiedelte Flächen mit wenigen kühlenden Grün- und Wasserflächen (grüne und blaue Gebiete), die deshalb besonders stark überhitzen, besonders trifft.<sup>12</sup>

Daran anknüpfend liegt es auch auf der Hand, dass die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum<sup>13</sup> ein wesentliches Ziel der geschlechtergerechten Ausgestaltung und Anwendung des Baurechts sein muss, zumal durch die bestehende Wohnraumknappheit auch Abhängigkeitsverhältnisse in der Beziehung verstärkt werden können und Frauen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, mit der zusätzlichen Hürde konfrontiert sind, nach einer etwaigen Trennung eine eigene Wohnung suchen zu müssen.<sup>14</sup>

Die Bauleitplanung (Planung von Grünflächen und Wohngebieten) und die gleichstellungsorientierte Umsetzung von Vorhaben können hierauf reagieren. Eine gendergerechte Stadtplanung müsste neben bezahlbarem Wohnraum u.a. folgende Aspekte in den Blick nehmen: eine Zeitaufwandsminderung, physische und soziale Eignung der Wege zwischen Wohn-/Hausarbeitsort und Alltagseinkaufsmöglichkeiten, die Erreichbarkeit vom Erwerbsarbeitsort, von selbst bestimmten Sozialkontakten, Familienangehörigen, Schulen, medizinischen Versorgungsstätten.<sup>15</sup> Wegen ihres geringeren verfügbaren Einkommens sind Frauen auch stärker auf kostenlose Angebote im öffentlichen Raum angewiesen, wie kostenlose Kulturangebote oder öffentliche Plätze mit hoher Aufenthaltsqualität ohne Konsumzwang.<sup>16</sup>

Gleichwohl ist die bedauerliche Bilanz auch nach 20 Jahren der gesetzlichen Novellierung der verbindlichen Planungsvorgabe im BauGB, dass insbesondere die spezifischen Bedürfnisse von Frauen, die sie in Bezug auf die Planung und Gestaltung von Wohnraum, ihres Wohn- und Arbeitsumfelds sowie des öffentlichen Raums haben, bislang in der Bauleitplanung immer noch keine erkennbare Berücksichtigung gefunden haben. Die Ausführungen in der Kommentarliteratur bleiben entweder abstrakt oder sprechen geschlechtersensibler Planung die praktische Relevanz ab.<sup>17</sup>

---

7 Killinger, Pfeffer, Ritter, Urbane Frauen und Klimapolitik – Zum Rechtsrahmen einer feministischen Verkehrspolitik, djbZ 2/2023, S. 59 ff.

8 Bruntlett, The 15-Minute City: A Feminist Utopia? GIZ 2022, abrufbar unter [https://womenmobilize.org/wp-content/uploads/2022/05/TUMI\\_WMW\\_Feminism\\_and\\_the15min\\_City.pdf](https://womenmobilize.org/wp-content/uploads/2022/05/TUMI_WMW_Feminism_and_the15min_City.pdf).

9 Allan, Levers for Improving Transportation for Women in Cities. Data, Security, and Access, in: Drăgutescu, Land, Meskovic, 2020. Addressing Gender Equity and Vulnerable Groups in SUMPs; Kawgan-Kagan, Ines: Are women greener than men? A preference analysis of women and men from major German cities over sustainable urban mobility. Transportation Research Interdisciplinary Perspectives. Volume 8, November 2020; Porrazzo/Samson, Gendered transport planning: how Danish transport planning processes blackbox gender, Aalborg University Master's thesis 2020; Strandbygaard, Passengers' fear of crime at train stations: the influence of the build environment, PhD thesis, Technical University of Denmark, 2019; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH: Gender and Urban Transport. Bonn 2017, abrufbar unter [https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/GTZ\\_Gender-and-Urban-Transport\\_EN.pdf](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/GTZ_Gender-and-Urban-Transport_EN.pdf).

10 Vgl. etwa Dieckmann, Umweltgerechtigkeit in der Stadtplanung, NVwZ 2013, 1575, 1576 m.w.N.; Maschewsky, W., Umweltgerechtigkeit - Gesundheitsrelevanz und empirische Erfassung. Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Bildung, Arbeit und Lebenschancen, Forschungsgruppe Public Health, 2004-301, abrufbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-117840>, S. 47.

11 Vgl. [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24\\_027\\_621.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24_027_621.html).

12 Im Zusammenhang mit dem Klimawandel ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass sich (klimawandelbedingte) externe Belastungen auch auf die Häufigkeit häuslicher Gewalt auswirken können. Erforscht wurde etwa ein Zusammenhang zwischen Temperaturanstieg und Beziehungsgewalt (vgl. Zhu, He, Bell, Zhang, Fatmi, Zhang et al.: Association of Ambient Temperature With the Prevalence of Intimate Partner Violence Among Partnered Women in Low- and Middle-Income South Asian Countries).

13 Vgl. auch Schollmeier u.a., a.a.O., S. 4.

14 Vgl. etwa die Einschätzung des Sozialdienstes katholischer Frauen München e.V., abrufbar unter <https://www.skf-muenchen.de/presse/pressemitteilung/haeusliche-gewalt-in-bayern.html>.

15 Spitzner, Weiler, Rahmah, Turner, Städtische Mobilität und Gender, Förderung des öffentlichen Regionalverkehrs im Großraum Jakarta, 2007, S. 6, abrufbar unter [https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Download-Center/PDF-Dokumente-Development-Research/2007\\_08\\_FE\\_Weiler-Transport-und-Gender\\_D.pdf](https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Download-Center/PDF-Dokumente-Development-Research/2007_08_FE_Weiler-Transport-und-Gender_D.pdf)

16 Killinger u.a., a.a.O., S. 60.

17 Vgl. etwa Dirnberger in BeckOK, 62. Ed. 2024, § 1 BauGB Rn. 94.

### III. Reformbedarf und Umsetzung im Bauplanungs-, Bauordnungsrecht und dem Grundgesetz

Vor diesem Hintergrund sieht der djb Umsetzungs- und Reformbedarf im Bauplanungsrecht und im Bauordnungsrecht sowie im Grundgesetz, um Geschlechtergerechtigkeit im Städtebau zur Wirkung zu verhelfen.

#### 1. Bauplanungsrecht: Kommunale Umsetzung sicherstellen und aktive Bodenpolitik stärken

Das Baugesetzbuch ist der bundesgesetzliche Rahmen für die Bauleitplanung der Kommunen. Der Bundesgesetzgeber sollte den gesetzlichen Auftrag in § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB, die Belange von Frauen zu berücksichtigen, um eine nicht abschließende Aufzählung einiger Maßnahmen ergänzen.<sup>18</sup> In Betracht kommen etwa die Beteiligung kommunaler Gleichstellungsbeauftragter an der Planaufstellung oder die ausdrückliche Verpflichtung zur Anwendung einer Checkliste für die Bauleitplanung.<sup>19</sup> Untergesetzlich würde eine auf Bund-Länder-Ebene abgestimmte Handreichung für die Kommunen § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB mit Leben füllen.

Der djb unterstützt außerdem Maßnahmen zur Stärkung der kommunalen Bodenpolitik, die die Städte und Gemeinden in die Lage versetzt, Brachflächen für den Wohnungsbau oder zur Schaffung von grünen oder blauen Bereichen zu aktivieren, die als konsumfreie Erholungsbereiche, aber auch wegen ihres klimatischen Nutzens gezielt angelegt werden sollten. Hierzu wird ein Innenentwicklungskonzept (§ 176a BauGB) als geeignet angesehen.<sup>20</sup> Das Innenentwicklungskonzept wurde mit dem Baulandmobilisierungsgesetz als konzeptionelle Grundlage für gemeindliche Planungen eingeführt.<sup>21</sup> Bisher ist es den Kommunen freigestellt, solche Konzepte aufzustellen, die dann unter den Voraussetzungen des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB in der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. Der Koalitionsvertrag sieht außerdem vor, die Einführung einer insoweit deutlich weitreichenderen Innenentwicklungsmaßnahme als Planungsinstrument zu prüfen.<sup>22</sup> Der djb erachtet diese als sinnvolle Ergänzung des informellen Handlungsbaukastens der Kommunen.

Städte und Gemeinden sollten außerdem – zum Beispiel im Rahmen der genannten Innenentwicklungskonzepte (§ 176a BauGB) – dazu verpflichtet werden, die Entwicklungspotenziale ihrer Stadtgebietsflächen anhand einheitlicher sozialer, ökologischer und insbesondere gleichstellungsorientierter Kriterien der Flächenbewertung zu analysieren, zu überwachen und sodann die Umsetzung zu evaluieren und zur Grundlage eines aufzustellenden Innenentwicklungskonzepts zu machen.<sup>23</sup> Die aus der Flächenanalyse gewonnenen Daten schaffen aus Sicht des djb erst die Grundlage für ein integratives und ressortübergreifendes Gesamtkonzept für die Planung, das auch Gleichstellungsaspekte berücksichtigt. In einem solchen Gesamtkonzept werden Nutzungskonflikte, die es zu bewältigen gilt, ebenso sichtbar wie die Möglichkeitsräume, in denen eine geschlechtersensible, im Ergebnis sozial gerechte Stadtplanung stattfinden kann.

Kommunen mit einem knappen Angebot an günstigem Wohnraum haben seit Jahren das Instrument des kommunalen Vorkaufsrechts in §§ 24 BauGB an der Hand, das ebenfalls durch das Baulandmobilisierungsgesetz ausgeweitet worden ist. Dass die Nutzung des Vorkaufsrechts in Gebieten mit Erhaltungssatzung durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 09.11.2021 (- 4 C 1.20 -) einen Rückschlag erlitten hat, ist bekannt, ebenso der darauf entstandene Ruf nach einer Intervention des Gesetzgebers. Aus dessen Warte gerät allerdings leicht aus dem Blick, dass die Ausübung des Vorkaufsrechts gerade in teuren Lagen die Kommunen auch teuer zu stehen kommt und für

---

18 Schollmeier u.a., a.a.O., S. 3.

19 Schollmeier u.a., a.a.O., S. 3. Für eine Beteiligung von Frauen bei der Stadtplanung Andersdotter Fabre, Julin, Lahoud, Martinuzzi, Her City: A guide for cities to sustainable and inclusive urban planning and design together with girls. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) 2023, abrufbar unter [https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/03/02032021\\_her\\_city\\_publication\\_low.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/03/02032021_her_city_publication_low.pdf)

20 Vgl. Kötter, Die städtebauliche Innenentwicklungsmaßnahme – ein Instrument zur Stärkung der flächenbezogenen Handlungsfähigkeit der Kommunen im Innenbereich, ZfV 2024, S. 142 ff., abrufbar unter [https://geodaesie.info/images/zfv/149-jahrgang-2024/downloads/zfv\\_2024\\_3\\_Koetter.pdf](https://geodaesie.info/images/zfv/149-jahrgang-2024/downloads/zfv_2024_3_Koetter.pdf); Kment, a.a.O., S. D56; Marschall, Planungs- und Rechtsinstrumente zur Klimaanpassung durch urbanes Grün, ZfBR 2024, 6 (7).

21 Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik, Neue Instrumente der Baulandmobilisierung, Difu Impulse 02/2023, S. 65 ff, abrufbar unter [https://kommunal.de/sites/default/files/2023-02/Neue\\_Instrumente\\_der\\_Baulandmobilisierung\\_2023.pdf](https://kommunal.de/sites/default/files/2023-02/Neue_Instrumente_der_Baulandmobilisierung_2023.pdf)

22 Vgl. [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf), S. 73; siehe zur Ausgestaltung ausführlich: Kötter, a.a.O., S. 150 f.

23 Vgl. Kment, Die nachhaltige Stadt der Zukunft – Welche Neuregelungen empfehlen sich zu Verkehr, Umweltschutz und Wohnen?, Gutachten zum 73. Deutschen Juristentag, 2020, S. D54 f.

einen mehr als nur punktuellen Einsatz oft die Mittel fehlen.<sup>24</sup> Die kommunale Finanzausstattung ist deshalb eine ebenfalls vom Gesetzgeber zu beantwortende Vorfrage auf dem Weg zur geschlechtergerechten Stadt.

Im Hinblick auf die Notwendigkeit, mehr bezahlbaren bzw. sozial geförderten Wohnraum zu schaffen, ist auch darauf hinzuweisen, dass der bei der Genehmigung von baulichen Anlagen häufig abzuwendende Maßstab des § 34 BauGB aufgrund seiner Struktur ein „Gemeinwohldefizit“ aufweist, da er sich auf Kriterien baulicher Art sowie darauf beschränkt, dass die Anforderungen der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt werden müssen und das Ortsbild nicht beeinträchtigt werden darf. Weitere, insbesondere soziale Belange sind jedoch nicht berücksichtigungsfähig.<sup>25</sup> Aus diesem Grund wurde mit dem Baulandmobilisierungsgesetz § 9 Abs. 2d BauGB eingeführt, der es den Gemeinden ermöglichen soll, im unbeplanten Innenbereich unter vereinfachten Voraussetzungen einen sektoralen, d.h. thematisch auf den Wohnungsbau beschränkten Bebauungsplan aufzustellen.<sup>26</sup> Die Vorschrift ist in ihrem zeitlichen Anwendungsbereich begrenzt auf Aufstellungsverfahren, die bis zum 31. Dezember 2024 förmlich eingeleitet wurden. Nach Ablauf dieser Frist sind Wirksamkeit, Defizite und Potenziale der grundsätzlich begrüßenswerten Norm zu prüfen,<sup>27</sup> um eine Fortführung bzw. Weiterentwicklung dieses Ansatzes zu ermöglichen. Der djb ruft dazu auf, die gesetzgeberische Idee weiterzuentwickeln.

## 2. Geschlechtergerechtigkeit im Bauordnungsrecht

Spielraum zur Förderung der eingangs identifizierten Bedürfnisse besteht nicht nur auf der Ebene der Bauleitplanung, sondern auch im Rahmen des Bauordnungsrechts. Da dieses den einzelnen Bundesländern obliegt, richten sich die Forderungen bzw. Vorschläge insofern an die Landesgesetzgeber sowie an die umsetzenden Behörden.

Der Auftrag, die Belange von Frauen zu berücksichtigen, ist in manchen Landesbauordnungen (LBauO) explizit enthalten.<sup>28</sup> Zur Förderung gleichwertiger Standards innerhalb Deutschlands regt der djb eine entsprechende Anpassung der Musterbauordnung der Bauminister\*innenkonferenz an. Dort ist der\*die jeweilige für das Bauwesen zuständige Bundesminister\*in als ständiger Gast geladen und könnte ggf. eine Änderung der Musterbauordnung anregen. Auch er\*sie wird somit von den folgenden Forderungen bzw. Vorschlägen adressiert. Sowohl die Musterbauordnung als auch die einzelnen LBauO sind geschlechtersensibel weiterzuentwickeln.

Ein geschlechtergerechtes Bauen stellt insbesondere Anforderungen an die Gestaltung des öffentlichen Raums. Vor allem sollte durch ein nachhaltiges Parkraummanagement dem oben angesprochenen spezifischen Wohn- und Mobilitätsverhalten von Frauen Rechnung getragen werden. Insbesondere sind die bereits vorhandenen Stellflächen für Fahrräder und Kinderwagen beizubehalten;<sup>29</sup> diese Bereiche sollten auch konsequent ausgeweitet werden. Es obliegt in diesem Zusammenhang den Gemeinden, die örtlichen Stellplatz-Verordnungen bzw. Stellplatzsatzungen zu überarbeiten.<sup>30</sup> In den LBauO ist in diesem Zusammenhang die Möglichkeit vorzusehen, ein flächengerechtes Gesamtkonzept zu entwickeln, bei dem auch ein bedarfsorientierter Stellplatzschlüssel zur Reduzierung von Parkraum erwogen werden kann.<sup>31</sup>

Auch die Regelungen zu Spielplätzen bzw. Freizeit- und Erholungsflächen sollten an die Anforderungen der Geschlechtergerechtigkeit angepasst werden. Bislang sehen etwa die Landesbauordnungen zum Teil nur die Verpflichtung zum Bau von Spielplätzen für jüngere Kinder vor.<sup>32</sup> Und auch unabhängig hiervon fehlen konsumfreie Aufenthaltsorte für ältere Kinder sowie ältere Menschen, die wiederum ein geschlechtsspezifisches Nutzungsverhalten haben. Eine Studie der Stadt Wien zeigt, dass Mädchen ab dem Alter von neun Jahren Spielplätze und Parkanlagen fast nicht mehr

---

24 vgl. von Schwanenflug, Tönjes, Neue Chancen für die Kommunen durch die Reform des gesetzlichen Vorkaufsrechtes durch das Baulandmobilisierungsgesetz?, *KommJur* 2022, 121, 123, mit Hinweis auf Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission), 02.07.2019, S. 13. – Protokollerklärung von Brandenburg und Nordrhein-Westfalen zu Altschulden; Stellungnahme des Landes Bremens vom 03.08.2020, S. 3.

25 Vgl. Reiling, Der Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung, *ZfBR* 2021, 228, 229.

26 Für eine ausführliche Analyse der Vorschrift vgl. Reiling, a.a.O., S. 228 ff.

27 Vgl. <https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnungswirtschaft/baulandmobilisierung/baulandmobilisierung-artikel.html;jsessionid=8EAE2EA18863533105056DD70364F504.live871#doc21195792bodyText4>

28 Die Berücksichtigung der Belange von Frauen verlangt etwa § 4 der rheinland-pfälzischen Landesbauordnung. Auf Sorgearbeit Leistende zielt etwa § 3 Abs. 1 Nr. 4 der saarländischen Landesbauordnung, der die Belange von Personen mit Kindern als allgemeine Anforderung vorgibt.

29 Schollmeier u.a., a.a.O., S. 4.

30 Vgl. Baumgart, Die nachhaltige Stadt der Zukunft – Welche Neuregelungen empfehlen sich zu Verkehr, Umweltschutz und Wohnen?, *Gutachten E zum 73. Deutschen Juristentag*, 2020, S. E21.

31 Vgl. zu dieser Forderung <https://www.gruene-landtag-bw.de/themen/bauen-und-wohnen/fuenf-gruene-impulse-zum-bauen/>.

32 § 9 Abs. 3 Nds. BauO sieht Spielplätze für Kinder bis sechs Jahren vor, § 8 Abs. 2 Satz 1 BauO NRW und § 9 Abs. 2 Satz 1 LBO des Landes Baden-Württemberg sprechen von Spielplätzen für Kleinkinder, Art. 7 Abs. 3 Satz 1 BayBO stellt allgemein auf einen „ausreichend groBe[n] Kinderspielplatz“ ab.

nutzen.<sup>33</sup> Sie sind bei der Raum-Aneignung zurückhaltender als andere und haben ein geringeres subjektives Sicherheitsempfinden. Das hat Auswirkungen auf die Raumgestaltung, die etwa Sitzplätze auf Erhöhungen und breite Eingänge fordert. Solche Plätze sollten ebenfalls verpflichtend sein, wenn auch in einer geringeren Dichte und anderen Gestaltung als Spielplätze für kleine Kinder, für die wiederum die Begleitung durch Betreuungspersonen wichtiger ist. Schließlich steht der Vorrang der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für Anlagen, wie er in § 3 der Musterbauordnung 2002 vorgeschrieben ist, der geschlechtergerechten Gestaltung gerade von Spielplätzen entgegen. Dies wird erkennbar an der DIN 18034, die die technischen Anforderungen an Spielplätze zum Gegenstand hat. Die dortigen Regelungen zur Einfriedung stehen den genannten Nutzungsanforderungen etwa von Mädchen entgegen.

Um mehr (bezahlbaren) Wohnraum schaffen zu können, sollten die Verfahrensvorschriften in den LBauO zudem zugunsten einer nachhaltigen und sozialen Nachverdichtung ausgestaltet werden, zum Beispiel im Hinblick auf die Möglichkeit einer Umnutzung von Bestandsgebäuden. Angesichts der Tatsache, dass dem angespannten Wohnungsmarkt – auch aufgrund der Veränderungen in der Erwerbsarbeit – ein zunehmender Leerstand von Bürogebäuden gegenübersteht, ist dabei etwa an die Umnutzung von Bürogebäuden zu Wohngebäuden zu denken.<sup>34</sup> Eine entsprechende Nutzungsänderung ist nach den LBauO genehmigungspflichtig und unterliegt den jeweils aktuellen bauordnungsrechtlichen Bestimmungen, die häufig komplexer sind als diejenigen Bestimmungen, die auf die ursprüngliche Genehmigung der Büronutzung anzuwenden waren. Die hierdurch entstehende Planungsunsicherheit steht der Umnutzung in (bezahlbaren) Wohnraum dabei häufig entgegen. Der djb schließt sich deshalb Prüfbitten an, das Prüfprogramm der Bauaufsichtsbehörde einzuschränken oder – weniger weitgehend – die LBauO punktuell zu verändern, zum Beispiel durch eine Anpassung der bauordnungsrechtlichen Generalklausel, durch die Schaffung von Ausnahmetatbeständen oder auch durch Erweiterung der vorhandenen Abweichungstatbestände.<sup>35</sup>

Auch die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren ist weiter anzustreben. Der Schlüssel hierzu liegt nicht in der Verengung von Rechtsschutzmöglichkeiten, sondern in der auskömmlichen personellen Ausstattung der kommunalen Planungs- und Genehmigungsbehörden mit Fachleuten. Die Herausforderungen sind nicht nur im Arbeitsmarkt zu suchen, sondern – erneut – auch in der finanziellen Ausstattung der meisten Kommunen. Umso wichtiger ist es, die inhaltlichen Anforderungen an eine geschlechtergerechte und soziale Planung deutlich zu machen und bereits in die Ausbildung der Fachkräfte zu tragen. Hierbei ist ein Augenmerk auf den sozialen Wohnungsbau bzw. auf die Förderung bezahlbaren Wohnraums zu richten.

### 3. Klimafolgenanpassung für gerechtere Städte

Sowohl im Bauplanungsrecht als auch im Bauordnungsrecht – auf Gesetzesebene und auf der Ebene von (Abwägungs-)Entscheidungen im Einzelfall – ist ein deutlicher Fokus auf die weiter zunehmende Notwendigkeit der Klimafolgenanpassung zu richten. Gerade in Städten sollten hierfür entwickelte Konzepte Anwendung finden, wie etwa die Förderung der Gestaltung von Schwammstädten, die viel Regen- bzw. Oberflächenwasser vor Ort aufnehmen und speichern können und so Überflutungen vermeiden.

Im Hinblick auf den Klimawandel bedarf es einer Klimafolgenanpassungsplanung, in der insbesondere Vulnerabilitäten von Bevölkerungsgruppen, Mehrfachbelastungen, Räumen und Infrastrukturen zu berücksichtigen und Schutzziele festzulegen sind.<sup>36</sup> Eine Grundlage hierfür sind die kommunalen Klimaanpassungskonzepte nach dem neuen Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KANg), das zum 1. Juli 2024 in Kraft tritt. Ausdrückliches Ziel des Gesetzes ist es zu verhindern, dass die Auswirkungen des Klimawandels soziale Ungleichheiten durch den Klimawandel vertiefen. Besonders schützenswert sind dabei vulnerable Personengruppen wie schwangere Personen, Kinder, ältere und erkrankte Menschen sowie Menschen mit Behinderungen. Das KANg operationalisiert dabei Gleichstellung selbst nicht unmittelbar. Anknüpfungspunkt für Gleichstellungsaspekte bieten hier aber die verpflichtenden kommunalen Klimaanpassungskonzepte der Gemeinden (§ 12 Abs. 1 KANg). Mit der grundsätzlich vorgesehenen (§ 12 Abs. 3 KANg: „soll“) Klimarisikoanalyse sollen die gegenwärtigen und zukünftigen Risiken im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Klimawandels ermittelt und bewertet werden. Hier sollten auch geschlechtsspezifische Kriterien für die Vulnerabilitätsanalyse aufgestellt werden.

---

33 Vgl. <https://www.wien.gv.at/menschen/frauen/stichwort/wohnen/maedchen.html>

34 Vgl. hierzu Schliephake, Thinius, Umnutzung von Büro- in Wohnraum – Chancen, rechtliche Hürden und Lösungsansätze, ZfBR 2024, 122 ff.

35 ebd., S. 124 ff.

36 So DJT 2022, Abteilung Öffentliches Recht, IV., Beschluss 17b.



Im Bauplanungsrecht sind Klimaschutz und Klimaanpassung allerdings keine neuen Regelungsziele. Seit der BauGB-Novelle von 2011 haben die Kommunen die rechtliche Möglichkeit, Klimaschutz und Klimaanpassungen (unter anderem Schutz vor Hochwasser, Starkregen, Hitze) in die Bauleitplanung, den Stadtumbau, die städtebauliche Sanierung sowie in Stadtentwicklungskonzepte zu integrieren. Klimaschutz und Klimaanpassung sind seitdem ausdrücklich Aufgabe der Bauleitplanung und zwingend zu berücksichtigen, §§ 1 Abs. 5, 1a Abs. 5 BauGB. Nach § 171a Abs. 3 BauGB sollen Stadtumbaumaßnahmen auch dazu beitragen, dass die Siedlungsstruktur den Erfordernissen von Bevölkerung und Wirtschaft sowie den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung angepasst wird. Schließlich wurden mit den §§ 248, 249 BauGB Sonderregelungen zur sparsamen und effizienten Nutzung von Energie und zur Windenergie in der Bauleitplanung aufgenommen.

In Flächennutzungsplänen können Kommunen nunmehr beispielsweise Kaltluftentstehungsflächen und Kalt- und Frischluftbahnen freihalten, indem sie Grünflächen (§ 5 Abs. 2 Nr.5 BauGB) oder Wasserflächen (§ 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB) darstellen. In Bebauungsplänen ist noch mehr möglich, etwa die Festlegung von Maßnahmen zur Begrenzung der Verdichtung und Versiegelung, das Freihalten von Luftleitbahnen und Kaltluftentstehungsflächen oder Festsetzungen für schattenspendende Elemente im öffentlichen Raum. Als Anpassungsoptionen im Stadtumbau können Kommunen in überhitzungsgefährdeten, dicht besiedelten Stadtquartieren mit Defiziten entlastende Grünflächen schaffen. Kommunale Satzungen von Baumschutzsatzungen bis Abwassersatzungen flankieren solche Maßnahmen.

Dies alles erfordert auf kommunaler Ebene ein sogenanntes Anpassungs-Mainstreaming, das Fachbereiche übergreift und eine Vielzahl von Normen durchdringt. Ein wesentliches Hindernis für eine solche Planung ist nicht der normative Rahmen, sondern die personelle und finanzielle Ausstattung der Kommunen. Wie oben bereits ausgeführt, fehlt es an den meisten Stellen an Fachkräften, die die erforderlichen Kenntnisse haben, aber auch örtliche Nutzungskonflikte bearbeiten können. Sind Fachkräfte nicht oder nicht in ausreichender Zahl vorhanden, könnten bei entsprechender finanzieller Ausstattung spezialisierte Büros mit Planungsleistungen beauftragt werden. Dass die Aufgaben gerade für Kommunen in strukturschwachen oder ländlichen Regionen kaum zu bewältigen sind, liegt auf der Hand.

Zumindest punktuelle Abhilfe schaffen kann das von Bund und Ländern finanzierte Städtebauförderungsprogramm auf Grundlage der nach Art. 104b GG und § 164b BauGB abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung. Das 2020 aufgelegte Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ soll Kommunen bei der Bewältigung des wirtschaftlichen und demografischen Wandels in Gebieten unterstützen, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten und Strukturveränderungen betroffen sind. Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen werden hier bereits berücksichtigt. Sie stehen aber nur den in das Programm aufgenommenen Kommunen offen. Das Programm sollte deutlich erweitert werden. Zugangshürden für Kommunen sollten gerade im Sinne von schwächeren Städten und Gemeinden abgebaut werden. Alternativ sollte ein weiteres Programm aufgelegt werden, das Kommunen beim Anpassungs-Mainstreaming unterstützt. Dass Kommunen hieran ein großes Interesse haben, zeigte sich beim Bundesprogramm „Anpassung urbaner Räume an den Klimawandel“; das mit 676 Mio. EUR ausgestattete Programm war vielfach überzeichnet.<sup>37</sup>

Ebenfalls nur punktuell wirkt der Zuschuss der Kreditanstalt für Wiederaufbau im Rahmen der Förderung „Natürlicher Klimaschutz in Kommunen“<sup>38</sup> für kommunale Maßnahmen, mit denen innerörtliche Grünflächen naturnah gestaltet und umgestaltet, Stadtbäume gepflanzt und „Natur-oasen“ geschaffen werden. Ebenso wie die Teilnahme am Städtebauförderungsprogramm erfordert schon die Entscheidung für eine Bewerbung und deren Vorbereitung personelle und fachliche Kapazitäten, die besonders in kleinen oder strukturschwachen Kommunen nicht vorhanden sind.

#### 4. Grundgesetz: Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe

Die finanziellen Förderungen für Kommunen für geschlechtergerechte Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung müssen angesichts angespannter Haushaltslagen zukunftsfähig gemacht und gesichert werden. Einzelne Programme verschaffen nur punktuell Abhilfe. Daher schlägt auch<sup>39</sup> der djb vor, das Grundgesetz zu ändern (Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG), um Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern zu verankern. Damit ist eine gemischte Finanzierung dieser Maßnahmen möglich, wodurch die Kommunen die

37 Vgl. <https://www.staedtetag.de/ueber-uns/aus-den-staedten/staedte-erhalten-bundesfoerderung-fuer-klimaanpassung>.

38 Vgl. [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/%C3%96ffentliche-Einrichtungen/Kommunen/Quartiersversorgung/F%C3%B6rderprodukte/Nat%C3%BCrlicher-Klimaschutz-in-Kommunen-\(444\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/%C3%96ffentliche-Einrichtungen/Kommunen/Quartiersversorgung/F%C3%B6rderprodukte/Nat%C3%BCrlicher-Klimaschutz-in-Kommunen-(444)/).

39 Vgl. <https://germanzero.de/mitmachen/online-kampagnen/grundgesetz-jubilaum>.



benötigten Mittel von Bund und Ländern erhalten könnten, um die oben genannten Maßnahmen (wie zum Beispiel mehr Grünflächen und Stadtgrün) zu schaffen. Als „kleine Lösung“ sollte der Katalog in Art. 104b GG erweitert werden, der bereits jetzt als Grundlage für die auf § 164b BauGB gestützte Städtebauförderung des Bundes dient.

Möglicherweise bedarf es aber im Jahr 2024 einer grundlegenden Revision der kommunalen Finanzierung, die die Kommunen unabhängig von Bundes- und Landeszuschüssen in die Lage versetzt, ihren Aufgaben effektiv nachzukommen. Zu diesen Aufgaben gehört es, gleiche Teilhabe und Chancengleichheit unabhängig vom Geschlecht auch im öffentlichen Raum durchzusetzen. 75 Jahre Grundgesetz, 30 Jahre Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG und 20 Jahre § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB geben hierfür reichlich Anlass.

