

Hintergrundpapier für den Vierten Gleichstellungsbericht der
Bundesregierung

Rechtliche Ansätze für ein geschlechtergerechtes Verwaltungsverfahren im Umweltrecht

Kathleen Pauleweit

unter Mitarbeit von Greta Hentschel und Markus Lehnshack

Vierter
Gleichstellungs-
bericht



Impressum

Dieses Dokument wurde im Auftrag der Sachverständigenkommission für den Vierten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung erstellt. Der Inhalt des Dokuments wird vollständig von den Autor*innen verantwortet und spiegelt nicht notwendigerweise die Position der Sachverständigenkommission wider.

Alle Internetquellen, die in der Publikation genannt werden, wurden am 05.08.2024 zuletzt geprüft.

Geschlechtergerechte Sprache

In dieser Studie wird, soweit möglich, eine geschlechtergerechte Sprache verwendet. In Fällen, in denen dies nicht möglich ist, wird der sogenannte „Gender-Stern“ verwendet (z. B. Expert*innen). Sofern es sich allerdings um die Wiedergabe von Werken und Gesetzestexten handelt, welche nur das generische Maskulinum verwenden, wird der Text in dieser Form wiedergegeben. Diese Quellen beziehen sich, sofern nicht anders kenntlich gemacht, auf alle Geschlechter.

Herausgeberin

Geschäftsstelle Vierter Gleichstellungsbericht
der Bundesregierung
Bundesstiftung Gleichstellung
Karl-Liebknecht-Str. 34
10178 Berlin
www.gleichstellungsbericht.de

Stand: August 2024
Erscheinungsjahr: 2025

Die Autorin Dr. Kathleen Pauleweit hat das Hintergrundpapier im Rahmen ihrer Tätigkeit am Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e. V. (IKEM) erstellt.

Zitierhinweis

Pauleweit, Kathleen (2025): Rechtliche Ansätze für ein geschlechtergerechtes Verwaltungsverfahren im Umweltrecht. Hintergrundpapier für den Vierten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin: Bundesstiftung Gleichstellung.

Umschlaggestaltung

www.zweiband.de

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Hintergrund	5
3	Unzureichende geschlechtergerechte Verwaltungsentscheidungen	6
3.1	Genderaspekte am Beispiel der Bauleitplanung	7
3.2	Lösungsansätze	9
4	Fehlende Verfahrensbeteiligung von Frauen*	10
4.1	Verfahren mit formeller (digitaler) Öffentlichkeitsbeteiligung	11
4.2	Inklusive und repräsentative Beteiligungsverfahren und -prozesse	11
4.2.1	Inklusive Beteiligungspraxen und -kulturen	11
4.2.2	Digitalisierung und Standardisierung	12
4.2.3	Repräsentative Bürger*innenbeteiligung	12
5	Ausblick feministisches Verwaltungsrecht	13
	Literaturverzeichnis	14

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
eig. Hervorheb.	Eigene Hervorhebung
GG	Grundgesetz
i. S. d.	im Sinne der/des
KlimR	Klima und Recht (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
S.	Seite
PlanSiG	Planungssicherstellungsgesetz
Rn.	Randnummer
u. a.	unter anderem
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPPortV	UVP-Portale-Verordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z. B.	zum Beispiel

1 Einleitung

Frauen*¹ sind nicht nur im besonderen Maße von ökologischen und sozialen Krisen² bedroht, sondern können als Change-Agentinnen in Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft die sozial-ökologische Transformation voranbringen.³ Das Papier befasst sich nachfolgend mit der Frage, welche Weichenstellungen das deutsche Umweltverwaltungsrecht für Agent*innen des Wandels bereithält, die sozial-ökologischen Transformation geschlechtergerecht mitzugestalten. Zu klären ist, welcher umwelt- bzw. gleichstellungspolitische Werkzeugkasten der Verwaltung auf der Ebene von (Abwägungs-)Entscheidungen im Einzelfall zur Verfügung steht. Hierbei soll vor allem ergründet werden, welche Belange in raumbedeutsamen Verwaltungsentscheidungen durch welche Akteur*innen Eingang finden. Im Besonderen geht es um das Verständnis, welche strukturellen Hürden für Frauen* und Sorgearbeitleistende Personen bestehen, sozial-ökologische Belange in Verwaltungsverfahren in Deutschland einzubringen. Zugleich sind Reformbedarfe im Umweltverfahrensrecht aus einer feministischen Perspektive zu identifizieren, die insbesondere die Stadtplanung, das Bauen und Wohnen betreffen.

Der Artikel ist in vier Abschnitte gegliedert. Zunächst sollen die geschlechtsspezifischen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen beleuchtet werden, die auf das raumbedeutsame Verwaltungs(verfahrens)recht und die Verwaltungstätigkeiten einwirken. Darauf folgend wird auf das Ausbleiben bzw. den Mangel an geschlechtergerechten Verwaltungsentscheidungen eingegangen. Der dritte Abschnitt widmet sich der Unterrepräsentanz von effektiv beteiligten Frauen* an Umweltverwaltungsverfahren. Abschließend liefert ein kurzer Ausblick Lösungsansätze für die sozial-ökologische Transformation, die über das materielle und prozedurale Umweltrecht hinausgehen und den gesamtgesellschaftlichen Transformationsanforderungen begegnen.

2 Hintergrund

Die Gestaltung der Strukturen und Räume, damit sind Orte des Arbeitens, des Wohnens, der Fortbewegung und öffentliche Orte gemeint, wurden in der Vergangenheit überwiegend von Männern konstruiert und nach männlichen Bedürfnissen entworfen. Diese Bedürfnisse wurden angelehnt an erwerbstätige, automobile und von Sorgearbeit befreite weiße cis-Männern (Androzentrismus).

Bei der Entwicklung der Stadt-, Infra- und Verkehrsstrukturen wurden die potenziellen Herausforderungen für Frauen* nicht ausreichend mitbedacht, die vergleichsweise viel unbezahlter Care-Arbeit nach-

¹ Der Begriff „Frauen*“ umfasst mehrere Identitäten und verweist hierbei auf das Akronym „FLINTA*“. Unter diesen Begriff fallen Frauen, Lesben, intergeschlechtliche, nichtbinäre, transgeschlechtliche und agender Personen. Der Asterisk am Ende beider Begriffe dient als Platzhalter für weitere Personen, die sich keiner der genannten Identitäten zuordnen können/möchten, jedoch genauso von Diskriminierung und Marginalisierung betroffen sind.

² U. a. der Klimakrise: Nellemann et al. (2011): Women at the Frontline of Climate Change: Gender Risks and Hopes. A Rapid Response Assessment. United Nations Environment Programme, GRID-Arendal.

³ U. a. zu Frauen* als Change-Agentinnen in der Energiewende: Groneweg/Habersbrunner (2024): Energiewende = Gerechtigkeitswende. Ein Blick über den Quotenrand hin zur feministischen Vision, <https://www.fes.de/abteilung-analyse-planung-und-beratung/artikelseite-apb/fes-impuls-energiewende-gerechtigkeitswende>; im Mobilitätssektor: Kronsell et al. (2015): Achieving Climate Objectives in Transport Policy by Including Women and Challenging Gender Norms – the Swedish Case. In: International Journal of Sustainable Transportation 10(8), S. 703-711.

gehen.⁴ Zu Care-Arbeit zählen nicht nur Haushaltstätigkeiten und die Versorgung der (gemeinsamen) Kinder, die Pflege der Großfamilie oder beeinträchtigter Familienangehöriger, sondern auch die Erreichbarkeit von Kindertagesstätten, Schulen, Altersheimen oder medizinischen Einrichtungen (*Mobility of Care*). Die androzentrisch orientierten Strukturen benachteiligen Care-Arbeitleistende und entfalten oftmals negative Auswirkungen auf die Lebensrealitäten von Frauen*. Diese Auswirkungen sind aufgrund der weiterhin bestehenden *Gender Data Gap*, was in diesem Rahmen die fehlende geschlechtersensible Forschung in Bezug auf Mobilitäts-, Raum- und Wohnbedürfnisse von Frauen* meint, systematisch untererforscht, weniger bekannt oder in der Praxis weniger berücksichtigt. Vor allem die Bedürfnisse von Identitäten, wie Intersexuellen-, Trans- oder nichtbinären sowie agender-Personen weist weiterhin eine große Forschungslücke auf. Leitfäden, Arbeits- und Planungshilfen (der Bundesländer) enthalten kaum Ausführungen zum *Gender Mainstreaming/Planning* (für ländliche Räume) oder unterliegen einem binären Verständnis.

Hinzu tritt die Repräsentationslücke von Frauen*, das heißt der geringe Anteil von Frauen* in entscheidungstragenden Positionen in relevanten Politikfeldern und den betroffenen Bau- und Mobilitätssektoren. Weibliche Perspektiven und geschlechterbezogene Raumnutzungsmuster sind daher weniger diskursprägend und wirken geringer auf Politik, Planung und Bau ein. Ein umfängliches Problembewusstsein für die fehlende Geschlechtergerechtigkeit der bestehenden Räume und Strukturen steht bei Verwaltungen und Gerichten ebenfalls noch aus.

Bedingt durch die *Gender Income, Wealth* und *Care Gap*, stehen Frauen* nicht nur weniger finanzielle Ressourcen zur Verfügung, sondern sie verfügen auch über weniger Zeit, sich an Verfahren der Raumentwicklung und politischen Prozessen (in ihrem Wohnumfeld) zu beteiligen. Die Zeitarmut von Care-Arbeitleistenden kann sich zudem durch zusätzliche Diskriminierungsstrukturen verstärken (Intersektionalität).

3 Unzureichende geschlechtergerechte Verwaltungsentscheidungen

Sowohl im Grundgesetz (GG)⁵ als auch in den Landesverfassungen⁶ sind Grundrechte, Prinzipien und Pflichten des Staates normiert, die die feministische sozial-ökologische Transformation fördern.⁷ Die (Planungs-)Behörden sind an Gesetz und Recht gebunden und sind verpflichtet, die Gleichberechtigung von Frauen* und Männern zu fördern. Für die Bundesverwaltung gilt § 2 der Gemeinsamen Geschäfts-

⁴ Statistisches Bundesamt (2024): Gender Care Gap 2022, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/02/PD24_073_63991.html.

⁵ U. a. Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 1001, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“, Art. 6 GG (Schutz der Mutter und Familie), Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaatsprinzip), Art. 20 Abs. 3 GG (Rechtsstaatsprinzip), Art. 20a GG (Umweltschutz).

⁶ Z. B. Art. 10 Abs. 3 Verfassung von Berlin: „Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Das Land ist verpflichtet, die Gleichstellung und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens herzustellen und zu sichern. Zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten sind Maßnahmen zur Förderung zulässig.“

⁷ Vgl. Pourroy/Lehnshack, KlimR 8/2024, 232 (233).

ordnung der Bundesministerien⁸: „Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist durchgängiges Leitprinzip und soll bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien in ihren Bereichen gefördert werden (Gender-Mainstreaming).“

Das Abwägungsgebot verpflichtet die Verwaltung, die für die Zulassung von umweltrelevanten Plänen, Programmen, Strategien und Vorhaben bedeutsamen öffentlichen und privaten Belange (Abwägungsmaterial) zu ermitteln und zu bewerten⁹. Die Schutzgüter sind gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen¹⁰. Manche Gesetze regeln das Verhältnis bestimmter Belange zueinander. Ein Beispiel findet sich in § 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)¹¹: „Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im **überragenden öffentlichen Interesse** und dienen der öffentlichen Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als **vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen** eingebracht werden.“ [eig. Hervorheb.].

Behörden verfügen oft über einen gewissen Spielraum, innerhalb dessen sie Entscheidungen treffen können. Die Abwägung selbst unterliegt dabei nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle. Übt eine Behörde ihr Ermessen falsch aus (Ermessenfehler), ist ihre Entscheidung rechtswidrig. Rechtswidrigkeit liegt allerdings erst dann vor, wenn die Gewichtung eines Belangs „verkannt“, also in nicht mehr vertretbarer Weise verfehlt wurde. Die Konsequenz daraus ist, dass „unbekanntere Probleme“ bei der Abwägung leichter „ignoriert“ werden können.

3.1 Genderaspekte am Beispiel der Bauleitplanung

§ 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB verpflichtet Städte und Gemeinden, bei der Aufstellung von Bauleitplänen – neben den wirtschaftlichen Belangen (u. a. Schaffung von Arbeitsplätzen) und Umweltbelangen (u. a. Nutzung erneuerbarer Energien) die sozialen und kulturellen Bedürfnisse von Familien, jungen, alten und behinderten Menschen und die unterschiedlichen Auswirkungen auf Frauen und Männer zu berücksichtigen. Damit verpflichtet der Gesetzgeber die Behörden, die sozialen Planungsbelange zu berücksichtigen (*Gender Mainstreaming* oder *Gender Planning*) und bei der Bauleitplanung auf das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern hinzuwirken.¹² Auch auf Landesebene sind Regelungen zum Gender Planning anzutreffen.¹³ Welche Anforderungen an eine geschlechtersensible und -gerechte Bauleit-

⁸ Zuletzt geändert durch Art. 1 des Beschluss vom 15. Mai 2024 (GMBI 2024 Nr. 19, S. 386).

⁹ Vgl. § 2 Abs. 3 des Baugesetzbuches (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Art. 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist.

¹⁰ Vgl. § 1 Abs. 7 BauGB.

¹¹ Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist.

¹² Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau), BT-Drs. 15/2250, S. 37.

¹³ Z. B. § 1 Abs. 1 Nr. 6 Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 10. April 2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2006 (GVBl. S. 93), BS 230-1: „Die Raumordnung soll das Land und seine Teilräume so entwickeln, dass sie zur Verwirklichung des Prinzips der Geschlechtergerechtigkeit beiträgt“.

planung zu stellen sind, ist seit Langem ausgearbeitet¹⁴ und wird von einigen Städten bereits erfolgreich praktiziert.¹⁵

Nichtsdestotrotz ist die gendergerechte Planung und gleichstellungsorientierte Umsetzung von Vorhaben keinesfalls breite Praxis.¹⁶ Vielmehr ist bei den behördlichen Abwägungsentscheidungen aller entscheidungserheblichen Belange zu beobachten, dass sich wirtschaftliche Belange, die mit der bezahlten Erwerbstätigkeit (von Sorgearbeit befreiter Männer) in Zusammenhang stehen, oftmals stärker gegenüber wechselwirksamen sozialen und ökologischen Belangen durchsetzen. Erschwerend treten Fehlanahmen und mangelndes Wissen zur geschlechtssensiblen Planung hinzu, wie etwa der Begründung zum Bebauungsplan 8-86a in Berlin-Neukölln zu entnehmen ist: *„Die Festsetzungen des Bebauungsplans haben keine unterschiedlichen Auswirkungen auf Frauen und Männer zur Folge (Gender Mainstreaming). Die Festsetzungen eines Bebauungsplans sind grundstücksbezogen, nicht personen- oder geschlechtsbezogen. Eine Bevorzugung oder Benachteiligung eines Geschlechts durch die Festsetzungen ist nicht zu erkennen.“*¹⁷ Wie verbreitet solche Aussagen in Bebauungsplänen verortet sind, ist nicht systematisch erforscht.

Selten kommt es zur Beanstandung von Verwaltungsentscheidungen durch Gerichte mit Bezug zu Genderaspekten. Dadurch liefert die Rechtsprechung nur eingeschränkt Hilfestellung zum rechtskonformen Gender Planning. So ist immerhin ein Urteil des Oberverwaltungsgericht Land Nordrhein-Westfalen zu begrüßen, dass zumindest in nicht ganz unproblematischer Weise die unterschiedlichen Lebensrealitäten der diversen Bevölkerung anerkennt: *„So wird man **Hausfrauen**, Schichtarbeitern oder Rentnern – um nur **einige Personengruppen** zu nennen – kaum das Recht absprechen können, sich zu jeder Zeit des Tages im Garten oder – abhängig von der Witterung – bei geöffnetem Fenster im Hause aufzuhalten, ohne durch Lärm unzumutbar gestört zu werden.“*¹⁸ [eig. Hervorheb.]. Eine Lebenswirklichkeit, die im Zuge und Nachgang der Corona-Pandemie auch zunehmend im Home-Office arbeitende Erwerbstätige betrifft.

Problematisch sind zudem die Ausführungen in der meist aus männlicher Perspektive verfassten juristischen Literatur. Sie verkennt den Androzentrismus des Rechts und der Verwaltungsentscheidungen, bleibt abstrakt oder spricht der geschlechtersensiblen und -gerechten Planung die praktische Relevanz ab.¹⁹ So wird im Jahr 2023 weiterhin fälschlicherweise behauptet,²⁰ dass *„keine praktischen Möglichkeiten*

¹⁴ Deutscher Juristinnenbund e. V. (2024): 20 Jahre Gleichstellung im BauGB, <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st24-26>; mit Verweis auf Bock et al. (2007): Gender Mainstreaming in der Bauleitplanung, <https://difu.de/publikationen/2007/gender-mainstreaming-in-der-bauleitplanung>; Standentwicklung Wien (2013): Handbuch Gender Mainstreaming in der Stadtplanung und Stadtentwicklung, <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/grundlagen/gender>.

¹⁵ Vgl. Bemühungen der Städte Berlin, Hamburg, München, Freiburg im Breisgau oder Wien.

¹⁶ Vgl. Deutscher Juristinnenbund e. V. (2024): 20 Jahre Gleichstellung im BauGB, <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st24-26>.

¹⁷ Berlin-Neukölln, Bebauungsplan 8-86a, S. 157.

¹⁸ Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 30. Juni 2002 Az. 10 a B 1028/02.NE, BauR 2004, S. 290.

¹⁹ Vgl. Deutscher Juristinnenbund e. V. (2024): 20 Jahre Gleichstellung im BauGB, <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st24-26>; mit Verweis auf Dirnberger in: Spannowsky et al. (2024): BeckOK BauGB § 1 Rn. 94: *„Wie das Anliegen des „Gender Mainstreaming“ auch in der Bauleitplanung berücksichtigt werden kann, wie also der Belang der unterschiedlichen Auswirkungen von Planungen auf Frauen und Männer umzusetzen ist, bleibt weitgehend unklar. Die Praxis wird erweisen, wie durch Festsetzungen und Darstellungen gleiche Entwicklungsperspektiven für Frauen und Männer bei der Nutzung von öffentlichen und privaten Räumen erreicht werden können.“*

²⁰ Siehe Fn. 14.

[bestünden], um diesen Anliegen in der Bauleitplanung nachzukommen.“²¹ Informierter wirkt hingegen Stür: „Unterschiedliche Auswirkungen auf Männer und Frauen (Gender Mainstreaming) können in der Planung Folgen auf die Übersichtlichkeit bei der Wegeführung, die Vermeidung von Angsträumen, die Nutzungsmischung und auf das Modell einer Stadt der kurzen Wege haben.“²²

Auch der Gesetzgeber unterstützt trotz verfassungsrechtlicher Anforderungen und bedeutender verabschiedeter gleichstellungsfördernder Regelungen durch widersprüchliche Aussagen nicht die Bereitschaft oder Befähigung der Behörden zum Gender Planning. So heißt es in der Gesetzesbegründung zum EAG Bau, dass „Das planungsrechtliche Instrumentarium, das durch das Recht der räumlichen Planung für die Vorbereitung und Gewährleistung einer nachhaltigen Bodennutzung den Ländern und Gemeinden zur Verfügung gestellt wird, [...] geschlechtsneutral“²³ sei. Hier werden Ergebnisse aus jahrzehntelanger Forschung und Erfahrungen der Praxis verkannt, dass sich vermeintlich geschlechtsneutrale Planungen und Entscheidungen auf die Geschlechter unterschiedlich stark und teils grundrechtsingreifend auswirken.

Kurzum, die Umweltverwaltung tut sich weiterhin schwer mit geschlechtergerechten und sozial-ökologischen Entscheidungen. Unterschiedliche Problemwahrnehmungen und Wissensbestände herrschen vor. Weder die androzentrisch orientierte und männlich dominierte Rechtsprechung und Rechtswissenschaft²⁴ noch die Gesetzgebung greift (sozial- und planungswissenschaftliche) Forschungsergebnisse und Praxiserfahrungen (von feministischen und weiblichen Personen) adäquat auf. Die flächendeckende Umsetzung des Gender Plannings in der Praxis fehlt, vor allem in den ländlichen und suburbanen Räumen, oder verbleibt bruchstückhaft.

3.2 Lösungsansätze

Vor diesem Hintergrund wird Umsetzungs- und Reformbedarf im Verwaltungsrecht gesehen, um Geschlechtergerechtigkeit bei der sozial-ökologischen Transformation effektiv zu fördern. Rechtliche und nicht-rechtliche Ansätze können die Verwaltung dazu befähigen, sozial-ökologischen Belangen stärkeres Gewicht in Abwägungsentscheidungen zu verleihen.

In den Katalogen entscheidungserheblicher Belange, die in den teils komplexen behördlichen Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen sind, kann entweder das relationale Verhältnis der Schutzgüter zueinander geregelt werden (z. B. Vorrang von sozial-ökologischen Belangen) oder einzelne Belange können vom Gesetzgeber zu solchen mit „hohem öffentlichen Interesse“ oder „besonders hohem öffentlichen Interesse“ erklärt werden, etwa nach dem Vorbild des Ausbaus von Erneuerbare-Energien-Anlagen im EEG. Einfachgesetzliche relationale Berücksichtigungsgebote können der Verwaltung hilfreiche Unter-

²¹ Brügelmann/Gierke in: Brügelmann (2023): BauGB § 1 Rn. 595; anderer Auffassung: Deutscher Juristinnenbund e. V. (2024): 20 Jahre Gleichstellung im BauGB, <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st24-26>; Vgl. Pourroy/Lehnshack (2024): KlimR 8/2024.

²² Stür in: Stür (2015): Bau- und Fachplanungsrecht, Abwägungsgebot Rn. 1464.

²³ BT-Drs. 15/2250, S. 35.

²⁴ Valentiner (2017): (Geschlechter)rollenstereotype in juristischen Ausbildungsfällen; Sacksofsky/Stix (2018): Daten und Fakten zur Repräsentanz von Frauen in der Rechtswissenschaft; Schultz et al. (2018): De jure und de facto: Professorinnen in der Rechtswissenschaft.

stützung bieten, komplexe Entscheidungen mit konfligierenden Interessenlagen im Sinne der sozial-ökologischen Transformation zu treffen.

Nicht nur der normative Rahmen ist reformbedürftig, sondern die personelle und finanzielle Ausstattung der Umweltverwaltung wirkt sich hemmend auf die lokalen Transformationen aus. Qualifizierte Fachkräfte fehlen, die die erforderlichen Kenntnisse zum Gender Planning besitzen und zugleich örtliche Nutzungskonflikte bearbeiten können. Dass die mit den Verfahren verbundenen Aufgaben (z. B. der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung) gerade für Kommunen in strukturschwachen oder ländlichen Regionen kaum zu bewältigen sind, liegt auf der Hand.²⁵ Trotzdem ist in den Kompetenzaufbau der Verwaltung, der Planungsstellen und Verwaltungsgerichte zum Gender Planning zu investieren. Hierbei kann auf die detaillierten Planungshilfen zum Gender Planning zurückgegriffen werden. Sind Fachkräfte nicht oder nicht in ausreichender Anzahl vorhanden, können bei finanzieller Ausstattung Behörden spezialisierte Büros mit Planungsleistungen beauftragen.²⁶

Wie bereits angedeutet, bedarf es weiterer Forschungsförderung des Bundes für ein gendersensitives Verwaltungsrecht und für transformative Planungswissenschaften, um den Umsetzungsstand und Defizite in der Umsetzung von gendergerechten Verwaltungsentscheidungen und Planungen dezidiert aufzubereiten. Eine wichtige Forschungslücke bilden insbesondere Planungshilfen zum Gender Planning in ländlichen Räumen, die künftige Mobilitäts- und Wohnformen berücksichtigen (u. a. autonome und elektrische Mobilitätsangebote und smarte, auf EE-Technologien basierende Gebäudetechnik).

4 Fehlende Verfahrensbeteiligung von Frauen*

Als Teil einer gelebten Demokratie ist die betroffene Öffentlichkeit bei Verwaltungsverfahren einzubinden. Mit der (frühzeitigen) Öffentlichkeitsbeteiligung wird sichergestellt, dass die abwägenden Behörden Kenntnis von den persönlichen Lebensumständen der Betroffenen erhalten, etwa bei der Nachbar*innenbeteiligung bei Baugenehmigungen. Die Öffentlichkeit kann zudem Belange des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes sowie soziale Belange einbringen, von denen die Behörden bisher keine oder keine ausreichende Kenntnis erlangte. Neben Umwelt- und Naturschutzverbänden²⁷ bringen Frauen* ökologische und soziale Belange (potenziell) in Verfahren ein, jedoch sind sie bei Beteiligungsverfahren systematisch unterrepräsentiert.

²⁵ Vgl. Deutscher Juristinnenbund e. V. (2024): 20 Jahre Gleichstellung im BauGB, <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st24-26>.

²⁶ Ibid.

²⁷ Vereinigungen i. S. d. Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290), das zuletzt durch Art. 14b des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405) geändert worden ist.

4.1 Verfahren mit formeller (digitaler) Öffentlichkeitsbeteiligung

Planungs- und Genehmigungsbehörden des Bundes und der Länder trifft die Pflicht zur digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung.²⁸ Dafür sind zentrale Internetportale²⁹ eingerichtet worden, die über Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung informieren, etwa der Raumordnung, Bauleitplanung, Zulassungsverfahren für UVP-pflichtige Vorhaben und Infrastrukturen (z. B. Elektrolyseanlage oder Leitungen für Wasserstoff) oder SUP-pflichtige Pläne und Programme (z. B. Ausweisung von Gebieten zur Injektion und Speicherung von CO₂ im Meer). Bei der Durchführung von digitalen Verfahren bestehen allerdings eklatante Umsetzungsdefizite in Deutschland,³⁰ die vor allem von der Sorgearbeit befreite und einkommensstarken Öffentlichkeit und ihrer Belange in analogen Verfahren bevorteilt. So können nur Teile der Öffentlichkeit physische Erörterungstermine und zeitlich begrenzte Terminfenster zur Einsichtnahme gedruckter Auslegungsunterlagen wahrnehmen. Daher weisen Verfahren mit digitaler Öffentlichkeitsbeteiligung ein inklusives Potenzial auf, vor allem mehr Care-Arbeitleistende und Frauen* eine effektive Beteiligung zu ermöglichen.

4.2 Inklusive und repräsentative Beteiligungsverfahren und -prozesse

Nicht-rechtliche und rechtliche Ansätze können das transformative Potenzial der Beteiligung von Frauen* an Verfahren freisetzen. Drei vielversprechende Lösungsansätze sind nachfolgend zu diskutieren: die Etablierung inklusiver Beteiligungspraxen und -kulturen, die Digitalisierung und Standardisierung von Verfahren und die Stärkung repräsentativer Bürger*innenbeteiligung.

4.2.1 Inklusive Beteiligungspraxen und -kulturen

Verfahrensleitende Behörden können im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben ein beteiligungsfreundliches und kooperatives Klima schaffen, dass Frauen* eine effektive Beteiligung ermöglicht. Bei der Verfahrensgestaltung sind zunächst die Lebensumstände von (erwerbstätigen) Care-Arbeitleistenden und unterschiedlicher Personengruppen wahrzunehmen und zu berücksichtigen. Das betrifft sowohl die Festlegung der Verfahrenszeiten, etwa wann die Auslegungsfristen beginnen und enden, Erörterungstermine stattfinden oder die Auslegungszeiten von physischen Unterlagen sind. Der Zeitraum zur schriftlichen Stellungnahme oder Erörterungstermine sollten gerade nicht in die Schulferienzeit fallen oder Betreuungsangebote bereitgestellt werden. Auch bei der Festlegung des Veranstaltungsortes des Erörterungstermins ist auf Barrierefreiheit zu achten und technische Möglichkeiten hybrider und digitaler Konsultationen auszuschöpfen. Verfahrensunterlagen sind konsequent im Internet, etwa über die UVP-Portale, barrierearm einzustellen, damit eine Einsichtnahme zu allen Zeiten und an Wochenenden möglich ist.

Die Etablierung von transformationsfreundlichen Planungs- und Beteiligungskulturen innerhalb der Behörden ist ein langfristiger Prozess. Dazu sind bereits in der (wissenschaftlichen) Aus- oder Weiterbildung die inhaltlichen Anforderungen an eine geschlechtergerechte und sozial-ökologische Planung und inklusive Verfahrensführung zu integrieren.

²⁸ § 20 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151) geändert worden ist i. V. m. Verordnung über zentrale Internetportale des Bundes und der Länder im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Portale-Verordnung – UVPPortV) vom 11. November 2020 (BGBl. I S. 2428).

²⁹ Umweltbundesamt, Umweltprüfungsportal des Bundes, <https://www.uvp-portal.de/de/impressum> und Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung, Umweltprüfungsportal der Länder, <https://www.uvp-verbund.de/startseite>.

³⁰ Pauleweit et al. (2021): Monitoringreport Öffentlichkeitsbeteiligung 2018, <https://www.ufu.de/downloads/monitoring-report-2018-oeffentlichkeitsbeteiligung-bei-infrastrukturprojekten-in-der-bundesrepublik-deutschlandd/> und Pauleweit et al. (2022), Monitoringreport Öffentlichkeitsbeteiligung, <https://www.ufu.de/projekt/monitoring-report-2019/>.

4.2.2 Digitalisierung und Standardisierung

Der Gesetzgeber und die Verwaltung können zur Vereinheitlichung und Digitalisierung von Verfahren beitragen. Digitale und standardisierte Verfahren verfügen nicht nur über ein verfahrensbeschleunigendes, sondern auch ein inklusives Potenzial. Sind Unterlagen und Verfahrensinformationen im Internet jederzeit eingestellt oder finden mündliche Erörterungen hybrid oder digital statt, können Frauen* potenziell eher partizipieren. Förderliche Ansätze zeigt das im Zuge der Corona-Pandemie verabschiedete Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG),³¹ das allerdings Ende 2024 außer Kraft tritt. Jedoch ist das PlanSiG in der Hinsicht problematisch, dass es eher dazu beiträgt, den demokratischen Beteiligungsstandards rund um den Erörterungstermin zu verkürzen, anstatt digitale Beteiligungspotenziale konsequent zu nutzen. Über das PlanSiG hinaus, dass nur auf bestimmte Verfahren anzuwenden ist,³² sind Bestrebungen ratsam, dass digitale Verwaltungsverfahren inklusive der Öffentlichkeits- und Verbändebeteiligung nicht fachgesetzlich geregelt werden, sondern standardisierte Verfahrensregeln einheitlich im Verwaltungsverfahrensgesetz³³ zu verorten sind. Zugleich ist einer Fragmentierung und Normkonflikten bei Verfahrensbestimmungen gesetzgeberisch entgegenzuwirken und darauf hinzuwirken, dass die Verwaltung auch tatsächlich vollständig digitalisierte Umweltverfahren durchführt.

Auch die Beschleunigung von Verfahren ist weiter anzustreben. Der Schlüssel dazu liegt jedoch nicht in der Abschaffung völker- und europarechtlich verpflichtender demokratischer Verfahrensbeteiligung,³⁴ der Verkürzung des Beteiligungsstandards oder der Verengung von Rechtsschutzmöglichkeiten von Betroffenen sowie Naturschutz- und Umweltschutzverbänden, sondern in der auskömmlichen finanziellen und personellen Ausstattung der Planungs- und Genehmigungsbehörden mit gendersensiblen Fachkräften.

4.2.3 Repräsentative Bürger*innenbeteiligung

Zunehmend drängt sich der Eindruck auf, dass die formellen Verfahrensinstrumente den komplexen Herausforderungen aktueller räumlicher Entwicklung (u. a. Klimaerhitzung und -anpassung, Digitalisierung, sozial-ökologische Transformation) nicht mehr gerecht werden. Daher ist es die Aufgabe von Planungs- und Rechtswissenschaftler*innen sowie Partizipationsexpert*innen neue niedrigschwellige Instrumente zu finden, die den komplexen Herausforderungen gewappnet sind und auf eine repräsentative Beteiligung von Frauen* und Männern an Verfahren und politischen Prozessen hinwirken. Hier bieten sich zum Beispiel digitale Umfragen, eine aufsuchende Beteiligung im Alltagskontext der betroffenen (weiblichen) Öffentlichkeit, paritätisch besetzte Bürger*innenräte oder die pro-aktive Ansprache von (weiblichen) Kindern und Jugendlichen an (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2 BauGB: „Auch Kinder und Jugendliche sind Teil der Öffentlichkeit“). Der Gesetzgeber kann auf eine Verschränkung von (in)formellen Verfahren und Prozessen hinwirken, sodass gesellschaftliche Aushandlungsprozesse rund um die sozial-ökologische Transformation (vor Ort) gerade nicht konkrete Verwaltungsverfahren und Umweltbehörden mit Personalmangel belasten und entschleunigen, sondern sich (digitale) Diskursräume auch außerhalb einzelner Verfahren eröffnen.

³¹ Vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1041), das zuletzt durch Art. 3 des Gesetzes vom 4. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 344) geändert worden ist.

³² Vgl. § 1 PlanSiG.

³³ Vgl. § 27c des Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist.

³⁴ Vgl. Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) vom 25. Juni 1998.

5 Ausblick feministisches Verwaltungsrecht

In diesen Zeiten der multiplen Krisen und des Umbruchs stehen Staaten unter massivem politischem Druck. In vielen demokratischen Staaten sind gesellschaftliche Rollbacks zu beobachten, die vor allem das selbstbestimmte Leben von Frauen* gefährden. Die androzentrische Raumplanung und die tradierten Normen und Gewissheiten in Forschung und Praxis sollten grundlegend hinterfragt und das Verwaltungsrecht gerade in diesen Zeiten als emanzipatorisches Werkzeug geschlechtergerecht gestaltet werden. Die Vision eines feministischen Umweltverwaltungsrechts ist es dabei, gerechte Strukturen zu etablieren und zu stärken, die das Recht auf Wohnen, Gesundheit, Energie und Mobilität ausreichend und ökologisch-nachhaltig für alle Bevölkerungsgruppen gewährleisten. Das *Diversity* oder *Equity Planning* inkludiert frauengerechtes Planen, Bauen und Beteiligen an demokratischen Verfahren und Prozessen. An gut ausgearbeiteten feministischen Konzepten und Lösungen für die erforderlichen umwelt- und klima-orientierten Veränderungen fehlt es dabei nicht, sondern dem Willen, diese flächendeckend umzusetzen.

Bedeutsame Rahmenbedingung für ein genderresponsives und nachhaltigkeitsorientiertes Verwaltungsrecht ist die politische und rechtliche Würdigung der intersektionalen Dimension der Erwerbs- und Sorgearbeit, (fehlender) Repräsentanz und Rechte, des begrenzten Zugangs zu Ressourcen und Infrastrukturen, die strukturelle Barrieren und Benachteiligungen für weite Bevölkerungsteile bedeuten. Daher bedarf es flankierender Maßnahmen für die Etablierung eines feministischen Umweltverwaltungsrechts. Die *Gender Care*, *Income* und *Wealth Gap* sind durch ein feministisches Sozial-, Familien-, Arbeits- und bürgerliches Recht zu schließen, in dem egalitäre Arbeitsteilung unterstützt, zum Beispiel über paritätische Elternzeitan sprüche. Ziel sollte sein, den Zeit- und Ressourcenmangel von Frauen* zu verringern, damit sie sich effektiv an demokratischen Verfahren und Prozessen beteiligen können.

Es bedarf einer verstärkten feministischen und intersektionalen Forschungsförderung, die es vermag, die *Gender Data Gap* zu schließen, etwa im Bereich der Akzeptanzwahrnehmungen und tatsächlichen Bedarfe von (älteren) Frauen* (aus ländlichen Regionen) von sogenannten Zukunftstechnologien und -angeboten, z. B. Wasserstoffheizungen oder autonom fahrenden Busshuttles oder Flugtaxi. Gleichzeitig sind wissenschaftliche Einrichtungen an die Bedürfnisse von Frauen* anzupassen, sodass feministische und weibliche Forschungsperspektiven stärker im Diskurs repräsentiert werden – zusätzlich zur Frauen*förderung in den Branchen und Politikbereichen Bau, Umwelt, Klima und Verkehr. In der Wissenschaft könnten Compliance-Vorgaben zum Eintreiben von Drittmittelprojekten der deutschen Bundesministerien nach dem Vorbild der Europäischen Union eingeführt werden. Für europäische Projektmittel müssen Forschungsinstitute Gleichstellungspläne³⁵ vorlegen und die Umsetzung der definierten Gleichstellungsmaßnahmen sicherstellen.

³⁵ Europäische Kommission, DG R&I, Gender Equality Plans as an Eligibility Criterion in Horizon Europe, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-research-and-innovation/democracy-and-rights/gender-equality-research-and-innovation_en#gender-equality-plans-as-an-eligibility-criterion-in-horizon-europe.

Literaturverzeichnis

Bock, Stephanie/Bauer, Uta/Meyer, Ulrike/Wohltmann, Heike (2007): Gender Mainstreaming in der Bauleitplanung: Eine Handreichung mit Checklisten. Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.), <https://difu.de/publikationen/2007/gender-mainstreaming-in-der-bauleitplanung>.

Brügelmann, Hermann (2023): Baugesetzbuch, 128. Ergänzungslieferung.

Deutscher Juristinnenbund e. V. (Hg.) (2024): 20 Jahre Gleichstellung im BauGB – Es ist längst Zeit für geschlechtergerechte Städte und Gemeinden, Policy Paper: 24-26, <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st24-26>.

Groneweg, Kiara/Habersbrunner, Katharina (2024): Energiewende = Gerechtigkeitswende. Ein Blick über den Quotenrand hin zur feministischen Vision. FES impuls, Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://www.fes.de/abteilung-analyse-planung-und-beratung/artikelseite-apb/fes-impuls-energiewende-gerechtigkeitswende>.

Kronsell, Annica/Smidfelt Rosqvist, Lisa/Winslott Hiselius, Lena (2015): Achieving Climate Objectives in Transport Policy by Including Women and Challenging Gender Norms – the Swedish Case. In: International Journal of Sustainable Transportation, 10 (8), S. 703-711.

Nellemann, Christian/Verma, Ritu/Hislop, Lawrence (Hg.) (2011): Women at the Frontline of Climate Change: Gender Risks and Hopes. A Rapid Response Assessment. United Nations Environment Programme, GRID-Arendal, https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/rra_gender_screen.pdf.

Pauleweit, Kathleen/Zschesche, Michael/Habigt, Lisa (2021): Ausführlicher Bericht zum Monitoring Report 2018: Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten in Deutschland. UfU (Hg.), https://www.ufu.de/wp-content/uploads/2020/04/final_final_final-1.pdf.

Pauleweit, Kathleen/Dolinga, Sophie/Zschesche, Michael/Franke, Johannes (2022): Ausführlicher Bericht zum Monitoring Report 2019: Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten in Deutschland. UfU (Hg.), https://www.ufu.de/wp-content/uploads/2022/07/MOeB2019_Ausfuhrlicher-Bericht_final_mit_PDF_V2.pdf.

Pourroy, Beatrice/Lehnshack, Markus (2024): Gender Mainstreaming als Instrument nachhaltiger Stadtplanung, KlimR 8/2024, S. 232-236.

Sacksofsky, Ute/Stix, Carolin (2018): Daten und Fakten zur Repräsentanz von Frauen in der Rechtswissenschaft, https://www.jura.uni-frankfurt.de/73356125/Daten_und_Fakten_zur_Repraesentanz_von_Frauen_in_der_Rechtswissenschaft_Sacksofsky_Stix_2018.pdf.

Schultz, Ulrike/Böning, Anja/Peppmeier, Ilka/Schröder, Silke (2018): De jure und de facto: Professorinnen in der Rechtswissenschaft: Geschlecht und Wissenschaftskarriere im Recht.

Spannowsky, Willy/Uechtritz, Michael/Birk, Hans-Jörg (2024): BeckOK. Baugesetzbuch: BauGB. 62. Auflage. München: C. H. Beck.

Statistisches Bundesamt (2024): Gender Care Gap 2022,
https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/02/PD24_073_63991.html.

Standentwicklung Wien (Hg.) (2013): Handbuch Gender Mainstreaming in der Stadtplanung und Stadtentwicklung. Werkstattbericht 130, <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/grundlagen/gender>.

Stürer, Bernhard (2015): Bau- und Fachplanungsrecht, 5. Auflage. München: C. H. Beck.

Valentiner, Dana-Sophia (2017): (Geschlechter)Rollenstereotype in Juristischen Ausbildungsfällen: Eine hamburgische Studie, <https://www.jura.uni-hamburg.de/die-fakultaet/gremien-beauftragte/gleichstellungsbeauftragte/aktuelles/studiegeschlechtergerechtesprache.html>.



**Bundesstiftung
Gleichstellung**