

Uta Bauer, Stephanie Bock und Heike Wohltmann

Vergleichende Wirkungsanalyse zur Umsetzung von Gender Mainstreaming im EU-Programm URBAN II

1 Einleitung

Das Programm URBAN II, eine Gemeinschaftsinitiative im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), zielt auf die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Revitalisierung von krisenbetroffenen Städten und Stadtvierteln und ist eines der zentralen Aktionsfelder der Europäischen Union zur Stadtentwicklung. Im Rahmen dieses Programms ist – analog zu den Vorgaben der europäischen Politik – in allen Handlungsfeldern das Querschnittsziel Gender Mainstreaming (GM) zu berücksichtigen. Die Auswirkungen dieser Vorgabe auf das Programm, über die hier berichtet werden soll, waren Untersuchungsgegenstand eines Projektbausteins des ExWoSt-Forschungsfelds „Gender Mainstreaming im Städtebau“ (vgl. Bauer u. a. 2006).

Nach einer Vorstellung der neuen Gleichstellungsstrategie Gender Mainstreaming werden im Folgenden deren Zielsetzungen und Verankerungen im Rahmen europäischer Programme diskutiert sowie die Chancen und Grenzen des Politikansatzes aufgezeigt. Mit dem anschließenden Überblick über die bisher erfolgte Umsetzung von GM im Bereich der räumlichen Planung wird der mögliche Rahmen einer Umsetzung innerhalb von URBAN II skizziert. Die vergleichende Wirkungsanalyse der Umsetzung von GM im Rahmen von URBAN II konzentriert sich auf die Aspekte Programmkonzeption und -steuerung, konkrete Projekte und Maßnahmen sowie die Ausstrahleffekte auf andere städtebauliche Programme wie beispielsweise das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“, die Programme „Stadtumbau Ost“ oder „Stadtumbau West“. Abschließend werden hieraus Schlussfolgerungen für die zukünftige Gestaltung und Umsetzung städtebaulicher Programme abgeleitet.

2 Gender Mainstreaming im Kontext der Europäischen Union

Das Konzept Gender Mainstreaming

Auf der 4. Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking wurde Gender Mainstreaming erstmals als neues Instrument

der Gleichstellungspolitik eingeführt und avancierte zu einer Schlüsselkategorie, deren Etablierung sich im Laufe der folgenden Jahre langsam, aber stetig durchsetzen konnte. Aufbauend auf den Erfahrungen mit verschiedenen Frauenförderstrategien soll Frauen- und Geschlechterpolitik mithilfe von Gender Mainstreaming stärker als zuvor als Querschnittsstrategie greifen (vgl. Frey 2004).

Die Europäische Union (EU) definiert Gender Mainstreaming als Reorganisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluation von Entscheidungsprozessen in allen Politik- und Arbeitsbereichen einer Organisation mit dem Ziel, in alle Entscheidungsprozesse die Perspektive des Geschlechterverhältnisses einzubeziehen und alle Entscheidungsprozesse für die Gleichstellung der Geschlechter nutzbar zu machen (vgl. Council of Europe 1998). Mit dem englischen Begriff „Gender“ wird dabei die Vorstellung betont, dass Geschlechterverhältnisse sozial und kulturell konstruiert und somit die Geschlechterdifferenzen hergestellt bzw. sozial geformt sind. „Mainstreaming“ hebt den Querschnittscharakter der Strategie hervor und gibt deren Umsetzung nunmehr allen Ressorts und Ebenen vor. Gender Mainstreaming ist also eine neue Strategie zur Erreichung des alten Gleichstellungsziels. Dieses soll vor allem erreicht werden durch

- den Abbau von Benachteiligungen (Diskriminierungen),
- die gleiche Teilhabe (Partizipation) und
- eine von tradierten Rollenmustern freie, selbstbestimmte Lebensgestaltung beider Geschlechter (echte Wahlfreiheit) (vgl. www.gender-kompetenz.info).

Die Doppelfunktion des Konzepts als politische Programmatik einerseits und administrative Umsetzungsrichtlinie andererseits (Kirsch-Auwärter 2002, S. 10) wird insbesondere darin deutlich, dass sein weit gehender Anspruch zweifach wirksam wird:

- (1) auf der inhaltlichen Ebene durch Einbringen einer geschlechtsspezifischen Sichtweise in die Facharbeit und durch die Reflexion, ob und wie in der eigenen Ar-

beit zur Konstruktion hierarchischer Geschlechterverhältnisse beigetragen wird, und

(2) auf der strukturellen Ebene durch den Aufbau von Organisationsstrukturen und Verfahren, die die Verankerung und Umsetzung von Gender-Zielen gewährleisten.

Da das programmatische Ziel von Gender Mainstreaming dem Gleichstellungsauftrag des Grundgesetzes (Art. 3 Abs. 2 GG) gleicht, müssen die Ziele und ein Großteil der inhaltlichen Positionen nicht neu erarbeitet werden. In weiten Teilen kann – und sollte auch – an die Konzepte und Projekte institutionalisierter Frauen- und Gleichstellungspolitik angeknüpft werden. Jedoch werden dabei nicht nur neue Akteure einbezogen, sondern wird die Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele in Form eines systematisierten Verwaltungsvorgangs verfolgt (vgl. Bock u.a. 2004). Kennzeichnend für dieses erweiterte Verständnis sind:

- Top-down-Ansatz: Für die Umsetzung von Gender Mainstreaming sind die Führungsspitzen einer Organisation verantwortlich.
- Erweitertes Themenspektrum: Da alle Themen und politischen Konzepte unter der Gender-Perspektive zu erfassen und zu analysieren sind, erweitert sich das thematische Spektrum von Gleichstellungspolitik deutlich.
- Neue Akteure und Bündnispartner: Da alle politischen Entscheidungsträger, die Leitungen der jeweiligen Fachressorts und vom Prinzip her alle Beschäftigten für die Umsetzung von Gender Mainstreaming zuständig sind, vergrößert sich der Kreis der Akteure erheblich.
- Ex-ante-Betrachtungen: Da politische Entscheidungen und soziale Prozesse auch Wirkungen entfalten, die die Differenzen zwischen den Geschlechtern (erst) herstellen bzw. die bestehenden Differenzen verstärken können, ist eine Analyse der Geschlechterverhältnisse bereits vor der Entwicklung von Maßnahmen, Produkten oder Projekten (ex ante) notwendig.
- Fokus auf beide Geschlechter und ihr Verhältnis zueinander: Gefragt wird auch nach den Männern, um eine etwaige Benachteiligung einzelner Gruppen von Männern oder auch ihren Beitrag zum bestehenden Problem zu erkennen.
- Controlling und Evaluation: Ein deutlich stärkeres Gewicht wird im Rahmen der Umsetzungsverfahren von Gender Mainstreaming kontinuierlichen Controlling-Prozessen und einer Evaluation zugesprochen.
- Notwendiges Gender-Wissen: Die Vermittlung von Gender-Kompetenz und Gender-Wissen umfasst

neben der Selbstreflexion der eigenen Geschlechterrolle die Fähigkeit, geschlechterpolitische Zielsetzungen zu formulieren und auf die fachliche Arbeit anzuwenden sowie die Befähigung zur Durchführung einer Gender-Analyse.

Umsetzung von Gender Mainstreaming in Zielen und Programmen der EU

Die EU-Mitgliedstaaten verpflichteten sich mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags am 1. Mai 1999 (Art. 2 und Art. 3 Abs. 2 des EG-Vertrags), eine aktive und integrierte Gleichstellungspolitik im Sinne des Gender Mainstreaming in allen Politikbereichen zu betreiben (Europäische Kommission 1996; Council of Europe 1998). Neben spezifischen Aktionsprogrammen zur Chancengleichheit von Frauen und Männern ist Gender Mainstreaming somit in allen Programmbereichen zu verankern und zu integrieren. Seither wurde seitens der EU eine Vielzahl von Richtlinien und Empfehlungen für die konkrete Umsetzung erarbeitet. Auch wenn diese für die Mitgliedsstaaten nicht immer unmittelbar verbindlich sind, enthalten sie dennoch richtungsweisende Aussagen und bieten eine Orientierung für die Gestaltung nationaler Politiken.

Mit der Aufwertung der Gleichstellungspolitik im Amsterdamer Vertrag erfolgte auch eine inhaltliche Ausweitung der bearbeiteten Themen. Konzentrierten sich die Aktivitäten bis in die 1990er Jahre vor allem auf den Bereich der Europäischen Beschäftigungspolitik, wo Chancengleichheit eine der vier Säulen der beschäftigungspolitischen Leitlinien bildet, so konnte die Reform der Strukturfonds im Zuge der Agenda 2000 dazu genutzt werden, Gender Mainstreaming als leitendes Prinzip in den Richtlinien der Strukturfondsprogramme zu verankern. Seitdem müssen in der Programmplanungsperiode 2000–2006 die Mitgliedstaaten nicht nur bei der Verfolgung der sozialen, sondern auch der regionalen Ziele zu einer Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen beitragen. Die im Rahmen der Europäischen Strukturpolitik und Gemeinschaftsinitiativen festgeschriebene Verpflichtung bedeutet, dass alle Projekte Gender Mainstreaming als ein Kriterium erfüllen müssen. Für alle Fonds gilt, dass bei der Ex-ante-Bewertung der nationalen Pläne auch der Aspekt der Geschlechtergleichstellung zu berücksichtigen ist, Indikatoren soweit möglich nach Geschlecht aufgeschlüsselt werden sollen, in den Begleitausschüssen auf eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern zu achten und bei der Bestimmung der Partner und Partnerinnen auch der Chancengleichheit für Männer und Frauen Rechnung zu tragen ist (vgl. Abb. 1). Herzstück der Europäischen Beschäftigungsstrategie ist durch die Reformen im Rahmen der Agenda 2000 der Europäische Sozialfonds (ESF).

Abbildung 1
Gender im ESF-Programmzyklus



Quelle: www.gender-mainstreaming.net/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/leitfaden-gm-esf-kurzfassung,property=pdf,bereich=gm,rwb=true.pdf

Ende 2002 veröffentlichte die Europäische Kommission eine erste Bewertung der Implementierung des Gender Mainstreaming in den Strukturfonds. Deutlich wurde, dass trotz einzelner erreichter Verbesserungen Gleichstellung viel zu häufig nur als Angelegenheit des Europäischen Sozialfonds und weniger als Bestandteil der Strukturfonds angesehen wird (vgl. Pavan Woolfe 2003). In den Schlussfolgerungen werden infolgedessen einige notwendige Sofortmaßnahmen aufgeführt, wie z.B. die Durchführung von Sensibilisierungsmaßnahmen, die Verwendung geschlechtsspezifischer Daten und die besondere Bewertung von gleichstellungspolitischen Projekten.

„In Verbindung mit den Strukturfonds konzentriert sich das Augenmerk der EU auch derzeit auf das Wirtschaftsleben. Ziel ist die gleichgestellte Integration von Frauen und Männern in den Erwerbsbereich. Neben der Förderung der gleichgestellten Teilhabe im Erwerbsbereich werden mittlerweile aber auch der gleichgestellte Zugang zum Erwerbsbereich, jener zur Ausbildung, zur Unternehmensgründung und zu Entscheidungsprozessen sowie Maßnahmen, die zur Vereinbarkeit von Familien und Beruf dienen, explizit als förderungswürdig angesehen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002)“ (Aufhauser u. a. 2003, S. 14). Es zeigt sich, „dass in einigen Ländern der EU mittlerweile relativ große Anstrengungen unternommen werden, zumindest im Rahmen jener Programme, Gemeinschaftsinitiativen und Maßnahmen, die aus Mitteln des ESF gefördert werden, bewusst mehr als bisher für die Gleichstellung von Frauen und Männern zu tun“ (ebda., S. 13, 14).

Trotz dieser zunehmenden Aktivitäten ist festzuhalten, dass Gender Mainstreaming zwar generell in der Politik der Strukturfonds verankert wurde, sich die konkrete Umsetzung jedoch nach wie vor beinahe ausschließlich auf die Sozialfonds beschränkt. Eine der wenigen Ausnahmen bildet das Programm URBAN II. In diesem Förderprogramm wurden erstmals auch Städtebau, Stadtplanung und Stadtentwicklung mit der Gleichstellungsstrategie sowie Kriterien des Gender Mainstreaming konfrontiert.

Gender Mainstreaming im Städtebau

Die Verpflichtung der Bundesregierung zu Gender Mainstreaming – seit 2000 Bestandteil der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien – findet seit einigen Jahren ihren zaghaften Niederschlag auch in den Aktivitäten des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Einen wichtigen Schritt stellte die 2004 erfolgte Aufnahme des Abwägungsbelanges „Chancengleichheit“ in das Europarechtsanpassungsgesetz Bau des BauGB (§ 1 Abs. 6 BauGB) und seine somit rechtsverbindliche Bedeutung dar. Die Nichtbeachtung des Tatbestands der „Chancengleichheit“ kann jetzt rechtlich als Abwägungsfehler oder -mangel gewertet werden. Die Diskussionen um Chancengleichheit und Geschlechtergerechtigkeit als Ziele des Städtebaus sind jedoch auch in diesem Politikfeld nicht neu. Zurückgegriffen werden kann auf die bereits seit über zwanzig Jahren diskutierten Ergebnisse feministischer Stadtforschung und Planungsansätze (vgl. u. a. Dörhöfer/Terlinden 1998; Becker 1997).

Auch wenn mit ersten Projekten auf Bundesebene die Wahrnehmung von Gender Mainstreaming in Stadtentwicklung, Stadtplanung und Städtebau dokumentiert wird, ist auf kommunaler Ebene eine bislang nur punktuelle Einbindung in das Verwaltungshandeln festzustellen. Noch steht die systematische Implementierung von Gender Mainstreaming als Querschnittsaufgabe und vorrangig top-down gesteuerter Prozess am Anfang und ist das Klima in den zuständigen Planungsabteilungen der Kommunen von zahlreichen ungeklärten Fragen geprägt: Was haben Städtebau, Stadtplanung und Stadtentwicklung mit Chancengleichheit zu tun? Werden in den Kommunen nicht schon immer gute Planungen und guter Städtebau gemacht, die alle Interessen berücksichtigen? Derzeit wird in der kommunalen Planungspraxis überwiegend davon ausgegangen, dass mit dem Menschen als Maß von Planen und Bauen die Belange von Frauen und Männern gleichermaßen berücksichtigt sind.

Die mit der Einführung von Gender Mainstreaming verbundene Aufforderung, wahrzunehmen, wie und wo das Geschlecht als gesellschaftliche Strukturierungs-

kategorie in der Gestaltung der räumlichen Umwelt von Bedeutung ist und wie deren Gestaltung das Verhältnis zwischen den Geschlechtern beeinflusst, wird von den Zuständigen kaum aufgegriffen oder gar umgesetzt. Um diesen „Praxismangel“ zu verringern, wurde Ende 2003 das ExWoSt-Modellvorhaben „Gender Mainstreaming im Städtebau“ gestartet (vgl. Bauer u. a. 2006). Unter dem Motto „Versuch macht klug“ wurde dabei experimentelle Forschung unmittelbar mit ihrer praktischen Anwendung verknüpft. In diesem Zusammenhang wurde auch die hier vorgestellte Wirkungsanalyse von URBAN II erarbeitet.

3 Umsetzung von Gender Mainstreaming in URBAN II

Vergleichende Wirkungsanalyse URBAN II: Ziele und Methodik

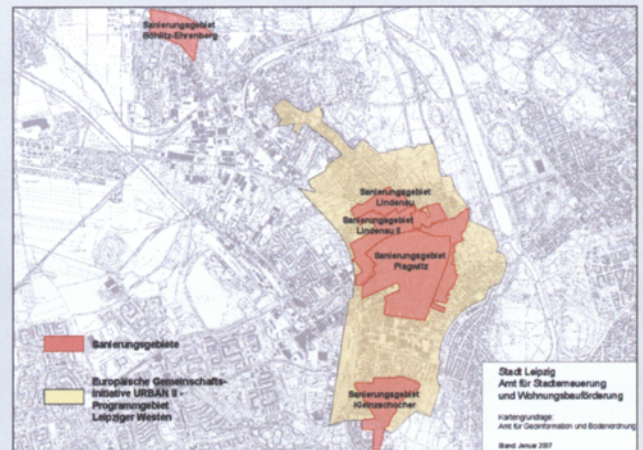
Städtebauliche Förderprogramme haben angesichts der angespannten Haushaltssituation der Kommunen eine nicht unerhebliche Signalwirkung. Ziel der Wirkungsanalyse „Gender Mainstreaming in URBAN II“ war es deshalb zu prüfen, ob und wie die geförderten Kommunen des EU-Programms URBAN II die vorgeschriebene Berücksichtigung von Gender Mainstreaming in ihren Maßnahmen in den vier Programmschwerpunkten Wirtschaftliche Entwicklung, Arbeitsmarkt und Soziales, Städtebauliche Erneuerung/Ökologie sowie Technische Hilfen umsetzen. Die Leitlinien des Programms legen fest, dass die erarbeiteten und durchgeführten Strategien der „Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern“ entsprechen müssen. Die Analyse der jeweiligen Ausgangslage vor Ort soll generell auf der Basis geschlechterdifferenziert aufgeschlüsselter Daten erfolgen. Diese Datenauswertung sollte ergänzt werden durch eine Analyse der Ursachen und Hindernisse für den unterschiedlichen Zugang zu relevanten Ressourcen. Zur Profilierung der örtlichen Strategien kann insbesondere eine in der Ausschreibung vorgeschriebene Ex-ante-Bewertung beitragen, die einer zusätzlichen Stärken- und Schwächenanalyse sowie der Prognose der erwarteten Auswirkungen auch hinsichtlich der Gleichstellung von Männern und Frauen dient.

Im Mittelpunkt der vergleichenden Wirkungsanalyse standen folgende Forschungsfragen:

- Setzen die Kommunen das Querschnittsziel Gender Mainstreaming über die sozialen und wirtschaftlichen Handlungsfelder hinaus auch im Handlungsfeld Städtebau um?
 - Wie operationalisieren sie das Querschnittsziel in der jeweiligen Programm- und Maßnahmeplanung?
 - Welchen Einfluss haben Vorerfahrungen in der kommunalen Gleichstellungspolitik oder vorhandene politische Beschlüsse zu Gender Mainstreaming?
 - Bleibt Gender Mainstreaming ein Lippenbekenntnis in den Zielformulierungen oder wird die Umsetzung in der Programmsteuerung z. B. auch mittels Indikatoren überprüft?
 - Welche Ausstrahleffekte hat die Bearbeitung von Gender Mainstreaming in URBAN II auf andere städtebauliche Programme?
- Um die möglichen Ausstrahleffekte einer genderorientierten Perspektive auf möglichst unterschiedliche Programme einbeziehen sowie Erfahrungen aus Ost- und Westdeutschland in die Analyse einfließen lassen zu können, wurden für die Wirkungsanalyse die URBAN-II-Gebiete in Leipzig und Bremerhaven ausgewählt. Mittels der Auswertung vorliegender schriftlicher Dokumente und vertiefender persönlicher Interviews mit ausgewählten Schlüsselpersonen aus beiden Städten sollten fördernde und hemmende Faktoren in der Umsetzung von Gender Mainstreaming innerhalb der Programmbearbeitung ermittelt werden. Für die Prüfung etwaiger Ausstrahleffekte auf die Bearbeitung weiterer städtebaulicher Programme konnten in diesen Städten das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ sowie die Programme „Stadtumbau Ost“ bzw. das Modellvorhaben „Stadtumbau West“ hinzugezogen werden.
- Im Anschluss an die vor Ort-Erhebungen wurden in einer schriftlichen Befragung alle anderen zehn bundesrepublikanischen URBAN-II-Städte¹ sowie die zuständigen Landesministerien gebeten, zur Operationalisierung und Implementierung des Querschnittsziels „Gender Mainstreaming“ innerhalb der Programmumsetzung Stellung zu nehmen. Die Ergebnisse der Befragungen sollten die Erkenntnisse aus den Fallbeispielen Leipzig und Bremerhaven entweder bestätigen oder sie als lokale Spezifika einordnen.
- Darüber hinaus wurde ein Fragebogen zu den Aktivitäten zu Gender Mainstreaming in der Umsetzung von URBAN II an die kommunalen Verantwortlichen in 29 europäischen Städte verschickt. Befragt wurden URBAN-II-Städte in Belgien, Frankreich, Italien, Niederlande, Finnland, Schweden und Österreich. Der Rücklauf betrug 62 %. Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen der jeweiligen Länder sind diese Ergebnisse nicht unmittelbar mit den deutschen Erfahrungen zu vergleichen und werden daher im Folgenden gesondert vorgestellt.

URBAN II Leipzig

Das Programmgebiet URBAN II in Leipzig umfasst den westlichen Teil der Stadt Leipzig (Plagwitz, Lindenau/Alt-Lindenau und Teile von Kleinzschocher und Leutzsch) mit 31 000 Einwohnern (vgl. Abb. 2 und 3). Das Programmgebiet ist Teil eines Industriegebiets vom Ende des 19. Jahrhunderts. Seit der Wiedervereinigung hatte die Stadt einen radikalen Wandel mit schweren sozialen und wirtschaftlichen Problemen zu bewältigen: Bevölkerungsrückgang, Strukturschwächen in der lokalen Wirtschaft, Industriebrachen, Beschäftigungsverluste, hohe Arbeitslosigkeit, ungenügende Verwirklichung der Chancengleichheit, Umweltschäden, leerstehende Gebäude, städtische Problemgebiete. URBAN II konzentriert sich auf drei Schwerpunkte, mit denen diese Probleme angegangen werden sollen: Unternehmensförderung und Schaffung von Arbeitsplätzen, berufliche Qualifikation und Förderung der Chancengleichheit, Solidarität und Identifizierung der BürgerInnen mit ihrem Wohnviertel, Verbesserung des Stadtgefüges und Förderung soziokultureller und Freizeiteinrichtungen. Das Programm besitzt einige besonders innovative Merkmale wie die Förderung von nachbarschaftlichen Handwerksdiensten und von Jungunternehmern, Beschäftigungsnetzwerke, Stadtteilmanagement, Begrünung von Hinterhöfen und Integration von sozial benachteiligten Menschen.



URBAN II Bremerhaven

Das Programmgebiet URBAN II in Bremerhaven umfasst nördlich und östlich der Innenstadt gelegene Teile der Bezirke Mitte, Lehe und Geestemünde mit einer Einwohnerzahl von 23 000 EinwohnerInnen (vgl. Abb. 2). Das Gebiet wurde durch die Schifffahrtsindustrie geprägt. Durch die Deindustrialisierung sind mittlerweile eine Vielzahl an Hafen- und Industrieflächen brachgefallen. Die Arbeitslosenquote und die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen stiegen in den letzten Jahren stark an und liegen deutlich über dem schon sehr hohen städtischen Durchschnitt. Mit der wirtschaftlich schwierigen Lage entstehen im Programmgebiet armutsbedingte soziale Ausgrenzung sowie ein Rückgang kultureller und sozialer Aktivitäten.

Im Mittelpunkt der wirtschaftlichen Entwicklung stehen Projekte zur Realisierung des Bremerhavener Flaggschiffprojekts Technologiepark sowie Projekte zum Stadtteilmanagement. Der Bereich Arbeitsmarkt und Soziales betrifft die Bereiche Qualifizierung und Existenzgründung. Soziale Maßnahmen, Städtebauliche Erneuerung und Ökologie konzentrieren sich auf die Revitalisierung des Stadtteilzentrums Lehe (u.a. durch die Umgestaltung der öffentlichen Räume) und die Entwicklung des Geeste-Ufers.



Quelle: Bremerhaven, Stadtplanungsamt

Institutionelle und operative Verankerung von Gender Mainstreaming

Die mit der Aufgabenstellung aufgeworfenen Fragen: „Was heißt Gleichstellung in der Stadtplanung?“ und „Was ist konkret zu tun?“ stellen sich den Fachleuten in Ost und West gleichermaßen und immer wieder neu. Ob sie bei der Beantwortung kommunale Gleichstellungsstellen einbeziehen und inwiefern diese den Prozess befördern können, ist in den einzelnen Programmgebieten sehr unterschiedlich. Interessant ist dabei die Frage, inwieweit es eine Rolle spielt, dass westdeutsche Städte bereits über langjährige Erfahrung in der institutionalisierten Gleichstellungspolitik verfügen und diese als Startvorteil nutzen könn(t)en. Im Unterschied dazu sind die Erfahrungen ostdeutscher Kommunen mit Gleichstellungspolitik noch relativ jung, dort spielte das Thema bisher insbesondere in der Stadtentwicklung bzw. Stadtplanung keine oder nur eine untergeordnete Rolle.

Befragt nach der Bedeutung von Gleichstellungspolitik verwiesen die Vertreter und Vertreterinnen ostdeutscher Projektgebiete überwiegend auf die vergleichsweise gute Ausgangssituation für Frauen (Erwerbsorientierung, Kinderbetreuung) in ihren Kommunen. Gleichstellungspolitischen Themen wird deshalb ein geringer Stellenwert zugesprochen. Diese Aussage bestätigten die zuständigen Ministerien der Länder Brandenburg und Thüringen mit der Feststellung, dass das Querschnittsziel Gender Mainstreaming überwiegend als „Pflichtanforderung“ der EU gesehen werde. Darüber hinaus sei es erst in Ansätzen gelungen, den Unterschied zwischen traditioneller Frauenförderung und Gender Mainstreaming zu vermitteln. Dennoch sind es vor allem einzelne ostdeutsche Kommunen (Berlin und Leipzig), die den EU-Auftrag der Umsetzung von Gleichstellung weitestgehend aufgegriffen haben und in vielen Maßnahmen ihrer URBAN-II-Konzepte umsetzen.

Die im Unterschied dazu kenntnisreichere Ausgangsbasis in vielen westdeutschen Kommunen, die auf vorhandene politische Beschlüsse zu Gender Mainstreaming, die Erfahrung konkreter gleichstellungspolitischer Projekte wie auch auf das vorhandene Fachwissen in städtebaulichen Themenfeldern zurückgeführt werden kann, wird im Rahmen der Umsetzung von URBAN II nicht oder kaum genutzt. Ein Einbeziehen oder gar eine Vernetzung der langjährig aktiven gleichstellungspolitischen Akteure mit den Aktivitäten im Rahmen von URBAN ist – bisher zumindest – nicht festzustellen. Dies zeigt, dass die Initiativen, Veröffentlichungen und Projekte zur frauengerechten Planung in den Kommunen nur einschlägigen Personen bekannt und nicht in das Erfahrungswissen der Verwal-

tung allgemein eingedrungen sind. Eingetübter scheint es dagegen zu sein, Gleichstellungsaufgaben professionell an die dafür „Beauftragten“ zu delegieren und damit die Verantwortung abzugeben. Gleichstellungsbeauftragte sind entsprechend zwar durchaus in vielen URBAN-II-Programmgremien vertreten, dies lässt jedoch keine Rückschlüsse auf die Operationalisierung und Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Programmbearbeitung zu. Zu vermuten ist vielmehr, dass sowohl in ost- als auch in westdeutschen Kommunen engagierte Einzelpersonen – sei es in der Gleichstellungspolitik oder in den jeweiligen Fachämtern vor Ort – die eigentlichen Schlüsselakteure für eine erfolgreiche Umsetzung dieses Prinzips sind.

Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Programmkonzeption

In URBAN II wird die Querschnittsaufgabe „Förderung der Chancengleichheit“ erstmalig in einem auch städtebauliche Themen betreffenden Förderprogramm als strategisches Ziel verankert. Dabei stellte sich die Frage, ob das Programmdesign zur Umsetzung des Ziels ausreichend gestaltet ist oder ob zukünftig Nachbesserungen notwendig sind.

Die explizite Formulierung des Ziels Gender Mainstreaming wurde von allen Gesprächspartnern und -partnerinnen als zentraler Impuls für die Bearbeitung des Themas gewertet. Nur deshalb konnte überhaupt eine Auseinandersetzung mit dem Thema stattfinden und hätten sich Städte wie Leipzig oder Berlin nach eigenen Aussagen auch intensiv mit der Umsetzung von Gender Mainstreaming beschäftigt. Als kontrastierendes Beispiel wird das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ genannt, das nicht explizit auf das Ziel der Geschlechtergerechtigkeit verpflichtet – obwohl inhaltlich naheliegend –, weshalb es dort auch nicht ausdrücklich bearbeitet werden muss.

Ebenso einmütig, wie die Zielformulierung als wichtiger Impuls gewertet wird, ebenso durchgängig fehlt in den Städten eine systematische Operationalisierung dieses Querschnittsziels in der weiteren Programmausgestaltung. Das „Herunterbrechen“ des allgemeinen Ziels auf die jeweiligen Handlungsfelder gelingt in der Mehrzahl der befragten Kommunen nur mühsam und misslingt insbesondere in städtebaulichen Themenfeldern. Am ehesten noch wird Gender Mainstreaming mit den Handlungsfeldern Wirtschaft und Soziales verbunden und in diesen auch konkretisiert und operationalisiert – also dort, wo es leichter fällt, da es in der Regel um die „klassischen“ Themen der Gleichstellung bzw. Frauenförderung geht und Maßnahmen über das personifizierbare „Köpfe zählen“ eher zu quantifizieren sind (z.B. Betreuungsangebote, Qualifizierungs-

maßnahmen, Förderung von Existenzgründerinnen). Zudem liegen für diese Politikfelder zahlreiche Erfahrungen aus anderen EU-Programmen vor, teilweise sogar in Form von Arbeitshilfen und Handbüchern aufgearbeitet. Die indirekt auf die Geschlechter wirkenden baulichen Strukturen und Angebote sind dagegen im Bewusstsein der Handelnden nicht oder wenig präsent. Städtebauliche Maßnahmen werden deshalb von der Mehrzahl der befragten URBAN-II-Städte als geschlechtsneutral gewertet.

Da die Umsetzung des Querschnittsziels Gender Mainstreaming in den städtebaulich orientierten Themen deutlich ungeübter ist, wünschen sich die kommunalen Gesprächspartner und -partnerinnen konkretere Vorgaben dazu in der Programmkonzeption. Dies betrifft in erster Linie die Haupt- und Zusatzindikatoren, die in der Programmlaufzeit verbindlich bedient werden müssen. Mit Ausnahme des Indikators „Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze Männer/Frauen“ bilden die bisherigen Vorgaben das Querschnittsziel nicht ab und erschweren damit auch das Controlling (vgl. Winkler-Kühlken/Toepfel 2003). Als hemmender Faktor bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming im URBAN-II-Programm wird zudem angeführt, dass u. a. für die Sensibilisierung oder Fortbildung der Akteure, wie es z. B. beim ExWoSt-Vorhaben praktiziert wurde (Foto), kaum Mittel vorgesehen werden können.



Sensibilisierung und Fortbildung in Kleingruppen im Rahmen des ExWoSt-Modellvorhabens „Gender Mainstreaming im Städtebau“

Foto: Stephanie Bock

Programmsteuerung

Ein zentrales Steuerungsinstrument der Strukturfonds der EU sind indikatorengestützte Controllingsysteme. Die Zielerreichung ist in allen Handlungsfeldern durch quantifizierbare Kriterien und Messgrößen nachzuweisen. Für das Querschnittsziel Gender Mainstreaming fehlen allerdings in der URBAN-II-Programmplanung – wie oben ausgeführt – bis auf eine Ausnahme festgelegte Messgrößen. Zunächst wurde dies auch von den

befragten Städten eindeutig begrüßt, da es Spielräume für die Bearbeitung und Umsetzung offenhält. So wurde in Leipzig bewusst auf eine weitere Quantifizierung der auf Gender Mainstreaming bezogenen Ziele verzichtet, da davon ausgegangen wurde, dass sie die bedarfsorientierte Bearbeitung der Probleme vor Ort behindere. In Bremerhaven war es dagegen eher eine Kosten-Nutzen-Abwägung, die von der Erarbeitung von Gender-Indikatoren Abstand nehmen ließ, da vermutet wurde, dass der Aufwand der Datenerhebung in keinem sinnvollen Verhältnis zur Aussagekraft stünde.

Im Laufe der Programmbearbeitung wurde diese Einschätzung jedoch sowohl in Leipzig als auch Bremerhaven korrigiert. Überall dort, wo eine quantifizierbare Überprüfung der Gender-Relevanz von Maßnahmen erfolgte, führte sie auch zu einer wesentlich differenzierteren Beurteilung. Da z. B. die Vergaberichtlinien der EU vorsehen, dass bei jeder geförderten Maßnahme der Nachweis der Berücksichtigung der Programmziele (so auch bezüglich Gender Mainstreaming) zu erbringen ist, erarbeitete die Mehrzahl der URBAN-II-Kommunen ein maßnahmebezogenes Projektbewertungsraster. In Bremerhaven und Leipzig wurden daraufhin projektintern Wirkungsindikatoren teilweise geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselt, z. B. Anteil von Frauen an der Existenzgründungsförderung, Anträge von Unternehmen oder Unternehmerinnen auf KMU-Förderung, Beteiligung von Frauen an Bürgerversammlungen. Die Ergebnisse stärkten eine Reflexion der Zielerreichung, da die sich ergebenden Befunde innerhalb der Projektlaufzeit zu neuen Bewertungen und gegebenenfalls zur Nachsteuerung führten. Die vorab formulierte Einschätzung, viele Maßnahmen wirkten geschlechtsneutral, musste überdacht werden. Dies bestätigen auch die Erfahrungen aus Berlin: Durch die Integration von Gender Mainstreaming in das projektinterne Bewertungsraster erhöhte sich hier die Aufmerksamkeit für das Querschnittsziel deutlich.

In der Konsequenz kritisierten die Gesprächspartner und -partnerinnen, dass der Erfolg einer „gegenderten“ Projektbearbeitung nicht transparent genug sei. Zur effektiven Programmsteuerung fehlen praktikable Indikatoren oder aber auch qualitative Kriterien, die die Vermittlung anzustrebender Ziele und deren erfolgreiche Umsetzung verbessern könnten. Auch in Thüringen kommt das zuständige Ministerium zu dem Schluss, dass zukünftig wirksamer an der Quantifizierung der Ziele gearbeitet werden müsse, dies aber die zielgruppenbezogene Aufarbeitung von Daten voraussetze, die vielfach nicht gegeben sei.

Darüber hinaus stößt eine geschlechterdifferenzierte Steuerung auf typische Datenerhebungsprobleme. Die Datenlage ist in der Regel defizitär, und selbst wenn

die Daten vorhanden sind, bedarf es gesonderter Auswertungen. Zudem sind die URBAN-II-Gebiete selten mit den statistischen Bezirken kongruent. Zu diesen Hemmnissen hinzu kommt die ungenügend geschlechtsspezifisch differenzierte Auswertung vorhandener Daten für die jährlich fortzuschreibenden Durchführungsberichte.

Konkrete Projekte und Maßnahmen

Die schon erwähnte Unsicherheit der Kommunen, Gender Mainstreaming in den städtebaulich orientierten Themen umzusetzen, spiegelt sich in der übersichtlichen Zahl konkreter Maßnahmen wider. So benannten von den befragten URBAN-II-Städten nur Saarbrücken, Dessau und Berlin konkrete Maßnahmen im Handlungsfeld Städtebauliche Erneuerung: In Saarbrücken, wo ursprünglich gar keine systematische Berücksichtigung von Gender Mainstreaming im Städtebau vorgesehen war, wurden im Rahmen des Projekts „Dudweiler Unterführungen“ gleichwohl von zwei beteiligten Architektinnen Sicherheitsaspekte thematisiert und flossen die Ergebnisse dieser Auseinandersetzung in die Projektgestaltung ein. Dessau kann mit der Sanierung eines denkmalgeschützten Gebäudes auf einer innerstädtischen Brache (ehemaliges Schlachthofgelände) und seiner Nutzung als Gründerinnenzentrum (WiP) ein im weiteren Sinne städtebauliches Projekt vorweisen (Foto unten links). In Berlin wurden im Rahmen einer studentischen Projektarbeit die Umsetzung des Querschnittsziels Gender Mainstreaming untersucht und Anregungen für die Konkretisierung erarbeitet.

Einige URBAN-II-Städte äußerten sich eher allgemein zur Umsetzung von Gender Mainstreaming. So sieht Kiel Gender-Aspekte dadurch berücksichtigt, dass von der Aufwertung von Freizeitflächen, der Verbesserung der Versorgungssituation im Stadtteil oder von barrierefrei orientierten Maßnahmen immanent beide Ge-

schlechter profitieren. Diese Subsumierung genderrelevanter Ziele unter andere oder allgemeine Ziele findet sich vielfach auch in Bremerhaven und Leipzig und beschreibt ein grundsätzliches Problem: Ein dezidiert zielgruppenorientierter Planungsansatz kann – muss aber nicht automatisch – bereits Gender-Belange berücksichtigen.

Insgesamt fällt auf, dass Gender Mainstreaming im URBAN-II-Handlungsfeld Städtebauliche Erneuerung und Ökologie (Städtebauliche Qualitäten) überwiegend als Beteiligungsprozess interpretiert wird – dies bestätigen auch Erfahrungen aus anderen Projektbausteinen des ExWoSt-Vorhabens „Gender Mainstreaming im Städtebau“. So sind in Leipzig differenzierte und intensive Prozesse der Bürgeraktivierung und -beteiligung Schwerpunkt der Aktivitäten im Rahmen des Gender Mainstreamings. Deren Kern bildet neben zwei Quartiersmanagementeinrichtungen das informelle Gremium „Forum Leipziger Westen“. Hier nun wurde anhand der geschlechterdifferenzierten Erfassung der Forumsbeteiligung frühzeitig der geringe Anteil teilnehmender Frauen erkannt, was einerseits zu Kinderbetreuungsangeboten während der Sitzungen führte und andererseits zu einer Differenzierung der Veranstaltungen, z.B. in Form kleinerer Veranstaltungen, dem Angebot „handfester“, kleinteiliger Themenkomplexe, der Wahl anderer Veranstaltungsorte im Quartier, einer Änderung der Sitzungszeiten sowie persönlicher Ansprache durch die Quartiersmoderatoren bzw. -moderatorinnen. Die Folge war ein Anstieg der Beteiligung, Aktivierung und somit Teilhabe von Frauen im Gebiet (Foto unten rechts). Grundlegend dafür war der Förderungsansatz von URBAN II, wonach der Projektentwicklung eine präzise und nach Geschlechtern differenzierte Erkundung der Bedürfnisse und Defizite vor Ort vorangehen soll. Mit diesem Vorgehen wandelte sich die zum Programmstart im Steuerungskreis geäußerte Bewertung der „Geschlechtsneutralität“ von städtebaulichen Maßnahmen nachhaltig.



WiP – women innovation point:
ein URBAN-II-Projekt
in Dessau

Quelle: www.dessau.de/Downloads/wip-brosch-re_screen.pdf



Stadtgartenfest als Baustein der BürgerInnenbeteiligung in Pulheim

Foto: Heike Wohltmann

Auch in Bremerhaven beziehen sich die Maßnahmen von Gender Mainstreaming im Wesentlichen auf umfassende Beteiligungs- und Aktivierungsformen. Dabei wird zwar bewusst das Label „Gender Mainstreaming“ vermieden, aber in hohem Maße zielgruppenorientiert gearbeitet. In monatlichen Stadtteilkonferenzen werden das bürgerschaftliche Interesse und die Teilhabe an den Entwicklungen im Programmgebiet gebündelt. Die Stadtteilmanagerin sowie weitere Beteiligte der URBAN-II-Projekte nehmen regelmäßig an den Sitzungen teil und bringen die jeweiligen Belange ein. Zudem besteht ein „Runder Tisch Frauen“ innerhalb der Stadtteilkonferenz, geleitet von der Gleichstellungsbeauftragten; dieser tritt sechswöchentlich zusammen und speist frauenspezifische Themen in die Konferenz ein. Die Stadtteilkonferenz ist wiederum generell in der übergeordneten Steuerungsgruppe vertreten, so dass hier ein basisdemokratisches Gegenstrommodell Wirkung entfaltet.

Ausstrahleffekte auf andere städtebauliche Programme

Bei der Beurteilung, ob die Verankerung von Gender Mainstreaming im URBAN-II-Programm möglicherweise auch Ausstrahlung auf andere Bereiche entfaltet, ist zu unterscheiden zwischen den Impulsen, die innerhalb der Programmbearbeitung erfolgen und jenen, die sich auf andere städtebauliche Programme beziehen. Nur wenn Gender Mainstreaming als Qualitätsgewinn in der internen Programmbearbeitung erfahren wurde, sind Ausstrahleffekte auf andere Programme überhaupt zu erwarten. Deshalb kann in den Programmgebieten, in denen Gender Mainstreaming überwiegend als Pflichtanforderung der EU gesehen wird oder so gut wie keine aktive Auseinandersetzung mit dem Querschnittsziel erfolgte, von geringen bis gar keinen Impulsen ausgegangen werden.

Positive Ausstrahleffekte auf andere Programme bleiben insgesamt marginal, sind aber durchaus festzustellen. So wirkt in Leipzig der als Dachgremium für andere Programme (Soziale Stadt, Stadtumbau Ost) fungierende Beirat förderlich. Er veranlasste im Programm Soziale Stadt, dass einerseits die intensiven Beteiligungsformen aus dem Programmgebiet URBAN II übernommen wurden und andererseits die Schaffung von Frauenarbeitsplätzen zu einem gesonderten Thema wurde. In ähnliche Richtungen zielen die Aktivitäten des zuständigen Ministeriums im Brandenburg, das zur Unterstützung eine interministerielle Arbeitsgruppe „Chancengleichheit in Strukturfonds“ eingerichtet hat. Zudem wird die Arbeit innerhalb des Programms Zukunft im Stadtteil (ZIS) in Brandenburg gebündelt und wurde ein Begleitausschuss für alle Förderprogramme eingerichtet.

4 Umsetzung von Gender Mainstreaming in ausgewählten URBAN-II-Städten im europäischen Ausland

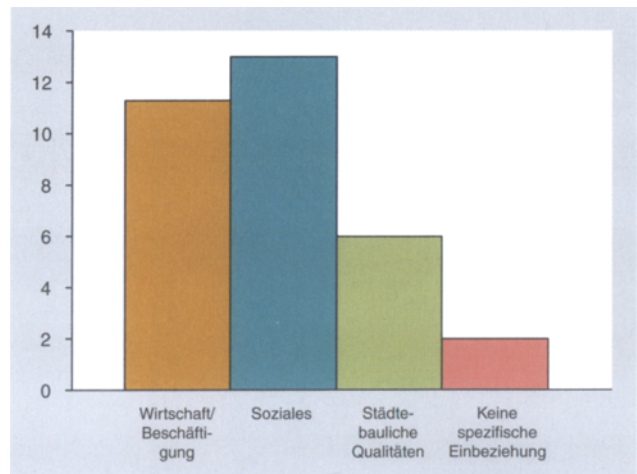
Um die Ergebnisse der Vor-Ort-Wirkungsanalysen in Bremerhaven und Leipzig und der Befragung aller deutschen URBAN-II-Städte im Kontext des Gesamtprogramms URBAN II bewerten und Spezifika der deutschen Umsetzung identifizieren und auswerten zu können, erfolgte von Mai bis Juli 2004 eine schriftliche Befragung von 29 europäischen URBAN-II-Städten (Mattiucci 2004).²

Die Fragen konzentrierten sich mit Blick auf Gender Mainstreaming auf die Schwerpunkte

- Verankerung in der Programmkonzeption,
- Operationalisierung und konkrete Maßnahmen,
- Umsetzungserfahrungen,
- Berücksichtigung im Handlungsfeld „städtebauliche Qualitäten“,
- Zielerreichung sowie
- gute Beispiele.

Die Auswertung zeigt, dass die Einbindung von Gender Mainstreaming als Querschnittsziel analog zu dem für die deutschen Städte vorliegenden Ergebnis überwiegend in den Bereichen Soziales (13 Nennungen) und Wirtschaft und Beschäftigung (11 Nennungen) erfolgte, immerhin sechs Städte nannten auch den Bereich Städtebauliche Qualitäten (Abb. 2). In den telefonischen Interviews wurde jedoch deutlich, dass unter städtebaulichen Qualitäten oder „urban qualities“ viele Städte nicht nur infrastrukturelle Maßnahmen verstehen, sondern hierunter auch verschiedene

Abbildung 2
Einbindung von Gender Mainstreaming bei der Zielformulierung in einzelnen URBAN-II-Handlungsfeldern



Quelle: Mattiucci 2004

andere Aspekte wie z. B. den Einbezug von Migranten und Migrantinnen oder die Schaffung von Arbeitsplätzen subsumieren. Von daher wurden Fragen nach einer Berücksichtigung von Gender Mainstreaming in diesem Handlungsfeld positiv beantwortet, ohne aber auf konkrete baulich-räumliche Maßnahmen verweisen zu können.

Gefragt nach der konkreten Umsetzung von Gender Mainstreaming im Kontext von URBAN II wurden sehr unterschiedliche Maßnahmen angeführt, von der Durchführung spezifischer Untersuchungen und Datenerhebungen über Stellenausschreibungen für Frauen und die Förderung einzelner Zielgruppen (z. B. Mütter) bis zur Einführung neuer Kommunikations- und Informationsverfahren. Ein Controlling der damit verbundenen Ziele erfolgt dabei kaum. Nur zwei Städte verweisen auf eine geschlechtsdifferenzierte Datenerhebung, in einer Stadt wird mit Indikatoren gearbeitet, die aus dem Programm ESF der EU übernommen wurden. Eine städtebauliche Perspektive wurde von den Projekten angeführt, die sich etwa mit Maßnahmen zur Gestaltung öffentlicher Räume oder explizit dem Thema Sicherheit im öffentlichen Raum befassen.

Deutliche Hinweise auf die noch unzureichende Umsetzung des verabschiedeten Querschnittsziels lassen sich aus der geringen Zahl der Antworten auf die Frage nach der konkreten Unterstützung von Gender Mainstreaming ableiten. Nur drei Städte nannten konkrete Projekte, ebenfalls drei die Gründung von Gender-Teams. Eine Stadt verwies auf die zusätzliche Finanzierung von Gender-Mainstreaming-Projekten. Noch konkreter nach der Umsetzung in städtebaulichen Handlungsfeldern gefragt, wiederholt sich das bereits bei den deutschen Städten gewonnene Bild: Im Unterschied zur Verankerung in den beiden anderen Handlungsfeldern bleibt die Implementation in städtebaulichen Maßnahmen nebulös, eine Verknüpfung zwischen Gender-Perspektiven und städtebaulichen Handlungsfeldern fällt schwer oder wird als nicht relevant wahrgenommen.

Probleme bei der Implementation werden vor allem in der schwierigen Kommunikation über Gender Mainstreaming und der langen Dauer gesehen, die eine Sensibilisierung für Gender-Aspekte benötige. Zudem würden sich Männer für das Thema nicht verantwortlich fühlen oder es als ein Randthema empfinden, das weiterhin in die Zuständigkeit der Gleichstellungsbeauftragten falle. Festzuhalten ist auch, dass Männer in keinem Fall als Zielgruppe einer Maßnahme benannt werden und somit der Ansatz, beide Geschlechter in den Blick zu nehmen, zumindest bisher nicht vermittelt werden konnte. Kritisiert wurde schließlich auch

eine unzureichende Koordination zwischen einzelnen Zielen des Programms.

Von elf Städten wurden gute Beispiele mit städtebaulichem Schwerpunkt angeführt, hierzu zählen der Neubau einer Unterführung (Graz), Grün- und Freiraumkonzepte (Wien, Straßburg) sowie die Planung von soziokulturellen, multifunktionalen Zentren für spezifische Zielgruppen (Turin, Caserta, Straßburg).

Hingewiesen werden soll noch auf einige Besonderheiten, die die Bandbreite europäischer Interpretationen von Gender Mainstreaming aufzeigen und Hinweise auf einzelne gute Beispiele bieten können. Hervorzuheben sind vor allem die Aktivitäten zur Umsetzung dieses Prinzips in den österreichischen Projektstädten: Dort begutachtet ein oder eine Gender-Mainstreaming-Beauftragte(r) jedes URBAN-II-Projekt und prüft dabei nicht nur die Definition der Programmschwerpunkte, sondern ist auch zuständig für das anschließende Monitoring und Kurzberatungen. Ein gutes Beispiel liefert auch die Umsetzung in Turin: Dort wurde Gender Mainstreaming weniger durch konkrete Aktionen realisiert, sondern vielmehr gezielt in die Vorbereitung, Implementierung, Kontrolle und Evaluierung des Programms eingebunden. Aufgegriffen werden Themen wie Gestaltung von öffentlichen Plätzen, Sicherheit der Wege, Förderung von Unternehmensgründerinnen, Schaffung von experimentellen Dienstleistungen im soziokulturellen Bereich. In der konzeptionellen Phase wurden für alle Ziele und Maßnahmen jeweils spezifische geschlechterdifferenzierte Untersuchungen durchgeführt. Die Umsetzung von Gender Mainstreaming schließlich erfolgt mit Hilfe des Bewertungsverfahrens VISPO (Valutazione di Impatto Strategico Pari Opportunità – Bewertung des strategischen Einflusses der Gleichstellung), das Kriterien für die Gender-Analyse vorgibt und die Grundlage sowohl von Ex-ante- als auch Ex-post-Evaluationen bildet.

5 Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Ob in deutschen Programmgebieten oder in anderen Kommunen Europas: Die EU-Strategie des Gender Mainstreamings wird in dem Programm URBAN II mit Ausnahme einiger Einzelfälle (u. a. Graz, Wien, Berlin, Straßburg) offensichtlich eher als ein „Papiertiger“ und als lästige Pflichtanforderung gesehen. Zwar erntet sie als abstraktes Querschnittsziel unisono Zustimmung, doch folgen selten geschlechtsdifferenzierte Datenanalysen oder konkrete Maßnahmen. Ob die Kommunen allerdings klug handeln, wenn sie sich aus der Umsetzung dieser Gleichstellungsstrategie keine Qualitätsgewinne erwarten, ist angesichts der Ergebnisse anderer Gender-Mainstreaming-Projekte auch im Städtebau

zumindest in Frage zu stellen. Überall dort, wo der Versuch unternommen wird, Probleme geschlechtsdifferenziert zu erfassen, führt dies zu einer Korrektur der Zielformulierungen und Maßnahmenplanungen (z.B. Leipzig, Berlin).

Dennoch löst die Verankerung des Querschnittsziels in den beteiligten Programmgebieten zumeist eine erste Auseinandersetzung mit gleichstellungspolitischen Aspekten aus. Dies unterscheidet das Vorgehen bei URBAN II beispielsweise vom Programm Soziale Stadt, wo dieses Ziel zunächst nicht formuliert wurde und somit auch eine Auseinandersetzung damit nicht nachweisbar ist. Für einige Kommunen war die explizite Zielformulierung zur Berücksichtigung von Gender Mainstreaming in dem Programm zentraler Impuls, sich auch im Handlungsfeld „städtebauliche Qualitäten“ aktiver mit dem Thema Gleichstellung auseinanderzusetzen. In der weiteren Bearbeitung sowie in der Umsetzung vor Ort wurde dies dann als ein Qualitätsgewinn gewertet, da nachvollziehbare und überprüfbare Entscheidungen, eine umfassende und transparente Abwägung der Interessen und passgenauere Verfahren der Beteiligung von Nutzern und Nutzerinnenbeteiligung realisiert wurden. Dies bestätigen auch die Ergebnisse der Pilotvorhaben in den ExWoSt-Modellstädten Dessau und Pulheim.

Die Operationalisierung des Querschnittsziels gelingt in den drei URBAN-II-Themenfeldern sehr unterschiedlich, wobei sie sich – kaum erstaunlich – in den städtebaulich orientierten Themen als deutlich ungeübter erweist als in den Handlungsfeldern Wirtschaft und Soziales. Gender Mainstreaming wird überwiegend dort thematisiert, wo es um personifizierbare Maßnahmen geht (z.B. Betreuungsangebote, Qualifizierungsmaßnahmen), die indirekt auf die Geschlechter wirkenden baulichen Strukturen und Angebote werden dagegen von den lokalen Akteuren in der Regel als neutral gewertet. Deutlich wird so, dass verstärkte Information und Fortbildung notwendige Voraussetzungen einer erfolgreichen Vermittlung der Ziele und Intentionen von Gender Mainstreaming sind.

Stellenwert und inhaltliche Qualität der Umsetzung von Gender Mainstreaming sind fast in allen URBAN-II-Städten an das persönliche Engagement einzelner Personen gebunden. Als Konsequenz ist daraus abzuleiten, dass diese Umsetzung nicht dem persönlichen Verständnis überlassen werden sollte, sondern die beabsichtigte Zielrichtung stärker im Programmdesign zu verankern ist. Zu fordern ist einerseits ein stärkeres „Herunterbrechen“ des Querschnittsziels auf die inhaltlichen und operationalen Ebenen, andererseits eine Überprüfung der Zielerreichung mittels gender-

relevanter qualitativer Kriterien und quantitativer Indikatoren. Würde eine quantifizierbare Überprüfung der Gender-Relevanz von Maßnahmen erfolgen, führte sie auch zu einer wesentlich differenzierteren Beurteilung. Erst wenn die Differenzen in den verschiedenen Lebensrealitäten nachgewiesen sind, wird Handlungsbedarf sichtbar. Die differenzierte Datenanalyse hat somit eine Schlüsselfunktion, doch benötigen viele Kommunen insbesondere in der Anfangszeit noch externe Unterstützung bei der Erhebung und Fortschreibung von geschlechterdifferenzierten Daten.

Die „inhaltliche Leerstelle“ im Ziel- und Steuerungssystem, also das Offenhalten der konkreten Anwendung von Gender Mainstreaming, war dabei aus EU-Sicht durchaus beabsichtigt. Jedoch blieb die erhoffte Wirkung, dass sich nämlich die Zielkonkretisierung in der städtebaulichen Praxis aus den jeweiligen Rahmenbedingungen vor Ort ableiten sollte, weitgehend aus. Vielmehr weisen die Ergebnisse der Wirkungsanalyse von URBAN II gerade bei der Informations- und Wissensvermittlung bezüglich der Zielsetzungen von Gender Mainstreaming und der Möglichkeiten ihrer Konkretisierung und Implementierung in städtebaulichen Maßnahmen besondere Handlungsbedarfe nach. Aus der bislang deutlich ungeübten Umsetzung dieses Querschnittsziels resultiert auch der Wunsch der Kommunen nach konkreteren Vorgaben und technischen Hilfen.

Darüber hinaus sind zur Umsetzung von Gender Mainstreaming künftig umfangreiche Lernprozesse zur weiteren Sensibilisierung und Fortbildung der Akteure sowie die Schulung von Multiplikatoren(innen) unumgänglich, z.B. durch Einbeziehung externer Gender-Experten oder -Expertinnen. Solche sollten vielleicht sogar in einem Beratungspool systematisch zusammengestellt werden, wie es für andere Themenfelder bereits praktiziert wird. Die für die Vermittlung von Gender- und Fachwissen erforderlichen Ressourcen könnten z.B. durch die Bindung eines gewissen Prozentsatzes für technische Hilfen an flankierende Maßnahmen aus den URBAN-II-Programmen zur Verfügung gestellt werden. Weiteren Schwung bekäme die Umsetzung von Gender Mainstreaming auch über eine Honorierung derjenigen Kommunen, die sich aktiv um die Umsetzung dieses Ziels in allen Handlungsfeldern bemühen – und/oder über eine Sanktionierung derjenigen, die keine konkrete Operationalisierung nachweisen und begründen können. Konkret wurde vorgeschlagen, „leistungsgebundene Fördermittelreserven“ (Bremerhaven) vorzusehen oder „Bonusprogramme“ (Saarbrücken) auszuloben, die für die beispielhafte Umsetzung von Gender Mainstreaming stehen.

Weiterhin hat die Wirkungsanalyse ergeben, dass einerseits die Vernetzung der Akteure und andererseits die Verknüpfung mit anderen städtebaulichen Programmen wie Soziale Stadt, Stadtumbau Ost und West für eine erfolgreiche Umsetzung und die erhofften Ausstrahleffekte des Gender Mainstreamings von großer Bedeutung sind. Durch einen intensiven Wissenstransfer in Form eines organisierten Erfahrungsaustauschs könnten Synergien effektiv genutzt werden. Ein weiterer geeigneter „Aufhänger“ für den Erfahrungsaustausch wäre die Zusammenstellung und Aufbereitung guter und erfolgreicher Beispiele im In- und Ausland, um Anregungen für eine Umsetzung von Gender Mainstreaming zu geben. Durch die Publikation von guten Beispielen, konkreten Leitfäden, Kriterienkatalogen und anderen Arbeitshilfen könnten diese konstruktiven Anregungen Breitenwirkung vor Ort erzielen.

Insgesamt ist die Bearbeitung des Querschnittsziels „Chancengleichheit“ im Programm URBAN II noch als „lernender“ Prozess zu interpretieren. Erste wichtige Schritte zur Umsetzung wurden eingeleitet, weitere werden dann folgen, wenn die EU- sowie andere Bundesländer-Programme dieses Querschnittsziel stärker operationalisieren, die tatsächliche Umsetzung kontrollieren und gleichzeitig flankierende unterstützende Maßnahmen bereitstellen.

Anmerkungen

(1)

Zur Förderkulisse von URBAN II zählen europaweit 71 städtische Gebiete, darunter insgesamt zwölf deutsche Städte: Berlin, Bremerhaven, Dessau, Dortmund, Gera, Kassel, Kiel, Leipzig, Luckenwalde, Ludwigshafen/Mannheim, Neubrandenburg und Saarbrücken.

(2)

Angesprochen wurden folgende Städte in Belgien: Brüssel, Antwerpen, Seneffe; in Frankreich: Clichy-Montfermeil, Le Mans, Grigny/Viry, Val de Seine, Bastia, Le Havre, Strasbourg, Grenoble, Bordeaux; in Italien: Carrara, Caserta, Crotone, Genova, Milano, Misterbianco, Mola di Bari, Pescara, Taranto, Torino; in den Niederlanden: Amsterdam, Rotterdam, Heerlen, in Finnland: Helsinki; in Schweden: Göteborg und in Österreich: Graz, Wien.

Literatur

Aufhauser, Elisabeth; Herzog, Siegrun; Hinterleitner, Vera; Oedl-Wieser, Theresia; Reisinger, Eva: Grundlagen für eine „Gleichstellungsorientierte Regionalentwicklung. Studie im Auftrag des Bundeskanzleramtes, Abteilung IV74. – Wien 2003

Bauer, Uta; Bock, Stephanie; Meyer, Ulrike; Wohltmann, Heike: Gender Mainstreaming im Städtebau. Endbericht. Ein ExWoSt-Forschungsvorhaben im Auftrag des BMVBS vertreten durch das BBR. – Berlin 2006

Becker, Ruth: „Frauenforschung in der Raumplanung.“ In: Durch die Wand! Feministische Konzepte zur Raumentwicklung. Hrsg.: Becker, Ruth; Bauhardt, Christine. – Pfaffenweiler 1997, S. 11–32

Bock, Stephanie; Matthies, Hildegard; Riegraf, Birgit; Zimmermann, Karin: Gender Mainstreaming – ein neues Tätigkeitsfeld für Sozialwissenschaftler/innen? Sozialwiss. u. Berufspraxis 27 (2004) H. 3, S. 239–254

Council of Europe: Gender Mainstreaming: Conceptual Framework Methodology and Presentation of Good Practices (Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming). – Strasbourg 1998

Dörhöfer, Kerstin; Terlinden, Ulla: Verortungen. Geschlechterverhältnisse und Raumstrukturen. – Basel, Boston, Berlin 1998

Frey, Regina: Entwicklungslinien: Zur Entstehung von Gender Mainstreaming in internationalen Zusammenhängen. In: Gender Mainstreaming. Konzepte – Handlungsfelder – Instrumente. Hrsg.: Meuser, Michael; Neusüß, Claudia. – Bonn 2004. = Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 418, S. 24–39

Kirsch-Auwärter, Edit: Gender Mainstreaming als neues Steuerungsinstrument? Versuch einer Standortbestimmung.“ Zeitschrift f. Frauenforschung & Geschlechterstudien 20 (2002) 3, S. 101–110

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Gleichstellung von Frau und Mann 2005 vom 14.2.2005 KOM (29005) 44 endgültig. – Luxemburg 2005

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002: Implementierung des Gender-Mainstreaming in den Strukturfonds-Programmplanungsinstrumenten 2000–2006, Mitteilung der Kommission vom 20.12.2002 KOM (2002) 748 endgültig. – Luxemburg 2002

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Viertes mittelfristiges Aktionsprogramm zu Chancengleichheit von Frauen und Männern (1996-2000) (V/231b/96). – Brüssel 1996

Mattiucci, Laura: Ergebnisse der Befragung von URBAN II Städten (im Rahmen des Projekts Gender Mainstreaming im Städtebau). Abschlussbericht. – Berlin 2004

Pavan-Woolfe, Luiselle: Gender in den Strukturfonds. Paper präsentiert auf der GM-Tagung am 16. September 2003 in Wien „Gender Mainstreaming im ESF – von der Theorie in die Praxis“. – Wien 2003

Winkler-Kühlken, Bärbel; Toeppel, Kathleen: URBAN II – Halbeitevaluierung zum Operationellen Programm der Stadt Leipzig im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN II für den Zeitraum 2001–2003. Endbericht des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH. – Berlin, Dezember 2003

Dr. Stephanie Bock
Deutsches Institut für Urbanistik
Arbeitsbereich Stadtentwicklung und Recht
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin
E-Mail: bock@difu.de

Dipl.-Geogr. Uta Bauer
Büro für Integrierte Planung Berlin
Marienburger Allee 20
14055 Berlin
E-Mail: info@bipberlin.de

Heike Wohltmann
Planwerk Stadt
Büro für Stadtplanung und -beratung
Carl-Schurz-Straße 32
28209 Bremen
E-Mail: Wohltmann@plan-werkstadt.de