

# Gender Planning und Verwaltungshandeln

Umsetzung von Genderbelangen in räumliche Planung –  
unter Berücksichtigung von Verwaltungsmodernisierung  
und neuerer Tendenzen im Planungsbereich

Brigitte Wotha

erschienen als:

Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung  
Bd.42.2000

Herausgeber: H.Achenbach, J.Bähr, A. Priebes, G.v.Rohr  
Geographisches Institut der Universität Kiel

ISSN 0940-0389

<b>1</b>	<b>WARUM IST GENDER PLANNING EIN THEMA IM VERWALTUNGSHANDELN?</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>VON FRAUENGERECHTER PLANUNG ZU GENDER PLANNING</b>	<b>6</b>
<b>2.1.</b>	<b>GRUNDFRAGESTELLUNGEN FEMINISTISCHER FORSCHUNG</b>	<b>6</b>
2.2.	Die Entwicklung der feministischen räumlichen Forschung und der feministischen Geographie	11
<b>3</b>	<b>RÄUMLICHE PLANUNG UND PARTIZIPATION</b>	<b>18</b>
3.1.	Geänderte Anforderungen an räumliche Planung	18
3.2.	Beteiligung, Mitwirkung, Partizipation - eine Begriffsfestlegung	21
3.3.	Formen der Partizipation in Planungsprozessen außerhalb von Verwaltung.	25
3.3.1.	Die Beteiligung organisierter Gruppen	25
3.3.2.	Nicht-organisierte Formen der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern	26
3.3.3.	Anwaltsplanung	26
3.3.4.	Gemeinwesenarbeit	27
3.3.5.	Neighbourhood-Government	28
3.3.6.	Planungszellen/ Bürgergutachten	29
3.3.7.	Bürgerforen/Stadtentwicklungsforen	29
3.3.8.	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	30
3.3.9.	Internet als Instrument der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in der Stadt- und Regionalentwicklung	30
3.3.10.	Intermediäre Organisationsformen	31
<b>4</b>	<b>RAHMENBEDINGUNGEN FÜR GLEICHSTELLUNGSPOLITIK UND GENDER PLANNING</b>	<b>32</b>
4.1.	Mitwirkung von Frauen an Meinungsbildungsprozessen in der Gesellschaft	32
4.2.	Institutionalisierte Integration von Gleichstellungspolitik im Verwaltungshandeln	34
4.2.1.	Das Wesen der Institution	34
4.2.2.	Institutionalisierte Formen der Interessenvertretung von Gleichstellungspolitik in der Öffentlichen Verwaltung	35
4.2.2.1.	Beiräte und Frauenausschüsse	35
4.2.2.2.	Externe und interne Arbeitskreise	36
4.2.2.3.	Die Funktion der Gleichstellungsbeauftragten und Beauftragten beim Einbringen von Frauenbelangen in die Planung	37

4.3	Gender Mainstreaming	39
4.4	Gesetzliche Grundlagen zur Berücksichtigung von Genderbelangen in räumlicher Planung	42
4.4.1.	Die Ebene der Landesplanung	42
4.4.2.	Die Ebene der Regionalplanung	45
4.4.3.	Gender Planning in städtebaulicher Rahmenplanung und auf der Ebene der kommunalen Bauleitplanung	47
<b>5</b>	<b>WELCHE RAHMENBEDINGUNGEN STELLEN DIE VERWALTUNGSMODER- NISIERUNG UND DAS NEUE STEUERUNGSMODELL FÜR DIE UMSETZUNG VON GENDER PLANNING?</b>	<b>52</b>
5.1.	Die Einführung von Verwaltungsmodernisierung in der Bundesrepublik Deutschland	52
5.2.	Zielformulierung und Steuerung	53
5.3.	Organisations- und Personalentwicklung und ihr Einfluss auf die Umsetzung des Gleichstellungsgebotes	55
5.3.1.	Dezentralisierung der Verantwortung und der Ressourcen	55
5.3.2.	Verbesserung des Verwaltungshandelns durch Orientierung an den Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden	57
<b>6</b>	<b>FALLBEISPIELE ZUR EINBEZIEHUNG VON GENDER PLANNING IN VERWALTUNGSHANDELN</b>	<b>59</b>
6.1.	Aufbau des empirischen Teils	59
6.1.1.	Methodik und Vorgehensweise	59
6.1.2.	Das Expertinnen- und Expertengespräch als Form des qualitativen Interviews	60
6.1.3.	Auswahl der befragten Expertinnen und Experten	61
6.1.4.	Auswertung der Interviews	64
6.1.5.	Diskursive Vorgehensweise	64
6.2.	Gender Mainstreaming als Strategie	65
6.2.1.	Wie wird Gender Mainstreaming in den befragten Kommunen umgesetzt?	65
6.2.1.1.	Grundsatzbeschlüsse zu Gleichstellung oder Gender Planning	65
6.2.1.2.	Leitfäden/Handreichungen/Kriterienkataloge/Sozialverträglichkeitsprüfung	71
6.2.1.3.	Die Verankerung in Verordnungen, Satzungen und anderen Plänen	74
6.2.1.4.	Zur Bedeutung eigener Kapitel zu gleichstellungsorientierten Planungskriterien in der Begründung zum B-Plan	77
6.2.2.	Wie wirksam ist Gender Mainstreaming in der Beurteilung der Expertinnen?	78

6.3. Partizipation und ihre Ausprägungen und Auswirkungen auf Gender Planning	82
6.3.1. Unmittelbare Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern	82
6.3.2. Unmittelbare Beteiligung in Gremien	86
6.3.2.1. Das Instrument Frauenausschuss	86
6.3.2.2. Interne und externe Beiräte und Arbeitskreise	88
6.3.2.3. Beteiligung von Personen oder Institutionen, die Gender- oder Frauenbelange vertreten, als Träger öffentlicher Belange	95
6.3.3. Beteiligung von Beauftragten für Gleichstellungsfragen, Frauenbeauftragten und Beauftragten für den Bereich Stadtentwicklung und Frauen	96
6.3.4. Beteiligung durch gendersensitive Frauen und Männer in der Planung	100
6.4. Chancen und Risiken des Neuen Steuerungsmodells	105
6.4.1. Leitbildentwicklung	105
6.4.2. Neue Steuerungselemente und Controlling sowie ihre Anwendung im Bereich Gender Planning	107
6.4.2.1. Leitziele und Zielvereinbarungen	107
6.4.2.2. Produktsystem	113
6.4.2.3. Berichtswesen	116
6.4.3. Veränderungen in der Organisationsstruktur und Organisationsentwicklung	118
6.4.4. Qualitätsmanagement	121
6.5. Die Projektorientierung in der Planung	124
6.5.1. Die Projektorientierung in der Planung als Katalysator für die Einbringung von Genderbelangen	124
6.5.2. Erfolgreiche Modellprojekte	127
<b>7 EXKURS: GENDER PLANNING IN SKANDINAVIEN UND IN DER POLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION</b>	<b>131</b>
7.1. Einbeziehung von Gleichstellungsinteressen in Planung am Beispiel Schweden	131
7.2. Gender Mainstreaming in der Europäischen Union	134
<b>8 EIN FACHGESPRÄCH</b>	<b>140</b>
<b>9 ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK</b>	<b>144</b>
<b>10 LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>152</b>
<b>11 ANHANG</b>	<b>165</b>
<b>12 ENGLISH SUMMARY</b>	<b>177</b>

## Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1 Einbringung von Gender Belangen in räumliche Planung .....	4
Abb. 2 Entwicklung des Beteiligungsverständnisses als Folge von Schichten oder Stufen .....	22
Abb. 3 Funktionen der Planungsbeteiligung .....	23
Abb. 4 Gender Mainstreaming in allen Politik- und Handlungsfeldern .....	41
Abb. 5 Gesetzliche Grundlagen zur Berücksichtigung von Gleichstellungsbelangen in der Landesplanung in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Hessen .....	44
Abb. 6 Frauenpolitische Leitlinien zur Verwaltungsmodernisierung im Bezirk Berlin-Charlottenburg als Beispiel für 'Gender mainstreaming' .....	67
Abb. 7 Beschluss der Bremischen Bürgerschaft zur Sicherheit und Mobilität von Frauen.....	68
Abb. 8 Gender Mainstreaming am Beispiel des Nahverkehrs im Kommunalverband Großraum Hannover .....	69
Abb. 9 Querschnittsthema 'Frauenbezogene Analyse- und Handlungsansätze' im Nahverkehrsplan Hannove Region.....	70
Abb. 10 Sozialverträgliche Kriterien im Planungsverfahren der Stadt Karlsruhe.....	73
Abb. 11 Die Einbeziehung von Frauenbelangen als Festsetzung in B-Pläne in Wuppertal .....	75
Abb. 12 Beispiel aus der Mustersatzung der Landeshauptstadt München zur Regelung des besonderen Wohnbedarfs.....	76
Abb. 13 Konkretisieren und Umsetzung von Gender Mainstreaming auf verschiedenen Ebenen der Verwaltung .....	79
Abb. 14 Die Wirkung von Gender Mainstreaming .....	81
Abb. 15 Funktionen der Beiräte und Arbeitskreise.....	89

Abb. 16 Netzwerk der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten am Beispiel der Referentin für Gleichstellungsfragen des Kommunalverbandes Großraum Hannover.....	99
Abb. 17 Faktoren, die das Engagement der Personen in der Verwaltung beeinflussen, die für Genderbelange offen sind.....	104
Abb. 18 Unternehmensziele für die Gemeinschaftsaufgabe Frauenförderung in Wuppertal .....	108
Abb. 19 Leitziele aus dem interkommunalen Projekt 'Gleichstellung von Frauen und Männern' .....	111
Abb. 20 Zielsystematik der Querschnittsziele der Hansestadt Lübeck. ....	112
Abb. 21 Matrix zur Überprüfung der Produkte in Hinblick auf die Querschnittszielrelevanz in den Modellprojekten Lübeck und Norderstedt. ....	115
Abb. 22 Die Struktur des Managementteams 'Frauenförderung' in Wuppertal .....	120
Abb. 23 Leitlinien für die Programme der Strukturfonds .....	137
Abb. 24 Gender Mainstreaming in den Strukturfonds der Europäischen Union.....	139

## **Verzeichnis der Tabellen**

Tab. 1	Verschiedene Ansätze in der feministischen Forschung .....	11
Tab. 2	Legitimationsmuster für die politische Beteiligung von Frauen .....	34
Tab. 3	Beteiligungs- und Darstellungsmöglichkeiten von Gleichstellungsbelangen auf verschiedenen Planungsebenen.....	45
Tab. 4	Gleichstellungsstellen bzw. Frauenbeauftragte in den Bundesländern .....	62
Tab. 5	Befragte Expertinnen nach Gemeindegröße, Funktion, Position und geographischer Verteilung .....	63

## **Verzeichnis der Anlagen**

Abb. A1	Einwände aus Frauensicht an einem Kieler Beispiel.....	65
Abb. A2	Kurzfassung des Leitfadens.....	167
Abb. A3	Modellbeispiel für das Einbringen der sozialverträglichen Kriterien in der Stadt Karlsruhe .....	169
<u>- Abb. A4 und A5 fehlen in der online-Fassung –</u>		
Abb. A4	Beispiel für die Kurzbeschreibung einer Maßnahme im Managementprogramm 'Frauenförderung' der Stadt Wuppertal .....	172
Abb. A5	Halbjahresberichte der Stadt Wuppertal zum Managementprogramm Frauenförderung Beispiel II/1998.....	173
Abb. A6	Produktvereinbarung Kommunale Verkehrsplanung Beispiel Lübeck.....	177

# 1 Warum ist Gender Planning ein Thema im Verwaltungshandeln?

In den letzten Jahren hat die Einbeziehung von Frauenbelangen augenscheinliche Fortschritte gemacht. Mit der Institutionalisierung von Gleichstellungsstellen und Frauenbeauftragten haben die Kommunen eine organisierte und dauerhafte Vertretung der Fraueninteressen geschaffen. In vielen Kommunen und Regionen werden Frauen- und Genderbelange in Pläne aufgenommen. In Modellprojekten werden Frauenbelange beispielhaft umgesetzt. An einigen Universitäten und Hochschulen werden Unterrichtseinheiten und Forschungsprojekte zu Frauenbelangen in der räumlichen Planung und zu Gender Planning durchgeführt.

Trotz der Institutionalisierung der für Gleichstellungspolitik Beauftragten und der gesetzlichen Möglichkeiten, Gleichberechtigung zu erreichen, lässt sich dennoch feststellen, dass sich Gender Planning bislang höchst selten in der Realität des Verwaltungshandelns wiederfindet.

Obwohl die Analyse der spezifischen Bedürfnisse von Frauen an räumlicher Planung auf eine lange Forschungstradition zurückblickt und mehrere Untersuchungen aus der feministischen Fachliteratur das Wirken von patriarchalen Strukturen in der Gesellschaft aufgezeigt haben, wurde bislang der Einbringung von Frauen- und Genderbelangen ins Verwaltungshandeln wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Die Gründe für diese Lücke sind vermutlich vielfältig: Komplexität des Themas, neuartige Aktualität, Vielfältigkeit des Planungsgeschehens, möglicherweise auch eine gewisse Ferne zwischen feministisch akademischer Forschung und angewandter feministischer Praxis.

Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit der Frage, wie geschlechterspezifische Belange in Prozesse der räumlichen Planung berücksichtigt und einbezogen werden können. Sie stellt einen Beitrag zur Schließung der oben aufgezeigten Lücke dar und versucht eine Brücke zwischen der Theorie der feministischen Forschung und den konkreten Erfahrungen der in verschiedenen Institutionen am Planungsgeschehen beteiligten Personen zu schlagen.

Zu diesem Zweck wird zunächst ein Überblick über die Entwicklung der feministischen Forschung gegeben. Der praxisbezogene Aspekt wird durch die Auswertung der Fachliteratur vertreten, die nur zu einem geringen Anteil von typisch akademischem Charakter ist. Vielmehr wurden Berichte, Gutachten und Leitfäden herangezogen, die von Verwaltungen und verschiedenen Organisationen herausgegeben werden. Ein wesentlicher Teil des ausgewerteten Materials setzt sich aus Ergebnissen von Interviews zusammen, die im Rahmen der Untersuchung durchgeführt wurden. Für Gleichstellungspolitik Zuständige und Planerinnen bzw. für den Planungsprozess Verantwortliche sind nach ihren konkreten Erfahrungen mit Gender Planning und Verwaltungshandeln befragt

worden. Im Mittelpunkt stand dabei die Untersuchung von 'Best Practice'-Beispielen, aus denen sich verallgemeinerungsfähige Empfehlungen für weitere Pläne und Projekte ableiten lassen.

Als Hauptanliegen galt nicht das Herausarbeiten - mittlerweile hinlänglich beschriebener - spezifisch weiblicher Belange, die durch Differenzen der Geschlechter, der Formen der Partizipation, sowie der Ansprüche an Lebens- und Alltagswelten begründet sind, sondern ihre **Berücksichtigung im Verwaltungshandeln** als einem System, das durch eine geschlechtsspezifische Verteilung von Ressourcen, Personen, Machtverhältnissen und Organisationskulturen geprägt ist. HÖYNG/PUCHERT 1998 haben auf die Dominanz der männlichen Sichtweise in Berliner Verwaltungen hingewiesen, die zu einer interesseliterten Nichtwahrnehmung von Gleichstellungsbestrebungen und einer männerbündischen Kultur geführt haben. In Anlehnung am Ansatz von HÖYNG/PUCHERT 1998 (ebd.) wird im Folgenden die Einbringung von Frauenbelangen in das patriarchal-hierarchische System des Verwaltungshandelns untersucht. Der Genderansatz ist zur Analyse der strukturellen Differenz von Frauenbelangen und Verwaltungssystem besonders geeignet.

Dem gewählten Schwerpunkt der Untersuchung entsprechend wird der Bereich der Vorbereitung und der Verwirklichung der politischen Willensbildung nur so weit besprochen, als dass er konkret in das Verwaltungshandeln eingebunden ist.

Wie bereits durch die Wahl des Untersuchungstitels ausgedrückt wird, spielt der Begriff des **Gender Planning** eine grundlegende Rolle in den folgenden Ausführungen (Kap. 2). Gender Planning umschreibt eine Planung, die Geschlechterbeziehungen und -differenzen berücksichtigt. Sie verhält sich grundsätzlich offen gegenüber allen Geschlechtern sowie dem gesamten Spektrum ihrer möglichen Differenzierungen und sich wandelnden Ausprägungen. Sie fördert gleiche Wahlmöglichkeiten und Verwirklichungschancen für alle Lebensentwürfe.

Gender Planning analysiert das Geschlechterverhältnis als ein System gegenseitiger Wechselwirkungen und fasst Planung aus Frauensicht nicht länger als ein einseitiges Phänomen.

Einer neuen Begriffsprägung aus der Planungspraxis entsprechend wird Gender Planning nicht auf eine ausschließliche Berücksichtigung der Frauenbelange eingeeengt, sondern als ein umfassender Ansatz verstanden (vgl. dazu MCDOWELL 1992; 'gendered realities' GREED 1994, LITTLE 1988 und 1994, 'gendersensitive Planung' in die PLANERIN 4.1999; RENDELL ET. AL. 2000), den Planerinnen und Planer, Gleichstellungs- bzw. Frauenbeauftragte ihrem Handeln als politische Strategie zu Grunde legen.

Mit der **räumlichen Planung** stellt die Untersuchung einen Bereich in den Mittelpunkt, der sämtliche raumbedeutsame Aufgaben der kommunalen Verwaltung von der reinen Bauleitplanung bis in

die Felder der Stadtentwicklungsplanung, des Wohnungsbaus und der Sozialplanung umfasst (vgl. v. ROHR 1994).

Damit wird ein Bereich der Verwaltung aufgegriffen, der sich durch eine ausgedehnte Schnittstelle mit externen Vorgängen auszeichnet: Die räumliche Planung steht häufig im direkten Kontakt mit der Bevölkerung und arbeitet mit Investorinnen und Investoren und Betrieben eng zusammen. Zugleich sind ihre Entscheidungen in gesetzliche Vorgaben stark eingebunden. Aus diesen Gründen ist den verschiedenen Formen und Möglichkeiten der **Beteiligung** eine besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Darüber hinaus bietet sich der Bereich räumliche Planung als Untersuchungsgebiet an, um die Auswirkungen der **Verwaltungsmodernisierung** im kommunalen Bereich zu verfolgen. Im Gegensatz zu kommunalen Dienstleistungen und zur Ordnungsverwaltung (vgl. NASCHGOLD/BOGUMIL 1998) steht die räumliche Planung unter einem sehr starken Einfluss der politischen Steuerung. Sowohl Zielsetzung wie auch Umsetzung fordern ständige politische Entscheidungen und Korrekturen und lassen sich deshalb schlechter in eine rein ergebnisgesteuerte Verwaltung integrieren.

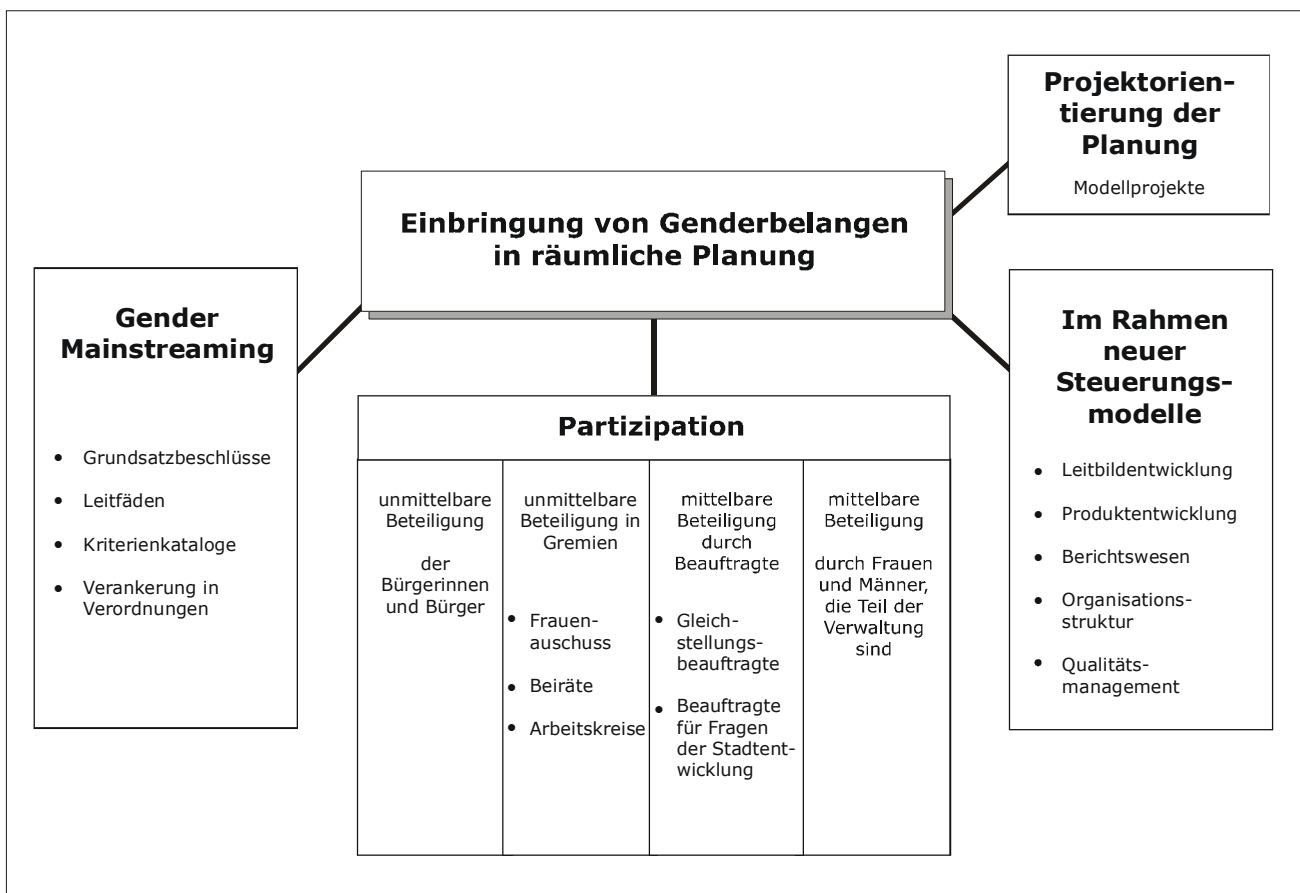
Vor diesem Hintergrund sind die verschiedenen, mittlerweile verfügbaren Instrumente darauf hin zu prüfen, inwiefern sie zur Einbringung von Gender Planning in das kommunale Verwaltungshandeln geeignet sind. Folgende Fragen sind zu beantworten:

- Wie findet die Beteiligung von Frauen an Entscheidungen konkret statt?  
An welchen Stellen werden Frauen Beteiligungsmöglichkeiten eingeräumt? Was bewirken traditionelle Formen der Partizipation wie Anwaltsplanung, Planungszellen, Beiräte, Foren ?  
Müssen spezifische Formen der Beteiligung angewendet werden?
- Die Institutionalisierung durch Gleichstellungsbeauftragte, Arbeitskreise und Beiräte nimmt zwar zu. Sind sie angesichts des gesellschaftlichen Backslash auch effektiv? Welche Mechanismen werden dabei wirksam?
- Aufgrund veränderter gesellschaftlichen Anforderungen haben sich in den letzten Jahren die Bestrebungen zum Umbau und zur Modernisierung der Verwaltung ausgeweitet. Doch inwiefern führt eine Verwaltungsmodernisierung zu einer tatsächlich verstärkten Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern

- Können Zielsetzungen der Verwaltungsmodernisierung wie Dezentralisierung von Entscheidungen, Trennung von politischer und operationeller Steuerung usw. die Bemühungen um eine bessere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger konterkarieren

Abb. 1 bietet eine Übersicht über die verschiedenen, im Rahmen der Untersuchung behandelten Instrumente zur Einbringung von Genderbelangen in der räumlichen Planung. Den einzelnen Feldern von Abbildung 1 entsprechen Kapitel des folgenden Textes

**Abb. 1 Einbringung von Genderbelangen in räumliche Planung**



Im Kapitel 2 wird ein Überblick über die Entwicklung der feministischen Forschung und der räumlichen Planung aus feministischer Sicht gegeben.

Im Kapitel 3 werden die vorhandenen Möglichkeiten für Partizipationsprozesse an räumlicher Planung vorgestellt.

Anschließend werden die institutionellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine Gleichstellungspolitik und für Gender Planning erörtert (Kapitel 4).

Kapitel 5 ist der Darstellung der durch Verwaltungsmodernisierung und neue Steuerungsmodelle gestellten Rahmenbedingungen für Gender Planning gewidmet.

In Kapitel 6 werden diese Problemfelder anhand von ausgewählten Fällen wieder aufgegriffen. In diesem Zusammenhang kommen in anonymisierter Form Interviewpartnerinnen aus verschiedenen Organisationen zur Sprache, die von in konkreten Erfahrungen berichten.

Den Grundsätzen feministischer Forschung folgend wurden Planerinnen und Planern und den Interviewten die Auswertung der durch ihre Mitarbeiter gewonnenen Informationen vorgestellt. Dabei hatten sie die Möglichkeiten, auch darüber Stellung zu nehmen. Die Ergebnisse dieser Rückkopplung werden als 'Fachgespräch' im Kapitel 8 zusammengefasst.

Einen Überblick über Gender Planning in Skandinavien und als Politik der Europäischen Gemeinschaft wird als kurzer Exkurs zusammengestellt (Kapitel 7).

## **2 Von frauengerechter Planung zu Gender Planning**

### **2.1. Grundfragestellungen feministischer Forschung**

Auch wenn es im Namen 'Gender Planning' nicht mehr vordergründig scheint, so liegen dennoch die Wurzeln dessen, was heute unter 'Gender Planning' verstanden wird, in der feministischen und in der aus der Frauenbewegung beeinflussten Planung.

Feministische Forschung allgemein bzw. die Forschung zu feministischen Fragestellungen stand lange Zeit unter dem Legitimationsdruck, sich trotz der Marginalisierung frauenbezogener Themen als wissenschaftliches Forschungsfeld zu etablieren. Dieses spiegelt sich nicht nur in fehlenden Veröffentlichungen zu frauenbezogenen oder feministischen Themen, sondern auch im Fehlen frauenbezogener und geschlechterdifferenzierter Datengrundlagen (vgl. dazu u.a. MCDOWELL 1992) wider. Erst in den 1960er und 1970er Jahren setzten sich feministische Forschungsansätze im wissenschaftlichen Arbeiten - zunächst vorwiegend im anglo-amerikanischen Raum - durch. Unumstritten ist, dass erst der Einfluss gesellschaftlicher Bewegungen, insbesondere der der Frauenbewegung, die wissenschaftliche Beschäftigung und Auseinandersetzung mit dem Thema Feminismus initiierte (vgl. LITTLE 1994).

Die Diskussion um Forschungsansätze im Rahmen der feministischen Geographie steht in Wechselwirkung zu den Diskussionen in benachbarten wissenschaftlichen Disziplinen wie den Sozialwissenschaften. In diesen Disziplinen begann die Diskussion um feministische Ansätze wesentlich früher als in der Geographie. Im Rahmen der entstehenden Frauenforschung formierten sich zwei zentrale Denkmodelle: das Differenzmodell und das Gleichheitsmodell. Während im Differenzmodell von grundsätzlichen Differenzen zwischen männlicher und weiblicher Geschlechtsidentität ausgegangen wird, betont das Gleichheitsmodell die Gleichheit zwischen männlicher und weiblicher Geschlechtsidentität. Im Folgenden wird die Entwicklung in der Frauenforschung der letzten vierzig Jahre in vier Phasen charakterisiert.

#### **Das Gleichheitsmodell der 1960er und 1970er Jahren**

Diese später als 'Leitdifferenz' zwischen dem Differenz- und dem Gleichheitsmodell beschriebene Unterscheidung ist auch in der feministischen Geographie wiederzufinden. Als Folge des modernisierungstheoretischen Programms der 1950er und 1960er Jahre entstand das die Wissenschaft und die rechtliche Gleichstellungspolitik beeinflussende Gleichheitsmodell (HEINTZ 1993). Die Erklärung für die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern lieferte die in der Sozialisation erworbene weibliche bzw. männliche Rolle. Dieser Ansatz ging von einer unterschiedlichen, jedoch grundsätzlichen Gleichheit der Geschlechter aus. Unter der Annahme der Gleichheit lässt sich Gleichbe-

rechtigung durch den Abbau jener kulturellen und sozialen Barrieren erzielen, die grundsätzlich Gleichen ungleich machen (ebd.). Ziel feministischer Wissenschaft zu dieser Zeit war das Sichtbarmachen von Frauen in Wissenschaft und Praxis. Die Situation der Frau in der Gesellschaft und das Aufzeigen sowie die Analyse von diskriminierenden Geschlechterbeziehungen waren die Themen der Untersuchungen und Diskussionen. In der Wissenschaftstheorie spiegelte sich diese Entwicklung im Herausarbeiten androzentrischer Sichtweisen und Ansätze in Wissenschaft und Politik sowie deren Dekonstruktion (s.u.). Ziel der feministischen Planung war eine frauengerechte Planung.

### **Das Differenzmodell der 1970er und 1980er Jahren**

Die Modernisierungs- und Rationalitätskritik der 1970er Jahre förderte die Herausbildung des Differenzmodells, bei welchem der Körper als Zentrum des Geschlechterdiskurses und die Zweigeschlechtlichkeit der Gesellschaft in männlich und weiblich postuliert wurden (vgl. HEINTZ 1993). Nicht die Analyse der Frau als Opfer, als Nicht-Mann, als Nicht-Machthabende stand im Vordergrund, sondern die Suche nach dem den Frauen "Eigenen und Gemeinsamen", die Suche nach der Differenz zum männlichen Geschlecht. Das Weibliche sollte als das sich auf biologische (Gebärfähigkeit) und/oder spezifische emotionale Fähigkeiten Beziehende (z.B. Empathie) wieder herausgearbeitet werden. Wissenschaftliche Ansätze waren z.B. die Rekonstruktion der weiblichen Geschichte (Matriarchatsanalysen; nach RODENSTEIN 1992/1993). Im Bau- und Planungsbereich wird diese Richtung beispielhaft deutlich an dem Themenheft der BAUWELT 1979 zum Thema 'Frauen und Architektur'. In diesem Heft werden weibliche Prinzipien im Bauen beschrieben (ERIKSON 'Genitale Modi und räumliche Modalitäten'; LAMPEN/KAPHAN-HERZFELD 'Die Verbindung von matriarchalen Gesellschaftsformen und Häuserformen'; KENNEDY 'Zur Wiederentdeckung weiblicher Prinzipien in der Architektur' in BAUWELT 1979). Hier wird auch der Anspruch feministischer Planerinnen auf Beteiligung der Betroffenen, Aufhebung der Distanz zwischen Subjekt und Objekt sowie der Entwurf als "Übersetzung" der Forderungen und Vorstellungen der Nutzerinnen formuliert, der sich dann auch in intensivierter Forschung und Entwicklung über Beteiligungsmodelle und Forderungen nach institutionalisierter Einbeziehung von Frauenbelangen niederschlug (vgl. BECKER/NEUSEL 1997).

Parallel zu dieser theoretischen Diskussion um Differenz entwickelten sich in der (autonomen) Frauenbewegung abgegrenzte, eigene Frauenräume, Frauenbuchläden und Frauencafés. In den Wissenschafts- und den Standesorganisationen bildeten sich Frauenarbeitskreise (vgl. Kapitel 2.2).

Auch in den 1970er Jahren war die Frauenbewegung keine homogene Bewegung. Die Hauptrichtung der Bewegung zielte auf das Herausarbeiten der Differenz zum männlichen Geschlecht, ohne jedoch den Gleichberechtigungsansatz völlig zu überlagern. Es blieb weiterhin umstritten, welcher

der beiden genannten Ansätze letztendlich das Ziel des Feminismus, die Ausübung der Macht der Männer über die Frauen aufzuheben, unterstützte oder konterkariert.

Die Frage nach der Konstruktion und Reproduktion dieser Macht sowie des bestehenden Geschlechterverhältnisses rückte in das Zentrum des Forschungsinteresses. Parallel zu den Entwicklungen in anderen Wissenschaften wurde seit Beginn der 1980er auch in der feministischen Geographie das 'Patriarchat' als erklärendes Prinzip, als soziales System oder Struktur zunächst im angelsächsischen Raum diskutiert (vgl. z.B. Konzepte des Patriarchats nach WALBY 1990 IN LITTLE 1994; GREED 1994).

### **Die Dekonstruktion der Zweigeschlechtlichkeit in den 1990er Jahren**

Ab dem Ende der 1980er und 1990er Jahre wurde auch die Betrachtung innerhalb eines Geschlechtes differenzierter, wobei hier amerikanische Feministinnen führend waren. Ihr Lebens- und Forschungsumfeld ist ethnisch stärker differenziert, und die Differenzen verlaufen entlang sozialer Trennlinien (HARAWAY nach HEINTZ 1993). Räumliche Einflüsse und ihre Wechselwirkungen mit Geschlecht, Position, Sexualität (hetero/homo) und ethnische Zugehörigkeit sind Themen der Diskussion (z.B. CHERNAIK 1996). Die Zeit der allgemein gültigen feministischen Rezepte war vorbei. Die Entwicklung zur Individualisierung führte mit zeitlicher Verzögerung auch in der feministischen Planung zur Akzeptanz der Pluralisierung der Lebensstile von Frauen. Unter diesen Rahmenbedingungen verschob sich auch der Schwerpunkt feministischer Forschung: Es fand eine Abkehr von der Idee der natürlichen Differenz und eine Hinwendung zu der Pluralität der unterschiedlichen Einflussfaktoren statt. Gerade in der neueren Diskussion der 'Feministischen Geographie' wurde Geschlecht als soziales Konstrukt begriffen. Daraus ergeben sich Forschungsfragen, wie die Kategorien männlich und weiblich sozial konstruiert sind, wie das Geschlechterverhältnis als Machtverhältnis auf verschiedenen Ebenen konstruiert und reproduziert wird und welche Rolle der sozialräumlichen Organisation in diesem Prozess zukommt (vgl. GILBERT 1993).

Ein Kernpunkt der Diskussion lag in der Differenzierung von Geschlecht und Körperlichkeit. Im englischen Sprachgebrauch wurde der Unterschied mit der Einführung des 'gender'-Begriffes als 'Frau-Sein' bzw. 'Mann-Sein' in der Gesellschaft als Folge von Erziehung und Sozialisation deutlich gemacht. Der biologische Begriff 'sex' bezog sich auf rein physiologische und hormonelle Unterschiede. Auch diese Unterscheidung war verbunden mit der Feststellung, dass es 'natürlich' zwei Geschlechter gebe: eines mit einem weiblichen Körper und eines mit einem männlichen (LÖW 1995). Von konstruktivistischer Seite wurde die These aufgestellt, dass auch das biologische Geschlecht ein interaktiv hergestelltes soziales Konstrukt und deshalb zu hinterfragen sei (LIEBIG 1997). Forschungsfrage gerade für Raumwissenschaften war dann, in welchem Verhältnis Körper, Raum, Raumerfahrung und -wahrnehmung stehen. Die Geschlechtszuschreibung erfolgte nach

gesellschaftlich gelernten Mustern und der eigenen Darstellung als Mann oder Frau (SCHELLER 1995). Dieser Ansatz ermöglichte es, die Differenzierungen außerhalb und innerhalb eines Geschlechtes zu untersuchen und andere erklärende Variablen als Geschlechtszugehörigkeit deutlicher herauszuarbeiten.

Im poststrukturellen Ansatz der Geschlechtertheorien werden die bislang zu Grunde gelegten Dichotomien (z.B. Mann/Frau) infrage gestellt. Dieses Hinterfragen von schematischen Dichotomien in den Sozialwissenschaften und in der Geographie wurde zum Ziel feministischer Analysen. Dieses gilt insbesondere für ihre Zuweisung zu einem bestimmten Geschlecht bei Begriffspaaren wie öffentlich/privat, Geist/Körper, Verstand/Emotion, abstrakt/konkret wurde Ziel feministischer Analysen (zit. nach MCDOWELL 1992).

### **Feministische Methodik**

Aus der kritischen Auseinandersetzung mit den bisherigen wissenschaftlichen Ansätzen und der schwachen Verankerung in bestehenden Wissenschaftsdisziplinen begann die Standortsuche für eine feministische Forschung. Maria Mies (MIES 1978) löste eine tief greifende Diskussion mit ihren methodologischen Postulaten aus, die im Widerspruch insbesondere zu dem traditionellen Postulat der 'Wertfreiheit' der Wissenschaft steht. Sie erhob für die Wissenschaft den Anspruch auf Parteilichkeit, um die Aufhebung der Unterdrückung der Frau zu erreichen, Betroffenheit und solidarisches Handeln als Forschende mit den Beforschten auszulösen und forderte eine aktive Rolle und das interaktive Design der Forschung ein.

Aus der Diskussion um differenztheoretische Überlegungen heraus ergab sich ferner die Frage, ob es 'eigene' feministische Forschungsmethoden gebe (z.B. aus Eigenschaften wie 'Empathie'). Während Maria Mies selbst eine Entscheidung zugunsten einer Methode als Folgerung aus ihren Postulaten ablehnte, so löste sie doch eine umfassende Diskussion um die Präferenz feministischer Forschung für qualitative Methoden aus. Dieses lässt sich zum einen auf die Beziehung Wissenschaft und Geschlecht (Autonomie, Abgrenzung, ein anderes Verhältnis zu Distanz und Kontrolle gegenüber dem Forschungsgegenstand; JAYARATNE/STEWART 1991 nach MÜLLER 1994, MCDOWELL 1992) zurückführen. Die Präferenz für qualitative Forschungsmethoden kann auch aus der Forschungsgeschichte heraus erklärt werden, die bislang nur ein aus feministischer Sicht verzerrtes Bild der Frau zur Verfügung stellte und das für quantitative Auswertungen nötige geschlechtsspezifisch aufbereitete Material nicht vorhielt.

## Der 'Gender'-Ansatz in der Einbeziehung von Theorie und Praxis

Der Auflösung des Differenzansatzes in der Wissenschaft steht auf der Praxisseite die Aufgabe gegenüber, die Differenzen, die ihren Ausdruck in Diskriminierungen finden, zu überwinden und abzubauen. Hier wird die mangelhafte Kommunikation zwischen wissenschaftlicher Forschung und gesellschaftlicher Praxis deutlich. Das kritische Hinterfragen des Systems der biologischen Zweigeschlechtlichkeit in der Forschung darf nicht die Bedeutung des Differenzansatzes im politisch-praktischen Bereich vergessen lassen, da hier das kulturelle System 'Zweigeschlechtlichkeit' als Ordnungsprinzip durchaus wirksam ist. Gleichberechtigung bedeutet, Gleichheit für Differentes anzustreben (HEINTZ 1993).

Der in der Wissenschaft entwickelte und zunehmend in der feministischen Praxis und in der Planungspraxis verwendete 'Gender'-Begriff führt aus der einseitigen Betrachtung eines Geschlechtes heraus und untersucht das Geschlechterverhältnis aller Geschlechter, das damit in den Mittelpunkt rückt, überlieferte Rollenzuschreibungen auflöst und somit Grundlage für die wissenschaftliche wie gesellschaftspolitische Beschäftigung mit der Fragestellung der Einbringung von Genderbelangen bietet (vgl. auch den Gender-Mainstreaming-Ansatz in Kapitel 4.3. und Gender Mainstreaming in der Strukturförderung der Europäischen Union in Kapitel 7.3). In dieser Tradition wird auch im Folgenden der Begriff 'Gender' verwendet, der nicht einfach durch das deutsche Wort 'Geschlecht' zu übersetzen ist.

Der Gender-Begriff wird oftmals als unpolitischer und eher neutraler und beschreibender Begriff polemisiert ("*...a less politicised, more neutral and descriptive rather prescriptive term...*" RENDELL 2000). Dagegen steht die Auffassung des Genderbegriffes als ein die Geschlechterdifferenz fruchtbar aufnehmender, politischer Begriff ("*...talk of gender is to take a political position but one is which is more sympathetic to difference...*" RENDELL 2000). Der 'Gender'-Begriff erlaubt, sich mit dem gesellschaftlichen Ziel von Gleichheit auseinander zu setzen, ohne die Differenzen abzustreiten.

Gender steht somit als Kategorie für die Analyse aus Sicht beider Geschlechter zur Verfügung ("*...allows to talk about masculinity and femininity in mutual and dialectic relation...*" RENDELL 2000). In der neueren Diskussion feministischer Ansätze für Planung wird die Forderung nach der 'gendered city' ('gendered sensitive city'/ 'gender aware city') aufgestellt, die die unterschiedlichen Belange und Anforderungen beider Geschlechter analysiert und ohne Wertung nebeneinander stellt und Chancengleichheit für alle gewählten Lebensentwürfe ermöglichen will (z.B. 'gendered city' GREED 1994, PAHL-WEBER 1998, 'gendersensitive Planung' in die PLANERIN 4.1999).

**Tab. 1 Verschiedene Ansätze in der feministischen Forschung**

<b>Gleichheitsmodell</b>	<b>Differenzmodell</b>	<b>Genderansatz / Gender Studies</b>
Gleichberechtigung der Geschlechter	Körper als Zentrum des Geschlechterdiskurses	Geschlecht als soziales Konstrukt
Dekonstruktion androzentrischer Sichtweisen in der Wissenschaft und diskriminierender Sichtweisen	Rekonstruktion weiblicher Geschichte und ein eigener weibliche Zugang	Geschlecht als Analysekategorie und Geschlechterberücksichtigung als Planungsgrundlage
Geschlechterverhältnisse (nach STIEGLER 1998)	Geschlechtsidentität	Geschlechterbeziehung; Geschlechterpolitik
Vermeiden frauenbehindernder Strukturen und Räume, berufliche Gleichberechtigung	Entstehen von (autonomen) Frauenräumen	Partizipation an Planung, Umsetzung und Entscheidung; Offenheit für alle Geschlechter
Frauengerechte Planung	frauenbezogene Planung	genderoffene Planung

## **2.2. Die Entwicklung der feministischen räumlichen Forschung und der feministischen Geographie**

### **Anfänge der feministischen räumlichen Planung während der ersten Frauenbewegung**

Bereits sehr viel früher als im deutschsprachigen Raum setzten sich Architektinnen und Planerinnen weltweit mit feministischer Planung auseinander. So gab es in den USA schon in der Mitte des 19. Jahrhunderts erste Ansätze für besondere Bedürfnisse der Frauen berücksichtigende Wohnformen (z.B. Mary Stevens Howland und Cathrine Beecher in IBA 1991; Siedlungen mit zentralisierter Versorgungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen von Alice C. Austin 1916 in Kalifornien in GREED 1994, das teilbare Wabenhaus von Harriet Irwin in SCHMIDT -THOMSEN 1999). Auch in Großbritannien wurde Planung von und für Frauen schon Mitte des 19. Jahrhunderts als Teil von gesellschaftskritischen, utopischen oder sozialistischen Bewegungen unterstützt (GREED 1994). In Finnland entwickelte sich bereits um die Jahrhundertwende vom 19. zum 20. Jahrhundert im Zuge des nationalen Aufbruchs eine 'selbstbewusste Architektinnenschaft' (SCHMIDT-THOMSEN 1999).

Im deutschsprachigen Raum traten Architektinnen das erste Mal im Rahmen der Berliner Ausstellung von 1912 " Die Frau in Haus und Beruf" in die Öffentlichkeit (SCHMIDT-THOMSEN 1999). Insbesondere die Arbeiten von Lilly Reich und Margarethe Schütte-Lihotsky sind in Verbindung mit

der 'ersten' Frauenbewegung zu sehen, die sich als Ziel die rechtliche und soziale Verbesserung der Situation der Frauen gesetzt hatte.

Margarethe Schütte-Lihotsky konzipierte als Vertreterin des dem Funktionalismus in der Architektur der 20er Jahre zuzurechnenden 'Neuen Bauens' Ledigenwohnheime für Frauen, die im Zuge der Industrialisierung in den Städten in zunehmender Zahl Wohnraum brauchten, der ihnen im damaligen gesellschaftlichen Rahmen erlaubte, alleine zu leben. Ihren ganzen Lebensweg als Architektin zeichnete das Engagement für die Entlastung der Frauen in ihrem Alltag und die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum aus. In diesem Zusammenhang ist auch ihre Entwicklung der den Rationalisierungskriterien folgenden 'Frankfurter Küche' in den 1920er Jahren zu sehen (MOHR 1998).

### **Fortsetzung der frauengerechten Planung in den Nachkriegsjahren**

Die Bedeutung der Fragestellungen, wie die Lebens- und Wohnumstände der Frauen zu verbessern waren, wurde auch in den 1950er Jahren wieder aufgenommen - trotz der Zerschlagung der ersten Frauenbewegung durch den Nationalsozialismus. Die Themen konzentrierten sich dabei weiterhin auf die Schwerpunkte, die auch vor 1933 im Vordergrund standen wie die Rationalisierung der Hausarbeit und daran angepasste Wohnungsgrundrisse (vgl. DÖRHÖFER 1999). Im Auftrag des Wohnungsbauministeriums und des Senators für Bau- und Wohnungswesen in Berlin wurde eine rein weibliche Begutachtungsgruppe für Wohnungsbauprogramme gegründet, eine umfangreiche Untersuchung für den modellhaften Wohnungsbau durchgeführt, ein Arbeitskreis 'Belange der Frau im Wohnungs- und Städtebau' ins Leben gerufen und eine Frauenreferentin beim Bundesbauministerium bestellt (ebd.).

### **Das Sichtbarmachen von Frauen in der Planung und der Geographie im Zuge der 'Neuen Frauenbewegung'**

Die Etablierung und Institutionalisierung von feministischer Planung und Forschung setzte international 1963 mit der Gründung der 'Union Internationale des Femmes des Architectes' in Paris ein. Parallel zum Entstehen der 'Neuen Frauenbewegung' oder der 'Women's Liberation' in den USA begannen in den 1970er Jahren insbesondere Geographinnen aus dem angloamerikanischen Raum und in den Niederlanden sich mit Themen der feministischen Geographie zu beschäftigen. In den USA erschien 1976 die erste Bibliographie zur feministischen Geographie (vgl. ZELINSKY ET AL. 1982; MOMSEN 1994). Die Themen waren an der Lebenswelt der Frauen orientiert: z.B. Frauen und ihr räumliches Verhalten in Bezug auf Wohnungen, Wanderungen, im Zuge zunehmender Frauenarbeit die Mehrfachbelastung als 'working mother', Lebensqualität von Frauen im Vergleich zu der der Männer (VGL. ZELINSKY ET AL. 1982). Es galt, Frauen als Thema in geographische Betrachtung einzubringen, sie sichtbar zu machen (z.B. TIVERS 1978 (historisch), PALM AND PRED 1974 (time-

geography), HANSON AND HANSON 1976 ('daily activity patterns', d.i. Konzept 'Alltagswissen') zit. nach LITTLE 1994). Gerade auch räumliche Auswirkungen der Reproduktionssphäre (Versorgung, Familienarbeit) auf die Produktionsseite in der Arbeitsteilung der Geschlechter wurde durch die feministische Geographie thematisiert (LITTLE 1994). Auf der Suche nach Methoden und Erklärungsmustern wurden z.B. im Rahmen von 'time-geography'-Konzepten der Einfluss fehlender Kinderbetreuungseinrichtungen beschrieben oder der Vergleich der Alltagswelten ganztags arbeitender Männer zu ganztags arbeitenden Frauen gezogen (MOMSEN 1994).

Als Meilenstein feministischer Kritik an der traditionellen, positivistischen Geographie wird der Aufsatz von MONK/HANSON 1982 'On Not Excluding Half of the Human in Human Geography' bezeichnet (vgl. z.B. JONES/NAST/ROBERTS 1997), die insbesondere das Nichtvorhandensein von Frauen in der empirischen Forschung und die scheinbare Objektivität geographischer Wissenschaften darlegten.

Im deutschsprachigen Raum setzte die Beschäftigung mit raumbezogener Frauenforschung später ein und orientierte sich zunächst stark an den Diskussionen im anglo-amerikanischen Raum. Zwar gab es im Anschluss an die Studierendenproteste der 1968er erste Ansätze zu Frauenforschung an den Universitäten, doch nur wenige im Fach Geographie. Räumliche Frauenforschung wurde teilweise von der Soziologie übernommen, die schon wesentlich früher über eine eigene Sektion Frauenforschung verfügte. Hier wurde zuerst die Kritik an dem Verständnis der räumlichen Planung für Frauenbelange als Ausdruck gesellschaftlicher Prozesse und Strukturen entwickelt (vgl. BECKER/NEUSEL 1997). Gerade zu Beginn der Beschäftigung von Geographinnen mit ihrem Fach standen eher wissenschaftssoziologische und wissenschaftshistorische Fragen im Mittelpunkt. Die Fachdisziplin Geographie selbst war Gegenstand der Analyse (GILBERT 1993). 1982 wurde das Thema 'Frauen und Entwicklung' in der fachdidaktischen Zeitschrift 'Geographie heute' aufgenommen. Die erste Veranstaltung im Bereich Frauenforschung in (räumlicher) Planung und Architektur 1978 an der Gesamthochschule Kassel beschäftigte sich mit der Marginalisierung der Frauen in Studium und Beruf (BECKER/NEUSEL 1997).

Aus der Kritik an der Länderkunde entwickelte sich ein studentischer Arbeitskreis Wissenschaftskritik auf einer Bundesfachtagung Geographie 1982, der den ersten Ansatz für organisiertes Arbeiten mit feministischer Geographie in der Bundesrepublik darstellte. 1983 wurde auf dem Geographentag in Münster durch Monika Ostheider der erste Vortrag zu 'geographischer Frauenforschung' gehalten (GILBERT 1993).

BECKER (1998) kategorisiert die Entwicklung der feministischen Forschung in Architektur und Planung in ein Drei-Phasen-Modell: Sie bezeichnet diese erste Phase als Phase des radikalen Aufbruchs, die Geschlecht ("Frau-Sein") als gesellschaftliche Strukturkategorie bewusst machte.

## **Die Institutionalisierung und Etablierung von feministischer Geographie in den 1980ern und 1990ern**

In den USA (Association of American Geographers(AAG)) und in Großbritannien (Institute of British Geographers (IBG)) gründeten sich Geographinnengruppen. 1984 traf sich eine erste Interessiertengruppe für gender & geography auf dem IGU-Kongress (International Geographic Union) in Paris. Die IGU-Kommission 'Population Geography' beschäftigte sich Anfang der 1980er Jahre mit Frauen als Schwerpunktthema und veranstaltete zwei große Tagungen zu den Themen 'Frauen und Arbeit' und 'Frauen und Migration'. 1988 (MOMSEN 1994) wurde in Sydney eine Forschungsgruppe 'Research on Women and Gender' gegründet, die seit 1992 die Kommission 'gender and geography' der International Geographic Union (IGU) bildet. Mit 'geography and gender: an introduction to feminist geography' der 'Women and Geography Study Group of the IBG' erschien 1984 das erste für eine weitere Öffentlichkeit zugängliche Buch, welches sich mit feministischen Standpunkten in der Geographie auseinandersetzte (vgl. GILBERT 1993). In den USA und in England konnten sich in den Universitäten auch gerade während der Restaurationszeiten unter Reagan und Bush feministische Forschung und Lehre entwickeln, die sich dann in der Form von 'women-studies' und später 'gender studies' institutionalisierten (RODENSTEIN 1994). Seit 1994 bietet die englischsprachige Zeitschrift 'Gender, Place & Culture' ein Forum für den Bereich feministische Geographie.

Im Planungs- und Architekturbereich gründeten sich ab Mitte der 1970er Jahre in Deutschland bzw. im deutschsprachigen Raum die ersten Fachfrauenzusammenschlüsse, die sich zunächst in Form von Architektinnen- und Planerinnengruppen außerhalb der Berufs- oder Standesverbände bildeten. Diese Gruppen zeichnete eine starke Interdisziplinarität durch Beteiligung benachbarter Disziplinen Geographie, Stadtsoziologie und Kulturwissenschaften aus (Becker/Neusel 1997). Erst seit Beginn der 1980er Jahre bzw. später etablierten sich Frauensektionen der Verbände und Planerinnennetzwerke. Mit 'Frauen(t)räume in der Geographie' setzte sich 1989 'urbs et regio' (Heft 52, Kassel) mit den bis dahin bestehenden Ansätzen auseinander.

Seit 1989 (Geographentag Saarbrücken; vorbereitet durch einen Arbeitskreis der Geographiestudentinnen auf dem Geographentag 1987 in München ) existiert ein 'Arbeitskreis Feministische Geographie' im Verband der Geographen an deutschen Hochschulen (VGDH) und in der Deutschen Gesellschaft für Geographie (DGfG) mit dem 'GeoRundbrief', seit 1992 eine 'Fachgruppe Frauen' in der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) (informell als Arbeitsgruppe seit Mitte 80er Jahre), seit November 1994 ein 'Arbeitskreis Planerinnen' im Informationskreis für Raumplanung (IfR) und seit 1997 ein 'Arbeitskreis feministische Geographie' im Deutschen Verband für angewandte Geographie (DVAG).

Die eher angewandte geographische Forschung wurde seit Beginn der 1980er Jahre zunehmend von Situationsanalysen geprägt, die sich empirisch mit der Situation von Frauen in verschiedenen Lebenskontexten befassen: z.B. mit Gewalt/Sicherheit im öffentlichen Raum; Wohnen und Wohnumfeld, Wohnungsgrundrisse, Alltag von Frauen in ihren unterschiedlichen Lebenszusammenhängen (alleinlebend, mit Kindern). Neuere Analysen erweiterten dann die Untersuchungsgebiete auf die Themen Mobilität (Diplomarbeit Angelika Buschkühl 1984 nach RÖSSLER 1989), Time-Geography (Diplomarbeit Anne Gilbert 1985 nach RÖSSLER 1989), Freiraumplanung, Infrastrukturausstattung und Verteilung und Qualität von Frauenarbeitsplätzen in Regionen. Die gewachsene Institutionalisierung von Frauenvertretungen in Verwaltung und Politik führte auch zu einer gestiegenen Zahl Diplomarbeiten und Auftragsforschungen, die die räumliche Benachteiligung der Frauen untersuchten und Lösungsstrategien, neue Konzepte und Beteiligungsformen entwickelten. Diese wurden überwiegend durch die Eigenveröffentlichungen der Kommunen und Verwaltungen und in der Planungsfachliteratur verbreitet.

Der zunehmende Anteil an Situationsanalysen und die 'Auftragsforschungen' wurden von feministischer Seite kritisiert. Situationsanalysen wurden als eine reine Betrachtung des Ist-Zustandes gesehen, die weder den gesellschaftlichen Entstehungszusammenhang betrachtet, noch eigene Lösungsstrategien entwickelt (vgl. z.B. RODENSTEIN 1992/1993, hier ist die Unterscheidung in Situationsanalysen, Dekonstruktionsanalysen und Rekonstruktionsanalysen formuliert).

Rodenstein kritisiert an den Situationsanalysen, dass diese die Situation der Frauen nur partiell betrachten und insbesondere die patriarchale Struktur des politischen Systems ausblenden (RODENSTEIN 1992). Die Aufgabe der Dekonstruktionsanalysen sieht sie hingegen in dem Nachweis, dass die vorhandenen Theorien die Situation der Frauen nicht berücksichtigen oder ideologisch gefärbte soziale und psychische Zuschreibungen für die Frauen verwenden (ebd.).

Auch in der feministischen Geographie wurden systematische Dekonstruktionen theoretischer Ansätze der jeweiligen Wissenschaftsdisziplinen entwickelt, die nachweisen, wie Konzepte z.B. der Sozialökologie, das Konzept Privatheit/Öffentlichkeit und die Verwendung des Begriffes Arbeit allein als Erwerbsarbeit spezifisch weibliche Lebenszusammenhänge ausblenden (z.B. LITTLE, PEAKE, RICHARDSON 1988; GILBERT 1985; TERLINDEN 1990). Auch die gedankenlose Begrifflichkeit in Planungszusammenhängen, wie z.B. die Bezeichnung der Vororte mit überwiegender Wohnnutzung als 'Schlafstädte' oder der Begriff der 'grünen Witwen' für Vorortbewohnerinnen wurde hinterfragt.

Auch für BECKER (1998) ist die zweite Phase der Entwicklung von feministischer Planung als Phase der Verbreiterung und Etablierung von frauenbezogener Planung seit etwa Mitte der 1980er Jahre mit einer gleichzeitigen Entradikalisierung verbunden. So werden in vielen Kommunen Maßnah-

men zu Vermeidung von Angsträumen umgesetzt, doch das Thema 'männliche Gewalt' verlor in den 1980er Jahren an Bedeutung, die Themen orientierten sich weiterhin an den - Frauen zugeschriebenen - Bereichen Haus- und Versorgungsarbeit (ebd.).

Aus dieser Kritik an den traditionellen Ansätzen der Geographie und der Soziologie ergibt sich die Notwendigkeit für einen Ansatz, der räumliche Strukturen und räumliche Ausprägungen von Frauen und ihren Lebenszusammenhängen zu erklären und Lösungswege zu entwickeln vermag. Dieser Ansatz einer feministischen Geographie stellt Grundlagen zur Verfügung, räumliche Hindernisse an einer gleichberechtigten Teilhabe an unserer Gesellschaft für Frauen zu beseitigen. Weder die Postulate Konkurrenz, Wettbewerb oder Kooperation der Sozialökologie (zu ihrer Kritik vgl. TERLINDEN 1990) noch rein deduktiv-naturwissenschaftliche Ansätze reichen dazu aus (vgl. hier z.B. RÖSSLER 1989).

Die Rekonstruktionsanalysen sind hingegen der Versuch, einen Zugang zur weiblichen Lebens- und Erfahrungswelt zu schaffen, der bislang verdeckt oder unterdrückt war. Dabei gab es biologisch/emotionale Ansätze oder historische Ansätze (vgl. RODENSTEIN 1992 ). Rodenstein betont, dass es dabei auch zu einer Reflexion des FrauSeins in der Gesellschaft kommen muss, denn eine reine Rekonstruktion beschreibe nur die bisherige Machtverteilung in der Gesellschaft und komme der feministischen Verpflichtung nicht nach, zum Abbau der herrschenden Machtverhältnisse beizutragen. Sie schlägt Rekonstruktionsprojekte vor, die sich an der feministischen Praxis orientieren und aus dieser heraus weibliche Strukturen zu rekonstruieren (ebd.).

### **Die etablierte und diversifizierte Situation feministischer Planung und der feministischen Geographie in den späteren 1990er Jahren**

Die 1990er Jahre brachten für die Bereiche feministische Planung und feministische Geographie nach der Etablierung in Verbänden und Forschung auch ihre Verankerung in der Lehre und Forschung.

Im deutschsprachigen Raum fehlen Professuren für feministische Geographie, Lehrstühle für frauenbezogene Themenstellungen im Planungsbereich finden sich an dem Fachbereich Raumplanung der Uni Dortmund, der RWTH Aachen, an der Universität Hannover und der Fachhochschule Dortmund. Einzelne Lehrveranstaltungen werden/wurden an verschiedenen Hochschulen abgehalten, z.B. feministische Geographie bzw. Gender planning in Lübeck, Hannover, Oldenburg, Frankfurt, Hamburg-Harburg, Hamburg (HBK), Kassel, Dortmund, Frankfurt, Tübingen, Berlin, Wien, Trier, Klagenfurt, Basel, Hamburg, Kiel (vgl. REICH 1989 und eigene Erhebungen und Kontakte). Die meisten dieser Lehrtätigkeiten erfolgten auf befristeten Stellen und wurden nach Weggang der jeweiligen Dozentin nicht fortgeführt.

Becker (1998) bezeichnet diese dritte Phase als Phase der Etablierung und Verunsicherung, die durch die Angst vor dem Verlust des Feministischen an frauenorientierter Planung, des Verlustes der gemeinsamen Bezugspunkte durch die Entdeckung der Differenzen zwischen Frauen und der Verlust des Geschlechts als eindeutige Kategorie gekennzeichnet ist. Auch andere Autorinnen stellten diese Entwicklung für die "dritte Phase" fest: z.B. wird der in der Praxis immer populärer werdenden frauenfreundlichen Planung ohne die Analyse der patriarchalen Strukturen oftmals eine Alibifunktion zuerkannt, die die Bemühungen der feministischen Planung konterkariert, gesellschaftliche Strukturen zu verändern (vgl. u.a. LITTLE 1994).

Viele der Forschungs- und Planungsansätze feministischer Raumplanung sind inzwischen im Zusammenhang mit neuen 'Mainstream'-Planungskonzepten zu finden (vgl. z.B. Initiativen des BMBau zur Mischung von Wohnen und Arbeiten oder zur wohnortnahen Versorgung). Auf der Strecke geblieben ist dabei jedoch die Einbindung in die feministische Kritik am Patriarchat. Die Umsetzung solcher Forderungen bleibt deshalb oftmals nur Kosmetik, ohne einen tiefwirkenden gesellschaftlichen Wandel zu vollziehen. SCHELLER (1995) belegt diesen Zusammenhang mit ihrer Untersuchung zu Raum und Macht und ihren Einfluss auf Körper. Auch sie belegt die These, dass allein eine Korrektur der räumlichen Gegebenheiten ohne Berücksichtigung ihrer sozialen und gesellschaftlichen Ursachen die Diskriminierung von Frauen eher zementiert.

Auf der anderen Seite stehen die weiterhin zunehmenden Anforderungen der planerischen Praxis an die feministische Wissenschaft zur Aufbereitung von Datengrundlagen, zur Entwicklung neuer Konzepte und zur Überprüfung der Wirkung vorhandener Konzepte.

Gerade die Akzeptanz und Diskussion und Integration dieser vielfältigen Ansätze ist Aufgabe feministischer Forschung und Planung. Dazu müssen neue Diskussions- und Entscheidungsstrukturen auf- und ausgebaut werden. RODENSTEIN (1992/1992) schlägt vermittelnde, nicht institutionalisierte Strukturen vor, die interdisziplinär zwischen Forschung, Politik und „autonomen“ Gruppen arbeiten, in denen feministische Praxis erprobt werden kann (z.B. der FrauenRatschlag in Stuttgart oder die PlanungsFachFrauen in Hannover Region).

In dieser Tradition ist die Nähe der feministischen Geographie zur Angewandten Geographie zu sehen (vgl. dazu v.ROHR 1994). Ziel der feministischen Geographie ist die wissenschaftliche Erarbeitung und Erforschung räumlicher Ausprägungen von Geschlechterverhältnissen und Geschlechterbeziehungen und ihre Rückkoppelung mit dem praktisch-politischen Feminismus zur Überwindung gesellschaftlicher Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern.

In der vorliegenden Arbeit wird die Definition Ruth Beckers (1997) zur Frauenforschung in der Raumplanung herangezogen, die auf der feministischen Wissenschaftskritik (s.o.), der in den Sozi-

alwissenschaften entwickelten Analyse des Geschlechterverhältnisses sowie einer kritischen Analyse der Planungspraxis, ihrer theoretischen Grundlagen und ihres (impliziten) Politikverständnisses aufbaut. Ihr Ziel liegt in der Entwicklung theoretischer Konzepte, der Erarbeitung empirischer Grundlagen und der Bildung von Strategien zu ihrer Durchsetzung (ebd.).

Dazu entwickelte Becker fünf Grundsätze der feministischen Planung (BECKER 1997)

- Ausgangspunkt der Raumplanung soll der Lebensalltag der von der Planung Betroffenen sein.
- Feministische Planungskonzepte zielen darauf, die durch das patriarchale Geschlechterverhältnis manifestierten Beschränkungen und Begrenzungen von Frauen aufzuzeigen und aufzuheben oder zumindestens abzubauen.
- Feministische Planung schafft raumstrukturelle Voraussetzungen, Frauen den gleichberechtigten Zugang zu allen gesellschaftlichen Ressourcen zu schaffen, d.h. auch, die Erwerbsarbeitsstrukturen sowie die „reproduktionserleichternde Infrastruktur“ zu fördern.
- Aufgrund der Vielfalt der Lebensformen (Ethnik, Klasse, Schicht, Religion, Kultur, sexuelle Identität) soll feministische Planung nicht nur hierarchische Strukturen zwischen den Geschlechtern, sondern auch der Abbau von Hierarchien zwischen Frauen zum Ziel haben.
- Feministische Planung beinhaltet ein utopisches Element: die Utopie eines geänderten Geschlechterverhältnisses, das auf Rollenzuschreibungen verzichtet.

### **3 Räumliche Planung und Partizipation**

#### ***3.1 Geänderte Anforderungen an räumliche Planung***

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit dem engeren Bereich der räumlichen Planung auf der Ebene der Stadt- und Regionalplanung. Die räumliche Planung hat sich in ihrem Selbstverständnis und durch die Anforderungen der im Planungsbereich agierenden Investoren, Nutzerinnen und Nutzer, Interessenvertretenden sowie der Politik stark gewandelt. Die Entwicklungen von Städten und Gemeinden überschreiten administrative Grenzen, Globalisierungsprozesse greifen auf allen Handlungsebenen. Die Zahl der Akteure in der räumlichen Planung nimmt zu. Bisherige raumplanerische Konzepte und Instrumente verlieren zunehmend an Wirksamkeit. Planung als gewünschter Soll-Zustand, der aus der linearen Fortschreibung statistischer Daten abzuleiten ist, wird immer

unberechenbarer. Das durch das Rationalitätsprinzip geprägte Planungsverständnis der Regelmäßigkeit, Gleichmäßigkeit und Berechenbarkeit ist überholt und wird von Betrachtungen hochkomplexer und dynamischer Systeme abgelöst (RITTER 1998). Statt Pläne aufzustellen, wird zunehmend mit Projekten und flexiblen Konzepten gearbeitet (plan-led planning vs. project-led planning; vgl. dazu Diskussion z.B. SCHRETZENMAYR 1996). Statt Konzepte für Wachstum und Entwicklung der Fläche bzw. in die Fläche (z.B. Entwicklungspole oder Achsenmodelle) werden Konzepte zur Um- und Wiedernutzung bzw. Erhaltung gebraucht. Die Strukturen im Verhältnis Auftraggeber und Planung sind nicht mehr eindeutig und werden von komplexer werdenden Anforderungen überlagert: Nicht nur differenziertere staatliche Vorgaben (Städtebau, Umweltschutz, Förderrahmen), sondern auch die Zusammensetzungen der Investoren mit unterschiedlichen Interessen und sich schneller wandelnde Nutzungsansprüche verlangen neue Strukturen und Kommunikationsformen im Planungsprozess (vgl. FINGERHUTH/KOCH 1996).

Die Leitbilder des Staates lassen sich nicht mehr einfach in staatsleitend oder marktleitend polarisieren. Dem Staat kommen in Planungsprozessen zwei Rollen zu: zum einen die gesetz- und rahmungebende langfristige Ordnungspolitik, zum anderen die Rolle als Initiator und handelnder Akteur auf der Suche nach Lösungen, die er selbst nicht kennt (ZALAD 1996). Statt der planbaren Stab-Linien-Organisation werden flexiblere, projektbezogene Organisationsformen benötigt. Auch auf der Seite der Investoren sind die Ansprüche an den knapper werdenden Raum gestiegen und haben sich stärker diversifiziert.

Diese veränderten Anforderungen treffen in der Verwaltung und in den beauftragten Planungsbüros auf Planerinnen und Planer, deren Funktion und Selbstverständnis auch einem Wandel unterliegen. AURICH (1976) unterscheidet drei Gruppen Planende nach ihrer Funktion in:

- apolitische Fachleute im Abwägungsprozess
- Expertinnen und Experten mit politischer Funktion, die bei ihrer fachlichen Tätigkeit auch den Prozess der Machtumverteilung im Auge haben,
- und diejenigen, die sich durch Lernprozesse mit den Planungsbetroffenen in ihrer zentralen Rolle überflüssig machen.

Als Kennzeichen des 'neuen' Planungsverständnisses charakterisiert RITTER (1998) das prozesshafte Vorgehen, die aktive Konsensbildung zwischen den Akteuren und Betroffenen, die strategische Orientierung durch auf die Zukunft gerichtete Leitbilder, "verkraftbare" Zielsetzungen, eine Konzentration auf Schwerpunkte, flexible Instrumente und angemessene Methoden und Umsetzungsorientierung.

Auch die traditionellen Pläne vollziehen inzwischen nur noch nach, was vorher auf informellen Wegen zwischen privaten Akteuren, Investoren, Politik vereinbart wurde. Durch die Verkürzung der Beteiligungsverfahren, Investorenplanung und die Finanznot der Kommunen haben die formalen Verfahren immer weniger Einfluss auf die Planungspraxis (RODENSTEIN 1998). Deregulierungsbestrebungen wie z.B. der Wegfall der Genehmigungsvorbehalte in den novellierten Landesbauordnungen (z.B. LBO Schleswig-Holstein vom 1.03.2000) oder eine zunehmende Vergabe nach §34 BauGB mit dem Ziel, Verfahren zu beschleunigen (KLINKHART 1998, SPRINGER 1999), führen zu einer nachlassenden Beteiligungspraxis. Will Planung ihrem Selbstverständnis nach räumliche Strukturen beeinflussen und verändern, so muss sie neue Instrumente entwickeln und anwenden.

Für die Bürgerinnen und Bürger kommt der Beteiligung an Planungsprozessen Emanzipations-, Kontroll- und Rechtsschutzfunktionen und aus staatlicher Sicht die Funktionen der Legitimierung, der Rationalisierung und der Effektivierung zu (vgl. WICKRATH 1992 und vgl. unten). Die verbesserte Informationsgrundlage steigert die Entscheidungssicherheit der Verwaltung und sichert eine höhere Akzeptanz des Verwaltungshandelns. Zunehmend werden Partizipationsprozesse über die räumliche Planung im engeren Sinne hinaus z.B. im Rahmen von Lokale-Agenda-21-Prozessen angewendet.

Trotz eines geänderten Planungsverständnisses wirken im Bereich räumlicher Planung weiterhin bestehende Netzwerke. HELBRECHT (1996) stellt dazu fest, dass auch bei diskursiver Planung und dem Abwägen einzelner Interessen der Akteure (public-private-partnership, Expertinnen- und Expertenbeiräte, Regionalkonferenzen etc.) weiterhin Elitennetzwerke funktionieren, die selbst betroffene Bürgerinnen und Bürger ausschließen (HELBRECHT 1996).

Im Bereich der traditionellen Planung als Fortschreibung meistens nicht geschlechtsspezifisch differenzierter, statistischer Daten wurden Genderbelange nicht erfasst. Die Einbringung dieser Belange blieb dem Aufgabenbereich von feministischer Planung und institutionalisierter Interessenvertretung von Frauen überlassen (vgl. Kapitel 2.2). Bei der vorliegenden Arbeit steht die Frage im Mittelpunkt, inwieweit ein verändertes Planungsselbstverständnis und neue Strukturen sowohl die Einbringung als auch die Umsetzung von Genderbelangen beeinflussen. Ferner wird geprüft, ob Persistenzen bestehen, die die traditionell wirkenden Kräfte in räumlicher Planung unterstützen und die Berücksichtigung neuer inhaltlicher und gesellschaftspolitischer Fragestellungen verhindern. Das Einbringen von Genderbelangen trifft mit ihrem allgemein gültigen Anspruch nach einer gender-offenen Planung auf ein geändertes Planungsverständnis, das seine Legitimation zunehmend aus den Bedürfnissen der Betroffenen zieht.

### **3.2 Beteiligung, Mitwirkung, Partizipation - eine Begriffsfestlegung**

Der Begriff Beteiligung/Partizipation hat sich von dem eng umgrenzten Begriff einer Beteiligung an gegebenen Formen bürgerlicher Öffentlichkeit bzw. parlamentarischer Demokratie zu einem umfassenderen Begriff der Partizipation an allen gesellschaftlichen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen entwickelt (vgl. z.B. VILMAR 1986). Vilmar unterscheidet dabei

- die unverbindliche Partizipation ohne Entscheidungsbeeinflussung,
- die die Entscheidungsvollmächte der Dirigierenden einschränkende, verbindliche Partizipation durch Mitbestimmung oder kollektive Gehorsamsverweigerung der Betroffenen
- eine die Entscheidungsvollmacht aufhebende Selbstverwaltung (ebd.),

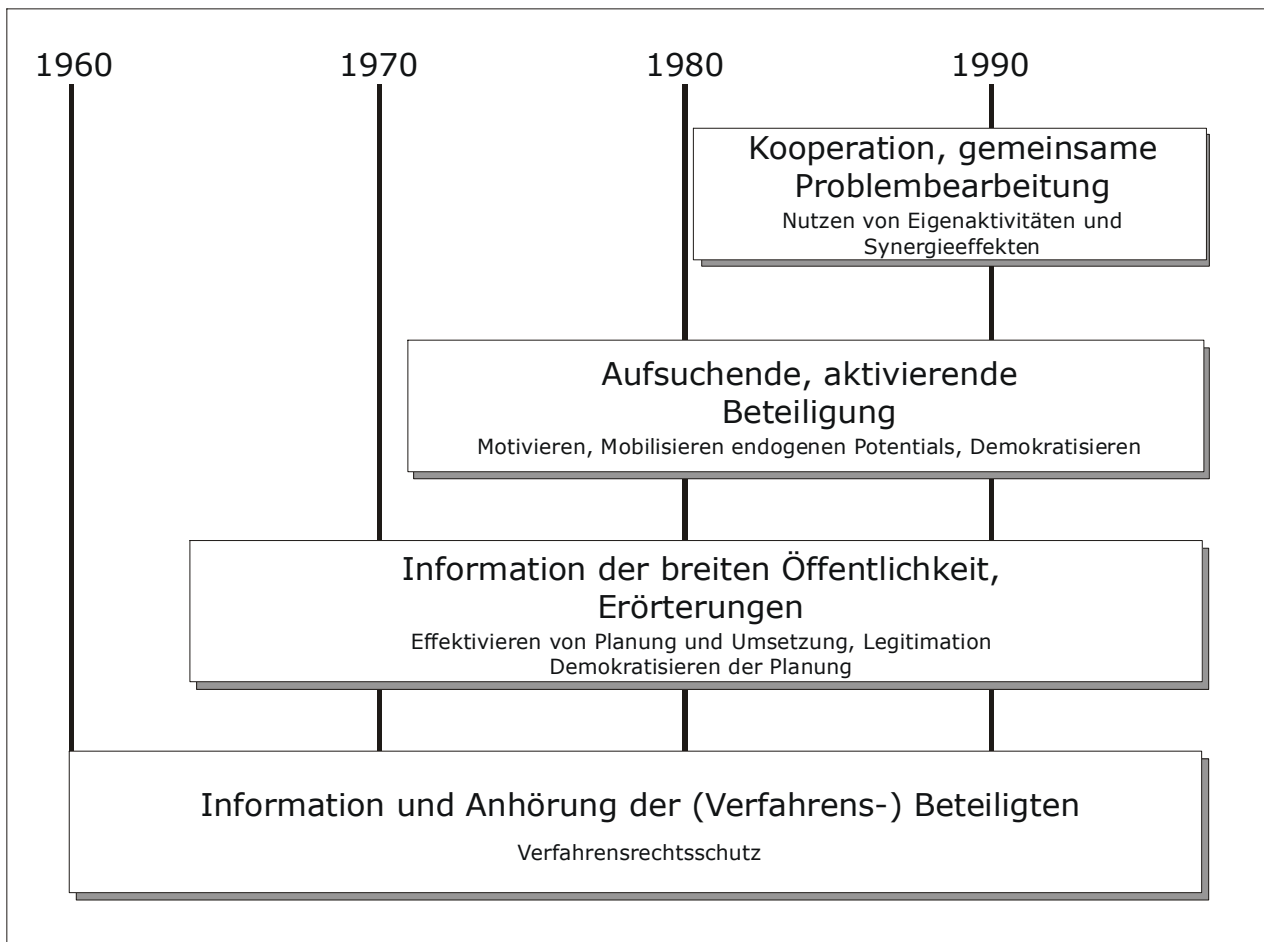
wobei er die Legitimation oder Konstituierung der Partizipation außer Acht lässt.

Die Partizipation von Bürgerinnen und Bürger unmittelbar als Betroffene sowie mittelbar über institutionelle Vertretungen nahm auch in der Planung zunächst nur einen begrenzten Raum ein. Sie entwickelte sich von der Beteiligung der Betroffenen durch Information und Anhörung im Verfahrensrechtsschutz in den 1960er Jahren hin zu einem Instrument der Akzeptanzsteigerung seit Ende der 1970er Jahre. Sie hatte mit der Angebotsbeteiligung die Aufgabe, im Rahmen des gesetzlichen Verfahrens einen Dialog zwischen Planenden und "Beplanten" zu schaffen, um den Planenden Orientierungshilfe und Sicherheit für ihre Planungen zu bieten (KANTHER/NEUGEBAUER 1998).

In den 1980er Jahren beginnt die 'aufsuchende', aktivierende Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern vor Ort. Da die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger Instrument der Planung ist, beschränkt sie sich nicht länger auf den engeren Kreis der Planungsbetroffenen, sondern wendet sich an alle in einem bestimmten Gebiet lebenden Menschen. Sie arbeitet zielgruppenspezifisch und versucht, Bürgerinnen und Bürger zu einer Mitarbeit zu motivieren. Doch erst die Kooperationsmodelle in den 1990er Jahren vollziehen formell die Einbeziehung aller Beteiligten in die Planungsprozesse und verlagern die Entscheidungsfindung aus den Verwaltungen heraus in die Beteiligungsprozesse (KANTHER/NEUGEBAUER 1998; SELLE 1996). Diese Einbeziehung geschieht z.B. durch Modelle von Public-Private-Partnership oder über gemeinsam erarbeitete Stadtentwicklungspläne im Rahmen der Lokalen Agenda 21.

Selle (1996) entwickelte hierzu ein Schichtmodell (vgl. Abb. 2). Er weist darauf hin, dass die verschiedenen Schichten des Beteiligungsverständnisses in der heutigen Planungspraxis parallel vorzufinden sind und keine Abfolge oder Bewertung darstellen.

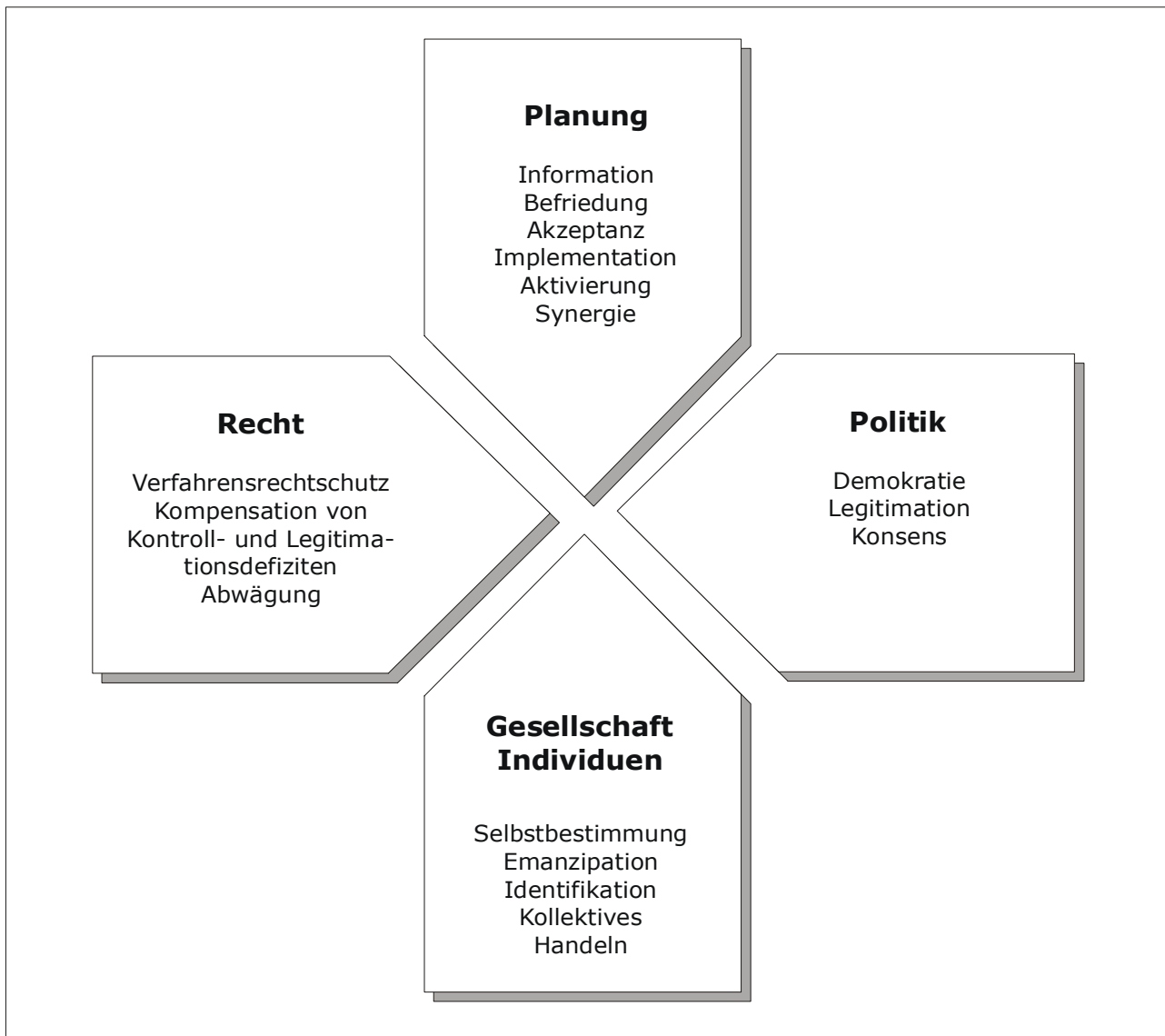
**Abb. 2 Entwicklung des Beteiligungsverständnisses als Folge von Schichten oder Stufen**



(Quelle: nach SELLE 1996, S.69)

Nach SELLES (1996) These wurden die Einführung und Anwendung von Beteiligung in Planungsprozessen des Öfteren von äußeren Einflüssen (z.B. Akzeptanzprobleme bei den Sanierungsmaßnahmen) oder Legitimationszwängen ausgelöst und waren keine originären Bestandteile der Prozesse. Für SELLE (1996) ist die Beteiligung an Planungsverfahren jedoch entscheidend für ihre effiziente und inhaltlich verbesserte Durchführung und Akzeptanz.

**Abb. 3 Funktionen der Planungsbeteiligung**



(Quelle: SELLE (1996); S. 172)

Auf der Seite der beteiligten Bürgerinnen und Bürger ist ebenfalls eine Veränderung der Mentalitäten aufgrund eines Wertewandels festzustellen. Das Engagement der Einwohnerinnen und Einwohner wird durch folgende Bedürfnisse und Einstellungen geprägt (KLAGES 1998):

- verstärkte Bedürfnis nach persönlicher Autonomie und Handlungsspielraum,
- Bedürfnis über Dinge, die die eigene Person betreffen, mitentscheiden zu können,
- Bereitschaft zur Normbefolgung abhängig von eigener Motivation und eigenem Interesse,
- verringerte Bereitschaft zur Übernahme von nicht selbst gewählten Rollenverpflichtungen,
- ungezwungenes Engagement, ohne 'Mitgliedschaften',

- verringerte Bereitschaft zur Akzeptanz formaler Autoritätsansprüche,
- das verstärkte Bedürfnis nach 'ungezwungener' Kommunikation,
- insgesamt: ein verstärktes Bedürfnis, Subjekt des eigenen Handelns zu sein.

Auch der Kreis der Adressaten von Beteiligung hat sich verändert. Die Verwaltungspraxis und einige Gemeindeordnungen sprechen nicht mehr nur von einer Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, sondern lassen z.B. auch einen Antrag von Einwohnerinnen und Einwohnern zu, d.h. auch von Menschen, die in den betreffenden Kommunen wohnen, jedoch nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen (z.B. § 25 Einwohnerantrag in der Gemeindeordnung (GO) Nordrhein-Westfalen vom 24.7.1999, geändert 28.3.2000). Mit dem im Folgenden weiterhin verwendeten Begriff der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ist keine staatsrechtliche Abgrenzung gemeint, sondern sind allgemein die am Leben der Stadt teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger angesprochen. Die Bedeutung ist damit umfassender als der Begriff 'Einwohnerinnen und Einwohner', der eine Einschränkung auf die in der Stadt ihren Wohnsitz habenden Menschen beinhaltet und z.B. Berufspendler ausschließt. Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung erfolgt eine größere Orientierung an der Kundenzufriedenheit. Hier werden anstelle der einschränkenden Begriffe Bürgerinnen und Bürger bzw. Einwohnerinnen und Einwohner die Begriffe Kundinnen und Kunden verwendet.

Parallel zur Ausweitung der Betrachtungsebene von der objektorientierten Planung zur Betrachtung gesamtstädtischer Entwicklungen richtete sich die Beteiligung zunächst nur auf die Objekt- und Quartiersebene und erst in neuerer Zeit auf gesamtstädtische Prozesse. Im Rahmen der Agenda-21-Prozesse bezog sich die Leitbildentwicklung in Beteiligungsprozessen auf die gesamte Skala von Einzelobjekten bis zur Gesamtstadt (z.B. Lentföhrden; Heidelberg). Mit zunehmender Bedeutung der Regionalentwicklung kommt es auch in diesen Gebieten zu Beteiligungsmodellen. So fördert z.B. das Modellvorhaben des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung 'Regionen der Zukunft - regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung' konkret Dialog- und Kommunikationsprozesse auf der Planungsebene der Regionalentwicklung (WEBER/BANTHIEN 1999). Die 'neue' Planungskultur basiert auf einem prozessorientierten Ansatz mit offenem Ergebnis. Dennoch sind auf der Umsetzungsebene Defizite insofern festzustellen, als dass die neuen Beteiligungsinstrumente öfter auf die 'alte' Planungskultur treffen, die die erarbeiteten Empfehlungen nach ihrem Selbstverständnis und nach dem Ermessen abwägt und nicht uneingeschränkt ergebnisoffen agiert (vgl. z.B. KANTHER/NEUGEBAUER 1998).

Zu den Voraussetzungen für eine gelungene Partizipation am Verwaltungshandeln zählen neben gesetzlichen Möglichkeiten und Transparenz Methoden und Beteiligungsformen, die an die Bedürfnisse der zu Beteiligenden angepasst sind (vgl. dazu z.B. BISCHOFF/SELLE/SINNING 1996). Eine weitere wichtige Rolle spielt das prozessbegleitende 'Empowerment' (engl. Befähigung, Bemächtigung). Unter diesem Begriff werden begleitende Maßnahmen zusammengefasst, die die Befähigung

gung zur aktiven Teilnahme an der Planung erhöhen. So gehört zum Bereich Partizipation in Phoenix/USA bessere Verwaltungstransparenz durch aktive Pressepolitik, 'Info'-Telefon, Übertragung der Stadtratssitzungen im Fernsehen, Bezirksforen, öffentliche Haushaltsanhörungen und die Einrichtung von Schwerpunktgruppen (KIBLER 1997). Eine Folge dieses 'Empowerments' ist ein gegenseitiger Lernprozess der jeweiligen Bedürfnisse und Möglichkeiten aller an der Planung Beteiligten.

Zahlreiche Untersuchungen und Praxisberichte zeigen, dass eine an gesetzlichen Mindestvorgaben orientierte Beteiligung öfters nicht ausreichend ist. Der Erfolg von Beteiligungen ist vielmehr abhängig von diversen Einflussfaktoren. So können sich folgende Umstände als hinderlich erweisen. Zu komplexe Sachverhalte unter Verwendung von Fachtermini, für die Bürgerinnen und Bürger undurchsichtige Verwaltungs- und Entscheidungswege, Finanzprobleme, die politische Kultur einer Gemeinde, der Zeitpunkt der Beteiligung oder die verwendeten Methoden können für eine erfolgreiche Kommunikation gefährden (vgl. z.B. BÜCKMANN/OEL 1981).

### **3.3 Formen der Partizipation in Planungsprozessen außerhalb von Verwaltung**

#### **3.3.1 Die Beteiligung organisierter Gruppen**

Die Beteiligung organisierter Gruppen entspricht einem pluralistischen Planungskonzept und nimmt eine wichtige Stellung zwischen dem staatlichen und dem gesellschaftlichen Bereich ein (AURICH 1976). Sie kann sich auf die Beteiligung von Verbänden (z.B. Naturschutzverbände), Initiativen, Bündnissen beziehen. Ihre Beteiligung ist nach dem Baugesetzbuch nur im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung vorgesehen. Des Öfteren werden sie auch analog zu den Trägern öffentlicher Belange am Verfahren beteiligt (vgl. RODENSTEIN 1990). Organisierte Gruppen haben wie Privatpersonen die Möglichkeit, in der zweiten Stufe des Verfahrens, der öffentlichen Auslegung nach dem Baugesetzbuch, eine Stellungnahme abzugeben.

AURICH (1976) problematisiert die demokratische Einbindung dieser Gruppen, die ebenfalls nur Teilausschnitte der öffentlichen Meinung repräsentieren. Die Verbände verfügen teilweise über sehr gutes Fachwissen auf ihrem Interessengebiet und haben sich durch langjährige Kontakte, personelle Verflechtungen und ihre Erfahrung im Umgang mit Verwaltungen und Medien schon als feste Einflussfaktoren für die lokale Politik etabliert.

Aufgrund der geringeren Beteiligung von Frauen in diesen eher traditionell organisierten Gruppen ist anzunehmen, dass eine Beteiligung über die organisierten Gruppen nicht zu einer angemessenen Berücksichtigung von Frauen führt.

### **3.3.2 Nicht-organisierte Formen der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern**

Die Diskussion um Neubauten in der Zeit der Hochkonjunktur des Großsiedlungsbaus der 1960er und 1970er Jahre sowie die großflächigen Sanierungsmaßnahmen dieser Zeit haben mit besonderer Deutlichkeit die Auswirkungen einer mangelnden Beteiligung der Betroffenen gezeigt. Eine Vielzahl von Initiativen gründeten sich. Die fehlende Beteiligung artikuliert sich als Protest, der vielfältige Formen annahm: Demonstrationen, 'sit-ins', Baustellen- und Hausbesetzungen (vgl. SELLE 1996). Während diese Form der Proteste noch in den Nachkriegsjahren in der Bundesrepublik gering war, hat ihre Bedeutung, aber auch ihre Akzeptanz seit den 1970er Jahren zugenommen (KERSTING 1997). Auch hier ist im Laufe der Jahre eine Institutionalisierung festzustellen: Aus Initiativen wurden zu beteiligende Verbände, die sich im Falle der 'GRÜNEN' 1980 zu einer Parteistruktur institutionalisierte. Eine weitere Folge der Akzeptanzsteigerung ist die zunehmende Einführung von Elementen der 'direkten Demokratie' wie Bürgeranträgen, Bürgerentscheiden und Bürgerbegehren.

Rechtlich gesehen sind nicht-organisierten Formen der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürger im Baugesetzbuch § 3 BauGB ohne nähere Bestimmung als Bürgerbeteiligung definiert. Im besonderen Städtebaurecht nach § 180 BauGB sind die in einem Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen, auf deren persönlichen Lebensumstände Bebauungspläne, städtebaulichen Entwicklungs- oder Sanierungsmaßnahme besonders einwirken, bei der Planung zu beteiligen und ein Sozialplan zu erstellen. Obwohl die Akzeptanz für nicht-organisierte Formen der Beteiligung zugenommen hat, werden Möglichkeiten der Einflussnahme doch durch ihre Merkmale eingeschränkt, zu denen fehlende Verbindlichkeit, Spontanität und zeitliche Begrenzung des Auftretens, zufällige Rekrutierung der Mitglieder, Fehlen einer formalen Organisationsstruktur und einer gesicherten finanziellen Basis gehören (AURICH 1976). Aufgrund einer fehlenden formalen Beteiligung schalten sich nicht-organisierte Formen der Beteiligung meistens (zu) spät in den Planungsprozess ein.

KÖCHER (1994) weist darauf hin, dass nicht bzw. spontan organisierte Gruppen zu den Beteiligungsformen gehören, die tendenziell von Frauen in öffentlichen Meinungsbildungsprozessen bevorzugt werden. Sie gibt zu bedenken, dass gerade diese Formen der Beteiligung an Öffentlichkeit nicht geeignet sind, den Einfluss von Frauen in Politik und Gesellschaft zu stärken (ebd.).

### **3.3.3 Anwaltsplanung**

Die als 'advocacy planning' in den USA praktisch und theoretisch ( z.B. DAVIDOFF 1965) entwickelte Anwaltsplanung ist auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik nur bedingt übertragbar. Bei der Anwaltsplanung wird die Interessenvertretung übernommen, die die Betroffenen berät und ihre Interessen gegenüber den anderen an der Planung Beteiligten vertritt. Diese Beteiligungsform wird

insbesondere für unterprivilegierte Gruppen gewählt, die sich im Erörterungsprozess nicht alleine artikulieren können.

An der Anwaltsplanung ist zu bemängeln, dass nach den rechtlichen Vorgaben eine Anwaltsplanerin oder ein Anwaltsplaner wenig Einfluss auf das in der Bundesrepublik durchgeführte Verfahren hätte sowie dass die zu vertretenden Gruppen in ihren Ansprüchen weniger homogen und stärker differenziert seien als in den USA. Zudem birgt das Verfahren das Risiko, dass die Vielzahl der beteiligten Bürgereinwände zu stark kanalisiert oder gegebenenfalls sogar manipuliert würde (vgl. RUCHT 1982). Ein weiteres Problem sieht HOLLIHN (1978) darin, dass eine solche Vermittlungsposition immer starken Rollenkonflikten ausgesetzt sei, da die Anwaltsplanung im Auftrag der Verwaltung durchgeführt werde.

In den USA wurde kritisiert, dass auch Anwaltsplanende andere Wert- und Bedürfnisvorstellungen haben als die von ihnen zu Vertretenden bzw. als ihnen von Seiten der zu Vertretenden entgegengebracht wird (AURICH 1976).

Auch SELLE (1996) schließt aus den Erfahrungen mit der Anwaltsplanung im Vorwege der EXPO 2000 in Hannover, dass eine wirksame Anwaltsplanung zumindest organisatorisch (z.B. durch einen Trägerverein) von der Verwaltung getrennt sein müsse. Es bedürfe auch für 'Anwälte' einer systematischen Suche, um die Probleme und Gruppen zu erschließen, die vertreten werden sollen. Die eigenen Kompetenzen der zu Vertretenden müssen einbezogen werden. Ferner stellte er fest, dass die Öffentlichkeitsarbeit der 'Anwälte' sehr wichtig sei und dass auch Anwaltsplanung nur als ein Teil einer Kooperation Einfluss nehmen kann. Auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung wurde in der genannten Literatur nicht eingegangen.

### **3.3.4 Gemeinwesenarbeit**

In den folgenden Ausführungen soll nicht die Gemeinwesenarbeit (Kommunitarismus) als Ansatz für Gesellschaftsreform betrachtet werden, sondern als Instrument der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürger an räumlicher Planung. Kommunitarismus als theoretischer Hintergrund für Beteiligung geht von der Staatsbürgerrolle der Bürgerinnen und Bürger und der Verwaltung aus, mit dem Ziel der Schaffung einer harmonischen Gesellschaft. Möglichkeiten und Grenzen dieser Konzeption sind z.B. bei BUDÄUS/GRÜNING (1997) diskutiert worden. Bei der von der Kommune bereitgestellten Gemeinwesenarbeit ('Community organisation' in den USA) sollen durch den intensiven Kontakt mit Problemgruppen diese ermuntert werden, ihre Interessen zu artikulieren und zu vertreten. Bei der Gemeinwesenarbeit wird der emanzipatorische Effekt deutlich betont. Es wird angestrebt, durch das Prinzip der Subsidiarität die Entscheidungsebenen möglichst auf der untersten Stufe anzusiedeln

(vgl. BUDÄUS/GRÜNING 1997). Problematisch ist dabei die Abhängigkeit der im Bereich Gemeinwesen Tätigen von der Kommune. Im Konfliktfall müssen sie die Mobilisierung der Betroffenen gegen die eigenen Auftraggebenden organisieren (vgl. 3.3.3. Anwaltsplanung ). Institutionell wurde die Gemeinwesenarbeit als Teil der Sozialplanung im Städtebauförderungsgesetz von 1971 festgeschrieben. Weiterreichende Ziele neuerer Modelle wie z.B. die Einbeziehung von Gemeinwesenarbeit in die Dorferneuerung regt die Mitwirkung der Beteiligten am Handlungskonzept und das Wecken von Eigeninitiativen ('endogene Potenziale') an.

Doch reicht Gemeinwesenarbeit ohne Einbindung in formal legitimierte Entscheidungsprozesse, Kooperationen zwischen staatlichen und bürgerschaftlichen Institutionen und klarer Aufgabenteilung, nicht aus, um eine wirksame Beteiligung zu gewährleisten (vgl. hierzu BOOS-KRÜGER 1998). Auch die immer zahlreicher werdenden Modelle und Projekte zur Stadtteilarbeit oder die Modellprojekte zur "Sozialen Stadt" des Bundesbauministerium nehmen Ansätze aus der Gemeinwesenarbeit auf. Sie werden oft ergänzt durch eine Stärkung der lokalen Demokratie z.B. durch Stadtteilkonferenzen (s.u. im Ergebnisteil). Dennoch werden auch diesen Beteiligungsformen keine eigenen Mitentscheidungskompetenzen zugestanden. Auch hier waren in der ausgewerteten Literatur keine Hinweise auf geschlechtsspezifische Aussagen über Beteiligung von Frauen und Männern zu finden.

### **3.3.5 Neighbourhood-Government**

Das Neighbourhood-Government stellt eine Form der 'direkten Demokratie' dar, die auf repräsentative Elemente verzichtet. Beim Neighbourhood-Government werden möglichst viele Gemeinschaftsaufgaben dezentral unter der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in möglichst kleinen Einzugsbereichen organisiert. Wichtiges Merkmal ist dabei, dass auch die Entscheidungskompetenz in diese dezentralen Einheiten hinverlagert wird.

In der Bundesrepublik wird diese Entwicklung ansatzweise durch Bezirksräte bzw. die Stadtteilarbeit aufgenommen, die allerdings über keine weit reichenden Kompetenzen verfügen (RUCHT 1992). So hat z.B. die dezentrale Vertretung der Ortsbeiräte in Kiel sehr wohl Anhörungs- und Berichtsrechte, dennoch aber keine unmittelbaren Mitentscheidungsmöglichkeiten. Sie können mittelbar über die gewählte Kommunalvertretung Einfluss nehmen, von der sie benannt worden sind.

### **3.3.6 Planungszellen/ Bürgergutachten**

Das von der Wuppertaler Forschungsstelle/Dienel entwickelte Verfahren stellt einen Planungsbeirat für einen befristeten Zeitraum zur Verfügung, dessen Mitglieder per Zufallsauswahl möglichst repräsentativ für die betroffene Kommune, Region oder ein anders abgegrenztes Gebiet ausgewählt werden. Die Teilnehmenden werden vergütet von ihrer Erwerbsarbeit freigestellt und setzen sich mit einer konkreten Planung für ein abgegrenztes Gebiet auseinander. Die Planungszelle wird von Moderatorinnen und Moderatoren und Verwaltungsfachleuten organisatorisch und inhaltlich begleitet. Durch das Verfahren 'Planungszelle' werden eine intensive und verlässliche Auseinandersetzung der beteiligten Bürgerinnen und Bürger erreicht und Handlungsempfehlungen für abgegrenzte Probleme erarbeitet (DIENEL/FISCHER 1990).

Obwohl hier eine weitestgehende Repräsentativität auf die Bevölkerung im zu beplanenden Bereich angestrebt und wahrscheinlich auch erreicht wird, bleibt dieser Anspruch auf die Ergebnisse bezogen problematisch. Denn selbst eine repräsentative Zusammensetzung der Bevölkerung garantiert nicht repräsentative Ergebnisse für die öffentliche Meinung ("the reason for this discontent is obvious: the average user is a non-existent one" FRIEDMAN, Y. in AURICH 1976).

Auch bei diesem Verfahren der Beteiligung lässt sich nicht zuletzt aufgrund des hohen Organisationsaufwandes eine starke Anbindung an die begleitende Verwaltung feststellen.

Durch die Zufallsstichprobe ist bei diesem Verfahren die Beteiligung von Männern und Frauen ziemlich ausgeglichen, z.B. beim Bürgergutachten in Lengerich waren 45,4% der Teilnehmenden weiblich (LENGERICH 1997).

### **3.3.7 Bürgerforen/Stadtentwicklungsforen**

Die Bürgerforen (Planungs-, Stadtentwicklungsforen; vgl. RUCHT 1992) bringen Einzelpersonen, Fachleute, Verbands- und Vereinsvertretungen, zum Teil auch Vertretungen der Kommunen in öffentlichen Debatten zusammen. Durch die enge Verbindung zur Kommune wird zwar eine Kontinuität und größere Akzeptanz der Vorschläge gewährleistet, zugleich aber eine Distanz zur vertretenen Bevölkerung geschaffen. Gerade die Zusammensetzung eines Stadtforums ist problematisch, wie Fassbinder (FASSBINDER 1997) am Beispiel des 1991 gegründeten Berliner Stadtforums deutlich werden lässt. Das Delegationsprinzip habe eine zu enge Bindung an die entsendenden Institutionen zur Folge (ebd.). Eine alleinige Anbindung an Bürgerinitiativen hätte eine geringere Akzeptanz zur Folge. Deutlich werde die Bedeutung einer straffen Organisation und guten Vorbereitung der einzelnen Sitzungen. Fassbinder sieht die Form des Stadtforums als Spiegel der Stadtgesellschaft auf dem Weg zur bürgerlichen Selbststeuerung der Stadt, die Partikularinteressen überwinde.

Bürgerforen bieten aber zugleich die Möglichkeit des Zusammenführens unterschiedlicher Interessengruppen, die in Anerkennung der unterschiedlichen Interessenlagen gemeinsam Kompromisse erarbeiten (vgl. KANTHER 1998).

### **3.3.8. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid**

Durch die in den reformierten Gemeindeordnungen der Länder vorgesehenen Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheide ist eine erhöhte Beteiligung an kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen zu verzeichnen (vgl. PAUST 1999). Durch die für das Bürgerbegehren bzw. den Bürgerentscheid notwendige Unterschriftensammlung ist ein höherer Mobilisierungsgrad festzustellen. Während beim Bürgerbegehren derzeit noch ein Überwiegen kommunalpolitisch erfahrener Akteure zu beobachten ist, werden beim Bürgerentscheid alle Bürgerinnen und Bürger aufgefordert abzustimmen. Dieses Verfahren beugt einer alleinigen Entscheidung durch Eliten vor (ebd.). Dennoch kann aufgrund des geringen Anwendungsgrades dieses Instrumentes noch nicht von einer direkten Stärkung der Demokratie durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gesprochen werden.

### **3.3.9. Internet als Instrument der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in der Stadt- und Regionalentwicklung**

Im Rahmen dialogorientierter Planungsverfahren kann der Einsatz des Internets als Instrument nicht nur den Kreis der Beteiligten verändern, sondern die Verfahren auch selbst beeinflussen. Über die reine Informationsvermittlung hinaus ermöglicht neuentwickelte Software (z.B. GeoMed vgl. ZIEGENHAGEN/SEELBACH 1998) die Einrichtung von Plattformen und Foren im Internet für zahlreiche verschiedene Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die in unterschiedlichen Zusammenhängen an verschiedenen Orten arbeiten und so unabhängig von Zeit- und Ortsproblemen Zugang zur Diskussion haben.

Eine weitere Möglichkeit liegt darin, durch das 'Spiel' alternative Problemformulierungen, Alternativen und unterschiedliche Szenarien probier- und erfahrbar zu machen (vgl. dazu AURICH 1976).

Abgesehen von Vorprägungen durch die zur Verfügung stehenden Alternativen und z.B. die graphische Formenwahl wirkt sich der zurzeit noch nicht so allgemein verbreitete Zugang zum Internet selektierend aus. Als problematisch wird auch die Verknüpfung der internetbasierten Beteiligungen mit konventionellen Beteiligungsangeboten gesehen (FLEISCHHAUER ET AL. 1998). Weitere technische Aspekte wie die Authentizität und die Integrität der übermittelten Nachrichten per Internet/email sind ebenfalls noch nicht abschließend zu regeln (ebd.).

### 3.3.10. Intermediäre Organisationsformen

Das Entstehen intermediärer Organisationsformen, d.h. Strukturen die zwischen den privaten und öffentlichen Sphären entstehen und vermitteln (z.B. Stadtforen/Offene Planung/Agenda-21-Prozesse), weicht das etablierte Wirkungsgefüge zwischen Bürgerbeteiligung nach dem Baugesetzbuch und repräsentativer Demokratie auf.

SELLE (1991) nennt als Beispiele und Akteure für intermediäre Organisationen Fachleute und Berater der Betroffenen, die weder eindeutig dem Bereich des Staates noch den Märkten oder den Betroffenen zugeordnet werden können. Dies können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Nachbarschaftshäusern, Selbsthilfeorganisationen oder alternativen Sanierungsträgern sein.

Aus den Dysfunktionalitäten im Zusammenspiel der verschiedenen Akteure gesellschaftlicher Prozesse entstanden, konzentrieren sich diese Organisationen auf die Entwicklung und Umsetzung von Innovationen zur Verbesserung der Lebenssituation von festgelegten Nutzerinnen- und Nutzergruppen (vgl. z.B. BRECKNER, 1997, die die Rolle intermediärer Organisationen insbesondere im Wohnbereich untersucht). Dabei haben sich neue Organisationsstrukturen besonders im Bereich der Kooperationen heraus gebildet und eine veränderte interdisziplinäre, reflexivere und offenere Arbeitskultur entstehen lassen. Die Handlungsfelder sind nicht sektoral getrennt, sondern es wird versucht, die gleichzeitige Verbesserung in verschiedenen Bereichen wie Wohnen, Existenzsicherung, Gesundheit, soziale Beziehungen, Kultur und politische Interessenvertretung zu erreichen.

Bei der von Helga FASSBINDER vertretenen offenen Planung (1996) werden Bürgerinnen und Bürger jeweils als Vertretungen unterschiedlicher Akteure in der Stadtentwicklung miteinbezogen. Es geht dabei nicht um Mitentscheidung, sondern um Entscheidungsvorbereitung zusammen mit Verwaltung und Politik.

Auch RODENSTEIN (1990) sieht in der Entwicklung intermediärer Strukturen zwischen autonomen Strukturen und politischen Systemen die Chance, eine größere Durchsetzungsfähigkeit und Akzeptanz z.B. feministischer Politik zu erreichen, ohne die Anbindung an die "Basis" zu verlieren.

## 4 Rahmenbedingungen für Gleichstellungspolitik und Gender Planning

### 4.1. *Mitwirkung von Frauen an Meinungsbildungsprozessen in der Gesellschaft*

Wie andere gesellschaftliche Prozesse unterlag auch die Mitwirkung von Frauen an Meinungsbildungsprozessen in der Gesellschaft im Laufe der Zeit einem Wandel. Mit dem Auseinanderfallen der privaten und öffentlichen Sphäre und der damit verbundenen Entstehung einer bürgerlichen Öffentlichkeit im Verlauf des 18. Jahrhunderts prägten sich auch geschlechtsspezifische Zuweisungen dieser Bereiche. Der bürgerliche Gleichheitsbegriff galt "*...vor allem der sozialen Gleichstellung des (männlichen) Bürgertums mit dem (männlichen) Adel...*" (BRÜSSOW 1996). BRÜSSOW (1996) weist auf die Parallele zwischen standesspezifischem und patriarchalem Charakter des bürgerlichen Gleichheitsbegriffes hin. Mithilfe der Naturrechtstheorien wurde die Sphäre des Privaten für Frauen zwar abgewertet, ihre Rolle für Familie und Kindererziehung gleichzeitig so glorifiziert, dass es zu einem systematischen Ausschluss der Frauen aus der Öffentlichkeit kam (BRÜSSOW 1996).

Aus diesem Verständnis für die Rolle der Frau in der Öffentlichkeit erwuchs dann auch ihr Selbstverständnis in den Anfängen der Frauenbewegung. So strebten die Frauen der bürgerlich-gemäßigten Frauenbewegung eine Partizipation demnach auch eher in dem kommunalen Bereich an, während der fortschrittlich-radikale Flügel von einem Gleichheitsbegriff der Geschlechter ausging und infolgedessen gleiche Partizipationsmöglichkeiten für alle Bereiche forderte. Dabei ging es auch um das Einnehmen und Schaffen eigener Räume. Diese Tradition führte auch dazu, dass die deutsche Frauenbewegung eher durch eine Abgrenzung von der etablierten, männlichen Politik und Institutionen gekennzeichnet ist als durch ein Vordringen in männliche Strukturen der meinungsbildenden Öffentlichkeit (RODENSTEIN 1994).

Die Bewusstwerdung für spezifische Beteiligungsformen von Frauen setzte früh ein. Die Diskussion um die Integration der Frauenbewegung in allgemeinpolitisch wirkende Organisationen wie z.B. der 'Volkspartei' SPD zeigte bereits in der Nürnberger Frauenkonferenz 1908 frühzeitig den Willen, frauenspezifische Organisations-, Diskussions- und Beteiligungsformen zu erhalten (vgl. BRÜSSOW 1996). Als ein Grund für eine geringere Partizipation von Frauen an (Partei-)Veranstaltungen wurden damals (1908) die Mehrfachbelastung der proletarischen Frau durch Erwerbs- und Hausarbeit genannt (Brüssow 1996; ein Grund, der später wiederum für zu wenig Beteiligung von Frauen an Planungsprozessen genannt werden wird). Aber auch das größere Verständnis von Frauen für Frauen als Betroffene derselben Situation diente als Begründung z.B. für die Einführung und Beibehaltung reiner Frauenversammlungen (ebd.).

Aufgrund des faktischen Ausschlusses aus dem öffentlichen Leben setzte sich eine in politische Parteien engagierte Frauenöffentlichkeit nur zögernd durch (CORNELISSEN 1993). Erst 1918 erhielten die Frauen in Deutschland das aktive und passive Wahlrecht. Obwohl Interesse und Engagement der Frauen an Politik seit den 1960er Jahren zugenommen hat, hat sich der Trend zu mehr Interesse der Frauen für Politik seit den 1980er Jahren nicht fortgesetzt (ebd.). Doch muss dieses nicht auf ein generelles Desinteresse an politischen Fragen und Aktivitäten zurückzuführen sein, sondern kann auch von einer allgemein erhöhten Staats- und Politikverdrossenheit herrühren.

In bürgernahen selbsthilfeorientierten Gruppen und Initiativen sind Frauen relativ gut vertreten (CORNELISSEN 1993). Auch andere Autoren belegen die von den Frauen eher bevorzugten Beteiligungsformen an öffentlichen Meinungsbildungsprozessen wie Bürgerinitiativen und Hilfsaktionen, ehrenamtliche Tätigkeiten und Projektarbeit im Nahbereich (vgl. KÖCHER 1994). Doch sind gerade diese Formen der Beteiligung an Öffentlichkeit wenig geeignet, den Einfluss von Frauen in Politik und Gesellschaft zu stärken (ebd. und vgl. Kapitel 3.3.2).

Die Trennung in einen bürgerlich-gemäßigten und einen fortschrittlich-radikalen Flügel der Frauenbewegung bereits am Ende des 19. Jahrhunderts zeigt die schon damals bestehenden Unterschiede in den Ansätzen zur politischen Beteiligung von Frauen, die sich bis heute in der Planungsbeteiligung widerspiegeln. Unter Berücksichtigung von gesellschaftlichen Grundannahmen kann eine Differenzierung in drei Legitimationsmuster für die politische Beteiligung von Frauen vorgenommen werden (vgl. Tab. 2).

Im Planungsbereich spiegeln sich diese drei unterschiedlichen Legitimationsmuster im (additiven) Gleichberechtigungsansatz, im Ansatz des Gender Planning und im (raumergreifenden) Differenzansatz (vgl. Kap.2).

**Tab. 2 Legitimationsmuster für die politische Beteiligung von Frauen**

<b>Ansatz</b>	<b>Grundannahmen</b>	<b>Zielvorstellung</b>
Paritätsansatz	a) gleiche Mitwirkungsrechte im Rahmen der Demokratie  b) Weibliche Andersartigkeit	- Verwirklichung des theoretischen Prinzips der politischen Gleichberechtigung  - Erweiterung der männlichen Problemsicht um die weibliche Sichtweise und damit Verbesserung der Qualität politischer Entscheidungen
Emanzipationsansatz	- gesellschaftlicher Interessenkonflikt zwischen Männern und Frauen	Sichtbarmachen der Konflikte und Konfliktreduzierung innerhalb des politischen Systems im Interesse der Frauen
Autonomieansatz	- Chancenlosigkeit der Durchsetzung feministischer Inhalte im patriarchalen politischen System	Erkämpfen politischer Entscheidungen von außen, mittels unkonventioneller politischer Beteiligungsformen

(Quelle: HOECKER 1995)

## **4.2. Institutionalisierte Integration von Gleichstellungspolitik im Verwaltungshandeln**

### **4.2.1. Das Wesen der Institution**

Ohne an dieser Stelle eine ausführliche Diskussion des (soziologischen) Begriffes der Institution aufzugreifen, kann die Bedeutung der Institutionen für die Implementierung von Genderbelangen nicht unerwähnt bleiben. 'Institution' als Begriff umfasst nicht nur die strukturbezogene Beschreibung einer Einrichtung (Funktion, Organisation), die nach bestimmten Regeln eine Aufgabe erfüllt, sondern ist gleichzeitig Ausdruck und Prägung von Beziehungen und Werten in der Gesellschaft. Als Ausdruck gesellschaftlicher Formen repräsentieren die Institutionen die hierarchischen Geschlechterdifferenzen und schließen Frauen meistens aus (STIEGELER 1998). Nicht zu leugnen ist, dass sich auch in der Frauenbewegung stabile und dauerhafte Beziehungen mit bestimmten Regelmäßigkeiten, also eine Institutionalisierung der Bewegung einstellt. In der Diskussion um die Institutionalisierung feministischer Politik am Beispiel des Berufes der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten zeigt HOLLAND-CUNZ (1998 b) zwei grundsätzliche Richtungen für die Auswirkungen der Institutionalisierung: zum einen zu einer Vorstellung von Institutionen als Orten von

Herrschaft, Kontrolle und Unterwerfung und zum anderem zu einem Bild der Institution als notwendigem Orientierungs- und Stabilisierungsrahmen für individuelles Handeln. Sie sieht diesen Handlungsrahmen auch als Handlungschance für die Sinnstiftung, Konventionalisierung, Ritualisierung und Identifikationsangebot.

Auch in der täglichen Gleichstellungsarbeit wird diese Frage häufig diskutiert: insbesondere bei der Institutionalisierung bestimmter Verfahrensschritte oder z.B. der Einrichtung von Frauenbeiräten und Frauenausschüssen wird die Frage der Institutionalisierung immer wieder grundsätzlichen Fragen z.B. zum Selbstverständnis der Frauenbewegung gegenübergestellt.

## **4.2.2. Institutionalisierte Formen der Interessenvertretung von Gleichstellungspolitik in der Öffentlichen Verwaltung**

### **4.2.2.1. Beiräte und Frauenausschüsse**

Auf kommunaler Ebene wird die Bildung von Ausschüssen der Kommunalvertretung (Gemeinderat, Kreistag, Ratsversammlung) in der Hauptsatzung der jeweiligen Kommune geregelt. Die Bildung von Ausschüssen zur Vorbereitung der Entscheidungen der Kommunalvertretungen ist laut Gemeindeordnungen der Kommunalvertretung überlassen. In einigen Kommunen sind spezifische Frauenausschüsse gebildet worden bzw. werden diese Aufgaben explizit anderen Ausschüssen zugeteilt. Die Aufgaben, Zusammensetzung und Geschäftsordnung der Ausschüsse werden durch die Gemeindeordnungen geregelt (z.B. § 45 und § 46 der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein). Im Normalfall sind in den Ausschüssen alle Fraktionen der Kommunalvertretung repräsentiert. In einigen Bundesländern (z.B. Schleswig-Holstein) können auch Bürgerinnen und Bürger gewählt werden, die nicht der Kommunalvertretung angehören (§ 46 Abs.2 GO Schleswig-Holstein).

Im Unterschied zu den von der Kommunalvertretung gewählten und besetzten Ausschüssen sind die Beiräte und beratenden Ausschüsse zu sehen, die auch extern besetzt werden können. Die Anzahl und Bedeutung der Beiräte hat auf kommunaler Ebene stark zugenommen. Auch die Aufgaben und Funktionen von Beiräten haben sich differenziert und damit ausgeweitet (z.B. Ausländerbeiräte, Seniorenbeiräte, Ortsteilbeiräte, Fahrgastbeiräte). Beiräte haben eine über die reine Beobachtung hinausgehende Funktion. Ihre Einflussmöglichkeiten werden auch durch Gemeindeordnungen bzw. Satzungen geregelt. Sie wirken bei der Vorbereitung der Entscheidung mit, da sie aus Expertinnen und Experten zusammengesetzt sind und Informationen zusammenführen. In einigen Fällen haben sie Mitentscheidungsrechte in ihren Aufgabenbereichen. Im Gegensatz zur Anhörung im Planungsverfahren, das auf die individuellen Belange der Beteiligten zielt ( vgl. WICKRATH 1992), oder

Stellungnahmen, die für Einzelfälle eingeholt werden, geht es in den Beiräten nicht (nur) um konkrete Anlässe, sondern um eine dauerhafte Interessenvertretung.

Laut der Gemeindeordnung von Schleswig-Holstein (GO-SH) § 47d / § 47e dürfen durch die Kommunalvertretung 'Sonstige Beiräte' für gesellschaftlich wichtige Gruppen eingerichtet werden. Diese Gruppen müssen ein auf Dauer angelegtes Interesse haben, für das Wohl der Gemeinde gesellschaftlich bedeutsam sein und eine genügend große Anzahl von Einwohnerinnen und Einwohnern vertreten, die als Mitglieder zur Verfügung ständen (z.B. Seniorenbeiräte, Kinder- und Jugendbeiräte, Gleichstellungs- oder Frauenbeiräte). In der Hessischen Gemeindeordnung ist für die Beteiligung von Beiräten in § 8 c Hessische Gemeindeordnung vom 1.04.1993 (zuletzt geändert 23.12.1999) eine Anhörungs-, Vorschlags- und Redemöglichkeit in den Organen der Gemeinde und ihren Ausschüssen vorgesehen.

Im regionalen Kontext sind die Beiräte überwiegend informelle Arbeitskreise, die sich teilweise unabhängig entwickelt haben, so z.B. beim Verband Region Stuttgart der 'FrauenRatschlag', der möglichst viele gesellschaftliche Gruppen von Regionalparlamentarierinnen, Gleichstellungsbeauftragten, Gewerkschaften, Kirchen sowie Planungsfachfrauen vereinigt (GRÜGER 1999). Beim Kommunalverband Großraum Hannover ist der Arbeitskreis 'FIRST' (Fraueninteressen in Regional- und Strukturentwicklung ) angesiedelt. Weitere Beispiele sind der 'Arbeitskreis der kommunalen Frauenbeauftragten im Landkreis Hannover' und der Arbeitskreis 'Frauen und IBA' im Kommunalverband Ruhrgebiet. Diese informellen Arbeitskreise übernehmen teilweise Beiratsfunktionen für die vorhandenen oder geplanten Organe der Regionalplanung/Regionalvertretung.

Auf der Ebene der Bundesländer sind ebenfalls Beiräte oder externe Beratungskommissionen der Ministerien gegründet worden, z.B. seit 1991 eine Fachkommission in Nordrhein-Westfalen beim Ministerium für Bauen und Wohnen, seit 1991 der 'Beirat für frauenspezifische Belange' bei der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen in Berlin, seit 1995 der Frauenbeirat der Stadtentwicklungsbehörde in Hamburg und von seit 1997 die Kommission 'Frauen, Planen, Wohnen' bei der Ministerin für Frauen, Jugend, Wohnen in Schleswig-Holstein.

#### **4.2.2.2. Externe und interne Arbeitskreise**

Arbeitskreise haben vergleichbare beratende Funktionen wie Beiräte, sind dennoch stärker dem informellen Bereich zuzuordnen. Im Gegensatz zu den oben beschriebenen Beiräten und Ausschüssen sind sie selten an Beschlüsse der Kommunalvertretung gebunden. Sie können zweckbestimmt zu einem konkreten Anlass oder einer Planung gebildet werden oder einen allgemeineren Aufgabenbereich bearbeiten. Die Mitglieder können ämterübergreifend oder innerhalb einer Abteilung,

eines Amtes verwaltungsintern zusammengesetzt werden. Einige Arbeitskreise sind mit externen Expertinnen und Experten besetzt oder bilden Mischformen. Ihre Aufgaben und Funktionen sind häufig nicht in feste Verwaltungsabläufe eingebunden. Ihre Anbindung an die Verwaltung kann über die Kommunalvertretung oder über einzelne Verwaltungsinstitutionen (z.B. an die Gleichstellungs-/Frauenbeauftragte) oder ämterübergreifend für mehrere Verwaltungsinstitutionen erfolgen.

Arbeitskreise können rein weiblich besetzt oder gemischt sein. Rein weiblich besetzten Institutionen schreibt STIEGLER (1998) über die Erfüllung der inhaltlichen Zielsetzungen die Funktion eines Ortes der Selbstverständigung, der Rückbesinnung und der autonomen Praxis zu, an welchem den Frauen gemeinsame Ziele definiert und Durchsetzungsstrategien entwickelt werden können (STIEGLER 1998).

#### **4.2.2.3. Die Funktion der Gleichstellungsbeauftragten und Beauftragten beim Einbringen von Frauenbelangen in die Planung**

Seit Beginn der 1970er Jahre wurden Forderungen aus der Frauenbewegung nach institutionellen Vertretungen von Fraueninteressen laut. Doch erst zu Beginn der 1980er Jahre setzte sich auf allen Ebenen und in allen Bundesländern die Errichtung von Institutionen für Frauenfragen durch (SCHEFOLD/NEUMANN 1996). Diese Institutionen haben primär die Aufgabe, das Ziel der Gleichberechtigung von Frauen und Männern durchzusetzen. Mittelbar wird die Aufgabe durch das verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Ziel der Gleichberechtigung gestellt und hat damit einen verfassungsrechtlichen Charakter (SCHEFOLD/NEUMANN 1996). Die erste kommunale Frauenbeauftragte nahm 1982 in Köln ihre Arbeit auf (ebd.). 1984 wurde in Nordrhein-Westfalen in der Gemeindeordnung die erste gesetzliche Grundlage und 1990 in Schleswig-Holstein die erste gesetzliche Verpflichtung für Gemeinden ab 10000 Einwohner zur Bestellung von hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten festgelegt.

Der Aufgabenbereich der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten ist ressortübergreifend und kann auch Bereiche innerhalb und/oder außerhalb der Verwaltung einbeziehen. Die Ansiedlung der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten findet überwiegend in der Verwaltung statt, selten bei der Gemeindevertretung oder in Mischformen. In der Kommunalverwaltung ist die Gleichstellungsstelle oft bei der Verwaltungsspitze, auf Dezernenten- oder Beigeordnetenebene als Stabsstelle angesiedelt oder seltener als Linienfunktion. Die Gleichstellungsstelle stellt in den meisten Fällen ein eigenes Amt oder eine eigene Abteilung dar. Die Position der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten entspricht damit der einer Amtsleitung oder Abteilungsleitung.

Der Aufgabenbereich einer Gleichstellungs- oder Frauenbeauftragten liegt zwischen Verwaltung, Selbstverwaltung und Öffentlichkeit. Die überwiegende Zahl der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten ist für die interne Personalentwicklung der eigenen Verwaltung wie auch für die externe Frauenförderung in der betreffenden Kommune bzw. Institution zuständig. HOLLAND-CUNZ (1998b) bezeichnet die Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten als das am stärksten professionalisierte berufsfeministische Tätigkeitsfeld. Dennoch fehlt ein fest umrissenes Berufsbild oder Aufgabenfeld für Gleichstellungsbeauftragte. Sie arbeitet als 'change agent' zur Durchsetzung von Gleichstellungsstrategien. Die dabei anzuwendenden Instrumente sind stark eingeschränkt. Sie arbeitet oft mit dem persönlichen Einsatz als Hauptstrategie (SCHLÜTER-PREUB 1998).

Ihre Kompetenzen werden in den Gemeindeordnungen, Hauptsatzungen, Dienstanweisungen und Einsetzungsbeschlüssen festgelegt. Die Aufgaben und Möglichkeiten der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten weichen in den einzelnen Ländern stark voneinander ab. In den Gemeindeordnungen wird z.B. geregelt, ab welcher Gemeindegröße eine hauptamtliche Gleichstellungs-/Frauenbeauftragte einzusetzen ist (z.B. Niedersächsische Gemeindeordnung ab 20.000 Einwohnerinnen; vgl. § 5a NGO) bis hin zu konkreten Antrags- und Rederechten (z.B. die Gemeindeordnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern § 41 GO). In der Niedersächsischen Gemeindeordnung (§ 5a Abs. 4 Satz 2 NGO) werden 'Baufragen' als Beispiel zur Mitwirkungspflicht der Gleichstellungsbeauftragten bei Entscheidungen der Gemeindeorgane mit Auswirkungen auf die Gleichberechtigung der Frau und die Anerkennung ihrer gleichwertigen Stellung in der Gesellschaft angegeben. Es liegt allerdings im Ermessen der Gleichstellungsbeauftragten, wie viel Arbeitseinsatz sie auf welches Gebiet legt. Die Stellungnahmen der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten werden dann analog zu den der übrigen zu beteiligenden Ämter und Träger öffentlicher Belange behandelt.

Für weitere Regelungen auf kommunaler Ebene sind die Hauptsatzungen vorgesehen. So wird in Schleswig-Holstein in der Musterhauptsatzung vorgeschlagen, dass zu dem Aufgabenbereich der Gleichstellungsbeauftragten das Prüfen von Verwaltungsvorlagen auf ihre Auswirkungen für Frauen, z.B. auch bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes gehört ( vgl. Beispiel (2) der Musterhauptsatzung für Gemeinden Amtsblatt Schleswig-Holstein Nr.40/1997 für §4 (2; 2. Spiegelstrich) unter Aufgaben für die Gleichstellungsbeauftragte vor, "*...- Prüfung von Verwaltungsvorlagen auf ihre Auswirkungen für Frauen, z.B. auch bei der Aufstellung eines Bebauungsplans...*" ). In den Vorschlägen für Ämter und Kreise ist der Planungsbereich nicht explizit erwähnt.

In den Städten Hamburg, Braunschweig und Frankfurt sind Referentinnen ausschließlich bzw. überwiegend für die Bereiche Frauen und Planung oder Stadtentwicklung zuständig. Die Hamburger Referentin ist in der Stadtentwicklungsbehörde, die Braunschweiger Planerin im Baudezernat und die Frankfurter Referentin in der Gleichstellungsstelle angesiedelt.

Im Rahmen der Diskussion um das Berufsbild der Kommunalen Frauenbeauftragten weist JUNG (1998) auf das Problem der zunehmende Regelungsdichte der Aufgaben und Kompetenzen der Frauenbeauftragten hin. JUNG sieht durch eine höhere Regelungsdichte eine Einschränkung des innovativen Potenzials dieser Funktion. Neue Entwicklungen kommen durch den Verwaltungsmodernisierungsprozess auf die Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten zu. Zu Beginn des Reformprozesses setzten viele Frauenpolitikerinnen große Hoffnung auf den Modernisierungsprozess, dessen Ziele inhaltlich in vielen Punkten feministischer Kritik an Bürokratie wie größere Flexibilität, Transparenz, Abbau von Hierarchien, Teamarbeit, stärkere Bürgerinnen- und Bürgerorientierung entspricht (JUNG 1998). Gerade auch zu Beginn des Reformprozesses beteiligten sich viele Frauen, Frauenpolitikerinnen und Gleichstellungsbeauftragten an der Umorganisation (WOTHA 1997). In den Fällen, in denen sich die Frauenbeauftragten in den Reformprozess frühzeitig und maßgeblich einschalteten, konnte die Technik des Mainstreaming erreichen, dass Frauenförderung, Gleichstellung und Chancengleichheit als Leitideen in den Kommunen akzeptiert verankert werden konnten (vgl. JUNG 1998).

Umgekehrt besteht allerdings die Gefahr, dass durch die Umorganisation insbesondere auch der Prozesse und Verbindungen außerhalb von Verwaltungsvorgängen, die historische Einbindung und Rückbindung in politische Prozesse erschwert wird (vgl. Jung 1998). Hinzu kommt, dass sich die Situation der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten seit ihrer Institutionalisierung verändert hat: Waren sie bei ihrer Einsetzung in den 1980er Jahren noch von einem starken politischen Druck und Unterstützung durch die Frauenbewegung getragen, so müssen sie sich jetzt diese Unterstützung selbst herbeiführen und neue Bündnisse suchen (SCHEER 1999).

### **4.3. Gender Mainstreaming**

Über die institutionellen und gesetzlichen Regelungen zur Einbringung von Gleichstellungspolitik hinaus wird immer häufiger die Strategie des 'Gender Mainstreaming' verwendet, um Gleichstellungsbelange in das Handeln von Organisationen und Institutionen zu integrieren .

Aus dem Englischen übersetzt bedeutet 'mainstream' Hauptstrom, Hauptrichtung, d.h. gemeint ist, eine keiner speziellen Einzelrichtung zuzuordnende Hauptrichtung innerhalb einer Bewegung bzw. einer Institution. Mainstream bedeutet, dass alle Bereiche einer Institution, einer Verwaltung, eines Betriebes, einer gesellschaftlichen Gruppierung sich auf eine gemeinsame Richtung, ein gemeinsames Ziel einigen, welches in alle Handlungsfelder integriert und auf allen Handlungsebenen differenziert und umgesetzt wird.

Gender Mainstreaming bedeutet die Organisation, Entwicklung, Verbesserung und Evaluation aller Politik- und Handlungsfelder einer Institution oder Organisation im Hinblick auf Gleichstellung und geschlechtsspezifische Sicht für alle Geschlechter. Ziel des Gender Mainstreaming sind gleiche Chancen, Politiken, Wahlmöglichkeiten und Verteilung der Ressourcen für alle Geschlechter.

Im betrieblichen Bereich gehört die Berücksichtigung der geschlechtsspezifischen Analysen und Belange, z.B. in der Verteilung der Ressourcen, der Entscheidungskompetenzen, dem Controlling oder der Personalbewirtschaftung zu den Handlungsfeldern des Gender Mainstreaming. In der Verwaltung sind z.B. die Bereiche der Zielformulierungen und Zielvereinbarungen, der Ressourcenverteilung, der gleichmäßigen Beteiligung aller Geschlechter im Verwaltungshandeln, der Verfahrensabläufe sowie des Controllings zu nennen. Gender Mainstreaming findet auf allen Hierarchie-, Entscheidungs- und Handlungsebenen statt und ist innerhalb der regulären Entscheidungswege stets zu berücksichtigen.

Beispiele für die Umsetzung von Gender Mainstreaming sind in den Beschlüssen in der Europäischen Union und der Weltfrauenkonferenz in Peking zu finden (vgl. Kapitel 7.3 § 3 des EU-Vertrages von Amsterdam zu Gender Mainstreaming und die von der EU-Delegation getragenen Beschlüsse der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995; EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999B).

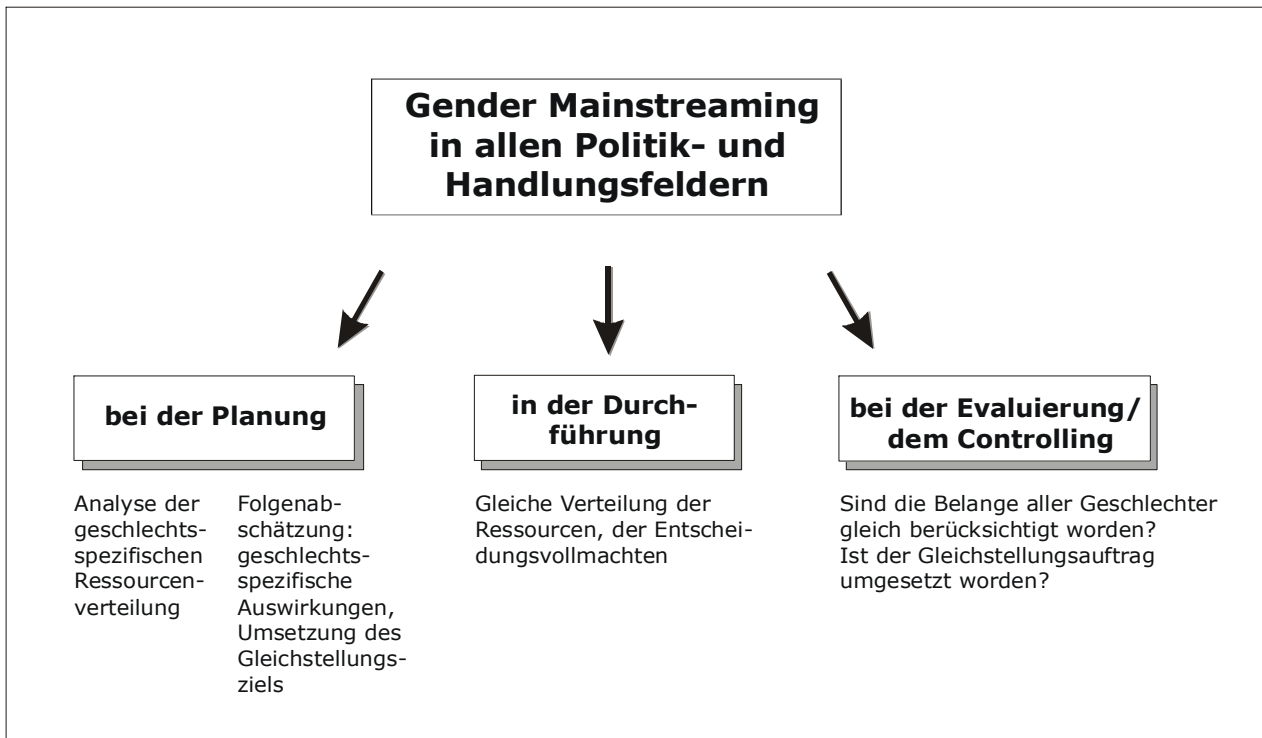
Da das Gender Mainstreaming alle Bereiche und alle Akteure einer Institution oder Organisation betrifft, müssen folgende Voraussetzungen nach STIEGLER (1998) für die Umsetzung des auf Gleichstellung ausgerichteten Gender Mainstreaming erfüllt sein:

- die Geschlechterfrage wird als eine politische Frage gesehen,
- politische Interventionen dienen dem Ziel der Geschlechtergerechtigkeit und Chancengleichheit,
- und bisherige Strategien werden als ergänzungsbedürftig angesehen (ebd.).

Gender Mainstreaming kann in allen Phasen der Politik und des Handelns eingesetzt werden:

von der Planung mit der Analyse z.B. der Verteilung der Ressourcen, der geschlechtsspezifischen Bedürfnisse, in der Folgenabschätzung jeder Handlung in ihren geschlechtsspezifischen Auswirkungen und im Hinblick auf Umsetzung des Gleichstellungszieles, in der Durchführung sowie beim Controlling (vgl. Abb.4).

**Abb. 4 Gender Mainstreaming in allen Politik- und Handlungsfeldern**



Gender Mainstreaming zielt auf die Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen und auf die Betroffenen selbst ab. Zusätzlich wird eine Doppelstrategie genutzt, die zum einen Gender Mainstreaming in allen Bereichen verankert und zum anderen Sonderförderungen für bislang benachteiligte Gruppen, hier Frauen, einsetzt. Nach STIEGLER (1998) werden beim Gender Mainstreaming verschiedene Instrumente genutzt:

- Förderung von Frauen als diskriminierter Gruppe,
- Herstellung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen, damit Chancengleichheit möglich wird,
- Bewusstseinsbildung über die Geschlechterfrage.

Gender Mainstreaming wird als neue und radikale Strategie geschätzt und diskutiert. STIEGLER (1998) ist in ihrer Einschätzung der Wirkung von Gender Mainstreaming vorsichtig und sieht diese Strategie als eine neue und treffsichere Strategie unter anderen erprobten Strategien wie z.B. Quotierung, normative Festlegungen und autonome Frauenräume. Für sie knüpft Gender Mainstreaming an die Erfahrungen aus der bisherigen Gleichstellungsarbeit an und wurde aus diesen Erfahrungen entwickelt (ebd.). Ein Problem sieht sie in der Tatsache, dass Gender Mainstreaming innerhalb einer Institution und innerhalb der Begrenzungen und Strukturen dieser Institution wirkt (ebd.). Dieses kann im Konflikt mit der Frauenbewegung stehen, die von der Distanzierung zur etablierten Politik lebt (ebd.).

An mehreren Stellen (GRÖNER 1999, SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET o.J.) wird die Befürchtung geäußert, dass durch das Gender Mainstreaming bisher aufgebaute Strukturen der Frauenförderung in der Konkurrenz um Ressourcen geschwächt werden und Gleichstellung speziell der Frauen im Gender-Mainstreaming-Prozess verschwindet.

Gender Mainstreaming als Politik wird in den deutschen Verwaltungen bislang wenig unter diesem Begriff angewendet, wenngleich verschiedene Gleichstellungsstrategien in diese Richtung weisen (vgl. Kapitel 6). Am deutlichsten wird Gender Mainstreaming in der Europäischen Union umgesetzt (vgl. Kapitel 7.2).

In einigen Ländern der Europäischen Union sind Instrumente zum Gender Mainstreaming bereits entwickelt worden: z.B. in den Niederlanden und darauf aufbauend bei den flämischen Regionalbehörden in Belgien als Gender Impact Assessment, welches geschlechtsspezifische Auswirkungen der Politiken und Handlungen der Institutionen bewertet (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999B) oder das Instrument der '3R'-Analyse des 'JämKom'-Projektes des Schwedischen Verbandes der Kommunalverwaltungen (Representation-Resources-Realia; vgl. Kap. 7.1).

#### **4.4. Gesetzliche Grundlagen zur Berücksichtigung von Genderbelangen in räumlicher Planung**

##### **4.4.1. Die Ebene der Landesplanung**

Die Ebene der Landesplanung ist erst in neuerer Zeit Aktionsebene für das Einbringen frauen- bzw. gleichstellungsspezifischer Belange geworden (vgl. z.B. BAUER 1993). Die Einbeziehung von Gleichstellungsinteressen auf der Ebene der Raumordnung und Landesplanung erfolgt nicht über den Weg der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Sie ist üblicherweise dort nicht vorgesehen, da Raumordnungspläne gegenüber Bürgerinnen und Bürgern keine direkten Rechtswirkungen entfalten. Adressaten nach dem Raumordnungsgesetz sind die planenden Verwaltungen und Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben als Träger öffentlicher Belange (§ 4 Abs.1 - 3 ROG). Ihre Beteiligung ist bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (§ 5 Abs.1 ROG) und bei den Zielen der Raumordnung (§ 7 Abs.5 ROG) vorgeschrieben. Nach der Novellierung des Raumordnungsgesetzes zum 1.1.1998 wird die Bindungswirkung der Leitvorstellung auch in Bezug auf Privatisierung nach § 4 Abs.3 ROG festgeschrieben. Es kommt also nicht auf die formale Organisation des Planungsträgers, sondern auf die Einflussmöglichkeiten des Bundes, des Landes oder der Kommune an. Die Verbindlichkeit der Leitvorstellungen für die Länderebene (Inhalt von Raumordnungsplänen) ist durch § 7 Abs.1 ROG festgeschrieben.

Das novellierte Raumordnungsgesetz enthält dennoch Möglichkeiten für eine Einbeziehung der Öffentlichkeit: Nach § 7 Abs. 6 ROG kann die Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen beteiligt werden und nach § 15 Abs. 6 ROG kann die Öffentlichkeit in die Durchführung von Raumordnungsverfahren mit einbezogen werden.

In den Grundsätzen der Raumentwicklung (§ 2 ROG) sind Frauen als besonders zu berücksichtigende Gruppen oder geschlechtsspezifische Anforderungen und Fragestellungen nicht explizit benannt. Grundsätze über Verdichtung, Nahversorgung (§ 2 Abs.2 Nr.2, 4, 5, 6, 7 ROG), Zusammenführung von Arbeiten und Wohnen (§ 2 Abs.2 Nr.11 ROG) oder verkehrliche Anbindung (§ 2 Abs.2 Nr.12 ROG) werden ohne den Bezug zu Alltagswelten von Frauen erwähnt.

Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ist ansonsten nur mittelbar durch parlamentarische Vertretungen, Beiräte und Verbände vorgesehen, die im Beirat für Raumordnung zusammengefasst sind (§ 20 ROG). Desweiteren sind regelmäßige Raumordnungsberichte (§ 21 ROG) vorgesehen, die über das zuständige Bundesministerium an den Deutschen Bundestag geleitet werden und zur Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden können.

Im Rahmen der europäischen Umweltgesetzgebung (z.B. Umweltverträglichkeitsprüfungsrichtlinie; vgl. WICKRATH 1992) wird die unmittelbare Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürger verstärkt werden.

Auf Länderebene erfolgt die mittelbare Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in den meisten Flächenstaaten über die Landesplanungs(bei)räte, denen in der Regel die kommunalen Spitzenverbände, berufsständische Kammern, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen, Parteien, Wissenschaft und auch Vertretungen von Natur- und Umweltschutzverbänden (vgl. z.B. Landesplanungsgesetz Schleswig-Holstein § 10) angehören können.

Nach vergleichenden Untersuchungen der Landesplanungsgesetze durch GRÜGER/KUCHARZEWSKI (1996) und GRÜGER (1999) werden nur in Schleswig-Holstein, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz Gleichstellungsbelange auf der Landesebene angesprochen. Die Gesetze für Hessen und Rheinland-Pfalz bieten eine geregelte Beteiligung spezifisch von Frauen bei der Landesplanung (vgl. Abb.5).

## **Abb. 5 Gesetzliche Grundlagen zur Berücksichtigung von Gleichstellungsbelangen in der Landesplanung in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Hessen**

### **Landesentwicklungsgrundsätzegesetz Schleswig-Holstein vom 31.10.1995:**

§ 2 "Die räumliche Struktur des Landes Schleswig-Holstein ist natur- und umweltgerecht und zugleich auf die menschlichen Bedürfnisse hin zu erhalten und zu entwickeln. Hierzu sollen ... ( 3. Spiegelstrich) - die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, ...angestrebt werden."

### **Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz vom 30.12.1994:**

§ 1 Abs.1 Satz 5 LaPIG: "Die räumliche Struktur des Landes und seiner Teile ist so zu entwickeln, dass sie zum Abbau ungleicher Lebensbedingungen von Frauen beiträgt" und § 2 Abs.11 "Die Gleichberechtigung von Frauen und Männern bedingt, dass bei allen Planungen und Maßnahmen der Erfüllung dieses Auftrages besondere Aufmerksamkeit zukommt. Für Frauen sollen reale Chancengleichheit angestrebt und bestehende Nachteile abgebaut werden". Im Landesplanungsbeirat ist ein Mitglied des Landesfrauenbeirates vertreten §§ 7/8 LaPIG, angemessene Vertretung in der Regionalvertretung § 16 LPIG und in Regionalen Planungsbeiräten kann ein von der LAG der Gleichstellungsbeauftragten entsandtes Mitglied sein.

### **Hessisches Landesplanungsgesetz vom 29.11.1994:**

§ 2 Abs. 2 Satz 2 "Frauen und Männer sollen gleiche Chancen haben; Planungen und Maßnahmen sollen die besonderen Lebensbedürfnisse von Frauen berücksichtigen und dafür sorgen, dass Frauen nicht benachteiligt und bestehende Benachteiligungen abgebaut werden"

§ 3 Abs.3 "Die ländlichen Räume sollen sich unter Beibehaltung ihrer Eigenart entwickeln. Sie müssen in die Lage versetzt werden, wohnstättennahe Arbeitsplätze und Bildungsmöglichkeiten, insbesondere für Frauen zu schaffen..."

§ 4 Abs.3 Nr. 8 "Der Landesentwicklungsplan soll insbesondere enthalten (...) eine Vorausschau der Entwicklung der Bevölkerung und Wirtschaft, so weit dies möglich und zweckmäßig ist, auch nach geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten..."

(Quelle: nach Grüger/Kucharzewski 1996 und GRÜGER 1999).

Beim Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung wurde ein Arbeitskreis „Frauen und Landesplanung“ eingerichtet, der die Novellierung des Landesentwicklungsplans begleitete. Im Hessischen Landesplanungsgesetz ist die Stellungnahme zum Landesentwicklungsplan der Landesarbeitsgemeinschaft der hessischen Frauenbeauftragten vorgesehen. In Rheinland-Pfalz brät der Landesfrauenbeirat die Staatskanzlei in Gleichstellungsfragen und entsendet ein Mitglied in den Landesplanungsbeirat nach § 7 Landesplanungsgesetz. Im niedersächsischen Landesraumordnungsprogramm vom 9.3.1994 (LROP) wird das Ziel der Gleichstellung explizit formuliert und die geschlechtsspezifische Überprüfung raumbedeutsamer Maßnahmen vorgesehen: "Der

Abbau ungleicher Lebensbedingungen von Frauen soll durch geeignete raumstrukturelle Maßnahmen unterstützt werden. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sollen auf ihre geschlechtsspezifischen Wirkungen überprüft werden." . Weiter werden als Ziele die Verbesserung der Ausbildungs- und Arbeitssituation von Frauen, die Sicherung von Kultur- und Ausbildungsmöglichkeiten in zumutbarer Entfernung, die Bereitstellung von Erwerbsmöglichkeiten im Ländlichen Raum, die Einbeziehung der spezifischen Mobilitätsanforderungen von Frauen und ein flächendeckendes Netz sozialer Dienste formuliert (vgl. SINNING/ZURECK 1996).

**Tab. 3 Beteiligungs- und Darstellungsmöglichkeiten von Gleichstellungsbelangen auf verschiedenen Planungsebenen**

Bereich	Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger		Darstellungsmöglichkeiten von Gleichstellungsbelangen
	unmittelbar	mittelbar	
Landesplanung	§ 7 Abs. 6 ROG kann die Öffentlichkeit einbezogen werden	über Beiräte für Raumordnung nach §20 ROG (z.B. in Rheinland-Pfalz)	Aufnahme in die Landesraumordnungsprogramme oder Landesraumordnungspläne (z.B. Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 1994)
Regionalplanung	nicht vorgegeben	offen	Aufnahme in die Regionalpläne (z.B. Großraum Braunschweig, Großraum Hannover)
Bauleitplanung	§ 3 BauGB frühzeitige Bürgerbeteiligung	Ämterbeteiligung als Teil des Verfahrens; Beteiligung der TÖB nach § 4 BauGB	Rahmenplanung ⇒ informell
			Flächennutzungsplanung ⇒ als Darstellungen
			Bebauungsplanung ⇒ als Festsetzung

#### 4.4.2. Die Ebene der Regionalplanung

Die Region als Handlungs- und Planungsebene gerät sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion wie in der Planungspraxis wieder in den Vordergrund. Die Gründe dafür liegen in einer Regionalisierung der Ökonomie, einer weiter zunehmenden Dezentralisierung staatlicher Aufgaben (Öffentlicher Personennahverkehr, Arbeitsmarktpolitik usw.) sowie der Überforderungen einzelner

Kommunen aufgrund komplexer werdender Aufgabenstellungen bei problematischen Haushaltslagen und bei der anhaltenden 'Regionalisierung der Lebensweisen' der Menschen, die sich nicht an kommunale Grenzen halten (DANIELZYK 1999).

Bemerkenswerterweise spiegeln gesetzliche Regelungen und geänderte administrative Bezugsräume erst zögerlich diese Entwicklungen wider. Die organisatorische Ausgestaltung der Zusammenarbeit auf der Ebene der Regionalplanung weist eine Vielfalt von Formen auf, die von rechtlich nicht-gebundenen Kooperationsformen über themengebundene Zweckverbände, regionale Planungsverbände bis zu regionalen Gebietskörperschaften reicht (DANIELZYK 1999).

Die Ebene der Regionalplanung ist zur Berücksichtigung gleichstellungsorientierter Belange umso wichtiger, als dass die Entwicklungen auf regionaler Ebene z.B. durch die Trennung der Orte für Erwerbs- und Reproduktionsarbeit immer noch die überwiegend für die Reproduktionsarbeit zuständigen Frauen in ihrem Alltag stärker belasten (Trennung der Daseinsgrundfunktionen; vgl. z.B. DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND LANDESBEZIRK NORDMARK 1994).

Auf der Ebene der Regionalplanung ist keine unmittelbare Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger vorgesehen. Die Beteiligung erfolgt bislang meistens über Kooperationen der Gebietsvertretungen; die Einführung regionaler Parlamente wird immer wieder diskutiert. Trotz des Bedarfes für die Einbringung der gleichstellungsorientierten Belange existieren auf der Regionalplanungsebene kaum institutionelle Vertretungen wie Gleichstellungs-/Frauenbeauftragte. Sind in den beteiligten Gebietsvertretungen die Frauen bzw. die für Gleichstellungsbelange sensibilisierten Personen unterrepräsentiert, so hat dies wiederum Auswirkungen auf die geschlechtergerechte Ausgestaltung der Regionalplanung. Als Kannbestimmung ist die Entsendung eines Mitgliedes der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in die Regionalen Planungsbeiräte in Rheinland-Pfalz festgelegt.(Rheinland-Pfalz § 7 Landesraumordnungsgesetz).

Erst in neuerer Zeit wurden Frauenbelange durch die Landesplanung auch für den nachgeordneten Regionalplanungsbereich festgeschrieben. In die Regionalen Raumordnungsprogramme 'Großraum Braunschweig' 1995 und 'Großraum Hannover' 1996 wurden bereits frauenspezifische Belange eingearbeitet (STRIEFLER 1998). Im Entwurf für das neue 'Regionale Raumordnungsprogramm für den Großraum Hannover' sind insbesondere Ziele zur Verbesserung der Erreichbarkeit, der zentralörtlichen Versorgung, der Mobilität und der Aufhebung der Funktionstrennung vorgesehen (ebd.). Bei den Planungen für die Bereiche Bildung und Kultur wurde der emanzipatorische Aspekt eingefordert. Ferner wurden geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Datenerhebung und Auswertung berücksichtigt und die geschlechterspezifische Evaluierung raumbedeutsamer Planungen miteinbezogen. In einem Gutachten zum 'Regionalen Raumordnungsprogramm Stade' (JAKISCH 1997) wurde festgestellt, dass bei der Aufstellung des Regionalen Raumordnungsprogrammes die

Belange der Frauen nicht berücksichtigt wurden. Als Gründe dafür wurden die Unterrepräsentanz von Frauen in den beteiligten Gremien der Selbstverwaltung und das Fehlen geschlechtsspezifischer Regionalanalysen benannt (ebd.). Das Gutachten ging als Fachbeitrag im zeitlichen Rahmen der Beteiligung der Ämter und Träger öffentlicher Belange als Stellungnahme der Gleichstellungsbeauftragten mit ein (ebd.).

Auf regionaler Ebene bereitet die Einbeziehung von Frauen bzw. institutionalisierter Interessenvertretung für Gleichstellungsbelange besondere Schwierigkeiten (BAUHARDT 1995). Die Organisation erfolgt meistens in Beiräten ohne feste institutionelle Anbindung oder in sich nur kurzfristig im Rahmen einmaliger Aktionen formierender Gruppen. Beispiele für regionale Interessenvertretung für Frauen- oder Genderbelange sind die Regionalgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft der Frauenbeauftragten (LAG) im Rhein-Main-Gebiet (vgl. BOCK 1999), der Frauenratschlag im Verband Region Stuttgart (STUTTGART 1997), im Verband Großraum Hannover die PlanungsFach-Frauen (STRIEFLER 1998), der Regionale Planungsbeirat Birkenfeld (MINISTERIUM FÜR DIE GLEICHSTELLUNG VON FRAU UND MANN DES LANDES RHEINLAND-PFALZ, HG. 1994) und die durch den Deutschen Gewerkschaftsbund in der Hamburger Region initiierten Ansätze zur Regionalplanung aus Frauensicht (DGB LANDESBEZIRK NORDMARK 1994).

Parallel zur Entwicklung zunehmender regionalspezifischer Aktivitäten der Kommunen lassen sich auch eine wachsende Anzahl regionale Netzwerke bzw. Zusammenschlüsse von Frauen feststellen. Sie sind durch ihren ressortübergreifenden, 'intermediären' Charakter gekennzeichnet und bauen Brücken zwischen Politikerinnen, Fachfrauen, Bürgerinnen und Frauenbeauftragten. Aufgrund der Aktualität der Thematik ist bislang noch schwer einzuschätzen, wie effektiv diese Formen der Zusammenarbeit sind (vgl. BOCK 1999).

#### **4.4.3. Gender Planning in städtebaulicher Rahmenplanung und auf der Ebene der kommunalen Bauleitplanung**

Der Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung liegt auf den Handlungsspielräumen von Gender Planning auf kommunaler Ebene, da hier die Bindungen der Entscheidungen am zwingendsten, die Differenzen der Akteure am deutlichsten formuliert, die direkt Betroffenen eindeutig zu identifizieren sind und ausreichend viele Beispiele vorliegen.

Die gesetzlichen Grundlagen, auf die sich die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in räumlicher Planung beziehen, fußen auf dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 GG), das eine tätige Anteilnahme und Mitverantwortung der Bürgerinnen und Bürger an der Gestaltung des Gemeinwesens fordert (vgl. z.B. WICKRATH 1992). Dennoch wird der Einflussnahme der mittelbaren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger durch die gewählten Repräsentativorgane der Vorzug

eingerräumt. Eine Ausnahme bilden dabei die an Verwaltungsverfahren zu Beteiligten, zu denen die Antragstellenden und Antragsgegnerinnen und Antragsgegner, die Adressatinnen und Adressaten, Vertragspartnerschaften, die von der Behörde Hinzugezogenen sowie in ihren Rechten eventuell Betroffene gehören (Verwaltungsverfahrensgesetz (§ 13 VwVfG)).

Im § 3 BauGB (BauGB in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.8.1997) ist die frühzeitige Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger festgelegt, die öffentlich und ortsüblich bekannt zu machen ist.

Auf kommunaler Ebene unterscheidet das Baugesetzbuch zwischen der vorbereitenden und der verbindlichen Bauleitplanung. Hinzu kommt der Bereich der informellen Planung in den Bereichen Stadtentwicklung und Stadtteilentwicklung.

Die städtebauliche Rahmenplanung stellt als Bindeglied zwischen der vorbereitenden Bauleitplanung (Flächennutzungsplan) und der verbindlichen Bauleitplanung, dem Bebauungsplan, ein informelles Planungselement dar. Trotz seiner fehlenden gesetzlichen Verbindlichkeit ist der städtebauliche Rahmenplan doch ein Instrument des Ausdrucks politischen Willens. In Stadtentwicklungs- oder Rahmenplänen können informelle Planvarianten durchgespielt werden, die die Grundideen von Planung für städtischen Raum darlegen, ohne durch 'Rechtsverbindlichkeit' Spielräume zu sehr einzuengen. Rahmenpläne unterliegen keinen Durchführungsvorschriften. Somit ist die Form der Bürger- und Bürgerinnenbeteiligung freigestellt. Die Ebene der Rahmenplanung - bezogen z.B. auf Stadtteile - erleichtert die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern. Auch die Komplexität der Planung und die Einbeziehung fachübergreifender Ziele lassen diese Planungsebene als sehr geeignet für Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung erscheinen. Das Fehlen von besonderen Verfahrensempfehlungen lässt das Einbeziehen gleichstellungsorientierter Belange völlig offen. Dennoch gibt VOGELER (1998) zu bedenken, dass unter zunehmendem Sparzwang der Kommunen die Verwendung des Instrumentes der Rahmenplanung voraussichtlich eingeschränkt wird. Nur in wenigen Fällen wird den für die Rahmenplanung entstehenden Kosten die Einsparungen und der Nutzen z.B. durch Imagegewinn, Bürgerengagement oder zukunftsichernde und zielgenauere Planung entgegenstellt.

Die Bauleitplanung organisiert und lenkt die Nutzung der Flächen einer Kommune. Dabei muss die Kommune nach § 1 Abs.5 BauGB Planungsleitsätze beachten. In § 1 Abs.5 1.Satz BauGB wird die Gewährleistung einer sozialgerechten Bodennutzung und die Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt genannt. An dieser Stelle wird kein Geschlecht gesondert genannt, so dass damit der Eindruck verfestigt wird, es könne eine Planung für alle Geschlechter geben.

Dennoch sind nach WALLRAVEN-LINDL (1995) diese Programmsätze durchaus geeignet, auch die Verpflichtung einer Planung zu beschreiben, die z.B. konkret auf die sozialen Bedürfnisse der Frauen gerecht ausgerichtet ist ('gerecht'; nach Abwägungsgebot in § 1 Abs.6 BauGB). In § 1 Abs.5 Nr.3 BauGB werden als Personengruppen, deren Bedürfnisse besonders zu berücksichtigen sind, genannt: Bedürfnisse der Familien, der jungen und alten Menschen und der Behinderten. Frauenbelange, die aufgrund dieser Planungsleitlinie planerisch festgelegt werden könnten, wären z.B. Kindergärten, Regelschulen, Frauenhäuser, Cafés, eigene Kommunikationsräume sowie Bildungseinrichtungen (GRÜGER 1999 und Kapitel 6.2.1.3).

Die Beschlüsse über die Bauleitpläne werden von den Kommunalvertretungen gefasst. Die Bauleitplanung ist damit auch in einen politischen Entscheidungsprozess eingebunden, der durch weitere Instrumente der unmittelbaren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und der Betroffenen beeinflusst werden kann. Die Pflicht zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ergibt sich aus § 3 Art.1 BauGB, der besagt, dass die Bürgerinnen und Bürger möglichst frühzeitig an der Bauleitplanung zu beteiligen sind. Eine öffentliche Auslegung ist nach § 3 Art.2 BauGB vorgeschrieben. Nur bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen ist nach § 137 BauGB eine gesonderte Form der Bürgerbeteiligung vorgeschrieben, die den Charakter einer Betroffenenbeteiligung hat und möglichst frühzeitig erfolgen soll. Sie kann mit der Bürgerbeteiligung nach § 3 BauGB verbunden werden, ersetzt diese jedoch nicht. Auch für die vorhabenbezogenen Bebauungspläne (§ 12 BauGB) gilt die Pflicht zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger nach § 3 BauGB.

Bauleitpläne unterliegen dem Abwägungsgebot nach §1 Art.6 BauGB und in diesem Rahmen auch dem Konfliktbewältigungsgebot. Die Festsetzungsmöglichkeiten z.B. in B-Plänen ergeben sich aus dem Anspruch auf weitestgehende Konfliktbewältigung durch die Bauleitplanung. Dieser Anspruch ist inzwischen allerdings in Verwaltungsgerichtsentscheidungen durch die Zulässigkeit der 'planerischen Zurückhaltung' wieder relativiert worden und leistet somit keine abschließende Lösung aller auftretenden Konflikte (vgl. PFEIFER 1988).

Die Anregungen aus der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und die privaten und öffentlichen Belange werden in einen Prozess der Abwägung einbezogen, um dann gegeneinander und untereinander gerecht abgewogen zu werden (§ 1 Art.6 BauGB Abwägungsgebot). Es besteht die Pflicht zur Abwägung für erkennbare Belange, die so zu geschehen hat, dass "...weder die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt, noch der Ausgleich zwischen ihnen in der Weise vorgenommen wird, der zu objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht..." (WALLRAVEN-LINDL 1995). Frauenbelange werden - so weit sie erkennbar sind - in die Abwägung miteinbezogen. Sie können im Prozess der Abwägung durch eine höhere Gewichtung anderer Belange relativiert werden.

Von der Verfasserin wurde gegen einen B-Plan Einwände vorgebracht, die Frauenbelange in Form von Bereitstellung von Versorgungseinrichtungen, Nutzungsmischung, Wohnumfeldverbesserung, Siedlungsstruktur, Wegegestaltung und Sicherheit im öffentlichen Raum beschrieben. Die durch die Bauverwaltung vorgeschlagene Behandlung der Abwägung stellte damit der politischen Forderung, Frauenbelange zu berücksichtigen, Ansprüche entgegen, die sich aus einer Interpretation von Förderrichtlinien der Europäischen Union, Anforderungen der Universität o.ä. ergaben (vgl. Anhang Abb. A1). Die Abwägung erfolgte letztlich unter bestimmten politischen Zielsetzungen (z.B. das Schaffen neuen Wohnraums, ästhetische Kriterien: das Ergebnis eines europaweiten Wettbewerbs usw.). Das Beispiel deutet darauf hin, dass das Ergebnis des Abwägungsprozesses eng mit der politischen Zielsetzung einer Kommune verbunden ist (vgl. dazu WALLRAVEN-LINDL 1995; und die Begründung zur Abwägung in Abb. A1) und der Spielraum zur Festsetzung zur Erfüllung der Frauenbelange nicht voll ausgeschöpft wurde.

Das Baugesetzbuch bietet durchaus Spielräume für die Einbringung gleichstellungsorientierter Belange, die bislang noch nicht ausreichend genutzt werden. Die Darstellungen des Flächennutzungsplans nach § 5 Art. 2 BauGB und die abschließend aufgeführten Festsetzungen eines Bebauungsplanes nach § 9 Art.1 BauGB lassen die Berücksichtigung von gleichstellungsorientierten Belangen zu. Nach § 9 Art.1 Nr.1 BauGB muss die Art der baulichen Nutzung festgesetzt werden. Setzt man als Baugebiet ein allgemeines Wohngebiet nach BauNVO § 4 (Baunutzungsverordnung in der Fassung vom 23.1.1990) fest, so kann z.B. eine Nutzung mit Infrastruktureinrichtungen und Läden zur Deckung des täglichen Bedarfs nach § 1 Art.2-10 BauGB auch für bestimmte Teilgebiete, z.B. im Erdgeschossbereich einer bestimmten Strasse festgesetzt werden (§ 1 Art.7 BauNVO; vgl. WALLRAVEN-LINDL 1995). Ebenso sieht WALLRAVEN-LINDL (1995) die Festsetzung eines Frauenhauses nach § 9 Art.1 Nr.8 BauGB (Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf) gedeckt (vgl. auch Kap. 6.2.1.3). Mit der Festsetzung im Bebauungsplan wird allerdings nur die beabsichtigte Entwicklung beschrieben, die Umsetzung durch muss anderweitig gesichert werden (z.B. privatrechtlich).

Eine ebenfalls hohe Bedeutung kommt der Verankerung der gleichstellungsorientierten Belange in der Begründung zum verbindlichen Bebauungsplan nach § 9 Art.8 BauGB als effektive Rechtskontrolle und Auslegungshilfe zu (WALLRAVEN-LINDL 1995). Wird in der Begründung auf gleichstellungsorientierte Belange verwiesen, wird dadurch die Befreiung von der Festsetzung (z.B. Bereitstellen von Versorgungsinfrastruktur) nach § 31 Art. 2 BauGB erschwert (ebd.).

Über die Möglichkeiten der Festsetzung in Bebauungsplänen hinaus besteht durch vertragliche Regelungen nach dem novellierten Baugesetzbuch von 1997 zunehmend Spielraum, gleichstellungsorientierte Belange umzusetzen. Dieses kann im Einzelnen in den Bereichen der Zusammenarbeit mit privaten Trägern durch städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB), in den Sicherungs- und

Verwirklichungsmöglichkeiten durch Vorkaufsrechte (§§ 24f. BauGB), Erhaltungssatzungen (§§ 172ff. BauGB), Bau- und Modernisierungsgebote (§§ 176ff. BauGB), Bodenordnungsmaßnahmen (§ 45 BauGB) und Sanierungsmaßnahmen (§ 136 BauGB) geregelt werden. Mit dem Instrument der städtebaulichen Verträge können gleichstellungsorientierte Belange wie Belegungsrechte für Frauen mit besonderen Ansprüchen (KLINKHART 1998), Folgekostenfinanzierung oder (in Wohngebieten für überwiegend junge Familien) Kindertagesstättenfinanzierung integriert werden.

Als weitere Möglichkeit ist eine Absicherung der Einbringung gleichstellungsorientierter Gesichtspunkte in Bebauungspläne analog zum Umweltrecht in Form eines Gleichstellungsnachweises (GSN) in Erwägung zu ziehen, der sowohl die Auswirkungen der Planung auf Gleichstellungsbelange wie auch den Nachweis ihrer Wirksamkeit erbringt (z.B. VOGELER 1998). Der Gleichstellungsnachweis könnte dann analog zur Umweltverträglichkeitsprüfung Teil der Abwägung in der Begründung der Bebauungsplänen werden.

Die institutionalisierte Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TÖB) auf der Ebene der Bauleitplanung wird durch § 4 BauGB geregelt. Die von der Planung betroffenen Träger öffentlicher Belange sind frühzeitig zu beteiligen. Die Benennung der Träger öffentlicher Belange erfolgt durch die Bundesländer. Träger öffentlicher Belange sind öffentliche und private Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, wie z.B. Behörden des Bundes und der Länder, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts wie Industrie- und Handelskammern, Handwerkschaftskammern oder Landwirtschaftskammern, die Kirche und Träger der Daseinsvorsorge z.B. Wasserversorgung (FINKELNBURG/ORTLOFF 1998). Die Träger öffentlicher Belange haben sich ausschließlich auf ihren jeweiligen Aufgabenbereich zu beschränken (§ 4 Art.2 BauGB). Die Diskussion, Frauen oder eine institutionalisierte Vertretung für gleichstellungsorientierte Belange, z.B. Frauenbeauftragte oder Frauengremien wie den Stadtfrauenrat oder Frauenverbände, als Trägerin öffentlicher Belange einzusetzen, begann schon frühzeitig. Um eine formale und unmittelbare Beteiligung von Frauen im Bauleitplanverfahren zu Gewähr leisten, wurde z.B. nach FRITZ-HAENDELER (1984) eine Beteiligung als Träger öffentlicher Belange als notwendig erachtet (vgl. Kap.6.3.2.3).

## **5 Welche Rahmenbedingungen stellen die Verwaltungsmodernisierung und das Neue Steuerungsmodell für die Umsetzung von Gender Planning?**

### **5.1. Die Einführung von Verwaltungsmodernisierung in der Bundesrepublik Deutschland**

Die Anfänge des 'New Public Management' waren in den USA am Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre zu finden (vgl. BUDÄUS/GRÜNING 1997). In der Bundesrepublik Deutschland setzten Reformen im Verwaltungsbereich mit den Rechtsbereinigungen in den 1950er Jahren ein. Ihnen folgten die kommunalen Gebietsreformen der 1960er und 1970er Jahren sowie die Funktionalreform der 1970er Jahre. Seit Mitte der 1970er bis in die 1980er Jahren wurden die Reformen von den Bemühungen um Verwaltungsvereinfachung und Bürgernähe dominiert. Eine systematische und betriebswirtschaftlich orientierte Verwaltungsmodernisierung, die sich an den Prinzipien des 'New Public Managements' der Neubewertung und Neuorganisation der Aufgaben mit dem Ziel effizienter gestalteter Strukturen in der öffentlichen Verwaltung orientierte, setzte sich erst zu Beginn der 90er Jahre in Kommunen, Landes- und Bundesverwaltungen durch (vgl. NASCHOLD/BOGUMIL 1998). Zu diesem Zeitpunkt verstärkte sich der Handlungsdruck aufgrund geringerer Handlungsspielräume durch knapper werdende Haushaltsmittel, die Einbindung in überregionale Abhängigkeiten und Entwicklungen und geänderte Erwartungshaltungen auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger. Die Hoffnung auf Einsparpotenziale war in vielen Fällen erster Anstoß zur Einführung und Umsetzung von Verwaltungsmodernisierung (vgl. NASCHOLD/BOGUMIL 1998). In vielen Kommunen im Bundesgebiet orientierte sich Verwaltungsreform an den Vorgaben des Orientierungsrahmens "Neuen Steuerungsmodell" der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (z.B. KGST 1993), einem 1949 auf Initiative des Deutschen Städtetags gegründeten kommunalen Fachverband.

Verwaltungsmodernisierung bedeutet die Umorganisation der Verwaltung in Führungs- und Organisationsstruktur, die Steuerung durch betriebswirtschaftliche Elemente und die Veränderung der Bereiche Organisationsentwicklung und Personalentwicklung.

Die Ausprägungen in den einzelnen Kommunen sind je nach Schwerpunktsetzung in Bezug auf Organisationsentwicklung, verbesserte Steuerung und Informationsbereitstellung, Qualitätsmanagement, Personalentwicklung und Bürgerorientierung völlig unterschiedlich. Unter der Effizienzannahme des Steuerungsmodells wurde der Bereich der betriebswirtschaftlichen Modernisierung gut untersucht und dokumentiert. Weniger ausführlich fiel die Beschäftigung mit den sozialwissenschaftlichen und den verwaltungswissenschaftlichen Aspekten sowie die Verbindung zu Organisationsformen außerhalb der Verwaltung aus. Die vorliegende Untersuchung befasst sich verstärkt mit der Frage nach den Auswirkungen der in der Verwaltungsmodernisierung verwendeten Instrumente

auf die Einbringung politischer Zielsetzungen wie in diesem Fall gleichstellungsorientierter Belange in das Planungsgeschehen. Die Einbringung dieser Belange ist eine Querschnittsaufgabe. Wie ähnlich übergreifende Aufgaben (Umweltschutz, Stadtentwicklungsplanung) ist sie z.B. nicht in dem Aufgabengliederungsplan der KGSt von 1979 (vgl. v.ROHR 1994) enthalten.

Die Abschätzung der Auswirkungen von Verwaltungsmodernisierung auf Gleichstellungsinteressen und -belange erfolgte bislang überwiegend aus der Sicht der Praxis der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten und hatte ihre Schwerpunkte in den Bereichen Organisations- und Personalentwicklung (CORNELISSEN/WRANGELL 1994, DMUB 1995, BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT KOMMUNALER FRAUENBÜROS (BAG) 1995). Untersuchungen aus politik- oder verwaltungswissenschaftlicher Sicht wurden seltener durchgeführt (OPPEN 1995, LEUTNER 1996). Auch die Vorstudie "Frauen in der kommunalen Verwaltungsreform", die mit Unterstützung des Landes Baden-Württemberg und unter Beteiligung des Deutschen Städtetages, des Deutschen Landkreistages und anderen Institutionen 149 Kommunen befragte, beschäftigt sich überwiegend mit dem Bereich Organisations- und Personalentwicklung (DOMZIG/NYSIETO 1999).

Verwaltungsmodernisierung ist ein Instrument, um bestehende Strukturen und Beziehungen innerhalb der Verwaltung zu verbessern und effizienter zu gestalten. Dadurch werden auch für die Einbeziehung gleichstellungsorientierter Belange neue Rahmenbedingungen geschaffen. Um die Rahmenbedingungen zur Einbringung von gleichstellungsorientierten Belangen in die Planung zu verdeutlichen, werden im Folgenden die Bereiche politische Steuerung, Zielformulierung und die organisatorischen Veränderungen und Einbeziehung der Institutionen näher betrachtet.

## **5.2. Zielformulierung und Steuerung**

Im Bereich der Steuerung gilt für Verwaltungsmodernisierung im Sinne des Orientierungsrahmens 'Neues Steuerungsmodell' (NSM) der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) und des 'New Public Managements' (NPM) eine konsequente Trennung der von der Politik zu formulierenden Zielvorgaben (policy making) und der von der Verwaltung durchzuführenden Umsetzung (agency /service delivery; vgl. NASCHOLD/BOGUMIL 1998). Die Beziehung zwischen Politik und Verwaltung kann dabei durch das Kontraktmanagement geregelt werden. Dabei wird eine konsequente Trennung des strategischen vom operativen Bereich vorausgesetzt.

Die vorhandene Verflechtung von politischen Führungsfunktionen mit Lenkungsaufgaben im Bereich der öffentlichen Verwaltung erschwert die Umsetzung einer konsequenten Trennung von politischer Entscheidung und verwaltungsgebundener Umsetzung. Mit dieser Funktionstrennung

zwischen Verwaltung und Selbstverwaltung wird eine Parlamentarisierung der Kommunalpolitik voran gebracht, die für die Selbstverwaltung verfassungsrechtlich nicht vorgesehen ist (vgl. BOGUMIL 1997).

Für die Umstellung der Steuerung von der Input-Orientierung, die der Haushalt in seiner politischen Kontroll- und Programmfunktion zur Verfügung stellt, auf eine Output-Orientierung, die an der Erledigung der Zielvorgaben gemessen wird, ist im Rahmen des Neuen Steuermodells (NSM) der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt 1993) der Aufbau eines Steuerungs- und Lenkungssystems vorgesehen. Zu den verwendeten Controllinginstrumenten gehören die Entwicklung eines Produktsystems, die Kosten- und Leistungsrechnung und das Berichtswesen. Dabei wird zwischen dem strategischen Controlling unterschieden, das die Gesamtsteuerung einer Organisation im Bereich der Ziel- und Aufgabenentwicklung und Erfolgskontrolle umfasst, und dem operativen Controlling, das den Aufbau eines effizienten Rechnungswesens und die Binnensteuerung einzelner Organisationseinheiten betrifft (vgl. NASCHOLD/BOGUMIL 1998).

Weitere Elemente des Modernisierungsprozesses wie eine neue Aufgabenverteilung zwischen Verwaltung und Politik, die Einführung von Wettbewerbselementen, ein Beteiligungsmanagement und Maßnahmen für eine verbesserte Orientierung an den Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden nehmen weder in den Veröffentlichungen der KGSt noch in der Praxis der Verwaltungsmodernisierung eine gleich wichtig bewertete Stellung wie z.B. der Aufbau des Controllings ein (vgl. NASCHOLD/BOGUMIL 1998).

Diese Orientierung und Verengung des Modernisierungsprozesses unterstützt eher systemerhaltende Strukturen und birgt letztlich die Gefahr einer Dominanz der agierenden Verwaltung (oder des Managements) gegenüber der repräsentativen Selbstverwaltung (Managerialismus; vgl. NASCHOLD/BOGUMIL 1998), und damit auch gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern.

Vor diesem Hintergrund ist die Einflussnahme der Selbstverwaltung auf die Leitbilderstellung um so wichtiger. Im Sinne einer Steuerung durch die Zielvorgabe der Politik ist die Leitbilderstellung vorrangige Aufgabe der Selbstverwaltung. Gleichstellungspolitik als wichtige kommunale Aufgabe muss auch in der Leitbildformulierung ihren Niederschlag finden, damit es als Teil der Verwaltungsmodernisierung umgesetzt werden kann.

Die Einbindung gleichstellungspolitischer Grundsätze ergibt sich aus der Verpflichtung, den Verfassungsauftrag (GG Art.3) umzusetzen sowie aus den spezifischen Ansprüchen, die z.B. Mitarbeiterinnen und Bürgerinnen einer Kommune an eine offenere, demokratischere und modernisierte Verwaltung stellen (vgl. BAG 1995). Nur in Einzelfällen ist „Gleichstellung“ als ein explizites Ziel

der Verwaltungsmodernisierung aufgeführt und die Befriedigung der Bedürfnisse der Bürgerinnen gewährleistet. In einer 1997 durchgeführten Befragung antworteten 58 von 149 befragten Kommunen, die an einem Verwaltungsmodernisierungsprozess beteiligt waren, dass Gleichstellung als Ziel ihrer derzeitigen Reformbestrebungen definiert ist (DOMZIG/NIESYTO 2000). Eine differenziertere Analyse zeigte, dass es sich dabei in erster Linie um Personalentwicklungsmaßnahmen in der Verwaltung handelte (ebd.). In einer von der Verfasserin 1997 durchgeführten Untersuchung zur Einführung von Gleichstellungsbelangen in die Verwaltungsmodernisierung wurde ersichtlich, dass ohne deutlich formulierte Vorgabe der Politik, die Gleichstellung durchzusetzen, die Bemühungen zum Scheitern verurteilt sind (WOTHA 1997). Doch ebenso zeigte sich eine generelle Zurückhaltung der Selbstverwaltung, ihre neue Steuerungsrolle im Vorgeben der Rahmenrichtlinien und Zielvorstellungen und insbesondere in der Kontrolle ihrer Umsetzung zu übernehmen (vgl. auch LÖFFLER 1998). Um bisher erreichte Gleichstellungsstandards zu erhalten, müssen gleichstellungsorientierte Zielsetzungen auf der Ebene des Leitbildes durch die Selbstverwaltung verankert und garantiert werden.

Die konsequente Anwendung des Instrumentariums der Verwaltungsmodernisierung wie die Definition von Leitziele und Zielen, die Entwicklung eines Produktsystems, die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und des Berichtswesens steigert die Transparenz des Verwaltungshandelns und den Informationsfluss zwischen den beteiligten Akteuren. Durch diese erhöhte Transparenz des Verwaltungshandelns werden der repräsentativen Beteiligung durch die kommunale Selbstverwaltung wie auch der unmittelbaren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bessere Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung gestellt.

### **5.3. *Organisations- und Personalentwicklung und ihr Einfluss auf die Umsetzung des Gleichstellungsgebotes***

#### **5.3.1. *Dezentralisierung der Verantwortung und der Ressourcen***

Die Funktionsweise bürokratischer Strukturen ist durch die Charakteristika Sicherheit und Ordnung sowie Stabilität und Statik gekennzeichnet (vgl. WEBER 1998). Entscheidungen und Innovationen erfolgen linear hierarchisch, damit eindeutig und berechenbar (ebd.). Grundprinzip der Organisationsentwicklung hingegen ist die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit durch Dezentralisierung. Durch die Dezentralisierung von Entscheidungen, Verantwortlichkeiten oder die Stärkung unternehmerischen Handelns werden Motivation und Flexibilität im Unternehmen erhöht und die Zentralebene von Informations- und Konfliktverarbeitung entlastet. Durch Flexibilität und größere Nähe zu Problemen sollen wirksamere und sachlich, räumlich und sozial nähere Problemlösungen gefunden werden.

Eine umfassende Reorganisation schafft die Voraussetzungen für grundlegende Änderungen der Verwaltungsstrukturen und Verfahrensabläufe, der Informations- und Kommunikationslinien, Arbeitsformen und Arbeitsbeziehungen zwischen Mitarbeitenden, Abteilungen, aber auch zu den Bürgerinnen und Bürgern. Die Folgen der Reorganisation für die Beteiligten sind mit Unsicherheitsfaktoren verbunden. Die Aufwertung der Individualität geht dabei einher mit einem erhöhtem Konfliktdruck aufgrund ungesicherter Macht- und Konfliktbeziehungen (vgl. WEBER 1998).

Die Dezentralisierung der Entscheidungen und die dezentrale Ressourcenverantwortung bedeutet unter anderem auch eine Verlagerung der Aufgaben aus den Querschnittsämtern in die Fachämter. Dieses kann z.B. auch die Gleichstellungs- und Personalentwicklungsaufgaben treffen, die traditionell als Querschnittsämter angesiedelt waren. Mit der Dezentralisierung ohne eine klare Zielfestlegung kann jedoch auch eine Multiplizierung der Interessen bzw. der 'Bereichsegoismen' verbunden sein (WEBER 1998). Die Macht der einzelnen Fachdezernate und ihrer Leitung kann durch eine gezielte Fachpolitik und Einbeziehung der Fachöffentlichkeit verstärkt werden.

Umgekehrt ermöglicht erst die Verlagerung der Entscheidungen von der Hierarchiespitze hin zu dezentralen Entscheidungsträgern eine Partizipation der letztlich Betroffenen, z.B. der Bürgerinnen und Bürger, da die Beteiligungs- und Entscheidungswege kürzer und direkter sind. Erst die Entwicklung dezentraler und interaktiver Verhandlungsprozesse bietet die Grundlage für verbindliche und kollektive Lern-, Erfahrungs- und Vereinbarungsprozesse (NASCHOLD/BOGUMIL 1998).

Hieraus ergibt sich die Frage, ob die Dezentralisierung die Einbeziehung von Genderbelangen durch bessere Partizipationsmöglichkeiten eher unterstützt oder durch geschwächte politische Einflussnahmen parallel zur wachsenden Bedeutung der Fachressorts eher schwächt.

Die Verbesserung der Prozessqualität sowie das Qualitätsmanagement und die Optimierung der Abläufe sind wichtige Ziele von Verwaltungsmodernisierung und müssen als Bestandteile der Zielvorgaben festgelegt werden. Die alleinige Vorgabe und Kontrolle von Zielen durch die Selbstverwaltung reicht nicht aus, um sozialstaatliche, demokratische oder gemeinwohlorientierte Ziele zu gewährleisten. Leitlinien der Aufgabenerfüllung sollen in die Zielvorgaben integriert werden, die bei der Durchführung des Auftrags bzw. auch bei der Behandlung unvorhergesehener Einflüsse Beachtung finden (HILL 1997). HILL (1997) sieht gerade über Prozessinnovationen eine Möglichkeit, strategische Erfolge zu erzielen (ebd.).

### **5.3.2. Verbesserung des Verwaltungshandelns durch Orientierung an den Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden**

Im Modernisierungsprozess ist die Orientierung an den Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden als ein wichtiges Instrument und Motor für den Bereich Output-Steuerung und Qualitätsmanagement. In einigen Kommunen wird eine Unterscheidung von Kundinnen- und Kundenorientierung im Gegensatz zur Bürgerinnen- und Bürgerorientierung bzw. Einwohnerinnen- und Einwohnerorientierung gemacht, um den Dienstleistungscharakter der Verwaltung zu verdeutlichen. Dennoch wird die Beteiligung selten aus der Sicht der Adressaten konzipiert, sondern vielmehr aus Sicht der Beteiligten. Für die Verwaltungswissenschaften ist die Orientierung an den Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden neben Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit selbst ein Ziel für erfolgreiches Verwaltungshandeln (KIBLER 1997). Aus politikwissenschaftlicher Sicht bedeutet die Orientierung an den Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden ihre Beteiligung als Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungen und begründet damit einen Legitimationszuwachs für das Verwaltungshandeln (ebd.). Auch für die Organisationsentwicklung sind die Prozessorientierung und die Partizipation der Betroffenen, d.i. Betroffene zu Beteiligten zu machen, wichtige Elemente (WEBER 1998). Für den Bereich der Verwaltung bedeutet das nicht nur eine umfassende Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sondern auch den Wandel der Bürgerinnen und Bürger bzw. Kundinnen und Kunden von Betroffenen zu Beteiligten (vgl. auch Kapitel 3).

Ein Beispiel für die Orientierung an den Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden ist die Verbesserung der Abläufe von Verwaltungshandeln, die Zugänglichkeit und Erreichbarkeit von Dienstleistungen und die zeitliche Abstimmung der Institutionen und Ansprechpersonen (z.B. Öffnungszeiten, Wartezeiten, Terminvereinbarungen, vgl. KLAGES 1997). Diese Verbesserungen in den Prozessabläufen in Bezug auf Zugänglichkeit und Erreichbarkeit können insbesondere für Frauen eine Erleichterung bedeuten, da diese durch die häufigeren zeitlichen Konkurrenzen vielfältiger Ansprüche im Beruf und Reproduktionsbereich immer noch stärker von Zeitzwängen betroffen sind (vgl. dazu Zeitbudgeterhebungen in BMFSFJ 1996 und eine Untersuchung der Verfasserin zu Zeiten im ländlichen Raum BARGTEHEIDE-LAND 1999).

Eine stärkere Orientierung an den Kundinnen und Kunden bedeutet allerdings auch eine Einschränkung im Bereich der Zielsetzung und Steuerung. Durch Verlagerung der Entscheidungen hin zu den beteiligten Betroffenen oder den Bürgerinnen und Bürger kann es zu einem Bedeutungsverlust der repräsentativen Politik kommen. Wenn sich die Leitbilder und Ziele der repräsentativen Demokratie von denen in der direkten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger entstandenen Leitbildern unterscheiden, entstehen Konflikte (vgl. z.B. Erfahrungen in der Hessischen Dorferneuerung in BOOS-

KRÜGER 1998). Dennoch ist die Beteiligung als Orientierung an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger in der deutschen Verwaltungsmodernisierung bislang kaum in Erscheinung getreten.

Als Folge der zunehmenden Orientierung an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger entstanden viele Bürgerämter, Stadtteilbüros und Bürgerläden. Rathäuser wurden bürgerfreundlich umgestaltet. Meistens wird die Orientierung an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger jedoch nur von einer Innenperspektive heraus konzipiert, ohne eine wirkliche Beteiligung und bietet damit nur scheinbare Lösungen, da die wirklichen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger nicht erfasst werden.

## **6 Fallbeispiele zur Einbeziehung von Gender Planning in Verwaltungshandeln**

### **6.1. Aufbau des empirischen Teils**

#### **6.1.1. Methodik und Vorgehensweise**

Für eine Erhebung zum Themenbereich Partizipation stehen im Allgemeinen quantitative und qualitative Methoden zur Verfügung, die sich darin unterscheiden, dass das Ziel von quantitativen Methoden die Erhebung statistisch auswertbarer repräsentativer Aussagen ist, und das Ziel von qualitativen Methoden mehr dem Erkenntnisgewinn über Problemzusammenhänge dient (vgl. z.B. HOECKER 1995).

Ohne auf die Diskussion einzugehen, ob qualitative Methoden eher als quantitative Methoden den Postulaten und Ansprüchen feministischer Forschung auf Offenheit und diskursivem Erkenntnisprozess mit den Beforschten entsprechen (vgl. z.B. MCDOWELL 1992), ist für eine Untersuchung über das Einbringen von gleichstellungsorientierten Belangen in die räumliche Planung festzustellen, dass für die Anwendung quantitativer Methoden nicht ausreichend geschlechtsspezifisch aufbereitetes Datenmaterial zur Verfügung steht. Auch bei einer Vollerhebung (z.B. bei allen Gleichstellungsstellen durch Telefoninterviews oder Fragebögen) lassen sich für die Fragestellung zur Einbringung gleichstellungsorientierter Belange keine Befunde in einem Umfang zusammentragen, der den Ansprüchen einer gesicherten statistischen Auswertung genügen würde. Der Stand der Einbringung gleichstellungsorientierter Belange in den einzelnen Kommunen ist zu unterschiedlich und die Basisdaten lassen sich nicht standardisieren. Aus diesen Gründen erfolgt eine exemplarische Untersuchung mit argumentativer Auswertung. Auch das Einbeziehen gleichstellungsorientierter Belange in Verwaltungshandeln insbesondere unter Berücksichtigung von Verwaltungsmodernisierung wurde bislang kaum konsequent durchgeführt und selten ausreichend dokumentiert. Ziel der Untersuchung ist deshalb die Analyse von funktionalen Zusammenhängen und Strukturen durch die exemplarische Befragung Betroffener und Akteure.

Die Erhebungsmethoden stammen aus der qualitativen Sozialforschung, die über eine Orientierung am Individuellen die Komplexität der sozialen Realität beschreibt. Die dabei verwendete offene Verfahrensweise der Interviews (vgl. Kapitel 6.1.2) stellt die gebildeten Thesen und Methoden immer wieder in den Diskurs, so daß sich aus dem Gesamtprozess der Forschung zwischen Forschenden, Beforschten und Forschungsgegenstand ein Erkenntniszuwachs ergibt (vgl. LAMNEK 3.1995; POHL 1998).

Als Folge der oben skizzierten fehlenden Datengrundlage und der geringen Fallzahlen wurden nach der Literaturlauswertung von Modellbeispielen, der Planungsliteratur und den Veröffentlichungen der Städte sowie der gesetzlichen wie verwaltungsinternen Regelungen ausgewählte Expertinnen-

und Expertengespräche als Basis der Untersuchung genommen. Die Darstellung der Ergebnisse ist nach thematischen Schwerpunkten gegliedert. In Kapitel 6.2 wird die Bedeutung von Gender Mainstreaming als Strategie behandelt. Kapitel 6.3 ist den verschiedenen Partizipationsformen gewidmet. In Kapitel 6.4 werden die Einflüsse des Neuen Steuerungsmodells und in Kapitel 6.5 der Projektorientierung in der Planung im Allgemeinen und Modellprojekten im Besonderen auf die Einbeziehung von Gender Planning erörtert. Am Ende der jeweiligen Kapitel bzw. der Unterkapitel findet sich eine Zusammenfassung.

### **6.1.2. Das Expertinnen- und Expertengespräch als Form des qualitativen Interviews**

Die verwendete Methode der qualitativen Interviews ist die der leitfadengestützten Expertinnen- und Expertenbefragung. Die Interviewform ist offen und nicht standardisiert. Die angesprochenen Expertinnen und Experten sind als Beteiligte und Akteure an den in der Planung ablaufenden Prozessen und im Verwaltungshandeln befragt worden. Die Expertinnen- und Experten sind somit selbst Teil des Handlungsfeldes, das den Forschungsgegenstand ausmacht (vgl. MEUSER/NAGEL 1997).

Als Expertin oder Experte wurden diejenige Person angesprochen, die "...in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder ...über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt..." (MEUSER/NAGEL 1997).

Als Vorbereitung wurde ein Leitfaden für das Interview entwickelt, der, überwiegend den Prinzipien Offenheit und Flexibilität folgend, der Orientierung der Gesprächsführung und der Vergleichbarkeit der Aussagen diene, ohne das Interview einseitig durch die Interviewerin zu beeinflussen. In der Gesprächsführung wurde auf die Offenheit der Fragen geachtet, um die Strukturierung des Gespräches und die Bewertung der Wichtigkeit der Untersuchungsgegenstände den Expertinnen- und Experten zu überlassen (vgl. MEUSER/NAGEL 1997).

Das Gespräch wurde durch eine kurze Vorstellung der Interviewerin und der Darstellung ihres Forschungsgegenstandes eingeleitet, was der Verfasserin ermöglichte, sich als Forscherin in der Interviewsituation zu etablieren sowie das Interesse und die Offenheit der interviewten Person zu wecken. Die verwendete Form des Expertinnen- und Experteninterviews vermeidet ein asymmetrisches Verhältnis zwischen den Interviewten, die als Expertinnen angesprochen waren, und der Interviewerin. Die Verfasserin ist auf diesem Forschungsfeld, das sich mit der Implementierung von gleichstellungsorientierten Belangen beschäftigt, durch Vorträge, Gutachten und eigene Erfahrungen sowie die Einbindung in berufsständische Netzwerke selbst seit längerem tätig. Sie hatte so als

'colleague' einen offeneren Zugang zu den Expertinnen und Experten. Diese Netzwerksstrukturen wirkten sich sehr positiv auf die Offenheit der Gespräche und somit auch auf die Qualität der Ergebnisse aus.

Die Länge der Interviews betrug zwischen 45 Minuten und zwei Stunden. Die Interviews wurden zur Hälfte bei den Interviewpartnerinnen und zur anderen Hälfte als Telefoninterviews geführt und mit einem Tonbandgerät aufgenommen.

### **6.1.3. Auswahl der befragten Expertinnen und Experten**

Durch eine Abfrage bei den Ministerien für Gleichstellung und Frauen der Länder und bei der Vernetzungsstelle für Gleichberechtigung für Niedersachsen und Rheinland-Pfalz wurde eine Anzahl von 2370 kommunalen Gleichstellungsstellen für die Bundesrepublik Deutschland ermittelt (vgl. Tab. 4). Eine Differenzierung in haupt-, neben- oder ehrenamtlich tätige Gleichstellungsstellen konnte nicht erfolgen, da differenzierte Daten nicht vorlagen. Einer quantitativ repräsentativen Befragung stand zweierlei entgegen. Zum einen ist der Stand der Umsetzung von Verwaltungsmodernisierung sehr unterschiedlich und zum anderen sind nicht alle Gleichstellungsstellen mit dem Thema räumliche Planung befasst.

Der potenzielle Kreis der zu befragenden Expertinnen und Experten wurde auf alle möglichen Personen erweitert, die im Verwaltungshandeln mit der Einbringung von gleichstellungsorientierten Belangen in die räumliche Planung befasst sein könnten. Als Expertinnen und Experten wurden Persönlichkeiten angesprochen, die in ihrer Funktion innerhalb ihrer Organisation bzw. Institution mit der Implementierung von gleichstellungsorientierten Belangen in Planungsprozesse befasst waren bzw. die Rahmenbedingungen (insbesondere durch die Verwaltungsmodernisierung) mitbeeinflusst oder entschieden hatten. Kriterien für die Auswahl der Expertinnen und Experten waren die Dauer und Beteiligung an Projekten zum Thema Gender Planning, ihre Erfahrung in Verwaltungszusammenhängen und ihre Einbindung in die Entscheidungszusammenhänge der jeweiligen Institution. Dabei wurde auf ein ausgewogenes Verhältnis der Funktionen der Befragten als Fachleute für Gleichstellung, Fachleute im Planungsbereich oder Fachleute im Bereich Verwaltungsmodernisierung geachtet.

**Tab. 4 Gleichstellungsstellen bzw. Frauenbeauftragte in den Bundesländern**

Befragte Stelle		Stand	zusammen
Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (BM 1996)	Berlin	BM 1996	16
Senatsverwaltung für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz des Landes Bremen (BM 1996)	Bremen	BM 1999	2
LAG Kommunalen Frauenbüros / Gleichstellungsstellen Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf	6.1999	363
Senatsamt für die Gleichstellung*	Hamburg	6.1999	1
Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt Leitstelle für Frauenpolitik	Magdeburg	6.1999	237
Bayrisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit, Leitstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern	München	6.1999	150
Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales des Saarlandes	Saarbrücken	6.1999	52
Sächsische Staatskanzlei Staatsministerin für Fragen der Gleichstellung von Frau und Mann	Dresden	5.1999	388
Thüringer Staatskanzlei Frauenbeauftragte der Thüringer Landesregierung	Erfurt	5.1999	53
Min. für Frauen, Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Brandenburg, Abt. Frauen und Gleichstellung (BM 1996)	Potsdam	BM 1996	136
Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern, die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte	Schwerin	4.1999	41
Sozialministerium Baden-Württemberg Abt. Frauen und Familie (BM 1996)	Stuttgart	BM 1996	53
Hessisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung (BM 1996)	Wiesbaden	BM 1996	186
Koordinierungsstelle im Ministerium für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau des Landes Schleswig-Holstein	Kiel	6.1999	214
Rheinland-Pfalz, Vernetzungsstelle für kommunale Gleichstellungsbeauftragte	Mainz	7.1999	47
Niedersachsen, Vernetzungsstelle für Gleichberechtigung und Frauenbeauftragte	Hannover	7.1999	431
<b>Summe</b>			<b>2370</b>

(Quelle BM 1996: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2.1996)

\*Frauenbeauftragte in Hamburg haben ausschließlich Personalvertretungsfunktion

Das Ansprechen der Interviewpartnerinnen erfolgte über Multiplikatorinnen und Multiplikatoren (z.B. Landesarbeitsgemeinschaften der Gleichstellungsbeauftragten), Koordinierungsstellen innerhalb und außerhalb der Verwaltung (z.B. Koordinierungs- oder Leitstellen in den Länderministerien, Vernetzungsstelle für Gleichberechtigung und Frauenbeauftragte in Niedersachsen und für kommunale Gleichstellungsbeauftragte in Rheinland-Pfalz) oder Expertinnen und Experten, die der Verfasserin über ihre Aktivitäten in Fachkommissionen, wissenschaftlichen und berufsständischen Vereinigungen und Veröffentlichungen insbesondere zu Themen der Verwaltungsmodernisierung bzw. gleichstellungs- oder frauenbezogenen Themen der Planung bekannt waren. Die Ansprechpartnerinnen waren ohne bewusste Auswahl durch die Verfasserin alle weiblich. Dies lässt sich auf einen sehr geringen Männeranteil an den 'Aktiven' in Forschungsfeld zurückführen. Weitere Hinweise auf mögliche Interviewpartnerinnen erfolgten aus den Netzwerken der schon befragten Interviewpartnerinnen.

Die Auswahl war eine bewusste Positivauswahl von im Einbringen von Gender Planning erfahrenen Interviewpartnerinnen. Ziel war, die erfolgreichen Strategien dieser am Planungsprozess Beteiligten herauszuarbeiten.

**Tab. 5 Befragte Expertinnen nach Gemeindegröße, Funktion, Position und geographischer Verteilung**

<b>Größe der Gemeinde</b>	<b>&lt; 50.000</b> 2	<b>50.000-100.000</b> 2	<b>&gt; 100.000</b> 13	<b>Länderebene/ Regionalverband</b> 5
<b>Funktion</b>	<b>Bereich Planung und Bauen</b> 11	<b>Gleichstellungsbeauftragte</b> 8	<b>Controllerein/ allg. Verwaltung</b> 3	
<b>Position innerhalb der Verwaltung</b>	<b>Mitarbeiterin</b> 4	<b>Mitarbeiterin mit Leitungsfunktion</b> 7	<b>Amtsleitung</b> 9	<b>Dezernentin oder vergleichbare Position</b> 2
<b>Geographische Verteilung</b>	Städte und Regionen: Berlin-Charlottenburg, Bremen, Ditzingen, Frankfurt, Greifswald, Hagen, Hamburg, Kommunalverband Großraum Hannover, Heidelberg, Karlsruhe, Kiel, Land Schleswig-Holstein, Lübeck, München, Norderstedt, Willich, Wuppertal.			

Der Stand der Verwaltungsmodernisierung war in den befragten Kommunen und Organisationen unterschiedlich; von vorbereitenden Arbeitskreisen bis hin zu Organisationen, bei welchen der Umstrukturierungsprozess weitestgehend als abgeschlossen zu bezeichnen ist bzw. für die Weiterentwicklung in einen 'kontinuierlichen Verbesserungsprozess' übergegangen worden war.

#### **6.1.4. Auswertung der Interviews**

Bei der Auswertung der Interviews handelte es sich nicht um Einzelinterpretationen, sondern die Gewinnung von Erkenntnissen über Zusammenhänge und Strukturen der Verwaltungen stand im Vordergrund. Entsprechend den von MEUSER/NAGEL (1997) herausgearbeiteten Prinzipien für Expertinnen- und Experteninterviews wurden diese nicht als individuell-besonderer Ausdruck ihrer allgemeinen Struktur betrachtet, sondern ihre überindividuell-gemeinsame Aussagen, Strukturen, Wissensbestände und Deutungen wurden herausgearbeitet (vgl. MEUSER/NAGEL 1997).

MEUSER/NAGEL (1997) folgend setzte sich der Ablauf der Auswertung aus den Phasen Paraphrase, Überschriften, thematischer Vergleich, Konzeptualisierung und Generalisierung zusammen. Die Interviews wurden auf Tonband aufgenommen und in den für die Untersuchung wichtigen Passagen transkribiert. Die transkribierten Texte wurden paraphrasiert und themenbezogen vergleichend ausgewertet. Ergänzend wurden die von den Kommunen zur Verfügung gestellten Druckwerke und Veröffentlichungen sowie Fachliteratur ausgewertet. Die Aussagen in den Interviews wurden generalisiert. In einigen Fällen werden in den folgenden Darstellungen die Aussagen mit *kursiv* gedruckten Zitaten belegt, wobei das Interview durch eine Ziffer (n) gekennzeichnet ist. Um die Anonymität der Interviewpartnerinnen zu wahren, wurde von einer Zuordnung von Städten und Regionen zu einzelnen Interviewpartnerinnen abgesehen und gegebenenfalls auf eine Quellenangabe verzichtet. Aus demselben Grund ist auch darauf verzichtet worden, die Transkriptionen der Interviews in den Anhang mitaufzunehmen.

#### **6.1.5. Diskursive Vorgehensweise**

Die Vorgehensweise als solche war in ihrer Konzeption diskursiv mit den befragten Expertinnen und Planerinnen angelegt. Diese Entscheidung zieht sich als roter Faden durch die Auswahl der Expertinnen, die Offenheit des Interviewverlaufs und durch das abschließende Fachgespräch. Die Ergebnisse des Fachgespräches werden als Ergebnisprotokoll in einem eigenen Kapitel dokumentiert (vgl. Kapitel 8). Durch den Forschungsprozess selbst haben sich neben den erarbeiteten Ergebnissen als indirekte Folge die bestehenden Netzwerke unter den auf diesem Gebiet arbeitenden Planerinnen und Expertinnen weiter verfestigt, in denen auch zukünftig Informationen und Unterstützung ausgetauscht werden.

## **6.2. Gender Mainstreaming als Strategie**

### **6.2.1. Wie wird Gender Mainstreaming in den befragten Kommunen umgesetzt?**

#### **6.2.1.1. Grundsatzbeschlüsse zu Gleichstellung oder Gender Planning**

Nur in einigen der befragten Kommunen (z.B. Lübeck, München) wurde die Einbringung des Gender Mainstreaming, d.h. die Einbringung der Gleichstellungsorientierung als Teil der Hauptströmung in alle Bereiche und Politiken der Verwaltung (vgl. Kapitel 4.3 und 7.2), durch Grundsatzbeschlüsse oder Leitlinien zur Einbringung von Frauenbelangen bzw. gleichstellungsorientierten Belangen in Verwaltungshandeln durch Beschlüsse der Kommunalvertretung auf 'oberster Ebene' begründet.

Die Einbringung von gleichstellungsorientierten Belangen in Leitbilder kann sich auf einen Teilbereich wie Planung oder Gleichstellung beschränken oder im Rahmen eines die ganze Stadt betreffenden Leitbildprozesses geschehen, z.B. im Rahmen eines Lokale-Agenda-21-Prozesses (Hagen). Im Abschlussdokument und in den Prozessen der Agenda 21 haben explizit Frauen als Expertinnen und Frauenbelange nach dem Prinzip des Gender Mainstreaming ihre Verankerung in fast allen einzelnen Artikeln und ergänzend in einem speziellen Frauenkapitel gefunden (AGENDA 21 in: BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT HG., O.J.).

Auch im Rahmen von Leitbildprozessen, die als Teil von Verwaltungsmodernisierung ablaufen, kam es zur Festlegung von Frauenbelangen bzw. gleichstellungsorientierten Belangen innerhalb des Leitbildes (Norderstedt; allerdings zunächst noch mit einem Schwerpunkt auf der Förderung weiblicher Beschäftigten), von Querschnittszielen zur Gleichstellung im Grundsatzbeschluss zur Verwaltungsmodernisierung (Lübeck; s.u.) oder als Gemeinschaftsaufgabe 'Frauenförderung' in Wuppertal und Willich (s.u.). In Kiel sind frauenpolitische Belange in dem Beschluss zu Pilotprojekten enthalten, jedoch nicht in den Leitbildern auf Stadtebene oder den Tochterleitbildern auf Fachbereichsebene.

In Berlin-Charlottenburg wurden schon 1997 zu Beginn des Verwaltungsmodernisierungsprozesses 'Frauenpolitische Leitlinien' beschlossen, die als Gender Mainstreaming die Verwirklichung von Gleichstellung im gesamten Verwaltungsmodernisierungsprozess umsetzen wollen. Neben dem expliziten Beschluss, Gleichstellung zu verwirklichen, sind in diesen Leitlinien die Einbringung der Gleichstellung in Strukturen (eine verantwortliche Person pro Leistungs- und Verantwortungszentrum für die Erarbeitung der Gleichstellungsziele) und in alle Bereiche der Verwaltungsmodernisierung (Zielvereinbarungen, Personalplanung und Personalentwicklung, Controlling und Produktentwicklung) explizit festgeschrieben (vgl. Abb. 6).

Diese Grundsatzbeschlüsse, Leitlinien und Leitbilder drücken den grundsätzlichen politischen Willen aus, gleichstellungsorientierte Politik oder Frauenpolitik umzusetzen. Sie enthalten aber keine Sanktionsmechanismen bei Nichtumsetzung.

Im Bereich räumlicher Planung wurden gleichstellungsorientierte Leitbilder und Leitziele z.B. in München festgelegt. In München sind frauenspezifische Belange sowohl im Leitbild für die Gesamtstadt wie im Leitbild für das Planungsreferat enthalten. Die Hamburger Baubehörde hat zwar kein Leitbild zur Einbeziehung gleichstellungsorientierter Belange entwickelt, aber es wurde eine Verfügung durch die Verwaltungsspitze erlassen, dass eine frauenspezifische Sicht in die Aufgabenwahrnehmung der Baubehörde in allen Bereichen einfließen soll.

In Bremen sieht ein Beschluss der Bürgerschaft zur Sicherheit und Mobilität von Frauen im Sinne von Gender Mainstreaming die Einbeziehung von Frauen in alle Bereiche der Planung durch die Orientierung an 'frauenfreundlichen und kinderfreundlichen' Kriterien vor. Konkret schreibt dieser Beschluss für den Bereich Verkehrsplanung die Erarbeitung von Empfehlungen zur Berücksichtigung von Frauenbelangen fest.

Der Bremische Beschluss ist für die Verwaltung selbstbindend, schreibt aber ebenfalls bei Nichteinhaltung keine Sanktionen vor. Der Beschluss enthält die Feststellung, dass die vorliegenden Empfehlungen einen ersten Schritt darstellen. Die Konkretisierung für die einzelnen Aufgaben, Verfahren und Abläufe erfolgt durch die angehängten 'Empfehlungen zur Berücksichtigung von frauenspezifischen Belangen bei der Planung'. Als konkrete Maßnahme wurde hierbei die Einbeziehung der 'Zentralstelle zur Verwirklichung von Gleichberechtigung der Frau' als Trägerin öffentlicher Belange beschlossen und umgesetzt. Die Ausweitung der Empfehlungen für die Anwendung auf alle anderen Bevölkerungsgruppen ist Teil des Beschlusses.

## Abb. 6 Frauenpolitische Leitlinien zur Verwaltungsmodernisierung im Bezirk Berlin-Charlottenburg als Beispiel für 'Gender mainstreaming'

Beschlussfassung des Bezirksamtes Berlin-Charlottenburg am 19.8.1997

- |                           |   |
|---------------------------|---|
| 1. Gegenstand der Vorlage | Frauenpolitische Leitlinien   |
| 2. Berichterstatlerin:    | Frau Bezirksbürgermeisterin Monika Wissel   |
| 3. Beschlussentwurf:      | <p>Das Bezirksamt beschließt, im Zuge der Verwaltungsreform gleichberechtigte Lebensbedingungen für alle im Bezirk Charlottenburg lebenden und arbeitenden Frauen und Männer, Mädchen und Jungen zu fördern und mitzuwirken, bestehende Benachteiligungen und Diskriminierungen abzubauen, bis die Gleichstellung verwirklicht ist.</p> <p>Jedes Leistungs- und Verantwortungszentrum (LuV) benennt eine Person, mit der die Frauenbeauftragte Ziele erarbeitet, in denen es darum geht, Benachteiligungen abzubauen, um Grundlagen für gleichberechtigte Lebensbedingungen zu schaffen.</p> <p>In den Zielvereinbarungen wird der gesetzliche Gleichstellungsauftrag berücksichtigt, dort formuliert und inhaltlich auf die jeweiligen Ziele übertragen.</p> <p>Für die weiblichen Beschäftigten der Bezirksverwaltung sind die entsprechenden Regelungen im Frauenförderplan (in Kraft getreten am 13.08.1996) festgelegt und werden fortgeschrieben sowie den Veränderungen durch die Verwaltungsreform angepasst. Dies gilt insbesondere für die Personalplanung und Personalentwicklung.</p> <p>Durch das im Rahmen der Verwaltungsreform zu entwickelnde Berichtswesen nutzt das Bezirksamt die Möglichkeit, Veränderungen, die durch die Leitlinien erfolgt sind, aufzuzeigen bzw. Schwachpunkte zu ermitteln.</p> <p>Neben diesen direkten Umsetzungsmöglichkeiten wird sich das Bezirksamt dafür einsetzen, dass bei den im Produktkatalog festgeschriebenen Produktdefinitionen konkrete gleichstellungsrelevante Forderungen erfasst und fortgeschrieben werden.</p> |
| 4. Rechtsgrundlage:       | <p>Grundgesetz Art.3 Abs.2<br/>Verfassung von Berlin Art.10 Abs. 3 und Art.12 Abs.7<br/>Landesgleichstellungsgesetz Berlin (LGG)<br/>Frauenförderplan des Bezirksamtes Charlottenburg von Berlin</p>  |

Monika Wissel

(Quelle Vorlage Nr.173 vom 19.August 1997 Bezirksbürgermeisterin von Berlin-Charlottenburg)

## Abb. 7 Beschluss der Bremischen Bürgerschaft zur Sicherheit und Mobilität von Frauen

Die Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer Sitzung am 17.3.1994 zum Thema Sicherheit und Mobilität von Frauen folgenden Beschluss gefasst:

1. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert die Senatorin für das Bauwesen und den Senator für Stadtentwicklung auf, sicherzustellen, dass

- im Rahmen von Bauleitplanungen, städtebaulicher Rahmenplanung und Verkehrskonzepten Fachfrauen an der Planung beteiligt werden,
- bei Planungen, Ausschreibungen, Wettbewerben, Gutachten, Forschungsprojekten und Angebotsgestaltungen die Kriterien 'frauenfreundlich und kinderfreundlich' vorgesehen werden und in die Bewertung eingehen sowie bei der Beurteilung von Vorhaben berücksichtigt werden,
- die Interessen von Frauen bei Stadterneuerungsprojekten und Nachbesserungsprojekten im Rahmen der Zusammenarbeit von Fachressorts, Beiräten und Bewohnern besondere Berücksichtigung finden, z.B. durch modellhafte Verbesserung von Straßen und Plätzen.

2. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert die Senatorin für Bauwesen auf, bis zum Herbst dieses Jahres in einem ersten Schritt eine Empfehlung zur Berücksichtigung der Belange von Frauen bei der Verkehrsplanung zu erarbeiten, die sich an Empfehlungen des hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie vom 1. August 1993 anlehnt. Um die Berücksichtigung der in dem Beschluss der Bremischen Bürgerschaft genannten frauenspezifischen Belange sicherzustellen, hat der Senat in seiner Sitzung am 14. März 1995 die vom Senator für Bauwesen und dem Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung vorgelegten Empfehlungen zu den Themenfeldern Städtebau, Stadterneuerung und Nachbesserung, Wettbewerb, Gutachten, Forschungsaufträge und Angebotsgestaltungen, Verkehrsplanung beschlossen. Ziel ist es, auf der Grundlage dieser Handlungsempfehlungen bei Planungs- und Ausführungsprozessen der öffentlichen Hand die spezifischen Interessen der weiblichen Bevölkerung besonders zu berücksichtigen.

(...)

Der Senat weist darauf hin, daß eine klare Abgrenzung von reinen frauenspezifischen Belangen zu den Belangen von anderen Bevölkerungsgruppen in vielen Fällen nicht oder nur sehr schwer möglich ist. Häufig handelt es sich um Kriterien, die auch im Interesse anderer Bevölkerungsgruppen liegen, wie z.B. Sicherheit im öffentlichen Raum oder Anforderungen an die Stadt- und Verkehrsplanung. Insofern können die in dem anliegenden Entwurf dargelegten Empfehlungen auch den Belangen anderer Bevölkerungsgruppen entsprechen

Die vorliegenden Empfehlungen sind als ein erster Schritt zur Berücksichtigung frauenspezifischer Aspekte im Planungsprozess einzustufen. Erforderlich wäre eine grundlegendere Herangehensweise mit einer stärkeren Verbindlichkeit. Dieses Ziel ließe sich nur langfristig erreichen; die dafür notwendigen Kapazitäten stehen gegenwärtig jedoch nicht zur Verfügung.

(...)

Der Senator für das Bauwesen

Stand: 23.02.1995

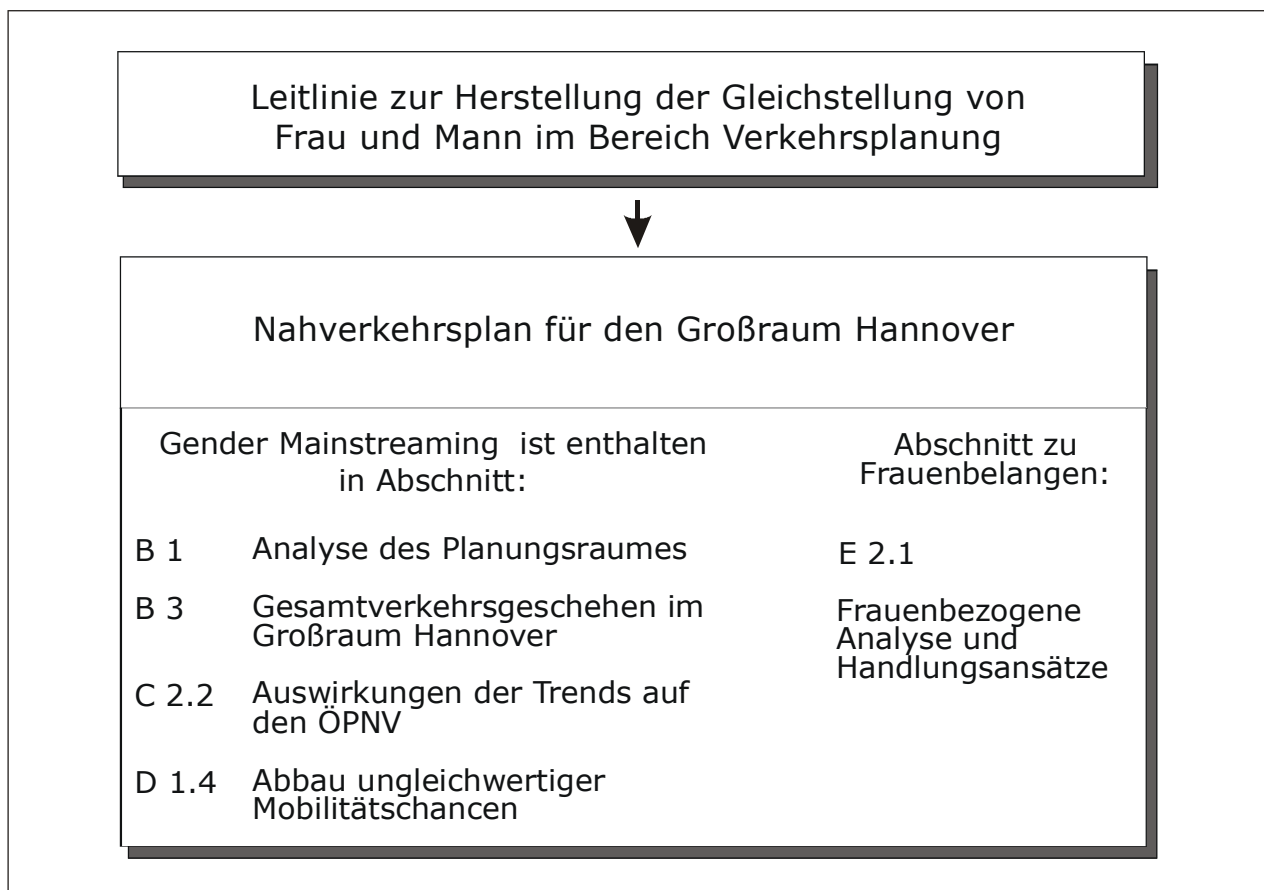
Der Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung

(Quelle: Bremische Bürgerschaft Drucksache 13/1186 vom 14.03.1995)

Im Kommunalverband Großraum Hannover liegen seit 1990 Gleichstellungsleitlinien 'Über Leitlinien für die Herstellung der Gleichstellung von Frau und Mann im Bereich Verkehrsplanung' vor (vgl. INFORMATIONSVORLAGE III/817 VOM 30.05.1990). Die Umsetzung dieser Richtlinien als Teil eines Gender-Mainstreaming-Konzepts wird an ihrer Verankerung im Rahmenplan 'Nahverkehrsplan des Großraumes Hannover' deutlich (KOMMUNALVERBAND GROßRAUM HANNOVER 1997; vgl. Abb. 8).

Auch im Kommunalverband Großraum Hannover wird eine Doppelstrategie verfolgt, die als Gender Mainstreaming in jedem Unterkapitel des Nahverkehrsplans den Genderansatz verankert und gleichzeitig dem Thema Frauenbelange eine eigenes Kapitel widmet.

**Abb. 8 Gender Mainstreaming am Beispiel des Nahverkehrs im Kommunalverband Großraum Hannover**



(Quelle: KOMMUNALVERBAND GROßRAUM HANNOVER 1997; eigener Entwurf)

Als frauenrelevant wurden im Nahverkehrsplan die Bestandsaufnahme verkehrserzeugender Strukturen eingestuft, das Fehlen der geschlechtspezifisch differenzierten Datengrundlage bemängelt, auf die unterschiedliche Mobilität von Männern und Frauen Rücksicht genommen, Frauen als heutige

## **Abb. 9 Querschnittsthema Frauenbezogene Analyse- und Handlungsansätze im Nahverkehrsplan Hannover Region**

### **B 1 Analyse des Planungsraumes**

z.B. "...Für eine systematische kleinteilige Analyse über Standorte von Einrichtungen und Institutionen sollte mittelfristig in Zusammenarbeit mit den Kommunen eine Bestandsaufnahme der verkehrserzeugenden Strukturen erarbeitet werden:

- Wo liegen soziale und kulturelle Einrichtungen?
- Welche Ortsteile verfügen nicht über grundlegende soziale und kulturelle Infrastruktur?
- Welcher Bewegungsbedarf entsteht daraus?..."

### **B 3 Gesamtverkehrsgeschehen im Großraum Hannover**

z.B. "...Analyse der Berufspendlerströme: Verbindungen in benachbarte Orte gefragt Es liegen für die Region Hannover keine geschlechterdifferenzierenden Daten vor. Grundsätzlich ist aber bekannt: "...Frauen benutzen auch für Arbeitswege durchschnittlich seltener als Männer ein Auto, dabei ist der Zeitaufwand für die Erwerbsarbeitsmobilität durchschnittlich bei Frauen und Männern gleich hoch. Frauen bewegen sich eher im Nahraum, deshalb ist die Bedeutung angrenzender Orts- und Stadtteile hoch – besonders in der Kernrandzone sind Wegeverbindungen in benachbarte Orte/Ortsteile gefragt..."

### **C 2.2 Auswirkungen der Trends auf den ÖPNV**

z.B. "...Frauen sind – als heutige Hauptnutzerinnen des ÖPNV – auch Hauptabwanderungspotenzial. Die Angebote des ÖPNV müssen deshalb verstärkt dem Bewegungsbedarf von Frauen entsprechen..."

### **D 1.4 Abbau ungleichwertiger Mobilitätschancen**

z.B. "...Ziel ist die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen und Mobilitätschancen für die Bevölkerung des Großraumes. Aufgrund bestehender Benachteiligungen von Frauen ist besonderes Augenmerk auf den Abbau dieser Benachteiligung und die Verbesserung ihrer Mobilitätschancen zu legen..."

## **Kapitel 2 Querschnittsthemen**

### **E Handlungsbedarf und Maßnahmen**

#### **E 2.1 Frauenbezogene Analyse und Handlungsansätze**

z.B. Nichtwahrnehmung von frauenspezifischem Bewegungsbedarf: "...Die in der Vergangenheit übliche Ausrichtung des ÖPNV auf den Erwerbsarbeits- und Schulverkehr führte dazu, dass der aus dem Alltag von Frauen resultierende Bewegungsbedarf nicht wahrgenommen wurde. Entsprechende Angebote fehlten deshalb vor allem in Bereichen mit geringerer Verkehrsnachfrage. Um diese "blinden Flecken" zu erhellen, arbeitet der Kommunalverband mit dem Instrument der "Mängelanalyse aus Frauensicht". Sichtbar wird dadurch Bewegungsbedarf, der bisher nicht durch öffentlichen Verkehr abgedeckt wurde.

z.B. Instrument der Mängelanalyse aus Frauensicht: "...Das Instrument der Mängelanalyse aus Frauensicht ist bundesweit noch in der Entwicklung begriffen; der Kommunalverband beteiligt sich maßgeblich an dieser Entwicklungsarbeit. Ein erster Baustein war die Bedarfs- und Angebotsüberprüfung des öffentlichen Verkehrs in Ronnenberg aus Frauensicht (1994). Exemplarisch ist für die Stadt Ronnenberg frauenrelevante Infrastruktur erhoben und deren Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln abgeglichen worden."

(Quelle: KOMMUNALVERBAND GROßRAUM HANNOVER 1997 in Verbindung mit [HTTP://WWW.HANNOVER-REGION.DE/FRAUEN/NVP.HTM](http://www.hannover-region.de/frauen/nvp.htm))

Hauptnutzerinnen im ÖPNV benannt und der Abbau ungleichwertiger Mobilitätschancen gefordert. Auch im Nahverkehrsplan werden in einem parallelen Kapitel 'Querschnittsthema' frauenbezogene

Analyse- und Handlungsansätze zu Mobilitätschancen für Frauen, frauenspezifische Fragestellungen im Regionalbuskonzept, Bedarfs- und Angebotsüberprüfungen aus Frauensicht, Sicherheit vor Männergewalt und Kommunikation zwischen Planenden und Nutzerinnen beschrieben (vgl. Abb.9)

Die Aufgabe der Einbringung von Genderbelangen wird im Grundsatzbeschluss der Europäischen Union zu Gender Mainstreaming explizit formuliert. Auch hier ist die Beschreibung der Umsetzungsebenen und die Anwendung von Gender Mainstreaming Bestandteil des Beschlusses. Die Differenzierung und Konkretisierung auf nachgelagerten Ebenen wird deutlich am Beispiel der Umsetzung in den Richtlinien zu EU-geförderten Strukturentwicklungsmaßnahmen (vgl. Kapitel 7.2).

Das Instrument der Grundsatzbeschlüsse und Empfehlungen wurde von den Interviewten stark unterschiedlich bewertet. Es war in keinem Fall mit Überprüfung und Sanktionen verbunden. Die Einführung in Verwaltungshandeln erfolgte in den meisten Fällen ohne weitere begleitende Maßnahmen wie z.B. Erläuterungen oder Fortbildungen verwaltungsüblich per Umlauf und die Umsetzung hing vom Engagement der einzelnen damit befassten Personen ab. Die Wirksamkeit der Grundsatzbeschlüsse wird durch die Befragten insoweit positiv eingeschätzt, als dass sie eine politische Unterstützung und Rückhalt für Genderbelange durch die Verwaltungsspitze belegen (2; 4). In allen dargestellten Beschlüssen zu Gender Mainstreaming ist die Umsetzung für die nachgelagerten Ebenen der Institutionen im Beschluss selbst beschrieben. So wird die Umsetzung der Strategie des Gender Mainstreaming als Teil aller Handlungsfelder abgesichert. In einigen Beispielen ist mit dem Grundsatzbeschluss zum Gender Mainstreaming die Doppelstrategie der gesonderten, zusätzlichen Einbringung von Frauenbelangen gekoppelt.

#### **6.2.1.2. Leitfäden/Handreichungen/Kriterienkataloge/Sozialverträglichkeitsprüfung**

In mehreren befragten Kommunen wurden Leitfäden, Handreichungen und Kriterienkataloge entwickelt, die die Planung betreffenden Gleichstellungs- und Frauenbelange definieren und Umsetzungsmöglichkeiten vorschlagen. Bereits in der Formulierung ihrer Titel ist ihr nicht bindender Charakter zu erkennen ('Empfehlungen' (Bremen), 'Grundsätze für eine frauengerechte Stadtplanung und Stadtentwicklung' (Kiel), 'Kriterien für die Planung' (Hamburg), 'Grundsätze zur Sozialverträglichkeit' (Karlsruhe). Ihre Anwendung hängt stark vom Engagement der einzelnen Planerinnen und Planer bzw. von der Einbindung in die Verfahrensabläufe ab. Kriterien zu Gender Planning werden in einigen Fällen als Checklisten formuliert, die dann in der konkreten Planung im Zuge der Abwägung mitaufgenommen werden sollen.

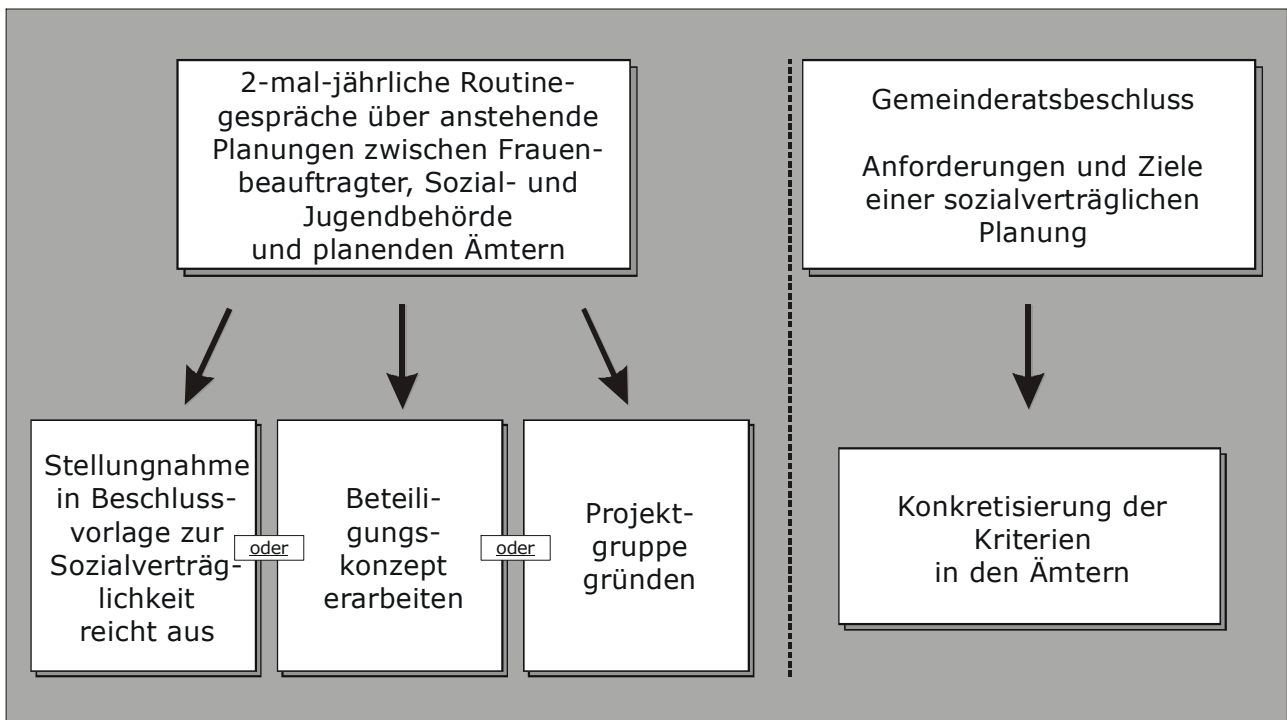
Die Handreichungen der Stadt Hamburg für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von 1996 'Frauen in der Stadt - Kriterien für die Planung' enthalten Vorschläge zur Überprüfung der Umsetzung genderrelevanter Ziele aus verschiedenen Bereichen der Planung. Für den Bereich Verkehr wird das Kriterium der Sicherheit in den Verkehrsnetzen und für den ruhenden Verkehr eingebracht. Ferner sind die Quartiersfunktionen auf ihre Alltagstauglichkeit für Frauen, insbesondere in der Freiraumgestaltung und den quartiersbezogenen Versorgungseinrichtungen, die Wohnungsgrundrisse und Gebäudegestaltung insbesondere in den Eingangsbereichen und Treppenhäusern zu überprüfen. Für die Sicherstellung von Frauenbelangen bei der Vergabe von Gutachten an Externe, die Auftragsausgestaltung und direkte Beteiligung von Frauen als Gutachterinnen wurde eine Kriterienliste erarbeitet. Handreichungen sind nicht bindend, es liegt im Ermessen der einzelnen damit befassten Personen, inwieweit sie die Handreichungen berücksichtigen. Die von dem Arbeitskreis der Fachfrauen in der Baubehörde der Stadt Hamburg erarbeiteten Anregungen zur Mobilität von Frauen wurden hingegen vom Tiefbauamt der Stadt Hamburg in die Planungshinweise für Stadtstraßen übernommen und sind damit Teil des Verfahrens.

Die Stadt Karlsruhe entschied sich bewusst dafür, keine frauen- oder kinderfreundliche oder altenfreundliche Prüfung einzuführen, sondern von den Gruppen auszugehen, die in einem Stadtteil am stärksten von der Planung betroffen sind und am wenigsten berücksichtigt werden. Eine Matrix wurde erarbeitet, in welcher die Zielfelder der sozialverträglichen Planung mit den betroffenen Akteuren in den unterschiedlichen Phasen der Planung (Initiative, Planung, Mitwirkung, Realisierung) in Beziehung gesetzt wurden, um das Verfahren transparent zu gestalten. Die beteiligten Ämter wurden beauftragt, die in einem Anforderungskatalog formulierten Grundsätze der Sozialverträglichkeit anzuwenden und für den eigenen Arbeitsbereich zu konkretisieren (vgl. HAUKE 1998). Parallel zum Anforderungskatalog wurde ein Modellbeispiel entwickelt und als Handreichung den Kriterien beigelegt (vgl. Anhang A3). Diese Arbeitshilfe wurde an alle planenden Ämter gegeben, mit dem Auftrag, über die Umsetzung im Gemeinderat zu berichten. Zur Akzeptanz dieses Verfahrens trug die ämterübergreifende Erarbeitung des Zielkatalogs und die Integration der Einzelergebnisse aus verschiedenen Themenbereichen bei. Bei einer Ämterbefragung stellte sich eine höhere Sensibilisierung und Akzeptanz gegenüber der Partizipation von Bürgerinnen und Bürger heraus. Der Anforderungskatalog wird als Maßnahme ergänzt durch die direkte Einbindung der Frauenbeauftragten und der Sozial- und Jugendbehörde ins Verfahren durch die zweimal jährlich stattfindenden Routinegespräche (vgl. Abb.10).

In einigen Fällen enthalten Handreichungen und Verfahrenswege Formulierungsvorschlägen, wie die Gender- oder Frauenbelange konkret als Festsetzungen in Bebauungspläne bzw. als Teile von Verordnungen festzuschreiben sind (siehe Kap. 6.2.1.3.).

In Wuppertal wurde zum Erhebungszeitpunkt die Aufnahme von Kriterien für 'Frauenbelange in die verbindlichen Bauleitplanung' als Checkliste in die Begründung der Bebauungspläne einer Sozialverträglichkeitsprüfung (analog zur Umweltverträglichkeitsprüfung) geplant. Dementsprechend müsste in jedem B-Plan nachgewiesen werden, inwieweit in diesem Frauenbelange berücksichtigt wurden.

**Abb. 10 Sozialverträgliche Kriterien im Planungsverfahren der Stadt Karlsruhe**



In einigen Beispielen (vgl. auch Bremen, Karlsruhe und Wuppertal) wurde bewusst darauf verzichtet, frauenspezifische Belange zu formulieren. Die Belange wurden aus der gleichstellungsorientierten Sicht oder als Belange für verschiedene andere Bevölkerungsgruppen dargestellt ("*...an unserer Erfahrung zeigt sich, dass man verschiedene Aspekte an besonderen Beispielen sowohl unter Kindern wie auch unter Frauen thematisieren kann. Und die Frauen haben ganz viele Themen zum Thema Kinder eingebracht, und die Kinder hatten genau dieselben Punkte. Das hieß für uns, dass wir diese Anstrengungen gut bündeln müssen. Wir haben dann ein Verfahren entwickelt, was wir zunächst auf einem Konversionsgelände angewendet haben. (...) Inzwischen hat sich da eine gute Teamarbeit entwickelt - ein ganzheitlicher Blick für alle Bereiche. Zum Beispiel bei der Planung von Kindergärten wurden oftmals nicht die Wegebeziehungen und Sicherheitsaspekte von Frauen beachtet. Die Kindergärten wurden oftmals an den Rand gesetzt, die teilweise unbelebt waren und anfangs auch Unsicherheitsräume bildeten...*")(16)). Teilweise wurden die Frauenbelange aus strate-

gischen Gründen an ein vorhandenes oder geplantes Verfahren angehängt, um die Durchsetzbarkeit zu erhöhen und den zusätzlichen Aufwand zu minimieren ("*...Und dann haben wir eine Art Checkliste gemacht zum Thema Sozialverträglichkeit, und dann habe ich mich da rangehängt mit meinen Frauenbelangen. Und dann können wir das auch mit der Checkliste zusammen abrufen. (...) nicht noch mal wieder ein extra Formblatt. (...) Die Checkliste würde an jeden B-Plan angehängt werden...*")(1)).

Die Instrumente der Handreichungen, Leitfäden und Kriterienkataloge erweisen sich umso erfolgreicher je enger sie in vorhandene Verfahren, z.B. analog zur Umweltverträglichkeitsprüfung in die Bauleitplanverfahren, eingebunden werden bzw. wie im Karlsruher Beispiel als Teil einer vereinbarten Routine integriert sind. Diese Vorgehensweise scheint es für die explizite Durchsetzung von Frauenbelangen nicht hinderlich zu sein und wurde positiv bewertet ("*...Ich würde sagen, dass viele der in den Empfehlungen niedergelegten Gedanken inzwischen Allgemeingut in der Planung geworden sind: Dass Wege einsehbar und gut ausgeleuchtet sind usw. Das waren alles noch Dinge, die bislang im Argen waren, jetzt aber zur guten Praxis gehören. (...) Bestimmte Aspekte sind sogar in die Neufassung der Landesbauordnung mit eingegangen (...) z. B. Gestaltung der Eingangsbereiche und Abstellplätze dort. Ausgangspunkt war, dass die Haltestellen des ÖPNV oftmals als sehr unsicher empfunden wurden...*")(20)).

### **6.2.1.3. Die Verankerung in Verordnungen, Satzungen und anderen Plänen**

Einen weiteren Weg zur Einbindung geschlechtsspezifischer Belange bieten Festlegungen in Verordnungen und Satzungen. Die Frage, inwieweit Gender- oder Frauenbelange in Verordnungen und Satzungen aufgenommen werden sollen und können, wurde viel diskutiert (vgl. z.B. INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN 1995; MINISTERIUM FÜR FRAUEN, JUGEND, WOHNUNGS- UND STÄDTEBAU DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN 1997; BÜSCHER, FRICKE, SINNING 1996).

In mehreren befragten Kommunen wurden geschlechtsspezifische Belange wie besondere Wohnbedürfnisse, Wohnungsgrundrisse oder eine Berücksichtigung des verstärkten Sicherheitsbedürfnisses von Frauen in Verordnungen und Satzungen mitaufgenommen bzw. Handreichungen dafür entwickelt, wie diese in Verordnungen oder Satzungen festgeschrieben werden können.

In Wuppertal wurde eine Vorschlagsliste erarbeitet, in welcher Beispiele zur Umsetzung von Frauenbelangen in der Bauleitplanung (Flächennutzung, Baugebiete, Wegegestaltung und Wegeführung, frauenspezifische Infrastruktur wie Frauenkulturhaus, Freiflächengestaltung durch Festsetzung der überbaubaren Grundstücksfläche) gemacht wurden (vgl. Abb.11).

**Abb. 11 Die Einbeziehung von Frauenbelangen als Festsetzung in B-Pläne in Wuppertal (Beispiel)**

**Ziel:**

Wohnungsbezogene Freiflächen sollen sowohl der Hausarbeit, der Freizeit, dem Kinderspiel und der Erholung dienen.

**Begründung:**

Nur durch eine entsprechende Ausgestaltung der Freiflächen ist ein reibungsloses Nebeneinander möglich. Der Gebrauchswert von Wohnung und Umfeld ist auch durch eine zweckmäßige Zuordnung von Kinderspielplätzen bestimmt.

**Umsetzung:**

Überbaubare Grundstücksflächen sind so festzusetzen, dass eine Zonierung in private, halbprivate und öffentliche Bereiche möglich wird. Zu bevorzugen ist die klassische Blockrandstruktur wegen der geschützten Innenbereiche. Kinderspielplätze sollen nicht auf Restflächen angelegt werden.

(Quelle: Vorlage für Managementteam Frauenförderung 'Frauenbelange in der verbindlichen Bauleitplanung')

In einigen Kommunen werden den Planenden Mustersatzungen zur Verfügung gestellt. Im Beispiel der Landeshauptstadt München finden sich in der Mustersatzung für Bebauungspläne explizit zum Thema Frauenbelange Vorschläge zu Festsetzungen in Bebauungsplänen, die auf die besondere Situation von Frauen eingehen (vgl. unten stehendes Beispiel für Regelung des besonderen Wohnbedarfs von Frauen und Kindern in familiären Notsituationen (vgl. Abb. 12)).

Ein weiteres Beispiel aus München ist ein Überschreiten des Maßes der baulichen Nutzung mit dem Ziel, Investoren Spielraum bei der Geschossflächenzahl für das Einrichten von Gemeinschaftsräumen zu bieten ("...Das zulässige Maß der baulichen Nutzung kann in den allgemeinen Wohngebieten und im Mischgebiet um das Maß überschritten werden, das sich aus Flächen von Gemeinschaftsräumen (höchstens 1qm/Wohneinheit) ergibt, sofern sichergestellt wird, dass diese Räume auf Dauer für diesen Zweck genutzt werden..." Bebauungsplan Nr.1728 b , Teil 1).

## Abb. 12 Beispiel aus der Mustersatzung der Landeshauptstadt München zur Regelung des besonderen Wohnbedarfs

Flächen für den besonderen Wohnbedarf

- Regelung

§...

Im WA 2 sind mindestens zehn von Hundert der zulässigen Geschossfläche zur Deckung des besonderen in Wohnbedarfs von Frauen und Kindern in familiären Notsituationen als Frauenhaus zu errichten und zu verwenden.

- Rechtsgrundlage

§9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB

- Begründung

Flächen für besonderen Wohnbedarf können nach § 9 Abs.1 Nr.8 BauGB festgesetzt werden (z.B. Wohnheim für Studierende, Frauenhaus, Heim für Auszubildende, Altenwohnanlagen, Behindertenwohnanlage). Die Erforderlichkeit einer solchen Regelung ist durch eine Bedarfsfeststellung zu belegen.

Nutzungen dieser Art sind beispielsweise auch im Allgemeinen Wohngebiet zulässig. Aber die Festsetzung von Flächen für den besonderen Wohnbedarf ist vor allem dann sinnvoll, wenn bestimmte Flächen für die Nutzungen gesichert werden sollen oder wenn die Nutzung besondere Anforderungen stellt (z.B. Aufenthaltsqualität bei einer Altenwohnanlage, Sicherheitsfunktion bei einem Schwesternheim oder Frauenhaus).

Der besondere Wohnbedarf muss durch bauliche Besonderheiten - beispielsweise Wohnungsgröße oder Raumaufteilung- gekennzeichnet sein.

(...)

Bei Festsetzungen des besonderen Wohnbedarfs sind einseitige Bevölkerungsstrukturen ("Ghettobildungen") nach §1 Abs.5 Satz 2 Nr.2 BauGB zu vermeiden.

Bei der Regelung des Abs.2 ist darauf zu achten, dass das "Windhundprinzip" vermieden wird. Hierzu bietet sich eine Regelung z.B. in einem städtebaulichen Vertrag an. Nach den Umständen des Einzelfalles und dem beabsichtigten Zweck oder Schwerpunkt können sich auch andere Festsetzungen z.B. Fläche für Gemeinbedarf anbieten (zum Frauenhaus als soziale Einrichtung i.S. des §4 Abs.2 Nr.3 BauNVO vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 29.4.1992, NVW Z 1992, S.994, zum Problem der Abgrenzung Wohnen/soziale Einrichtung insgesamt: Fickert/Fieseler §3 BauNVO Komm. 9.1998, Anm. 1,15).

(Quelle: Mustersatzung für Bebauungspläne der Landeshauptstadt München)

Der Arbeitskreis der Fachfrauen der Baubehörde in Hamburg erwirkte die Einfügung eines neuen Paragraphen § 7a Allgemeine Sicherheit in die Garagenverordnung zur Steigerung der Sicherheit. Da die Verordnung nur bei neuen Parkhäusern greift, wurde auf informellem Wege versucht, die bereits bestehenden Häuser umzugestalten.

Ebenfalls in Hamburg wurde ein Vorschlag für eine stärkere Verbindung zwischen Wohn-, Ess- und Küchenbereichen erarbeitet, der auf Anregung der Arbeitsgruppe 'Fachfrauen für Bauwesen und

Verkehrsplanung' der Baubehörde vom Amt für Wohnungswesen in die Förderungsgrundsätze der Wohnungsbaukreditanstalt aufgenommen wurden (vgl. auch HAMBURG/ BAUBEHÖRDE 2.1997).

Auch in dem Beispiel des Nahverkehrsplan des Kommunalverbandes Großraum Hannover sind Frauenbelange explizit als Gender Mainstreaming integriert (vgl. Kap. 6.2.1.1) .

In den Interviews wurde bestätigt, dass sich durchaus Möglichkeiten zu Festsetzungen und Darstellungen von geschlechtsspezifischen Belangen in Bauleitplänen anbieten und dass diese auch angewendet werden.

#### **6.2.1.4. Zur Bedeutung eigener Kapitel zu gleichstellungsorientierten Planungskriterien in der Begründung zum B-Plan**

Nach § 9 Abs. 8 BauGB ist dem Bebauungsplan eine Begründung beizufügen, in welcher Ziele, Zwecke und wesentliche Auswirkungen des Bebauungsplans darzulegen sind. Die Begründung ist nicht Bestandteil der Satzung und wird damit nicht rechtsverbindlich durch die Kommunalvertretung beschlossen. Dennoch ist sie Bestandteil des gesamten Bauleitverfahrens und belegt die Erfüllung des Abwägungsgebotes nach § 1 Abs. 6 BauGB, in welchem das Gebot formuliert wird, "...private und öffentliche Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen...". Da Gender- und Frauenbelange nicht zu den besonders zu berücksichtigenden Belangen im § 1 Abs. 5 BauGB zählen, werden sie in den Begründungen der B-Pläne üblicherweise nicht explizit berücksichtigt (vgl. z.B. BRAAM 1999).

In München wird in den Begründungen zu B-Plänen in dafür geeigneten Fällen ein eigenes Kapitel vorgesehen, das sich mit sozial-, familien- und frauenspezifischen Planungskriterien auseinandersetzt und darlegt, wie diese berücksichtigt worden sind.

Im B-Plan-Gebiet 'Panzerwiese-Ost' war durch die Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB von Flächen für den Sozialen Wohnungsbau mit einem großen Anteil von Familien an der Wohnbevölkerung zu rechnen:

"Bei den derzeitigen Bevölkerungsstrukturen ist es häufig die Frau, die zur Kindererziehung zu Hause bleibt. Aus diesem Grunde halten sich die Kinder und Frauen weit länger im Siedlungsgebiet auf als Männer. Ebenso ist auf der Panzerwiese auf die besonderen Bedürfnisse von älteren Menschen, Behinderten, allein erziehenden Elternteile mit Kindern und auch Familien, bei denen beide Elternteile arbeiten, einzugehen..." (Begründung zum B-Plan Nr.1779a).

Im weiteren wird in der Begründung zum B-Plan dargelegt, wie in der Bebauung und der Freiraumgestaltung z.B. durch Blockrandbebauung mit maximal 3-5 Geschossen, den Verzicht auf Oberflächenverkehr auf den inneren Erschließungswegen, übersichtliche und belebte Wohnwege auf das Kriterium Überschaubarkeit geachtet und die Aufenthaltsqualität und das erhöhte Sicherheitsbedürfnis von Kindern und Frauen berücksichtigt wurde. Ein weiterer Gesichtspunkt war die Gestaltung der Tiefgaragenplätze in der Form, dass von diesen die Lifte und Treppenaufgänge auf kurzem Weg erreichbar sind und die Garagen so ausgestaltet werden, dass Angsträume vermieden werden (vgl. Begründung zum B-PLAN NR.1779A - PANZERWIESE-OST der Stadt München).

Die Bedeutung der Begründung ergibt sich aus ihrer Funktion als effektive Rechtskontrolle nach § 9 Abs.8 BauGB. Durch die Begründung als Auslegungshilfe wird die Befreiung von einer Festsetzung zur Sicherung von Frauenbelangen nach § 31 Abs.2 BauGB erschwert (vgl. Kap.4.4.3).

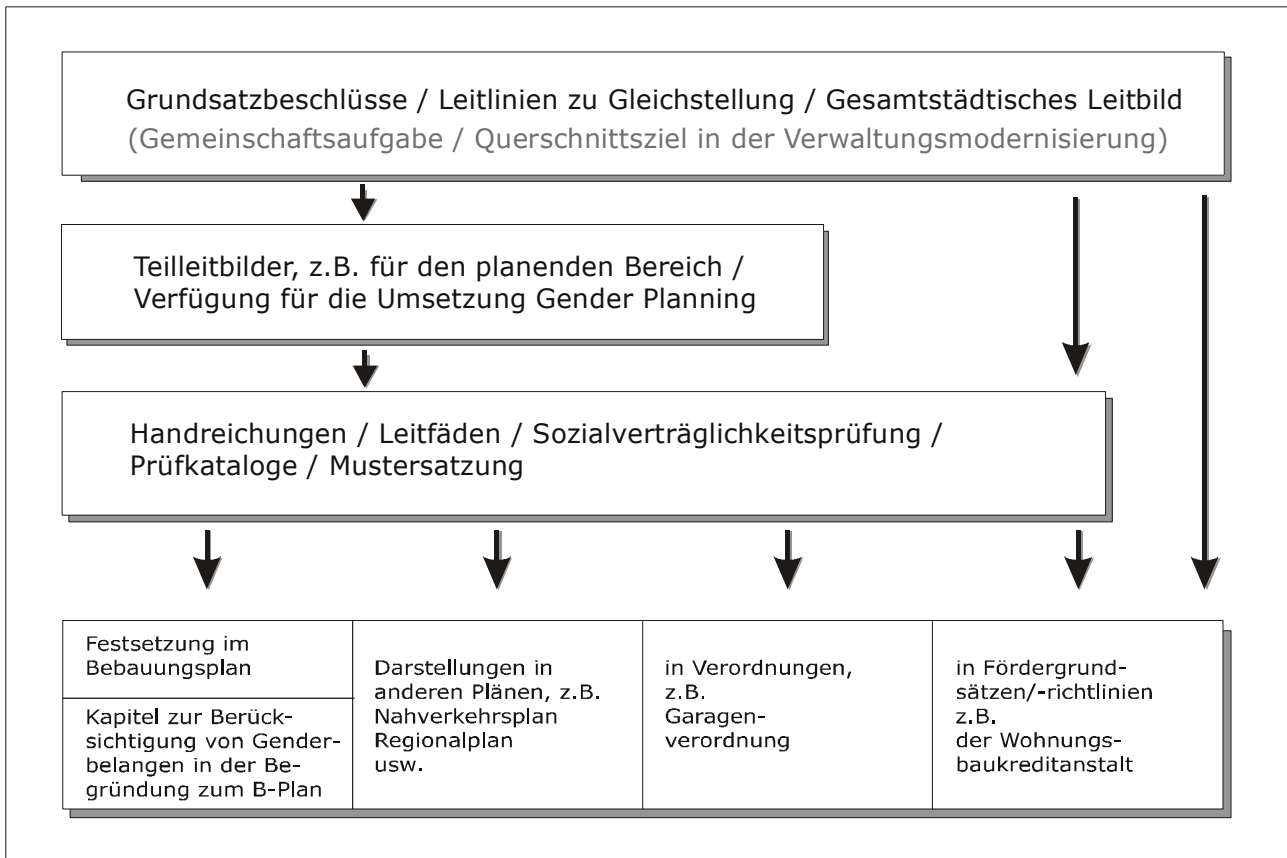
Die Möglichkeit, Genderbelange in der Begründung zum Bebauungsplan festzuschreiben, trägt nicht nur zur Transparenz des Verfahrens bei der Berücksichtigung auf die Genderbelange bei, sondern erschwert ihre Nichtbeachtung bzw. die Befreiung von den Festsetzungen.

## **6.2.2. Wie wirksam ist Gender Mainstreaming in der Beurteilung der Expertinnen?**

Der Gender-Mainstreaming-Gedanke bedeutet die Berücksichtigung des Genderaspektes in allen Planungen. Im Bereich der räumlichen Planung sind alle Planungen deshalb unter diesem Gesichtspunkt zu beurteilen. Demzufolge ist zu prüfen, welche geschlechtsspezifischen Auswirkungen Planungen auf alle Geschlechter haben und wie sie zum Ziel der geschlechtsspezifischen Chancengleichheit beitragen können. Erst in neuerer Zeit wird die Bezeichnung 'Gender Mainstreaming' für Gleichstellungspolitik, die sich als Grundsatzziel oder Beschluss auf alle anderen Politiken auswirkt, häufiger verwendet. Dennoch sind die Ansätze für Gender Mainstreaming in den Kommunen schon länger vorhanden und verbreitet.

In der Umsetzung bedeutet Gender Mainstreaming, das allgemeine Ziel einer den geschlechtsspezifischen Anforderungen entsprechenden Politik und der geschlechtsspezifischen Analyse und Berücksichtigungen immer stärker zu konkretisieren und in alle Handlungsfelder zu integrieren (vgl. Abb. 13).

**Abb. 13 Konkretisieren und Umsetzung von Gender Mainstreaming auf verschiedenen Ebenen der Verwaltung**



Das Instrument der Grundsatzbeschlüsse und Empfehlungen wurde von den Interviewten stark unterschiedlich bewertet. Es war in keinem Fall mit Überprüfung und Sanktionen verbunden. Die Einführung in Verwaltungshandeln erfolgte in den meisten Fällen ohne weitere begleitende Maßnahmen wie z.B. Erläuterungen oder Fortbildungen verwaltungsüblich per Umlauf und die Umsetzung hing vom Engagement der einzelnen damit befassten Personen ab.

Dennoch wurden durch die Grundsatzbeschlüsse, Leitlinien oder Leitbilder bzw. in diesem Fall einer Verfügung der Verwaltungsleitung der politische Wille und der Rückhalt deutlich, die die Umsetzung von Seiten der Kommunalvertretung bzw. Verwaltungsspitze hat ("*...Als Arbeitsgruppe wurde unsere Beteiligung durch die Verfügung garantiert. (...) Durch die Verfügung waren wir quasi Stabsstelle geworden und wurden bei allen wichtigen Gesetzesänderungen, Verkehrsentwicklungsplan usw. (...) beteiligt...*"(4)).

Positiv wurde die Möglichkeit zur situationsspezifischen Umsetzung und Konkretisierung in den Bereichen bewertet, in denen Gender Mainstreaming den Rahmen vorgab und die Konkretisierung dem Fachbereich oder der Abteilung überlassen wurde ("*...Es gab einen Gemeinderatsantrag ...eine*

*Checkliste zu machen. Und wir haben dann von Seiten der Verwaltung die Meinung vertreten, dass eine Checkliste - und das weiß ich jetzt nach fünf Jahren – von der Verwaltung her nicht ausreicht. Und das die auch zu eng ist, sondern dass man eher Kriterien braucht, die situationspezifisch anzuwenden sind. Wir haben uns dann mit Stadtplanern, Gartenbauamt und verschiedenen anderen Ämtern hingesetzt und dann eine Analyse gemacht, was ist bei diesem einen Stadtteil fehl gelaufen und haben dann ämterübergreifend Ziele und Kriterien für verschiedenen Themenfelder entwickelt..." (16)).*

Zu der Umsetzung des Mainstreaming gehören auch Instrumente wie die oben aufgeführten Handreichungen oder im Falle der Landeshauptstadt München die Mustersatzungen oder ein eigenes Kapitel in der Begründung der B-Pläne. Diese Instrumente bieten zur Einbringung von frauen- oder gleichstellungsorientierten Belangen den Planerinnen und Planern eine geschätzte Formulierungshilfe. Das Formulieren von Kriterienkatalogen auf gesamtstädtischer Ebene ohne Konkretisierung oder Einbindung in Verfahrensabläufe wurde als relativ wirkungslos bewertet (5, 11, 16).

Bei der Verwendung von differenzierten Leitlinien und Handreichungen wurde es teilweise als kritisch angesehen, dass diese nicht abschließend alle Ausprägungen von frauengerechter Stadtplanung abdecken und Einzelfälle nicht erfassen können. ("*...Man kann keine Kochrezepte machen, es ist nicht so einfach, man kann nicht sagen, so und so muss die Planung aussehen, dann entspricht sie den Frauenbelangen...*")(20)).

Dem gemeinsamen Erarbeiten mit den planenden Abteilungen wurde eine große Bedeutung beigegeben (15; 16). Dieser Verfahrensschritt erhöht auch die Toleranz bei der späteren Umsetzung ("*... Alle haben gesagt, das Erarbeiten der Broschüren, das gemeinsame Entwickeln hätte schon große Effekte gehabt, dass die Menschen sich darüber Gedanken machen mussten. Ich halte es für wichtig, dass solche Fragenkataloge von denen erarbeitet werden, die später auch die Planung machen...*") (15)).

Als besonders erfolgreich erwiesen sich Leitlinien, die sich direkt auf die Verfahren auswirken (12, 20) und z.B. im Controlling, als Begründung im B-Plan, als Teil des Beteiligungsverfahrens auch dokumentiert werden (1, 15, 18). Dieses Instrument wurde erfolgreich zur Legitimation neuer Verfahrensschritte oder Beteiligungen eingesetzt (z.B. Bremen Beschluss über die Beteiligung der Zentralstelle für Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen als Träger öffentlicher Belange; Bsp. Berlin-Charlottenburg über das weitere Vorgehen im Rahmen der Verwaltungsreform).

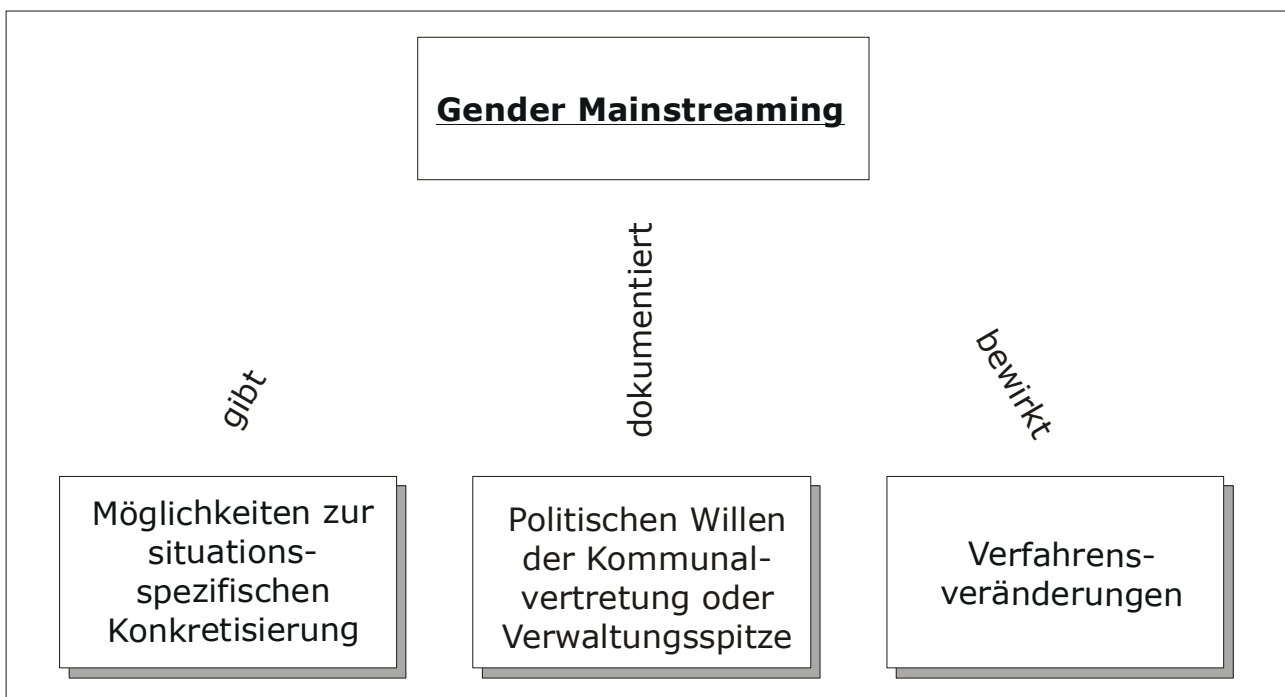
Gerade aber auch in Kommunen, in denen der Mainstream bislang Genderaspekte eher vernachlässigt hat, wird dieses Instrument nicht nur positiv beurteilt. Es wird befürchtet, dass Kräfte einzelt und damit auch geschwächt werden (5). Dem Instrument selbst wurden ohne konkrete An-

wendungsbeispiele und ohne ein zusätzlich tragendes Netzwerk kaum Chancen eingeräumt ("...Wir müssen auch noch selber daran arbeiten, unsere Belange, und alles was wir wollen, in habhafte Kriterien und greifbare Begründungen umzusetzen, irgendwelche Indikatoren zu finden, aber wir können auch nicht nachlassen, überall reinzusteuern, wo es immer nur geht. Im Augenblick bin ich etwas skeptisch, was Gender Mainstreaming angeht. Wir sind ein Vorort ... (einer Großstadt, die Verf.)..., und es ist bei uns wenig Aufbruchstimmung zu spüren. Ein Thema, das sogar die Männer verstehen, ist immer Angsträume. Aber das kann es ja nicht sein, dass wir nur irgendwelche Verbrechen vermeiden. Noch dazu, wenn es eher unlogisch ist. Weil das meiste ja doch in der Familie passiert. Es hängt vielmehr von Personen ab..."(15)).

Persönliche Unterstützung durch die Verwaltungsspitze sowie ein geändertes Bewusstsein und Offenheit Gender Planning gegenüber unterstützt die Umsetzung von Gender Mainstreaming. Es ist dabei nicht immer deutlich zu trennen, ob Gender Mainstreaming als Instrument zur besseren Berücksichtigung von Frauenbelangen dient oder Ausdruck eines insgesamt größeren Bewusstseins und einer größeren Akzeptanz für das Thema Berücksichtigung von Gender- und Frauenbelangen ist.

Die folgende Abb. 14 gibt schematisch das Wirkungsgefüge von Gender Mainstreaming und seinem Umfeld wieder. Dabei wird deutlich, dass die Strategie durch Aktion und Reaktion in ihrem Wirkungsfeld Reflexion und Veränderungen auslöst.

**Abb. 14 Die Wirkung von Gender Mainstreaming**



### **6.3. Partizipation und ihre Ausprägungen und Auswirkungen auf Gender Planning**

#### **6.3.1. Unmittelbare Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern**

Die nach dem § 3 BauGB vorgesehenen Möglichkeiten zur frühzeitigen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sind in allen befragten Institutionen durchaus gebräuchlich. Oftmals erfolgt aus Zeit- und Kostengründen jedoch nur eine Pflichtbeteiligung durch Bekanntmachung und Auslegung. Es findet weder eine spezifische Beteiligung der Bevölkerung noch eine gezielte Berücksichtigung von Genderbelangen oder von Frauen statt.

In drei der befragten Kommunen (Hagen, Karlsruhe und Heidelberg) wurde die direkte Beteiligung der Bürgerinnen explizit als ein starkes Instrument zum Einbringen von geschlechterspezifischen Belangen oder Frauenbelangen benannt. In allen drei Projekten handelte es sich um Modell- oder Einzelprojekte, die gezielt auf eine Steigerung der direkten Beteiligung von Frauen an Planung angelegt waren. Unabhängig davon, ob und wie lange Fördergelder (vgl. Kapitel 6.5.2 Modellprojekte) zur Verfügung standen, wurden in allen Fällen die Nachhaltigkeit der direkten Bürgerinnenbeteiligung hervorgehoben.

In Heidelberg wurde 1992 im Zusammenhang mit der Stadtteilrahmenplanung ein gesondertes Beteiligungsverfahren für Bürgerinnen initiiert, da bei Antritt der neugewählten Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten der Anteil der am Stadtteilrahmenplan beteiligten Bürgerinnen sehr gering war. An 14 Zukunftswerkstätten nahmen 177 Frauen teil. Die Ergebnisse wurden an die planenden Ämter weitergeleitet. Aus 11 Tagesseminaren in der Form von Zukunftswerkstätten gingen konkrete Gruppengründungen hervor, die 1994 noch mit 180 Teilnehmerinnen weiterarbeiteten (HEIDELBERG 3.1998). Mit dieser gezielten Beteiligung wurde ein Empowerment der beteiligten Frauen erreicht, das in einem dauerhaften Engagement für den Bereich Stadtentwicklung zum Ausdruck kam. Auch zum Zeitpunkt des Interviews 1999 wurde berichtet, dass die Gruppen sich weiterhin aktiv zu Themen der Stadtentwicklung äußern. Das so genannte Frauenforum arbeitet zu eigenen Themen weiter, ohne dabei ergänzende Verwaltungsarbeit zu leisten.

In Hagen-Vorhalle wurde ein Modellprojekt mit dem Ziel durchgeführt, frauenorientierte Partizipationsprozesse zu initialisieren und anzuwenden (siehe unten und GROTE/KÄMPER 1997). Ziel war, *"...vor dem Hintergrund der Alltagserfahrungen der Stadtteilbewohnerinnen frauenspezifische Aspekte in die Planung zu integrieren und den Frauen Mitwirkungsmöglichkeiten an der Planung zu sichern..."* (GROTE/KÄMPER 1997). Der Beteiligungsansatz war prozessorientiert, die Organisation der Beteiligung fand 'vor Ort' im Stadtteil durch ein Stadtteilbüro statt. Der Beteiligungsansatz verstand sich als 'aufsuchende' Beteiligung, die in den vorhandenen Netzwerken (örtliche Träger, Vereine, Verbände etc.) des Stadtteils agierte. Als weitere Instrumente dienten Ortserkundungen,

Begehungen und Beobachtungen, Zusammenarbeit mit den Schulen, Befragungen und eine Zukunftswerkstatt (ebd.).

Das Modellprojekt wurde nicht von allen Akteuren im Planungsgeschehen gleichermaßen begrüßt. Es wurde zunächst als massive Störung im lokalen Machtgefüge wahrgenommen (GROTE/KÄMPER 1997 und Interview). Das aus der Beteiligung entstandene Stadtteilforum wurde z.B. "als zweites Stadtparlament" wahrgenommen. Es entwickelten sich Konkurrenzen zwischen der repräsentativen Demokratie und der direkten Beteiligung der Bürgerinnen. Die Politik ließ sich schließlich durch den Erfolg überzeugen. Auch hier wird die Partizipation weit über den ursprünglichen Partizipationsprozess hinaus fortgeführt, die sich zu einem neugegründeten Verein und einem Stadtteilforum formiert hat. Für die beteiligten Frauen ist ein Zuwachs ihrer Sachkompetenz, Artikulationsbereitschaft und Durchsetzungsfähigkeit zu verbuchen. Allerdings blieben die Auswirkungen auf den Modellstadtteil begrenzt. Die angestrebte Übertragung der Partizipationsprozesse auf andere Stadtteile fand nicht statt.

Nicht nur im Bereich der Partizipation an räumlicher Planung, sondern in dem allgemeinen Bemühen um eine verstärkte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger nehmen Formen wie Stadtteilkonferenzen zu. In Karlsruhe werden Stadtteilkonferenzen im Rahmen eines Projektes 'Bürgerschaftliches Engagement' des Landes Baden-Württemberg erfolgreich durchgeführt. Die Stadtteilkonferenzen werden von zwei Bürgerinnen moderiert, die im Rahmen des Projektes 'Bürgerschaftliches Engagement' eine professionelle Moderationsausbildung bekommen haben. Die Konferenzen werden unterstützend von der Verwaltung begleitet.

Dennoch muss auch von Seiten der planenden Verwaltung mit Vorbehalten gerechnet werden ("*...Es ist eine Skepsis in der Verwaltung der Beteiligung gegenüber. Eine Erfahrung ist, dass man sehr klar sagen muss, wo der Rahmen ist. (...) Das Stadtplanungsamt sagt jetzt im Nachhinein, sie hätten ein größeres Augenmerk, sie haben einen anderen Blick. Planung muss auch versuchen, nicht räumliche Alternativen zu denken...*" (16)). Auch das Vertrauen der Verwaltung in die Kompetenzen ihrer Bürgerinnen und Bürger muss gestärkt werden ("*...erfahren, dass ein Planer sehr stark interveniert hatte, und bei den Wohnungsbaugesellschaften angerufen hat, dass man die Grundstücke nicht verkaufen könne usw. doch die Wohnungsbaugesellschaft und die Bank haben mir vertraut, und haben gesagt, sie hätten noch nie so schnell und gut Grundstücke verkauft...*"(3)).

Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern erfordert eine Offenheit und eine veränderte Angebotshaltung der Verwaltung, die Partizipation als Prozess selbst unterstützt und das Ergebnis in ihr Verwaltungshandeln aufnimmt.

Ein Konflikte entstehen, wenn deutlich wird, dass die Planung kein Interesse an einer Beteiligung der Bürgerinnen und Bürgern hat und Informationen zurückhält ("*...Doch im gleichen Stadtteil ist es auch umgekehrt passiert: Es wurde nicht klar gesagt, was geplant war. Die Bürger haben das sehr übel genommen, eine Frau sagte, wir sind doch keine kleinen Kinder, wenn man es uns sagt, dass es um ein paar Millionen geht dann verstehen wir es auch...*")(16)).

Darüber hinaus wurde von den Interviewpartnerinnen die Bedeutung einer Entlastung der ehrenamtlich Wirkenden hervorgehoben ("*... man muss sie aber auch organisatorisch unterstützen und entlasten. Nicht nur den Aktiven die ganze Arbeit überlassen, sondern sie professionell unterstützen. Dass eine Idee entwickelt wird, aber Umsetzungen und Organisation muss von uns dann durchgeführt werden. Bei Bürgerbeteiligung bzw. Teilhaberbeteiligung heißt es auch, dass Verwaltung ein Stück investieren muss. Es kann nicht sein, dass wenn einer eine Idee hat, er sich nicht traut das zu sagen, weil er Angst hat, sie dann auch umsetzen zu müssen...*")(16)).

Als Folge der offenen Beteiligungsformen wurde der Anteil der aktiven Frauen in den Stadtteilkonferenzen als deutlich höher eingeschätzt als bei Beteiligungen oder Befragungen über traditionelle Institutionen wie Bürgervereine. Für konkrete Planungen oder z.B. größere Sanierungsvorhaben werden in Karlsruhe zielgruppenspezifische Beteiligungsformen erfolgreich angewendet. So hat das Stadtplanungsamt zusammen mit der Frauenbeauftragten Zukunftswerkstätten für Frauen durchgeführt. Ebenfalls in Karlsruhe führten die angewandten gruppenspezifischen Beteiligungsformen über einen Informationsgewinn hinaus auch zu einer Aktivierung der Eigeninitiative der Bürgerinnen, z.B. in Form von Spielplatzpatenschaften.

Auch in anderen befragten Kommunen (z.B. München, Ditzingen, Bremen, Hamburg) wurde bestätigt, dass bei der direkten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an konkreten Vorhaben im Wohnumfeld der Frauenanteil im Vergleich zu ihrem Anteil in z.B. Gremien oder traditionellen Organisationen von Bürgerinnen und Bürgern deutlich höher sei ("*...dort haben wir auch eine hohe Qualität von Beteiligung von Frauen an der Planung, z.B. in der Gestaltung der Wohnbereiche.... bei Nachbesserungen im Großsiedlungsbau haben wir gute Erfahrungen gemacht, und gerade, wenn es konkreter, hautnaher wird, dass dann sich die Frauen eher beteiligen...*") (20)). Gerade bei der Schaffung von Wohnraum und Wohnumfeldgestaltung sind verstärkte Aktivitäten festzustellen ("*... Ich habe subjektiv den Eindruck, dass in dieser Beteiligungsarbeit eine sehr rege Beteiligung von Frauen ist. Zum Beispiel gerade bei meinen eigenen Projekten, den Kasernen, sind Frauen führend vorhanden. Die (...) Wohnprojekte wollen ganz besondere Wohnformen in einer Kaserne ausprobieren, die umgeplant wird. Das sind private Initiativen, die in diesem Bereich Wohnungen kaufen wollen und an der Gestaltung mitarbeiten wollen. Dies sowohl bei den Gebäuden wie in der Freiraumplanung...*")(14)). In diesem konkreten Fall wird von der Interviewpartnerin vermutet, dass die Großstadtsituation den Anteil und die Führungsrolle der Frauen in der Beteiligung beeinflusst

*"...Aus meiner subjektiven Sicht sind auf unseren Veranstaltungen Frauen und Männer relativ ausgeglichen. Es ist allerdings eine Großstadterfahrung, (...) , dass Frauen sich sehr initiativ einbringen und häufig an der Spitze der Bewegungen stehen. Die Bürgerinitiativen und die Bürgerbegehren – für mehr Tunnel – wurden von Frauen angeführt. Auch bei dem Bürgerbegehren gegen Nahverdichtungen waren sowohl Frauen wie auch Männer engagiert. Leider gibt es darüber keine Statistiken..." (14)). Manchmal scheint die Höhe des Anteils Frauen die Veranstalter selbst zu überraschen ("...Es ist mir zunächst nicht aufgefallen, aber als unser neuer Bürgermeister da war, sah er das, und sagte „Huch, das sind ja alles Frauen“..."(16)).*

Im Bereich Stadtsanierung findet aufgrund gesetzlicher Grundlagen eine verstärkte, unmittelbare Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern statt, die ebenfalls eine höhere Beteiligung von Frauen zu Folge hat (*"...Im Bereich Stadtsanierung und Stadterneuerung ist die verstärkte Bürgerbeteiligung vorgesehen und da beteiligen sich naturgegebenmaßen sehr viele Frauen. Und ich würde sagen, in diesem Bereich läuft es auch. .." (5)/ (vgl. auch 16)).* Auch im Zusammenhang mit der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen der Lokalen Agenda 21 wird von einem größeren Engagement der Frauen berichtet (*"...Es waren auch immer wieder Frauen dabei, und die waren auch die Aktivsten..."(3)).*

Umgekehrt wurde deutlich, dass bei einer Beteiligung über etablierte Strukturen wie Bürgervereine (16) oder bei der Zusammensetzung eines Gremiums, das ein Leitbild für die Stadt erstellen sollte, überwiegend Funktionsträger und Multiplikatoren nominiert wurden und dass hier Männer dominierten (*"...Dieser Prozess hat vor einem dreiviertel Jahr angefangen, es war schwierig, Frauen darin zu integrieren. Es sind 20- 25% Frauen darunter. Es gibt eine Diskursgruppe, in welcher dann zwölf Männer und drei Frauen sind. Die Moderationsfirma dominiert. Im Plenum sind 120 Leute, rund, mit sehr viel Mühe haben wir erreicht, dass noch mal fünfzehn Leute nachnominiert wurden, die fast alle Frauen waren, und so haben wir 30% erreicht. Es kommt dadurch zu Stande, dass man überwiegend Funktionsträger miteinbezogen hat. Wir haben immer gesagt, es muss eine Mischung aus Funktionsträgern und Mitarbeiterinnen sein..."(7)).* Von einer Quotierung in den Gremien durch das neue Gleichstellungsgesetz von Nordrhein-Westfalen wird eine entsprechend der Gleichstellung paritätische Besetzung der Gremien und Foren erwartet (*"... Diese Foren sind oftmals nicht paritätisch besetzt, aber Nordrhein – Westfalen hat ein neues Gleichstellungsgesetz bekommen, von welchen wir uns Änderungen erwarten..."(1)).*

Die verschiedenen vorgestellten Beispiele zeigen, dass mit einer gezielten und verstärkten unmittelbaren Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Planung eine geschlechtspezifisch ausgeglichene Beteiligung von Männern und Frauen erreicht werden kann. Dadurch kann die zahlenmäßige Dominanz der Männer abgebaut werden, die in institutionalisierten Formen der Beteiligung

wie die kommunale Selbstverwaltung oder der einfachen Beteiligung am Planungsprozess durch Auslegung und Anhörung traditionell überwiegen. Durch eine gezielte und verstärkte Beteiligung konnte auch bei den sonst im diesem Bereich weniger beteiligten Bürgerinnen ein länger anhaltender Effekt der Ermutigung bzw. des Empowerment zu weiterem Engagement in der Stadtentwicklung und Stadtplanung erreicht werden.

Dabei zeigte sich auch, dass eine ausgeweitete und verstärkte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern nur dann erfolgreich ist, wenn die Verwaltung ihr Selbstverständnis ändert und gegenüber dem Partizipationsprozess, den Beteiligten und den erzielten Ergebnissen dieser Prozesse eine offenerere Einstellung entwickelt.

### **6.3.2. Unmittelbare Beteiligung in Gremien**

#### **6.3.2.1. Das Instrument Frauenausschuss**

In fünf der sechzehn befragten Kommunen bestand zum Erhebungszeitpunkt 1999 ein Frauenausschuss bzw. Ausschuss zu Fragen der Gleichstellung der Kommunalen Selbstverwaltung resp. Bezirksverordnetenversammlung, der von Frauen und Männern aus allen Fraktionen besetzt war. In einer anderen Kommune wurde der Frauenausschuss aufgelöst und seine Aufgaben vom Finanz- und Hauptausschuss übernommen.

Die Effektivität eines Frauenausschusses wurde von den Interviewpartnerinnen uneinheitlich beurteilt. Während es bei den existierenden Frauenausschüssen als Vorteil gewertet wurde, dass alle Gemeinderatsfraktionen an dem Ausschuss teilnehmen und somit *"...alle Anliegen auch zu einer gemeinschaftlichen parteiübergreifenden Aufgabe werden..."*(18), wurden Frauenausschüsse in anderen Kommunen als wirkungslos und marginalisiert wahrgenommen. Die zusätzliche Arbeit sowohl für die Geschäftsführung und Gleichstellungsbeauftragte wie für die Gemeindevertretung wurde als wenig effektiv angesehen. Auch die Befürchtung, dass ein Frauenausschuss keine Akzeptanz finde, wurde geäußert (*"...Wir haben keinen Frauenausschuss und der ist auch nicht vorgesehen. Es gibt Ausschüsse, die werden schon jetzt nicht für voll genommen und ich würde befürchten, dass ein Frauenausschuss nicht für voll genommen würde..."* (3)). Aufgrund des fehlenden Ansehens und des fehlenden Einflusses, der einem Frauenausschuss oder Gleichstellungsausschuss beigemessen wird, ist es oft schwierig, Männer und Frauen zu gewinnen, die in einem solchen Ausschuss mitarbeiten, bzw. genügend Einfluss in der Selbstverwaltung zur Durchsetzung der Beschlüsse des Ausschusses haben (*"...Jetzt sind wir im Haupt- und Finanzausschuss integriert. Das halte ich für die sinnvollere Lösung, weil dort sind die wichtigeren Leute..."*(13)).

Weiterhin wird es als problematisch eingeschätzt, dass ein Frauenausschuss als Teil der Fraktion in der Kommunalvertretung agiert und dass damit sein Wirken und seine Entscheidungen an die Fraktionen gebunden sind und dass dort Mehrheiten erst errungen werden müssen (5).

Erschwerend kommt hinzu, dass Frauenausschüsse keine Spiegelkompetenz in der Verwaltung haben ("*...es ist immer eine Entscheidung für die Frauen, in einen Ausschuss zu gehen, der in der Verwaltung keine Spiegelkompetenz hat...*"(5)). Die Aufgaben des Frauenausschusses ergeben sich somit nicht direkt aus Verwaltungshandeln ("*...Der Frauenausschuss muss sich seine Arbeit auch sozusagen selber suchen...*" (5)).

Im Zuge der 'Verschlankung' der Verwaltung wird versucht, die Anzahl der Ausschüsse zu reduzieren, so dass ein 'zusätzlicher' Ausschuss nur mit größerem Aufwand durchzusetzen ist.

Dennoch werden Frauenausschüsse als eine geeignete und notwendige Vertretung der Interessen der Frauen aufgefasst. Als in Hamburg-Altona der Frauenausschuss abgeschafft werden sollte, zeigte sich, dass viele Frauenprojekte ihn als ihre Vertretung wünschten, und erreichten durch ihre Interventionen, dass der Ausschuss erhalten blieb.

Das Thema Bauen und Planen gehört in den meisten Fällen nicht zu den originären Aufgaben des Frauenausschusses. Die Gründe für die fehlende Befassung der Frauenausschüsse mit Themen der räumlichen Planung wurden nicht erfragt. Die Vermutung liegt jedoch nahe, dass die Komplexität der Materie und der zusätzliche Arbeitsaufwand zu den zahlreichen anderen Aufgaben eines Frauenausschusses dafür verantwortlich sind ("*...Der Frauenausschuss hier... arbeitet an der beruflichen Gleichstellung und an der rechtlichen Gleichstellung, inhaltliche Fragen sind hier weniger das Thema...*" (20)). Dies ist vergleichbar mit der Situation der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten, die häufig auch aus Kapazitätsgründen das Thema 'Bauen und Planen' nicht bearbeiten können (vgl. Kapitel 6.3.3).

Von den meisten Interviewten wurde der Frauenausschuss dennoch als ein sinnvoll unterstützendes Gremium eingeschätzt, obwohl - seiner Struktur und Zusammensetzung nach - die Schwerpunktgebiete tendenziell eher außerhalb der Planung liegen und obwohl der Frauenausschuss nur unterstützend in den Planungsbereich eingreift.

### 6.3.2.2. Interne und externe Beiräte und Arbeitskreise

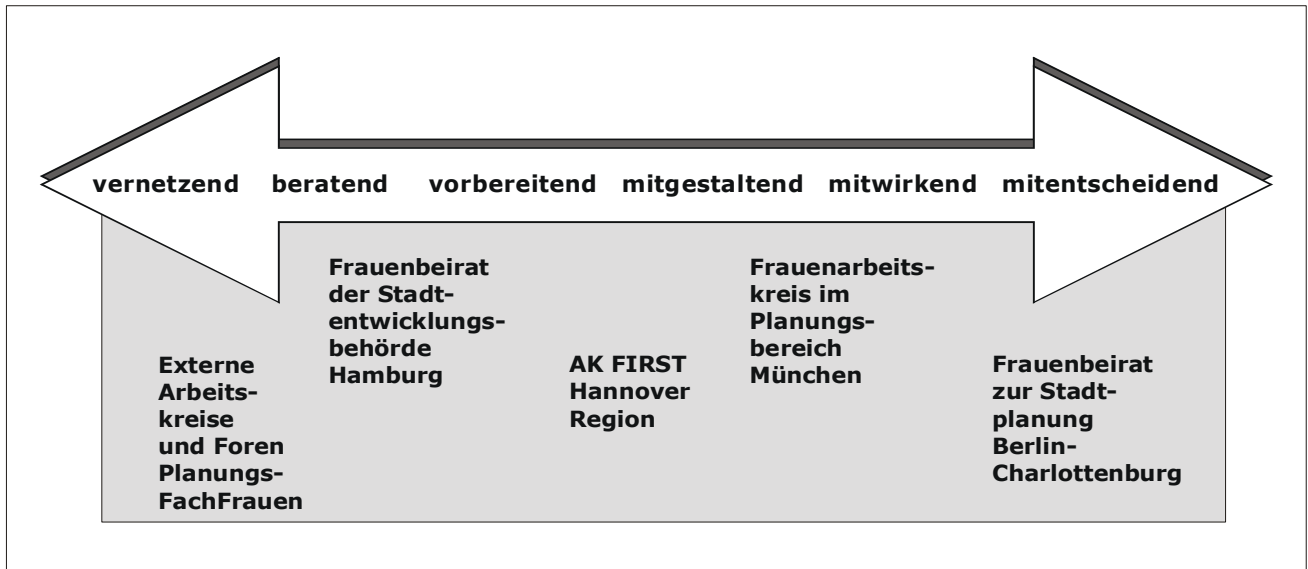
Gerade im Bau- und Planungsbereich sind zahlreiche interne und externe Beiräte und Arbeitskreise tätig, deren Ziel es ist, Frauenbelange oder gleichstellungsorientierte Belange in die Planung einzubringen. Zusammensetzung (intern/extern, Expertinnen-/Expertenbeiräte oder repräsentative Beiräte), Zielsetzung, Befugnisse, Auftraggeber oder organisatorische Zuordnung und Organisationsformen als Projekt oder ständiger Arbeitskreis sind dabei stark unterschiedlich.

Diese Vielfalt spiegelte sich auch in den befragten Kommunen wider:

- Berlin-  
Charlottenburg                    Beirat zur Stadtplanung bei der Bausenatorin.
  
- Hamburg                        Fachkreis 'Frauenperspektiven' und den 'frauenbeirat' der Stadtentwicklungsbehörde,  
    'Fachfrauen für Bauwesen und Verkehrsplanung' in der Baubehörde,
  
- Hagen                            'Frauenarbeitskreis zur Stadtplanung',
  
- Hannover                        Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Frauenbeauftragten im Landkreis Hannover,  
    PlanungsFachFrauen,  
    AK FIRST (= Fraueninteressen in Regional- und Strukturplanung),
  
- Kiel                                Kommission 'Frauen - Planen - Wohnen' bei der Frauenministerin des Landes Schleswig-Holstein,  
    Arbeitskreis 'Frauen in der Stadtplanung und Stadtentwicklung' der Stadt Kiel,
  
- Lübeck                            'Expertinnennetzwerk Stadtentwicklung' bei der Frauenbeauftragten,
  
- München                        Frauenarbeitskreis im Planungsbereich,
  
- Wuppertal/  
  Willich                            Managementteams 'Frauenförderung' im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung.

Hinsichtlich ihrer Funktion unterscheiden sich die Arbeitskreise und Beiräte nach der Intensität ihrer Einbindung in das Verwaltungshandeln und die Verwaltungsabläufe der Organisation, der sie beigeordnet sind (vgl. Abb. 15).

**Abb. 15 Funktionen der Beiräte und Arbeitskreise**



Die geringste direkte Einflussnahme auf das Verwaltungshandeln üben Arbeitskreise und Beiräte aus, die eine rein vernetzende oder beratende Funktion ausüben: hierzu gehören die PlanungsFach-Frauen des Kommunalverbandes Großraum Hannover, die sich über Themenabende und einen Rundbrief Planerinnen im Großraum Hannover vernetzen, der 'frauenbeirat' der Hamburger Stadtentwicklungsbehörde, der als Expertinnenbeirat explizit benannt ist und zu Einzelfällen konkrete Handlungsempfehlungen gibt, das Expertinnennetzwerk der Frauenbeauftragten in Lübeck oder die Kommission der Frauenministerin in Schleswig-Holstein. Der AK FIRST des Kommunalverbandes Großraum Hannover hat konkret die Einbringung von gleichstellungsrelevanten Aspekten in das Regionale Raumordnungsprogramm zur Aufgabe und war damit enger in Verwaltungsabläufe eingebunden. Der Frauenarbeitskreis im Planungsbereich der Stadt München verfasst nicht nur Stellungnahmen, sondern führt auch Fortbildungsveranstaltungen durch ("*... Der Frauenarbeitskreis initiiert begleitendes Empowerment, er macht Vorschläge, er macht auch selbst Fortbildungsveranstaltungen. Die sind meist verwaltungsintern, ... , z. B. im Bereich Mädchenarbeit wird auch in der Öffentlichkeitsarbeit etwas außerhalb gemacht. Wir bilden die Teilhaberinnen fort, dass sind diejenigen, die uns sagen, was wir weiter zu beachten haben, z. B. Immissionsschutz, Schulplanung, also die städtischen Partner und die Träger öffentlicher Belange...*"). Die intensivste Form ist die aktive Mitarbeit an konkreten Planungsabläufen (z.B. Berlin-Charlottenburg "*... Der Beirat beteiligt sich in erster Linie am Planungsverfahren. (...) unser Hauptanliegen ist es, konkret in Planungsverfahren einzugreifen und positive Veränderungen für Frauen zu erreichen. Wir schalten uns in*

*das Planungsverfahren ein, melden Bedarf an und verhandeln auch mit Bürgerinitiativen vor Ort, die es bereits gibt. Wir suchen auch das direkte Gespräch mit der Stadträtin. ... Aber auch unsere ersten Sitzungen haben auch schon gezeigt, dass wir da durchaus sinnvoll einsteigen können...").*

Auch der (interne) Arbeitskreis 'Fachfrauen für Bauwesen und Verkehrsplanung' der Baubehörde in Hamburg ist konkret mit aktuellen Planungsprojekten befasst und beteiligt sich an Entwicklung und Umsetzung der einzelnen Projekte ("*... Es war eine Verfügung, die vom Senator erlassen war, in welcher stand, dass alle wichtigen Projekte durch diese Arbeitsgruppe zu gehen haben...*").

In Hagen-Vorhalle wurde das oben erwähnte Beteiligungsprojekt durch einen Frauenarbeitskreis vorbereitet und begleitet, der eigens für das Projekt gegründet worden war ("*...gab es im Vorfeld einen Frauenarbeitskreis zur Stadtplanung. Dieser Arbeitskreis beschäftigte sich zunächst mit eigenen Themen, und dann stand die Frage an, wollen wir an einem konkreten Projekt arbeiten. Selbst von der Gleichstellungsbeauftragten begründet worden, fand (er) in den Räumen der Volkshochschule statt, war für alle Leute offen. ... Und dann haben wir gemeinsam aus den Stadtteilen, ... den Stadtteil Vorhalle ausgesucht. (...) Es war ein Arbeitskreis, der sich aus den Frauen aus dem Stadtteil, aber auch außerhalb des Stadtteils sich zusammensetzte. Er war zunächst moderiert wechselnd von der Gleichstellungsstelle, die fühlte sich aber fachlich überfordert, (...) dann wurden externe Beraterinnen eingekauft, das war die FOPA. Aus diesem Arbeitskreis heraus wurde dann das Modell kreiert...*").

Beiräte und Arbeitskreise stellen keine demokratisch legitimierte Institutionen dar. Sie funktionieren in den meisten Fällen als Expertinnen- und Expertenbeiräte und werden durch eine Institution oder Organisation berufen. Beiräte und Ausschüsse in den befragten Kommunen und Organisationen werden in der Regel bei der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten (z.B. in Kiel, Lübeck) oder bei der Verwaltungsspitze (z.B. Berlin-Charlottenburg, Hamburg Stadtentwicklungsbehörde und Baubehörde) angesiedelt. Bei den befragten Organisationen waren die Mitglieder als Expertinnen und Experten Teil der Arbeitskreise und nicht als Vertretung für entsendende Institutionen berufen worden. In fast allen Fällen handelt es sich um reine Fachfrauenbeiräte und Arbeitskreise, lediglich im Arbeitskreis Hagen-Vorhalle arbeiteten Frauen aus dem betroffenen Stadtteil mit.

Die Einbindung in die Verwaltungshierarchie erwies sich als sehr wichtig für die Akzeptanz der Arbeitskreise und Beiräte in der Verwaltung ("*...Allerdings muss ich sagen, ohne die Hilfe der Behördenleitung, die mich unterstützte, wäre dies umsonst gewesen... Wir hatten das Recht auf Stellungnahmen, die ich auch immer über (die Verwaltungsspitze, die Verf.) leitete; damit war es schwieriger, sie nicht zu beachten, da (die Verwaltungsspitze, die Verf.) sie abgesegnet hatte...(4)*"). Die direkte Ansiedlung bei der Verwaltungsspitze ohne weitere Einbindung in die Verwaltung, kann aber auch Misstrauen und Konkurrenzen wecken ("*...durch die Ansiedlung direkt bei der ...*

(Verwaltungsspitze, die Verf.) ... wurde das Misstrauen der übrigen Verwaltung erweckt... Wir waren natürlich nicht in die normale Hierarchie eingebunden, was unsere Geschäftsführerin auch deutlich zu spüren bekam..."(11)).

Ebenfalls von großer Bedeutung ist die konkrete Einbindung in Verwaltungsabläufe und Verwaltungshandeln sowie eine klare Aufgabenstellung für die Arbeitskreise und Beiräte. Im Falle des 'frauenbeirat' der Stadtentwicklungsbehörde (STEB) in Hamburg sind Ziele, Aufgabenschwerpunkte, Kompetenzen und Arbeitsweise konkret in einer Rahmenvereinbarung festgelegt (STEB 1998). Die Kompetenzen und Aufgaben des Arbeitskreises 'Fachfrauen für Bauwesen und Verkehrsplanung' in der Hamburger Baubehörde sind durch eine Verfügung bestimmt. Für den Frauenbeirat 'Stadtplanung' in Berlin-Charlottenburg sind die Kompetenzen und Aufgaben, z.B. auch die Vertretung in der Öffentlichkeit, durch eine Satzung geregelt. Zwei Arbeitskreise haben ihre Arbeit aufgegeben, weil sie nicht in den Verwaltungsablauf eingebunden waren und deshalb keine Mitwirkungsmöglichkeiten für eine zukünftige Tätigkeit sahen ("...Man musste sich auch immer wieder bei den Vorgesetzten rechtfertigen, wenn man an diesem Arbeitskreis teilnehmen wollte. Es war eben kein Arbeitskreis, der anerkannt wurde. (...) So wurde der Arbeitskreis aufgelöst, weil es auch keine aktuellen Probleme gab, die anstanden..."(11)). Auch in einem weiteren Beispiel, in welchem die Arbeit des Arbeitskreises nicht weitergeführt wurde, lag ein Hauptproblem in der fehlenden Einbindung und in der fehlenden Aufgabendefinition ("... Wir haben uns letztendlich dann auch eigene Themen gesucht, weil es nicht so funktionierte, dass es an uns herangetragen wurde (Projekte usw.).... Es war sicher ein Problem, das unser Auftrag nicht klar definiert war. ... Die fehlende Aufgabendefinition und die fehlende Einbindung in laufende Aufgaben waren die Hauptprobleme... " (11)). Ebenso wichtig ist die Ansiedlung der Arbeitskreise und die Festlegung ihrer Kompetenzen gegenüber anderen Institutionen innerhalb und außerhalb der Verwaltung, um Konflikte zu vermeiden ("...Unser Auftrag war, beratend tätig zu werden, insbesondere bei den Qualitätszielen (...). Diese Aufgabe, die Qualitätsziele zu überprüfen und an ihnen weiter zu arbeiten, war nicht ganz unproblematisch, da die Fachabteilung (...) sich dadurch beobachtet und gegängelt fühlte..."(11)).

Von den tendenziell enger an die Verwaltung angebundenen Arbeitskreisen oder Beiräten für spezifische Institutionen sind die (repräsentativen) Beiräte auf kommunaler Ebene zu unterscheiden (vgl. z.B. Ausländerinnen- und Ausländerbeiräte, Seniorenbeiräte, Fahrgastbeiräte). Ihre Einflussmöglichkeiten werden durch Gemeindeordnungen bzw. Satzungen geregelt. Ihre Zusammensetzung sollte möglichst repräsentativ für die zu vertretende Interessengruppe sein. Keine der befragten Kommunen verfügte über einen Beirat in diesem repräsentativen Sinne für Frauen oder Gleichstellung. In einem Beispiel ist die Einführung eines Frauenbeirates daran gescheitert, dass diesem weit gehende Rechte wie ein eigenes Antragsrecht vorenthalten werden sollten ("...Das Antragsrecht sollte z.B. durch die Frauen der Fraktionen wahrgenommen werden, die dann für den Beirat

*Anträge stellen könnten. Doch ich glaube nicht, dass das laufen wird, weil diese Anträge ja vorher durch die Fraktion gehen müssten. Das würde auch den kommunalen Frauenbeirat in eine Abhängigkeitsecke stellen, denn die Anträge müssten ja immer sofort schon gleich mehrheitsfähig sein, weil diese Anträge ja vorher durch die Fraktion gehen müssten..." (7)).* Nach Auffassung der Interviewpartnerin sollte der Frauenbeirat so eingerichtet werden, dass seine Zusammensetzung möglichst repräsentativ für die Frauen der Stadt ist. Ein großes Problem bei der Besetzung war dabei der geringere Organisationsgrad von Frauen in der Stadt, die einer Beteiligung über vorhandene Strukturen entgegensteht (7).

Öffentlichkeitsarbeit spielt in allen Arbeitskreisen und Beiräten eine große Rolle und wurde durch zahlreiche öffentliche Veranstaltungen, Veröffentlichungen, Jahresberichte und Broschüren zur frauengerechten Stadtgestaltung dokumentiert (2; 4; 7; 11; 17). Die Öffentlichkeitsarbeit fand in vielen Fällen eine starke Beachtung im Fachpublikum und trug zur Verbreitung und Akzeptanz von Gender Planning bei ("*...Ich habe einige Broschüren erarbeitet (...) Es war ja so, dass die Inhalte auch verkauft werden sollten.. Und wir haben diese Ergebnisse in den verschiedensten Formen dokumentiert und veröffentlicht. Das war sehr wichtig, um auch zu zeigen: die machen ja was...*" (4)). Die Resonanz nach außen war jedoch häufig stärker als die verwaltungsinterne Wirkung ("*...Verglichen mit anderen Beiräten haben wir damit sehr viel geleistet, und uns war es nie gut genug. Das hohe Ansehen, das der Arbeitskreis extern hatte, wurde intern in der Verwaltung nie deutlich...*"(11)). Die Öffentlichkeitsarbeit und insbesondere das Erstellen und Verbreiten der Broschüren ist Grundbestandteil der bundesweiten Vernetzung der im Bereich Gender Planning Aktiven ("*...ich bin auf Grund der Artikel bundesweit bekannt geworden, und viele haben mich angeschrieben und angerufen, und ich habe meine Erfahrung weiter gegeben und viele haben ähnliche Kreise institutionalisiert...*"(4)).

Vergleichbare Erfahrungen wurden auch aus dem Berliner 'Beirat für frauenspezifische Belange' berichtet, der zwar vom Fachpublikum Anerkennung für seine Arbeit z.B. an den 'Modernisierungsrichtlinien für Wohnräume' fand, aber trotz Geschäftsordnung und politischem Beschluss nicht in der Lage war, seine Funktion als die Verwaltung beratendes und empfehlendes Gremium gerecht zu werden (FRENZEL 1995). Die Zusammenarbeit scheiterte am Fehlen von Informationen über aktuelle Planungen und am mangelnden Interesse der Senatsverwaltung an einer Inanspruchnahme des Beirats (ebd.).

Die Mitarbeit in einem Arbeitskreis, der Frauenbelange in Verwaltungshandeln einführt, ist nicht unbedingt prestigeträchtig und für das direkte berufliche Fortkommen förderlich. Während die Berufung in andere Beiräte oft als begehrtes Ehrenamt aufgefasst wird, kann bei den Beiräten und Ausschüssen zu Gender- und Frauenbelangen nicht immer davon ausgegangen werden ("*...Oftmals fehlt auch die Motivation, weil man auch belächelt wird, es interessiert sich ja sowieso keiner. Dazu*

*kommt, dass man es alles noch neben der normalen Arbeit machen muss..." (1). Eine Interviewpartnerin vertrat die Auffassung von Mitgliedschaft in Gremien als 'Ehrenamt', von dem sowieso keine persönlichen Vorteile zu erwarten waren ("... Persönliche Vorteile konnte keine von uns erwarten, wenn sie an der Kommission teilnimmt. Das war ja gerade der weibliche Ehrenkodex. Es waren wenige Frauen berufen worden, die ihren Arbeitgeber oder ihre Institution vertreten haben. Aber auch die Frauen, die z.B. für die Arbeitsgemeinschaft (...) oder für eine Wohnungsbaufirma da sind, sagten, sie säßen da, als Frauen und Architektinnen. Wir wollten so Loyalitätskonflikte vermeiden. In den wenigsten Fällen fand (der Beirat, die Verf.) während der Arbeitszeit statt.."(11)). Die zusätzliche Arbeit, die in den meisten Fällen nicht ausgeglichen werden kann, belastet die einzelnen Mitglieder auch zeitlich ("...Dazu kommt, dass man es alles noch neben der normalen Arbeit machen muss...."(1)).*

Für die einzelnen Frauen war eine Teilnahme an diesen Arbeitskreisen und Beiräten teilweise sogar mit gewissen Risiken für die eigene Laufbahn verbunden ("*...Es gibt einfach zu wenig Frauen, die sich wirklich engagieren wollen. Und die, die sich engagieren wollen, sind irgendwann auch ausgelaugt. Man musste sich auch immer wieder bei den Vorgesetzten rechtfertigen, wenn man an diesem Arbeitskreis teilnehmen wollte...wie subversiv wir angefangen haben, uns fast konspirativ getroffen haben, und ich weiß, dass viele Mitarbeiterinnen schlicht Angst (ihre fachliche Anerkennung zu verlieren, die Verf.) hatten, öffentlich an diesem Arbeitskreis teilzunehmen...*" (11)).

Für die wenigen männlichen Mitglieder stieß die Teilnahme am Gleichstellungsarbeitskreis ebenfalls auf geringe Akzeptanz und hatte persönliche Nachteile zu Folge (13). Die meisten der Arbeitskreise in den befragten Kommunen waren reine Frauenarbeitskreise. Nur in einem Fall wurden Männer integriert, um verschiedene Sichtweisen aufzunehmen und eventuell sich aus der Arbeit ergebende Kontroversen in der Runde des Arbeitskreises bearbeiten zu können (13).

In allen Interviews zu diesem Thema wurde die Vernetzung als ein sehr wichtiger Effekt der Beiräte und Arbeitskreise hervorgehoben. Insbesondere die Beiräte auf Landes- oder Regionalebene haben stark von dem Gedankenaustausch profitiert (2, 5, 11). Vor diesem Hintergrund entfalten Beiräte und Arbeitskreise eine doppelte Wirkung: zum einen werden frauenspezifische Aspekte in die Planungen eingebracht, zum anderen kommt ein Multiplikatoreffekt zum Tragen, da die gewonnenen Erfahrungen anderen Frauen zugänglich gemacht werden können (vgl. dazu MINISTERIUM FÜR UMWELT, RAUMORDNUNG UND LANDWIRTSCHAFT NORDRHEIN-WESTFALEN 1997).

Auch für die Planerinnen selbst stellte die Vernetzung eines der wichtigsten Elemente der Arbeitskreise und Beiräte dar. Durch die Vernetzung wurde fachliche Unterstützung in einem in der Fachliteratur und in der Ausbildung noch nicht so stark vertretenem Gebiet 'Gender Planning' bereitgestellt ("*... Wir helfen uns als Kolleginnen untereinander sehr oft... Die Netzwerke sind für mich*

wichtige Instrumente..." (2)). Auch die persönliche Unterstützung, Rückhalt und Förderung untereinander für die einzelnen Planerinnen ist ein wichtiger Aspekt in der Vernetzung ("...*Ich habe Frauen gesucht, die offen wären, auch ihre Zeit für so etwas zu opfern. Ich habe in persönlichen Gesprächen erfahren, dass sie auch davon partizipieren. Wir haben uns auch nach den Gesprächen oder wenn wir uns sonst getroffen haben gegenseitig bestärkt...*" (4)). In Netzwerken können auch die bislang noch in Baubereich wenig vertretenen Frauen gefördert werden ("...*Oftmals funktionieren Vergaben über Baugebiete und Ähnliches über die alten Netzwerke, das bedeutet aber auch, dass die Frauen, die in den Büros sitzen, lernen müssen, zu powern in ihrer Selbstdarstellung. Das heißt, dass sie auch hingehen von sich aus in die Planungsämtern und sich vorstellen mit ihren Leistungen. Auch wenn ich im Augenblick auch nichts für die Frau tun kann, so kann es doch sein, dass ich jemand anderen weiß, wo sie eingesetzt werden kann...*"(3)).

Netzwerke funktionieren auch als Ideenpools, um Ideen und Konzepte für den Bereich Gender Planning zu entwickeln ("...*Man kann mal ungeschützt Ideen produzieren, und hier muss man genau überlegen, wie bringe ich es denn an...*"(6)). Die Vernetzung geht z.T. über das rein Berufliche hinaus ("...*ich stelle so fest, dass wenn man sich persönlich kennt, es viel eher möglich ist, auch mal Leute mit vor den Karren zu spannen. Das verstehe ich unter Vernetzung, nicht nur unter Frauen. Ich bin in meiner Position nicht parteigebunden und möchte unabhängig bleiben. Ich habe auch keine Berührungsängste. Ich opfere einen Teil meiner Freizeit dafür. Ich sehe aber auch ein Stück meines Lebenssinns darin. Im Netzwerk haben wir jetzt auch Kleingruppen gebildet und wir sind zum Teil auch befreundet, wo man sich dann sowieso trifft oder austauscht (...)* Ich finde das ganz gut, weil man sich ein Stück weit getragen fühlt..." (6)).

Die Arbeit in den Beiräten und Ausschüssen zur Berücksichtigung genderspezifischer oder frauenspezifischer Belange im Planungsbereich ist im Verwaltungshandeln besonders in den Fällen erfolgreich, in denen Arbeit, Aufgabenstellung und Kompetenzen klar beschrieben und vereinbart und in das allgemeine Verwaltungshandeln integriert sind. Mehrere Arbeitskreise und Beiräte haben ihre Arbeit eingestellt, weil sie nicht in das Verwaltungshandeln integriert waren. In allen Fällen wirken die Beiräte und Ausschüsse an einer Vernetzung zwischen den gendersensitiven Planerinnen und Planern untereinander mit. Diese Vernetzung findet auf allen Ebenen statt: international (über internationale Planerinnen- und Gender-Diskussions-Maillisten, bundesweit, regional und auf kommunaler Ebene innerhalb und außerhalb der Verwaltung. Die Netzwerke tragen dazu bei, dass gendersensitive Planung weiterentwickelt und in der Öffentlichkeit diskutiert wird. Auf diese Weise sorgen sie dafür, dass die Orientierung an geschlechtsspezifischen Bedürfnissen - auch als Gender Planning - einen Bedeutungszuwachs als Kriterium für Planung erfährt. Für die einzelnen Mitglieder der Netzwerke bedeuten diese - neben dem fachlichen Austausch - auch persönlicher Gewinn und Rückhalt.

### **6.3.2.3. Beteiligung von Personen oder Institutionen, die Gender- oder Frauenbelange vertreten, als Träger öffentlicher Belange**

Trotz wiederholter Forderung nach ihrer Einführung (vgl. Kapitel 4.4.3) kam in keiner der befragten Kommunen eine Trägerbeteiligung nach § 4 BauGB für Frauen oder Institutionen zustande, die eine Interessenvertretung für Genderbelange wahrnehmen. Im Stadtstaat Bremen, der eine Sonderstellung als Bundesland hat, ist die Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung (ZGF) als Trägerin öffentlicher Belange beteiligt.

Auch bei der Beteiligung als Träger öffentlicher Belange muss unterschieden werden zwischen der verwaltungsinternen Ämterbeteiligung, bei der die Gleichstellungsstellen beteiligt werden, und der unmittelbaren Beteiligung von Frauen oder Institutionen, die Genderbelange außerhalb der Ämter als Trägerinnen öffentlicher Belange nach § 4 BauGB vertreten. Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange werden den Beschlussvorlagen hinzugefügt. Um eine einheitliche Vorlage der Verwaltung zu gewährleisten, ist die Ämterbeteiligung Bestandteil der Verfahrensakte.

Die Einheitlichkeit der Beschlussvorlage durch die Verwaltung wurde in der Stadt Frankfurt, die eine Magistratsverfassung hat, auch als Begründung für die Ablehnung einer Aufgabenwahrnehmung als Träger öffentlicher Belange durch das Frauenbüro angeführt ("*...dann wäre es ja rechtspolitisch unsinnig, wenn in derselben Vorlage von Teilen des Magistrates, denen z.B. das Gleichstellungsreferat zugeordnet ist, die eigene Beschlussvorlage torpediert würde...*").

Die Beteiligung der Frauen- und Gleichstellungsstellen in den anderen befragten Kommunen wird in den meisten Fällen durch Dienstanweisungen oder Verfahrensvereinbarungen bzw. in Rheinland-Pfalz durch die Gemeindeordnung festgesetzt, so dass eine verwaltungsinterne Beteiligung verfahrenstechnisch gewährleistet ist und analog zur Ämterbeteiligung der anderen Ämter durchgeführt wird. Die Beteiligung der außerhalb der Verwaltung stehenden Frauen und Institutionen erfolgt in der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger nach § 3 BauGB.

Nach Aussage der einzigen als Träger öffentlicher Belange beteiligten Gleichstellungsstelle (Bremen) funktioniert die Beteiligung reibungslos. Die Durchsetzung der Interessen hingegen ist wie in allen anderen Fällen von der Abwägung abhängig. Als Nachteil wurde der Beteiligungszeitpunkt genannt. Die Beteiligung ist zwar frühzeitig im Verfahren vorgesehen, jedoch erst nach der den Planentwurf strukturierenden Vorplanung. Als weiterer Nachteil wurde die Beschränkung auf die Bauleitplanung genannt, die z.B. informelle Planung wie Rahmenplanung ausschließt.

Auch nach Meinung von anderen befragten Expertinnen würde eine rein formale Beteiligung als Träger öffentlicher Belange ohne weitere begleitende Massnahmen oder eigene Ressourcen die

Einbringung von Genderbelangen nicht wesentlich voranbringen ("*...Ein Bebauungsplanverfahren ist eh' schon überlastet, und mit weiteren Formalisierungen kommt man da nicht weit. ...*")<sup>(5)</sup>; "*...die Frauenbeauftragten (haben, die Verf.) die Möglichkeit, Fraueninitiativen in Verfahren reinzubringen. Und wir waren in den Diskussionen darüber immer der Meinung, dass 'Frauengruppen als TÖB' nur Sinn hat, wenn denen auch Ressourcen zur Verfügung gestellt werden können - ansonsten würden die Fachfrauengruppen in Verfahren ertrinken. Ich meine, es mangelt ... sowieso eher an Ressourcen für Gender Planning als an Möglichkeiten, auf Verfahren Einfluss zu nehmen...*"<sup>(2)</sup>). Zudem ist es fraglich, inwieweit parallel zu allgemeinen Bestrebungen der Verwaltungsvereinfachungen zusätzliche Verfahrensschritte und Beteiligungen politisch durchsetzbar wären.

Grüger (1999) schlägt vor, Frauenfachverbände und -organisationen eine ähnliche Stellung in den Planverfahren einzuräumen wie den nach § 29 BNatSchG anerkannten Naturschutzverbänden. Dies würde eine größere ehrenamtliche Organisation erfordern und eine (bezahlte) Begutachtung durch die damit befassten Verbände wie z.B. die FOPA.

Eine rein formale Umwandlung der Beteiligung von Frauen oder Institutionen, die Genderbelange vertreten, zu Trägern öffentlicher Belange nach dem § 4 BauGB scheint sowohl in der Beurteilung der Expertinnen sowie auch in der zusätzlich gewonnenen rechtlichen Anerkennung so gering, dass ohne weitere begleitende Maßnahmen eine reine Trägerbeteiligung nicht sinnvoll wäre. Darüber hinaus erscheint die Durchsetzbarkeit dieses Instrumentes vor dem Hintergrund der Bestrebungen zur Verwaltungsvereinfachung problematisch.

### **6.3.3. Beteiligung von Beauftragten für Gleichstellungsfragen, Frauenbeauftragten und Beauftragten für den Bereich Stadtentwicklung und Frauen**

In allen befragten Organisationen mit Ausnahme der Stadt Ditzingen in Baden-Württemberg wurden die gleichstellungs- und frauenorientierten Interessen durch hauptamtlich beschäftigte Gleichstellungs-/Frauenbeauftragte vertreten. In den Städten Hamburg (in der Stadtentwicklungsbehörde und im Senatsamt für Gleichstellung), Braunschweig (im Baudezernat) und in Frankfurt (Frauenreferat) war zum Erhebungszeitpunkt 1999 jeweils eine Beauftragte bzw. Referentin für Stadtentwicklung und Frauen eingestellt. Die Frauenbeauftragte des Kommunalverbandes Großraum Hannover ist in einer Institution tätig, die ihrer Funktion nach für den Bereich der räumlichen Planung zuständig ist (öffentlicher Personennahverkehr, Regionalplanung, regionalbedeutsame Wirtschaftsförderung und Naherholung). In allen befragten Kommunen werden die Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten, wenn sie es wünschen, an Verfahren zur Stadtplanung und Stadtentwicklung beteiligt. Dabei sind ihre Möglichkeiten und der Zeitpunkt der Beteiligung sehr unterschiedlich.

Die Einbindung in die Planungsverfahren wird durch Regelungen in Dienstvereinbarungen, Stellenbeschreibungen, Beschlüssen der kommunalen Selbstverwaltung und den kommunalen Hauptsatzungen bzw. der Gemeindeordnung in Rheinland-Pfalz geregelt (vgl. GRÜGER 1999).

In fast allen befragten Kommunen ist die Gleichstellungs-/Frauenbeauftragte in einem Querschnittsamt oder als eine Stabsstelle angesiedelt. Durch diese Ansiedlung als Stabsstelle wird der Einfluss der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten verstärkt (*"...Ich bin nicht dafür, dass die Gleichstellungsbelange in die Fachbereiche kommen. Dies würde meine Stellung schwächen. Als Außenstehende habe ich stärkere Einflussmöglichkeiten: direkt über...(die Leitung der Institution, die Verf.)... zu gehen, ist stärker. Integriert zu sein, wäre eine schwächere Stellung ..."*(2)). Auch in den Kommunen, in denen der Prozess der Verwaltungsmodernisierung schon weiter fortgeschritten ist, bleibt in vielen Fällen diese Querschnittsfunktion erhalten. So bezeichnet die Frauenbeauftragte von Lübeck ihren Aufgabenbereich als einen Bereich der 'externen und internen Steuerungsaufgaben' und zu einem geringeren Teil als Serviceaufgabenbereich, der z.B. bei Stellenbesetzungsverfahren eingeschaltet wird.

In mehreren Kommunen wurde die Funktion der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten von einer Stabsfunktion in eine Linienfunktion umgewandelt und einem Geschäftsbereich zugeordnet. Diese Umwandlung ist einerseits mit den Vorteilen einer besseren Einbindung, andererseits mit den Nachteilen höherer Reibungsverluste verbunden (*"...bin ich keine Stabsstelle mehr, ich bin einem Geschäftsbereich zugeordnet. Das hat Vor- und Nachteile: Einmal ist man besser eingebunden, aber es zeigt sich auch, dass es viele Reibungskonflikte gibt mit dem direkten Vorgesetzten und dem Verwaltungsvorstand..."* (13)). Auch das Selbstverständnis der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten im Sinne von Gender Mainstreaming legt eine Ansiedlung als Stabsstelle nahe (*"... Ich wäre nicht lieber ein Fachamt, da ich eine Anhängerin der Gender-Mainstreaming-Linie bin, die besagt, dass alle Fächer integriert Frauenförderung bzw. Gleichstellungsziele verfolgen müssen, wenn man den Kommunalauftrag zur Gleichstellung umsetzen möchte. Frauenbüros haben eher die Aufgabe zur Beratung und zur Initialisierung von Projekten. Sie sollen nicht selber in die Umsetzung gehen, was wir als Fachamt hätten (...) Man könnte sich eine Organisationsstruktur vorstellen, wo die Frauenbüros Fachämter wären. Aber dann müssten wir auch selber in Kooperation mit den anderen Ämtern die Aufgaben umsetzen und durchführen können. Zum Beispiel in der Stadtplanung und/oder in der Sozialhilfe dann auch eigene Entscheidungsmöglichkeiten haben..."*(7)).

In der Mehrheit der befragten Kommunen und Organisationen zeigte sich, dass eine Befassung mit allen Bauleitplanungen, Sanierungsvorhaben und weiteren Projekten der räumlichen Planung durch die Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten bei den oftmals begrenzten personellen Ressourcen schwierig durchzuführen ist (Interviews 5; 7; 12; 14; 22).

Als eine praktikable Verfahrensweise wurde in Karlsruhe das Instrument der ämterübergreifenden Routinegespräche entwickelt, in welcher die Art der Bearbeitung der geplanten Verfahren nach Prioritäten abgestimmt wird. Parallel dazu werden in Karlsruhe die Genderbelange in den Grundsätzen zur Sozialverträglichkeit als Gender Mainstreaming in die Planungen der anderen planenden Ämter integriert (vgl. Kap. 6.2.1.2.).

In einigen Kommunen ist es auch zu Blockaden gegen die Einwirkung der Gleichstellungsstelle gekommen, deren Einwände als fachfremd empfunden wurden ("*...denn das sind ja angeblich alles nur Nichtfachfrauen...*" (21)).

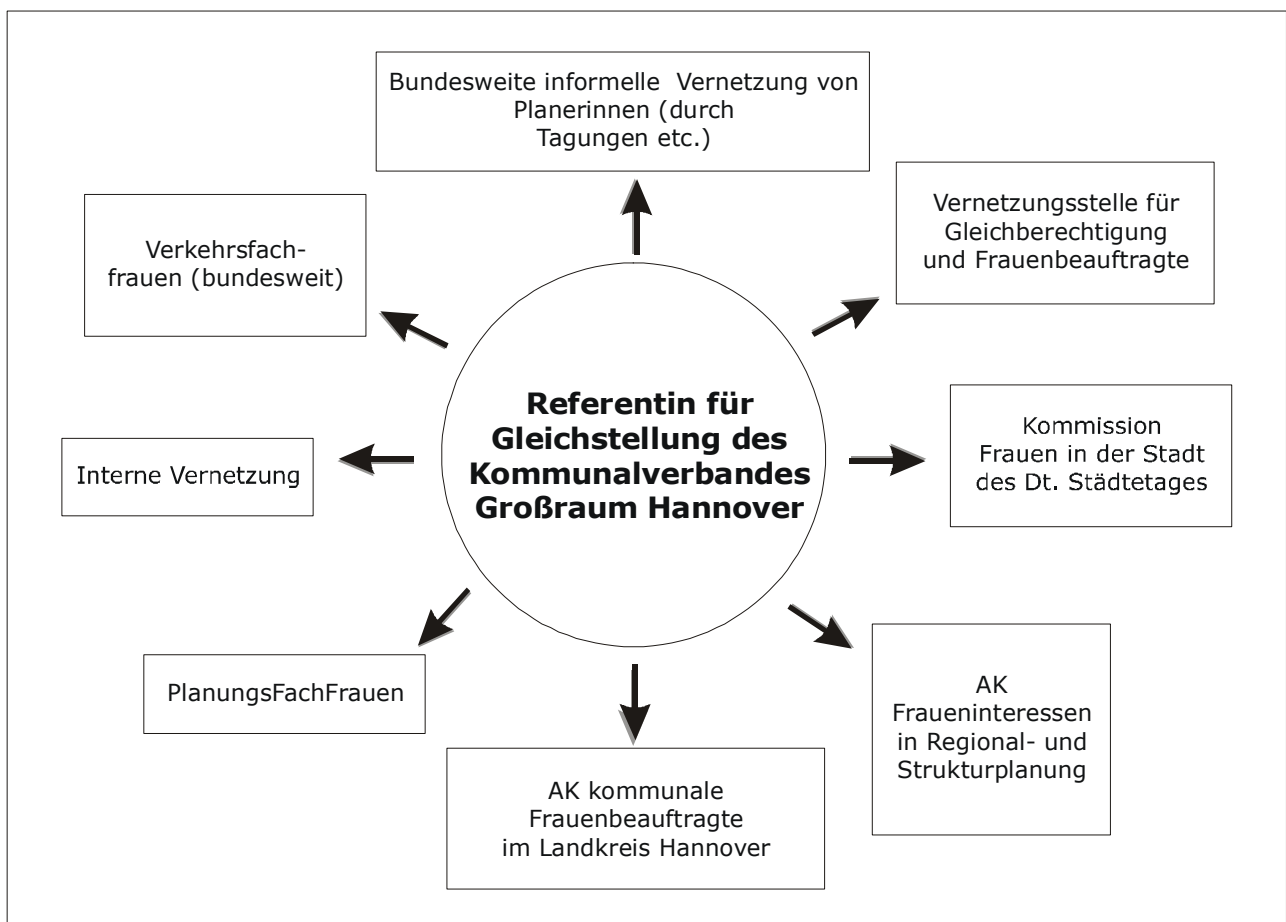
Bei nachlassendem gesellschaftlichen Druck zur Durchsetzung des Gleichstellungsauftrages (vgl. FALUDI 1992) wird die Entwicklung und Pflege von Netzwerken zum zentralen Instrument für die Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten, um Gleichstellungsinteressen durchzusetzen ("*...Als Gleichstellungsbeauftragte erreichen wir mehr über Politik als über Verwaltung. (...) Und natürlich gibt es bestehende Netzwerke mit einigen Frauen. Und es gibt Netzwerke nach außen in der Öffentlichkeit und, unabhängig davon, den kurzen Weg für bestimmte politische Bündnisse...*" (7)).

Zum anderen sind internen Netzwerke zur Unterstützung der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten, unverzichtbar, um sie bei ihrer Arbeit zur Einbringung von Genderbelangen durch Informationen zu entlasten und unterstützen ("*...Ich finde, dass dieser Bereich für Gleichstellungsbeauftragte eine Überforderung darstellt. Ich lasse öfter auch einen Plan durchgehen, weil ich nicht die Zeit habe mir das anzugucken. Ein institutionalisiertes Netzwerk habe ich nicht, aber ich habe einen guten Draht zu den Stadtplanerinnen und Grünflächenplanerinnen in den Ämtern. Und ich tausche mich informell mit ihnen aus...*"(9)). Die internen Netzwerke informieren die Gleichstellungs-/Frauenbeauftragte über aktuell dringlichen Handlungsbedarf. In kritischen Einzelfällen kann die Gleichstellungs-/Frauenbeauftragte somit gezielt ihr offen stehende Verfahrenswege beschreiten. ("*...Wenn die Gleichstellungsstelle aber sagt, wir wollen eingeschaltet werden wie alle anderen städtischen Dienststellen, dann wird sie eingeschaltet. Die werden bei uns nicht ausgebremst, es ist ein Kapazitätsproblem...*"(14)); "*...Es passiert öfter, dass eine Mitarbeiterin aus der Bauverwaltung hier anruft und mich über einen Sachverhalt informiert...*"(19); "*...dann könntet ihr noch mal in der Richtung etwas unternehmen...*"(6)). Gerade die Pflege des internen Netzwerks ist für eine Gleichstellungs-/Frauenbeauftragte von großer Bedeutung ("*... In so einer kleinen Verwaltung, in der es weniger auf Strukturen als auf 'wer kann mit wem' ankommt, ist es wichtig, dass man in den Einzelfällen dabei ist. So bin ich z. B. schon in den Vorstellungsgesprächen immer dabei. Und selbst wenn dann keine Frau gewählt wird, habe ich schon mal die ersten Kontakte zu dem eingestellten Mann gehabt...*"(2)). Die Unterstützung durch die richtigen 'Koalitionspartner' ist sehr wichtig ("*...Frauenpolitische Belange oder auch eine Verdichtung des Bauens habe ich persönlich durchgesetzt durch verstärkten Druck damals mit der Hilfe eines sehr pfiffigen Stadtplaners...*"(13)).

Die regionalen und nationalen, z.T. auch internationalen (z.B. das Frauennetzwerk zu HABITAT II; vgl. ZILLMAN 1996) Netzwerke unterstützen den Informationsaustausch und fungieren als Informationsnetzwerkspool für die Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten ("...Und dann war es auch einfach so, dass die Habitat- Konferenz vorbereitet wurde, zu der meine Oberbürgermeisterin eine Einladung hatte, und mich stattdessen hinschickte. Dort konnte ich viele Eckpunkte gut einbringen und dadurch habe ich auch viel Frauen kennen gelernt. Ich bin in der Kommission „Frauen in der Stadt“. Und dann hat der Städtetag immer mal wieder Fachsitzungen zum Thema Gleichstellung. Ich habe auch mitgearbeitet an einer Broschüre für das Land Baden- Württemberg und ich habe auch diverse Vorträge vor Planerinnen gehalten. ...(12)).

Katja Striefler, Referentin für Gleichstellungsfragen des Kommunalverbandes Großraum Hannover/Hannover Region bezeichnet sich selbst als 'Knotenfrau', die durch Erfahrungsaustausch, Kooperationen und partielle Bündnisse weit reichende Ergebnisse erzielen konnte (BOCK /HUBENTHAL 1999; vgl. Abb.16). Ihre Vernetzung verbindet die interne Ebene, die regionale Ebene, die überregionalen Ebene und die Länderebene.

**Abb. 16 Netzwerk der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten am Beispiel der Referentin für Gleichstellungsfragen des Kommunalverbandes Großraum Hannover**



In den meisten Fällen sind die Netzwerke zur Unterstützung der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten ihrer Funktion nach auf Dauer angelegt. Seltener sind Netzwerke auch auf ganz konkrete Projekte bezogen ("*... Das Frauennetzwerk ist gegründet worden, weil die Gleichstellungsbeauftragte im Leitbildprozess involviert ist und Unterstützung brauchte...*" (8)). Auch der AK FIRST im Kommunalverband Großraum Hannover wurde konkret zur Vorbereitung und Begleitung des Regionalen Raumordnungsprogrammes gegründet.

Zusammenfassend lässt sich aus den Interviews schließen, dass eine Beteiligung an räumlichen Planungsverfahren durch die Gleichstellungsstelle aufgrund der fehlenden personellen Ausstattung schwierig ist. Die Einbringung von Genderbelangen erfolgt als Gender Mainstreaming durch Umsetzung in den einzelnen planenden Ämtern, über spezielle Verfahrensweisen (z.B. Karlsruhe) oder mit Hilfe von internen und externen Netzwerken. Die internen Netzwerke können institutionalisiert sein oder funktionieren als informelles Netzwerk. Sie unterstützen die Gleichstellungs-/Frauenbeauftragte durch ihre inhaltliche Arbeit in Genderbelangen der Planung oder durch gezielte Informationen über aktuellen Handlungsbedarf. Durch Verfahrensregelungen in Dienstvereinbarungen, Stellenbeschreibungen, Beschlüssen der kommunalen Selbstverwaltung und den kommunalen Hauptsatzungen bzw. der Gemeindeordnung in Rheinland-Pfalz ist die Beteiligung der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten gesichert. Bei der Durchsetzung von Genderbelangen ist das strategische Eingehen von Koalitionen ähnlich wichtig wie gesetzlich geregelte Beteiligungsmöglichkeiten. Die externen Netzwerke sind für die inhaltliche Erarbeitung von Genderbelangen in der Planung wichtig, spielen aber auch eine große Rolle in der politischen Akzeptanz von Gender Planning.

#### **6.3.4. Beteiligung durch gendersensitive Frauen und Männer in der Planung**

Der Einfluss auf die Einbringung von Genderbelangen von für genderorientierte Belange offene Männer und Frauen in den Verwaltungen selbst spielt eine nicht zu unterschätzende Rolle. Von den 22 Interviewten waren 14 Personen Planerinnen und andere in der Verwaltung Tätige, die nicht qua Aufgabe für den Bereich Gleichstellung zuständig waren. Die Motive für ihr Engagement im Bereich Gender Planning wurden zwar nicht erfragt, dennoch wurde deutlich, dass Erfahrung, Position, Wissen und Vernetzung ihre Beteiligung und den Erfolg ihres Engagements für Gender Planning maßgeblich beeinflussten.

Die Erfahrung und das Wissen um die fehlende Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Belange wurde als ein Auslöser für ein Engagement auf dem Gebiet Genderbelange genannt ("*...Zu dem inhaltlichen Feld kamen wir, weil wir beobachtet haben, dass Frauenbelange in dieser männerdo-*

*minierten Behörde nicht stattgefunden haben, weil an den Schlüsselpositionen Verkehr, Bau nirgendwo Frauen sitzen... Und wir haben gesagt, eines Tages kann diese Arbeitsgruppe aufgelöst werden, wenn in diesen Schlüsselpositionen bei der Diskussion um diese verschiedenen strategischen Knotenpunkte, die vielleicht auch einen Multiplikatoreneffekt haben, Frauen sitzen..."(4)).* Obwohl nicht jede Interviewpartnerin anderen Frauen einen für geschlechtsspezifische Belange sensibilisierten Blick auf die Planung attestierte ("*...Ich sehe das etwas skeptisch, denn nicht jede Architektin hat feministischen Blick drauf, bzw. berücksichtigt Frauenbelange..."(19)*), wird doch eine positive Korrelation zwischen einem größeren Anteil von Frauen in der Planung und einer für geschlechtsspezifische Belange offenere Planung deutlich ("*...Es ist bei uns so, dass wir einen sehr großen Anteil Planerinnen hier haben. Und auch dadurch, dass sie im Arbeitskreis vertreten sind, gibt es in vielen Bereichen schon ein relativ großes Selbstverständnis und Verständnis für die Frauenbelange... Durch diesen hohen Prozentsatz der Frauen in der Planung sind viele Dinge als normal zu sehen. Das hat sich auch in den Handreichungen für die Frauen niedergeschlagen. Natürlich sind es auch Bewertungsfragen, die von vielen Frauen unterschiedlich gesehen werden..."(14); "...Meine Hausmacht sitzt eher innerhalb der Verwaltung, da wir hier viele Frauen an qualifizierten Stellen haben. Das ist ziemlich wichtig. ..." (9)).*

Auch das 'Klima', die Offenheit einer Verwaltung oder Organisation für Frauenbelange bzw. geschlechtsspezifisch differenzierte Belange spielt für die Umsetzung von Gender Planning eine wichtige Rolle ("*...Ich würde (...) als eine frauenfreundliche Stadt bezeichnen...(5); "... Man kann (...) als frauenfreundliche Stadt beschreiben..."(16); "...Im Gegensatz zu anderen Städten kann man (...) als offen für Gleichstellungsfragen und als offen für alles Neue bezeichnen. ..." (9); "...immer offen für Frauenpolitik..."(2)).*

Bemerkenswert war, dass in sieben von siebzehn befragten Organisationen im Bereich Stadtentwicklung, Planung oder Bauen eine Dezernentin, eine Senatorin oder eine Bürgermeisterin gab, die die genderbezogenen Aktivitäten im Planungsbereich unterstützten.

In einer nach wie vor stark hierarchisch organisierten Institution wie der öffentlichen Verwaltung spielt die Position innerhalb der Verwaltung eine Schlüsselrolle. Dieses gilt in besonderem Maße für die einzelne Planerin, die in ihrer alltäglichen Arbeit versucht, Gender Planning umzusetzen ("*...Ich sehe frauenpolitische Arbeit immer zweigleisig: ich denke, dass es ganz notwendig ist, dass wir Frauen uns unter uns stärken und auch Forderungen aufstellen, die wirklich Visionen betreffen. Und zusammen mit dem Frauenbüro sagen, hier sind wir. Aber hier in der Etappe, wenn es darum geht die tägliche Arbeit zu machen, dann kann ich nicht jeden Tag mit Visionen verbringen, sondern muss sehen, dass ich es langsam Tag für Tag in ihre Köpfe hineinbringe ..." (6)).* In den Interviews wurde deutlich, dass ein verschärftes Problembewusstsein für Gender Planning bzw. Frauen-

belangen bei dafür sensibilisierten Personen in ihre Tätigkeiten miteinfließt ("...Wir versuchen dann, die Ideen in unsere Arbeit einfließen zu lassen. Jede in ihrem Zuständigkeitsbereich...(6)).

Gender Planning bzw. Frauenbelange berücksichtigende Planung fließen dabei häufig ein, ohne diese als solche ausdrücklich zu benennen oder zu kennzeichnen ("...Solche Formulierungen versuchen wir hereinzubringen, wenn es nur irgendwie möglich ist. (...) werde ich dafür kämpfen, dass wir solche Dinge reinbringen. Ich mach das nicht unter der Überschrift „frauenfreundliches Bauen“, weil wir auch die Wohnungsbauträger dabei haben. Und wenn diese schon das Wort hören, dann machen sie zu. Und wenn ich es anders transportiere, dann haben wir eher eine Chance, ihr Interesse zu wecken..." (6)).

Einige der Interviewpartnerinnen waren sich durchaus bewusst, dass sie Gender Planning oder gendersensitive Planung nur aufgrund ihrer Funktion oder Position in der Verwaltungshierarchie durchsetzen konnten ("... Und sie wussten, wenn sie sich der Zusammenarbeit mit mir verweigerten, dass ich dann auch gewisse Machtinstrumente hatte. ...Und das war ein Grund, warum es mir gelungen ist, mich in diesem Bereich zu etablieren. Diese Machtverhältnisse waren sehr, sehr wichtig..."(4); "...Man kann nur aus der Position der Macht heraus etwas verändern. ... Doch ich habe in meiner Position die Macht gehabt, und dann auch immer sofort die Möglichkeiten gesucht, und wenn ich sie dann hatte, auch genutzt, um den Bereich Planung zu verändern ... Mir kann es jetzt nicht mehr passieren, dass meine Ideen nicht berücksichtigt werden. Wenn mir jemand etwas zuarbeitet oder ich etwas will und das Planungsamt berücksichtigt das nicht, dann bin ich jetzt in der Position, entweder die Gründe einzusehen oder aber zu sagen, dass ich es durchgesetzt haben möchte. Dann habe ich die Schnittstellenfunktionen zu sagen, so nicht..." (3).

Auch eine Querschnittsfunktion im Bereich 'Allgemeine Verwaltung' oder 'Steuerung' oder eine Funktion im Bereich Verfahrensgestaltung erhöht die Einflussmöglichkeiten ("...ich hatte mein Terrain bei der Festlegung eines Controllingkonzeptes und deshalb konnte da keiner ran. Und das hier ist wieder die Machtfrage. Und wenn es nicht so eine glückliche Konstellation wie in diesem Fall ist, könnte ich mir vorstellen, dass diese Instrumente nur im Bereich Frauenförderpläne wirken...(4); ("...Ich bin für generelle und allgemeine Angelegenheiten zuständig, deswegen sitze ich auf den Mustersatzungen. Ich bin auch zuständig für Entwicklungsmaßnahmen, das heißt wir machen auch Bauleitpläne. Wir wollen damit helfen, dass Ideen auch wirklich umgesetzt werden ... Ich habe schon eine Querschnittsstelle, die allgemein gültige Vorschriften macht. Der Vorschlag kommt aus meiner Abteilung, wird dann die Hierarchien hochgegeben, und muss dann auch beachtet werden..." (14)).

Eine weitere wichtige Rolle spielt das Wissen und die Erfahrungen der betreffenden Personen für Gender Planning, das auch in den Bemühungen um Handreichungen und Formulierungshilfen deut-

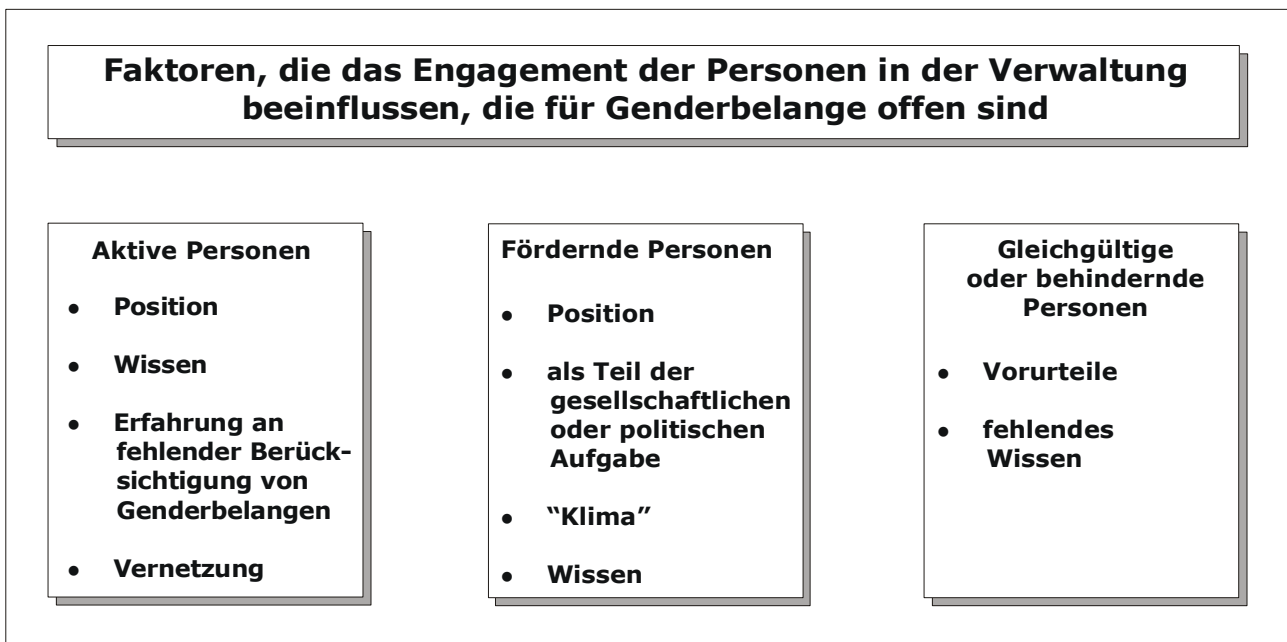
lich wird ("*...Wir bieten den Frauen damit die Chance, Ideen zu sehen, wie könnte man es regeln, als Angebot. Fragen sind, wie geht man z.B. mit Tiefgaragen um. Diese Dinge überlegen wir und bringen wir in den Fortbildungsveranstaltungen durch. Weil das sind Dinge, die man nicht in Plänen festsetzen kann. ...*")(14) und vgl. Kapitel 6.2.1.2). Dabei ist nicht unbedingt das Geschlecht der Person, sondern ihre Sensibilisierung für die unterschiedlichen Anforderungen von Geschlechtern und Lebensformen maßgeblich ("*...In der Zeit, seit der ich Frauenbeauftragte bin (...) habe ich dafür gesorgt, dass wir drei Architektinnen einstellen zwei in der Bauordnung und eine in der Stadtplanung. Und ich habe geguckt, dass sie etwas die feministische Brille aufziehen – die hatten sie vorher nicht. Und so kamen da ganz andere Ansätze in die Planung und auch in die Genehmigungsverfahren....*")(13)).

Widerstände gegen Gender Planning fußen auf Vorurteilen und Unkenntnis ("*...Die Männer konnten es am Anfang nicht überblicken (...) Und da gab es sehr große Widerstände. Denn die Männer wollten das nicht...*")(4); "*... Was die da machen, das kann nur Kinkerlitzchen sein, denn das sind ja angeblich alles nur Nichtfachfrauen...*")(22)).

Eine genaue Analyse der jeweiligen Problem- und Konfliktsituation und das Wissen um Verfahrenswege, aber auch um Konzepte von Gender Planning sind für die Durchsetzung unerlässlich ("*...Vorlage erarbeitet, (...) Ich habe ihm formuliert, warum wir so etwas machen sollen, was ist frauenspezifisch, was lässt sich daraus ableiten, was wir für Ziele haben, was wir für Sachen brauchen in so einer...(Verwaltung)... man muss seine ...(Verwaltung)... kennen. Und dann habe ich ihm auch aufgeschrieben, in welchen Schritten wir das umsetzen. Für welche einzelnen Bereiche...*")(4); "*...Doch das klappte nur, weil ich mit meinen Vorerfahrungen und Ideen hier schon gesessen habe...*")(2); "*...Aber wenn ich gut begründete Vorschläge bringe, dann werden die zumindest im Herzen bewegt und nicht von vorn herein abgeschmettert. Ich habe aber immer alle Projekte extrem gut vorbereitet...*")(2)).

Unverzichtbar scheint der Rückhalt durch die Leitung der Institution ("*...Allerdings muss ich sagen, ohne die Hilfe der Behördenleitung, die mich unterstützte, wäre dies umsonst gewesen. Die Behördenleitung hat mich ja auch ausgesucht...*")(4)). Über ähnlich positive Erfahrungen mit für Genderbelange offenen Vorgesetzten wurden auch aus den anderen befragten Kommunen berichtet (5, 16, 18). Die Motive können dabei in einer Offenheit Genderbelangen gegenüber, aber auch in einer Reaktion auf gesellschaftlichen und politischen Druck liegen ("*...als Amtsleiter profilieren - der Druck von zu Hause oder die Sekretärin usw. oder ich sehe mich als moderner Verwaltungsleiter; es sind verschiedene Aspekte, warum ich mich darauf einlasse. Und mich nach außen hin damit profilieren...(und einer sagt) ... ich habe z.B. zwei weibliche Amtsleiterinnen...*")(4)). Die Bedeutung des politischen Drucks darf nicht unterschätzt werden ("*...wodurch er sich selbstverständlich politisch profiliert hatte...*")(4)).

**Abb. 17 Faktoren, die das Engagement der Personen in der Verwaltung beeinflussen, die für Genderbelange offen sind**



Einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung von Gender Planning leisten gendersensitiven Männer und Frauen, die sich in der Verwaltung für diesen Bereich einsetzen. Häufig haben sie Erfahrungen über die fehlende Berücksichtigung von Genderbelangen in der Planung gemacht. Ferner kann es politischer Teil ihrer Aufgabe oder Position sein, sich für Genderbelange einzusetzen. Darüber hinaus ist die Position der gendersensitiven Personen in der Hierarchie von Bedeutung, da sie über die Möglichkeiten der Einflussnahme entscheidet. Wie schon im Zusammenhang mit Gender Mainstreaming (Kapitel 6.2) und mit der Funktion der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten ist das Wissen über Gender Planning und die Verfahrensabläufe für die effektive Einbringung sehr wichtig. Nicht überraschend war, dass erfolgreiche Beispiele und Modellprojekte einhergingen. Auch ein hoher Anteil Planerinnen und der weiblichen Vorbilder an entscheidenden Positionen erwiesen sich als förderlich. Behinderungen durch Einzelpersonen ergaben sich meistens aus deren Unkenntnis oder deren Vorurteilen gegenüber Gender Planning.

## **6.4. Chancen und Risiken des Neuen Steuerungsmodells**

### **6.4.1. Leitbildentwicklung**

Leitbilder in der Stadtplanung und Stadtentwicklung sind Ausdruck gesellschaftlicher Wandlungen und Ziele (z.B. gegliederte und aufgelockerte Stadt der 1950er bis 1960er Jahre, die auto- und später verkehrsgerechte Stadt der 1960er und 1970er Jahre, die Wiederentdeckung der Städte durch Stadtsanierung und Erneuerung in den 1970ern und 1980ern und die nutzungsgemischte, ökologische oder auch kompakte Stadt der 1990er Jahre; vgl. z.B. HEIKENFELD 1998). Sind auch die genannten Leitbilder eher Ausdruck als Ziel von Stadtentwicklung, so wird deutlich, dass in der gegenwärtigen Planungsdiskussion Leitbilder eine wichtige Rolle spielen, indem sie als Zielvorgaben für einen erwünschten künftigen Zustand fungieren (LENDI 1998). Leitbilder sind auf den verschiedenen Ebenen der Raumplanung vom Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, im bundesländerübergreifenden Leitbild Berlin-Brandenburgs, im Leitbild des regionalen Entwicklungskonzeptes (REK) Metropolregion Hamburg (vgl. HEIN 1998) bis hin zu Leitbildern auf regionaler Ebene und in Stadtentwicklung und Dorferneuerung zu finden.

Die gleichstellungsorientierten Leitbilder zu Planung entwickelten sich parallel zu den oben beschriebenen Prozessen (vgl. Kapitel 2) in den Forschungs- und Planungsbereichen vom Leitbild der frauenfreundlichen über die frauengerechte bis hin zur genderoffenen oder multioptionalen Stadt (HEIKENFELD 1998), die den Geschlechtern freie Wahlmöglichkeiten für das gesamte Spektrum ihrer Lebensentwürfe bietet. In einigen Städten ist es bereits zur Formulierung von Leitbildern für die Stadtentwicklung aus Frauensicht gekommen (z.B. Augsburg, Berlin-Charlottenburg, Hamburg 'Stadt der Frauen', Hannover, Halle, Hagen, Heidelberg, Lünen-Alstedde, Wuppertal, Lübeck).

Auch im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung werden im Rahmen der Einführung neuer Steuerungsfunktionen Leitbilder entwickelt. Diese werden als Leitbilder für die gesamte Kommune, z.B. das Leitbild für eine Stadt, für die Verwaltung oder Teile der Verwaltung als langfristige Zielvorgabe vereinbart.

In sieben der sechzehn befragten Kommunen lagen bereits Leitbilder für die Stadt vor oder sie waren zum Erhebungszeitpunkt in der Diskussion. In drei Leitbildern war Gleichstellung als Teil des kommunalen Leitbildes verankert ("*...Es gibt ein städtisches Leitbild und auch ein Leitbild für das Planungsreferat und in diesem Leitbild sind frauenspezifische Belange erhalten...*" (14)).

Die Ansätze der oben erwähnten Leitbilder zur Stadtentwicklung aus Frauensicht waren in diese Leitbildentwicklung nicht eingebunden. Sie sind unabhängig von dem Verwaltungsmodernisierungsprozess bzw. den gesamtstädtischen Leitbildern entstanden. Teilweise wurden sie später in Gesamtleitbilder mitaufgenommen (*"...ich habe dann vorgeschlagen, dass ich gerne die Zukunftswerkstätten machen würde und so die Frauen gezielt zu befragen, was sie eigentlich brauchen. Und dem ist zugestimmt worden. Somit hatte ich mich etabliert und wurde weiter an allen Prozessen beteiligt. Insbesondere bei der Entwicklung des Leitbilds zu Stadtentwicklung sind wir besonders mit einbezogen gewesen. ..."*(12)).

In der überwiegenden Zahl der befragten Kommunen wurden keine gesamtstädtischen Leitbilder entwickelt bzw. hatten diese im Verwaltungsmodernisierungsprozess nur geringe Bedeutung (*"...Inhaltlich hat sich in der Verwaltungsmodernisierung nicht viel verändert. Wir haben kein Leitbild entwickelt, es war eine reine Strukturgeschichte..."*(6)); und selbst dort, wo ein Leitbild entwickelt wurde, hatte es für den Modernisierungsprozess und eine zielorientierte Steuerung keine oder nur eine geringe Auswirkung (*"...z.B. das Leitbild bei uns, das hat am wenigsten Bedeutung. Es ist zwar die breite Masse beteiligt, es ist aber sicher nicht das wichtigste im Modernisierungsprozess..."* (10)).

Als problematisch wurde auch beschrieben, dass ein Teil der (Tochter-)Leitbilder im Bottom-up-Verfahren aus den Abteilungen heraus entstanden sind und ein gesamtstädtisches Leitbild im Top-down-Verfahren eingebracht wurde (10). In den Fällen, in denen noch kein Leitbild für die Stadt und Verwaltung insgesamt entwickelt wurde, traten Ressortegoismen deutlich zu Tage. Die Steuerung durch die Verwaltungsspitze lief teilweise auch dem Tochterleitbild entgegen (*"...Jeder Fachbereich versucht für sich im Bottom-up-Verfahren ein Leitbild zu finden, dadurch sind aber große Ressortegoismen entstanden. Eine Schwerpunktsetzung, die durch den Bürgermeister oder durch die Verwaltungsspitze erfolgen müsste, gemeinsam mit (der kommunalen Selbstverwaltung, die Verf.) ein Leitbild zu entwickeln, hat nicht stattgefunden. Sie ist vielleicht in den Köpfen, aber nicht niedergeschrieben. Wenn wir die Anmeldung unserer Schwerpunkte und Ziele vornehmen, setzt der Bürgermeister immer noch seine Schwerpunkte. Es wäre aber einfacher für unsere Arbeit, wenn man wüsste, in welche Richtung es geht und sich dann darauf auszurichten. ..."*(6)).

Die geringe Anzahl der Leitbilder und ihre wenig durchgreifende Umsetzung lassen kaum Rückschlüsse auf ihren Einfluss auf das Verwaltungshandeln zu. Bei der Übertragung und Konkretisierung der Leitbilder auf dezentrale Verwaltungseinheiten wird ihre mangelnde Einbindung in Verwaltungshandeln deutlich.

Aufgrund der geringen Fallzahlen und der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit von Leitbildern lassen sich keine Aussagen darüber treffen, inwieweit mit ihrer Hilfe Genderbelange eingebracht werden können. Die geringe Berücksichtigung von Genderbelangen in den gesamtstädtischen Leitbildern lässt sich zum Teil durch ihre Entstehungsgeschichte erklären. Erst durch eine gezielte Beteiligung von mehr Frauen im Leitbildprozess wurden die spezifischen Belange von Frauen oder gleichstellungsorientierte Belange bei der Erstellung der Leitbilder berücksichtigt (vgl. Kapitel 6.3.1 Erfahrungen mit der Beteiligung an der Stadtentwicklungsplanung in Heidelberg oder die Erfahrungen im Leitbildprozess in Lübeck).

## **6.4.2. Neue Steuerungselemente und Controlling sowie ihre Anwendung im Bereich Gender Planning**

### **6.4.2.1. Leitziele und Zielvereinbarungen**

Leitziele, Zielvereinbarungen oder Kontrakte wurden in acht der befragten Städte zwischen Verwaltungsleitung und Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung oder mit ausgegliederten Organisationseinheiten vereinbart. Sie regeln, in welcher Zeit welche Ziele umzusetzen sind. In den meisten Fällen kam es bislang zur Definition von Leitzielen und Zielvereinbarungen, ohne dass diese differenziert als Kontrakte im Sinne des Kontraktmanagements zu bezeichnen wären.

Bislang wurden nur in wenigen der befragten Organisationen geschlechterrelevanten Zielvereinbarungen festgelegt. In zwei Fällen wurden geschlechterrelevante Leitlinien als zu beachtende Bestandteile in den Zielvereinbarungen erwähnt ("*...Wir haben erst eine Musterzielvereinbarung, sind gerade bei der Zweiten; im Bereich Veterinär- und Lebensmittelaufsicht (...) da stehe ich vorne mit drin (...) unter den Auflagen, die zu beachten sind, da stehen diese (frauenpolitischen, die Verf.) Leitlinien mit drin...*"(18)).

Teilweise wird das Instrument der Zielvereinbarung als zu abstrakt empfunden und an seiner Umsetzungstauglichkeit gezweifelt ("*... an den Zielvereinbarungen wird zur Zeit gearbeitet. Der Prozess läuft seit einem Jahr. Es ist kein Kontraktmanagement, sondern dem Gemeinderat gegenüber werden die Ziele für das folgende Jahr dargelegt. Es ist im Grunde eine übersichtlichere Darstellung dessen, was man für das nächste Jahr plant. Wir haben auch Ziele vereinbart und haben gesagt, was wir an Gleichstellung wollen und in welchen Bereichen wir Gleichstellung wollen. Und dann haben wir unsere Projekte vorgestellt. Wir haben es noch nicht geschafft, in alle Zielvereinbarungen frauenrelevante Gesichtspunkte einzubringen. Das finde ich aber unter Umständen auch viel zu abstrakt, das so formal zu machen. Viel wichtiger ist es, dass wir in Zusammenarbeit mit den Ämtern gute Projekte hinkriegen und an den laufenden Projekten beteiligt werden. So dass wir es hinkriegen, dass unsere Standards auch immer mehr Standards der anderen werden. (...) Es ist*

wichtig, dass man die sozialen Qualitäten, die man sichern will, immer wieder benennt und immer wieder herausstellt. Lyrische Worte als Zielvereinbarungen auf dem Papier reichen nicht. Entscheidend ist, wie die Prozesse gestaltet sind, wer daran beteiligt wird, wer seine Interessen wie dezidiert artikulieren kann. ..." (12)).

In München ist im Rahmen der Zielvereinbarungen als gleichstellungsrelevanter Bestandteil auf Fachbereichsebene im Bereich Bauen und Planung die Teilnahme am externen Arbeitskreis des Städtetages zu Fragen von Frauen und Stadtentwicklung enthalten.

In Wuppertal wurde am 1.1.1995 Frauenförderung als eine der fünf Gemeinschaftsaufgaben (GA) verankert (GA Personalentwicklung, GA Frauenförderung, GA Umweltschutz, GA Controlling-Organisation, GA Haushaltsmanagement, GA Qualitätsmanagement; Halbjahresbericht Frauenförderung II 1998). Die interne und externe Frauenförderung wurden als Unternehmensziele definiert (vgl. Abb. 18).

#### **Abb. 18 Unternehmensziele für die Gemeinschaftsaufgabe Frauenförderung in Wuppertal**

Ziel 1:

Die Gemeinschaftsaufgabe Frauenförderung zielt darauf ab, die vorhandenen Strukturen so zu verändern, daß die paritätische Beschäftigung von Frauen und Männern in allen Funktionen und Arbeitsbereichen erreicht wird. (Interne Frauenförderung)

Ziel 2:

Die Gemeinschaftsaufgabe Frauenförderung zielt darauf ab, die Interessenlagen und Bedarfe von Kundinnen und Kunden gleichermaßen zu berücksichtigen und so das Dienstleistungsangebot des Unternehmens zu optimieren. (Externe Frauenförderung)

In einem Managementprogramm werden die Gemeinschaftsaufgaben jährlich in Maßnahmen der einzelnen Ressorts/Stadtbetriebe differenziert und für ein Jahr als Ziele vereinbart (vgl. Anhang Abb. A4 und A5) und im Halbjahresbericht über die Umsetzung berichtet (s.u.). Jedes Ressort ist verpflichtet, Projekte für das Managementprogramm Gemeinschaftsaufgabe Gleichstellung anzumelden ("*...Die Projekte werden theoretisch von der Ressortleitung erstellt. Ich mache es aber so: ich gehe zu Herrn X, der ist im Ressortmanagement. Der Ressortleiter kann diese Aufgabe delegieren. (...) das ehemalige Vermessungsamt, hat den Stadtführer für Frauen gemacht. (...) Straßenraum und Verkehr, das frühere Tiefbauamt, hat auch Recht viel gemacht, insbesondere in den Bereichen Angsträumen und Parkplätzen. Manchmal scheitern die Projekte auch am Geld, aber trotzdem ist es schon recht viel. Die meisten Ansprechpartner sind männlich im Tiefbauamt, doch die Abtei-*

lungsleiterin ist eine Frau. Aber jedes Ressort muss ja Maßnahmen bringen. Aber zum Thema Angstraum haben wir auch viel gemacht, z.B. Mädchenprojekte im neuen Stadtteil..."). Trotzdem hängt die Richtung und Umsetzung der Gemeinschaftsaufgabe auch hier weiterhin von dem Engagement und Schwerpunkt der beteiligten Personen im Prozess ab ("...Ganz konkret kam der Anstoß über die Frau X, die war vorher bei uns in der Abteilung Stadtentwicklung, die hat viel mit öffentlichem Personennahverkehr gemacht und hat sich auch dafür interessiert und hat dieses Projekt angestoßen ...").

Auch in Willich, einer Mittelstadt mit unter 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern in Nordrhein-Westfalen, ist Gleichstellung als Gemeinschaftsaufgabe definiert.

In Wuppertal wurden weitere Zielvereinbarungen zwischen Ressortleiter und Gleichstellungsstelle vereinbart, die allerdings den Bereich Personalentwicklung und nicht inhaltlich die Aufgaben der einzelnen Ressorts betreffen. Sie sind als zusätzliches Element zum Managementprogramm entstanden "*...Dann haben wir jetzt beschlossen, den Frauenförderplan, in dem ja steht, dass alle Stellen paritätisch zu besetzen sind, mit Leben zu füllen. Wir waren uns einig darüber, dass die 50% nicht zu erreichen sind. Wir haben eine Statistik aufgestellt, wie viele Frauen von den Gesamtbeschäftigten in den einzelnen Ressorts arbeiten. Und dann haben wir uns über den Verwaltungsvorstand einen Auftrag geholt, mit den einzelnen Ressortleitern anhand dieser Statistik zu besprechen, wie stellt ihr euch vor, wie 30% Frauen im Ressort auch in der Führungsebene zu erreichen sind (...)* Wir haben das Zielvereinbarungen genannt und wollen diese mit den Ressortleitern treffen. Diese sollen auch in den Jahresberichten abgefragt werden. Diese Instrumente haben wir uns im Managementteam extra zu diesem Zweck ausgedacht. Der Frauenförderplan ist für alle verbindlich. Wir haben gesagt, wir machen Zielvereinbarungen und schrauben unsere Ansprüche etwas herunter, um überhaupt etwas zu erreichen...".

Auch an diesem Beispiel wird deutlich, wie stark die Wirkung der Instrumente von den beteiligten Personen abhängt. In diesem Fall wurden Zielvereinbarungen zusätzlich zu den vorhandenen Instrumenten 'Frauenförderplan' und allgemeinen Zielvereinbarungen, die jedes Ressort im Rahmen des Managementprogramms Gemeinschaftsaufgabe Gleichstellung beschließt, getroffen.

In einigen Fällen wurde dieses Instrument der Zielvereinbarung - unabhängig vom Verwaltungsmodernisierungsprozess - als Instrument zur besseren Rückkopplung zwischen Verwaltungsspitze und mit genderrelevanten Fragen Beauftragten installiert ("*... Wir haben uns die Ziele selbst gesetzt. Jährlich. Wir haben unsere Ziele selbst formuliert und Ziele evaluiert. Und am Ende des Jahres haben wir eine Broschüre gemacht, in der wir gesagt haben, wir haben das und das und das gemacht. Das heißt, wir konnten unsere eigenen Vorgaben evaluieren und ich würde sagen, wir haben unsere Ziele übererreicht....*" (4); "*... Ich mache eine Jahresplanung zwischen meinem Chef und mir und am*

*Anfang des Folgejahres bilanzieren ich, was dabei herausgekommen ist. (...) Ich mache es auch zur Selbstkontrolle und als Rückmeldung für meinen Chef. ..."(2)).*

Die Erwartungen sind auch in anderen Städten an Zielvereinbarungen recht groß, die gleichstellungsorientierte Ziele operationalisierbar und nachvollziehbarer machen sollen ("*...Für mich ist das Heil der Zukunft in der Zielvereinbarung, und zwar nicht in der jährlichen, sondern wir haben zukünftig Perspektivplanung und Perspektivziele mittelfristig für fünf Jahre entworfen. (...) Dies soll in Zielvereinbarungen zwischen Fachbereichsleitung und Verwaltungsleitung verankert werden. Das sind eben diese Querschnittsziele und sind für jeden Bereichsleiter bei aller Eigenverantwortlichkeit auch maßgeblich. (...) Ich war letztes Jahr auf einem Seminar der KGSt in München. Dort haben wir Leitbilder und Kontrakte entwickelt, zwischen Verwaltungsleitung und Politik, die sowohl an Qualitätszielen definiert werden, aber auch heruntergebrochen auf Verwaltungsebene und Fachbereiche bis auf die einzelnen Bereiche wirken. So dass die einzelnen Ziele nachprüfbar und operationalisierbar werden. Das stelle ich mir vor, das ist ein Manko derzeit. ..."*(8)).

Werden Qualitätskriterien wie Zielvereinbarungen behandelt, ohne dass es sich hierbei um richtige Vereinbarungen zwischen Partnern handelt, bleiben sie als Steuerungsinstrument wirkungslos ("*...Unsere Kontrollfunktionen bei den Qualitätskriterien war eigentlich nicht genau definiert. Sie stellten halt fest, dass bei der Mittelvergabe die Richtlinien nicht unbedingt eingehalten worden sind...*" (11)).

In Lübeck sind auf Fachbereichsebene Kontrakte geschlossen worden, in denen jeweils ein Abschnitt zur Gleichstellung behandelt ist ("*... Der Bürgermeister hat mit allen Fachbereichsleitungen Kontrakte geschlossen, in welchen ein Absatz zur Gleichstellung enthalten ist. Hier werden die Fachbereichsleiter verpflichtet, dass sich die Produkte ausrichten auf Gleichstellung und dass Kennzahlen und Ziele entwickelt und ins Berichtswesen übernommen werden...*"). Bis Ende 1999 waren nur im Fachbereich des Bürgermeisters mit der nächsten Ebene 'Bereichsleiter' Kontrakte geschlossen worden.

In einem interkommunalen Projekt zwischen den Städten Lübeck und Norderstedt zur 'Steuerung von Querschnittszielen am Beispiel der Gleichstellung von Frauen und Männern' wurde eine Ziel-systematik zur Gleichstellung von Männern und Frauen in der Kommune erarbeitet, in welcher sechs Leitziele jeweils strategische und operative Ziele zugeordnet werden (LÜBECK/NORDERSTEDT 1999; vgl. Abb. 19).

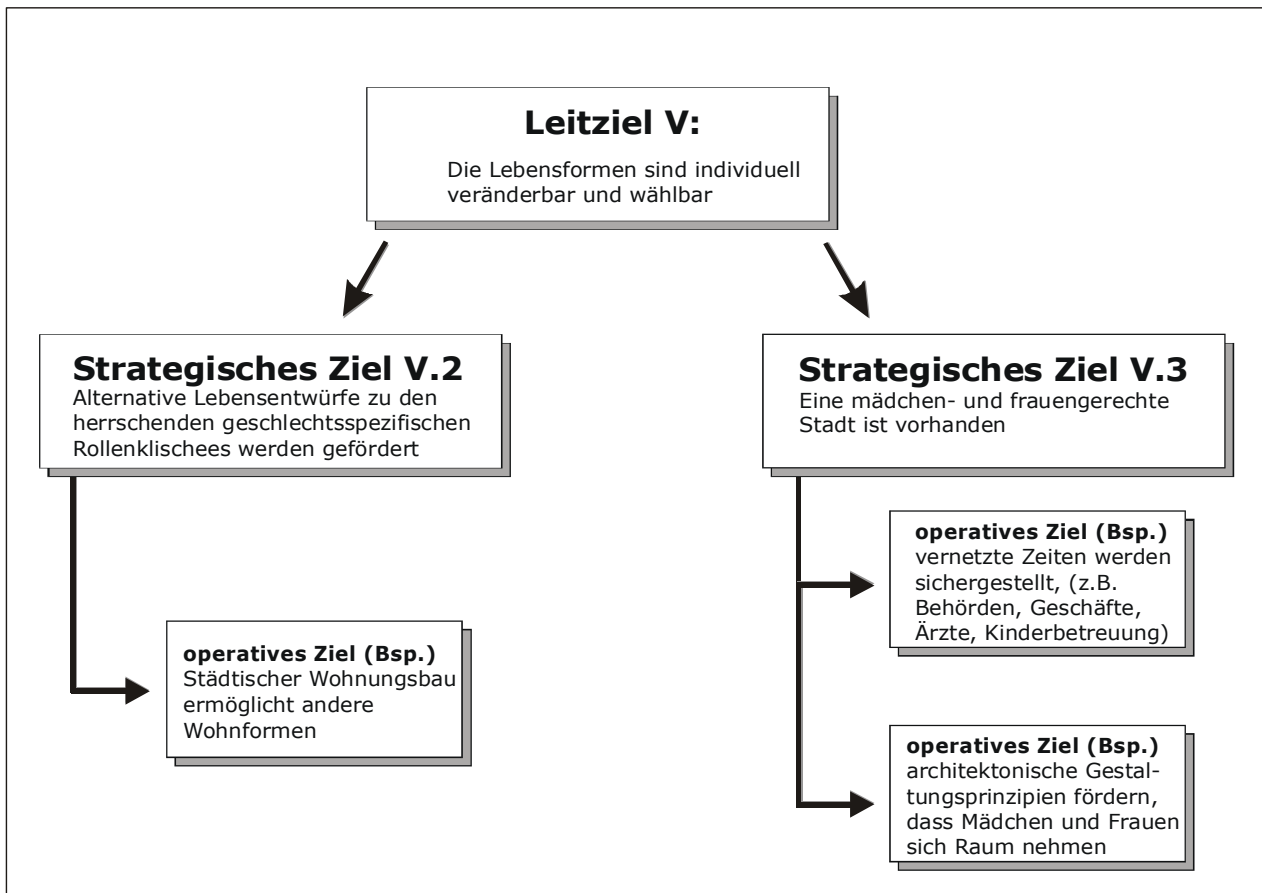
**Abb. 19 Leitziele aus dem interkommunalen Projekt 'Gleichstellung von Frauen und Männern'**

- Leitziel I: Zugang und Nutzung von materiellen Gütern sind zwischen Männern und Frauen gleichberechtigt gewährleistet.
- Leitziel II: Frauen partizipieren im gleichen Maße an den gesellschaftlichen Macht- und Entscheidungsbereichen.
- Leitziel III: Der gleichberechtigte Zugang zu allen Positionen gesellschaftlicher Erwerbsarbeit ist gegeben.
- Leitziel IV: Die unterschiedlichen Ausprägungen von Geschlecht (gender) werden bei allen Entscheidungen berücksichtigt.
- Leitziel V: Die Lebensformen sind individuell wählbar und veränderbar.
- Leitziel VI: Frauen und Männer leben partnerschaftlich und gewaltfrei miteinander.

(Quelle: LÜBECK/NORDERSTEDT 1999)

Die Leitziele wurden in dem Projekt in 'strategische Ziele' unterschieden, die Prioritäten in einem Leitzielbereich mit einem Planungshorizont von mehreren Jahren setzen, und in 'operative Ziele' mit konkreten Handlungsanweisungen für die Durchführenden mit einem Planungshorizont für ein Jahr (LÜBECK/NORDERSTEDT 1999, vgl. Abb. 20).

**Abb. 20 Zielsystematik der Querschnittsziele der Hansestadt Lübeck**



(Quelle: LÜBECK/NORDERSTEDT 1999)

Als weiteres Einsatzgebiet für Zielvereinbarungen wurde die Festlegung in Verträgen mit außerhalb der Verwaltung oder Organisation stehenden externen Partnerinnen und Partnern genannt. Dieses gilt z.B. für den Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs im Bestellervertrag ("*...Mit dem Bestellervertrag arbeite ich an Qualitätsvereinbarungen und Zielvereinbarungen...*" (2)) oder z.B. für den Bereich der städtebaulichen Verträge ("*...Wir können bestimmte Dinge in Vergabeverträge einbinden...*" (14)).

Vereinbarungen und Zielvereinbarungen werden im Planungsbereich noch relativ selten eingesetzt, obwohl Zielvereinbarungen als wichtiges Element der Verwaltungsmodernisierung angesehen werden. Weitere Vereinbarung und Zielvereinbarungen können in Verträgen wie z.B. städtebaulichen Verträgen und Bestellerverträgen mit verwaltungsexternen Partnerinnen und Partnern getroffen werden.

In wenigen Beispielen waren in den eigentlichen Zielvereinbarungen gleichstellungsorientierte Ziele enthalten. In Wuppertal und in Willich ist Gleichstellung als eine Gemeinschaftsaufgabe vereinbart. Durch die Gemeinschaftsaufgaben, die in Wuppertal als Zielvereinbarungen im Managementprogramm Frauenförderung umgesetzt werden, ist jedes Ressort verpflichtet, sich an der Umsetzung zu beteiligen. Trotzdem hängt die Umsetzung und Richtung weiterhin von dem Engagement der beteiligten Personen im Prozess ab. Ergänzend wurden zur Durchsetzung von Gleichstellungsbelangen im Personalentwicklungsbereich weitere Instrumente wie 'Zielvereinbarungen für gleichstellungsorientierte Personalpolitik' und der Frauenförderplan gebraucht. In dem gemeinsamen Modellprojekt der Städte Lübeck und Norderstedt wurde eine in strategische Ziele und operative Ziele differenzierte Zielsystematik explizit für den Bereich Gleichstellung als Querschnittsziel entwickelt.

#### **6.4.2.2. Produktsystem**

Produkte beschreiben das Ergebnis des Leistungsprozesses einer Organisationseinheit im Verwaltungsbetrieb, das außerhalb der Organisationseinheit benötigt wird (INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG 4.1997). Produkte sollen als Leistungseinheit in der Kostenrechnung und für Budgetierungsprozesse dienen und sind als Steuerungselemente Basis für die dezentrale Steuerung einzelner Fachbereiche und für die Rahmensteuerung zwischen Politik und Verwaltung (NASCHOLD/BOGUMIL 1998).

Die Bedeutung der Produktbeschreibung im Verwaltungsmodernisierungsprozess wird daran deutlich, dass zwölf von siebzehn befragten Kommunen und Organisationen bereits Produkte definiert und beschrieben hatten oder bzw. dabei waren, Produktdefinitionen und Produktbeschreibungen zu erarbeiten.

Die vorliegenden Produktbeschreibungen umfassen die Einordnung des Produktes in eine Produktgruppe bzw. einen Produktbereich, die Produktdefinition mit Kurzbeschreibung, Auftragsgrundlage, Zielgruppe und Ziele. In wenigen Beispielen wurden Qualitätsziele definiert, mit deren Hilfe politische Zielsetzungen umgesetzt werden können.

In den befragten Kommunen, in denen bereits Produktbeschreibungen vorlagen, wurden in fünf Fällen Genderbelange in die Produktbeschreibung aufgenommen. Zwei Produkte kamen aus dem Bereich Personalentwicklung; abgesehen von dem unten beschriebenen Projekt der Städte Lübeck und Norderstedt war nur ein Produkt im Baubereich dem Gender Planning zuzuordnen. Als der genderbezogene Aspekt dieses Produktes ist die Teilnahme an einem bundesweiten Arbeitskreis zum Thema Stadtentwicklung und Frauen beschrieben.

Hinzu kommen die Projektbeschreibungen in dem gesonderten Managementprogramm zur Gemeinschaftsaufgabe 'Frauenförderung' in Wuppertal. Für das Managementprogramm 'Frauenförderung' sind das interne und externe Maßnahmen der Frauenförderung, die durch das Fachgremium 'Frauenförderung', das zum Erhebungszeitraum bereits zu einem Gemeindeausschuss geworden war, beschlossen werden.

Auch eine Produktbeschreibung für die Produkte der Gleichstellungsstelle wurde referiert "*... Als Gleichstellungsstelle haben wir drei Produkte: Einmal die Gleichstellungsarbeit innerhalb der Verwaltung, Gleichstellungsarbeit außerhalb der Verwaltung und die steuerungsunterstützende Gleichstellungsarbeit (...)* Wir haben bislang nur einen Produktplan definiert und die Leistungen beschrieben, die da drinnen sind. Kennzahlen haben wir noch nicht entwickelt. Im Planungsbereich sind noch keine gleichstellungsrelevanten Steuerungsziele formuliert. ..." (9).

Die anderen Produktkataloge orientieren sich eher an den bereits bestehenden Strukturen und Aufgaben, die dadurch verfestigt werden ("*...Man muss beachten, dass Produkte eventuell auch alte Strukturen verfestigen...*") (17) bzw. "*... Wir haben auch schon Produktbeschreibungen (...), in diesen sind aber keine Frauenbelange enthalten, wir haben uns auf die klassischen Planungselemente beschränkt...*" (14); "*...Wir sind bei der Produktdefinition, und machen Kosten und Leistungsrechnung mit Qualitätsmerkmalen. Da finden sich die Frauen nicht wieder...*" (17)). Dort, wo Genderbelange nicht in den Produktbeschreibungen nicht berücksichtigt wurden, wird ihre Einbringung auch nicht durch die Auftragnehmenden beachtet und umgesetzt. Aufgrund der derzeitigen Übergangssituation im Bereich der Steuerung sind noch Mischformen möglich ("*...Frauenförderung ist in der Produktbeschreibung nicht enthalten, aber in den Haushaltsplänen...*" (4)).

Der Aufbau eines Produktkataloges, der sich vergangenheitsorientiert an den bereits zu Beginn des Reformprozesses vorhandenen Aufgaben und Strukturen orientiert, zementiert eher den Charakter der kommunalen Dienstleistungen (NASCHOLD/BOGUMIL 1998). Ein weiteres Problem sehen Naschold/Bogumil darin, dass sich Produktkataloge nicht für politische Steuerung eignen, da sie vor allem administrative Tätigkeiten und bestenfalls 'outputs' im Sinne von Leistungen und nicht die Wirksamkeit, das 'outcome' der Dienstleistungen erfassen (ebd.).

Deutlicher wird die Umsetzung genderrelevanter Elemente in den Produktbeschreibungen in den Fällen, in welchen Gemeinschaftsaufgaben (siehe oben Kap. 6.4.2.1) als Zielvereinbarungen in einem gesonderten Managementprogramm Gleichstellung aufgeführt werden bzw. wie im interkommunalen Projekt Lübeck/Norderstedt Leitziele auf Produktebene differenziert werden. In dem interkommunalen Projekt wurde eine Matrix entwickelt, mit deren Hilfe die Produkte auf ihre Leitzielrelevanz in Hinblick auf Gleichstellung untersucht werden können (vgl. Abb. 21).

**Abb. 21 Matrix zur Überprüfung der Produkte in Hinblick auf die Querschnittszielrelevanz in den Modellprojekten Lübeck und Norderstedt**

<b>Produkte</b> <b>Ziele</b>	<b>Produkt 1</b>	<b>Produkt 2</b>	<b>Produkt 3</b>	<b>Produkt 4</b>	<b>Produkt 5</b>
<b>I. Materielle Güter</b> - Aufklärung - Wirtschaftsförderung - Eigentumsverhältnisse					
<b>II. Macht und Einfluss</b> - neue Formen der BürgerInnenbeteiligung - politische Gremien					
<b>III. Erwerbsarbeit</b> - gleichber. Teilhabe - Vereinbarkeit - Existenzsicherung - Anteil Führungskräfte - einseitiger Stellenabbau - gerechte Bezahlung - Stadt ist Vorbild					
<b>IV. Gender</b> - Alltagskultur anerkannt - spez. Wahrnehmung - Kommunikationsstile					
<b>V. Lebensform wählbar</b> - Betreuung u. Pflege ist vorhanden - Alternative Rollen möglich - mädchen- und frauengerechte Stadt - Frauenvorbilder greifbar - Erziehungsarbeit					
<b>VI. gewaltfreies Leben</b> - partnerschaftliches Leben - gewaltfrei leben					

(Quelle: LÜBECK/NORDERSTEDT 1999)

Die Matrix wurde als Instrument zur Festlegung von Prioritäten für die konkrete Planung für das folgende Jahr beschrieben ("*...Wir haben eine Matrix entwickelt: in der Senkrechten werden die strategischen Ziele aufgeführt, in der Waagerechten die Produkte. Dann wird in der internen Diskussion – man muss sich überlegen, wer daran teilnimmt – überlegt, wie berührt das strategische Ziel unser Produkt direkt, indirekt oder halt gar nicht. Und dann hat man hinterher einen schönen Überblick, welches Produkt besonders betroffen ist. Für uns bedeutet es dann, zu sehen, im nächsten Jahr ist dieses Produkt besonders wichtig und hat eine hohe Gleichstellungsrelevanz. Das ist das Instrument, das wir selbst entwickelt haben...*").

Für beide Städte wurden Muster- bzw. Pilotprodukte mit der Festlegung von Kennzahlen entwickelt (vgl. Beispiel Verkehrsplanung im Anhang Abb. A 6). Als leitzielrelevant wurde in den Produktkontrakt für das Jahr 2000 in Lübeck die 'Kartierung von Frauenangsträumen zunächst für die Innenstadt' übernommen. Als Maßstab zum Grad der Zielerfüllung wurde 'Kartierung erfolgt ja/nein' festgeschrieben.

Die Erfahrungen mit den bereits bestehenden Produktdefinitionen, Produktbeschreibungen und Produktkatalogen und die Beobachtungen aus den Kommunen, in welchen Leitzielhierarchien bzw. Gemeinschaftsaufgaben zum Thema Gleichstellung oder Frauenbelange vorlagen, bestätigen die Ansicht von NASCHOLD/BOGUMIL (1998), dass eine Produktorientierung an bereits vorhandenen Aufgaben und Strukturen diese eher zementiert und weniger Raum für zukunftsorientierte Ansätze lässt. Nur in den Fällen, in denen durch Leitziele diese Ansätze vereinbart wurden, kam es zu einer Umsetzung auf der Produktebene. Dies ist umso wichtiger, da mit der Produktbeschreibung die Grundlagen für die zukünftige Steuerung des Verwaltungshandelns und für das Controlling gelegt werden.

Allerdings konnten noch keine Aussagen darüber getroffen werden, inwieweit die durch die Produktbeschreibungen festgelegten Ziele erfolgreich umgesetzt wurden.

#### **6.4.2.3. Berichtswesen**

Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung muss das Berichtswesen im Bereich Gender Planning noch entwickelt werden. Das liegt vor allem darin begründet, dass es nur in Einzelfällen (Wuppertal, München, Lübeck) bereits Produktbeschreibungen für das Gebiet Gender Planning gibt. Im Bereich Personalentwicklung, der wesentlich früher durch die Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten in dieser Hinsicht bearbeitet wurde, sind genderrelevante Aspekte stärker berücksichtigt ("*... Aber immerhin gibt es auch einen Personalbericht, in dem das Gleichstellungsthema integriert ist...*")<sup>(9)</sup>.

In Wuppertal gibt es für die Gemeinschaftsaufgaben ein jährliches Managementprogramm, in welchem sich jedes Ressort bestimmte Aufgaben für das folgende Jahr vornimmt (vgl. Kapitel 6.4.2.1). Halbjährlich wird über den Umsetzungsstand der Maßnahmen ein Bericht erstellt, der dem Frauenausschuss, dem Hauptausschuss und der Ratsversammlung vorgelegt wird (vgl. Anhang Abb. A 5). Die Aufgabe der Überprüfung des Einhaltens der Zielvorgaben liegt im Bereich der Selbstverwaltung und der Öffentlichkeit. Dieses Verfahren stellt die Instrumente zu einer Überprüfung der Umsetzung der Zielvorgaben dar, garantiert aber nicht selbsttätig deren Umsetzung ("*... Doch ich befürchte, es steht oft auf dem Papier und wird nicht umgesetzt. Die Aufgabe des Controllings hat dann der Frauenausschuss, die bekommen das Managementprogramm und den Jahresbericht. Die müssten dann mal nachhaken. Managementprogramm und Jahresbericht sehen ziemlich ähnlich aus, denn es sind die selben Projekte, nur steht dann da der Stand dabei. Z. B. beim Bebauungsplan Waldgrundgraben steht jetzt abgeschlossen. Bloß man müsste mal dahinter gucken, was abgeschlossen heißt. Was haben sie da jetzt berücksichtigt? Ich denke, dass die ganz normal veräußert worden, vielleicht auch mal an Kinderreiche. Und z.B. das Projekt Frauenparkplatz, das steht hier drinnen, und das ist ja auch Vorschrift; bloß wenn die Männer dann trotzdem da parken, dann kann man da ja auch nichts machen...*").

Durch diese Berichtsform hat auch die Öffentlichkeit Zugang zu der Umsetzung von Frauenförderungsprojekten und Projekten des Gender Planning, offenbar jedoch ohne große Resonanz "*...Diesen Bericht bekommt das Fachgremium Frauenförderung, das ist jetzt ein Ausschuss geworden, der Hauptausschuss und der Rat. Es ist also öffentlich zugänglich. Das heißt die interessierte Frauenöffentlichkeit kann es auch verwenden. Die Beteiligung der Bevölkerung an diesem Instrument der Verwaltungsmodernisierung ist relativ gering...*".

Das Berichtswesen dokumentiert die Zielerreichung nach dem Stand der vorher vereinbarten Produkt- bzw. Projektbeschreibung. Auch hier wird die Bedeutung der Zielvereinbarung für die Konkretisierung in den Produkten bzw. Projekten deutlich ("*...Es hört sich toll an, aber so toll ist es dann auch nicht. Die Frauenförderung auf der externen Ebene ist gut, weil das sind dann immer Projekte, die man dann auch wirklich macht. Auf der internen Ebene hingegen da haben sie zwar alle Maßnahmen und Projekte und schreiben auch 'es läuft', aber in Wirklichkeit tut sich da nicht viel...*"). In Wuppertal ist das gesamte Berichtswesen allerdings sehr umfangreich (Monats-, Quartals- und Jahresberichterstattung; vgl. NASCHOLD/BOGUMIL 1998), so dass die Gefahr besteht, dass dieses weitere Berichtspapier im Verwaltungsalltag einfach nicht beachtet wird.

Der 'Bericht' als Instrument der Verwaltungsmodernisierung wurde wie auch die Zielvereinbarungen von mehreren Befragten ohne die Einbindung in Verwaltungsmodernisierungsprozesse verwendet, um z.B. die Verwaltungsspitze in die Aktivitäten zu Gender Planning einzubinden ("*...am Anfang des Folgejahres bilanzieren ich, was dabei herausgekommen ist. (...) Ich mache es auch zur*

*Selbstkontrolle und als Rückmeldung für meinen Chef. (...) Indirekt mache ich laufend Tätigkeitsberichte über die Broschüren und die Berichte, die im Internet stehen..."(2)).* Auch als Instrument zur Dokumentation der Aktivitäten z.B. eines Frauenarbeitskreises wurden die Berichte verwendet ("*... Wir haben alles, was wir gemacht haben, immer wieder in Broschüren zusammengefasst...*" (4); vgl. Kapitel 6.3.2.2).

Bei dem einzigen ausführlichen Beispiel eines Berichtes zum Thema Gleichstellung und Gender Planning als Teil eines neuen Steuerungsmodells erfolgt eine detaillierte Berichterstattung aus allen beteiligten Ressorts über den Stand externer und interner Maßnahmen zum Thema Gender Planning. Auf der Seite der internen Projekte wird beklagt, dass die Zielerfüllung nicht unbedingt deutlich ablesbar ist und eine stärkere politische Reaktion bei Nichterfüllung angemahnt. Der Managementbericht ist nicht integrierter Bestandteil des in Wuppertal sehr umfangreichen Berichtswesens. Ob dieses als Vor- oder Nachteil zu bewerten ist, ließ sich nicht abschätzen. Das Instrument 'Bericht' wird ebenfalls wie z.B. Zielvereinbarungen ohne den Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung verwendet, um die Führungsspitze in die Steuerung der Aktivitäten zu Gender Planning einzubinden bzw. ihren Erfolg zu dokumentieren.

### **6.4.3. Veränderungen in der Organisationsstruktur und Organisationsentwicklung**

Im Verwaltungsmodernisierungsprozess nimmt die Veränderung der Organisationsstrukturen insbesondere in Hinblick auf Dezentralisierung, Entflechtungs- und Verselbständigungsstrategien eine zentrale Position ein. Dennoch wurde gerade in diesem Bereich wenig von tief greifenden Strukturveränderungen berichtet.

Die Dezentralisierung im Entscheidungs- und Ressourcenverantwortungsbereich drückte sich im Wegfall von Hierarchieebenen aus, der sich positiv auf das Arbeiten ausgewirkt hat ("*...es hat sich hier im Fachbereich (...) nichts Wesentliches verändert. Die Budgetierung hat sich schon geändert, Strukturen und Entscheidungen haben sich kaum bei uns geändert. Die Zuständigkeit in Personalfragen hat sich geändert, wobei es doch immer noch nicht in allen Bereichen durchgreift (...) Vorher gab es eine Abteilungsleitung und eine Sachgebietsleitung, und ich war die Sachgebietsleitung. Und dann kam der Amtsleiter. Und diese Zwischenstufe ist jetzt weggefallen. Allerdings ohne Höhergruppierung. Aber im Hinblick auf Zuständigkeiten und freieres Arbeiten hat sich das verbessert..."(6)).*

Zum anderen führte die Dezentralisierung zu neuen Ressortegoismen, insbesondere dort, wo keine durchgreifenden Gemeinschaftsziele, gesamtstädtische Ziele oder Zielvereinbarungen getroffen wurden ("*...Durch die Dezentralisierung wurden Personalverantwortung, Finanzverantwortung*

*übertragen. Das hat auch negative Effekte gehabt. Ich bin zwar ein Befürworter dieser Entwicklung, und ich bin auch sicher, dass es nur die Geburtswehen dieser Strukturreform sind. Da ist dann dieser Ressortegoismus stark entstanden. (...) waren jetzt für Dinge verantwortlich, denen sie überhaupt nicht gewachsen waren. (...) Das zeigt, dass die totale Dezentralisierung, die jetzt stattgefunden hat, nicht das Heil aller Dinge ist. Es muss diese Querschnittsziele geben, die in irgendeiner Form den Konzern Stadt, den Arbeitgeber Stadt in die Lage versetzen, dass nicht jeder sein eigenes Ding dreht, sondern dass bestimmte Standards vorgegeben werden..."(8)).*

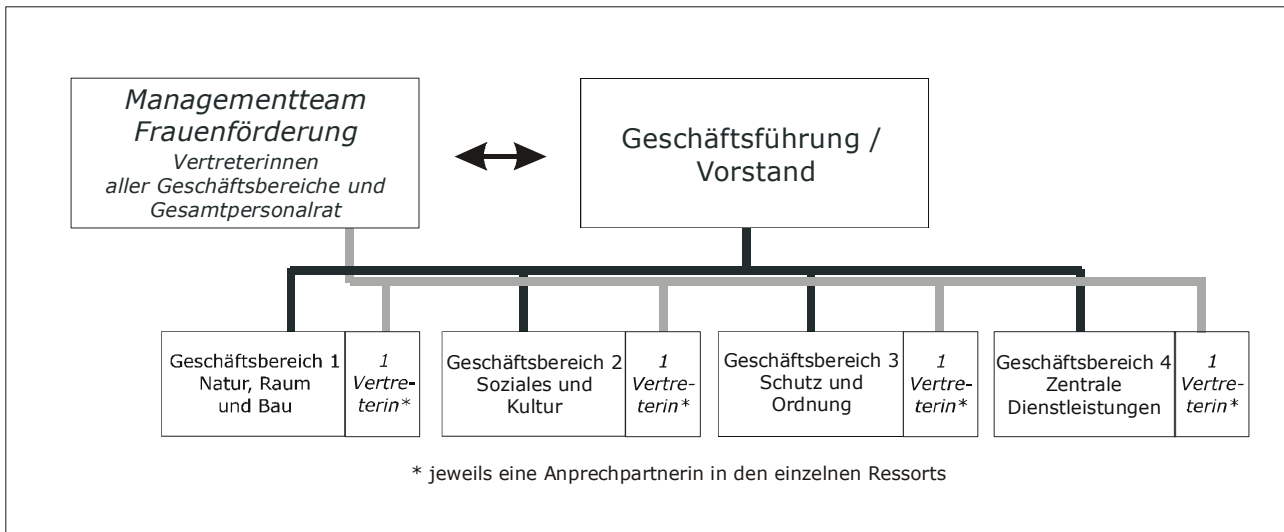
*Auch bei der Ressourcendentralisierung kommt der Vereinbarung 'gemeinsamer Ziele' eine zentrale Rolle zu, um das gemeinsame Ziel für die gesamte Organisation nicht aus den Augen zu verlieren ("...Die These, dass durch Kosten- und Leistungsrechnung Ressortegoismen gestärkt werden, würde ich nicht ohne weiteres bestätigen. Es hängt von den einzelnen Menschen ab, wie sie diese Aufgabe ausfüllen. Und es hängt davon ab, wie ressortorientiert die Kostenrechnung stattfindet, und ob am Ende alles wieder zusammengeführt wird zu einem gemeinsamen Ziel. Es kann nicht nur die Effektivität diskutiert werden, sondern auch die Einbeziehung sozialer Belange – z. B. am Bauhof. Wir können die Effizienz steigern, indem wir Kranke oder sozial schwächere Mitglieder rauschmeißen. Das würde dann dem gemeinsamen Ziel der Stadt Sozialhilfe sparen entgegenstehen. Auch zwei Ressorts müssen gemeinsam eine günstige Lösung, einen Konsens finden und nicht, einer verliert und der andere gewinnt. Dann glaube ich auch, dass Kosten- und Leistungsrechnen etwas bringt. Vielleicht wird es sich dann auch einpendeln zwischen Ressort- und Gemeinschaftszielen..."(15)).*

*Die Verlagerung von Verantwortung und Entscheidung in die dezentralen Einheiten erschwert die Umsetzung der bisher als Stabsaufgabe definierten Gleichstellung dadurch, dass jetzt mit jeder selbstständigen Einheit verhandelt werden muss, solange noch keine Vereinbarung auf gemeinsame Ziele stattgefunden hat ("...Und wenn das in die Ämter verlagert wird, dann müssen wir mit jedem Amt einzeln verhandeln. Zudem ist fast die gesamte mittlere Führungsebene nicht mehr da, da waren viele Frauen beschäftigt. Das Baudezernat ist dabei das beste Beispiel. Z.B. die Abteilungsleiterinnen im Planungsbereich sind jetzt ganz normal in die Stadtentwicklung integriert. Das ist das Problem, sie wurden ja nicht runtergruppiert, sondern haben nur ihre Funktion als Abteilungsleiterinnen verloren..."(9)).*

*Grundsätzlich lassen sich zwei Muster der strukturellen Einbindung feststellen: Entweder wird die Gleichstellungsaufgabe und die damit Beauftragten als Linienfunktion einzelnen Untergliederungen zugeordnet oder sie arbeitet als Stabsaufgabe bzw. als Teil der Steuerungsfunktion in einer Stabsstelle ("...Die Anbindung erfolgt über die Definition Steuerung als Produkt..."(9)). Dies kann durch eine Gemeinschaftsaufgabe, ein Leitziel, Zielvereinbarungen als Gender Mainstreaming oder durch die organisatorische Ansiedlung in der Steuerung erfolgen (vgl. Kap.6.3.3).*

In Wuppertal ist für Gemeinschaftsaufgaben eine Parallelstruktur aufgebaut worden, die eine Verbindung in jeden Fachbereich herstellt (vgl. Abb.22).

**Abb. 22 Die Struktur des Managementteams 'Frauenförderung' in Wuppertal**



Im Managementteam Frauenförderung sind Vertreterinnen aller Geschäftsbereiche und des Gesamtpersonalrates. Die Verbindung zu den einzelnen Ressorts und Eigenbetrieben erfolgt jeweils durch Ansprechpartnerinnen. Trotz der Beschreibung und Vereinbarung einer Gemeinschaftsaufgabe Frauenförderung erleben die Ansprechpartnerinnen dieselben Probleme wie fehlende Wertschätzung, Marginalisierung und Arbeitsaufwand, die auch mit einem Engagement im Gleichstellungsbereich ohne Definition eines Gemeinschaftszieles verbunden sind (*"...Jeder Bereich hat eine Vertretung im Managementteam, und in jedem Ressort sitzt eine Ansprechpartnerin, die dann Kontakt aufnimmt. Eigentlich hört man aber nichts. Sie werden dazu missbraucht, das Managementprogramm auszufüllen, den Jahresbericht auszufüllen und dazu muss man sie auch noch anhalten. Das wird von den Frauen nicht genutzt. Oftmals fehlt auch die Motivation, weil oftmals wird man auch belächelt, es interessiert sich ja sowieso keiner. Dazu kommt, dass man es alles noch neben der normalen Arbeit machen muss..."*).

Tiefgreifende Umorganisationen im Sinne von Organisationsentwicklung, die mit der Dezentralisierung der Entscheidungen und der Beteiligung der betroffenen Menschen auch innerhalb der Verwaltung einhergehen, sind nur ansatzweise festzustellen. In diese Richtung weist das Wuppertaler Modell mit der dezentralen Umsetzung des Managementprogrammes Frauenförderung durch die einzelnen Geschäftsbereichen. Dennoch ist auch hier z.T. eine Marginalisierung der für die Gemeinschaftsaufgabe Aktiven festzustellen.

Eine Dezentralisierung ohne gemeinsame Zielvereinbarung zum Thema Gleichstellung oder Gender Planning erschwert seine Umsetzung durch wachsende Ressortegoismen. Aber auch die zunehmende Zahl der Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen wurde als Problem genannt.

Ein weiterer Ausdruck von Strukturveränderung ist die zunehmende Projektorientierung in der Planung. Inwieweit diese sich im Zusammenhang mit Verwaltungsmodernisierung oder unabhängig davon entwickelt hat, ist schwer zu trennen (vgl. zur Projektorientierung Kapitel 6.5).

#### **6.4.4. Qualitätsmanagement**

Qualitätsmanagement richtet sich an der Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden aus. Es hat die permanente Verbesserung von Produkt-, Service- und Informationsqualitäten und die Optimierung der Arbeitsabläufe zum Ziel und bildet damit ein zentrales Element im Modernisierungsprozess (NASCHOLD/BOGUMIL 1998). Die Rolle von Qualitätsmanagement im Prozess der Verwaltungsmodernisierung in der Bundesrepublik Deutschland reicht von einer bedeutenden Rolle als Implementierungsstrategie (z.B. Saarbrücken) bis hin zu einer eingeschränkteren Berücksichtigung allein zur Verfahrensverbesserung.

Der Begriff wird uneinheitlich verwendet: Zum einen werden damit reine Verfahrensqualitäten beschrieben und zum anderen wird unter Qualitätsmanagement die Einbringung und Sicherung 'politischer' Qualitäten verstanden, also die Erfüllung gemeinsamer und allgemeiner Zielsetzungen der Kundinnen und Kunden, also z.B. den Menschen der Stadt.

In einigen befragten Kommunen wurde Qualitätsmanagement bei der Produktbeschreibung miteingeführt ("*... Qualitätsvereinbarungen - so weit waren wir noch nicht; nur in der Produktdefinition hatten wir vier Kategorien: Quantität, Qualität, Kosten und Vergleichs- und Kennzahlen...*" (4)).

In einem anderen der vorliegenden Produktkataloge wurden die Ziele in Sachziele und Qualitätsziele unterschieden. Die Qualitätsziele beschrieben Verfahrensoptimierungen und politische Ziele. Auch hier wurden Genderbelange in den Qualitätszielen nicht berücksichtigt, z.B. "*...Wir sind bei der Produktdefinition und machen Kosten und Leistungsrechnung mit Qualitätsmerkmalen. Da finden sich die Frauen nicht wieder...*" (17).

Als ein wichtiges Element des Qualitätsmanagements wird der Bereich Orientierung an den Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden beschrieben. Diese Kundinnen und Kunden können auch die Kolleginnen und Kollegen aus der Verwaltung sein. Insbesondere im Baubereich, der zahlreiche Berührungspunkte mit den Bürgerinnen und Bürgern aufweist, ist diese Orientierung wichtig ("*...Ein Ziel wäre, eine Verbesserung der Qualität im Hinblick auf Kundinnenorientierung zu errei-*

chen. (...) Als bei uns die Strukturreform begann, sind fünf Ziele definiert worden, die erreicht werden sollen. Maßgeblich dabei war die Kundinnenorientierung und die Mitarbeiterzufriedenheit, also sprich Abbau von Hierarchien in irgendeiner Form, damit schneller und motivierter gearbeitet wird. Als eine Punkt unserer Kundinnenorientierung werden wir einen I-Punkt (Informationspunkt, die Verf.) installieren, und z. B. die Wegebeschriftungen verbessern. Dort soll eine beschränkte fachliche Beratung stattfinden, aber es soll besonders ganz genau gesagt werden, wer Ansprechpartner ist und Terminvereinbarungen getroffen werden. Das wären Qualitätsvereinbarungen, die sich an dem Ziel orientieren, das die Verwaltungsstrukturreform hat..."(8)).

Diese Orientierung an den Kundinnen und Kunden führte auch zu Umstrukturierungen innerhalb der Verwaltung und bezieht sich häufig auf die Verfahrensabläufe ("...Wir haben viel Verbesserung im Bereich Bürgerfreundlichkeit. Durch eine gemeinsame Arbeitsgruppe sind die zahlreichen Reibungspunkte zwischen Planung und Bauaufsicht vermindert worden..."(13); "...Wir werden eine Art Infopoint vorsehen im Erdgeschoss. Es gibt z. B. keinen Zugang für Rollstuhlfahrer, aber am Infopoint können dann B-Pläne eingesehen werden. Die publikumsintensiven Abteilungen werden in der Nähe des Infopoints sitzen, um schnell Informationen abgeben zu können und von dem Publikum schnell erreicht werden. Am Infopoint wird eine qualifizierte Person sitzen. Entweder kommt jemand an den Infopoint runter oder das Publikum kommt hoch. Auch die B-Pläne sollen dort ausgehängt werden..."(6)).

Inwieweit die zunehmend differenzierteren Formen der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger über die Verfahrensverbesserungen hinaus als Elemente für Qualitätsmanagement angesehen werden oder durch diese unterstützt werden, war nicht eindeutig zu erschließen ("...In der Kundenorientierung hat sich auch einiges geändert. (...) Und es auch ein neuer Gedanke ist, dass dort eine Person kommt, die ganz viele Rechte hat. Wir haben unter anderem freiere Öffnungszeiten, keine Kernarbeitszeiten mehr und sind in den Ämtern angewiesen, nach den Wünschen der Kundinnen vorzugehen, uns aber auch an die individuellen Wünsche der Mitarbeiterinnen anzupassen. (...) Im Planungsbereich haben wir für die Spielplatzplanung Zukunftswerkstätten eingeführt, bei der Freiraumplanung für einen Park haben wir eine Zukunftswerkstatt mit Alten und Kindern durchgeführt. Ich glaube aber, die hätten das auch ohne Verwaltungsreform gemacht..."(9); "...Zum Thema Kundenorientierung gibt es bei uns Teams, die z.B. Beschwerdemanagement durchführen und Ähnliches. Die Bürgerbeteiligung machen wir streng nach den gesetzlichen Vorschriften, wobei die Abteilung Stadtentwicklung insofern kundenorientierter arbeitet, als dass sie jetzt solche Formen wie Foren und Ähnliches einführt. Es gibt auch Arbeitsgruppen z.B. Bürger mit Politikern, wo dann die Stadtentwicklung diskutiert wird..."(1)).

Da die Orientierung an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger nicht überall eine Priorität darstellt, erfolgt in manchen befragten Bauverwaltungen keine verstärkte Einbeziehung der Bürge-

rinnen und Bürger in die Planung. Eine gezielte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern findet nur über spezielle Projekte statt ("*...In der Bürgerbeteiligung wäre es schon eine Errungenschaft, wenn man den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern Alternativen böte. Eine ganz offene Planung würde zu viele Erwartungen erwecken. Öffentlichkeit als Extrapunkt wurde in der Budgetierung herausgekürzt. (...) hat gesagt, Öffentlichkeitsarbeit gäbe es bei jedem einzelnen Produkt. Dass man Öffentlichkeitsarbeit nicht nur für einzelne B-Pläne durchführt, sondern auch allgemein über Planung. Z.B. Stadtteilmanagement wäre eine neue Aufgabe, die auch uns als Planerinnen zukommt. Z.B. das Programm „soziale Stadt“: da ist ein wesentlicher Baustein, dass es ein Stadtteilmanagement vor Ort gibt. Dieses Management soll dann herausfinden, wo gibt es Interessen, die mit den Bestimmungen... "*(10); ("*...Auch eine verstärkte Bürgerbeteiligung ist nicht eingetreten. Die Mittel, für Dinge die nach außen vergeben werden, wurden auch reduziert. So haben wir überhaupt keine Lust, neue Aufgaben zu machen, die keine Pflichtaufgaben sind. Es sei denn, wir sagen, dann müssen noch mehr B-Pläne noch mehr warten. Doch der politische Druck ist so groß, dass wir keine neuen Beteiligungsformen wie z. B. Stadtforen ausüben können...*" (6)).

Qualität im Sinne der Erfüllung gemeinsamer und allgemeiner Ziele auf eine hohe Lebensqualität der Stadt oder der Stadtentwicklung wurden seltener als Instrument erwähnt ("*...Doch es läuft nicht nur über den B-Plan,(...) Und wir haben auch die Qualität diskutiert. Das Grundstück unmittelbar am Stadtpark durfte nicht dem Investor allein überlassen werden, sondern es musste wirklich qualitativ hochwertig sein. (...) Wir haben eingesehen, dass nicht unbedingt der, der den höchsten Preis bietet, das Beste für das Grundstück herausbringt...*" (6)).

Obwohl Qualitätsmanagement als Instrument bislang wenig eingesetzt wurde, werden von Frauen-seite sehr hohe Erwartungen an seine Einführung geknüpft: "*...Unser erster Schritt zur Qualitätssicherung ist der Frauenförderplan: dort haben wir auch Messgrößen und Standards, die in den Fachbereichen umgesetzt werden müssen...*"(13). Durch die Definition von Qualität aus den Ansprüchen der Kundinnen und Kunden heraus ist für den Bereich Gender Planning auch eine Herausführung aus der Opfersicht verbunden: "*...Qualitäten definieren muss aus meiner Sicht immer parallel gehen mit einer Analyse, wie sind die Voraussetzungen für die einzelnen Geschlechter, wie sind die Folgen für Frauen und Männer, wie wird es (...) Die Dinge die ich vorschlage, sind exzellente Qualitäten. Optimierung von Stadtplanung zum Beispiel. Jetzt geht es immer stärker in die Richtung, 'das, was wir wollen, ist eine Qualität, die alle haben wollen' , es heißt jetzt: Aus der Opfersicht raus und in die Qualitätssicherung rein...*"(2).

Trotz der zentralen Bedeutung, die Qualitätsmanagement in der Diskussion um Verwaltungsmodernisierung einnimmt, fallen die dadurch initiierten Veränderungen nur sehr gering aus. Ausnahmen bilden dabei die Organisationen, die Qualitätsmanagement als Motor der Verwaltungsmodernisie-

rung definiert haben. Im Bereich der Verfahrensverbesserung sind die größten Fortschritte festzustellen. Qualitätsmanagement, das im Sinne der Zufriedenheit von Kundinnen und Kunden durch eine Orientierung an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürgern zu grundlegenden Veränderungen in den Planungsprozessen führt, wird wenig umgesetzt und steht im Widerspruch mit den Einsparvorgaben durch die knappen kommunalen Haushalte. Die Hoffnung, mit Qualitätssicherung auch eine höhere Qualität der Berücksichtigung von Gender- und Frauenbelangen zu erreichen, konnte bislang nicht erfüllt werden.

## **6.5. Die Projektorientierung in der Planung**

### **6.5.1. Die Projektorientierung in der Planung als Katalysator für die Einbringung von Genderbelangen**

Unabhängig von der Einführung von Verwaltungsmodernisierung hat sich die Team- oder Projektorientierung auch in vielen Bereichen der räumlichen Planung durchgesetzt. Aufgrund ihrer ressortübergreifenden Aufgaben arbeitet die Bauverwaltung traditionell ressortübergreifend mit den Bereichen Finanzen (Liegenschaften), Recht (Verfahren, Bauordnung), Soziales (Sozialer Wohnungsbau), Wirtschaft (Flächennutzung, Verkehr) und Umwelt (Umweltverträglichkeit der Bauvorhaben).

Projektmanagement als Organisationsform wird im Bereich der räumlichen Planung von der öffentlichen Verwaltung immer häufiger angewendet. Projektorientierung zeichnet sich dadurch aus, dass sie eine eigene projektbezogene Struktur hervorbringt sowie zeitlich, personell und finanziell begrenzt ist (vgl. FÜRST 1998). In der Planung wird Projektmanagement vorwiegend dort angewendet, wenn es um Beschleunigung der Vorgänge geht oder ein komplexer Sachverhalt zu lösen ist.

Die Projektorientierung bewirkt ressortübergreifendes, fallweises Arbeiten mit einem bestimmten, abgegrenzten Ziel ("*...Projektarbeit ist ein gutes Beispiel dafür, dass anhand von Leitbildern gemeinsam gearbeitet wird...*")(8)).

Als Problem stellt FÜRST (1998) dar, dass in Verwaltungszusammenhängen die sozialpsychologische und politische Komponente eine besondere Rolle spielt. Aufgrund der hierarchischen Entscheidungsstrukturen, der engen Bindung der Projektteilnehmenden an ihre Ressorts und den Restriktionen des Dienst- und Haushaltsrechts sind die mit Projektmanagement verbundene Teambildung und Projektorganisation häufig nicht durchzuführen (ebd.). Vor diesem Hintergrund wird die Äußerung einer Befragten nach einer größeren Selbstständigkeit der Projekte verständlich: "*...Diese Projekte wie z. B. 'Soziale Stadt' müssen mit Personal und Finanzressourcen selbst ausge-*

*stattet sein. Und sie müssen auch während Ihrer Laufzeit autonom sein. (...) Das Baudezernat muss fachübergreifend arbeiten. Wir machen das z. B. in Form von Klausurtagungen. Da gibt es viele von diesen Projekten, die man auch als Projekt definieren und auszeichnen sollte, teils um sie zu forcieren und die Verantwortlichkeit zu regeln. Ein weiterer Grund ist, die Ausstattung zu verbessern. Es gibt (...) Projektrichtlinien, die die Grundvoraussetzungen für Projekte definieren. Im Kontrakt werden die Aufgaben und Ziele beschrieben, die nächstes Jahr umgesetzt werden und gegenüber sind die Personal und Kostenanteile aufgeführt und sollte es auch mit den Projekten sein..."(8). Auch in einer weiteren befragten Kommune ist die Planung überwiegend auf Projektarbeit mit den Instrumenten des Projektmanagements umgestellt worden ("... Auch in der Planung selbst hat es Änderungen gegeben, wir haben Projektmanagement, Lenkungsgruppen und Einzelprojekte..."(14)).*

In den Interviews wurde deutlich, dass eine Projektorientierung der Planung die Einbringung von Gender- und Frauenbelangen in den Kommunen befördert. Bei der Projektdurchführung wird eine neue Organisationsform geschaffen, die sich nicht an der traditionellen Verwaltungsaufteilung orientieren muss, sondern für ein abgegrenztes Ziel ein ressortübergreifendes Projektteam zusammenstellt. Zum einen erfolgt in den meisten Projekten eine direkte Einbindung der mit der Wahrnehmung von Frauenbelangen Beauftragten (München, Heidelberg, Karlsruhe, Lübeck, Kiel; z.B. "... wir sind bei einem größeren ExWost-Projekt von Anfang an beteiligt gewesen..."(12); "... Und durch die Projektorganisation ist allerdings gewährleistet, dass z.B. bei dem Projekt (...) immer das Frauenbüro bei allen wichtigen Fragen eingeschaltet ist..."(10)).

Zum anderen ist eine größere Akzeptanz für eine konkrete Umsetzung gender- und frauenspezifischer Belange festzustellen ("...wenn große Bauvorhaben oder Bauleitpläne entwickelt werden, etwas ganz Neues angedacht werden muss, und dass dann die Chancen, Frauenbelange einzubringen, wesentlich größer sind..."(14)).

In einigen Fällen wurde von den Interviewpartnerinnen auch betont, dass durch die ressortübergreifende Zusammenarbeit auf der 'Arbeitsebene' in den Projekten auch die Anzahl der direkt beteiligten Frauen höher war als in hierarchischen Entscheidungsstrukturen (15, 16).

Für die Verwaltung bedeutet Projektorientierung auch, dass die Trennung von Planung und Durchführung aufgehoben wird, da auch die Umsetzung der Pläne in enger Zusammenarbeit mit der Verwaltung durchgeführt wird ("...Vielfach gehören diese Flächen dann der Stadt. Wir können bestimmte Dinge in Vergabeverträge einbinden. In der Regel ist aber auch eine große Akzeptanz in dieser Frage festzustellen..."(14)).

In Stadt Karlsruhe wurde auf ein standardisiertes Verfahren mit einer Checkliste zur Prüfung von sozial- und frauenverträglichen Kriterien zugunsten eines projektorientierten Verfahrens verzichtet. Die Verfahrensmöglichkeiten werden in halbjährigen Routinegesprächen abgestimmt und reichen nach Priorität der Projekte von Stellungnahmen über Beteiligungskonzepte bis zur Bildung gemeinsamer Projektgruppen (vgl. Kapitel 6.2.1.2).

Insbesondere bei den größeren Planungsprojekten wie Konversionsprojekten und Sanierungen werden Projekte nach Kriterien des Projektmanagements organisiert. In dafür gebildeten Projektgruppen sind neben anderen Akteuren auch die Mitglieder der Gruppe Sozialverträglichkeit (Sozialplanung, Kinderbüro und Frauenbeauftragte) eingebunden. Eine zentrale Rolle spielen dabei Partizipationsprojekte, bei welcher gruppenspezifische Beteiligungsformen angewendet werden.

Die Auswirkungen von projektorientierter Planung sind auch an den erwähnten Beispielen zu Projekten im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative des Bundesbauministeriums 'Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf - die soziale Stadt' erkennbar.

Mit der Projektorientierung ist auch eine offenere Kommunikationskultur verbunden, die von Frauen zur Einbringung der Gender- und Frauenbelange genutzt wird ("*...Die Projektorientierung spielt in dieser Behörde eine größere Rolle. Es gibt z.B. auch regelmäßige Veranstaltungen, auf welchen sich die Behörde intern über Arbeitsprozesse informiert. Gespräche. Die sind zum Teil auch von den Frauen genutzt worden. (...) Und das prägt die Arbeit dieser Behörde. (...) Die Gründung der Behörde war schon mit hohen Erwartungen belegt gewesen, was auch Planungskultur angeht, und diese Behörde lebt davon, nach aussen hin zu kommunizieren, und hat das in der Anfangsphase auch häufig gemacht. Sie war auch mit einer bestimmten Aufbruchstimmung versehen gewesen. ...*")(5)).

Der auf eine konkrete Planung bezogene Ansatz scheint eine höhere Beteiligung von Frauen zu Folge zu haben ("*... Zum Beispiel gerade bei meinen eigenen Projekten, den Kasernen, sind Frauen führend vorhanden. Die (...) Wohnprojekte wollen ganz besondere Wohnformen in einer Kaserne ausprobieren, die umgeplant wird. Das sind private Initiativen, die in diesem Bereich Wohnungen kaufen wollen und an der Gestaltung mitarbeiten wollen. Dies sowohl bei den Gebäuden wie in der Freiraumplanung, das fällt mir auf, dass gezielt, ganz gezielt, Frauengesamtprojekte laufen...*")(14)).

In projektorientierten Planungen, die mit den Methoden des Projektmanagements durchgeführt werden, kommen Elemente zum Tragen, die auch für die Verwaltungsmodernisierung charakteristisch sind. Die Projektorganisation erzwingt ressortübergreifendes Arbeiten konkret zu einem

vereinbarten Ziel, zu dem zeitlich und personell abgegrenzt gearbeitet wird. Für die Einbringung von Genderbelangen oder Frauenbelangen war festzustellen, dass das Arbeiten in Projekten dieses unterstützt. Zum einen werden die Personen, die mit der Vertretung der Genderbelange und Frauenbelange befasst sind, in diese Projekte öfter direkt eingebunden und zum anderen ist der Frauenanteil auf der in den Projektstrukturen eingesetzten Arbeitsebene größer. Projektstrukturen wurden als innovativen Ideen wie Genderbelangen aufgeschlossener geschildert. Auch die Möglichkeit, Projektziele zu vereinbaren, scheint die Einbringung von Genderbelangen zu erleichtern. Die Beteiligung von Bürgerinnen in projektorientierter Planung ist ebenfalls größer, was auf die anderen Kommunikationsstrukturen und das konkrete Objekt der Planung zurückgeführt wird. Die projektbezogene Vorgehensweise hebt zudem die verwaltungstypische Trennung von Planung und Umsetzung im Baubereich auf. Dadurch erhöht sich auch die Chance, dass innovative Projektziele realisiert werden.

### **6.5.2. Erfolgreiche Modellprojekte**

Genderoffene oder frauenbezogenen Planungen werden immer noch größtenteils als Modellprojekte außerhalb des regulären Bau- und Planungsgeschehens realisiert. Dennoch ist immer noch umstritten, welchen Wert Modellprojekte für das Durchsetzen von Gender Planning und die beteiligten Planerinnen und Architektinnen haben.

Vor dem Hintergrund der Finanzknappheit werden z.B. bei regulären Wettbewerben Auswahlverfahren vorgeschaltet, die kleinere und weniger etablierte Architekturbüros benachteiligen, die nicht selten von Frauen geleitet werden. Nur in wenigen Fällen richten sich Wettbewerbe in Deutschland ausschließlich an von Frauen geleitete Büros oder Architektinnen (Beispiele: 1953 in Stuttgart; neuere: Bergkamen, Leverkusen, Wien, Lübeck, Wiesbaden, Freiburg im Breisgau., Oldenburg u.a. vgl. SOZIALMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG 1999). Bei fast allen 'Frauenwettbewerben' werden zusätzliche - meist unentgeltliche - Leistungen gefordert, wie z.B. Nutzerinnenbeteiligung (DÖRHÖFER/TERLINDEN 1998). Die Folgen dieser Wettbewerbe werden von den Autorinnen dennoch zum Teil positiv eingeschätzt. Sie stellen nicht nur eine Förderung der Architektinnen durch das 'Bekanntwerden' durch die Wettbewerbe fest, sondern beschreiben auch die inhaltlichen Erfolge z.B. in den Bereichen Zweckmäßigkeit und Nutzungsgerechtigkeit (DÖRHÖFER/TERLINDEN 1998).

SCHRETZENMAYR (1996) beschreibt eine allgemeine Entwicklung vom 'plan-led planning' zum 'project-led planning' als Folge der Abkoppelung der Konzeptebene von der Umsetzungsebene und warnt vor 'planlosen' Projekten, die nicht geeignet sind, langfristig stabile Planungen zu erzielen. Dieses konterkariert das Bestreben, mit Gender Planning eine nachhaltige Änderung von Planung zu erzielen.

Deutlich wird, dass bei genderoffenen oder frauenorientierten Ansätzen der Einzel- oder Modellfall häufiger ist als die Integration in den Planungsalltag (vgl. ADAM 1996). Der Modell- und Einzelfallcharakter der Projekte kann zu Problemen mit den vorhandenen Strukturen führen, in die die Modellprojekte nicht eingepasst sind. Trotz ihres Modellcharakters haben auch die Modellprojekte mit den engen Rahmen zu kämpfen, die ihnen Förderrichtlinien geben. Zudem stehen sie unter einem Legitimationsdruck und werden in ihren Ergebnissen kritischer hinterfragt (vgl. REBE 1998).

In verschiedenen befragten Kommunen wurden Modellprojekte zur besseren Berücksichtigung von Frauenbelangen in der Planung und Ausschreibungen reiner Frauenwettbewerbe initiiert. Die Themen reichten dabei von alternativen B-Plan-Entwürfen in Frankfurt, einem geplanten Beginenhofprojekt in Bremen, über Wohnungsgrundrisse und MieterInnenbeteiligung mit dem Modellprojekt Mehrgenerationenwohnen der Wobau Schleswig-Holstein in Kiel-Mettenhof (WOBABU 1999), die Stadtteilrahmenplanung in Heidelberg-Emmertgrund bis hin zur Partizipation bei der Stadtteilentwicklungsplanung in Hagen-Vorhalle (HAGEN 1992).

Abgesehen von der Tatsache, dass spezielle Frauenprojekte häufig nicht explizit als solche benannt werden (das Projekt Kiel-Mettenhof), stellt sich die Frage, ob sich der Aufwand, ein spezielles Frauenprojekt durchzusetzen, lohnt, d.h. ob Übertragbarkeit und Vorbildcharakter gewährleistet werden. In der Fachliteratur wird den Modellprojekten oftmals eine Alibi- oder Ruhigstellungsfunktion zugeschrieben (z.B. ZIBELL 1998). Insbesondere die finanzielle, zeitliche und personelle Begrenztheit der Modelle schränkt ihre nachhaltige Wirkung auf die Durchsetzung der Berücksichtigung von Gender- und Frauenbelangen ein und bindet Kräfte für ihre Durchsetzung.

Dennoch wurden Modellprojekte in den betroffenen Kommunen überwiegend positiv beurteilt. In Modellprojekten können inhaltlich andere Gebiete gendersensitiver Planung ausprobiert werden, die über das Thema 'Sicherheitsbelange im öffentlichen Raum' hinausgehen (22).

Kritisch wurde die Sonderstellung der Projekte gesehen, die das Konkurrenzdenken förderte (z.B. *"... Frauenreferat wollte etwas machen und vom Planungsamt gab es Einspruch, weil wir machen ja sowieso einen Plan und wir haben einen Investor. Und dann hat das Stadtplanungsamt (...) gesagt, jetzt wollen wir doch mal sehen, wie wir eure Belange umsetzen können. ..."*(22)). Vorhandene Kommunikationsprobleme zwischen verschiedenen Abteilungen oder Gruppen wurden durch die Projektsituation eher verstärkt als abgebaut (*"...Das Projekt hatte damals ziemliche Geburtswehen: viele derjenigen, die daran teilnehmen mussten, wurden sozusagen gezwungen, daran teilzunehmen. Deutlich wurden dabei die Kommunikationsstörungen mit dem Frauenreferat.."* (22)).

Auch die finanzielle Abhängigkeit und zeitliche Begrenzung von Sonderfördermitteln wurde als problematisch empfunden (17).

Als positive und bleibende Nachwirkungen wurden das Empowerment der beteiligten Frauen, die konkrete Umsetzung der Ideen und die Resonanz genannt, die die Dokumentation, Veröffentlichung und Diskussion der Projekte fanden.

Das Hagener Projekt 'Frauenorientierte Stadtentwicklungsplanung Hagen-Vorhalle - Partizipationsprozesse und ihre Wirkungsmöglichkeiten' zeigte eine besonders positive, nachhaltige Wirkung. Das Projektziel war, Partizipationsprozesse für bislang unterrepräsentierte Frauen in der Planung zu initialisieren und die Projektergebnisse in einen Rahmenplan einzubringen. Das Projekt wurde wissenschaftlich begleitet und auf seine Übertragbarkeit hin untersucht (FOPA Dortmund e.V.). Ein während der Projektlaufzeit eingerichtetes Stadtteilbüro, der Frauenplanungstreff, wurde zwar mit Ende des Projektes geschlossen, doch gründete sich ein Verein, die Vorhaller Initiative für Themenbezogene Stadtteilerneuerung VITS e.V., der die Belange der Frauen weiter wahrnimmt. Auch ein Stadtteilforum ist in der Folge des Modellprojektes entstanden, das Vorhaller Forum. In diesem sind neben den Mitgliedern aus dem Verein VITS e.V. auch Schulen, Verbände und Vereine vertreten. Die angestrebte nachhaltige Entwicklung im Stadtteil und für die beteiligten Frauen wurde erreicht. Das Modell wurde nicht - wie beabsichtigt - auf andere Stadtteile übertragen. Neue Fördermittel ermöglichten eine Ausweitung von Partizipationsprozessen, die jetzt aber nicht frauenspezifisch differenziert werden. Die Auswirkungen des Projektes wurden dennoch als positiv und beispielhaft bewertet, um frauenbezogene Stadtteilarbeit zu entwickeln (GROTE/KÄMPER 1997 und Interview aus Hagen).

Im Kiel-Mettenhofer Projekt war eine Wohnungsbaugesellschaft Projektträger. Das Modellprojekt ist auf nachbarschaftliches Wohnen mit Alleinerziehenden und mehreren verschiedenen Generationen ausgerichtet. Nach Abschluss des Projektes wurde eine weitere, baulich ähnliche Anlage mit Mieterselbstverwaltung errichtet, die von den Mieterinnen und Projektteilnehmerinnen aus Kiel-Mettenhof unterstützt wird (WOBAU 1999).

Die Anerkennung der Modellprojekte als abgegrenzte Projekte war in den einzelnen Fällen groß, doch ihre Nachhaltigkeit für Gender Planning muss angezweifelt werden, so wurde in einem Fall festgestellt: "*...Die Folgen des Modellprojektes für den Gesamtstadtteil (...) sind nicht so groß gewesen. Man schmückt sich zwar gerne als Gesamtstadt mit dem Projekt (...) Es hat 1999 auch einen Preis gewonnen, und es gibt eine Dokumentation über die Preisträgerstadtteile. Das hört man sich gerne an, liest man gerne in der Zeitung, aber man überlegt sich nicht, das in den anderen Stadtteilen in ähnlicher Form durchzuführen. Beteiligungsprozesse ja, aber Beteiligungsprozesse deswegen intensiver, weil die Landesförderung ihre Mittel dahin verlagert hat... Aber das Frauenspezifische ist dabei rausgefallen. ...*"(17).

Auch nach Auswertung der Interviews muss die Einschätzung von Modellprojekten ambivalent bleiben. Modellprojekte haben aufgrund ihrer Sonderförderung einen Ausnahmestatus, der zum einen durch diese Sonderförderung zeitlich befristet ist und zum anderen geeignet ist, Misstrauen und Neid der anderen an der Planung Beteiligten hervorzurufen. Dennoch bieten Modellprojekte, die z.B. nur für Architektinnen ausgeschrieben werden, die Chance eine aufgrund ihrer Stellung am Markt bislang unterrepräsentierte Gruppe zu fördern.

Vorteil von Modellprojekten ist, dass sie uneingeschränkt von z.B. Förderrichtlinien oder Haushaltsrestriktionen innovative und gendersensible Planungen realisieren können, die über die Angsträumproblematik hinausgehen. Die Fülle der in den befragten Kommunen genannten Modellprojekte reichte von Partizipationsmodellen, altersgemischtem Wohnen, innovativen B-Plan-Entwürfen bis hin zur Beteiligung an Stadtteilrahmenplänen. Insbesondere in den auf Partizipation ausgerichteten Modellprojekten konnte eine nachhaltige Wirkung für die Beteiligten (Empowerment) und die weitere Wirkung durch Fortbestand der neugebildeten Interessengruppen (z.B. Heidelberg, Hagen, Kiel-Mettenhof) festgestellt werden.

Dennoch wurden Modellprojekte für die Einbringung von Gender Planning nur als bedingt geeignet eingeschätzt, da ihre Wirkung für die Einzelfälle durchaus positiv ist, doch ihre Übertragbarkeit meistens sehr eingeschränkt ist.

## **7. Exkurs: Gender Planning in Skandinavien und in der Politik der Europäischen Union**

### **7.1. *Einbeziehung von Gleichstellungsinteressen in Planung am Beispiel Schweden***

Nach Untersuchungen der Vereinten Nationen (UN) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sind die skandinavischen Staaten auf dem Wege zur Gleichstellung von Frauen und Männern am weitesten vorangeschritten (SUNDIN 1996). Als Indikatoren galten dabei der Arbeitsmarkt, Haushaltsgrößen, Geburtsraten, Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und Ältere sowie die Quote der in der Landwirtschaft Tätigen und die Beschäftigtenquote von Frauen. Auch in den nationalen Regierungen sind die Anteile der Frauen in Skandinavien höher als in den anderen europäischen Ländern und in der Bundesrepublik Deutschland: Der Anteil von Frauen betrug in Finnland 1995 38,9%, Norwegen 1996 42%, Dänemark 1994 35% und Schweden 1994 50% (MFJWS 1997A) und in der Bundesrepublik Deutschland 2000 31,25%. Dennoch ist eine Gleichstellung insbesondere in den nachgeordneten Kommunalvertretungen, im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft auch in den skandinavischen Ländern nicht erreicht (SUNDIN 1996). So wurden verschiedene Maßnahmen entwickelt, um den Frauenanteil und die Berücksichtigung von Genderbelangen z.B. im Planungsbereich gezielt zu erhöhen. Dieses wird im Folgenden anhand eines Beispiels aus Schweden dargelegt.

Insbesondere seit dem ersten Gleichstellungsgesetz 1980 ('jämställdhet') verfolgte Schweden eine traditionelle Gleichstellungspolitik mit eigenem Budget und eigenen Institutionen mit Gleichstellungsgesetzen, Gleichstellungsstellen (Gleichstellungsombudsleute) sowie Gleichstellungsbeauftragten (SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET O.J.). Dennoch blieben die Erfolge in der konkreten Umsetzung, in der Familie und auf dem Arbeitsmarkt relativ bescheiden. Erst das Folgegesetz von 1988 schrieb aus einer Mängelanalyse heraus konkreten Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt in Schweden vor (SUNDIN 1986). Seit 1994 hat sich in Schweden aus der traditionellen Gleichstellungsarbeit heraus der Gender-Mainstreaming-Ansatz entwickelt, der die Gleichstellungspolitik für alle Geschlechter zur Aufgabe aller am Handeln Beteiligten macht (SVENSKA KOMMUNALFÖRBUNDET O.J.).

Der Gender-Mainstreaming-Ansatz in Schweden beinhaltet

- die Identifikation der verschiedenen Bedingungen und Bedürfnisse von Männern und Frauen,
- die Prüfung aller Fragen, die Individuen betreffen, aus einer 'Gender'-Perspektive,

- die Analyse der zu erwartenden Folgen von Veränderungen für Männer und Frauen.

Die Umsetzung obliegt dabei allen Beschäftigten einer Institution. Die Verantwortlichkeit für die Umsetzung des Gender Mainstreamings liegt bei der politischen und administrativen Führungsspitze (MINISTRY OF INDUSTRY, EMPLOYMENT AND COMMUNICATIONS 1999). Auf Regierungsebene wurde ein Analyseinstrument entwickelt, das die folgenden Fragen für jede Regierungsvorlage und Regierungsentscheidung als 'Gender impact analysis' (= Analyse der geschlechtsspezifischen Auswirkungen) vorschreibt, (ebd.):

1. Sind eine oder mehr der Zielgruppen betroffen?

Wenn die Antwort 'Ja' lautet, muss die Analyse fortgesetzt werden.

2. Was sind die Bedingungen für Frauen und Männer in dem betreffenden Politikbereich?

Hier werden die Repräsentation von Frauen und Männern an Entscheidungen, ihre unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten zu den Ressourcen und die Rechte, Verpflichtungen und Verantwortungen aus der Gender Perspektive untersucht.

3. Erläutern Sie die unterschiedlichen bzw. gleichen Bedingungen für Frauen und Männer in diesem Gebiet.

Hier werden Strukturen, Normen und die Organisationsformen des Gebietes der Maßnahmen geschlechtsspezifisch analysiert.

4. Welche überprüfbaren Instrumente sind vorgesehen, das Gleichstellungsziel zu erreichen?

Seit 1994 werden alle individualisierten statistischen Daten geschlechtsspezifisch aufbereitet. Zwei Regierungsarbeitsgruppen befassen sich seit 1997 mit Gender Mainstreaming. Eine Gruppe entwickelt Methoden zur Umsetzung des Gender Mainstreamings in alle Politikbereiche, während die andere die Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Budgetierung der öffentlichen Haushalte untersucht.

Zur Umsetzung von Gender Mainstreaming wurde 1996 das "JämKom"- Projektes (d.i. Jäm = sw. Jämställdhet/dt. Gleichstellung und Kom = sw. Kommun/dt. Kommune) vom Schwedischen Kommunalverband ins Leben gerufen. Dieses Projekt hat das Analyseinstrument '3R' entwickelt und in 9 Kommunen getestet (*die Beispiele in den Klammern sind aus einem Projekt über Beteiligung an Entscheidungsprozessen, SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET (O.J.)*):

- **'Representation'**

untersucht die geschlechtsspezifische Verteilung, die Repräsentation von Männern und Frauen in allen Entscheidungsgremien in der Kommune, auf allen Ebenen der Handelnden und der von der Planung Betroffenen.

*(Wie hoch ist der Anteil von Frauen und Männern an den Kommunalvertretungen, Ausschüssen, Vorsitzenden, Verwaltung und in Projekten? Wie viele Männer und wie viele Frauen sprechen auf Sitzungen? Wie viele Anliegen werden jeweils von Männern und Frauen eingebracht?)*

- **'Resources'**

untersucht die Verteilung der Ressourcen von Geld, Raum und Zeit und die Begründung, wie Prioritäten bei den Entscheidung gesetzt wurden.

*(Wie lange sprechen Männer und Frauen bei Sitzungen? Wieviel Zeit wird jeweils den Vorschlägen und Entwürfen von Männern und Frauen gewidmet? Stehen Männern und Frauen dieselben Informationen zur Verfügung? Gibt es Unterschiede in der Zeitverfügbarkeit für die Teilnahme an Sitzungen zwischen Männern und Frauen?)*

- **'Realia'**

untersucht die Normen, Wertvorstellungen und Qualitätsziele, die das Handeln von Organisationen, Entscheidungsträgern und Adressaten steuern.

*(Warum werden verschiedene Belange mit unterschiedlichem Zeitaufwand auf den Sitzungen und von der Verwaltung behandelt? Wie werden Erfahrung und Wissen der beteiligten Männer und Frauen bewertet? Warum gibt es unterschiedliche Informationsstände zwischen Männern und Frauen? Warum sind die Möglichkeiten, an Sitzungen teilzunehmen unterschiedlich verteilt?)*

Dementsprechend soll dann Verwaltungshandeln so entwickelt werden, dass es dem Gleichheitsgebot entspricht. Das JÄMKOM-Projekt wurde in den 9 Kommunen getestet und erwies sich als hilfreich, um geschlechtsspezifische Sachverhalte aufzuzeigen und nach Lösungswegen zu suchen. Die Projekte untersuchten z.B. die Beteiligung von Männern und Frauen an der Aufstellung eines Bebauungsplanes in Södertälje, der Nutzung und Beteiligung von Frauen und Männern am Kultur- und Sportangebot in Växjö.

Im Rahmen der Gender-Mainstreaming-Strategie werden durch den Schwedischen Kommunalverband für Projektleitungen Seminare zum Thema Gender Mainstreaming und der '3R'-Methode angeboten.

An der schwedischen Methode wird die Bedeutung der Verwendung des Genderansatzes im Gegensatz zum Begriff 'Gleichstellung' deutlich: Wird bei 'Gleichstellung' von einer Gruppe ausgegangen, die einer anderen gleichgestellt wird, und bei 'Gleichberechtigung' von denselben rechtlichen Voraussetzungen ausgegangen, so wird im 'Genderansatz' von der Gesamtheit der Gesellschaft und ihrer Verteilung auf die verschiedenen Geschlechter ausgegangen. Insbesondere im Planungsbereich, der sich immer wieder als geschlechtsneutral definiert, können mit der obigen Methode geschlechtsspezifische Unterschiede und ihre Gründe aufgezeigt werden.

Zu den weiteren Maßnahmen der schwedischen Regierung auf den Gebieten der räumlichen Planung gehören eine geschlechtsspezifische Berücksichtigung bei Regionalentwicklungsmaßnahmen und eine Quotierung von mindestens 40% für jedes Geschlecht bei regionalen Arbeitsmarktmaßnahmen. Ferner sind die Einrichtung von 120 'Ressourcenzentren für Frauen' (*Resurscentrum för kvinnor*) im Ländlichen Raum in Zusammenarbeit mit dem Swedish National Board for Industrial and Technical development (NUTEK) und der National Rural Development Agency (*Glesbygdsverket*) und dem National Resource Centre for Women eingerichtet worden (NRC; MINISTRY FOR INDUSTRY, EMPLOYMENT AND COMMUNICATIONS 2000). 1999 wurde eine Kommission auf Regierungsebene zur Verbesserung der Gleichstellung auf dem Verkehrs- und Informationstechnologiesektor gegründet. Darüber hinaus sind die staatlichen Institutionen auf diesem Sektor zudem aufgefordert worden, die von ihnen ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung des Gender Mainstreaming und den Erfolg zu bewerten (ebd.). In fast allen Stadtentwicklungsprogrammen für 'zurückgebliebene Stadtteile' wurde der Gender-Mainstreaming-Ansatz beachtet (ebd.).

## **7.2. Gender Mainstreaming in der Europäischen Union**

Parallel zu der Entwicklung der Europäischen Union von einer Wirtschaftsgemeinschaft in Richtung einer gesellschaftlichen und politischen Einheit begann die Gleichstellungspolitik der Europäischen Union im wirtschaftlichen Bereich. Schon im ersten EWG-Vertrag 1957 wurde mit dem Artikel 119 (jetzt Artikel 141) gleicher Lohn für gleiche Arbeit festgeschrieben. 1975 wurde dieser Artikel mit einer Richtlinie per Gesetzgebung verbindlich gefasst. Es folgten weitere Richtlinien in Einzelbereichen zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich Beschäftigung (1976) und soziale Sicherung (1978). 1982 begann mit dem Ersten Aktionsprogramm zur Chancengleichheit für die Jahre 1982-1985 eine mehrere Bereiche umfassende aktive Gleichstellungspolitik. In

den Folgejahren wurden weitere rahmengebende Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft z.B. zum Elternurlaub (1996), Umkehr der Beweislast am Arbeitsplatz bei Diskriminierung aufgrund des Geschlecht (1998) oder über die ausgewogene Beteiligung von Männern und Frauen an Entscheidungsprozessen (1996) verabschiedet (EUROPÄISCHE KOMMISSION 3.1998).

Seit 1996 verfolgt die Europäische Union in ihrer Gleichstellungspolitik ein Doppelstrategie: Zum einen unterstützt sie und führt sie konkrete Maßnahmen im mittlerweile vierten mittelfristigen Aktionsprogramm durch. Zum anderen ist 1996 die Dimension der Gleichstellung durch das Konzept des 'Mainstreaming' Zielbestandteil aller weiteren Politiken und Maßnahmen der Europäischen Union. In der Mitteilung der Kommission vom 21. Februar 1996 zur 'Einbindung der Chancengleichheit von Männern und Frauen in sämtliche politischen Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft' (KOM(96) 67 ENDG.) wurde festgelegt, das Prinzip des Gender Mainstreaming anzuwenden, das beinhaltet, die 'Unterschiede zwischen den Lebensverhältnissen, den Situationen und den Bedürfnissen von Frauen und Männern systematisch auf allen Politik- und Aktionsfeldern der Gemeinschaft zu berücksichtigen'.

Seit 1997 zählt gemäß Art.2 des EG-Vertrages in der Fassung vom 2.10.1997 (Vertrag von Amsterdam, LÄUFER 3.1999) die Gleichstellung von Männern und Frauen zu den zentralen Aufgaben der Gemeinschaft. Nach Art.3 Abs.2 zielen alle in Art. 3 des EG-Vertrages aufgeführten Politiken und Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft auf die Umsetzung der Gleichstellung ("...Bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern..."). Gender Mainstreaming ist zugleich ein politisches Ziel an sich sowie eine Strategie zur Erzielung eines Wandels in allen übrigen anvisierten Politikbereichen (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999A). Das vierte mittelfristige Aktionsprogramm zur Chancengleichheit unterstützte innovative Maßnahmen z.B. zu Methodologien, Partnerschaften und Übertragung beispielhafter Praktiken zur Erreichung der Chancengleichheit und/oder zur Verbreitung von Verfahren, die sich bereits bewährt haben (ebd.). Ein weiteres Projekt beschäftigt sich mit der Einbindung der geschlechtsspezifischen Perspektive in räumliche Planung und Entwicklung sowie mit der Auflistung eines Verzeichnisses vorbildlicher Praktiken, das Grundlage für eine für genderbezogen aufgeschlossene Projektevaluierung bietet (ebd.). Desweiteren wurden 1998 Bewertungsinstrumente für geschlechtsspezifische Auswirkungen entwickelt, um unerwünschte Folgen von politischen Entscheidungen zu vermeiden und um die Qualität und Wirksamkeit politischer Maßnahmen zu verbessern.

Im Bereich des Europäischen Strukturfonds wurde am 2. Dezember 1996 eine EntschlieÙung des Europäischen Rates über die 'Einbindung der Chancengleichheit von Männern und Frauen in die Maßnahmen im Rahmen der Europäischen Strukturfonds' angenommen (AMTSBLATT C386 VOM 20.12.1996). Der Europäische Rat fordert seine Mitgliedsstaaten auf,

- bestehende Möglichkeiten der Programmplanung im Rahmen der verschiedenen Strukturfondsinterventionen für die Chancengleichheit voll auszuschöpfen,
- die Förderung der Chancengleichheit regelmäßig zu prüfen,
- eine ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern in den Entscheidungsgremien zu fördern,
- sich an der Aufstellung von Statistiken zur Auslotung der Stellung von Frauen und Männern im sozialen und wirtschaftlichen Leben zu beteiligen,
- die Flexibilität der jährlichen Neuausrichtung der ungenutzten Mittel zugunsten einer stärkeren Förderung der Chancengleichheit zu nutzen
- und sicherzustellen, dass aus den Auswertungen hervorgeht, in welchem Maße im laufenden Programmplanungszeitraum der Grundsatz der Chancengleichheit berücksichtigt wurde, damit im weiteren Verlauf dieses Programmplanungszeitraums alle notwendigen Änderungen beschlossen werden können (ebd.).

Weiter wurde beschlossen, vorbildliche praktische Beispiele ('best practice') zusammenzutragen. Informationen und erfolgreiche Praktiken sind systematisch zu erfassen und weiterzuverbreiten. In dem Jahresbericht über die Strukturfonds ist der Stand der Durchführung der Entschließung jährlich zu prüfen.

Am 7. März 2000 hat die Kommission einen Bericht zur Umsetzung der Empfehlung 96/694 des Rates vom 2. Dezember 1996 über die ausgewogene Mitwirkung von Frauen und Männern am Entscheidungsprozess vorgelegt (KOM(2000) 120 endg.). Trotz aller von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen scheint sich an der Rolle, die den Frauen bei wichtigen Entscheidungen zufällt, nur wenig geändert zu haben. Frauen sind weiterhin sowohl in nationalen Institutionen und Ausschüssen als auch in höheren Positionen im Erwerbsleben deutlich unterrepräsentiert. In dem Bericht wird auch unterstrichen, dass die deutlichsten Fortschritte in den Ländern zu verzeichnen sind, in denen die Politik der Chancengleichheit eine lange Tradition hat, wie in Schweden und Finnland. Ferner wird hervorgehoben, dass das Fehlen vergleichbarer Daten auf europäischer Ebene ein Problem darstellt. Am 8. März 2000 hat die Kommission ihren vierten Jahresbericht zur Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union (1999) vorgelegt (KOM(2000) 123 ENDG.). Dieser Bericht vermittelt einen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen in der Gleichstellungspolitik auf europäischer und nationaler Ebene im Jahr 1999 und zeigt Perspektiven für das Jahr 2000 auf. Die Wirkung des Gender Mainstreaming der Gemeinschaft wird als besonders erfolgreich in den Bereichen wie Bildung, Beschäftigungspolitik und Bekämpfung von Gewalt dargestellt. Statistiken belegen, dass auf dem Arbeitsmarkt weiterhin starke geschlechtsspezifische Unterschiede bestehen. Für das Jahr 2000 wird eine Forcierung der gemeinschaftlichen Gleichstellungspolitik angekündigt. Insbesondere soll ein Rahmenprogramm für den Zeitraum 2001-2005

aufgelegt werden, das umfassender sein wird als die vorangegangenen Chancengleichheitsprogramme.

Die Strukturfonds der Europäischen Union wurden für den Zeitraum 2000 bis 2006 mit Mitteln in Höhe von 195 Mrd. Euro ausgestattet. Die im Rahmen der Strukturfonds durchgeführten Maßnahmen müssen auch zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter beitragen. So zielt beispielsweise die mit 2,847 Mrd. ausgestattete Gemeinschaftsinitiative EQUAL - was die Gleichstellung der Geschlechter betrifft - insbesondere darauf ab, neue Formen der Arbeitsorganisation zu finden, die es erlauben, Familie und Beruf miteinander in Einklang zu bringen, und darauf, Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern durch Überwindung der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung abzubauen (KOM (1999) 476 endg.). Die mit dem Ziel des Abbaus von Diskriminierungen am Arbeitsplatz ausgerichtete Initiative EQUAL verfolgt dabei ebenfalls eine duale Strategie: Die Gleichstellungsförderung ist Bestandteil der vier Säulen der Initiative 'Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmergeist, Anpassungsfähigkeit und Chancengleichheit von Männern und Frauen'. Zugleich ist die spezielle Förderung der Chancengleichheit als Querschnittsaufgabe für alle Bereiche verankert.

Auch für die anderen Bereiche der Strukturfonds und der Gemeinschaftsinitiativen bedeutet der zweigleisige Ansatz des Mainstreamings Sondermaßnahmen für Chancengleichheit und Frauenprojekte einzuführen und zum anderen die Einbeziehung der Dimension Gleichstellung in die allgemeinen und spezifischen Vorschriften von der Programmierungsphase bis hin zur Berichterstattung umzusetzen (vgl. Abb. 23).

### **Abb. 23 Leitlinien für die Programme der Strukturfonds**

#### **Zwei horizontale Grundsätze: nachhaltige Entwicklung und Chancengleichheit**

"...Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist ein Grundprinzip der Demokratie, das im Vertrag von Amsterdam bekräftigt wurde und dessen Einbeziehung in sämtliche Politikbereiche inzwischen nicht nur eine Möglichkeit, sondern eine Pflicht ist. In diesem Zusammenhang muss ein allgemeines "Mainstreaming"-Konzept zur Förderung der Chancengleichheit in alle Strukturfondsprogramme aufgenommen werden. Bei diesem Konzept geht es darum, zum einen Anstrengungen zur Förderung der Chancengleichheit zu unternehmen und Sondermaßnahmen für Frauen durchzuführen und sich zum anderen sämtlicher allgemeinen politischen Bereiche zu bedienen und die etwaigen Auswirkungen auf die Situation der Frauen bzw. der Männer bereits in der Konzeptionsphase aktiv und erkennbar einzuplanen..."

(Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999C)

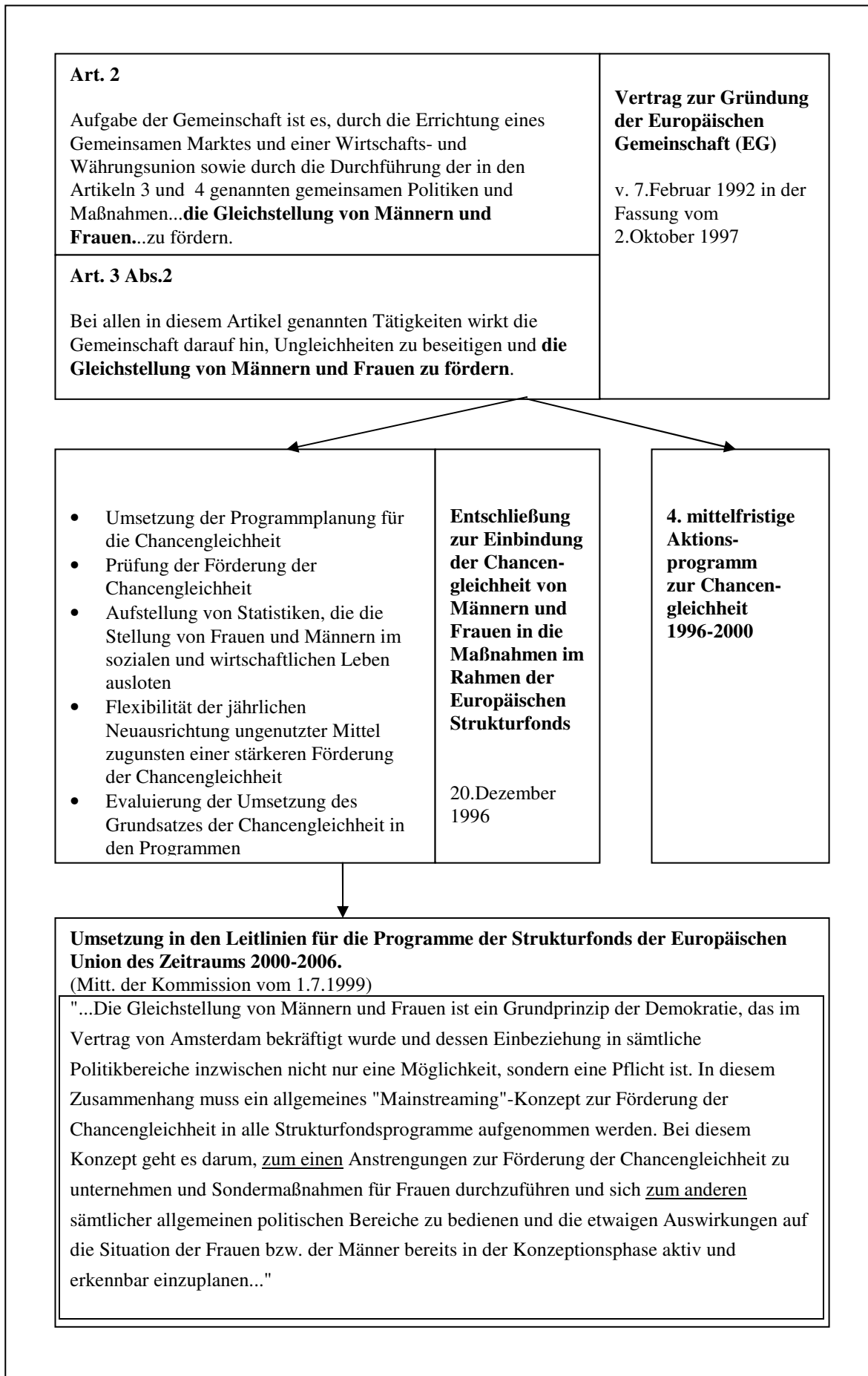
Im Bereich der räumlichen Planung bedeutet das, dass z.B. bei Gemeinschaftsinitiativen die allgemeinen Grundsätze, zu welchen auch Förderung der Chancengleichheit gehört, berücksichtigt werden müssen (vgl. Abb.24). So wird Maßnahmen in Programmen der Vorzug eingeräumt, die das allgemeine Ziel der Entwicklung und Einführung einer Politik für nachhaltige Entwicklung im Hinblick auf Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen unterstützen (vgl. z.B. in der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III (transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des Europäischen Raums / KOM (1999) 479 endg.).

In den Richtlinien zur Gemeinschaftsinitiative LEADER+ (Entwicklung ländlicher Räume; KOM (1999) 475 endg.) werden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, die Bewertungsschemata für die Auswahl der Pilotstrategien so auszugestalten, dass spezifische Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen und Jugendliche im ländlichen Raum den Vorrang erhalten. In der Gemeinschaftsinitiative URBAN (KOM (1999) 477 endg. I.9) wird Chancengleichheit von Männern und Frauen als zu beachtender Grundsatz aufgeführt.

Ein zukünftig wichtiger Teil des Gender Mainstreaming ist die Entwicklung von Instrumenten zur Evaluierung und zum Controlling von Maßnahmen.

Auch auf europäischer Ebene wird die Durchsetzungskraft des Gender Mainstreaming als alleiniges Instrument erst dann als ausreichend eingeschätzt, wenn es konsequent in allen Politikbereichen dauerhaft und nachprüfbar angewendet wird (GRÖNER 1999). Bis zum Erreichen dieses Ziels sind weiterhin zusätzlich konkrete Frauenfördermaßnahmen unverzichtbar (ebd.).

**Abb. 24 Gender Mainstreaming in den Strukturfonds der Europäischen Union**



## 8 Ein Fachgespräch

Aufgrund des Ansatzes der vorliegenden Untersuchung, die Befragten durch die dialogorientierten Verfahren immer wieder in den Erkenntnisprozess miteinzubeziehen, war eine Grundrichtung zur Einbeziehung der Beforschten vorgegeben. Aus dieser Grundidee ergab sich das Bestreben, während des Entstehungsprozesses die Ergebnisse der Untersuchung mit Betroffenen und den Interviewten zu erneut diskutieren.

Der Kommunalverband Großraum Hannover erklärte sich durch seine Referentin für Gleichstellung Katja Striefler bereit, als Gastgeber für ein Fachgespräch zu fungieren, das am 10.05.2000 stattfand.

Als Teilnehmende waren eingeladen:

- Fachplanerinnen und Fachplaner sowie Politikerinnen und Politiker des Kommunalverbandes Großraum Hannover,
- das Netzwerk "PlanungsFachFrauen" Hannover: professionelle Planerinnen aus Büros, Verwaltungen und Universitäten; interessierte Bürgerinnen, Politikerinnen, Frauen aus kommunalen Arbeitskreisen sowie kommunale Frauenbeauftragte,
- der Arbeitskreis FIRST (Fraueninteressen in Regionalplanung und Strukturentwicklung),
- die Planerinnen und Planer aus den Planungsämtern der Region und der benachbarten Träger der Regionalentwicklung,
- die Planerinnen und Planer der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und des Verbandes für Stadt-, Regional- und Landesplanung Hannover (SRL),
- die befragten Expertinnen und Experten aus 22 Verwaltungen, von denen aufgrund der Kurzfristigkeit der Einladung leider nur zwei Befragte teilnehmen konnten.

Nach einer Vorstellung der Untersuchung und der Befragungsergebnisse wurde in einer moderierten Diskussion unter der Leitfrage: "Wie tragfähig sind für Sie als Praktikerin/Praktiker die vorgestellten Strategien?" die Ergebnisse diskutiert.

## **Gender Mainstreaming**

Die Strategien des Gender Mainstreaming wurden kritisch diskutiert. Gender Mainstreaming allein als Definition von Leitzielen und Kriterienkatalogen wurde als nicht ausreichend eingestuft. Für eine Zielsetzung des Einbeziehens von Genderbelangen wurden sie als notwendig, aber nicht hinreichend angesehen. Als Ergänzung wurde vorgeschlagen, die Leitlinien und Kriterienkataloge mit "Best practice"-Auswahlen zu unterstützen.

Die Wirkung der Vernetzung aller genannten Strategien (verbesserte Partizipation, Vernetzung, Projektorientierung) für die Umsetzung von Gender Mainstreaming wurde als sehr wichtig bewertet.

Die Verwendung des Begriffes 'Gender' bzw. die Nichtbenennung von Frauen- oder Gleichstellungsbelangen wurde nur ansatzweise diskutiert. So berichtete eine Diskussionsteilnehmerin, dass 'Gleichstellung' als Begriff im Leitbildprozess von den weiblichen Mitgliedern der Gruppe nicht mitgetragen wurde. Dabei wurde die Frage diskutiert, ob das Verschweigen von Begriffen wie 'feministische Planung', 'Gleichstellung', 'Frauen' die Akzeptanz der eingebrachten Vorschläge erhöht oder diese Ansprüche eher verschwinden lässt. Auch die Frage, ob es für die Planerinnen selbst opportun sei, sich nicht einer Marginalisierung durch die Verwendung dieser Begriffe auszusetzen, wurde erörtert.

Als Ergänzung des Gender Mainstreaming wurde vorgebracht, dass aufgrund der Vielseitigkeit und der Differenzierung verschiedener Lebensstile nicht mehr von festgelegten und definierten Bedürfnissen der Frauen ausgegangen werden darf. Gender Planning vertritt auch in diesem Sinne die Bedürfnisse von Frauen, die andere Lebensentwürfe als Familienarbeit verfolgen. Als Lösung für eine Orientierung an Bedürfnissen von möglichst vielen verschiedenen Lebensentwürfen wurde die Erhöhung der Partizipation im Planungsprozess vorgeschlagen.

Auch an dieser Stelle wurde wieder die Unterstützung der Wissenschaft zur Entwicklung von Konzepten und Analysen zu Genderbelangen und ihrer Umsetzung gefordert.

## **Partizipation**

Konsens bestand im Fachgespräch darüber, dass auch Partizipation nur in der Vernetzung aller Strategien wirkt. Denn Beteiligung ohne die Ergebnisse der Beteiligung durchzusetzen, wäre wirkungslos.

Die Bedeutung der in der Planung Tätigen und in der Verwaltung Beschäftigten wurde bestätigt. Die Wirkung eines hohen Anteils Planerinnen und Frauen wurde als noch stärker eingeschätzt als in der Untersuchung dargestellt. Dabei wurde auf die Belastung der 'aktiven' Frauen durch die zusätzliche (ehrenamtliche) Tätigkeit hingewiesen. Auch das "Verschweigen" von Frauenaktivitäten, z.B. einer Beauftragten für Frauen im Planungsbereich, wurde berichtet. Die Gefahr, sich als Planerin oder Planer durch die Beschäftigung mit Fragen der gleichstellungs- oder frauenorientierten Planung zu marginalisieren bzw. weit unter den üblichen Sätzen liegende Honorare für Aufträge aus dem Bereich Gender Planning in Kauf zu nehmen, wurde verdeutlicht.

Die Rolle der Beiräte wurde kontrovers diskutiert. Während auf der einen Seite die Beteiligung durch Arbeitskreise und Beiräte innerhalb der Verwaltung als effektiv angesehen wurde, vertrat die andere Seite die These, nur aus einer von den Institutionen unabhängigen Position heraus könne wirkungsvoll Kritik geübt werden. Ein Diskussionsbeitrag brachte die Ansicht hervor, dass informelle, selbst organisierte Beiräte besser als institutionalisierte Beiräte funktionieren. Nur dann können sie unabhängig korrigieren und fordern. Bei institutionalisierten Beiräten verpuffe die Wirkung schneller.

Auch in diesem Zusammenhang wurde erneut die positive vernetzende Wirkung der Arbeitskreise und Beiräte betont.

## **Verwaltungsmodernisierung**

Die Potenziale für die Anwendungen von Strategien der Verwaltungsmodernisierung wurden sehr kontrovers diskutiert. So stand die Argumentation, dass Produktkataloge keine hinreichenden inhaltlichen Inputs liefern können und dass der inhaltliche Input eher über das Qualitätsmanagement kommen solle, neben der Auffassung, dass die Produktebene durchaus geeignet sei, Genderbelange festzuschreiben und so ihre Umsetzung voranzubringen.

Auch im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung soll das Leitziel Gleichstellung alle Ebenen von Verwaltung und Umsetzung durchdringen.

Die Hoffnung wurde ausgedrückt, durch die Verwaltungsmodernisierung die Gleichstellungsziele in Festschreibungen verankern und vor allem die Transparenz für alle Beteiligten erhöhen zu können.

### **Projektorientierung**

Konsens bestand darüber, dass die Konkretisierung der Genderbelange in Zielen und Planungsbereichen auf Projektebene ihre Durchsetzungsfähigkeit erhöht.

Für alle Strategien wurde festgestellt, dass diese nicht isoliert zu betrachten seien, sondern dass sie nur vernetzt greifen können. Alle Ansätze ergänzen sich gegenseitig und müssen gemeinsam angewendet werden.

Das Fachgespräch selbst löste eine weitere und direkte Vernetzung der Teilnehmenden aus. Die Teilnahmeliste mit den Adressen wurde vervielfältigt und konkrete Planungen zwischen einzelnen Teilnehmenden für gemeinsame weitere Aktionen fanden statt. Der Hinweis auf weitere in diesem Gebiet arbeitende Planerinnen und Planer sowie Veranstaltungshinweise für thematisch ähnlich gelagerte Veranstaltungen konnten untereinander gegeben werden.

Auch Möglichkeiten der Vernetzung von wissenschaftlicher Forschung und konkreter Arbeit in der Verwaltung wurden im Anschluss erörtert.

Deutlich wurde, dass noch Aufklärungsbedarf über die Prozessorientierung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes besteht (ähnlich wie in Schweden durch den '3R'-Ansatz). Auch eine Begriffsklärung zum Thema Gender Planning steht sowohl in der Wissenschaft als auch in der Planungspraxis noch aus.

## 9 Zusammenfassung und Ausblick

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung stand die Frage, wie Gender Planning in die räumliche Planung und in die Praxis des Verwaltungshandelns in Kommunen und Organisationen eingebracht werden kann.

Die Ergebnisse fußen zum einen auf der Auswertung der Veröffentlichungen mit Gender Planning befasster Institutionen. Dieses Material setzt sich u.a. aus Leitlinien, Berichten und Gutachten zusammen, die von den Verwaltungen selbst verfasst bzw. in Auftrag gegeben wurden. Darüber hinaus wurden im Rahmen der Untersuchung Planerinnen, in Planungsabläufe involvierte Gleichstellungs-/Frauenbeauftragte und weitere für diesen Bereich wichtige Expertinnen zu ihren Erfahrungen mit verschiedenen Instrumenten zur Einbringung von Gender Planning befragt.

Als zentrales Anliegen der Untersuchung galt es, die Bewertung der verschiedenen Möglichkeiten und Wege zur Einbringung von Gender Planning aus dem Erfahrungshorizont der Expertinnen zu bündeln, um somit erfolgreiche Formen und Strategien ('best-practice') herauszuarbeiten.

Der Begriff 'Gender Planning' wurde gewählt, weil dieser Begriff es erlaubt, sich mit dem gesellschaftlichen Anspruch auf Chancengleichheit auseinander zu setzen, ohne dabei die Differenzen zwischen den Geschlechtern zu vernachlässigen. Des Weiteren stellt sich der Begriff 'Gender Planning' in die Tradition der angloamerikanischen Praxis und Forschung sowie der europäischen und deutschen Planungspraxis, die sich damit auf Rollenzuschreibungen verzichtet und allen Geschlechtern in ihren Differenzierungen und Ausprägungen gleiche Wahlmöglichkeiten und Chancen für ihre individuellen Lebensentwürfe bereit stellen soll.

Die Einbringung von Gender Planning in Verwaltungshandeln wird von mehreren Faktoren beeinflusst. Hierzu gehören neue Entwicklungen im Bereich Genderpolitik wie Gender Mainstreaming sowie auch bestehende Rahmenbedingungen, die durch traditionelle institutionalisierte Gleichstellungspolitik der Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten und der Ausschüsse und Beiräte gegeben werden. Hinzu kommen ein sich wandelndes Selbstverständnis der Planung, die zunehmende Projektorientierung von Planung sowie neue Instrumente im Modernisierungsbestreben der Verwaltungen.

### **Gender Mainstreaming**

Gender Mainstreaming hat als Strategie die Organisation, Entwicklung, Verbesserung und Evaluation aller Politik- und Handlungsfelder einer Institution oder Organisation im Hinblick auf Gleich-

stellung und geschlechtsspezifische Sicht für alle Geschlechter zum Ziel. Mit Gender Mainstreaming wird dabei ein prozessorientierter Ansatz verfolgt, der alle Phasen von Maßnahmen von der Konzeptionierung über die Umsetzung bis hin zur Evaluation betrifft. Bislang wurde in der Praxis diesem ganzheitlichen Anspruch des Gender Mainstreaming nur ansatzweise Rechnung getragen.

In den vorgestellten Beispielen der Europäischen Union und dem '3R'-Instrument des Schwedischen Kommunalverbandes wird die Prozessorientierung des Instrumentes Gender Mainstreaming bei Analyse, Planung, Umsetzung und Evaluierung deutlich (vgl. Kapitel 7).

In den befragten Organisationen wird Gender Mainstreaming als Instrument verwendet, um auf der höchsten Hierarchieebene der Verwaltung formulierte und beschlossene Ziele in die nachgeordneten Hierarchieebenen zu tragen, damit diese Ziele dort situationspezifisch konkretisiert werden.

In allen dargestellten Beschlüssen erweist sich Gender Mainstreaming als wirkungsvoll, da die prozessuale Umsetzung für die nachgelagerten Ebenen der Institutionen im Beschluss selbst beschrieben ist. So wird seine Verankerung als Teil aller Handlungsfelder abgesichert. In einigen Fällen (Verkehrsentwicklungsplan Kommunalverband Großraum Hannover, Sozialverträglichkeitskriterien in Karlsruhe, frauenpolitische Leitlinien in Berlin-Charlottenburg) ist der Grundsatzbeschluss zum Gender Mainstreaming Teil einer Doppelstrategie, die durch eine gesonderte, zusätzliche Einbringung von Frauenbelangen in eigenen Projekten ergänzt wird.

Kritisiert wurde an dem Instrument der Grundsatzbeschlüsse und Empfehlungen, dass die Umsetzung nicht überprüft wird und dass keine Sanktionen im Fall der Nichteinhaltung vorgesehen sind. Die Einführung in Verwaltungshandeln erfolgte in den meisten Fällen ohne weitere begleitende Maßnahmen, z.B. Erläuterungen oder Fortbildungen, verwaltungsüblich per Umlauf. Trotz des Gender Mainstreaming hing die Umsetzung sehr stark vom Engagement der einzelnen damit befassten Personen ab.

Grundsatzbeschlüsse, Leitlinien oder Leitbilder bzw. in diesem Fall eine Verfügung der Verwaltungsleitung haben dennoch eine wichtige Signalwirkung, da sie den politischen Willen, die Berücksichtigung von Genderbelangen voranzubringen und den Rückhalt durch die Kommunalvertretung bzw. Verwaltungsspitze deutlich werden lassen.

Als besonders erfolgreich erwiesen sich Leitlinien, die konkret in Verfahrensabläufe eingreifen und z.B. im Controlling, als Begründung im B-Plan und als Teil des Beteiligungsverfahrens auch dokumentiert wurden.

In den Interviews wurde bestätigt, dass geschlechtsspezifische Belange in Bauleitplänen und anderen Verordnungen durchaus festgesetzt und dargestellt werden können und diese Möglichkeiten auch angewendet werden. Die Festschreibung der Genderbelange in der Begründung zum Bebauungsplan trägt nicht nur zur Transparenz des Verfahrens bei der Berücksichtigung auf die Genderbelange bei, sondern erschwert auch ihre Nichtbeachtung bzw. die Befreiung von den Festsetzungen.

## **Partizipation**

Eine größere Offenheit der Planung partizipatorischen Elementen gegenüber wirkt sich positiv auf die Einbringung von Genderbelangen aus. Mit einer gezielten und verstärkten unmittelbaren Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Planung lässt sich eine geschlechtsspezifisch ausgeglichene Beteiligung von Männern und Frauen erreichen.

In institutionalisierten Formen der Beteiligung wie der kommunalen Selbstverwaltung oder der gesetzlichen Beteiligung am Planungsprozess durch Auslegung und Anhörung beteiligen sich dagegen nach wie vor weniger Frauen als Männer. Zusätzlich zur Erhöhung des Anteils der bislang weniger beteiligten Bürgerinnen stellte sich ein länger anhaltender Effekt der Ermutigung ('Empowerment') zu weiterem Engagement in der Stadtentwicklung und Stadtplanung ein. Zugleich wurde deutlich, dass eine wirkungsvolle Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern nur dann stattfinden kann, wenn die beteiligende Verwaltung den Ergebnissen offen gegenüber steht.

Hinsichtlich der unmittelbaren Beteiligung durch Gremienarbeit wurde die Bedeutung einer strategischen Einbindung dieser Gremien in die Entscheidungsprozesse in der Verwaltung sehr deutlich. Eine erfolgreiche Zusammenarbeit der Beiräte, Arbeitskreise und Ausschüsse zur Berücksichtigung genderspezifischer oder frauenspezifischer Belange im Planungsbereich wurde nur dort festgestellt, wo Aufgabenstellung und Kompetenzen klar beschrieben und vereinbart waren sowie in das allgemeine Verwaltungshandeln integriert wurden. Mehrere Arbeitskreise und Beiräte haben ihre Arbeit eingestellt, weil sie marginalisiert und damit wirkungslos waren.

In allen Fällen förderten die Beiräte und Ausschüsse einen gegenseitigen Austausch der gendersensitiven Planerinnen und Planer. Diese Vernetzung findet auf allen Ebenen statt: innerhalb und außerhalb der Verwaltung auf kommunaler Ebene, regional, bundesweit und international. Solche Netzwerke tragen zur Fortentwicklung einer gendersensitiven Planung und zu ihrer öffentlichen Verbreitung bei. Auf diese Weise sorgen sie unmittelbar dafür, dass die Orientierung an geschlechtsspezifischen Bedürfnissen - auch als Gender Planning - einen Bedeutungszuwachs als

Kriterium für Planung erfährt. Aus Sicht der einzelnen Mitglieder der Netzwerke bedeuten diese neben dem fachlichen Austausch auch persönlichen Gewinn und Rückhalt.

Die strategische Einbindung der institutionellen Vertretungen von Genderbelangen ist höher zu bewerten, als eine rein rechtliche Statusverbesserung z.B. durch formale Umwidmung der Beteiligung von Frauen oder Institutionen, die Genderbelange vertreten, zu Trägern öffentlicher Belange nach dem § 4 BauGB. Die zusätzlich gewonnene rechtliche Anerkennung ist so gering, dass ohne weitere begleitende Maßnahmen eine reine Trägerbeteiligung Gender Planning nicht effektiver einbringen würde.

Eine mittelbare Beteiligung über die Personen, die mit der Wahrnehmung von Gleichstellungsbelangen und Frauenbelangen beauftragt sind, die Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten, war in den untersuchten Fällen gewährleistet. Aufgrund der ungenügenden personellen Ausstattung ist es für die einzelnen Gleichstellungsstellen fast unmöglich, sich in alle Verfahren einzuschalten. Die Einbringung von Genderbelangen erfolgt als Gender Mainstreaming durch Berücksichtigung und Umsetzung in den einzelnen planenden Ämtern, über spezielle Verfahrensweisen (z.B. Karlsruhe) oder mit Hilfe von internen und externen Netzwerken. Die internen und externen Netzwerke unterstützen die Gleichstellungs-/Frauenbeauftragte in ihrer inhaltlichen Arbeit zum Thema Genderbelange in der Planung und durch gezielte Informationen über den aktuellen Handlungsbedarf. Durch die ihnen offen stehenden gesetzlichen Verfahrenswege und politischen Möglichkeiten üben die Gleichstellungs-/Frauenbeauftragten eine wichtige Korrekturfunktion in anstehenden Konfliktsituationen aus.

Deutlich wurde die Bedeutung des wichtigen Beitrags, den die gendersensitiven Männer und Frauen leisten, die sich in der Verwaltung für die Umsetzung von Gender Planning einsetzen. Ihr Engagement war zum Teil durch Erfahrungen um die fehlende Berücksichtigung von Genderbelangen in der Planung motiviert. Bei anderen war der Einsatz für Genderbelange Bestandteil ihrer Funktion oder politischen Aufgabe. Darüber hinaus war die Position der gendersensitiven Personen in der Hierarchie von Bedeutung, da sie über die Möglichkeiten der Einflussnahme entscheidet.

Ferner wurde bestätigt, dass ein hoher Anteil Planerinnen und weiblicher Vorbilder an entscheidenden Positionen sowohl das Einbringen von Genderbelangen in die Planungsprozesse als auch die Durchsetzung spezifischer Projekte im Bereich Gender Planning förderte.

## **Instrumente der Verwaltungsmodernisierung**

Viele Elemente, die als Kennzeichen eines 'neuen' Planungsverständnisses charakterisiert werden (prozesshafte Vorgehen, aktive Konsensbildung zwischen den Akteuren und Betroffenen, strategische Orientierung auf Leitbilder, 'verkräftbare' Zielsetzungen, Konzentration auf Schwerpunkte, flexible Instrumente, Projektorientierung und Umsetzungsorientierung) sind auch als Instrumente der Verwaltungsmodernisierung wiederzufinden, ohne dass sie im Planungsbereich als solche explizit benannt werden.

Die verschiedenen Instrumente der Verwaltungsmodernisierung wurden in den befragten Organisationen recht unterschiedlich eingesetzt. Das Element der Leitbildentwicklung wurde in nur sieben der befragten Organisationen verwendet. In drei Leitbildern waren gleichstellungsorientierte Ziele enthalten. Nur in einem Teilleitbild erfolgten darüber hinaus auch konkrete Aussagen zum Planungsbereich. Die häufig unabhängig vom Verwaltungsmodernisierungsprozess entwickelten Leitbilder für eine genderoffene oder frauengerechte Stadtentwicklung blieben meistens unberücksichtigt oder wurden erst nachträglich integriert. Die geringe Anzahl der Leitbilder und ihre wenig durchgreifende Umsetzung lassen kaum Rückschlüsse auf ihren Einfluss auf das Verwaltungshandeln und damit auch auf das Einbringen von Gender Planning zu. Bei der Erstellung und Konkretisierung der allgemeinen Leitbilder auf dezentralen Verwaltungseinheiten wird ihr geringer Bezug zum Verwaltungshandeln deutlich.

Obwohl Zielvereinbarungen ein wichtiges Element der Verwaltungsmodernisierung sind, waren nur in wenigen Fällen in den eigentlichen Zielvereinbarungen gleichstellungsorientierte Ziele enthalten. Lediglich in Wuppertal und Willich sind Gleichstellung bzw. Frauenförderung als eine Gemeinschaftsaufgabe vereinbart worden. Durch Gemeinschaftsaufgaben, die als Zielvereinbarungen im Managementprogramm 'Frauenförderung' festgelegt werden, ist jedes einzelne Ressort dazu verpflichtet, sich an der Umsetzung zu beteiligen. Trotzdem werden die Umsetzung und Schwerpunktsetzung der Maßnahmen weiterhin von dem Engagement der beteiligten Personen geprägt.

Zielvereinbarungen, die unabhängig von einem konkreten Verwaltungsmodernisierungsprozess erfolgten, wurden als Teil von Verträgen mit Privaten abgeschlossen oder als Vereinbarung zwischen Auftraggebenden und Auftragnehmenden auch innerhalb der Verwaltung verwendet. Das am Ziel der Gleichstellung orientierte Handeln konnte somit besser operationalisiert und nachvollzogen werden.

Aus den Erfahrungen mit bereits bestehenden Produktdefinitionen, Produktbeschreibungen und Produktkatalogen sowie aus den Kommunen, in welchen Leitzielhierarchien bzw. Gemeinschafts-

aufgaben zum Thema Gleichstellung oder Frauenbelange vorlagen, lässt sich die Ansicht von NASCHOLD/BOGUMIL (1998) bestätigen, dass eine Produktorientierung an bereits vorhandenen Aufgaben und Strukturen diese eher zementiert und wenig Raum für zukunftsorientierte Ansätze lässt. Nur in den Fällen, in denen genderorientierte Leitsätze vereinbart wurden, kam es zu ihrer Umsetzung auf der Produktebene. Diese Vereinbarungen sind umso wichtiger, als mit der Produktbeschreibung die Grundlagen für die zukünftige Steuerung des Verwaltungshandelns und das Controlling gelegt werden. Allerdings können noch keine quantitativen Aussagen darüber getroffen werden, inwieweit die durch Produktbeschreibungen festgelegten Ziele erfolgreich umgesetzt werden.

Das Instrument 'Bericht' wird ebenfalls ohne den Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung verwendet, um die Tätigkeiten im Bereich Gender Planning zu dokumentieren und die Führungsspitze in die Steuerung dieser Aktivitäten einzubinden. In einem einzigen Fall ist die Berichtsverpflichtung zum Thema Gender Planning als Teil eines neuen Steuerungsmodells verankert. In Wuppertal erfolgt eine detaillierte Berichterstattung aus allen beteiligten Ressorts über Projekte zum Thema Gender Planning. Dennoch ist auch der Bericht nur dann als Instrument wirksam, wenn er regulär in die Controllingarchitektur eingebunden ist.

Grundsätzliche Umorganisationen mit einer Dezentralisierung der Entscheidungen und einer Beteiligung der betroffenen Menschen auch innerhalb der Institution waren nur ansatzweise festzustellen. Das Wuppertaler Modell weist mit seiner Dezentralisierung der Ausgestaltung und Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben auf dezentraler Ebene und seiner parallelen Organisationsstruktur zur Unterstützung in diese Richtung. Dennoch macht sich auch hier eine Marginalisierung der für die Gemeinschaftsaufgabe Aktiven bemerkbar.

Im Falle einer Dezentralisierung der Entscheidungen ohne gemeinsame Zielvereinbarung zum Thema Gleichstellung oder Gender Planning wird die Umsetzung durch wachsende Ressortegoismen erschwert. Auch die zunehmende Zahl der Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen wurde von den Interviewten als Problem genannt.

Trotz der zentralen Bedeutung, die Qualitätsmanagement in der Diskussion um Verwaltungsmodernisierung einnimmt, fallen die dadurch erreichten Veränderungen nur sehr gering aus. Ausnahmen bilden diejenigen Organisationen, die Qualitätsmanagement als Motor der Verwaltungsmodernisierung definiert haben. Im Bereich der Verfahrensverbesserung sind die größten Fortschritte festzustellen. Qualitätsmanagement, das durch eine stärkere Orientierung an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürgern zu grundlegenden Veränderungen in den Planungsprozessen und einer höheren Zufriedenheit von Kundinnen und Kunden führt, wird wenig umgesetzt und steht des Öfteren im Widerspruch zu den Einsparvorgaben durch die knappen kommunalen Haushalte. Die von mehreren

Interviewpartnerinnen formulierte Hoffnung, mit Qualitätssicherung auch eine höhere Qualität der Berücksichtigung von Gender- und Frauenbelangen zu erreichen, konnte bislang nicht erfüllt werden.

In mehreren Interviews wurde berichtet, dass Planungen zunehmend mit den Methoden des Projektmanagements durchgeführt werden. Die Projektorganisation erzwingt ressortübergreifendes Arbeiten zu einem konkret vereinbarten Ziel, zu dem in einem zeitlich und personell definierten Rahmen gearbeitet wird. Die Form der Projektarbeit wirkt sich positiv auf die Einbringung von Genderbelangen oder Frauenbelangen aus. Zum einen werden die Personen, die mit der Vertretung der Gender- und Frauenbelange befasst sind, in diese Projekte öfter direkt eingebunden und zum anderen ist der Frauenanteil auf der in den Projektstrukturen eingesetzten Arbeitsebene häufig hoch. Projektstrukturen erwiesen sich als innovativen Ideen wie den Genderbelangen gegenüber aufgeschlossen. Auch die Möglichkeit, Projektziele im Projektentwicklungsprozess zu vereinbaren, scheint die Einbringung von Genderbelangen zu erleichtern. Die Beteiligung von Bürgerinnen in projektorientierter Planung ist ebenfalls größer, was auf spezifische Kommunikationsstrukturen und die unmittelbare Objektbezogenheit der Planung zurückgeführt wird. Die projektorientierte Vorgehensweise hebt zudem die verwaltungstypische Trennung von Planung und Umsetzung im Baubereich auf. Dadurch erhöht sich auch die Chance, innovative Projektziele zu verwirklichen.

Vorteil von Modellprojekten ist, dass sie uneingeschränkt von z.B. Förderrichtlinien oder Haushaltsrestriktionen innovative und gendersensible Planungen realisieren können, die über die immer wieder thematisierte Angsträumproblematik hinausgehen. Die Fülle der in den befragten Kommunen genannten Modellprojekte reichte von Partizipationsmodellen, altersgemischtem Wohnen, innovativen B-Plan-Entwürfen bis hin zur Beteiligung an Stadtteilrahmenplänen. Insbesondere in den auf Partizipation ausgerichteten Modellprojekten konnten eine nachhaltige Wirkung für die Beteiligten durch Empowerment und ein Fortbestand der neugebildeten Interessengruppen (z.B. Heidelberg, Hagen, Kiel-Mettenhof) festgestellt werden.

Dennoch sind Modellprojekte für die generelle Einbringung von Gender Planning nur als bedingt geeignet einzuschätzen, da ihre Wirkung für die Einzelfälle zwar durchaus positiv ist, doch ihre Übertragbarkeit meistens sehr eingeschränkt ist.

Die untersuchten Beispiele zu Gender Mainstreaming, zur unmittelbaren Beteiligung durch Bevölkerung und Gremien sowie zur Beteiligung durch Beauftragte und zur Verwaltungsmodernisierung machen deutlich, dass Einzelmaßnahmen zur Einbringung von Genderbelangen wenig effektiv bleiben, solange sie nicht in den Gesamtprozess, den Mainstream eingebunden sind. Den Prinzipien des Gender Mainstreaming folgend muss diese Einbindung prozessorientiert bereits in einer frühen Phase der Planung erfolgen und dezentralisiert umgesetzt werden. Ebenso wichtig ist eine regelmä-

ßige Überprüfung durch Evaluierung und Controlling hinsichtlich ihrer Ergebnisse für genderoffene Planung und für das Gleichstellungsziel. Solange die Gleichstellung der Geschlechter noch nicht erreicht ist und der Wissensstand über Gender Planning noch immer so gering ist wie derzeit, sollte aber auch weiterhin eine Doppelstrategie angewendet werden, die auch die gezielte Förderung z.B. der Beteiligung von Frauen beinhaltet.

Die Ergebnisse der Untersuchung machen deutlich, wie stark Gender Planning noch von dem Engagement einzelner Personen in Verwaltung, Gesellschaft, Wissenschaft und Politik abhängig ist. Dieser Zustand ist symptomatisch für eine noch zu schwache Verankerung der Genderbelange in den Strukturen. Solange diese Einzelpersonen die tragenden Kräfte bleiben, kommt dem Austausch und der Vernetzung dieser gendersensitiven Menschen eine zentrale Bedeutung zu. Nur in Kooperation und Austausch können gesellschaftliche Ziele wie eine genderoffene Planung umgesetzt werden.

Als positiver Nebeneffekt der Untersuchung ist zu erwähnen, dass das abschließende Fachgespräch, das Vertreterinnen und Vertreter aus Forschung, Planungspraxis und Gleichstellungsbeauftragte zusammenführte, auch dazu führte, diese unentbehrliche Vernetzung zu fördern: in der Folge des Gespräches haben sich Netzwerke verstärkt, Kontakte zwischen Wissenschaft und Planungspraxis intensiviert und es wurde auch vereinbart, ein weiteres Netzwerk ins Leben zu rufen.

## 10 Literaturverzeichnis

- ADAM, BRIGITTE (1996): Frauen und räumliche Planung. Der raumplanerische Beitrag zur Gleichberechtigung. In: Frauen und Männer im Dialog. Tagungsdokumentation. Hg.: Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz. Mainz. S.9-20.
- ADAM, BRIGITTE & MECHTHILD RENNER (1995): Frauen und räumliche Planung. In: Raumforschung und Raumordnung 1. S.25-33.
- AITKEN, STUART C. & THOMAS HERMAN (1997): Gender, Power and Crib Geography: transitional spaces and potential places. In: Gender, Place & Culture 1.S.63-88.
- AURICH, HELI (1976): Partizipation an der Stadtplanung. Basel. (= Social Strategies. Monographien zur Soziologie und Gesellschaftspolitik Vol. 2)
- BARGTEHEIDE LAND, AMT (HG.1999): Zeiten im ländlichen Raum. Untersuchung der Fachhochschule Lübeck in den Gemeinden Bargfeld-Stegen und Nienwohld. Eigendruck
- BÄSCHLIN, ELISABETH & VERENA MEIER (1995): Feministische Geographie - Spuren einer Bewegung. In: GR 47, S.248-251.
- BAUER, UTA (1993): Frauenpolitische Forderungen zur Neufassung des niedersächsischen Landesraumordnungsprogramms. In: FreiRäume 6.1993. S.98-104.
- BAUER, UTA (1989): Frauen in der Geographie - eine quantitative Randerscheinung. In: FreiRäume 3. S.73-78.
- BAUHARDT, CHRISTINE (1997): Mobilität und Raumstruktur. In: Bauhardt, Christine & Ruth Becker: Durch die Wand. Pfaffenweiler. S.159-177.
- BAUHARDT; CHRISTINE (1995): Stadtentwicklung und Verkehrspolitik. Basel. Boston. Berlin. (= Stadtforschung aktuell Bd.54).
- BAUMGART, SABINE (1995): Frauen in der Stadtplanung - eine (vorläufige) Bilanz mit Ausblick. Vortrag. In: Institut für Frauenforschung an der Fachhochschule Kiel (Hg.): Die weibliche Sicht der Dinge. S.37-43.
- BECKER, RUTH (1999): Feministische Planungsforschung: eine Vielzahl offener Fragen. In: PlanerIn 4.99. S.5-8.
- BECKER, RUTH (1998): Feministische Forschung in Architektur und Planung - neuere Entwicklungen und offene Fragen. In: Bock, Stephanie & Heidrun Hubenthal (Hg): Zurück oder Vor? Dokumentation der 4. Planerinnentagung Kassel. S.139-161.
- BECKER, RUTH (1997): Frauenforschung in der Raumplanung. In: BAUHARDT; CHRISTINE & RUTH BECKER (Hg., 1997): Durch die Wand. Pfaffenweiler. S.11-32. (= Stadt, Raum und Gesellschaft. Bd.7).
- BECKER, RUTH & AYLÄ NEUSEL (1997): Fachbericht Architektur, räumliche Planung. In: Nieder-sächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur (Hg.): Berichte aus der Frauenforschung: Perspektiven für Naturwissenschaften, Technik und Medizin. Hannover. S.193-267.

- BECKER, HEIDEDE (1989): Wohnungsfrage und Stadtentwicklung. Berlin.
- BISCHOFF, ARIANE; SELLE, KLAUS & HEIDI SINNING (2.1996): Informieren, Beteiligen, Kooperieren - Kommunikation in Planungsprozessen. Dortmund (= Kommunikation im Planungsprozeß Bd. 1).
- BOCK, STEPHANIE (1999): Regionale Netzwerke als frauenpolitische Strategie. In: PlanerIn H. 4. S.27-29.
- BOCK, STEPHANIE & HEIDRUN HUBENTHAL (1999; HG.): Zurück oder Vor ? Dokumentation der 4. Planerinnentagung in Kassel. (= Arbeitsberichte des Fachbereichs Stadtplanung, Landschaftsplanung H. A135). Kassel.
- BOCK, STEPHANIE; HÜNLEIN, UTE; KLAMP, HEIKE & MONIKA TRESKE (HG.; 1989): Frauen(T)räume in der Geographie. (= urbs et regio; Kasseler Schriften zur Geographie und Planung. H. 52).
- BÖHM, BIRGIT & WOLFGANG KLEINE-LIMBERG (1996): Dörverden 2020. Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Gemeinde. Hannover. Selbstverlag.
- BOGUMIL, JÖRG & LEO KIBLER (1997): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie: Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. Baden-Baden.
- BOGUMIL, JÖRG (1997): Das Neue Steuerungsmodell und der Prozeß der politischen Problembearbeitung - Modell ohne Realitätsbezug? In: Bogumil, Jörg & Leo Kibler: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie: Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. Baden-Baden. S.33-43.
- BOOS-KRÜGER, ANNEGRET (1998): Bürgerbeteiligung in der Hessischen Dorferneuerung. Kassel. (= urbs et regio Bd. 65).
- BORST, RENATE (1990): Die zweite Hälfte der Stadt - Suburbanisierung, Gentrifizierung und frauenspezifische Lebenswelten. In: Borst, Renate u.a. (Hg.): Das neue Gesicht der Städte. Basel/Boston/Berlin.
- BRAAM, WERNER (3.1999): Stadtplanung: Aufgabenbereiche - Planungsmethodik - Rechtsgrundlagen. Düsseldorf.
- BRECKNER, INGRID (1997): Intermediäre Organisationen im Wohnbereich. In: Bauhardt/ Becker: Durch die Wand. Pfaffenweiler. S.105-120.
- BRÜSSOW, GABY (1996): Frauenpolitik. Münster/New York/München/ Berlin.
- BUDÄUS, DIETRICH & GERNOD GRÜNING (1997): Kommunitarismus - eine Reformperspektive? Berlin. (= Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 10).
- BÜCKMANN, WALTER & HANS-ÜLRICH OEL (1981): Bürgerbeteiligung bei kommunalen Planungen. München (= Beiträge des Institutes für Zukunftsforschung 20).
- BÜHLER, ELISABETH U.A.(HG.; 1998): Deregulierung und Chancengleichheit: neue Herausforderungen an Staat und Gesellschaft. Zürich.
- BÜHLER, ELISABETH U.A.(HG.; 1993): Ortssuche - Zur Geographie der Geschlechterdifferenz. Zürich. Dortmund.
- BUNDESARBEITSGEMEIN-SCHAFT KOMMUNALER FRAUENBÜROS (BAG): Frauenpolitik zwischen Tilburgfieber und demokratischer Gestaltung. Positionspapier der BAG. In: Frauenpolitik

- HG., 1995): zwischen Tilburgfieber und demokratischer Gestaltung. Mannheim. Eigendruck. S.1-15.
- BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMENTWICKLUNG (HG.,1990): Frauen und räumliche Forschung. (= Informationen zur Raumentwicklung H. 8/9).
- BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMENTWICKLUNG (HG., 1991): Frauen und räumliche Planung. (= Materialien zur Raumentwicklung 38).
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (BMFSFJ; HG., 1996): Zeit im Blickfeld: Ergebnisse einer repräsentativen Zeitbudgeterhebung. Stuttgart / Berlin / Köln. (= Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Bd. 121).
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (2.1996): Anschriften von Gleichstellungsstellen in Bund, Ländern und Kommunen. Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UM-WELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (HG., O.J.): Umweltpolitik. Konferenz der vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. -Dokumente- Agenda 21. Bonn.
- BUSCHKÜHL, ANGELIKA (1989): Frauen in der Stadt. In: Frauen(T)räume in der Geographie. Kassel.(= urbs et regio 52.1989).
- BÜSCHER, RENATE/FRICKE, UTE & HEIDI SINNING (1996): Bebauungspläne aus Frauensicht - eine Handreichung -. Hannover.
- CHAPMAN, JENNY (1993): Politics, feminism and the reformation of gender. London 1993.
- CHERNAIK, LAURA (1996): Spatial displacements: transnationalism and the social movements. In: Gender, Place & Culture 3.3. S.251-275.
- CORNELISSEN, WALTRAUD & UTE V. WRANGELL (1994): Die Verwaltungsstrukturreform aus Sicht von Frauenbeauftragten. In: Zeitschrift. für Frauenforschung 13. H.1/2. S.39-51.
- CORNELISSEN, WALTRAUD (1993): Politische Partizipation von Frauen in der alten Bundesrepublik und im vereinten Deutschland. In: Helwig, Gisela & Hildegard Maria Nickel (Hg.): Frauen in Deutschland 1945 -1992. S.321-349.
- DANIELZYK, RAINER (1999): Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung H. 9/10. S.577-586.
- DAVIDOFF, PAUL (1965): Advocacy and Pluralism in Planning. In: Journal of the American Institute of Planners 31. H.4.
- DEMMELE, FREDERIKE; KLING-BERG, TINA & DORTHEE SIEMER (1998, HG.): Geschlechterverhältnis und räumliche Planung. Kirchlinteln (= Wissenschaftlerinnen Forum Bd. 4).
- DEUTSCHER GEWERKSCHAFTS-BUND LANDESBEZIRK NORDMARK (HG., 1994): Metropolregion Hamburg. Regionalplanung aus Frauensicht. Eigendruck. Hamburg.
- DIENEL, PETER C. & ANNE FISCHER (1990): Politiker hören auf Bürger. Anwendungsfelder partizipativer Politikberatung. In: Stiftung Mitarbeit (Hg.) Brennpunkt-Dokumentation Nr.6. Eigenverlag. Bonn.
- DIEZINGER, ANGELIKA ET AL. (HG.; 1994): Erfahrung mit Methode (= Forum Frauenforschung Bd.8). Freiburg i.Breisgau .

- DMUSS, KLAUDIA (1995): Gemeinschaftsaufgabe Frauenpolitik. In: Alternative Kommunalpolitik H.6. S.42.
- DOMZIG, DÖRTHE & ANNETTE NIESYTO (2000): Kurzfassung der Ergebnisse der Vorstudie "Frauen in der kommunalen Verwaltungsreform". Vorlage zur 11. Sitzung "Neue Steuerungsmodelle und Auswirkungen auf Frauenpolitik" des Dt. Städtetages am 21.10.1999 in Köln.
- DOMZIG, DÖRTHE & ANNETTE NIESYTO (1999): Frauen in der kommunalen Verwaltungsreform. In: Alternative Kommunalpolitik, 21. Jg., Heft 1. S.48-51.
- DOMZIG, DÖRTHE (1998): Fünf Jahre Amt für Frauenfragen in Heidelberg. In: Wrangell, Ute u.a. (Hrsg.): Frauenbeauftragte. Zu Ethos, Theorie und Praxis eines jungen Berufes. Königstein/ Taunus. S.150-184.
- DÖRHÖFER, KERSTIN (1999): Die Brücke zwischen alter und neuer Frauenbewegung in Architektur und Planung. In: Bock, Stephanie & Heidrun Hubenthal (Hg.): Zurück oder Vor? Dokumentation der 4. Planerinnentagung in Kassel. (= Arbeitsberichte des Fachbereichs Stadtplanung, Landschaftsplanung H. A135). S.67-71.
- DÖRHÖFER, KERSTIN (1993): Raumplanung für Frauen. In: RaumPlanung 61, S.123-128.
- DÖRHÖFER, KERSTIN & ULLA TERLINDEN (1998): Verortungen. Geschlechterverhältnisse und Raumstrukturen. Basel/Boston/Berlin.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999A): Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen über die Durchführung des mittelfristigen Aktionsprogramms der Gemeinschaft für die Chancengleichheit von Frauen und Männern (1996-2000).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999B): Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union. Jahresbericht 1998.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999C): Die Strukturfonds und ihre Koordinierung mit dem Kohäsionsfonds. Die Leitlinien für die Programme des Zeitraums 2000-2006. Mitt. der Kommission vom 1.7.1999.
- EUROPÄISCHER RAT (1990): Participation by women in decisions concerning regional and environmental planning. Proceedings of the seminar Athens, 25-27 October 1990. Bruxelles.
- FALUDI, SUSAN (1992): Backlash. London .
- FASSBINDER, HELGA (1996): Offene Planung als praxisorientiertes Zukunftsprojekt. In: Selle, Klaus (Hg.): Planung und Kommunikation. S.143-152.
- FASSBINDER, HELGA (1997): Stadtforum Berlin. Einübung in kooperative Planung. Dortmund. (= Harburger Berichte zur Stadtplanung Bd.8).
- FINGERHUTH, CARL & MICHAEL KOCH (1996): Gestaltung zwischen Entwurf und Vereinbarung. In: Selle, Klaus (Hg.): Planung und Kommunikation. S.23-40.
- FLADE, ANTJE & WOLFGANG KRÖNING (1995): Ansätze für eine sozialgruppenspezifische Analyse von Nutzungsmischung. In: Informationen zur Raumentwicklung 6./7., S.463-474.
- FLEISCHHAUER, DIETMAR ET AL. [http:// buerger.beteiligung.de/](http://buerger.beteiligung.de/) In: Standort 4. S.19-25.

- (1998):
- FOPA BERLIN (HG.; 1993): Raum greifen und Platz nehmen. Dokumentation der 1. Europäischen Planerinnentagung. Dortmund.
- FOSS, OLAF (1996): Structural change of a welfare state - impacts on rural areas. In: Informationen zur Raumentwicklung H.11/12. S.791-807.
- FRANKFURT , MAGISTRAT DER STADT (HG., 1993): Frauenbelange in der Bauleitplanung am Beispiel des Bebauungs-planes Nr.680 - Wohn- und Gewerbegebiet am 'Von-Bernus-Park'. Eigendruck.
- FRENZEL, TINA (1995): Zwischen Pflicht und Kür im Beirat für frauenspezifische Belange in Berlin. In: FreiRäume 8. S.86-91.
- FREY, BIRGIT & RALF KLEINFELD (1997): Organisierte Interessen und das Neue Steuerungsmodell. In: Bogumil, Jörg & Leo Kibler: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie: Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. Baden-Baden. S.47-71.
- FRITZ-HAENDELER, RENATE (1984): Frauen als Trägerinnen öffentlicher Belange. Expertise im Auftrag der Zentralstelle für Frauenangelegenheiten. Aachen.
- FÜRST, DIETRICH (1998): Projekt- und Regionalmanagement. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Methoden und Instrumente räumliche Planung. S.237-253.
- GEIBLER, CLEMENS (1990): Wohnung und Arbeitsplatz - Forschungsergebnisse und Folgerungen für planungsrechtliche Festsetzungen. In: Informationen. zur Raumentwicklung H.8/9, S.449-462.
- GIBSON-GRAHAM, J.K.(1994): 'Stuffed if I know' - reflections on postmodern feminist social research. In: Gender, place & culture vol. 1 No.2, S.205-224.
- GILBERT, ANNE (1993): Feministische Geographien. In: BÜHLER, E. et al.: Ortssuche. Dortmund. S.79-107.
- GILBERT, ANNE (1985): Frauenforschung am Beispiel der Time-Geography. Diplomarbeit. Zürich.
- GILBERT, ANNE & MECHTHILD RÖSSLER (1984): Workshop „Feministische Geographie“. In: Scholz, F. und K. Lenz (Hg.): Tagungsbericht und wissenschaftliche Abhandlungen des 44. Deutschen Geographentages Münster. Stuttgart. S.509-510.
- GILBERT, ANNE & MECHTHILD RÖSSLER (1982): Quer durch die Geographie in halsbrecherischen Sprüngen - auf den Spuren der Frauen. In: Geoscope 37. S.4-13.
- GILROY, ROSE & ROBERTA WOODS (HG., 1994): Housing Women. London. New York.
- GREED, CLARA (1994): Women and planning - creating gendered realities. London. New York.
- GREIWE, ULLA UND WIRTZ, BIRGIT (1986): Frauenleben in der Stadt: durch Planung behinderter Alltag. Dortmund. (= Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 43).
- GRÖNER, LISSY (1999): Neuer Geschlechtervertrag für Europa. In: SPD (Hg.): Neuer Geschlechtervertrag für Europa. S.3-4. (= Frauenthemen H.29).
- GROTE, MARITA & ANGELA KÄMPER (1997): Partizipationsprozesse und ihre Wirkungsmöglichkeiten. In: Bauhardt, Christine & Ruth Becker (Hg.): Durch die Wand! Feministische Konzepte zur

- Raumentwicklung. Pfaffenweiler. S.147-157.
- GROTE, MARITA/POHLMANN-ROHR, BIRGIT/ZAUKE, GABRIELE/ KOCZY, MARION (1992):  
Fraueninteressen in Planungsprozessen. Dortmund. (= ILS Schriften 72).
- GRÜGER, CHRISTINE (1999):  
Nachhaltige Raumentwicklung und Geschlechtergerechtigkeit am Beispiel der Regionalplanung des Verbandes Region Stuttgart. Gräfelfing. (eingereicht bei IRPUD - Beiträge zur Raumplanung, Dortmund).
- GRÜGER, CHRISTINE & IRMGARD KUCHARZEWSKI (1996):  
Hat die Planung ein Geschlecht? Integration von Frauenbelangen in der Raumordnung und Landesplanung. In: RaumPlanung 75. S.235-242.
- HAMBURG, BAUBEHÖRDE (2.1997):  
Fachfrauen für Bauwesen und Verkehrsplanung. 2.1997. Eigendruck.
- HAMBURG, STADTENTWICKLUNGS-BEHÖRDE (STEB;1998):  
2 Jahre frauenbeirat der STEB. Hamburg. Selbstverlag.
- HANNOVER, LANDESHAUPTSTADT (HG.,1997):  
Zwischen Vision und Wirklichkeit. Protokoll des Workshops Mai 1997. Selbstverlag.
- HAGEN, FRAUENGLEICH-STELLUNGSSTELLE (1992):  
'Das geht uns an'.Stadtplanung und Stadterneuerung aus der Sicht von Frauen. Eigendruck.
- HANSON, SUSAN (1997):  
Introduction to part 2: As the world turns: New horizons in Feminist Geographic Methodologies. In: Jones, John Paul III/ Nast, Heidi J. & Susan Roberts (Hg.): Thresholds in feminist geogaphy. Lanham/New York/Bolder/Oxford.
- HAUK, GABRIELE (1998):  
Grundsätze und Verfahren einer 'Sozialverträglichen Planung'. In: Netzwerkrundbrief des Netzwerkes für örtliche und regionale Familienpolitik. Septemбераusgabe. S.12-15.
- HEIDELBERG, STADT (3.1998):  
Fünf Jahre Amt für Frauenfragen - ein Arbeitsbuch. Heidelberg. Selbstverlag.
- HEIKENFELD, MECHTHILD (1998):  
Sind Leitbilder nützlich für die Diskussion um frauengerechte Stadtentwicklung? In: Deutscher Städtetag: Frauen verändern ihre Stadt (= DST-Beiträge zur Frauenpolitik Reihe L H.4). S.55-66.
- HEIN, EKKEHARD (1998):  
Planungsformen und Planungsinhalte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover. S.186-204.
- HEINTZ, BETTINA (1993):  
Die Auflösung der Geschlechterdifferenz. In: Bühler, E. u.a. (1993): Ortssuche. Zürich/Dortmund. S.17-48.
- HILL, HERMANN (1997):  
Verwaltungsmodernisierung als Demokratiechance in der Kommune. In: Bogumil, Jörg & Leo Kißler: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie: Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. Baden-Baden. S.23-31.
- HOECKER, BEATE (1995):  
Politische Partizipation von Frauen. Opladen.
- HOLLAND-CUNZ, BARBARA (1998A):  
Demokratiethorie und feministische Bündnispolitik. In: Wrangell, Ute u.a. (Hg.): Frauenbeauftragte. Zu Ethos, Theorie und Praxis eines jungen Berufes. Königstein/Taunus. S.57-77.

- HOLLAND-CUNZ, BARBARA (1998B): Trennendes und Verbindendes. Zum Selbstverständnis und Berufsethos kommunaler Gleichstellungsbeauftragter. In: Wrangell, Ute u.a. (Hg.): Frauenbeauftragte. Zu Ethos, Theorie und Praxis eines jungen Berufes. Königstein/Taunus. S.80-102.
- HOLLIHN, FRANK (1978): Partizipation und Demokratie. Baden-Baden.
- HÖYNG, STEPHAN & RALF PUCHERT (1998): Die Verhinderung der beruflichen Gleichstellung. Bielefeld.
- INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (HG., 4.1997): Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg. Stuttgart. (= Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen. H.2).
- INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORD-RHEIN-WESTFALEN (HG., 1995): Bausteine für die Planungspraxis in Nordrhein-Westfalen- Für eine Stadt ohne Angsträume. Düsseldorf.
- JAKISCH, ULRIKE (1997): Frauenblicke - Geschlechterrelevante Bewertung des Regionalen Raumordnungsprogramms (Landkreis Stade). Unveröffentlicht.
- JONES, JOHN PAUL III; NAST, HEIDI J. & SUSAN M. ROBERTS (1997): Introduction. In: Jones III/Nast/Roberts: Thresholds in feminist geography. Lanham/ New York/Boulder/ Oxford. S.xxi-xxxix.
- JUNG, DÖRTHE (1998): Kommunale Frauenbeauftragte im Spagat zwischen Verrechtlichung und Mainstreaming. In: Wrangell, Ute u.a. (Hg.): Frauenbeauftragte. Zu Ethos, Theorie und Praxis eines jungen Berufes. Königstein/Taunus. S.80-102.
- KANTHER, STEFAN & BERND NEUGEBAUER (1998): Kommunikative Planung - Die Lösung aller Probleme? In: Standort 4. S.13-18.
- KENNEDY, MARGRIT (1979): Zur Wiederentdeckung weiblicher Prinzipien in der Architektur. In: bauwelt. H.31/32. S.1279-1284.
- KELLER, DONALD A. (1996): Planung als Verstandes- und Verständigungsarbeit. In: Selle, Klaus (Hg.): Planung und Kommunikation. S.133-141.
- KERSTING, NORBERT (1997): Bürgerinitiativen und Verwaltungsmodernisierung. In: Bogumil, Jörg & Leo Kibler: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie: Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. Baden-Baden. S.73-92.
- KIBLER, LEO (1997): "Kundenorientierung" der Kommunalverwaltung - eine dritte Säule der Demokratie? In: Bogumil, Jörg & Leo Kibler: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie: Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. Baden-Baden. S.95-112.
- KLAGES, HELMUT (1998): Verwaltungsmodernisierung: "harte" und "weiche" Aspekte. Speyer. (= Speyerer Forschungsberichte 181).
- KLINKHART, STEFANIE (1998): Handlungsstrategien im Gegenwind. In: FreiRäume 10. Neue Wege - neue Ziele. S.74-84.
- KÖCHER, RENATE (1994): Männerpolitik - Frauenpolitik. In: Bundesministerium für Frauen und Jugend: Konzentrierte Aktion Gleichberechtigung für die 90er Jahre. S.15-35.

- KÖHLER, GABRIELE (1990): Städtische Öffentlichkeit und Stadtkultur. In: Dörhöfer, Kerstin (Hg.): Stadt-Land-Frau. Freiburg, S.67-79.
- KOBAYASHI, AUDREY (1997): The Paradox of Difference and Diversity. In: Jones/ Nast/ Roberts: Thresholds in feminist geography. Lanham/ New York/Boulder/ Oxford. S.3-9.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT (1999): Jahresbericht der Kommission. Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union. (= KOM (1999) 106 endg.).
- KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREIN-FACHUNG (KGST, 1993): Das Neue Steuerungsmodell. Köln. (= KGSt-Bericht Nr. 5).
- KOMMUNALVERBAND GROßRAUM HANNOVER (1997): Nahverkehrsplan 1997. Selbstverlag.
- KRAMER, CAROLINE & ANINA MISCHAU (1994): Sicherheitsempfinden und Angsträume von Frauen. In: Standort 2.94, S.17-25.
- LAMNEK, SIEGFRIED (3.1995): Qualitative Sozialforschung. Bd.1 (Methodologie) und 2 (Methoden und Techniken). Weinheim.
- LÄUFER, THOMAS (HG., 3.1999): Vertrag von Amsterdam. Bonn.
- LAUFNER, ODILE (1999): zum Wohnungsbau. Beiträge von Architektinnen. Stuttgart. (Hg. Sozialministerium Baden-Württemberg).
- LEBRECHT, ILSE (1996): Die halbe Innovation. In: Selle, Klaus (Hg.): Planung und Kommunikation. S.153-160.
- LENDI, MARTIN (1998): Rechtliche Grundlagen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover. S.23-50.
- LENGERICH, STADT (HG., 1997): Bürgergutachten Lengerich 2047. Selbstverlag.
- LEUTNER, BARBARA (1996): Verwaltungsmodernisierung und Frauenpolitik. In: der städtetag 2. S.73-78.
- LIEBIG, BRIGITTE (1997): Geschlossene Gesellschaft. Zürich.
- LITTLE, JOE (1994): Gender, Planning and the Policy Process. Oxford.
- LITTLE, JOE, RICHARDSON, P. & LINDA PEAK (HG. 1988): Women in the Cities: Gender and the Urban Environment. London.
- LÖFFLER, ELKE (1998): Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich: Meßkriterien und Implementationsstrategien in Deutschland, Großbritannien und in den USA. Düsseldorf.
- LÖW, MARTINA (1995): Geschlecht, Körper und Raum. In: FOPA (Hg.): Zwischen Abgrenzung und Annäherung. Planerinnen und Planungspraxis in den neuen Bundesländern. (= FreiRäume Bd.8). S.172-181.
- LÜBECK, HANSESTADT & STADT NORDERSTEDT (1999): Projekt Steuerung von Querschnittszielen am Beispiel der Gleichstellung von Frauen und Männern. Abschlussbericht. Eigendruck.
- MARTWICH, BARBARA (HG.; 1991): FrauenPläne: Stadtbau, sozialer Wandel und Fraueninteressen. Darmstadt.

- MARTINY, ULRIKE & BARBARA MARTWICH (1991):  
Frauen zwischen privater Teilhabe und politischer Ausgrenzung aus der Öffentlichkeit der Städte. In: Martwich, Barbara (Hg.): FrauenPläne. Darmstadt. S.11-26.
- MAUTHE, ANNE/ SEGIN, BERND & KLAUS SELLE (1989):  
Mieter-Beteiligung. Dortmund. (= ILS - Schriften 32).
- MCDOWELL, LINDA (1992):  
Doing gender: feminism, feminists and research methods in human geography. In: Trans. Inst. BR. Geogr. NS 17. S.399-416.
- MEUSER, MICHAEL & ULRIKE NAGEL (1997):  
ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. In: Gerz, Detlef & Klaus Kaiser (Hg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Opladen. S.441-471.
- METTLER-MEIBOM, BARBARA (1993):  
Infrastrukturpolitik: Der vergessene Alltag. In: Mettler-Meibom & Christine Bauhardt (Hg.): Nahe Ferne - fremde Nähe: Infrastrukturen und Alltag. Berlin. S.5-16.
- MIES, MARIA (1978):  
Methodische Postulate zur Frauenforschung - dargestellt am Beispiel der Gewalt gegen Frauen. In: beiträge zur feministischen theorie und praxis 1. S.41-63.
- MINISTERIN FÜR GLEICH-STELLUNG VON MANN UND FRAU IN NORDRHEIN-WESTFALEN (HG.; 1989):  
Frauen und Stadterneuerung - Dokumentation der Hildener Tagung vom August 1989.
- MINISTERIUM FÜR DIE GLEICH-STELLUNG VON FRAU UND MANN DES LANDES RHEINLAND-PFALZ (HG., 1994):  
Für eine stärkere Berücksichtigung von Fraueninteressen in der Regionalplanung und -politik. Mainz.
- MINISTERIUM FÜR FRAUEN, JUGEND, WOHNUNGS- UND STÄDTEBAU DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN (MFJWS; 1997A):  
Dokumentation Baltic Sea Women's Conference. Selbstverlag.
- MINISTERIUM FÜR FRAUEN, JUGEND, WOHNUNGS- UND STÄDTEBAU DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN (1997B):  
Bauleitplanung aus Frauensicht. Selbstverlag.
- MINISTERIUM FÜR UMWELT, RAUMORDNUNG UND LANDWIRTSCHAFT DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (HG., 1997):  
Dokumentation des gegenwärtigen Diskussionsstandes und Handlungsbedarfs zum Thema Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit aus Frauensicht. Düsseldorf.
- MINISTRY FOR INDUSTRY, EMPLOYMENT AND COMMUNICATIONS (2000):  
Swedish Government Policy on Gender Equality: Into the 21<sup>st</sup> Century. Stockholm.
- MINISTRY OF INDUSTRY, EMPLOYMENT AND COMMUNICATIONS (1999):  
Gender Mainstreaming in Sweden. Stockholm.
- MINISTRY OF ENVIRONMENT (1994):  
COOKBOOK - a cookbook for grass-roots planning. Oslo.
- MONK, JANICE & MOMSEN, JANET (1994):  
Gender and Geography in a Changing World. In: International Geographic Union Bulletin 44. S.12-19.

- MÜLLER, URSULA (1994): Feminismus in der empirischen Forschung: eine methodologische Bestandsaufnahme. In: Dietzinger et al.: Erfahrung mit Methode (= Forum Frauenforschung Bd.8). Freiburg im Breisgau. S.31-68.
- MÜLLER-LEHNEN, KIRSTEN (1996): Energien bündeln. Der Landesarbeitskreis „Frauen in der Wohnungs-, Stadt- und Verkehrsplanung“. In: RaumPlanung 75. S.262-264.
- NIEDERSÄCHSISCHES MINIS-TERIUM FÜR WISSENSCHAFT UND KULTUR (HG. 1997): Berichte aus der Frauenforschung: Perspektiven für Naturwissenschaften, Technik und Medizin. Hannover.
- NASCHOLD, FRIEDER & JÖRG BOGUMIL (1998): Modernisierung des Staates. Opladen. (= Grundwissen Politik Bd.22).
- OPPEN, MARIA (1995): Schlanke Verwaltung - magere Beschäftigungsperspektiven. In: BAG (Hg.): Frauenpolitik zwischen Tilburgfieber und demokratischer Gestaltung. S.17-33.
- OSTHEIDER, MONIKA (1989): Geographische Frauenforschung - ein neuer theoretischer Ansatz ? In: Frauen(t)räume in der Geographie (= urbs et regio 52).S.10-43.
- PFEIFFER, MARTEN (1988): Der Grundsatz der Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung: das Verhältnis der Bauleitplanung zu nachfolgenden Genehmigungsverfahren. (= Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung Bd.125). Münster.
- POHL, JÜRGEN (1998) Qualitative Verfahren. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover. S.95-112.
- REBE, SABINE (1998): Lebensformen in Frauenwohnprojekten. In: FreiRäume 10. S.61-73.
- REICH, DORIS (1989): Frauenforschung in der Planung. In. FreiRäume 3. S.7-81.
- RENDELL, JANE (2000): Introduction "Gender", "Gender / Space", "Gender, Space, Architecture". In: Rendell, Jane; Penner, Barbara & Iain Borden (ed., 2000): Gender, Space and Architecture. London/New York.
- RITTER, ERNST-HASSO (1998): Rahmenbedingung räumlicher Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover. S.6-22.
- RODENSTEIN, MARIANNE (1998): Von der frauengerechten zur nicht-sexistischen Stadt. In: FreiRäume 10. S.142-150.
- RODENSTEIN, MARIANNE (1994): Wege zur nicht-sexistischen Stadt. Freiburg.
- RODENSTEIN, MARIANNE (1992/3): Feministische Stadt- und Regionalforschung - zum Stand der Diskussion städtischer Lebensverhältnisse. In: FreiRäume 1992/3: Raum greifen und Platz nehmen. Sonderheft. S.20-35.
- RODENSTEIN, MARIANNE (1992): Feministische Stadt- und Regionalforschung - ein Überblick über Stand, aktuelle Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten. In: Dörhöfer, Kerstin (Hg.): Stadt - Land - Frau. Freiburg. S.199-228.
- V. ROHR, GÖTZ H.-G. (2.1994): Angewandte Geographie. Braunschweig.
- RÖSSLER, MECHTHILD (1989): Frauenforschung in der Geographie. In: Frauen(t)räume in der Geographie. 1989 (= urbs et regio 52). S.45-71.
- RUCHT, DIETER (1982): Planung und Partizipation. München

(= Reihe Politologie/Soziologie Bd.9).

- SANDIN, ELISABETH (1996): Gender, technology and local culture: tradition and transition in a swedish municipality. In: Gender, Place & Culture vol.3 No.1, S.61-76.
- SCHÄFER, RUDOLF & HANS-JOACHIM STRICKER (1989): Die Aufgaben der Gemeinden und ihre Entwicklung. In: Gabriel, Oscar W. (Hg.): Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung. München. S.35-58.  
(= Beiträge zur Kommunalwissenschaft 29).
- SCHEER, ROSI (1999): Frauenpolitik: ein Prüfstein für die Städte.  
In: der städtetag H.11. S.6-9.
- SCHEFOLD, DIAN & MAJA NEUMANN (1996): Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland: Demokratisierung und Dekonzentralisierung. Basel / Boston / Berlin.  
(= Stadtforschung aktuell Bd. 56).
- SHELLER, ANDREA (1995): Frau Macht Raum (= Anthropogeographie 16). Zürich.
- SCHLÜTER-PREUSS, GISELA (1998): Geschlechtergerechtigkeit im Prozeß der Verwaltungsmodernisierung. In: Wrangell, Ute u.a. (Hg.): Frauenbeauftragte. Zu Ethos, Theorie und Praxis eines jungen Berufes. Königstein/Taunus. S.214-222.
- SCHMIDT-THOMSEN, HELGA (1999): Spurensuche und Hinterlassenschaften. In: Bock, Stephanie & Heidrun Hubenthal (Hg.): Zurück oder Vor? Dokumentation der 4. Planerinnentagung in Kassel. (= Arbeitsberichte des Fachbereichs Stadtplanung, Landschaftsplanung H. A135). S.53-66.
- SCHREIBER, ROLAND/ GRUN-WALD, MARIANNE & CAROL HAGEMANN-WHITE (1996): Frauenverbände und Frauenvereinigungen in der Bundesrepublik Deutschland (=Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Bd.112).
- SCHRETZENMAYR, MARTINA (1996): Was führt zum Scheitern raumplanerischer Konzepte? In: Maurer, Jacob; Heer, Ernst & Dietmar Scholich (1996): Planungssysteme - Planungskonzepte, wie weiter? Zürich. (= ORL-Berichte 101). S.115-144.
- SELLE, KLAUS (1996): Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück. In: SELLE, KLAUS: Planung und Kommunikation: Gestaltung von Planungsprozessen im Quartier. Wiesbaden/Berlin. S.61-78.
- SELLE, KLAUS (1991): Mit den Bewohnern die Stadt erneuern. Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Entwicklung städtischer Quartiere. Band 1. Dortmund / Darmstadt.
- SINNING, HEIDI & CHRISTINA ZURECK (1996): Neue Akzente in Niedersachsen! In: RaumPlanung 75. S.243-248.
- SPITTHÖVER, MARIA (1990A): Mehr Freiräume für Frauen. In: Informationen. zur Raumentwicklung Heft 8/9, S.473-479.
- SPITTHÖVER, MARIA (1990B): Frauen und Freiraum. In: Dörhöfer, Kerstin (Hg.): Stadt-Land-Frau, Freiburg, S.81-102.
- SPRINGER, JOACHIM (1999): Stadtplanung und Verwaltungseffizienz. In: PlanerIn H.4. S.47-49.
- STERN, STEPHANIE (1990): Neuere Ansätze zu Frauen und „Wohnumfeld“ im städtischen Raum. In: Geographica Helvetica Nr.1. S.24-28.
- STIEGLER, BARBARA (1998): Frauen im Mainstreaming: politische Strategien und Theorien zur

- Geschlechterfrage. Bonn.  
(Electronic ed.: FES Library. ISBN 3-86077-726-2.)
- STRIEFLER, KATJA (1998): Das RROP soll zur Gleichstellung beitragen! In: Demmel, Frederike/ Klingberg, Tina & Dorothee Siemer (Hg.): Geschlechterverhältnis und räumliche Planung. S.79-96.
- STRIEFLER, KATJA (2.1992): Frauen abends unterwegs. Dokumentation eines Beteiligungsexperimentes. Hannover. (= Beiträge zur regionalen Entwicklung Bd. 32).
- STURM, GABRIELE (1994): Wie forschen Frauen? In: Erfahrung mit Methode (Hg. Diezinger, Angelika/ Kitzer, Hedwig/ Anker, Ingrid / Haas, Erika/ Bingel, Irma/ Odierna, Simone). Freiburg i. Breisgau. S.85-104. (= Forum Frauenforschung Bd. 8).
- SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET (O.J.): The 3-Rs-Tools for Gender Equality in Local Government. Eigendruck.
- STUTTART, VERBAND REGION (HG.,1997): Frauengerechte Regionalplanung. Gutachten zur Berücksichtigung von Frauenbelangen in der Regionalplanung am Beispiel des Verbandes Region Stuttgart. (= Schriftenreihe Verband Region Stuttgart 7.1997).
- SUNDIN, ELISABETH (1996): Gender, technology, and local culture: tradition and transition in a swedish municipality. In: Gender, Place and Culture, vol.3, no. 1, S. 61-76.
- TERLINDEN, ULLA (1999): Frauenbewegung in Architektur und Planung. In: Bock, Stephanie & Heidrun Hubenthal (Hg.): Zurück oder Vor ? Dokumentation der 4. Planerinnentagung in Kassel. (= Arbeitsberichte des Fachbereichs Stadtplanung, Landschaftsplanung H. A135). Kassel. S.15-29.
- TERLINDEN, ULLA (1990): Kritik der Stadtsoziologie - Zur Raumrelevanz der Hauswirtschaft. In: Dörhöfer, Kerstin (Hg.): Stadt-Land-Frau (= Forum Frauenforschung 4). S.31-65.
- VALENTINE, GILL (1989): The geography of women's fear. In Area 21. S.385-390.
- VOGELER, DORIS (1998): Fraueninteressen im Verteilungskampf. In: Deutscher Städtetag: Frauen verändern ihre Stadt (= DST-Beiträge zur Frauenpolitik Reihe L H.4). S.83-93.
- VILMAR, FRITZ (1986): Partizipation. In: Mickel, Wolfgang: Handlexikon zur Politikwissenschaft. Bonn. S.339-344.
- WALBY, SILVIA (1993): Neue theoretische Ansätze zur Untersuchung des Geschlechterverhältnisses. In: Bühler, E. u.a. (1993): Ortssuche. Zürich/Dortmund. S.49-78.
- WALLRAVEN-LINDL, MARIE-LOUIS (1995): Vortrag: Frauenbelange in der Bauleitplanung. In: Hannover Region (Hg.): Vorwärts nach weit. Fachtagung der PlanungsFach-Frauen. S.30-39. (= Beiträge zur regionalen Entwicklung H.48).
- WARNUNG, CLAUDIA (1994): Partizipation bei Maßnahmen der Wohnungsversorgung. Saarbrücken (= Sozialwissenschaftliche Studien zu internationalen Problemen Bd.190).
- WEBER, ANDREA & HENNING BANTHIEN (1999): Regionale Dialog- und Kooperationsprozesse für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung H.7. S.443-450.
- WEBER, SUSANNE (1998): Organisationsentwicklung und Frauenförderung: eine exemplarische Untersuchung in drei Organisationstypen der privaten Wirtschaft. Königstein/Taunus.
- WICKRATH, SUSAN (1992): Bürgerbeteiligung im Recht der Raumordnung und Landesplanung. Münster.

- (= Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung Bd. 141).
- WIPLER, GERTRUD & RITA SCHMITT (1997): Frauen planen mit - aus der Arbeit des Frauenplanungsbeirates im Landkreis Birkenfeld. In: Frauen und Männer im Dialog. Tagungsdokumentation. Hg.: Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz. Mainz. S.50-51.
- WOLFF (1999): Modellprojekt für generationsübergreifendes Wohnen von Frauen und Familien. Eigendruck.
- WOOLF, VIRGINIA (1981): Ein Zimmer für sich allein. Frankfurt am Main. (1.1929).
- WOTHA, BRIGITTE (1997): Verwaltungsreform - Chance für Frauen? Fraueninteressen in Planungsprozessen. Kiel. (= Beiträge zur Frauenforschung H.3).
- WUPPERTAL, STADT (1998): Gemeinschaftsaufgabe Frauenförderung. Halbjahresbericht II. Bericht an den Hauptausschuss, den Frauenausschuss und die Ratsversammlung.
- ZALAD, KONSTANTIN (1996): Von der Raum-Planung zum Raum-Management? In: Maurer, Jacob/Heer, Ernst & Dietmar Scholich (1996): Planungssysteme – Planungskonzepte, wie weiter? Zürich. (= ORL-Berichte 101). S.81-100.
- ZIEHGENHAGEN, ULRICH & MARTIN SEELBACH (1998): GeoMed - ein internetbasiertes neues Medium für die Regional- und Stadtentwicklungsplanung. In: Informationen zur Raumentwicklung 1.1998. S.41-55.
- ZIBELL, BARBARA (1998): Das Geschlecht (in) der Planung. Zwischen Anpassung und Widerstand. In: Demmel, Frederieke, Klingberg, Tina & Dorothee Siemer (Hg.): Geschlechterverhältnis und räumliche Planung. Kirchlinteln. (= Wissenschaftlerinnen-Forum Bd.4). S.19-47.
- ZILLMANN, KERSTIN (1996): Habitat II: Perspektiven für die Siedlungsentwicklung im 21.Jahrhundert. In: Neue Wege - Neue Ziele. Positionen feministischer Planung. (= FreiRäume Bd. 10). S.139-142.
- ZELINSKY, WILBUR/ MONK, JANICE & SUSAN HANSON (1982): Women and Geography: a review and prospectus. In: Progress in human geography vol.6, no. 3. p.317-366.
- WEB-SITES  
<http://www.hannover-region.de/Frauen/nvp.htm>  
<http://www.kgst.de/>

## 11 Anhang

### Abb. A1 Einwände aus Frauensicht an einem Kieler Beispiel

#### Abschrift

Der Oberbürgermeister Stadtplanungsamt

#### Zu Punkt der Tagesordnung

Kiel, den 21.01.1998

Vorlage  
für die Sitzung des Bauausschusses am 05.02.1997  
für die Sitzung der Ratsversammlung am 12.02.1997

Betreff: Bebauungsplan Nr. 800 Teil 1 für das Baugebiet Kiel-Ravensberg, südlich der Universität, zwischen Grasweg und Westring, nördlich Krausstraße (Satzungsbeschluß)

Berichterstatter: Stadtbaurat Dr.-Ing. Flagge

Antrag: 1. Der Entwurf des Bebauungsplanes Nr. 800 hat in der Zeit vom 10.11.1997 bis 10.12.1997 öffentlich ausgelegen. Die vorgebrachten Anregungen zu Teil I des Bebauungsplanes Nr. 800 von

f) nn., Klotzstraße 4, 24118 Kiel werden nicht berücksichtigt.

II. Für das Baugebiet Kiel-Ravensberg, südlich der Universität, zwischen Grasweg und Westring, nördlich Krausstraße wird Teil I des Bebauungsplanes Nr. 800 entsprechend dem in der Sitzung aushängenden Plan als Satzung beschlossen.

Der städtebaulichen Begründung wird zugestimmt.

Endgültiger Beschluß der Ratsversammlung :

#### Begründung zu 1.:

Die Bauverwaltung schlägt vor, die zum Entwurf des Bebauungsplanes Nr. 800 vorgebrachten Anregungen wie folgt zu behandeln:

Inhalt der Anregungen:

Stellungnahme der Verwaltung:

f) nn., Klotzstraße 4, 24118 Kiel

Die Einwenderin gibt zu bedenken, daß die ausschließliche Nutzung der Flächen durch die Sondergebiete des Technologiezentrums und durch Wohnbebauung nicht dem Bedarf der Wohnbevölkerung entspricht. Während einer Bürgerinformation ist der dringende Bedarf für eine Verbesserung der wohnort- und arbeitsplatznahen Versorgung erläutert worden.

Der Fortfall der ausschließlichen Festsetzung „Sondergebiet“ würde eine zeitgemäßere Nutzungsmischung erleichtern. Durch das

Die Festsetzung eines allgemeinen Wohngebietes im Geltungsbereich ermöglicht die Ansiedlung von Geschäften mit Waren für den täglichen Bedarf. Eine Beeinflussungsmöglichkeit von seiten der Stadtverwaltung ist nicht gegeben. Faktisch wird der Umbau der Tankstelle und die Überplanung der Ladenzeile auf dem Universitätsgelände eine Verbesserung des Gebietes mit sich bringen.

Überlegungen, im Bereich des Technologiezentrums Geschäfte anzusiedeln, werden seitens des KITZ skeptisch beurteilt, da dies Zulassen von anderen Nutzungen könnte ein den Förderzielen der EU entgegensteht. Kernpunkt des Viertels belebt werden und eine bessere Verbindung zwischen Wohnviertel, Technologiezentrum und Universität hergestellt werden.

\*

Die angestrebte Bebauung der Fläche der ehemaligen Brotfabrik ist zu hoch. Die vorgesehene Bebauung entspricht dem innerstädtischen Charakter des Gebietes. Es wird durch Grün- und Freiflächen aufgelockert.

Die Dringlichkeit der Deckung des Wohnbedarfs ist derzeit anzuzweifeln.

Die Studentenzahlen werden laut Aussage des Rektors der Christian-Albrechts-Universität weiterhin ansteigen. Daher ist die Schaffung preiswerten Wohnraums insbesondere in Universitätsnähe weiterhin notwendig.

Das südlich angrenzende Stinkviertel gehört zu den am dichtesten besiedelten Stadtteilen mit einer u.a. durch das KITZ sehr großen Verkehrsbelastung.

Die Verkehrsbelastung durch die Neuplanung wird die Bewohner der Stinkviertels nur gering beeinträchtigen, da die Schauenburger Straße keinen Durchgangsverkehr (Sackgasse) aufweist. Zusätzlich wird das Stinkviertel nach Norden durch eine Grünfläche von der geplanten Bebauung abgegrenzt.

\* Die Form der „Siedlungsinseln“ konterkariert die Integration in das Viertel und die Scharnierfunktion zur Universität.

Die Planung stellt die Umsetzung des Ergebnisses eines europaweit durchgeführten Wettbewerbs dar. Die Realisierung der Planung wird zu einer starken Aufwertung dieses Bereiches führen.

Die soziale Kontrolle über die Stellplätze und den Fußweg zur Universität ist zu niedrig bzw. nicht vorhanden. Hier entstehen Angsträume.

Dies gilt ebenfalls für den Fußweg durch die Grünfläche. Es muß eine ausreichend ausgeleuchtete Wegeverbindung zwischen Wohnviertel, Universität und Arbeitsviertel gewährleistet sein.

Der Fußweg führt überwiegend durch dichte Bebauung, die eine soziale Kontrolle ermöglicht.

Der Entstehung eines Angstraumes wird durch eine breite Wegführung (3 m) und durch entsprechende Beleuchtung begegnet. Eine fußläufige „Ausweichmöglichkeit“ ist in der Wegeverbindung in Verlängerung der Howaldtstraße zur Schauenburgerstraße vorgesehen.

## **Abb. A2 Kurzfassung des Leitfadens**

### **Daten zur Gemeinde**

Größe

Kategorie (Ländlicher Raum / Verdichtungsgebiet etc.)

### **Stand der Verwaltungsmodernisierung**

Beschluß

Stand der Umsetzung

Strategie der Verwaltungsmodernisierung

### **Frauenfreundlichkeit der Kommune**

### **Institutionalisierung von Gleichstellung**

(GB, Beiräte, Verfahrensfestschreibungen)

### **AkteurInnen**

Position und Bereiche / Einbindung in ein Netzwerk innerhalb der Verwaltung/ Berufsverband /politisch/religiös/  
/ Frauenbündnis /soziale Verbände/ Gewerkschaften / anderes (Frauenszene)

### **Initiativen zur Verbesserung der Beteiligung von Frauen an Planung**

Arbeitsgruppen / Beirat / Facharbeitskreis/ GB /

von wem ging die Initiative aus?

intern / extern : begleitendes Empowerment?

Welche Bereiche?

**Beteiligungsprozesse:** Welche internen und externen Gruppen sind miteinbezogen ?

### **Gleichstellungsbeauftragte**

(falls betroffen)

Möglichkeiten und Funktion Gleichstellungsbeauftragte im Bereich Bau- und Planung

Mit welcher Formulierung ist die Beteiligung im Bau- und Planungsbereich in der Aufgabenbeschreibung der Gleichstellungsbeauftragten enthalten?

### **Verwaltungsmodernisierung**

### **Zielformulierung**

Mit welcher Formulierung ist die Einbeziehung von Fraueninteressen im Bau- und Planungs-bereich in der Zielbeschreibung / Produktdefinition/beschreibung enthalten? Wie ist Gleichstellung in der Produktformulierung enthalten? Gibt es eine Querschnittsaufgabe/ Gemeinschaftsaufgabe Gleichstellung?

**Einbindung ins Controlling?**

**Qualitätsvereinbarungen im Frauenförderung?**

**Kundenorientierung im Bereich Planung?**

**Beteiligungen**

Haben sich die Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger verändert?

**Strukturen**

Sind neue Ausschüsse oder Beiräte hinzugekommen oder gestrichen worden?

Welche Ausschüsse/ Beiräte sind im Planungsbereich beteiligt? speziell für Frauen?

**Budgetierung / Profit Center**

Auswirkungen auf frauenfreundliche Planungen?

**Gleichstellungsbeauftragte**

Hat sich Rolle und Aufgabe der GB in bezug auf Planung geändert?

**Trennung Politik und Verwaltung / Rolle der Selbstverwaltung**

Wie werden Steuerungsaufgaben in diesem Bereich wahrgenommen?

**Erfolgskontrolle/Berichtswesen**

Gibt es eine festgelegte Form der Kontrolle über die Umsetzung des Gleichstellungsziels?

**Als weitere Interviewpartner/Interviewpartnerin / weitere Beispielstadt schlage ich vor...**

**Abb. A3 Modellbeispiel für das Einbringen der sozialverträglichen Kriterien in der Stadt Karlsruhe**

III. Text aus Mehrfachbeauftragung Erzbergerstraße	Kriterien für Prüfliste Sozialverträglichkeit“
<p><b>1. Siedlungsstruktur und allgemeines</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Gesamtraum des städtebaulichen Untersuchungsbereichs einschließlich der angrenzenden Stadtviertel Heide-Nord und Hardtwaldsiedlung (S. 9)</i></li> <li>• <i>Sicherheit an den Haltestellen (S. 20) u. a.</i></li> <li>• <i>Stadtteil der kurzen Wege (S. 16)</i></li> <li>• <i>Bereitstellen von Fläche und Räumen für Projekte und Initiativen (S. 75)</i></li> </ul> <p><b>2. Verkehr</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Vernetzung von Straßen und Wegen, Infrastruktur und Freiflächen (S. 18/20)</i></li> <li>• <i>Erhöhung der Aufenthaltsqualität der Straße (S. 20)</i></li> <li>• <i>Sicherheit durch soziale Kontrolle (S.17)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Lage der Infrastruktur</i></li> <li>• <i>Lage der Bebauung</i></li> <li>• <i>Wegeverbindungen</i></li> <li>• <i>Konzentration von Dienstleistungsbetrieben und Wohnungsbau in der Nähe der Haltestellen</i></li> <li>• <i>wohnnortnahe Anlage der Versorgungs- u. Infrastruktureinrichtungen</i></li> <li>• <i>Wegekettensysteme entsprechen verschiedenen Zielgruppen</i></li> <li>• <i>Baufläche ohne Detailangabe</i></li> <li>• <i>Lage der Fläche</i></li> <li>• <i>Anordnung u. Verbindung im/mit Stadtteil</i></li> <li>• <i>fußläufiger Übergang zu Hardtwald/Schloßgarten</i></li> <li>• <i>Fuß- u. Radwegverbindung zu angrenzenden Stadtteilen (einschl. NW-Stadt) u. Innenstadt</i></li> <li>• <i>umwegfreie u. durchlässige Fuß- u. Radwegverbindung zu den Infrastruktureinrichtungen im Stadtteil und weiteren Nutzungsschwerpunkten</i></li> <li>• <i>sicherer Weg zum Jugendclub</i></li> <li>• <i>Wegekettensysteme beachtet</i></li> <li>• <i>Entlastung der Wohnquartiere von fahrendem u. ruhendem Verkehr</i></li> <li>• <i>Parkierungskonzept (Umfang u. Lage autofreier Flächen)</i></li> <li>• <i>Gestaltung des Straßenraums (Aufenthaltsbereiche in Nähe der Infrastruktureinrichtungen)</i></li> <li>• <i>Belebung durch Nähe der Fuß- u. Radwege zur Wohnbebauung u. zu öffentlichen Aufenthaltsräumen</i></li> <li>• <i>Vermeidung von Angsträumen ohne Ruf- und Sichtkontakt</i></li> <li>• <i>übersichtliche und einsehbare Gestaltung der Wege</i></li> <li>• <i>Sicherung der Aufenthaltsqualität durch Wegeführung (Angebote)</i></li> </ul>

III. Text aus Mehrfachbeauftragung Erzbergerstraße	Kriterien für Prüfliste Sozialverträglichkeit
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduzierung/Vermeidung der Gefährdung von Schwächeren (S.20)</li> </ul> <p><b>3. Bebauungsstruktur</b></p> <p>Soziale Mischung (S. 15/16)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhaltung des unmittelbaren Grün- und Freiraumbezugs der Wohngebäude (S. 17)</li> <li>• Erhaltung bzw. Schaffung von Teilräumen, die Ortsidentität und Orientierung ermöglichen (S. 17)</li> <li>• Erhaltung/Schaffung von Plätzen, an denen sich die verschiedenen Altersgruppen treffen können (S. 17)</li> <li>• Ausgewogenes Verhältnis zwischen öffentlichen halböffentlichen und privaten Bereichen sowie deren Verbindung über ein Wegenetz (S. 18)</li> <li>• Flexibilität der Planung für spätere Nutzung (S. 18)</li> </ul> <p><b>4. Infrastruktur/Gewerbe und Dienstleistung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhalt der Infrastruktur (S. 16)</li> <li>• Kaserne als Dienstleistungsbereich (S. 16)</li> <li>• An Stelle von PXI/Supermarkt (S. 13)</li> </ul> <p><b>5. Wohnumfeld und Wohnungsbau</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zuschaltbarkeit von Wohnungen (S. 9)</li> <li>• Erhaltung eines Teils der 8-Zimmer- Wohnungen für entsprechenden Bedarf (S. 13)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• getrennte Spuren für Fuß- u. Radwege</li> <li>• Orientierung auf größtmögliche Unabhängigkeit der Fuß- u. Radwege von den MIV-Wegen</li> <li>• sichere u. barrierefreie Straßenübergänge</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>kleinräumige Mischung unterschiedlicher Eigentumsformen</i></li> <li>• <i>Wohnungstypen und -größen</i></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Grün- u. Freiraumbezug der Wohngebäude</i></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Teilräume u. unterschiedliche Baustruktur</i></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Größe und Anordnung von Plätzen für verschiedene Altersgruppen</i></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Verhältnis der Bereiche u. deren Einbindung ins Wegenetz</i></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Vorhalten freier Flächen</i></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>vorhandene Infrastruktur einschl. Sportanlagen u. -hallen</i></li> <li>• <i>Ausgleich bei Bebauung d. Sportplatzfläche / Willy-Brandt-Allee</i></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Funktion des Dienstleistungsbereichs (Kaserne) für den Stadtteil</i></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Wegeverbindung</i></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Zuschaltbarkeit v. Wohnungen</i></li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Anteil u. Lage verbleibender 8-Zi-Wohnungen</i></li> </ul>

### III. Text aus Mehrfachbeauftragung Erzbergerstraße

- Soziale Mischung (S. 15)
- Flexible Wohnungsgrundrisse
- Fließende Übergänge drinnen/draußen (Eingänge und Wohnungen selbst, S. 16)
- Förderung von Kommunikation und Begegnung im Wohnbereich

#### 6. Öffentlicher Raum, Grün- und Freiflächen

- Erhalt bzw. Sicherung eines Angebots entsprechend der vorhandenen Ballspielfelder
- Erhalt der öffentlichen Räume (S.16)
- Gestaltung der Grün- und Freiflächen mit Aufforderungscharakter zum Spielen und Aufenthalt (S. 19)
- Vernetzung und Anordnung der Spiel- und Treffflächen

### Kriterien für Prüfliste „Sozialverträglichkeit“

- *Mischung v. Eigentumsformen u.- größen in einem Haus*
- *generationsübergreifendes Wohnen*
- *Nutzungsverflechtung v. Räumen für Initiativen u. Projekten*
- *Flexible Wohnungsgrundrisse*
- *Lage der Wohnungen im Stadtteil*
- *Wohnungen für verschiedene Zielgruppen (altengerecht, barrierefrei, für Jgdl./junge Erwachsene u. Familien) – Zahl/Anteil*
- *Fließende Übergänge drinnen/draußen – Gestaltung der Eingänge*
- *Aufenthaltsräume für verschiedene Zielgruppen im Haushaltsbereich wie priv. Freiflächen, Kinder-Spielmöglichkeiten, Sitzmöglichkeiten für Erwachsene*
- *Anordnung die Nutzungskonflikte mildern*
- *Erhalt bzw. Sicherung ausreichender Sitzplätze einschl. Ballspielfelder*
- *Verhältnis zwischen Geschossflächenzahl und Spielfläche*
- *Lage- u. Größenordnung*
- *Schaffung von Ausgleichsflächen u. deren Lage*
- *Erhalt und Lage der öffentlichen Räume*
- *Verhältnis öffentlicher Raum (Grünfläche und Spielfläche) und Bebauung*
- *Aufforderungscharakter zum Spielen und Aufenthalt*
- *Vernetzung und Anordnung der Spiel- und Trefforte*
- *Sicheres Wegesystem*
- *Angebote, die den unterschiedlichen Aktionsradien der Altersgruppen (u. Geschlecht) entsprechen*
- *Multifunktionalität*

Abb. A4 Beispiel für die Kurzbeschreibung einer Maßnahme im Managementprogramm zur Frauenförderung der Stadt Wuppertal

Abb. A5 Halbjahresberichte der Stadt Wuppertal zum Managementprogramm  
Frauenförderung II/1998





## Abb. A6 Produktvereinbarung Kommunale Verkehrsplanung Beispiel Lübeck

Produkt: Kommunale Verkehrsplanung – Amtliche Grundlagenkarten

Fachbereich: 6 Bereich 6.661 Verkehr

Verantwortlich: xxxxxxxxx

Dieses Projekt umfaßt die folgenden Leistungen:

- Durchführung, Auswertung und Aufbereitung von Verkehrserhebungen, Pflege der Verkehrsdatenbank
- Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für die Stadtentwicklung bzw. Region Lübeck
- Er- und Bearbeitung sowie Umsetzung von Planungskonzepten und Einzelprojekten
- Fahrradbeauftragten-tätigkeit mit zugeordnetem Bauprogramm für Sanierung
- Stellungnahmen, Beratungen, Anfragen; Information und Beteiligung der Öffentlichkeit
- Erstellen und Fortschreiben des RNVP
- Bereitstellen von aktuellen Grundkarten in digitaler Form
- Pflege des Straßenkatasters, Erfassung der öffentlichen Verkehrsflächen

Zielgruppen:

- Interne und externe Zielgruppen: VerkehrsteilnehmerInnen, Ver- und Entsorgungsbetriebe, Planungsträger, Initiativen und Verbände, Produktverantwortliche, Planungs- und Ingenieurbüros
- Verkehrsunternehmen, ÖPNV-Benutzer, LVS-SH, BürgerInnen
- Städt. Bereiche, Bundes-, Landes- u. a. Behörden, Wirtschaftsunternehmen, Kartographische Verlage etc.

Zielvereinbarungen für das Jahr 2000

- Abschluß des VEP und Weiterentwicklung der Empfehlungen, Aufbereitung des VEP für Öffentlichkeitsarbeit
- Erarbeitung eines Konzeptes für das Entwicklungskonzept Region Lübeck (ERL)
- Bearbeitung und Fortschreibung von Planungskonzepten und Einzelprojekten sowie Zuarbeit bei interdisziplinären Aufgabenstellungen auch FB 6 übergreifend
- Weiterentwicklung und Umsetzung der Maßnahmen Empfehlungen des RNVP
- Fortschreibung und Aufbau des Kartenwerkes, Erarbeitung einer Gebührenordnung für die Abgabe digitaler Karten und Daten
- Vertretung des Produkts in externen und internen Arbeitsgruppen/Gremien
- Kartierung von Frauen-Angsträumen zunächst für die Innenstadt

Maßstäbe zum Grad der Zielerreichung:

- Abschluß des VEP im 1. Quartal 2000; Erstellen einer Ausstellung VEP und eines Heftes Lübeck plant und baut "VEP" bis zum Ende des 2. Quartals 2000
- Termingerechte Umsetzung der Verkehrsberuhigungsmaßnahmen Schlutup = 1. Hälfte 2000
- Abschluß: Konzept Busbeschleunigungsmaßnahmen Schlutup Straße und Brandenbaumer Landstraße = bis Ende 2000
- Abschluß: Verkehrskonzept Region Lübeck = bis Ende 2000
- Umsetzung der Haushaltsmittel aus dem Radwege-Sanierungsprogramm u. DSGK-Programm
- Bearbeitung primär des eigenen, termingebundenen Aufgabenbestandes, u. a. aus Bürgerschaftsbeschlüssen vor 2000
- Kartierung erfolgt ja / nein

## 15 English summary and Outlook

This research is focussed on the question, how gender planning is integrated in spatial planning and implemented by administrations and organizations at a local level. The results of the investigation are based on the evaluation of publications about gender planning by communities and public organizations, on the one hand. This material comprises guidelines and reports. In addition expert interviews were conducted with planners, women's representatives or equal opportunity offices and further experts dealing with spatial planning. A key aim of the study was to combine the assessment of different possibilities and ways to implement 'gender planning' from the experiences of the experts in order to point out successful forms and strategies ('best-practice'). The term 'gender planning' was chosen, because the term allows a discussion of equal opportunity issues without neglecting the differences between the sexes. Furthermore the term 'gender planning' is consistent with the tradition of Anglo-American practice and research as well as with the European and German practice of spatial planning. The realization of gender planning depends on several factors such as new developments in gender politics like Gender Mainstreaming as well as on existing forms of traditional institutionalized equal opportunity policies, i.e. equal opportunity committees and representatives and the changing self-image of spatial planning from planning to participation. It is furthermore influenced by an increasing use of project-management tools in spatial planning and objectives and instruments of new public management.

### **Gender Mainstreaming**

Gender Mainstreaming means the organization, development, improvement and evaluation of all policies of an institution or organization with regard to equal opportunities. Thus, it pursues a process-orientated approach to all phases of a measure - from conceptualizing, implementing and ultimately the evaluation. The examples presented here, namely of the European Union and of the '3R'- instrument of the Swedish Municipal Organization clearly indicate the process-orientated approach of the instrument 'gender mainstreaming' (cf. Chapter 7). In the organizations surveyed gender mainstreaming is used as an instrument to transport goals formulated and decided at the top administrative level to all subordinate levels to put them in concrete form by guidelines and a hierarchy of objectives. In all presented decisions, resolutions and guidelines of gender mainstreaming it proved to be an effective tool that the realization of the objectives of mainstreaming was part of the decision itself. In some cases (i.e. transport management plan Kommunalverband Hannover, social acceptability criteria in Karlsruhe, women's affirmation action guidelines in Berlin-Charlottenburg) gender mainstreaming was part of dual strategy combining it with special measures for considering gender equality. The instrument of resolutions and recommendations was criticized because the implementation usually was not examined and sanctions were not included for the case of non-observance. Introduction into administrative action usually proceeded without any further

accompanying measures, e.g. explanations or further training. Despite the overall idea of gender mainstreaming its realization greatly depended on the commitment of the individuals concerned. Nevertheless, resolutions and guidelines of gender mainstreaming act as an important signal since they demonstrate the political will to support and promote the consideration of gender equality in public administrations. It was confirmed in the interviews that gender-specific items can be established and presented effectively in urban land-use plans and binding land-use-plans ('Bebauungsplänen') and other ordinances. Formulating gender needs in i.e. binding land-use plans does not only contribute to the transparency of the process with regard to the consideration on gender issues, it also makes a non-observance or exemption more complicated from a legal perspective.

### **Participation**

The increasing use of participatory planning supports the consideration of gender issues in planning. An increased direct participation in spatial planning allows for a more equal participation of men and women in planning in general. Regarding the institutionalized forms of the participation such as the city council or participation in planning through e.g. public hearings, still fewer women participate than men. In addition to raising the share of the formerly less involved female citizens there was the lasting effect of empowerment, which encouraged women to continue their participation in city development and urban planning. At the same time it became clear, that an effective participation of citizens is dependent on the open-mindedness of the public administration involved. With regard to the direct participation through institutional representations as gender equality committees the importance of their strategic linking to the administrative decision-making processes became very apparent. A successful co-operation of the working groups and committees was only found if tasks and responsibilities were clearly described and agreed upon and if they were integrated into administrative routines. Several working groups and committees have discontinued their work, because they were marginalized and therefore ineffective. In all cases the working-groups and committees promoted a mutual exchange among the gender-aware planners. This network was observed at all levels: inside and outside the local administration, regionally, nationwide and internationally. Such networks contribute to the further development of gender-aware planning and to its public dissemination. In this way they contribute directly to an increase in the significance of gender as a criterion for planning. From the perspective of the individual members of the networks they also involved personal gain and backing beside the specialized exchange of knowledge. The strategic integration of the institutional representations of gender issues must be higher rated than a purely legal improvement e.g. through formal participation as a public agency without further accompanying measures. An indirect participation by e.g. or women's representatives was guaranteed in the cases studied. Because of the insufficient staffing of the women's representative offices it is almost impossible for them to participate every process. In most of the administrations surveyed the women's representatives work with

gender mainstreaming or with the help of internal and external networks. The networks work strategically and as information networks.

The commitment of gender-aware persons in the administration turned out to be a very important contribution to the realization of gender-aware planning. Their dedication was either motivated by their experiences of lacking consideration of gender needs in planning or was part of their function. The rank in the hierarchy proved to be decisive to their possibilities of exerting influence. Furthermore, it was confirmed that a high share of female planners in crucial positions advanced both the introduction of gender issues into planning processes as well as the enforcement of specific projects in the area of gender planning.

### **Instruments of New Public Management**

Many elements described as part of a new attitude in spatial planning (e.g. process-oriented procedures, mediation between protagonists and persons affected, guiding principles, result orientation) are also to be found as instruments of the so-called New Public Management. The instruments of NPM in the administrations surveyed were used differently. The element 'development of guiding principles' was used in only seven organizations. Three guiding principles contained gender-aware objectives. Only one subguideline showed concrete objectives for gender planning. Guidelines for gender-aware city development were created independently from processes of New Public Management and were not or hardly integrated into the overall city guidelines. Although 'agreement on targets' is an important element of NPM only few of them contained gender aware objectives. Only in the cities of Wuppertal and Willich has gender equality been agreed upon as a common task ('Gemeinschaftsaufgabe'). Each individual department is obliged to realize gender issues in their objectives. But the realization of the measures still depends on the commitment of the persons concerned. Agreements on targets which were set up as part of contracts between private persons and administrations allow the goal gender equality to be better operationalized and more transparent. From the experiences with existing product descriptions it could be assumed that existing structures are sooner cemented than innovative ideas are integrated. Only in administrations in which gender-aware guiding principles were agreed upon, were they realized on the product level. The product-descriptions are so very important because they set the bases for future steering processes. The instrument 'reporting' is also used likewise without a connection with NPM to document the activities in the field of gender planning and to include the head of the administration in the steering of these activities. In only one administration gender equality reports constitute a part of NPM. In Wuppertal there are detailed reports about gender awareness projects provided from all departments. Nevertheless, reports only proved to be effective if they were a regular part of the controlling procedures. Fundamental reorganizations with a decentralization of the decisions and participation of the affected persons weren't realized thoroughly at the time of the survey. The Wuppertal model with its decentralization of the common tasks point in this direction. Still marginalization of the persons actively involved in gender equality was visible. In case of a decentralization of decisions without gender-aware

agreements on targets their realization became more difficult. The extended number of contact persons was named as an increasing problem. Despite the importance of quality management the changes achieved by this measure seemed to be only very slight. Improvements were made in customer-related administrative processes. There were no examples of customer-related participation processes which brought fundamental changes to planning decisions.

In several interviews it was reported, that more planning processes use methods of project-orientation management. Project-orientation has a positive effect on integrating gender issues. On the one hand, the persons dealing with gender issues are more often integrated directly in these projects and, on the other, the share of female colleagues on this working level is frequently higher. The structure of projects proved to be open to innovative ideas and project objectives are agreed upon within the project itself. The participation of citizens in project-orientated planning is also higher, mainly because of the specific communication-structures and the concrete objects dealt with. Gender planning is often realized in 'best practice'-models. 'Best practice' permits a realization of innovative and gender-aware plans without restrictions. Best-practice projects dealing with participation proved to be especially successful and sustained (e.g. Heidelberg, Hagen, Kiel-Mettenhof). Even though their effect on the individual cases is thoroughly positive it still has to be considered that their transferability is sometimes very limited. The studied examples of gender planning for the direct and indirect participation prove that single measures remain limited as long as they are not integrated into the mainstream objectives of an organization. This linking must follow the principles of gender mainstreaming: it should be integrated in an early phase of the planning and should be carried out decentralized. A regular examination and evaluation with regard to the results for gender-aware planning and gender equality is just as important. As long as equality of the sexes is not yet reached and the standard of knowledge about gender planning still is as low as presently a dual strategy should be utilized, which also includes particular advancement e.g. in the participation of women.

The results of the investigation clearly show how greatly gender planning depends on the commitment of individual persons in administration, enterprises, science and politics. This condition is symptomatic of a weak anchorage of gender needs in the structures. As long as these individuals remain the staying power the exchange between and the network of these gender aware persons is of crucial importance.

As a positive side-effect of the investigation it should be mentioned that the final technical discussion as part of the investigation brought together representatives from research, spatial planning and gender equality and also led to further networking: in the following-up of the survey networks have strengthened, contacts between science and planners intensified and a further network was to be created.