

Stadt Bochum

Vorlage für den Verwaltungsvorstand

Bezeichnung der Vorlage:

Einführung des Gender Mainstreaming-Prinzips für städtische Planungs- und Entscheidungsprozesse

Autor der Vorlage

Geschäftszeichen

I/GS

Telefon

2008

Datum/Unterschrift Amtsleiterin/Amtsleiter

Datum/Unterschrift Fachdezernentin/Fachdezernent

Finanzielle Auswirkungen:

Ja Nein

Beteiligungspflichtige Angelegenheit:

Ja Nein

Mitzeichnung durch

Organisations- und Personaldezernent

Datum/Unterschrift

Finanzdezernentin

./.

Dezernentin für die Bezirksvertretungen

./.

Rechtsdezernent

./.

weitere Mitzeichnung durch die
Dezernentin / den Dezernenten

./.

Unterschrift Oberbürgermeister

Vorlage für den Verwaltungsvorstand

-Seite 2-

Begründung:

Grundlage und Begriff

Der Begriff Gender Mainstreaming steht für eine Denk- und Handlungsweise, die Interessen und Lebenssituationen sowohl von Frauen als auch von Männern in die Planung und Realisierung jeder politischen und staatlichen Maßnahme einbezieht. Diese Strategie basiert auf der Grundannahme, dass Politik und Verwaltungshandeln nicht geschlechtsneutral sind und soll - als Ergänzung zu den Instrumenten der traditionellen Frauenpolitik bzw. -förderung - dazu beitragen, das Ziel der Chancengleichheit zu verwirklichen. Gender Mainstreaming ist somit ein Instrument um die Bedeutung des Gleichstellungsauftrages als Querschnittsaufgabe weiter zu stärken. Das bedeutet im Umkehrschluss: Bemühungen um Chancengleichheit dürfen sich nicht auf Sondermaßnahmen für Frauen beschränken.

Gender Mainstreaming wurde durch die Europäische Union mit der Ratifizierung des Amsterdamer Vertrages im Jahre 1999 verbindlich eingeführt. Seitdem besteht für Mitgliedstaaten die Verpflichtung, dieses Leitprinzip auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene umzusetzen.

Nach der Definition des Europarates besteht Gender Mainstreaming in der (Re)organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluation der Entscheidungsprozesse in allen Politik- und Arbeitsbereichen einer Organisation. Die Strategie verfolgt das Ziel, dass die an politischer Gestaltung beteiligten Akteurinnen und Akteure den Blickwinkel der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern in allen Bereichen und auf allen Ebenen einbeziehen und entsprechende Konsequenzen aus den Erkenntnissen ziehen.

Gender Mainstreaming ist eine Doppelstrategie: Zum einen handelt es sich um eine programmatische Top-Down-Strategie (Festschreibung als Leitziel), zum anderen um ein Organisations- und Steuerungsmodell (Formulierung strategischer und operativer Ziele) für alle Ebenen und Fachaufgaben. Es handelt sich somit um eine Methode, die als Organisationsentwicklungsprozess angesehen und jeweils mit fachspezifischen Inhalten gefüllt werden muss.

Diese Grundlagen zeigen, dass es nicht nur bei einer abstrakten Absichtserklärung bleiben darf, sondern dass Gender Mainstreaming als messbares Handeln in Entscheidungs- und Steuerungsinstrumenten fest verankert werden muss (z. B. in den Zielvereinbarungen, Geschäftsprozessen, Produkten und Controllinginstrumenten der Fachbereiche). Gleichstellung von Frauen und Männern soll dadurch systematisch

und überprüfbar als verbindliche politische Norm in das Verwaltungshandeln implementiert werden.

Kommunale Umsetzung

Ausgangsthese ist, dass Frauen und Männer durch unterschiedliche Lebensbedingungen oder Bedürfnisse verschiedene Ansprüche an kommunale Aufgaben haben und daraus resultierend kommunale Dienstleistungen unterschiedlich stark in Anspruch nehmen bzw. nutzen. Beispiele hierfür sind: gesundheitliche Versorgung, Kinderbetreuungsangebote, Altenhilfe, Sport-, Freizeit- oder Kulturangebote, Jugendarbeit, Schule, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, Öffentlicher Personennahverkehr. Bei diesen Beispielen handelt es sich um Aufgaben, bei denen im Rahmen einer Stadtentwicklung den aktuellen oder sich abzeichnenden Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen werden muß. Stadtentwicklung unter Gender-Aspekten bedeutet, differenzierte Lebenslagen und Interessen von Frauen und Männern bei allen Planungen, Vorhaben und Maßnahmen zu berücksichtigen.

Mit Hilfe von Gender Mainstreaming wird die Betrachtung sowohl auf Frauen als auch auf Männer als Zielgruppe ausgerichtet, wobei jede dieser Zielgruppen wiederum nicht homogen ist. Unterschiedliche Ausgangsbedingungen und Auswirkungen auf die verschiedenen Bedürfnisse werden hierdurch berücksichtigt.

Gender Mainstreaming anzuwenden bedeutet daher letztlich eine Erhöhung der Qualität kommunaler Produkte und Dienstleistungen, weil die Zielgruppen für kommunale Leistungen aus verschiedenen Blickwinkeln genauer betrachtet werden. Durch Erfassung von Nutzerinnen- und Nutzerprofilen können grundsätzlich Interessen der Bürgerinnen und Bürger besser verwirklicht werden. Diese Herangehensweise findet sich auch in verschiedenen Ansätzen zum Qualitätsmanagement.

Die praktische Anwendung des Prinzips in Kommunalverwaltung und -politik bedeutet, dass alle Beschlüsse und Maßnahmen in allen Phasen eines Planungs- und Entscheidungsprozesses systematisch daraufhin überprüft werden,

- welche Zielgruppen betroffen sind,
- wer an einer Entscheidung beteiligt ist,
- wie sich eine Entscheidung oder Maßnahme auf Frauen und Männer auswirkt,
- ob Frauen von der geplanten Maßnahme im täglichen Leben anders betroffen werden als Männer,
- ob die Unterschiede in den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Frauen und Männern berücksichtigt wurden (im Hinblick auf Rechte, Ressourcen, Beteiligung, Werte, Normen),

- in welcher Weise eine geplante Maßnahme die besonderen Lebenslagen von Frauen oder Männern verbessert,
- ob Maßnahmen möglicherweise Ungleichheiten (re)produzieren oder geeignet sind, diese abzubauen.

Mit Hilfe dieser Fragestellungen können geschlechtsspezifische Auswirkungen bewertet werden. Wenn Frauen in anderer Weise betroffen sind als Männer, ist zu prüfen, ob dadurch Benachteiligungen entstehen und ob sich ein frauen- (ggf. auch männer-)spezifischer Handlungsbedarf ergibt. Entscheidend ist dabei, dass die Frage nach den Geschlechterverhältnissen nicht erst dann gestellt wird, wenn Entscheidungsprozesse abgeschlossen sind.

Um die Anwendung der Strategie des Gender Mainstreaming auf kommunaler Ebene sicherzustellen, ist es erforderlich, das Ziel der Chancengleichheit in Zielformulierungsprozesse auf strategischer und auf operativer Ebene aufzunehmen. In einem weiteren Schritt sind fachspezifische Prüfkriterien und Indikatoren zu entwickeln, die die Wirksamkeit von Gender Mainstreaming deutlich machen. Kennzahlen müssen qualitativ und quantitativ aussagekräftig sein und den Grad der Zielerreichung abbilden bzw. die Indikatoren/Erfolgskriterien müssen so ausgewählt und dargestellt werden, dass Geschlechterstrukturen sichtbar werden (Gender Controlling).

Ausgangslage und Hintergrund in Bochum

Der Verwaltungsvorstand wurde im September 2001 über die Strategie des Gender Mainstreaming informiert. Es fanden Informationsgespräche bzw. Workshops mit den Ämtern 01, 61 und 80 statt.

Zudem gibt es in Bochum bereits zahlreiche Ansatzpunkte zur Berücksichtigung des Gender-Aspektes bei der kommunalen Aufgabenerfüllung. Sie sind vor unterschiedlichen Hintergründen entstanden, basieren auf verschiedenen Grundlagen und befinden sich in unterschiedlichen "Reife"-Stadien.

Am weitesten fortgeschritten ist die systematische Einführung von Gender Mainstreaming in der **Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik**. Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik unter Gender-Aspekten bezieht sich u. a. auf ausgewogene Teilhabe von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt sowie auf die allgemeine und berufliche Bildung und Qualifizierung. Hierbei sind auch Aspekte zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf relevant.

Die Anwendung des Prinzips ist im Ziel-2-Programm NRW verankert und betrifft dadurch die Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung sowie die zielgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik. Die EU-kofinanzierten Arbeitsmarktprogramme enthalten explizite Vorgaben, dass Gender Mainstreaming neben spezifischer Frauenförderung zu erfolgen hat. Danach sind Akteurinnen und Akteure verpflichtet, Diskriminierungen von Frauen zu vermeiden und die Position von Frauen auf dem Arbeitsmarkt durch gleichberechtigte Beteiligung an Programmen zu stärken.

Dieses spiegelt sich wider in der Zielvereinbarung der Region Mittleres Ruhrgebiet mit dem Land Nordrhein-Westfalen und der Europäischen Union, sowie in der Rahmenkonzeption zur Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Programme des Landes Nordrhein-Westfalen und der Europäischen Union.

Diese Vorgaben zukünftig verbindlich umzusetzen, wird eine Herausforderung für die (Weiter-)Bildungsträger darstellen. Die Bewertung und Einordnung der einzelnen Maßnahmen unter Gender-Gesichtspunkten wird inzwischen standardmäßig vor Konsenserteilung durch die Regionalstelle FRAU und BERUF durchgeführt. Eine negative Einstufung ist jedoch bislang nicht relevant für die Konsenserteilung, so dass dies momentan nur eine nachrichtliche Funktion hat.

Sowohl die Operationalisierung von Leitzielen zur Realisierung von Chancengleichheit als auch die Aufstellung von Indikatoren für einen Steuerungsprozess werden zur Zeit in einem **konkreten Projekt**, dem Kulturwirtschaftlichen Gründerzentrum Lothringen, vom Zentrum Frau in Beruf und Technik (ZfBT in Castrop-Rauxel) beispielhaft entwickelt. In einem gemeinsamen Prozess der Beteiligten¹ wird das Bochumer Projekt "Kulturwirtschaftliches Gründerzentrum Lothringen" analysiert und "gegendert". Fragestellungen hierbei sind u. a.: - Welche Wirkung hat beispielweise das Angebot auf die verschiedenen Zielgruppen?
- Wie können Zugänge für die gewünschte Zielgruppe gestaltet werden?

Mit diesem Projekt gelingt es in Bochum erstmals ämter- und institutionenübergreifend an der Umsetzung geschlechtdifferenzierter Projektziele im Entwicklungsprozess eines Vorhabens zu arbeiten. Die Erfahrungen werden ausgewertet und in ein vom ZfBT zu entwickelndes Handbuch "Gender Controlling" aufgenommen. Das Handbuch soll andere Projektträgerinnen und -träger unterstützen, ihre Vorhaben auf das Förderziel Chancengleichheit auszurichten.

In folgenden Aufgabenbereichen ist die Einführung der Gender Mainstreaming-Methode aufgrund bisheriger Aktivitäten oder gesetzlicher Vorgaben bereits gut vorbereitet und zukünftig weiter mit Inhalten zu füllen:

Die **Sozialberichterstattung** der Stadt Bochum, die zu einem wichtigen Steuerungsinstrument für sozialpolitische Entscheidungen und wirksamen Ressourceneinsatz werden soll, nimmt neben der kleinräumigen Betrachtung auch die Idee des Gender Mainstreaming mit auf. Daten, die als Grundlage für die Beschäftigung mit den unterschiedlichen Lebenslagen von Bevölkerungsgruppen in Bochum dienen, werden grundsätzlich geschlechtspezifisch erhoben bzw. aufgearbeitet. Qualitativ gesehen geht die Sozialberichterstattung u. a. der Frage

¹ Projektbeteiligte sind: Wirtschaftsförderung, Agentur zur Existenzgründung, EGR Bochum, Kulturbüro, Kulturrat e.V., Bauplanungsgesellschaft mbH, Gleichstellungsstelle, Regionalstelle FRAU und BERUF und der Projektträgerin (ZfBT)

nach, ob Frauen einem besonderen Armutsrisiko ausgesetzt sind. Bei der Betrachtung der Gruppe von Menschen mit Migrationshintergrund in Bochum wird die spezielle Situation der Migrantinnen beleuchtet (Informationsfunktion). Ausgehend von den erhobenen Daten und Fakten werden zielgruppenspezifische Maßnahmen entwickelt (Planungsfunktion) und deren Wirksamkeit bewertet (Evaluationsfunktion).

Die **Gesundheitskonferenz** der Stadt Bochum hat in der konstituierenden Sitzung in die Präambel aufgenommen, dass Chancengleichheit und Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern durchgängiges Leitprinzip ist und bei allen Entscheidungen und Maßnahmen gefördert wird. In diesem Sinne agieren die der Gesundheitskonferenz angeschlossenen Arbeitskreise. Der Arbeitskreis "Gesundheit von Frauen und Mädchen" verfolgt ganz speziell das Ziel der Optimierung der örtlichen Gesundheitsversorgung von Frauen und Mädchen. Wie die Erfolge im Sinne des Gender Mainstreaming gemessen werden können, wurde noch nicht erörtert.

Eine Verpflichtung zur Beachtung und Umsetzung von Gleichstellung im Sinne von Gender Mainstreaming finden sich auch in der **Jugend- und Jugendsozialarbeit**. § 9 Abs. 3 Kinder- und Jugendhilfe-Gesetz (KJHG) schreibt eine geschlechtsspezifische Jugendarbeit als Querschnittsaufgabe für alle Bereiche vor. In den Empfehlungen zu den Richtlinien zum Landesjugendplan wird die Ausgestaltung der Arbeit mit Mädchen und jungen Frauen als Querschnittsaufgabe konkretisiert. Dieser Anspruch ist auch in die Jugendhilfeplanung der Stadt Bochum eingegangen. Eine kommunale Umsetzung unterliegt bislang keinem Controlling. In den Jahresberichten der Jugendverwaltung werden die Aktivitäten zum Thema Mädchenarbeit z.B. in städtischen Kinder- und Jugendfreizeitheimen dargestellt. Welche Aktivitäten die freien Träger der Jugendhilfe leisten ist der Gleichstellungsstelle nicht bekannt. Inwiefern die sogenannten Wirksamkeitsdialoge als Grundlage für ein Gender-Controlling geeignet sind, bleibt abzuwarten.

Für den Bereich **Stadtplanung** hat der Rat auf Anregung des Frauenbeirates beschlossen, das Ziel der Chancengleichheit in die **Zielvereinbarung zur Stadterneuerung**¹, die mit dem Land (Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport) geschlossen wurde, aufzunehmen. Danach ist "Chancengleichheit und Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern ... durchgängiges Leitprinzip und wird bei allen Entscheidungen und Maßnahmen gefördert (Gender Mainstreaming)."

Es bestehen erste Anknüpfungspunkte, Maßnahmen zur Stadterneuerung unter Gender-Gesichtspunkten zu entwickeln.

In der **Nahverkehrsplanung**² ist den Belangen von Frauen bei der Planung und Ausgestaltung des ÖPNV in geeigneter Weise Rechnung zu tragen. Im Zusammenhang mit der Ordnungspartnerschaft wurde bereits 1999 der Verkehrsplanung ein Kriterienkatalog zur Bewertung von Haltestellen

¹ Nach Punkt 4.7 der **Richtlinien zur Stadterneuerung** werden Zuwendungen nur bewilligt, wenn die Maßnahmen insbesondere auch den Bedürfnissen von Frauen ... Rechnung tragen.

² vgl. § 2 Abs. 9 RegG NW

übergeben, in dem Anforderungen an eine frauenfreundliche Ausgestaltung formuliert sind. Darüber hinaus hat die Ruhr-Universität eine geschlechtsspezifische Studie zum Mobilitätsverhalten durchgeführt. Ergebnisse und Anregungen dieser Studie zur Erhöhung der Sicherheit im ÖPNV wurden in weiten Teilen durch Stadt und BOGESTRA umgesetzt. Eine methodische Vertiefung der Fragen nach geschlechtsspezifischen Aspekten der Nahverkehrsplanung ist noch nicht eingeführt.

Es wird angestrebt, in konkreten Leitprojekten, die aus dem Forschungsprojekt **“Städteregion 2030”** heraus entstehen, Gender Mainstreaming festzuschreiben. Nach einem Workshop anlässlich der Leitbildmesse **“Städteregion 2030”** soll dies in den regionalen Handlungsfeldern Flächennutzungsplan/Stadtregionaler Masterplan, Sanfter Tourismus im Ruhrtal sowie kommunale Migrationspolitik geschehen.

Mit der neu angelegten **Integrierten Strategischen Stadtentwicklung** soll begonnen werden, Zielfindungprozesse in verschiedenen Bereichen einzuleiten und ein strategisches Controlling zur Überprüfbarkeit und Messbarkeit der formulierten Ziele aufzubauen. Hierin besteht die Chance, Gleichstellungspolitik durch Gender Mainstreaming von vornherein einzuflechten.

Aufgrund der o. g. Voraussetzungen bietet es sich weiterhin an, vorrangig in den Bereichen der Stadtentwicklung, Sozial- und Gesundheitsplanung sowie der städtischen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Gender Mainstreaming systematisch in kommunale Planungs-, Entscheidungsprozesse und Maßnahmen einzubauen bzw. zu etablieren.

Mittelfristig sind auch alle anderen kommunalen Aufgabenbereiche während der jeweiligen Planungs- und Entscheidungsprozesse ergänzend auf ihre geschlechtsspezifischen Hintergründe zu untersuchen. Eine Rolle soll hierbei auch der Bereich der Finanzen spielen (Gender Budget).

Entscheidend bei der systematischen Anwendung der Strategie Gender Mainstreaming ist die Tatsache, dass der typische Steuerungs-Kreislauf zwischen Planen, Ausführen, Überprüfen und Anpassen in Entscheidungsprozessen gleichzeitig auch zur Überprüfung der Herstellung von Chancengleichheit dienen kann. Mittelfristig bietet es sich an, einen nachvollziehbaren gleichstellungspolitischen "Check" einzuführen, der anhand eines speziell für eine Aufgabe bzw. einen Fachbereich erarbeiteten Kriterienkataloges einzelne nachvollziehbare Prüfschritte vorgibt. Erfolge werden messbar und Schwachstellen können so deutlich werden. Um diesen hohen Anspruch zu operationalisieren, bedarf es einer schrittweisen Entwicklung von entsprechenden Zielen und Kriterien zur Evaluierung durch die Fachbereiche und einer stetigen Anpassung.

Beschlussvorschlag:

1. **Festschreiben von Gender Mainstreaming als Leitziel durch Beschluss des Verwaltungsvorstandes**

Die Stadtverwaltung Bochum bekennt sich zu den Grundsätzen des Gender Mainstreaming.

Gender Mainstreaming soll nicht als isolierter Prozess angegangen werden, sondern mit der Einführung neuer Elemente der Steuerung im Veränderungs- und Optimierungsprozess wie der **Integrierten Strategischen Stadtentwicklung**, der **Sozialberichterstattung** oder **anderer Ziel- oder Controlling-Systeme** als fester Bestandteil in die Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden.

Die konsequente Anwendung des Prinzips betrifft grundsätzlich alle Dezernate. Die Verantwortung für die Umsetzung von Gender Mainstreaming liegt dabei in jedem Fachbereich bzw. jedem einzelnen Amt. Gender Mainstreaming muss sich überprüfbar in deren strategischen oder operativen Zielen wiederfinden. Führungskräfte sowie Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter im operativen Geschäft sind gleichermaßen verantwortlich. Die Gleichstellungsbeauftragte begleitet und unterstützt den Prozess.

2. **Schaffung weiterer Voraussetzungen zur praktischen Umsetzung**

2.1 Gender-Kompetenz

Die Umsetzung von Gender Mainstreaming kann nur in der Verbindung von politischen Zielsetzungen, Organisationsentwicklung und praktischer Bildungsarbeit gelingen. Qualifizierungsmaßnahmen - zunächst für Schlüsselpersonen in den Fachbereichen - sind daher unumgänglich. Der konkrete Bedarf sowie die Realisierung der Maßnahmen sind zu prüfen. Die Auswahl bzw. Benennung der Schlüsselpersonen erfolgt geschlechterparitätisch.

Bei Initiativveranstaltungen mit Gender-Trainerinnen und -Trainern sollen im Arbeitsbereich konkrete Handlungsfelder erkannt, Ziele erarbeitet und mögliche Vorgehensweisen bestimmt werden. Die Frage, welcher Sollzustand wird angestrebt und welche Genderaspekte müssen dabei berücksichtigt werden, steht im Vordergrund.

Die Verknüpfung zur täglichen Arbeit ist wichtig, um den notwendigen Transfer von Gender-Kompetenz (Wissen um Entstehen von Geschlechterdifferenzen, Auffinden komplexer Strukturen im Geschlechterverhältnis) in die Praxis zu

gewährleisten und Gender Mainstreaming erfolgreich, d.h. überprüfbar zu implementieren.

- 2.2 Geschlechterdifferenzierende Datenerhebung und -auswertung
Eine geschlechterdifferenzierte Datenerhebung und -auswertung ist erforderlich, um geschlechtsspezifische Interessen- und Lebenslagen deutlich zu machen. Eine Erhebung nach geschlechterrelevanten Fragestellungen und eine Analyse der Ursachen für Ungleichheit helfen dabei, Ansatzpunkte für deren Beseitigung zu finden.

Alle Fachbereiche sind daher aufgefordert, ihre Daten entsprechend zu erheben und aufzubereiten, um die systematische Einführung von Gender Mainstreaming vorzubereiten.

3. **Erstes Anwendungsfeld für systematisches Gender-Controlling**

Als erstes konkretes Anwendungsfeld wird die **Integrierte Strategische Stadtentwicklung** und alle damit verbundenen Fachaufgaben gewählt.

Es ist ein Konzept zur Implementierung von Gender Mainstreaming für diese Bereiche zu erarbeiten und umzusetzen. Dazu gehört insbesondere

-> strategische und operative Ziele zu formulieren

-> Instrumente zu finden, die geeignet sind, die Erreichung der formulierten Ziele zu überprüfen (z. B. vorhandene Ansätze mit Hilfe von zu entwickelnden Controlling-Instrumenten ausbauen)

Mittelfristig sind die so gewonnenen Erfahrungen auf andere Bereiche der Verwaltung zu übertragen. Bereits im Vorfeld sind in allen Fachbereichen Defizite aufzudecken und der geschlechtergerechte Handlungsbedarf zu konkretisieren.