

Dr. Marie-Luis Wallraven-Lindl
Leitende Verwaltungsdirektorin
Referat für Stadtplanung und Bauordnung
Landeshauptstadt München

München, 05.12.2006

In der Veranstaltungsreihe der
Heinrich Böll Stiftung
Petra Kelly Stiftung
Gender in den Mainstream
am 11.12.2006, München

Genderaspekt in der Stadtplanung

Ausgangslage

Genderaspekte sind in der öffentlichen Verwaltung und somit in der Stadtplanung seit mehr als einem Jahrzehnt zwingend zu beachten. Im nationalen Recht fordert dies Art. 3 Grundgesetz, im Europäischen Recht nicht nur die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, sondern auch Art. 23 des EG Vertrages. Das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (EAG-Bau) ¹ formuliert in § 1 Abs. 6 Nr. 3

„Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen:die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen, unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer“

Diese Formulierung war nicht von der Expertenkommission gefordert und im Referentenentwurf nicht enthalten. Der Regierungsentwurf sah sie dann vor, aber dies erst auf Drängen der Kommission „Frauen in der Stadt“ des Dt. Städtetages und der Münchner Stadtbaurätin, Prof. Christiane Thalgot.

Auch ohne die genannten Regelungen war das Planungsrecht dem Gender Mainstreaming verpflichtet, durch das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB, der fordert:

„Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.“ Dies geht nur unter Beachtung der Belange aller, was sich auch in einem die Stadt selbst verpflichtenden Stadtratsbeschluss zur Perspektive München (1998) niederschlägt.

Unter der Leitlinie 2 „Sicherung des sozialen Friedens durch soziale Kommunalpolitik“ heißt es:

„Schwerpunkte sozialer Kommunalpolitik sind die Berücksichtigung der unterschiedlichen Sichtweisen und Interessen von Frauen und Männern in der Stadtentwicklung.“

Nun fehlt es in vielen Lebens- und Politikbereichen häufig nicht an gesetzlichen Regeln und politischen Absichtserklärungen, ohne dass sich etwas grundlegend ändert. Wie also kamen die Genderaspekte in die Münchner Stadtplanung?

¹ vom 24. Juni 2004 (BGBl I. S. 1359)

Entwicklung

Ohne die vielen Akteurinnen, die sich Ende der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts mit den „Frauenbelangen in der Stadtplanung“ befassten, wäre das Selbstverständnis, mit dem Gender in den Mainstream der Stadtplanung kam, wohl nicht vorstellbar. Es wäre vermutlich bei einigen Pilotprojekten geblieben, also dem einen oder anderen „Vorzeigebauungsplan“ oder „Vorzeigesanierungsprojekt.“

Als Ausgangspunkt aller Aktivitäten ist in der Münchner Stadtplanung ein aktiver, zuerst informeller Frauenarbeitskreis im Planungsreferat zu nennen, der nie behindert wurde und nach Berufung der ersten Stadtbaurätin² einen offiziellen Status erhielt. Er war gemeinsam mit der Gleichstellungsstelle Gründungsmitglied der Fachkommission „Frauen in der Stadt“ des Dt. Städtetages und schlug für diese Kommission die seitens des Planungsreferates zu entsendende Frau vor. Mit einer Fachtagung „Planen für Frauen und Männer in der Stadt – Umsetzung der Gender-Mainstreaming Strategie in der räumlichen Planung“ feierten der Dt. Städtetag und die Landeshauptstadt München das 10jährige Bestehen dieser Fachkommission³.

Zahlreiche Publikationen in Fachzeitschriften von Frauen aus der Stadtplanung⁴, eine Vortragsreihe des Instituts für Städtebau⁵, mitinitiiert durch das Planungsreferat, hausinterne Fortbildungen, aber auch die Besichtigung gelungener Beispiele, unter anderem die Rundfahrt zu benutzungsfreundlichen Parkhäusern und Tiefgaragen mit StadträtInnen, schärften den Blick aller auf die Geschlechterperspektive in der räumlichen Planung. Die Geschlechterperspektive wurde in Dienst- und Arbeitsanweisungen für die Bauleitplanung einbezogen und manifestierte sich auch sprachlich in den Erläuterungen/Begründungen.⁶

Strategien und Projekte in der Stadtplanung

Gender Mainstreaming wurde in der Münchner Stadtplanung zunächst von den Frauen gefordert und gefördert, von den Männern kurz irritiert beobachtet, dann aber rasch akzeptiert, und was außerordentlich positiv ist, aktiv umgesetzt.⁷ Die TOP DOWN Strategie funktioniert und niemand ist überrascht über die dreiteilige Veranstaltung des Planungsreferates „Männer und Management“ oder die beiden halbtägigen „Gender-Seminare“ für alle höheren Führungskräfte des Hauses.

Neben einigen spektakulären Einzelprojekten, wie dem Mädchen-Frei-Raum im Westend oder dem Mädchenobjekt „Kunsthand“ wurde sehr viel Gewicht auf Strategien und Grundsatzthemen gelegt, die unter den verschiedensten Aspekten große Beachtung finden.

² Prof. Christiane Thalgott

³ Dokumentation der Fachtagung der Landeshauptstadt München und des Deutschen Städtetages zum 10jährigen Bestehen der Fachkommission „Frauen in der Stadt“, München 2003.

⁴ z.B. Wallraven-Lindl/Beller-Schmidt, Frauenbelange in der verbindlichen Bauleitplanung, in: Baurecht 1992, S. 549 ff.

⁵ Fachseminar: Frauenbelange in der Stadtpalnung und im Stadtplanungsrecht am 23.10.1996, ISW Manuskriptreihe 15-24, München 1997.

⁶ zum Thema Sprache: Luise Pusch, Das Deutsche als Männersprache, Frankfurt a.M., 1984; Marianne Grabrucker, Die Ungleichbehandlung der Frau in der Rechtssprache, Frankfurt a. M. 1989; dieselbe: Vater Staat hat keine Muttersprache, Frankfurt a. M. 1993.

⁷ auch in zahlreichen Vorträgen, z.B. Stadtdirektor Stephan Reiß-Schmidt u.a. bei der Tagung in Freiburg, Andere Fragen – andere Pläne? – Gender Mainstreaming in der kommunalen Planung, Freiburg 10.11.2005; ders. Gender Mainstreaming in der Verkehrsentwicklung als Weichenstellung für eine geschlechtergerechte Ausgestaltung der Verkehrsinfrastruktur, in: Frauen verändern ihre Stadt, Arbeitshilfe 4: Indikatoren, Deutscher Städtetag, Köln 2005, S. 109 f.

- Sozialgerechte Bodennutzung, der Münchner Weg

Das wesentlich richtungsweisende und beispielgebende Projekt, das weit über die Bundesrepublik hinaus bekannt wurde, ist die Regelung zur Sozialgerechten Bodennutzung.

Die Sozialgerechte Bodennutzung⁸ wurde zu Recht im Rahmen des ExWoSt⁹ Modellvorhabens „Gender Mainstreaming im Städtebau“ für das Handlungsfeld Organisation und Management als gutes Beispiel ausgewählt.¹⁰ Das Ziel lässt sich wie folgt formulieren:

“Die Sozialgerechte Bodennutzung leistet einen entscheidenden Beitrag zur Schaffung von Bauland unter Berücksichtigung städtebaulicher, ökologischer und sozialer Qualitäten“.

Im Städtebaulichen Vertrag legt die Stadt unter anderem die Art der planungsbedingten Leistungen fest, die von den Planungsbegünstigten zu erbringen sind:

- kostenlose und unentgeltliche Abtretung von Flächen für die im Planungsgebiet liegenden Erschließungsanlagen, wie öffentliche Grün- und Verkehrsanlagen sowie ursächliche Gemeinbedarfseinrichtungen (z.B. Kindertagesstätten, Grundschulen)
- Herstellung der Verkehrs- und Grünflächen sowie der naturschutzrechtlichen Ausgleichsflächen
- Die Planungsbegünstigten haben die Wahlmöglichkeit, die Einrichtungen für die ursächliche soziale Infrastruktur entweder auf eigene Kosten herzustellen oder aber durch die Zahlung eines anteiligen Finanzierungsbeitrages in Höhe von derzeit 66,47 € pro m² Geschossfläche für neu geschaffenes Wohnbaurecht zu leisten. Der nicht gedeckte Teil der Herstellungskosten wird aus allgemeinen Haushaltsmitteln der Stadt finanziert.
- Übernahme von Wettbewerbskosten, Planungs- und Gutachterkosten etc.
- Bindungen für den geförderten Wohnungsbau, da nach den Grundsätzen der Sozialgerechten Bodennutzung grundsätzlich 30 % des neu geschaffenen Wohnbaurechts für den geförderten Wohnungsbau verwendet werden müssen (Förderquote)
- Bindungen zur Förderung des Gewerbes, da angesichts begrenzter Flächenressourcen weniger rentierliche Nutzungen wie die des klassischen Gewerbes Gefahr laufen, über den Preismechanismus verdrängt zu werden
- Die Planungsbegünstigten verpflichten sich, die überplanten Flächen innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu bebauen.

Mit dem Instrument der „Sozialgerechten Bodennutzung“ gelingt es unter anderem, zum Beispiel Kindergärten, Grundschulen, Kindertageseinrichtungen und –krippen rechtzeitig herzustellen; zudem werden Wohnbaurechte so festgeschrieben, dass eine soziale Durchmischung der Stadt erreicht und längerfristig gesichert ist.

⁸ nachzulesen sind die Inhalte unter www.kommunalreferat.muenchen.de/sobon/; zum Thema:

Wallraven-Lindl, Sozialgerechte Bodennutzung – der Münchner Weg, in: Der Bayerische Bürgermeister 1998 S. 98; und 2000 S. 423; Christiane Thalgot, Kooperation mit privaten Investoren, Planung und Finanzierung städtebaulicher Großprojekte in München, in PlanerIn, 2006 S. 13.

⁹ ExWoSt Experimenteller Wohnungsbau (Abk.) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und wird betreut vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

¹⁰ ExWoSt – Informationen 26/4 aus 11/2005, S. 12 Herausgeber: BBR.

- Wettbewerbsleitfaden des Planungsreferates

Der Wettbewerbsleitfaden des Planungsreferates legt folgendes fest:

- Als zwingender Bestandteil von Grundsatz- und Eckdatenbeschlüssen sowie Wettbewerbsauslobungen ist Gender Mainstreaming aufzunehmen.
- Preisgerichte sollen (möglichst) paritätisch besetzt sein.
- In Einzelfällen sind sachverständige BeraterInnen beizuziehen.
- Gender Mainstreaming ist in den Kriterien-/Anforderungskatalog der Auslobung aufzunehmen.

In der Wettbewerbsauslobung für die Werkbundsiedlung Wiesenfeld wird letzteres folgendermaßen formuliert:

„Gender Mainstreaming, eine geschlechter- und generationengerechte Gestaltung aller Bereiche, kann einen wichtigen Beitrag zu einer hohen Wohn- und Aufenthaltsqualität in der Werkbundsiedlung leisten. Dabei werden die typischen Ansprüche verschiedener Nutzergruppen wie Kinder, Senioren, Anwohner und Arbeitsbevölkerung berücksichtigt sowie die unterschiedliche Raumeignung von Frauen und Männern bzw. Mädchen und Jungen beachtet. Im Sinne des GM sollte insbesondere beim Entwurf der Freibereiche auch überlegt werden, wie eine angstfreie Benutzung für Frauen gefördert werden kann, z.B. durch Sichtverbindungen dorthin und zu Orientierungspunkten und durch ausreichende Beleuchtung.“

- Empfehlung zur nutzerfreundlichen Gestaltung von Parkhäusern und Tiefgaragen, Beschluss des Stadtrates vom 22. Mai 2001

Das Thema Garagen hat unter dem Gesichtspunkt der Angsträume die Stadtplanung ziemlich bewegt und zu oben genanntem Beschluss geführt. In diesem ist festgehalten, was die nutzungsfreundliche Garage auszeichnet:

- Übersichtliche und transparente Gestaltung der Anlage und der Funktionsräume
- Tageslichteinfall bzw. ausreichende Beleuchtung sowie helle, freundliche Farbgebung
- Wenig Stützen und Vermeidung von dunklen, schwer einsehbaren Ecken
- Zusammenfassung von Funktionsräumen wie Kasse, Toiletten, Gepäckaufbewahrung
- Klare und eindeutige Führung zu Aufzügen, Treppen und Schleusen etc.
- Helle und transparente Gestaltung von Treppen, Aufzügen und Schleusen (z.B. durch Sichtfenster)

- Anordnung von Frauen- und Behindertenparkplätzen in zentralen, gut erschlossenen Bereichen
- Notrufstellen, Videoüberwachung und regelmäßige Kontrollen in nicht kalkulierbaren Intervallen durch Aufsichtspersonal.

- Bebauungspläne

Bebauungspläne legen die Grundlage für die Anlage von Straßen und Grünflächen, den Bau von Häusern und Gemeinbedarfseinrichtungen wie Schulen, Kindergärten, -horte etc. Es ist wesentlich, dass die Grundlagen, d. h. Festsetzungen stimmen und sich die Berücksichtigung des Geschlechteraspektes in den Festsetzungen widerspiegelt. So ist z.B. im Wohngebiet die Versorgung mit wohnungsnahen Grünflächen wichtig, die kurzen Wege zu den Infrastruktureinrichtungen, die Sicherheit der Wege. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die Auswirkungen der Planung auf Männer und Frauen ein Aspekt unter vielen ist, die in die Abwägung (§ 1 Abs. 6, 7 BauGB) einzustellen sind. Somit wird man nie ein „Lackmuspapier“ finden, das über einen Bebauungsplan zu legen ist und das bei Verfärbung „geschlechtergerecht“ signalisiert. Ob aber wesentliche Gesichtspunkte der Geschlechtergerechtigkeit in die Abwägung eingestellt wurden, lässt sich an Indikatoren „messen“ und für EinsteigerInnen bietet das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung einen „Erste-Hilfe-Kasten“.¹¹

- Überwachung (Monitoring)

Gemäß § 4 c BauGB überwachen die Gemeinden die erheblichen Umweltauswirkungen, die auf Grund der Durchführung der Bauleitpläne eintreten, um insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen frühzeitig zu ermitteln und in der Lage zu sein, geeignete Maßnahmen zur Abhilfe zu ergreifen.

Entgegen dem bundesweiten Trend⁹ sieht die Stadtplanung in München im Einzelfall eine Relevanz von Aspekten des Gender Mainstreaming bei der Überwachung unvorhergesehener Umweltauswirkungen auf das Schutzgut „Mensch und seine Gesundheit“. Soweit zu den Wirkungsbereichen „Sicherheit“ und „Erholung“ die Grundsätze einer geschlechtergerechten Planung im Planentwurf nicht berücksichtigt werden konnten und somit anderweitige Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen erforderlich wurden, sind grundsätzlich Überwachungsmaßnahmen zu diskutieren. Als Überwachungsmaßnahmen kommen u.a. die Auswertung der Kriminalstatistik, Ortsbesichtigungen und die Erfassung von Beschwerden in Betracht.

- Pilotprojekte in der Stadtentwicklungsplanung

In der Stadtentwicklungsplanung werden die Gender Aspekte schrittweise in die inhaltliche Arbeit integriert, zunächst in Pilotprojekten. Diese sind

¹¹ Städtebau für Männer und Frauen, Werkstatt: Praxis, Heft 44, Bonn, 2006, Seite 75 ff.

- Handlungsprogramm Wohnen in München IV
- Regionales Einzelhandelskonzept
- Zentrenkonzept / Lebensmittel-Nahversorgung
- Innenstadtkonzept
- Handlungsprogramm Soziodemographischer Wandel
- Bürgerinnen- und Bürgerbefragung
- Nahverkehrsplan
- Verkehrsentwicklungsplan

Ausblick

Genderaspekte sind zunehmend in der Stadtplanung bekannt und werden berücksichtigt. Dabei haben sich die vielfältigen Publikationen und Forschungsarbeiten zu Frauenbelangen¹² als wichtiger Wegbereiter für Gender Mainstreaming in der Stadtplanung erwiesen. Wesentlich wird es nun sein, weiter zu gehen, notwendige geschlechterdifferenzierte Daten¹³ als Grundlage für die weitere Arbeit zu erheben. Allerdings wird dies für GM nur wenig nützen, wenn nicht auch InterpretInnen ausgebildet werden, die aus den geschlechterdifferenzierten Daten¹⁴ die richtungsweisenden Schlüsse ziehen können.

Um der Chancengleichheit von Mann und Frau gerecht zu werden, muss allen Planenden bewusst sein, dass GM eine Top Down Strategie ist, die als Führungsaufgabe begriffen und als Querschnittsaufgabe an jedem einzelnen Arbeitsplatz verstanden werden muss. Dies setzt Wissen voraus und benötigt personelle und finanzielle Ressourcen. Wenn dies so akzeptiert wird, wird GM ähnlich wie die Umweltbelange zum Selbstverständnis in jeder Planung.

Die Münchner Stadtplanung hat dieses Selbstverständnis größtenteils erreicht. Allerdings muss man sich immer vor Augen halten, dass es keinen Königsweg zu GM geben kann. GM unterliegt wie viele Belange der Planung dem gesellschaftlichen Wandel und den unterschiedlichen Wertungen, wie einige strittige Planungen der jüngsten Vergangenheit zeigen.

Die gerechte Abwägung aller relevanter Belange gebietet, die Auswirkungen der Planung auf Männer und Frauen festzustellen und in die Abwägung einzustellen. Wird dies sorgfältig gemacht, kann man unabhängig vom Ergebnis sicher sein, dass der Chancengleichheit von Mann und Frau in der Planung ein guter Dienst erwiesen wurde.

¹² Difu Beitrag zur Stadtforschung: "Monitoring und Bauleitplanung" 2006, Bd. 46, S. 240.

¹³ Hauß/Frank, Der Frauenalltag als Planungsgrundlage, Stadt Heidelberg, Amt für Frauenfragen, 1995.

¹⁴ vgl. Heidelberger Datenreport zur Chancengleichheit von Frauen und Männern, Stadt Heidelberg, Amt für Gleichstellung, November 2006.