SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Kommunale Gleichstellungsarbeit und ihre Akteurinnen - die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten: Auftrag - Umsetzung - Ergebnisse

Schreyögg, Friedel; Wrangell, Ute von

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Schreyögg, F., & Wrangell, U. v. (2014). Kommunale Gleichstellungsarbeit und ihre Akteurinnen - die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten: Auftrag - Umsetzung - Ergebnisse. *GENDER - Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft*, *6*(1), 65-81. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-397031

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Friedel Schreyögg, Ute von Wrangell

Kommunale Gleichstellungsarbeit und ihre Akteurinnen – die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten

Auftrag – Umsetzung – Ergebnisse

Zusammenfassung

Die Einrichtung der kommunalen Gleichstellungsstellen ist Ausdruck politischer und gesellschaftlicher Veränderungsprozesse. Die kommunalen Frauen- oder Gleichstellungsbeauftragten (FGb) sollten Geschlechtergerechtigkeit und Gleichstellung von Frauen in den Kommunen befördern und als Controllinginstanz wirken. Damit wurde ein neues Arbeitsfeld auf der Basis von Gleichstellungsgesetzen und Kommunalverfassungen geschaffen, dessen Ausgestaltung die Stelleninhaberinnen selbst entwickeln mussten. Der neuartige Auftrag machte die Formulierung des Berufsbilds der Gleichstellungsbeauftragten notwendig, um die Qualität, die Vergleichbarkeit und die politische Wirksamkeit der Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen. Zu einer zentralen Frage entwickelte sich der Anspruch, das Gleichstellungsgebot als Querschnittsaufgabe für alle Bereiche der Verwaltung durchzusetzen. Aufbauend auf Ist-Analysen wurden Maßnahmen für gleichstellungspolitische Reformen entwickelt und implementiert. Anhand von Praxisbeispielen sowie einer exemplarischen Darstellung von vier Typen der Gleichstellungsarbeit wird die Umsetzung der Arbeit diskutiert. Der Erfolg von Gleichstellungsarbeit hängt davon ab, ob es gelingt, in den öffentlichen Verwaltungen den dafür erforderlichen kulturellen Wandel in Gang zu setzen. FGb haben, mit unterschiedlichen Ansätzen, in ihren Kommunen die dafür notwendigen Lernprozesse angestoßen und begleitet.

Schlüsselwörter
Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte, Reformauftrag, Querschnittsaufgabe Geschlechtergleichstellung, Gleichstellungsgesetze, Berufsbild, Reformpraxis

Summary

Local government gender equality work and its protagonists, the equal opportunity officers. Remit – implementation – results

The establishment of equal opportunities offices at the local government level since the 1980s is a reflection of ongoing social and political change processes. The aim in creating these posts was to promote gender equity and equality between women and men in local government; they were also to act as a controlling body. A new field of work was thus established on the basis of equal opportunity laws and local government constitutions, whose terms and conditions had to be established by the incumbents of the new posts. This new task required the definition of a job profile of equal opportunity officer to guarantee both quality and comparability and the political impact of work carried out in office. The goal of implementing gender as a transversal category in all administrative departments emerged as a central issue. The development and implementation of measures and programmes for equality policy reforms evolved from current state analyses. Implementation is discussed with the help of practical examples and exemplary descriptions of work in four local governments. The prerequisite for the success of equal opportunity offices is whether cultural change can successfully be set in motion in public administration. The necessary learning processes have been initiated and supported by equal opportunity officers.

Keywords
equal opportunity officer, reform mandate, gender mainstreaming, equality laws, job profile, reform processes

1 Einleitung

Ende der 1960er Jahre formierte sich in der Bundesrepublik Deutschland eine neue Frauenbewegung, die rasch breite Bevölkerungskreise erreichte. Sie war Ausdruck der wachsenden Unzufriedenheit von Frauen mit ihrer gesellschaftlichen Situation. Mitte der 1970er Jahre entstand die Idee, eine Institution auf Regierungsebene mit dem Auftrag einzurichten, die Gleichbehandlung von Frauen als Querschnittsaufgabe voranzubringen.

„Ausländische Erfahrungen haben gezeigt, dass sich diejenigen Stellen kurzfristig am meisten und effektivsten im Sinne einer Gleichbehandlung von Frauen haben durchsetzen können, die eine ressortübergreifende Funktion gehabt haben und den Regierungschefs direkt zugeordnet waren, weil nur auf diese Weise die Allzuständigkeit und die Allbetroffenheit von Frauenfragen verdeutlicht […] werden konnte. Es ist wichtig, dass diese Stellen dort beteiligt sind, wo Entscheidungen fallen" (Christa Randzio-Plath, öffentliche Anhörung, Deutscher Bundestag 1979: 163).

Im Stadtstaat Hamburg gelang es, dieses Konzept durchzusetzen. Am 1. Januar 1979 nahm die Leitstelle Gleichstellung der Frau als Stabsstelle des ersten Bürgermeisters ihre Arbeit auf. Die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern wurde als Querschnittsaufgabe definiert, die alle Bereiche der Verwaltung einbeziehen sollte. Die Hamburger Stelle wurde zum Vorbild für die Institutionalisierung von Frauenpolitik in den Kommunen. Die erste kommunale Stelle wurde 1982 in Köln eingerichtet, gefolgt von Bielefeld, Gelsenkirchen und Kassel. Von 1984 an stieg die Zahl der kommunalen Gleichstellungsstellen (GST) im ganzen Bundesgebiet rasch an. Warum dieses Konzept auf kommunaler Ebene so erfolgreich war, wurde bisher kaum wissenschaftlich untersucht.

2 Die Bedeutung von Landesgleichstellungsgesetzen und Kommunalverfassungen für die FGb[1]

Das Einsetzen oder Bestellen von FGb sagt noch nichts über die Wirksamkeit dieser Institution aus. Auch die Gleichstellungsgesetze haben den GST nur eingeschränkte Wirkungsmöglichkeiten gegeben. Dennoch können gesetzliche Regelungen zur Stärkung der FGb und damit zur Konsistenz der Gleichstellungsarbeit und Verbesserung der Gleichstellungspolitik beitragen (vgl. BAG 2013: 11; Stiegler/Wiechmann 2013: 40 ff.)

Überblick und Entwicklung

Die Landesgleichstellungsgesetze (LGG) entstanden erst nach der Bestellung der ersten Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten (FGb) – in einer Zeit, in der der öffentli-

1 Je nach Bundesland werden die Akteurinnen als Frauenbeauftragte oder Gleichstellungsbeauftragte bezeichnet. In diesem Aufsatz wird vereinfachend die Bezeichnung Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte (FGb) gewählt.

che Dienst noch stark von einer hierarchischen Vollzugsverwaltung geprägt war. In den LGG sind vor allem die personalwirtschaftlichen Aufgaben sowohl der behördlichen als auch der kommunalen FGb für den öffentlichen Dienst festgeschrieben, während sich Regelungen für das Einsetzen von kommunalen FGb sowie Vorgaben für deren Aufgaben und Kompetenzen meist in den Kommunalverfassungen finden. Die gesetzliche Verankerung sichert das gleichstellungspolitische Handeln der FGb ab, gleichzeitig ist sie „greifbares Ergebnis vielfältiger politischer und gesellschaftlicher Diskussionsprozesse" (Schiek et al. 1996: 45), erwachsen aus den Forderungen von Frauenpolitikerinnen sowie den Arbeitsgemeinschaften der FGb auf Bundes- und Landesebene.

Zunächst hatte 1984 das Land Nordrhein-Westfalen in seiner Gemeindeordnung die Verwirklichung des Verfassungsgebots der Gleichberechtigung von Frau und Mann als Aufgabe der Gemeinden bezeichnet und für deren Wahrnehmung die Bestellung von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in einer sogenannten „Kann-Bestimmung" verankert. Andere Bundesländer folgten mit gesetzlichen Regelungen, die in Form und Reichweite stark voneinander abwichen (vgl. Rudolph/Schirmer 2004: 82ff.). Fünf Kernelemente lassen sich in den LGG ausmachen: Frauenquoten, Frauenförder-, Stufen- und Gleichstellungspläne, Diskriminierungsverbote, die Vereinbarkeit von Elternschaft und Erwerbstätigkeit sowie das Installieren von FGb oder vergleichbaren Maßnahmen (vgl. Schiek et al. 2002: 55). Mindeststandards der Kompetenzen der FGb sind Informations- und Akteneinsichtsrechte, das Mitzeichnen von Vorlagen, ihre Beteiligung an Personalangelegenheiten sowie der direkte Zugang zur Verwaltungsspitze (vgl. Deutscher Bundestag 1993: 32; Rudolph/Schirmer 2004: 82ff.). Weisungsunabhängigkeit, eigenständige Öffentlichkeitsarbeit sowie Rederecht in Rat und Kreistag sind gleichsam die Kür und keineswegs in allen Bundesländern rechtlich verankert.

Von der ersten gesetzlichen Regelung in der Gemeindeordnung NRW und dem ersten Frauenfördergesetz im Saarland 1989 bis zum LGG in Thüringen 1998 ist viel Zeit verstrichen; in der Zwischenzeit hatten in einigen Bundesländern bereits Novellierungen gegriffen.

Die rechtlichen Regelungen in der Praxis

Die Erfahrungen der FGb führen zu einer „eher ambivalenten Haltung gegenüber rechtlichen Normierungen […]. Gleichwohl sehen sie aber auch, dass es fehlende Durchsetzungsmöglichkeiten in Form von Sanktionen sind, die den Gesetzen ihre Kraft rauben" (Rudolph/Schirmer 2004: 102). In einer Befragung im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros (BAG) im Jahr 2012 wurden diese Ergebnisse bestätigt, mehr als 50 Prozent der Akteurinnen sprachen sich für Sanktionsmöglichkeiten und ein verbindliches Vetorecht aus. Ein Klagerecht bei Gleichstellungsverstößen befürworteten dagegen nur 35 Prozent der Befragten. Ein Drittel bewertete die Gesetze als befriedigend, ein weiteres Drittel als ausreichend bis ungenügend, nur 20 Prozent schätzten sie als gut bis sehr gut ein (vgl. BAG 2013: 18). Aus den Erfahrungen und Aussagen der Expertinnen ergibt sich Handlungsbedarf für die Gesetzgebung.

Modernisierung der LGG

Die LGG scheinen in einem ständigen Fluss zu sein, ohne dass eine Verstetigung abzusehen ist.[2] In mehreren Bundesländern wurden seit 2011 in den Koalitionsvereinbarungen der Landesregierungen Modernisierungen der LGG und Kommunalverfassungen festgelegt; Gesetzesentwürfe mit Eckpunkten liegen inzwischen vor.[3] Vor allem soll eine aktive Gender-Politik auf der Grundlage von Gender Mainstreaming und Gender Budgeting mit dem Ziel einer geschlechtersensiblen Haushaltsführung in Land und Kommunen ausgebaut werden.

Die gesetzlichen Regelungen in LGG und Kommunalverfassungen werden durch Hauptsatzungen, Dienstanweisungen und Stellenbeschreibungen für die FGb ergänzt. Um optimale Gesetze zu erreichen, könnten positive Erfahrungen aus den LGG und Kommunalverfassungen bundesweit ausgewertet und in die Gesetzesnovellen der Länder einbezogen werden (vgl. von Wrangell 2012: 27). Erst mit der Integration geschlechterpolitischer Ziele in das Verwaltungshandeln wäre die Gleichstellung von Frauen und Männern vom Gesetz erfasst (vgl. Stiegler/Wiechmann 2013: 42).

3 Das Berufsprofil

Schon früh zeichnete sich der Wunsch der FGb nach einem einheitlichen Berufsbild für den jungen Beruf der Frauenbeauftragten ab, um deren fachliche Kompetenz zu sichern. Einen wichtigen Anstoß für die Formulierung eines Berufsbildes gaben Klagen von FGb zur Eingruppierung vor dem Bundesarbeitsgericht (vgl. Wankel 1996: 688). „Beide Urteile zeigten [...] die Notwendigkeit eines festgeschriebenen Berufsbildes, das auch von Arbeitgebern und Gewerkschaften anerkannt wird und in einer angemessenen, nachvollziehbaren und nachprüfbaren Bewertung ihren Ausdruck findet“ (BAG 2000: 17)[4].

Das von der BAG formulierte Berufsbild gliedert sich in die Dimensionen der fachlichen und der persönlichen Qualifikationsanforderungen. Neben der Grundqualifikation eines Hochschulabschlusses wird eine mehrjährige Berufserfahrung in frauenrelevanten Bereichen empfohlen, die im Ausnahmefall auch einen akademischen Abschluss ersetzen kann. Hinzu kommen Verwaltungs-, Gremien- und Leitungserfahrung, frauenpolitische Kompetenzen einschließlich feministischer Gesellschaftsanalyse und umfangreiche Schlüsselqualifikationen. Lebenserfahrung, hohe Frustrationstoleranz, Reflexionsfähigkeit und Rollendistanz ergänzen das Profil. Hervorgehoben wird der Managementcharakter der Aufgabe, die in der Führungsebene der Kommunalverwaltung anzusiedeln ist (vgl. BAG 2000: 30f.). 2013 modifizierte die BAG die Darstellung.

2 Einen vergleichenden Überblick über die zentralen Strukturen und Inhalte der Gleichstellungsgesetze und Kommunalverfassungen 2013 gibt Heike Schmalhofer (Vernetzungsstelle für Gleichberechtigung, Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte) mit Hilfe von Grafiken in Form von Deutschlandkarten. Zugriff am 2. Januar 2014 unter www.vernetzungsstelle.de/doc/doc_download.cfm?uuid=6B68A404D7173E910EED42C1B06A231D&&IRACER_AUTOLINK&&.

3 Das Land Thüringen hat sein LGG bereits 2013 novelliert.

4 Das durch die BAG formulierte Berufsbild aus dem Jahr 1995 wurde im Jahr 2000 redaktionell überarbeitet.

Beibehalten wird die Unterscheidung zwischen fachlichen und persönlichen Qualifikationen, sie wird ergänzt um spezifische Kompetenzen und Instrumente aus der Gleichstellungsarbeit (vgl. BAG 2013: 9f.). Kenntnisse in Geschlechter- und Gleichstellungsfragen haben an Bedeutung gewonnen, ebenso juristische Kompetenz und Wissen über Antidiskriminierungsansätze sowie Fachkenntnisse aus dem Prozess der Verwaltungsreform.

Das Qualifikationsprofil der BAG kann als Idealvorstellung verstanden werden, die je nach Persönlichkeit, Kommunengröße und zeitlichem Kontext variieren kann. „Die vergleichbare Aufgabenstruktur, die ähnlichen Rahmenbedingungen rechtlicher und institutioneller Art, der gemeinsame Hintergrund Frauenpolitik lassen die Unterschiede bzw. Gegensätzlichkeiten sehr viel schärfer hervortreten“ (Holland-Cunz 1998: 82f.). Die FGb haben als Führungskräfte in der Verwaltung klarere Konturen bekommen und sich professionalisiert; gleichzeitig gehen sie deutlich strategischer vor und haben sich als (Gleichstellungs-)Managerinnen qualifiziert (vgl. Wiechmann 2006: 140).

4 Rahmenbedingungen

Die meisten FGb zeigten sich in der BAG-Befragung aus dem Jahr 2012 mit den Gestaltungsmöglichkeiten und der internen Unterstützung zufrieden, es mangele jedoch an Ressourcen, was zwei Drittel der FGb kritisierten (vgl. BAG 2013: 5; Wiechmann 2012: 87). Schon die frühen Veröffentlichungen zur Gleichstellungsarbeit mahnen die Bereitstellung angemessener Ressourcen als Voraussetzung für eine wirksame Arbeit an (vgl. Goericke 1989; Bosse 1990). Dazu gehören Personal für die GST, finanzielle Mittel und eine sachgerechte Ausstattung. Auch die Landesarbeitsgemeinschaften kommunaler Frauenbüros/Gleichstellungsstellen (LAG) fordern adäquate Arbeitsbedingungen, wozu demnach auch eine der Aufgabe entsprechende Bezahlung gehört (vgl. LAG Niedersachsen 2005; LAG NRW 2011).

Personal

Die Vielfalt der Aufgaben und der hohe Qualitätsanspruch verlangen eine ausreichende Personalausstattung der GST. Im Widerspruch zu den hohen Anforderungen steht der große Anteil an teilzeitbeschäftigten FGb (40 Prozent), selbst in Großstädten sind 10 Prozent der FGb teilzeitbeschäftigt. Als Richtgröße für die personelle Ausstattung hat sich eine volle Stelle je 10 000 Einwohner_innen als wirksam erwiesen (vgl. BAG 2013: 9ff.). Den behördlichen FGb werden in den LGG Stundenkontingente nach Beschäftigtenzahl zugemessen, bei den kommunalen FGb fehlen entsprechende Vorgaben, wodurch sie vom politischen Willen abhängig werden.

Etat

Die Jahresetats für die GST haben eine Spannbreite von 0 bis 2,5 Millionen Euro (vgl. BAG 2013: 10). Das bedeutet für manche FGb, dass ihnen keinerlei Mittel zur freien

Verfügung stehen. Sehr hohe Etats lassen sich aus den modernen Produkthaushalten erklären, die sämtliche Kosten der Gleichstellungsstelle beinhalten. „In vielen Fällen werden Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen und verschiedene gleichstellungspolitische Maßnahmen sowie die Finanzierung bzw. Bezuschussung von Frauenprojekten aus dem eigenen Etat [...] geleistet, zum Teil außerdem die Personalkosten der eigenen Stellen“ (Rudolph/Schirmer 2004: 33f.). Außerdem akquirieren manche FGb Projektmittel aus Landes-, Bundes- und ESF-Förderung; das Finanzvolumen darf nicht darüber hinweg täuschen, dass die *angemessene* personelle und sächliche Ausstattung, wie sie in LGG und Kommunalverfassungen normiert ist, häufig unterlaufen wird.

Eingruppierung

Bereits 1989 wurde von der Bundesregierung darauf hingewiesen, dass die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten umso größer seien, je höher die Gleichstellungsstelle in der Verwaltungshierarchie angesiedelt ist. Gleichzeitig komme so zum Ausdruck, welcher Stellenwert der Gleichberechtigung im Wirkungskreis der Kommune zugebilligt werde (vgl. Deutscher Bundestag 1989: 21ff.). Daran gekoppelt ist auch die Bezahlung der FGb:

„Berufsarbeit unterliegt immer zwei Berechnungsmaßstäben: auf der einen (Gebrauchswert-) Seite zählen gesellschaftlicher Nutzen, Qualität, Effizienz in der Erfüllung einer gesellschaftlichen Aufgabe, auf der anderen Seite bestimmen Faktoren wie Einkommenshöhe, Prestige, Aufstiegschancen, Machtkompetenzen die Bewertung“ (Müller-Fohrbrodt/Cordes 1993: 10).

Rudolph und Schirmer ermitteln, dass alle FGb in Baden-Württemberg einen Hochschulabschluss besitzen, in Hessen trifft dies auf 71 Prozent der FGb zu, in Sachsen-Anhalt auf unter 50 Prozent (Rudolph/Schirmer 2004: 35f.). Generell vermerken sie das Vorhandensein breiter beruflicher Erfahrungen und von Mehrfach-Qualifikationen. Die Eingruppierung von FGb weist mit einem Anteil von lediglich 16 Prozent im höheren Dienst (mit einer Spannbreite nach Kommunengröße zwischen 4 und 63 Prozent) auf unzureichend definierte Strukturen hin (vgl. Wiechmann 2012: 87) und entspricht damit nicht der Leistung, die für eine qualifizierte, reformorientierte Gleichstellungsarbeit tatsächlich erbracht wird. Eine der Qualifikation entsprechende Vergütung[5] hätte in der Verwaltung starken Einfluss auf das Ansehen der Institution der FGb und damit auf deren Durchsetzungschancen und Machtbefugnisse (vgl. Begander/Schwertberger 1995: 38f.), gleichzeitig wäre sie eine klare Botschaft an die Politik und die Beschäftigten, die Aufgabe wertzuschätzen.

5 Aufgabenwahrnehmung nach Kommunengrößen

FGb sind mit der Aufgabe betraut, strukturelle Barrieren für Frauen innerhalb und außerhalb der Verwaltung sichtbar zu machen und Vorschläge zu entwickeln, wie diese abzubauen sind. Dieser Auftrag besteht für alle FGb; die Aufgabenwahrnehmung fällt

5 Angemessen wäre als Untergrenze E13 TVöD (Angestellte) bzw. A13 (Beamtinnen).

dagegen unterschiedlich aus. Neben der beruflichen Qualifikation und den gesetzlichen Grundlagen prägen Anforderungen und Erwartungen innerhalb der Kommune das Handeln der FGb. Dabei ist die Kommunengröße eine wichtige Variable. Die Stelleninhaberinnen passen ihre Arbeit konzeptionell und methodisch den Erfordernissen vor Ort an und bilden ein wichtiges Scharnier zwischen Bürgerinnen und Verwaltung. Als begehrte Kooperationspartnerinnen für die unterschiedlich ausdifferenzierten Netzwerke und Institutionen erwächst ihnen eine strategische Schlüsselstellung (vgl. Mayr-Kleffel 2010: 356). Ihre an der Bürgerin orientierte Beratungsarbeit wird ergänzt durch Beratung „für innovative Organisationsänderungen und Personalpolitik in der Verwaltung. Sie tragen zu einer Qualitätsverbesserung der kommunalen Strukturen und der kommunalen Dienstleistungsangebote bei" (BAG 2013: 7). Nachfolgend wird die Wahrnehmung der Aufgabe anhand von vier Kommunen unterschiedlicher Größe innerhalb einer Region exemplarisch dargestellt. Die Angaben und Einschätzungen beruhen auf leitfadengestützten Interviews mit den jeweiligen FGb, die im Jahr 2013 durchgeführt wurden.[6]

Beispiel 1: Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte in Großstädten
In der Landeshauptstadt Hannover arbeitet die FGb als Führungskraft in der Verwaltung und präsentiert ihr Referat nach innen und außen, gegenüber Ratsgremien und Öffentlichkeit. Ihr Berufsqualifikationsprofil entspricht dem von der BAG formulierten Berufsbild. Schwerpunkt ihrer Arbeit ist die Definition von gleichstellungsrelevantem Handlungsbedarf und das Initiieren von Prozessen zum Beheben von Missständen, wobei die FGb Akteur_innen auf politischer ebenso wie auf Netzwerkebene einbezieht. Sie entwirft Konzepte und leistet konzeptionelle Mitarbeit in Arbeitskreisen, Kommissionen und politischen Gremien. Als Expertin für Gleichstellungspolitik wird sie von Politik, Verwaltung, Öffentlichkeit und Bürgerschaft zur Beratung hinzugezogen. Sie platziert gleichstellungsrelevante Themen in der politischen Diskussion und gibt Impulse zur Umsetzung. Eine Fortentwicklung dieser Gleichstellungsarbeit ist die Unterzeichnung der „EU-Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene" 2012 durch die Stadt Hannover. Mit der Charta verbunden ist die Verpflichtung, einen Aktionsplan zu erarbeiten, der die gleichstellungspolitischen Ziele und Maßnahmen für die nächsten Jahre konkretisiert. Gender Budgeting wird in den Bereichen Stadtteilkultur und Wirtschaftsförderung erprobt. Das Gleichstellungsreferat der Stadt beteiligt sich an den gleichstellungspolitischen Aktionen der regionsangehörigen FGb. Der Einfluss der FGb könnte nach eigener Einschätzung durch die Verankerung der Gleichstellung im Produktcontrolling, durch verbesserte Sanktionsmöglichkeiten sowie die Option, Verbandsklagen zu unterstützen, gestärkt werden.

Intern werden die gleichstellungspolitischen Prozesse der Personalentwicklung von der FGb initiiert und begleitet. Unterstützt wird sie durch 58 Frauenbeauftragte der Fachbereiche, deren Arbeitskreis sie koordiniert und schult. Die Beratung des (weibli-

6 Für diese Darstellung wurde beispielhaft die Region Hannover (vormals Landkreis Hannover) ausgewählt, da hier verschiedene Kommunengrößen präsent und alle 22 FGb 2013 hauptamtlich tätig waren. Interviewt wurden die FGb der Region Hannover (1,2 Million Einwohner_innen), die FGb der Landeshauptstadt (510 000 Einwohner_innen), der Stadt Lehrte (43 000 Einwohner_innen) und der Gemeinde Uetze (19 900 Einwohner_innen). Rechtlich fußen die Aufgaben der FGb auf der Niedersächsischen Kommunalverfassung und dem Niedersächsischen Landesgleichstellungsgesetz.

chen) Personals erfolgt durch die örtlichen Frauenbeauftragten, die FGb beschränkt ihre Beratung auf besondere Konfliktfälle auf der Führungsebene.

Der bedarfsgerechte Etat (in Hannover steht ein Prozent der Personalmittel für Frauenförderung zur Verfügung) wird vom Gleichstellungsreferat geplant und überwacht. Personell ist die GST mit drei in Vollzeit tätigen Mitarbeiterinnen besetzt, die die Aufgaben arbeitsteilig wahrnehmen.

Beispiel 2: Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte in Mittelstädten
Grundsätzlich unterscheiden sich Aufgabe und Berufsprofil der FGb der Stadt Lehrte nicht von denen ihrer Kolleginnen in größeren Kommunen, allerdings ist sie sowohl für die konzeptionelle Entwicklung als auch für die operative Umsetzung der Gleichstellungsarbeit allein zuständig. Geprägt werde die Arbeit durch die enge Zusammenarbeit mit den Akteurinnen und Akteuren der Stadtgesellschaft. Dadurch könnten Probleme schnell identifiziert sowie Ursache und Wirkung erkannt werden.

Häufig tritt die FGb hier als Kritikerin von Verwaltungsentscheidungen in Erscheinung. Würde sie von der Verwaltung – wie es das Gesetz vorsieht – frühzeitig in die Prozesse einbezogen, könne sie zeitnah beratend tätig sein und Sachthemen besser befördern. Damit wäre auch ein Rollenwandel gegeben – von der Kritikerin zur (Unternehmens-)Beraterin. Schon 1990 verweist Bosse auf das Problem: „Durch die häufigen Zweifel an der Notwendigkeit und gesellschaftlichen Bedeutung von kommunalen Gleichstellungsstellen geraten Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte in Rollenkonflikte, die sie durch erneute Überzeugungsarbeit […] zu reduzieren trachten“ (Bosse 1990: 113). Wenn die Verwaltung an dieser Bedeutung zweifelt, koste es die FGb wertvolle Zeit, die eigene Bedeutungsmacht einzufordern. Bei politischen Gremien und der Verwaltung könne die FGb zudem wenig gleichstellungspolitische Fachkenntnisse voraussetzen. „Führungskräfte und Personalverantwortliche nehmen ihre Verantwortung noch nicht ausreichend wahr. Zu oft wird das Thema noch an die Gleichstellungsbeauftragte delegiert, die eine anspruchsvolle Rolle ausfüllen muss“ (Schimeta 2012: 52).

An den Aktionen im Netzwerk der FGb der Region, das vom politischen Bewusstsein und dem Ideenreichtum der Akteurinnen lebt, ist die FGb der Stadt Lehrte beteiligt. Ihre Arbeit profitiert von gemeinsamen Beschlüssen, die bei Verwaltungsspitze und Politik leichter durchzusetzen sind als eine einzelne Meinung.

Intern ermöglicht die Vielzahl der Beschäftigten ein ausdifferenziertes Personalentwicklungskonzept, in das Frauenförderung gut integriert werden kann. Ihre Akzeptanz werde durch ihre unkomplizierte Erreichbarkeit gefördert.

Personell ist die GST unterbesetzt. Ihre Öffentlichkeitsarbeit profitiert politisch und finanziell von den gemeinsamen Aktionen der FGb in der Region.

Beispiel 3: Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte in kleinen Kommunen
Vielfach sind FGb auch in kleinen Verwaltungseinheiten hauptamtlich beschäftigt, meist in Teilzeit. So auch die FGb der Gemeinde Uetze; sie sieht ihre Aufgabe im Wesentlichen darin, die sozialen Strukturen ihrer Gemeinde geschlechtergerecht zu gestalten. Wie die FGb in Mittelstädten muss auch sie Lösungen für Gleichstellungskonflikte selbstständig erarbeiten, planen und realisieren. Typisch für die Arbeit der FGb in kleinen Kommunen ist die hohe Dichte der direkten Beziehungen zu Bürgerinnen und deren

Problemstellungen, von der auch die FGb in Uetze berichtet. In der Gemeinde stehe sie stärker im Fokus des öffentlichen Interesses als in einer großen kommunalen Einheit, was ihre persönliche Distanz zur Arbeit erschwere. Ob ein Thema in der Kommune positiv aufgenommen wird und eine Veränderung greift, hänge auch davon ab, ob die FGb der umgebenden Kommunen dasselbe Thema bearbeiteten. Erfahrungsgemäß werde dadurch ihr Einfluss auf Politik und Verwaltung potenziert.

Intern ist ihre Arbeit durch eine große Nähe zu den Beschäftigten gekennzeichnet, deren Spielräume für Aufstieg und Qualifizierung in einer kleinen Verwaltung eng sind. Die Wirkungen der Interventionen der FGb sind, so ihre Einschätzung, von den Beschäftigten leicht nachzuvollziehen, was ihr unmittelbar Kritik, andererseits auch Akzeptanz und Respekt einbringe.

Die personelle Unterbesetzung der GST ist wie in anderen kleinen Kommunen evident. Dem hohen Anspruch aus dem Gesetzesauftrag werde die FGb in Uetze durch langjährige Erfahrung, Netzwerkarbeit und sparsame Haushaltsführung gerecht. Die Erweiterung des Stundenkontingents der FGb durch Aufgaben in anderen Verwaltungsbereichen steht im Interessenwiderstreit mit dem Gleichstellungsauftrag und der Weisungsunabhängigkeit.

Beispiel 4: Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte der Landkreise/Region
Zusätzlich zu ihrem eigenen Arbeitsauftrag als FGb der Region Hannover vertritt diese die gleichstellungspolitischen Anliegen der Gesamtheit der kommunalen FGb der Region in politischen und kommunenübergreifenden Gremien, so auch in Konferenzen der Bürgermeister_innen. Diese Tätigkeit wird nicht durch die Kommunalverfassung abgedeckt. Die FGb der Region hat daher eine ambivalente Rolle: Sie leitet die Arbeitsgemeinschaft der FGb und ist gleichzeitig Teil dieses Netzwerks. Ihre Rolle gegenüber den Kolleginnen in den regionsangehörigen Kommunen versteht sie als Unterstützerin und Beraterin sowie als Coach, wobei ihre Rolle Führungsstärke bei gleichzeitigem Handeln auf Augenhöhe erfordere. Mit ihrer Position ist ein hoher Anspruch an Repräsentation und Darstellung der Gleichstellungsarbeit nach außen verbunden. Beschlüsse und öffentliche Veranstaltungen, die von allen regionsangehörigen FGb getragen werden, haben erheblichen Einfluss auf die Kommunalvertretungen und die Verwaltungsspitze.

Intern nimmt die Personalplanung und -entwicklung im Dialog mit der Personalverwaltung einen großen Raum in der Arbeit der FGb der Region ein. Dazu gehört die Beteiligung an einer Vielzahl von Personenauswahlverfahren, an der Führungskräfteentwicklung sowie am Aufbau eines geschlechtergerechten Personaletats und an modernen Arbeitsformen wie u. a. Teleheimarbeit, Führen im Team, Jobrotation. Hinzu kommt die Mitwirkung an weiteren Verwaltungsvorhaben, besonders im Rahmen strategischer Planung, ergänzt durch die Vernetzung mit politischen Gremien. Gleichstellung wird in der Regionsverwaltung als Querschnittsaufgabe aller begriffen, Impulse kommen von der FGb, die mit fachspezifischen Informationen, Anregungen und Fortbildungen steuernd wirkt.

Das Referat für Gleichstellung hat mehrere Mitarbeiterinnen. Das bedeutet einerseits Entlastung, andererseits Führungsverantwortung. Neben finanziellen Mitteln für Frauenprojekte steht ein Budget für Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung. Als wirtschaftlich und politisch erfolgreich erweist sich ein Fonds, in den alle regionsangehörigen FGb für gemeinsame Aktionen einzahlen.

6 Umsetzung der Gleichstellung in Reformkommunen[7]

Die Förderung der Gleichstellung von Frauen als eine Querschnittsaufgabe auf allen Ebenen der Verwaltung war ein gänzlich neuer Arbeitsansatz im Verwaltungshandeln. Die unzureichende Beachtung der strukturellen und organisatorischen Rahmenbedingungen in der Konzeption der Aufgabe stellte anfangs ein Problem dar. Die FGb, die von außen kamen, mussten beim Start ihrer Arbeit erst einmal Verwaltungshandeln und Verwaltungsabläufe verstehen lernen, um wirkungsvoll Gleichstellungsmaßnahmen implementieren zu können.

Ausgangslage

Voraussetzung für den Abbau der strukturellen Benachteiligung von Frauen war die Änderung von Verwaltungspraxis. Erfahrungen fehlten, wie die neue Aufgabe in der Kommune mit einem völlig neuen Arbeitsansatz gestaltet werden könnte. Obwohl es sich um eine Stabsstelle handelt, hat die GST einen eigenständigen Reformauftrag. Sie muss ressortübergreifend an Beschlüssen aller Bereiche beteiligt werden. Wenn es Hinweise auf mögliche strukturelle Benachteiligungen von Frauen gibt, kann sie sich dezentral in die Aufgabenerledigung einmischen. Ihr Kontrollauftrag umfasst alle Schritte einer Maßnahme – von der Konzeption über das Umsetzungsverfahren bis zur Prüfung des Ergebnisses. Als Grundlage für ihre Arbeit muss sie ein geschlechterdifferenziertes Berichtswesen durchsetzen sowie Initiativen und Konzepte für strukturelle Reformen in den verschiedenen Bereichen der Verwaltung entwickeln. Die GST soll in ihrer Öffentlichkeitsarbeit für die Leistungen ihrer Stelle werben, ihre zentrale Aufgabe ist aber die frauenpolitische Bewusstseinsbildung in der Kommune. Zum Auftrag gehört eine enge Zusammenarbeit mit Frauengruppen und Frauenverbänden. Hier bewegt sich die FGb zwischen Politik und Verwaltung. In der Personalarbeit muss sie als Teil der Arbeitgeber_innenseite eine Position in der Unterstützung von Frauen finden, die sich von der des Personalrats unterscheidet. Die Aufgabe, Beschäftigte und Bürgerinnen in Gleichstellungsfragen zu beraten und zu fördern, entspricht hingegen eher den gesellschaftlichen Vorstellungen von Frauenarbeit.

Die Einrichtung einer GST erfolgte häufig auf Beschluss des Rates oder Kreistags gegen den Widerstand der Führungskräfte in den Kommunalverwaltungen. Zusätzlich löste der Auftrag, die Geschlechterverhältnisse im Verwaltungshandeln zu ändern, Verunsicherung aus. So herrschte anfangs oft ein Klima des Misstrauens und der Ratlosigkeit. Dementsprechend waren die Stellenbeschreibungen für die Inhaberinnen der neuen Stellen vage und es fehlten klare Kompetenzen für die Umsetzung der Aufgaben.

Organisation und Routinen in der Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Verwaltungen waren in den 1980er Jahren aufgrund ihrer historischen Entwicklung durch und durch männlich geprägt. Erst in den 1970er Jahren hatte sich der gehobene und höhe-

7 Die Ausführungen beruhen neben teilnehmender Beobachtung auf der Analyse der Münchner Stadtverwaltung als Grundlage für die eigene Gleichstellungsarbeit, auf Tätigkeitsberichten kommunaler FGb und regelmäßigem Erfahrungsaustausch mit FGb in Arbeitskreisen sowie auf Erfahrungen aus Tagungen der Landes- und Bundesarbeitsgemeinschaft der FGb und im Fachausschuss Frauen- und Gleichstellungsangelegenheiten des deutschen Städtetags.

re Verwaltungsdienst langsam für Frauen geöffnet, Leitungspositionen waren bis Ende der 1980er Jahre fast ausschließlich mit Männern besetzt. Diese einseitige Ausrichtung wurde durch männlich dominierte Machtstrukturen in den kommunalen Vertretungen und die Geschlechterverhältnisse im gesellschaftlichen Umfeld stabilisiert. Der Reformbedarf aufgrund veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen wurde deshalb vielfach nicht gesehen. Das gesellschaftliche Umfeld befand sich jedoch durch die Frauenbewegung, die steigende Berufstätigkeit und die bessere Ausbildung von Frauen mehr und mehr im Wandel. Öffentliche Verwaltungen waren in ihrer geschlechtsspezifischen Pfadabhängigkeit gefangen, die nicht nur ein undemokratisches, sondern auch zunehmend ineffizientes Verwaltungshandeln zur Folge hatte. Den FGb fiel die Aufgabe zu, diese verkrusteten Strukturen aufzubrechen. „Das Pfadmonitoring ist eine Aufgabe, die im Kern nur dezentral von Mitarbeitern […], die aus ihrer alltäglichen Interaktion über entsprechendes Wissen und Urteilskraft verfügen, effektiv erbracht werden kann“ (Schreyögg 2013: 25).

Die FGb mussten sich auf die örtlichen Gegebenheiten einlassen, um das jeweilige Verwaltungshandeln der unterschiedlichen Fachämter zu verstehen. Es ging darum, Verwaltungsabläufe zu beobachten und zu analysieren, Öffnungen in festgefahrenen Strukturen zu erkennen und Kooperationswillige zu finden. Für ihre Vorschläge mussten sie Verständnis wecken und Akzeptanz herstellen, um Lernbereitschaft bei den Beschäftigten zu erzeugen. Wie die FGb Veränderungsprozesse in der Praxis erfolgreich initiiert und durchgesetzt haben, kann hier nur exemplarisch beschrieben werden.[8]

Betriebliche Gleichstellung

Der erste Einstieg der FGb in die neue Aufgabe erfolgte oft im Bereich Personal. Hier gab es konkrete Erwartungen von einem Teil der weiblichen Beschäftigten und der Politikerinnen. Die FGb erkannten schnell, dass es grundlegender Reformen bedurfte, um eine planvolle Frauenförderung aufzubauen, da eine moderne Personalarbeit fehlte.

So fand die FGb der Stadt Enger eine intransparente Form der Personalbesetzung vor. Es gelang ihr nach eigenen Angaben, ein qualifiziertes und transparentes Personalauswahlverfahren durchzusetzen. Erstmals wurde ein Personalauswahlgremium installiert, in dem die FGb Sitz und Stimme erhielt. Als nächsten Schritt initiierte das Personalamt mit Beteiligung der FGb ein Gremium für die Stellenbewertung. Nach dieser Öffnung wurde mit Beteilung und fachlicher Unterstützung durch die FGb Zug um Zug ein modernes Personalwesen aufgebaut.

Grundlage für einen Frauenförderplan ist eine geschlechtsdifferenzierte Analyse der Struktur der Beschäftigten. In Heidelberg waren nur die für die Auszahlung der monatlichen Gehälter der Beschäftigten erforderlichen Daten verfügbar, die sich für eine Analyse der Beschäftigtenstruktur wenig eigneten. Die FGb initiierte den Aufbau einer aussagekräftigen Personalstatistik, die ein Gleichstellungscontrolling ermöglicht. In Bonn beobachtete die FGb in Vorstellungsrunden zur Personalauswahl, dass Bewerberinnen und Bewerber vielfach unzureichend vorbereitet waren. Die FGb entwickelte

8 Grundlage für die Beispiele sind qualitative Interviews mit fünf FGb sowie eigene Erfahrungen. Die Auswahl der Interviewpartnerinnen erfolgte nach den Kriterien Gemeindegröße und erfolgreiche Reformpraxis. Der Schwerpunkt der Befragung lag auf den Implementierungsprozessen.

daraufhin eine bundesweit beachtete Handlungshilfe[9] zur Vorbereitung einer Bewerbung einschließlich Vorstellungsgespräch, die von FGb und Personalverwaltungen aus ganz Deutschland nachgefragt wurde. Defizite sah sie aber auch in der Qualität der fachlichen Vorbereitung und der einheitlichen Gestaltung von Personalauswahlverfahren auf Seiten der Fachämter. Die FGb setzte daraufhin eine Objektivierung und Standardisierung der Verfahren durch, was sich positiv auf die Chancen von Bewerberinnen auswirkte. Der von der Bonner FGb entwickelte Leitfaden zur Personalauswahl für Führungskräfte sowie der Frauenförderplan gingen in ein neues, vom Rat beschlossenes Personalentwicklungskonzept ein.

In München wurde die FGb 1986 auf Anweisung des Oberbürgermeisters Mitglied in der Beurteilungskommission. Der Auftrag dieser Kommission war eine Evaluierung der Ergebnisse der dienstlichen Regelbeurteilungen von Beamt_innen und Angestellten[10], die sich jedoch auf einen formalen Abgleich der Ergebnisse zwischen den Verwaltungseinheiten beschränkte. Die FGb deckte die Benachteiligung von Frauen bei der Beurteilung sowie weitere Defizite im Verfahren wie veraltete Leitbilder, eine unzureichende Schulung der Beurteilenden und eine fehlende Kommunikation über Beurteilungsergebnisse auf. Sie kann als die treibende Kraft für ein von Grund auf erneuertes Beurteilungsverfahren gesehen werden. Der Reformprozess zog sich über zehn Jahre hin. Am Ende stand ein geschlechtergerechtes Verfahren[11] mit breiter Akzeptanz in der gesamten Verwaltung.

Gleichstellung als Querschnittsaufgabe

Die Vorgaben für die kommunalen FGb aus Gesetzen und kommunalen Satzungen enthalten den Auftrag, Gleichstellung als Querschnittsaufgabe in allen Leistungen der Kommune für die Bürgerinnen und Bürger zu fördern. Dieser Auftrag war in den Kommunalverwaltungen schwer zu vermitteln, weil eine geschlechtsdifferenzierte Herangehensweise zu Beginn der Tätigkeit der FGb unbekannt war und eine entsprechende Analyse von Verwaltungshandeln von den Beschäftigten häufig als Kritik an ihrer Arbeit aufgefasst wurde und Widerstände provozierte. Geschlechtsdifferenzierte Daten waren in der Regel für keinen Bereich der Verwaltung verfügbar. Bei der engen Personalausstattung der GST war nur ein schrittweises Vorgehen möglich. Das verlangte eine genaue Analyse, in welchen Bereichen der Verwaltung Lernprozesse zur Implementierung von Gleichstellung erfolgreich in Gang gesetzt werden könnten. Als geeignet erwiesen sich neue Maßnahmen ohne bereits verfestigte Strukturen. Eine klare Unterstützung der Reformaufgabe Gleichstellung durch die Führung erleichterte die Arbeit.

In Filderstadt, einer Stadt mit 44 500 Einwohner_innen, gab es von Anfang an sowohl vonseiten des Oberbürgermeisters als auch vom Rat eine klare Anweisung, die FGb bei allen Aufgaben der Stadt zu beteiligen. Diese nutzte ihr bisheriges berufliches

9 Der Oberbürgermeister der Stadt Bonn; Gleichstellungsstelle & Presseamt. (2009). *Bewerbungsleitfaden nicht nur für Frauen* (3. Aufl.). Bonn.

10 1978 beschloss der Münchner Stadtrat, zusätzlich zu den Beamt_innen Angestellte in die dienstliche Regelbeurteilung einzubeziehen.

11 Die Verteilung der Beurteilungsstufen auf weibliche und männliche zu Beurteilende wird für jedes Beurteilungsjahr, differenziert nach Laufbahn, Status und Fachrichtung, ausgewertet. Indikator für Geschlechtergerechtigkeit ist eine gleiche Verteilung der Prädikatsurteile auf Frauen und Männer.

Wissen, um mit Methoden der Spieltheorie die Strukturen in den jeweiligen Verwaltungsbereichen für die anstehenden Aufgaben geschlechtsdifferenziert zu analysieren. Darauf aufbauend entwickelte sie Strategien für die Initiierung von Lernprozessen in den jeweiligen Bereichen als „Training on the job" durch Information, Beratung, gemeinsame Konzeptentwicklung und Evaluierung. In einem kontinuierlichen Reformprozess gelang es, in der Verwaltung wie im Rat Gender-Kompetenz aufzubauen und die Leistungen der Verwaltung schrittweise geschlechtergerecht umzugestalten. Als einflussreiches Kontrollgremium gewährleistet der Frauenbeirat aus Stadträtinnen, sachkundigen Bürgerinnen sowie Vertreterinnen von Frauengruppen eine konsequente Fortsetzung der Reformen.

1996 beschloss der Rat der Stadt Duisburg, sich am Prozess der Agenda 21 der UN[12] zu beteiligen. Die FGb der Stadt nutzte diesen als Chance, mit der lokalen Agenda 21 Gleichstellung ressortübergreifend zu implementieren. Mit ihrem Konzept gelang es ihr, eine Finanzierung als Modellkommune durch das Umweltministerium zu erhalten. Die GST beteiligte sich an nahezu allen Agendagruppen der Stadt. In der Verwaltung konnte sie Interesse für ihr Thema wecken; frauenpolitische Fachberatung wurde zunehmend nachgefragt. Die Beachtung der unterschiedlichen Lebenslagen von Frauen und Männern ist seither ein wichtiges Kriterium der Stadt- und Regionalplanung. Das „Duisburger Frauennetzwerk Agenda 21" dient der Kommunikation von Bürgerinnen mit der Stadtverwaltung und ist bis heute eine lebendige Einrichtung, die die Kontinuität in der Umsetzung der Ziele der Agenda 21 gewährleistet. In Kooperation mit der LAG der FGb in NRW setzte die FGb Duisburg einen lebhaften Agenda 21-Prozess in vielen Städten in Gang und brachte den Gleichstellungsgesichtspunkt in die Umweltgesetzgebung (Begründung zum Klimaschutzgesetz NRW) des Landes ein.

Die Stadt Heidelberg beschloss Anfang der 1990er Jahre erstmals, Stadtteilrahmenpläne zu erstellen. Die FGb schaltete sich mit dem Ziel ein, die Bedürfnisse von Frauen ins Zentrum zu rücken. Grundlage war eine systematische Gender-Analyse aller Maßnahmenschritte. Erster Erfolg war die Vergabe eines Gutachtens zum Entwicklungsbedarf der einzelnen Stadtteile an eine frauenpolitisch engagierte Architektin. Um den Alltag und die Bedürfnisse von Frauen sichtbar zu machen und Frauen eine Stimme zu geben, führte die GST vierzehn Zukunftswerkstätten mit Frauen in allen Stadtteilen durch. Daraus entstanden elf Frauengruppen, die sich am weiteren Planungsgeschehen beteiligten. Begleitend informierte die GST die Fachöffentlichkeit über die Ergebnisse feministischer Wissenschaft und Praxis im Bereich Stadtplanung. Auf der Basis der Ergebnisse der Zukunftswerkstätten erarbeitete die FGb unter dem Titel „Fraueninteressen an Stadtentwicklung" ein Grundsatzpapier, das in die Leitlinien für die Stadtentwicklung integriert wurde. Mit ihren neuen Arbeitsformen öffnete die FGb neue Perspektiven in der Planung.

In München startete 1986 der Reformprozess in der Stadtplanung mit einer Vernetzung der FGb mit frauenpolitisch engagierten Mitarbeiterinnen des Planungsreferats

12 Die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro beschloss 1992 als Aktionsprogramm die Agenda 21. Zur Sicherung einer nachhaltigen globalen Entwicklung wurden ökologische, ökonomische und soziale Aspekte verknüpft. Die Umsetzung der Geschlechtergleichstellung wurde als Querschnittsaufgabe verankert, wobei den Kommunen eine große Bedeutung zukommt.

und dem Münchner Forum für Stadtentwicklungsfragen. Ziel war, die einseitige Orientierung der Stadtplanung an den Interessen und Bedürfnissen berufstätiger Männer aus der Mittelschicht aufzubrechen. Erreicht werden sollte dies durch Information des Fachpublikums und von Bürgerinnen über die Ergebnisse feministischer Stadtforschung und -planung in Vorträgen und Tagungen sowie durch die Einmischung der FGb mit konkreten Forderungen und Vorschlägen in aktuelle Vorhaben der Stadtentwicklung. 1990 erhielt der Frauenarbeitskreis den Auftrag, den neuen Stadtentwicklungsplan aus gleichstellungspolitischer Sicht fachlich zu begleiten. Ein weiteres Ergebnis des Frauennetzes war 1992 die Wahl der ersten Stadtbaurätin in München.

7 Nachhaltigkeit

Die Darstellungen aus der Praxis zeigen, dass die vollständige Verwirklichung einer Geschlechtergleichstellung voraussichtlich noch viele Jahre beanspruchen wird. Über Jahrhunderte verfestigte Machtstrukturen lassen sich nicht in drei Jahrzehnten auflösen. Politische wie personelle Veränderungen können das Erreichte schnell infrage stellen. Vielen FGb ist es nach den schwierigen Anfangsjahren und harten Auseinandersetzungen mit den Verwaltungen gelungen, sich auf der Basis ihrer Fachkompetenz und ihrer differenzierten Kenntnisse von Verwaltungsabläufen und Strukturen in ihrer Kommune eine hohe Akzeptanz und damit ein eigenes Machtpotenzial aufzubauen. FGb werden heute auf Wunsch der Verwaltungsspitze auch in Aufgaben der allgemeinen Verwaltungsreform einbezogen.[13]

Die Sicherung der Erfolge und die Fortsetzung der gleichstellungspolitischen Strukturreformen sind zentrale Zukunftsaufgaben. Für eine Verstetigung ist es erforderlich, sowohl die Querschnittsaufgabe regelhaft im Verwaltungshandeln zu verankern als auch ein aussagekräftiges Gleichstellungscontrolling durchzusetzen.

Drei Beispiele veranschaulichen eine gelungene Umsetzung: In Duisburg müssen seit 2005 auf Beschluss des Rats zur systematischen Umsetzung des Prinzips des Gender Mainstreaming in allen Beschlussvorlagen die Auswirkungen der geplanten Maßnahme auf Frauen und auf Männer anhand von Daten und Indikatoren differenziert und nachprüfbar dargestellt werden. Eine weitere Vertiefung der Querschnittsaufgabe ist die Umsetzung von Gender Budgeting. Das Verfahren der Stadt München für die geschlechtergerechte Steuerung des Haushalts setzt bei einer geschlechtsdifferenzierten Analyse der Zielgruppen der einzelnen Verwaltungsleistungen an. Darauf aufbauend werden messbare Ziele formuliert und geprüft. Dieses Verfahren ist integraler Bestandteil der ergebnis- und wirkungsorientierten Haushaltssteuerung. Die Stadt Heidelberg unterschrieb 2007 die „Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene“, womit sie sich zum Grundsatz der Gleichstellung bekannte und zum Erstellen eines Gleichstellungsaktionsplanes und dessen Fortschreibung verpflichtete. Danach müssen alle Bereiche der Verwaltung konkrete, messbare und zeitlich fixierte Ziele in das Programm einbringen und die Zielerreichung dokumentieren. Voraussetzung für

13 Insgesamt zeigt sich, dass die beiden Reformen (Gleichstellungs- und Verwaltungsreform) heute stärker miteinander verschränkt sind als noch Mitte der 1990er Jahre (vgl. Wiechmann 2004: 111).

den Erfolg sind, ausgehend von den Erfahrungen der FGb, Schulung, Information und fachliche Beratung durch die FGb. Heidelberg setzt sich dabei für ein Europäisches Netzwerk ein, das Indikatoren zur Messung der Fortschritte in der GST abstimmt. Die Stadt verpflichtet sich damit zu einem europäischen Benchmarking ihrer Fortschritte in der Gleichstellungspolitik. Kommunale Spitzenverbände sowie viele weitere Städte und Landkreise haben sich seit 2007 der Europäischen Charta angeschlossen.

Die Durchsetzung gleichstellungspolitischer Reformen wie auch der Gender Mainstreaming-Strategie erfordert einen langen, kontinuierlichen Veränderungsprozess von unten nach oben, formalisierte Top-down-Managementkonzepte erweisen sich als wenig tauglich. Eine Unterstützung durch die Führung ist dabei aber wie für jeden organisatorischen Wandel erforderlich.

8 Schlussbemerkung

Die Wirksamkeit von Gleichstellungsstellen ist von politischen Konstellationen und der beruflichen Qualifikation der FGb sowie von einer angemessenen Ausstattung mit Sach- und Finanzmitteln sowie Personal abhängig, basierend auf einer auftragsadäquaten Gesetzeslage. Darüber hinaus spielen die Geschichte einer Kommune, das gesellschaftliche Umfeld und die jeweilige Ausprägung der Verwaltungskultur eine Rolle.

Es gibt zahlreiche Beschreibungen von guter Praxis bei der Umsetzung einzelner Gleichstellungsmaßnahmen; die komplizierten und häufig erfolgreichen Veränderungsprozesse zur nachhaltigen Implementierung von Gleichstellung in Kommunen sind bisher kaum dokumentiert und erforscht. Offen bleibt die Frage, wie in den öffentlichen Verwaltungen Lernprozesse für diesen schwierigen Kulturwandel, den die Umsetzung der Geschlechtergleichstellung erfordert, erfolgreich angestoßen werden können.

Ebenso fehlt eine Evaluierung der reformerischen Wirkung der verschiedenen Gleichstellungsgesetze. Wünschenswert wäre ein groß angelegtes Forschungsprojekt, um das Wissen und die Erfahrungen von über drei Jahrzehnten Gleichstellungsarbeit zu erfassen. Die Ergebnisse könnten gute Grundlagen für praxistaugliche Ansätze und Strategien zur Implementierung von Gender Mainstreaming schaffen sowie die qualifizierte Weiterentwicklung der Arbeit von FGb befördern.

Danksagung

Wir bedanken uns für die Interviews und die konstruktive Zusammenarbeit bei den Frauen- oder Gleichstellungsbeauftragten Gitta Bührich, Gemeinde Uetze; Dörthe Domzig, Stadt Heidelberg; Doris Freer, Stadt Duisburg; Ulrike Harder-Möller, Stadt Enger; Edeltraud Herrmann, Stadt Filderstadt; Petra Mundt, Region Hannover; Brigitte Rubarth, Stadt Bonn; Dr. Brigitte Vollmer-Schubert, Landeshauptstadt Hannover; Annette Wiede, Stadt Lehrte.

Literaturverzeichnis

Begander, Elke & Schwertberger, Sybille. (1995). *Kommunalpolitik und Verwaltung. Band 2: Gleichstellungsarbeit in der Kommune.* Tübingen: Deutsches Institut für Fernstudienforschung an der Universität Tübingen.

Bosse, Ulla. (1990). Frauenbeauftragte und kommunale Gleichstellungsstellen in Niedersachsen. *Frauenforschung. Informationsdienst des Instituts Frau und Gesellschaft, 8*(1+2), 107–116.

BAG (Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros). Sprecherinnengremium. (2000). *Das Netzwerk kommunaler Frauenpolitik.* Berlin.

BAG (Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen). (2013). *Die Situation kommunaler Gleichstellungsstellen und Frauenbüros. Eine Diskussionsgrundlage.* Berlin.

Deutscher Bundestag. (1979). 8. Wahlperiode. Stenographisches Protokoll, Enquete-Kommission Frau und Gesellschaft, *Öffentliche Anhörung zum Thema Durchsetzung der Gleichberechtigung*.

Deutscher Bundestag. (1989). 11. Wahlperiode. *Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag über die Gleichstellungsstellen in Bund, Ländern und Gemeinden*, Drucksache 11/4893.

Deutscher Bundestag. (1993). 12. Wahlperiode. *Zweiter Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag über die Gleichstellungsstellen in Bund, Ländern und Kommunen*, Drucksache 12/5588.

Goericke, Lisa-Lene. (1989). *Der gebremste Fortschritt. Eine empirische Untersuchung der Handlungsmöglichkeiten und -grenzen kommunaler Frauengleichstellungsstellen und Frauenbüros.* Oldenburg: Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg.

Holland-Cunz, Barbara. (1998). Trennendes und Verbindendes. In Ute von Wrangell, Renate Wurms, Maren Wichmann, Ulrike Bittner, Liselotte Lemke & Rosemarie Lück (Hrsg.), *Frauenbeauftragte. Zu Ethos, Theorie und Praxis eines jungen Berufes* (S. 80–102). Königstein/Taunus: Ulrike Helmer Verlag.

LAG Niedersachsen (Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros Niedersachsen). (2005). *Berufsbild der Frauenbeauftragten in Niedersachsen.* Hannover.

LAG NRW (Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros/Gleichstellungsstellen NRW). (2011). *Eckpunkte der Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros/Gleichstellungsstellen NRW zur Novellierung des LGG.* Zugriff am 15. April 2013 unter www.frauenbuerosnrw.de/Download/Eckpunktepapier-LGG.pdf.

Mayr-Kleffel, Verena. (2010). Netzwerkforschung: Analyse von Beziehungskonstellationen. In Ruth Becker & Beate Kortendiek (Hrsg.), *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie* (3., erweit. und durchges. Aufl.) (S. 351–359). Wiesbaden: VS Verlag.

Müller-Fohrbrodt, Gisela & Cordes, Mechthild. (1993). *Gleichstellungsarbeit als Beruf. Konflikt und Kooperation. Streß und Entlastung.* Tübingen*:* Deutsches Institut für Fernstudienforschung an der Universität Tübingen.

Rudolph, Clarissa & Schirmer, Uta. (2004). *Gestalten oder verwalten? Kommunale Frauenpolitik zwischen Verrechtlichung, Modernisierung und Frauenbewegung.* Wiesbaden: VS Verlag.

Schiek, Dagmar; Buhr, Kornelia; Dieball, Heike; Fritsche, Ulrike; Klein-Schonnefeld, Sabine; Malzahn, Marion & Wankel, Sibylle. (Hrsg.). (1996). *Frauengleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder*. Köln: Bund-Verlag.

Schiek, Dagmar; Dieball, Heike; Horstkötter, Inge; Seidel, Lore; Vieten, Ulrike M. & Wankel, Sibylle. (Hrsg.). (2002). *Frauengleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder* (2., überarb. und aktual. Aufl.). Frankfurt/Main: Bund-Verlag.

Schimeta, Julia. (2012). *Einsam an der Spitze: Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Sektor*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Schreyögg, Friedel. (2012). Kommunale Gleichstellungsarbeit als Reformpolitik. In Barbara Stiegler (Hrsg.), *Erfolgreiche Geschlechterpolitik. Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse* (S. 33–42). Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Schreyögg, Georg. (2013). In der Sackgasse. Organisationale Pfadabhängigkeit und ihre Folgen. *Zeitschrift OrganisationsEntwicklung, 32*(1), 21–30.

Stiegler, Barbara & Wiechmann, Elke. (2013). *Gleichstellung braucht starke Standards*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Wankel, Sibylle. (1996). Frauenbeauftragte. In Dagmar Schiek, Kornelia Buhr, Heike Dieball, Ulrike Fritsche, Sabine Klein-Schonnefeld, Marion Malzahn & Sibylle Wankel (Hrsg.), *Frauengleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder* (S. 623–860). Köln: Bund-Verlag.

Wiechmann, Elke. (2004). *Trendreport: Gleichstellungspolitik im Veränderungsprozess*. Düsseldorf: Edition der Hans-Böckler-Stiftung.

Wiechmann, Elke. (2006). *Gleichstellungspolitik als Machtspiel. Eine mikropolitische Analyse der Gleichstellungspolitik in kommunalen Reorganisationsprozessen*. Freiburg: Fördergemeinschaft wissenschaftl. Publikationen von Frauen e. V.

Wiechmann, Elke. (2012). Expertise zur Situation der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten. In Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros, *Frauen und Männer: Gleiche Chancen! 21. Bundeskonferenz der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten* (S. 87–88). Zugriff am 15. April 2013 unter www.frauenbeauftragte.de/wp/wp-content/uploads/buko2012/Doku_21.Buko_Duesseldorf.pdf.

Wrangell, Ute von. (2012). Die Gleichstellungsbeauftragte – unverzichtbares Element emanzipatorischer Geschlechterpolitik. In Barbara Stiegler (Hrsg.), *Erfolgreiche Geschlechterpolitik. Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse* (S. 18–31). Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Zu den Personen

Friedel Schreyögg, Diplomsoziologin, 1985 bis 2008 Leiterin der Gleichstellungsstelle für Frauen der Landeshauptstadt München, seit 2008 selbstständige Gender-Beraterin. Arbeitsschwerpunkte: betriebliche Gleichstellungspolitik, geschlechtsdifferenzierte Zielgruppenanalyse, Gender Mainstreaming, Gender Budgeting, Frauen und Politik, gesellschaftliche Position alter Frauen.
E-Mail: info@friedel-schreyoegg.de; Website: www.friedel-schreyoegg.de

Ute von Wrangell, Erziehungswissenschaftlerin, Dipl. Päd., gender- und frauenpolitische Expertin und Beraterin. Aufbau und Leitung der Vernetzungsstelle für Gleichberechtigung, Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte, Frauenbeauftragte der Stadt Salzgitter.
Arbeitsschwerpunkte: Beratung und Fortbildungen zur Frauen- und Gleichstellungspolitik, Lebenslaufgestaltung, Netzwerkbildung sowie zu Gender Mainstreaming.
E-Mail: vonwrangell.ute@t-online.de; Website: www.expertiseundberatung.de