

Dr. Barbara Stiegler
Dr. Elke Wiechmann
Juli 2013

Gleichstellung braucht starke Standards

Mindestanforderungen an
Landesgleichstellungsgesetze
für eine moderne kommunale
Gleichstellungspolitik

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Forum Politik
und Gesellschaft

Dr. Barbara Stiegler
Dr. Elke Wiechmann
Juli 2013

Gleichstellung braucht starke Standards

Mindestanforderungen an
Landesgleichstellungsgesetze
für eine moderne kommunale
Gleichstellungspolitik

INHALT

VORWORT

ZUSAMMENFASSUNG

Vorwort	8
Zusammenfassung	10
1 Einleitung	12
2 Gleichstellungsdefizite in Deutschland	16
3 Die Kommune als Akteurin in gleichstellungspolitischen Gestaltungsfeldern	22
3.1 Die Kommune als Infrastrukturgeberin	24
3.2 Die Kommune als Arbeitgeberin	26
3.3 Die Kommune als Wirtschaftsakteurin	27
4 Kommunale Herausforderungen für die Geschlechter-/Gleichstellungspolitik	30
4.1 Gleichstellungspolitik in Zeiten der Finanzkrise	32
4.2 Verwaltungsreform und Gender Budgeting	33
4.3 Lebensphasenorientiertes Personalmanagement	35
4.4 Neue gesellschaftspolitische Entwicklungen und Herausforderungen	35
5 Strukturen und Akteur_innen der Geschlechter-/Gleichstellungspolitik im kommunalen Feld	38
5.1 Gesetzliche Grundlagen oder „soft laws“	40
5.2 Die Gleichstellungsbeauftragte als Institution	43
5.3 Moderne geschlechter-/gleichstellungspolitische Instrumente	46
6 Mindestanforderungen an gesetzliche Regelungen	48
6.1 Die Verpflichtung der Kommune zu aktiver Gleichstellungspolitik	50
6.2 Die Stärkung der Position der Gleichstellungsbeauftragten	51

Auf dem Weg in eine geschlechtergerechtere Gesellschaft kommt den Kommunen eine wichtige Rolle zu. Sie müssen den Wandel organisieren und die Bedingungen dafür schaffen, dass Geschlechtergerechtigkeit im Alltag gelebt werden kann. Ob die Gleichstellung der Geschlechter im Alltag funktioniert, hat viel damit zu tun, welche Infrastruktur die Kommune zur Verfügung stellt, welche Unterstützung sie Familien anbietet und wie sie die wirtschaftliche Aktivität von Frauen fördert. Die Kommune ist somit gleichzeitig Akteurin und Schauplatz von Geschlechterpolitik.

Die Grundlage für vieles, was in den Kommunen geschieht, wird auf der Ebene der Landesgesetze gelegt. Das gilt auch für die Gleichstellungspolitik. Hier werden Mindeststandards und Spielräume definiert, die erhebliche Auswirkungen auf die Arbeit der Kommunalverwaltung haben: Wie ist das Amt der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten ausgestattet und in der Kommunalverwaltung verankert? Wie viele Spielräume hat die Kommune bei der Vergabe öffentlicher Aufträge? Wie verpflichtend sind Gender-Quoten für Gremien? In vielen Bundesländern besteht derzeit der politische Wille, die Landesgleichstellungsgesetze zu novellieren. Wir sehen hier eine große Chance, die Basis für eine nachhaltige kommunale Geschlechterpolitik zu legen, die für mehr Lebensqualität sorgt – für Frauen und Männer. Mit dieser Expertise möchten wir Denkanstöße für den Novellierungsprozess geben – für eine moderne Gleichstellungspolitik in den Kommunen.

Moderne kommunale Gleichstellungspolitik ist mehr als Frauenförderung. Als Geschlechterpolitik ist sie Gesellschaftspolitik im weitesten Sinne, denn sie berührt zahlreiche Politikfelder wie Bildung, Arbeit und Gesundheit. Hier geraten auch die Männer in den Blick – nicht nur als Arbeitgeber und Arbeitnehmer, sondern als Menschen mit Sorgeverantwortung für Kinder oder pflegebedürftige Angehörige. Moderne Gleichstellungspolitik nimmt zunehmend nicht nur das Individuum in den Blick, sondern die Strukturen, die seine Entscheidungen prägen, seine Handlungsspielräume definieren und auf diese Weise die Geschlechterverhältnisse prägen. So stellt moderne Gleichstellungspolitik/Geschlechterpolitik, wenn sie wirksam umgesetzt werden kann, eine große Triebkraft für politische Innovationen in der Kommune dar. In den vergangenen Jahren gab es die Tendenz, Frauenförderung und Geschlechterpolitik gegeneinander auszuspielen bzw. letztere zum Nachfolgemodell von erster zu erklären. Doch dieser Gegensatz ist konstruiert. Geschlechterpolitik ist nicht eine moderne Variante von Frauenförderung, sondern ihre logische Ergänzung und Erweiterung. Nur eine Geschlechterpolitik, der es gelingt, die Strukturen von Erwerbsarbeit, Sorgearbeit und Daseinsvorsorge nachhaltig zu verändern, ermöglicht einen Rahmen, in dem sich die Ergebnisse der Frauenförderung optimal entfalten können. Moderne Gleichstellungspolitik ruht also auf zwei Säulen: auf Frauenförderung und

auf Geschlechterpolitik. Für ein zeitgemäßes Landesgleichstellungsgesetz erscheint es uns wichtig, dass es beide Säulen abbildet.

Die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten spielen als Agentinnen des Wandels eine wichtige Rolle. Doch sie sind einsame Mahnerinnen, wenn sie nicht in einem Umfeld agieren können, das ihren Auftrag unterstützt.

Darum kommt es in hohem Maße darauf an, das Ziel der Geschlechtergerechtigkeit im gesamten Handeln der Kommunalverwaltung zu verankern. In Hinblick auf die Landesgleichstellungsgesetze geht es darum, sowohl die Rolle der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten als auch die gesamte Gleichstellungsarchitektur der Kommunalverwaltung zu stärken.

Wir haben Dr. Barbara Stiegler und Dr. Elke Wiechmann damit beauftragt, auf Basis ihrer langjährigen geschlechterpolitischen Erfahrung und des aktuellen Stands der Gender-Forschung Mindestanforderungen an Landesgleichstellungsgesetze zu formulieren. Mit diesen Vorschlägen möchten wir den Prozess der Novellierung unterstützen.

Bettina Luise Rürup

Leiterin Forum Politik und Gesellschaft

Christina Schildmann

Forum Politik und Gesellschaft

1. Nach wie vor existieren starke Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen im Hinblick auf die Teilhabe an bezahlter und unbezahlter Arbeit, an beruflich attraktiven Positionen, an Lohn, Eigentum und Einfluss. Gleichstellung bleibt somit ein wichtiges Politikfeld und Aufgabe des demokratischen Staates.
2. Die Debatte über die Frage, wie die Gleichstellungsaufgabe am nachhaltigsten erfüllt werden kann, hat in den letzten Jahren, national wie international, zu einer Differenzierung der geschlechterpolitischen Strategien geführt: Neben der Frauenförderpolitik wurden Instrumente einer integrierten Geschlechterpolitik (Gender Mainstreaming/Gender Budgeting) entwickelt. Diese zielen auf die geschlechtergerechte Gestaltung der Rahmenbedingungen, die die Geschlechterverhältnisse gestalten. Auch gerieten zunehmend die Männer in den Blick.
3. Kommunen als öffentliche Verwaltungen haben eine Vorbildfunktion. Ihnen stehen verschiedene Möglichkeiten der gleichstellungspolitischen Steuerung zur Verfügung:
 - *Als Infrastrukturgeberin stellt die Kommune öffentliche Dienste im Sinne der Daseinsvorsorge für Bürgerinnen und Bürger bereit,*
 - *als Arbeitgeberin beschäftigt die Kommune mittlerweile mehr Frauen als Männer, allerdings mit erheblichem Nachholbedarf in beruflich attraktiven Positionen,*
 - *als Wirtschaftsakteurin vergibt die Kommune Aufträge an Privatunternehmen und kann dabei Einfluss auf die Gleichstellung in den Unternehmen ausüben. Ebenso kann sie mit der Wirtschaftsförderung gleichstellungspolitische Zielsetzungen erreichen.*
 - *Kommunen können also ihre Rolle dazu nutzen, mehr Geschlechtergerechtigkeit vor Ort herzustellen.*
4. Die Landesgleichstellungsgesetze als gesetzlicher Rahmen für die Kommunen sind allesamt reformbedürftig. Viele reichen nicht aus, um kommunalen gleichstellungspolitischen Veränderungsdruck zu erzeugen, und verbleiben auf der Ebene von „soft laws“. Sie weisen vage Formulierungen auf und lassen auf diese Weise einen Interpretationsspielraum, der es den Kommunen ermöglicht, die Gleichstellungsarbeit in Zeiten der Haushaltsnot auf ein Minimum zu reduzieren. Das ist gleich doppelt problematisch, denn auf diese Weise wird unter dem Spardiktat nicht nur der zukünftige Spielraum der Frauen- und Gleichstellungs-

beauftragten möglicherweise irreversibel eingeschränkt. Auch wird es ihnen erschwert, dafür zu sorgen, dass kommunale Sparmaßnahmen die Schieflage zwischen den Geschlechtern nicht noch weiter verstärken. Insgesamt ist die Institution der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten als Promotorin und Controllerin kommunaler Gleichstellungspolitik deutlich unterausgestattet. Gleichzeitig fehlt eine klare Verpflichtung zu kommunaler Geschlechterpolitik, die die Aufgaben der Kommunen bezüglich der Daseinsfürsorge betrifft.

5. Mindeststandards für die in der Novellierung stehenden Gleichstellungsgesetze müssen sowohl die Institution der Gleichstellungsbeauftragten stärken als auch eine verbindliche Verpflichtung der Kommunen zu einer geschlechtergerechten Aufgabenerfüllung für die Bürgerinnen und Bürger enthalten.

In vielen Bundesländern gibt es zurzeit Initiativen und den politischen Willen, die Landesgleichstellungsgesetze zu novellieren. Solche Novellierungen sollten die veränderten ebenso wie die unveränderten Geschlechterverhältnisse in der Realität der Bundesrepublik sowie die Ergebnisse aus den neueren Diskursen zu geschlechterpolitischen Zielen und Strategien berücksichtigen. In den letzten Jahren ist das Bewusstsein für die Ungleichheiten in den Geschlechterverhältnissen gewachsen, ebenso die Erkenntnisse über diese Ungleichheiten und über die Strukturen und Mechanismen, die sie aufrechterhalten.

Gleichzeitig liegen erste Erfahrungen mit neuen geschlechterpolitischen Strategien wie Gender Mainstreaming und Gender Budgeting vor. Nicht zuletzt hat das Gutachten der Sachverständigenkommission zum Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung 2011 mit seinem neuen Leitbild einen deutlichen Akzent gesetzt. Indem es voraussetzt, dass Frauen und Männer sowohl berufstätig sind als auch Sorgearbeit für Kinder und Pflegebedürftige übernehmen, setzt es eine starke egalitäre Norm. Eine Umsetzung dieses Leitbildes verlangt eine grundlegende Veränderung von sozialer Infrastruktur, Betriebskulturen und Arbeitszeitgestaltung sowie den konsequenten Abbau traditioneller Rollenstereotype. Der Gleichstellungsbericht liefert eine gute Grundlage für die Reform der Landesgleichstellungsgesetze. Die novellierten Gleichstellungsgesetze sollten die Erkenntnisse und das Leitbild des Gleichstellungsberichtes widerspiegeln, um die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass Kommunen die im Gleichstellungsbericht definierten Aufgaben wirksam angehen können.

Wir wollen im Folgenden zunächst die Gleichstellungsdefizite in Deutschland benennen und die Potentiale kommunaler Geschlechterpolitik aufzeigen. Nach einer Bestandsaufnahme werden wir Mindeststandards für eine moderne Geschlechterpolitik in den Kommunen definieren, in denen die geschlechter- /gleichstellungspolitischen Diskurse der letzten Jahre aufgegriffen werden. Dabei konzentrieren wir uns auf zwei besonders wichtige Aspekte: die Neujustierung der Position der Gleichstellungsbeauftragten im Sinne der Stärkung ihrer Rechte und Ressourcen und die Umsetzung einer querschnittsorientierten Geschlechterpolitik, wie sie u. a. mit Gender Mainstreaming und Gender Budgeting realisiert werden kann.

[1] Wenn im Folgenden von Landesgleichstellungsgesetzen die Rede ist, dann sind damit alle auf Länderebene verabschiedeten Gesetze gemeint, wenngleich sie in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Namen tragen.

Frauen haben in der Vergangenheit und bis heute nicht nur gezeigt, welche Rechte ihnen fehlen und welche sozialen, strukturellen und kulturellen Veränderungen sie benötigen, sie haben auch Formen und Institutionen entwickelt, mit denen sie ihre Ziele erreichen wollen.

Die „Gleichstellungsbeauftragte“ stellt in Deutschland eine frauenpolitisch erkämpfte Institution dar, die in allen Landesgleichstellungsgesetzen verankert ist, wenn auch mit sehr unterschiedlicher Verbindlichkeit und Ausstattung. Heute, nach 30 Jahren gleichstellungspolitischer Erfahrungen, lässt sich von einem erfolgreichen „Modell“ sprechen (vgl. von Wrangell 2012). Ohne die jahrzehntelange Arbeit der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten in Kommunen, in Landes- und Bundesbehörden, in Universitäten und vielen anderen Institutionen, aber auch ohne ihre überregionalen Netzwerke wären die Gleichstellungsdefizite in Deutschland bei weitem größer. Dennoch ist die Durchsetzungskraft der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten nicht hinreichend: Ihre in den Landesgleichstellungsgesetzen und Kommunalverfassungen verbrieften Rechte und Ressourcen reichen immer noch nicht aus, um die Aufgaben optimal erfüllen zu können.

In der internationalen frauen- und geschlechterpolitischen Debatte kommt seit einiger Zeit jedoch ein zusätzliches Instrument hinzu: Die internationale Frauenkonferenz in Beijing (Peking) 1995 hat neben den Zielkatalogen für geschlechtergerechte Gesellschaften das Umsetzungsinstrument Gender Mainstreaming formuliert und postuliert. Damit war eine neue Etappe in der Diskussion über die Umsetzung geschlechterpolitischer Ziele erreicht. Auf europäischer Ebene wurde diese Strategie 1999 im Amsterdamer Vertrag verankert; im selben Jahr beschloss die damalige rot-grüne Bundesregierung, Gender Mainstreaming als Leitprinzip ihrer Politik zu übernehmen. Einzelne Bundesländer (darunter: Berlin, Hamburg, Bremen, später auch Bayern) folgten, und in zahlreichen Kommunen gab es Beschlüsse der Kommunalparlamente, Gender Mainstreaming umzusetzen. Es wurden Projekte initiiert, Checklisten entwickelt und Genderberatungen herangezogen. Gender Mainstreaming galt vielen als innovativer Verwaltungsprozess, der der Kommune hilft, ihre Aufgaben zu erfüllen – und zwar im Hinblick auf die bei der Kommune Beschäftigten, aber auch und vor allem für die Bürgerinnen und Bürger.

In die meisten Landesgleichstellungsgesetze hat der Ansatz der Geschlechterpolitik als Querschnittspolitik für ein besseres, moderneres Verwaltungshandeln bislang jedoch keinen (systematischen) Eingang gefunden. Gender Mainstreaming erscheint nur punktuell, in Zusammenhang mit Gesetzgebungsverfahren, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, nicht jedoch als ein Prinzip für das gesamte kommunalpolitische und landespolitische Handeln.

2

GLEICHSTELLUNGS- DEFIZITE IN DEUTSCHLAND

Deutschland steht auf dem 13. Rang in dem weltweiten Gleichstellungsranking (von 134 Ländern) und ist innerhalb von sechs Jahren um acht Ränge zurückgefallen (Global Gender Gap Report 2012). Viele europäische Länder wie Finnland, Norwegen, Schweden, Dänemark und die Niederlande schaffen es weitaus besser, Männer und Frauen gleichzustellen. Deutschland weist im internationalen Vergleich moderner westlicher Demokratien demnach erheblichen Nachholbedarf auf.

Zwar ist in den vergangenen Jahren Bewegung in die Geschlechterverhältnisse gekommen, aber die zentralen Dimensionen der Ungleichheit sind die gleichen geblieben: Geld, Arbeit (bezahlte und unbezahlte) und Macht sind zwischen den Geschlechtern immer noch sehr ungleich verteilt. Vor allem in Westdeutschland gibt es einen deutlichen Unterschied zwischen der Normalbiografie eines Mannes und der einer Frau. Verändert aber haben sich im Laufe der Zeit die Art und Weise, in der sich die Ungleichheiten zeigen:

GELD

Einerseits verfügen wir im Vergleich zu früher über weitaus mehr Wissen über die unterschiedlichen Ungleichheitsverhältnisse, unter anderem weil Statistiken immer häufiger geschlechtsdifferenziert erstellt werden – übrigens ein wichtiger Erfolg der geschlechterpolitischen Akteurinnen und Akteure, auch der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten. Es gibt inzwischen viele empirische Erkenntnisse und Analysen zu den Ursachen der ungleichen Verteilung von Lohn und Eigentum zwischen Männern und Frauen.

Andererseits stagniert der Gender Pay Gap seit Jahren bei ungefähr 22 Prozent (durchschnittlicher Bruttostundenlohnunterschied zwischen Männern und Frauen). Der Gender Pay Gap summiert sich im Lebensverlauf auf einen Gender Pension Gap von 59,6 Prozent (durchschnittlicher Unterschied in den eigenständigen Alterssicherungseinkommen zwischen Männern und Frauen). Solange die meist von Frauen geleistete Care-Arbeit für Kinder und Pflegebedürftige nicht in angemessener Weise organisiert und abgesichert, als professionelle Arbeit besser vergütet und die Hälfte der privat zu leistenden Care-Arbeit auch von Männern übernommen wird, werden sich die Unterschiede in den Einkommen nicht wesentlich verändern.

ARBEIT

Einerseits ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen auf rund 70 Prozent gestiegen, und in Deutschland lebt heute die bislang am besten ausgebildete Frauengeneration. *Andererseits* hat sich die geschlechtsbezogene Spaltung auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt kaum verändert: Sie hält Frauen in Berufen und Branchen, die weniger Aufstiegsmöglichkeiten, niedrigere Bezahlung und eher schlechte Arbeitsbedingungen

bieten. Ebenso sind Helferinnen/Assistenzberufe sowie Zuarbeiterpositionen immer noch überwiegend mit Frauen besetzt. In Minijobs und im Niedriglohnssektor ist der Anteil der Frauen überproportional hoch. Insbesondere die Arbeitszeiten von Müttern und Vätern klaffen weit auseinander: Mütter arbeiten zu einem hohen Prozentsatz in (kleiner) Teilzeit, während Vaterschaft in seltenen Fällen zu einer Arbeitszeitreduzierung führt.

Einerseits ist das Bewusstsein für die Vorzüge frühkindlicher Erziehung durch qualifizierte Erzieher_innen gewachsen, und es existiert ab dem 1. August 2013 ein rechtlicher Anspruch auf Kita-Betreuung für Kinder ab dem ersten Lebensjahr. Der Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung fällt im Vergleich zu anderen europäischen Staaten zwar immer noch bescheiden aus, ist aber in den letzten Jahren deutlich vorangekommen. Die bezahlte Elternzeit von max. 14 Monaten ermöglicht es Eltern, die Betreuungsarbeit im ersten Jahr eines Kindes zwischen den Elternteilen gleichmäßig zu verteilen, auch wenn die zwei „Pflichtmonate“ offensichtlich noch nicht ausreichen, um die Weichen zu einer tatsächlich paritätischen Aufteilung zu stellen. *Andererseits* ist die private Arbeit für Menschen am Ende ihres Lebens noch viel zu wenig in den Blick genommen worden. Die Pflege von Angehörigen stellt einen Arbeitsbereich dar, den bislang überwiegend (zu 71 Prozent) die weiblichen Familienmitglieder übernehmen. Sie tun dies oft zu einem Zeitpunkt, an dem sie noch erwerbsfähig sind – eine Entscheidung, die Armut im Alter vorprogrammiert.

MACHT

Einerseits existiert eine hinreichende gesetzliche Regelung, die Frauen, die von männlicher Gewalt betroffen sind, schützt. Vielerorts besteht eine breite Vernetzung der in diesem Feld tätigen Akteur_innen. Hinzu kommt eine allmähliche Enttabuisierung der Thematisierung sexueller Gewalt gegenüber Jungen und Mädchen nicht nur in geschlossenen Institutionen. *Andererseits* gibt es nach wie vor männliche Gewalttäter, und Frauenhäuser sind überfüllt. Auch der alltägliche Sexismus in Worten, Blicken und Übergriffen ist nach wie vor vorhanden.

Einerseits hat Deutschland eine Bundeskanzlerin und es gibt gesetzliche Regelungen wie das Bundesgremiengesetz und die Gleichstellungsgesetze, in denen die ausgewogene Verteilung von Männern und Frauen in Machtpositionen (Gremien, Führungspositionen) vorgeschrieben ist. *Andererseits* zeigt die Realität in den Spitzen von Wirtschaft und Wissenschaft, aber auch in Verwaltungen und demokratisch gewählten Gremien, dass wir von einer Geschlechterparität noch weit entfernt sind.

Eine der Ursachen für diesen hier nur knapp skizzierten Status quo in den Geschlechterverhältnissen sind die immer noch vorherrschenden Geschlechterstereotypen, die von einer generellen Unterschiedlichkeit der Geschlechter ausgehen und spezifische Eignungen und Verhaltensweisen – oft in polarer Weise – Frauen und Männern zuordnen. Solche Vorstellungen über das „Wesen“ von Mann und Frau rechtfertigen die ungerechte Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit im Speziellen und Geschlechterhierarchien im Allgemeinen als „biologisch gegeben“ bzw. „natürlich“. Eine solche Argumentation dient dazu, jegliche Geschlechterpolitik als illegitimen Eingriff in die natürliche Ordnung zu disqualifizieren. Verstärkend auf diese Position wirkte die neoliberale Formel, jeder sei seines eigenen Glückes Schmied – man könne alles erreichen, wenn man nur wirklich wolle und bereit sei zur permanenten Selbstopтимierung. Scheitern wird durch diese Formel auf individuelles Versagen reduziert, Strukturen werden ausgeblendet. Diese Formel wirkte sich in den vergangenen Jahren verfestigend auf die Geschlechterverhältnisse aus, denn sie suggerierte den Frauen, dass es an ihrer eigenen Unfähigkeit liege, wenn sie es nicht schaffen, dasselbe Einkommen, dieselbe Karrierestufe und den gleichen Einfluss wie Männer zu erlangen.

Der erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (2011) hat dagegen deutlich gemacht, wie stark die Erwerbs- und Lebensverläufe von Männern und Frauen durch Gesetze und institutionelle Rahmenbedingungen in den unterschiedlichsten Politikfeldern beeinflusst werden. Mit Hilfe der „Lebensverlaufsperspektive“ zeigt der Gleichstellungsbericht, dass sich Entscheidungen, die Frauen an bestimmten biografischen „Knotenpunkten“ (z. B. Schulabschluss, Berufseinstieg, Heirat, Geburt eines Kindes) treffen, in Deutschland besonders stark auf den gesamten Lebensverlauf auswirken. Er beschreibt, wie sich die ökonomischen, rechtlichen und institutionellen Bedingungen verändern müssen, damit vielfältige Lebensentwürfe und Optionen möglich werden und das Leitbild des „Dual-Earner-Carer-Modells“ auch in Deutschland zur Entfaltung kommen kann.

Viele dieser Bedingungen werden vor Ort, also im kommunalen Raum hergestellt. Sie sind Ergebnisse kommunaler Entscheidungen. Die Kommune ist als erste politische Ebene vor Bundesländern und Bund für die konkrete Lebensumwelt sowie für das Gelingen von Gleichstellung von hoher Bedeutung. Auch für die kommunale Ebene gilt die Erkenntnis: Kein Politikfeld ist geschlechtsneutral, sondern jedes Feld kann Benachteiligungen mildern oder sogar aufheben, aber auch perpetuieren oder sogar verstärken.

[1] Dieses Leitbild geht davon aus, dass jeder Mensch im Lebensverlauf sowohl Erwerbsarbeit als auch Sorgearbeit leistet – unabhängig von seinem Geschlecht.

3

**DIE KOMMUNE
ALS AKTEURIN IN
GLEICHSTELLUNGS-
POLITISCHEN
GESTALTUNGSFELDERN**

Die Kommunen können in verschiedenen Rollen und auf verschiedenen Politikfeldern (stärker) zur Gleichstellung der Geschlechter beitragen. Diese sollen im Folgenden beschrieben werden.

3.1 DIE KOMMUNE ALS INFRASTRUKTURGEBERIN

Kommunale Angebote beeinflussen unmittelbar die Lebensbedingungen von Bürgerinnen und Bürgern. In der Europäischen Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene, die bereits 2006 vom Council of European Municipalities and Regions (CEMR; Europäischer Städtetag) verabschiedet wurde, sind die Handlungsfelder der Kommunen konkret beschrieben, in denen sie ihre Daseinsfürsorge geschlechtergerecht gestalten können. Es handelt sich dabei nicht um spezielle Projekte für Männer oder Frauen oder um besondere Maßnahmen für einzelne Zielgruppen, sondern vielmehr um die Umsetzung des Gedankens, dass Gleichstellungspolitik eine Querschnittsaufgabe ist, die den gesamten Kompetenzbereich einer Kommune betrifft. Dem Querschnittsgedanken entsprechend sollen sich die Kommunen gemäß der Charta zu Gender-Assessments (Bewertungen geschlechtsspezifischer Auswirkungen) ihres gesamten Kompetenzbereiches verpflichten (Artikel 9). Im Einzelnen werden folgende Handlungsfelder erwähnt:¹

BILDUNGSWESEN

Hier geht es um den Abbau stereotyper Rollenvorstellungen in der Ausbildung und Lehre, aber auch in den Köpfen der Lehrenden. Ihre pädagogische Arbeit in Kindertagesstätten, Schulen und Volkshochschulen soll gendersensibel ausgerichtet sein und traditionelle Geschlechterstereotypen kritisch hinterfragen. Der Anteil an männlichen Erziehern in Kindertagesstätten und an Dozentinnen in naturwissenschaftlichen und technischen Fächern ist zu erhöhen. Aktionen zur Förderung nicht-traditioneller Entscheidungen bei der Berufswahl (z. B. Girls Day, Boys Day) sind zu fördern.

[1] Die Konkretisierungen orientieren sich zum Teil an dem gleichstellungspolitischen Rahmenprogramm. Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, Geschäftsstelle Gleichstellung (Hg.) 2011 Berlin
<http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-frauen/gpr.pdf?start&ts=1208268947&file=gpr.pdf>(aufgerufen am 30.03.2012)

GESUNDHEIT

Der Genderansatz in der Planung, Finanzierung und Erbringung gesundheitsbezogener und medizinischer Dienste berücksichtigt die gegenwärtigen unterschiedlichen Bedürfnisse und Ausgangssituationen von Männern und Frauen. Die Gesundheitsämter sind mit den neuesten Erkenntnissen der Gendergesundheitsforschung vertraut zu machen; Beratungseinrichtungen, insbesondere im Suchtbereich und in der Vorsorge, sollen gendersensibel vorgehen und die speziell durch traditionelle Geschlechternormen verursachten oder verstärkten Beschwerden (frühzeitig) erkennen und therapieren können.

BETREUUNG

Ein ausreichendes Angebot an qualitativ hochwertiger und eine für alle offen stehende Kinderbetreuung ist einer der Kernbereiche kommunaler Geschlechter-/Gleichstellungspolitik. Eine Flexibilisierung der Öffnungszeiten in stärkerer Anpassung an berufliche Erfordernisse der Eltern und eine Erweiterung des Angebots an Ganztagschulen sowie schulnaher und wohnortnaher Jugendfreizeitangebote dienen der besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Betreuungsaufgaben der Väter und Mütter. Für Alleinerziehende ist der Ausbau von pädagogisch geschulten Pflegediensten zur Entlastung bei Krankheit, Kur oder Krankenhausaufenthalt wichtig.

Angesichts des demografischen Wandels werden ebenso die Angebote für Pflegebedürftige ausgebaut werden müssen, auch das entlastet vor allem die Frauen, auf deren Schultern die private Pflegearbeit vorwiegend liegt. Darüber hinaus wird eine Sensibilisierung und Qualifizierung von Männern für häusliche Betreuungs- und Pflegeaufgaben erforderlich.

WOHNEN

Da Frauen im Durchschnitt über weniger Geld verfügen als Männer, sind sie besonders auf bezahlbaren Wohnraum, auf Sozialwohnungen und finanzielle Unterstützungsleistungen angewiesen. Vor allem Alleinerziehende bedürfen besonderer Hilfen, da sie die Verantwortung und Arbeit des fehlenden Elternteils mittragen. Nicht nur im Alter bieten sich genossenschaftliche Wohn- und Lebensformen an, die die Kommune unterstützen kann.

GESCHLECHTSSPEZIFISCHE GEWALT

Hier geht es um die Optimierung der Hilfeangebote für besondere Zielgruppen, die Verbesserung der Angebote für (mit-) betroffene Kinder, um Prävention in den Bereichen der Jugendhilfe und der Schulen sowie die Verstärkung der täterorientierten Intervention, also die Beratung gewaltbereiter Männer.

MOBILITÄT

Mobilitätsbedürfnisse und die Art der Fortbewegung bzw. die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel sind durch spezifische Lebensumstände, vor allem durch Betreuungsaufgaben, geprägt: Diesen ist in der Planung der Verkehrsinfrastruktur Rechnung zu tragen.

Diese Auflistung stellt nur einen kleinen Ausschnitt dessen dar, was im kommunalen Einflussbereich für die Gleichstellung zu tun ist. Sie zeigt aber, dass es eine Vielzahl sehr unterschiedlicher konkreter Maßnahmen gibt, mit denen die kommunale Praxis sich am Ziel der Gleichstellung ausrichten kann.

3.2 DIE KOMMUNE ALS ARBEITGEBERIN

Als öffentliche Arbeitgeberin hat die Kommune eine Vorbildfunktion und die Pflicht, das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter auch in der eigenen Verwaltungsorganisation sowie im eigenen Personalkörper zu erreichen. Hier wird an die Prinzipien „guter Verwaltung“ (Good Governance) angeknüpft. Der öffentliche Sektor ist inzwischen weitgehend gleichstellungsrechtlich reguliert. Bereits 1980 betonte die Enquête-Kommission „Frau und Gesellschaft“ in ihrem Abschlussbericht die besondere Bedeutung des öffentlichen Dienstes bei der Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben (Schimeta 2012, S. 47).

Aufgabe der kommunalen Personalpolitik aus geschlechterpolitischer Perspektive ist die Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen. Dazu gehört der Abbau von Barrieren für Frauen, die aufgrund von männlichen Seilschaften, geschlechtsspezifischen Zuschreibungen oder einer Sorgeverpflichtung in ihrer Berufslaufbahn benachteiligt sind. Dem dienen eine transparente Personalplanung und Geschlechterquoten auf allen Führungsebenen, aber auch Regelungen, die verhindern, dass Beschäftigte mit Sorgearbeiten materiell und hinsichtlich ihrer Aufstiegsambitionen benachteiligt² werden.

Über einen guten geschlechterpolitischen Hebel verfügt die Kommune als Arbeitgeberin, wenn sie Gleichstellungskompetenz als wichtigen Aspekt von Führungskompetenz definiert und entsprechend in ihre Beurteilungssysteme integriert. Das

[2] So zum Beispiel die Tendenz, Frauen nach der Elternzeit eine Stufe tiefer einzugruppieren.

geschieht bislang allerdings in den seltensten Fällen. Darüber hinaus kann die Kommune als Arbeitgeberin vorbildlich sein beim Abbau von Sexismus am Arbeitsplatz und beim Aufbau einer Betriebskultur der Toleranz und der Kooperation. Zentral für den Abbau von Gleichstellungshemmnissen ist darüber hinaus die Abkehr von der Hochleistungskultur – auch hier kann den Kommunen als Arbeitgeberin eine Pionierfunktion zukommen.

Ein strategisches Instrument beim Abbau von Sexismus und geschlechtsbezogenen Karrierehürden ist der Frauenförderplan/Gleichstellungsplan. Er wird vom Arbeitgeber aufgestellt, durchgesetzt und evaluiert. Seine Bedeutung ist im Evaluationsbericht zum Bundesgleichstellungsgesetz (BMFSFJ 2011) hervorgehoben worden. Diese Pläne, ihre Umsetzung und Überprüfung werden dort als effektive strategische Instrumente bezeichnet. Das gilt in hohem Maß auch für die Kommunen.

Ein weiteres Ziel der gleichstellungsrechtlichen Regulierung liegt in der gleichen Beteiligung von Frauen und Männern bei der Besetzung von Gremien.

3.3 DIE KOMMUNE ALS WIRTSCHAFTSAKTEURIN

Die Kommunen sind in unterschiedlichen Zusammenhängen wichtige Wirtschaftsakteure. Sie sind lokal und regional oft nicht nur die größten Arbeitgeber, sondern auch die größten Investoren und damit Auftraggeber für Unternehmer_innen. In dieser Funktion vergeben sie Aufträge auch an (lokale) Privatunternehmen und stellen damit eine erhebliche Nachfragemacht in Bezug auf Waren (etwa Büroausstattungen), Bau (etwa Straßen, Schulen etc.) oder Dienstleistungen (etwa Gebäudereinigung).

Zwar gibt das Vergaberecht einen gewissen Rahmen vor, doch den Kommunen stehen als öffentliche Auftraggeber durchaus Spielräume zur Verfügung, wonach sie über die fixen Kriterien hinaus „eigene“ Kriterien hinzufügen können, zum Beispiel die Zahlung von Tariflöhnen, das Vorhandensein von Frauenförderplänen und konkrete Maßnahmen zur Gleichstellung. In einigen Bundesländern sind diese Spielräume explizit im Vergaberecht vorgesehen (z. B. in Berlin), in anderen herrscht hier noch Nachholbedarf. In den bereits mehr oder weniger von den Landesgesetzen garantierten Spielräumen liegt für die Kommunen der Hebel, gleichstellungspolitische Ziele in privaten Unternehmen zu fordern und zu unterstützen, sich als Vorreiterin einer gendersensiblen Politik zu zeigen und damit lokale Maßstäbe zu setzen.

Auch die kommunalen Wirtschaftsförderungen haben die Möglichkeit, Gleichstellungsstandards in ihre Arbeit aufzunehmen. Sie könnten ihre Fach- und Beratungsexpertise um Gleichstellungsfragen und Gleichstellungsziele erweitern.

Hierbei sind folgende Ziele und Indikatoren vorstellbar:

- *Steigerung des Anteils von Frauen bei Existenzgründungen,*
- *Eröffnung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen jenseits von prekärer Beschäftigung; Förderung von existenzsichernder Beschäftigung für Frauen,*
- *Mädchen und junge Frauen in Zusammenarbeit mit Unternehmen für technische Berufe interessieren,*
- *Prüfung/Bewertung von lokalen Unternehmen nach Gleichstellungsnormen: etwa Anzahl der weiblichen Führungskräfte, Arbeitsbedingungen, Löhne; Väter in Elternzeit etc.*

Die Verbesserung der Erwerbssituation von Frauen (durch die kommunale Wirtschaftsförderung) ist nicht nur unter gleichstellungspolitischen Gesichtspunkten wünschenswert, sie würde auch einen positiven Nebeneffekt zeitigen: Indem das Armutsrisiko gesenkt wird, wird der kommunale Haushalt entlastet.

Angesichts des demografischen Wandels bedeutet eine gute Gleichstellungspolitik auch einen Standortvorteil im Wettbewerb um die gut ausgebildeten jungen Frauen. Den Trend der abwandernden (gut) qualifizierten Frauen erleben wir bereits in den sogenannten „schrumpfenden Kommunen“, etwa in den neuen Bundesländern. Eine systematische Frauenförderung, kombiniert mit einer gut ausgebauten sozialen Infrastruktur (Betreuungsplätze, Ganztagschulen, Pflegeangebote), wirkt weiblichen Abwanderungstendenzen entgegen und „lockt“ diejenigen Frauen an, die aus Mangel an Perspektiven ihre Heimatorte verlassen. „Schrumpfende Städte“ können auf diese Weise den Trend umkehren, denn die Frauen werden dort Familien gründen und Kinder bekommen, wo sie für sich angemessene Lebens- und Arbeitsbedingungen vorfinden (Wiechmann, Kißler 2010; Kröhnert, Medicus, Klingholz 2006).

4.1 GLEICHSTELLUNGSPOLITIK IN ZEITEN DER FINANZKRISE

Die Institution der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbüros ist in den aktuellen Landesgleichstellungsgesetzen sehr unterschiedlich ausgestaltet und abgesichert. Die oft mangelhafte Absicherung und Konkretisierung erweist sich in Zeiten der wachsenden kommunalen Haushaltskrise als besonders problematisch.

In nur zehn Jahren, bis zum Jahre 2011, haben sich die Kredite der deutschen Kommunen bereits auf insgesamt 44,3 Mrd. Euro mehr als vervierfacht¹, weil die Lücke zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben immer größer wird. Hiervon sind insbesondere Rheinland-Pfalz, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen betroffen. Anders als auf Bundes- und Landesebene führt diese zunehmende Verschuldung zu starken Eingriffen der Aufsichtsbehörden und damit zu einem ungleich höheren und stetig steigenden Konsolidierungsdruck (Holtkamp 2012). Unterlagen zum Beispiel in NRW 2001 noch lediglich 2,1 Prozent der Kommunen dem strengen Nothaushaltsrecht, waren es 2011 bereits 33,5 Prozent. Damit wird das Nothaushaltsrecht zum Normalfall, unter dem die Kommunen nur noch Ausgaben leisten können, zu denen sie gesetzlich verpflichtet oder die unaufschiebbar sind. Alle Standards, die nicht klar operationalisiert und rechtlich ausbuchstabiert sind, fallen damit immer häufiger dem Rotstift zum Opfer. Ohne stärkere Regulierung in den Landesgleichstellungsgesetzen droht die Gleichstellungs- und Frauenpolitik bei stetig steigendem Konsolidierungsdruck deshalb zur Kürzungsmasse zu werden. Erste Anzeichen lassen sich erkennen, wenn die Personalstandards der Gleichstellung durch Zuweisung neuer Aufgaben ohne personelle Aufstockung oder sogar gleichzeitig mit der Reduzierung der Arbeitszeitanteile ausgehöhlt werden, Frauenhäuser etc. zur Disposition stehen und die Etats der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten chronisch unterausgestattet sind. Hinzu kommen teilweise Aufweichungen der Landesgleichstellungsgesetze unter dem Label „Abbau kommunaler Standards in der Haushaltskrise“, die auch die Hauptamtlichkeit und personelle Ausstattung der Frauen- und Gleichstellungsarbeit gefährden. Diese Erosion professioneller Gleichstellungsstandards lässt sich nur schwer individuell vor Ort durch die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte auffangen. Insofern liegen die Verantwortung und der Ankerpunkt für die institutionelle Absicherung einer erfolgreichen Gleichstellungsarbeit in den Kommunen eindeutig beim Landesgesetzgeber. Denn er verabschiedet

[1] Vgl. Städtetag aktuell, 2/2012: S. 2. <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/verfentlichungen/mitteilungen/2012stdtetagaktuell/6.pdf> (aufgerufen am 18.03.12)

sowohl die Landesgleichstellungsgesetze als auch die prinzipiell dazugehörigen Kommunalordnungen. Aber auch die Landesparteien sind gefragt, dafür zu sorgen, dass sich die in ihren Partei- und Wahlprogrammen teilweise prominent behandelten Gleichstellungspostulate in der Gesetzgebung materialisieren.

4.2 VERWALTUNGSREFORM UND GENDER BUDGETING

Gleichstellungspolitik ist wie jede Politik eine Verhandlungssache. Trotz vielfältiger Modernisierungsschritte und -instrumente ist sie letztlich in ihrer Ausgestaltung immer Ergebnis von (politischen) Diskussions-, Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen (Wiechmann 2006).

Von der Neuausrichtung des öffentlichen Sektors seit Beginn der 1990er Jahre im Rahmen der Verwaltungsreform² versprach sich zumindest ein Teil der gleichstellungspolitisch aktiven Frauen (Gleichstellungsbeauftragte und praxisorientierte Wissenschaftlerinnen) einen Gewinn für das Thema Gleichstellung und grundsätzlich eine neue Chance auf Integration der Gleichstellungsziele in das kommunale Verwaltungshandeln. Die Trendwende der Gleichstellungspolitik könnte damit eingeleitet sein, so die Optimistinnen. Die Hoffnung speiste sich zum Beispiel daraus, dass der strukturelle Veränderungsprozess durchaus Ansatzpunkte für eine geschlechtergerechte Neuausrichtung der Personalpolitik in Hinblick auf alle Ebenen des öffentlichen Dienstes bot (Oppen/Wiechmann 1998). Auch erhofften sich die Optimistinnen von der Reform, dass eine fundamentale Revision von Strukturen, Traditionen, Handlungslogiken und eine veränderte Verwaltungskultur neue Handlungs- und Gestaltungsspielräume für eine innovative Gleichstellungspolitik eröffnen und endlich mehr Bewegung in die bisherige Geschlechterordnung bzw. -hierarchie bringen würde.

Erste Evaluationen der Wirkung kommunaler Verwaltungsreformen für die Gleichstellungspolitik kamen zu folgenden Ergebnissen (Wiechmann 2005; 2006):

- *Durch den grundsätzlich stärkeren Einbezug von Frauen in Reformprojekte hat sich das Frauenbild in den Verwaltungen verändert – ihre Kompetenzen und Qualifikationen wurden deutlicher (an)erkannt.*

[2] Also die Orientierung auf „Produkte“ und die Einführung moderner Management-techniken (z. B. die Arbeit mit Zielen und Indikatoren).

- *Gleichstellungsbeauftragte waren in die Reformprozesse (als Organisationsprozesse) unterschiedlich stark involviert, grundsätzlich allerdings in zu geringem Maße, um die Reformen auch unter gleichstellungspolitischen Aspekten mitzusteuern.*
- *In fortgeschrittenen Verwaltungsreformprozessen zeigte sich zunehmend ein Ökonomisierungs- und Rationalisierungstrend, der schließlich weniger substantielle Reformen voranbrachte als vielmehr an den kommunalen defizitären Haushalten orientiert war. Damit zerstoben die größten geschlechterpolitischen Hoffnungen.*

Eine aus geschlechterpolitischer Perspektive besonders problematische Nebenwirkung der Verwaltungsreform und des mit ihr einhergehenden Ökonomisierungstrends war die verstärkte Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Sie führte dazu, dass ein großer Teil der in die Privatwirtschaft entlassenen Unternehmen nicht mehr in den Geltungsbereich der Gleichstellungsgesetzgebung fällt, was die Steuerung schwieriger macht.³

Dennoch bieten die Errungenschaften der Verwaltungsreform Potenziale für eine systematische Gleichstellungspolitik. Besonders durch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) ergeben sich neue Chancen, das Feld der kommunalen Finanz- bzw. Haushaltspolitik mit dem Ziel der Gleichstellung der Geschlechter zu verbinden. Die Finanzpolitik ist ein bedeutsamer Hebel, wenn es darum geht, dieses Ziel als Querschnittsaufgabe zu verstetigen. Wenn im Rahmen des NKF ergebnisorientierte Indikatoren entwickelt werden, dann können diese mit der Gleichstellungsperspektive gekoppelt werden. Insbesondere kommt es hier darauf an, bei der Umstellung des Haushalts von der Kameralistik auf Doppik⁴ dafür zu sorgen, dass der Ansatz des Gender Budgeting mit einfließt. Diese Fachaufgabe kann nicht die Frauen- oder Gleichstellungsbeauftragte übernehmen, daher ist es wichtig, dass die Haushaltsfachleute entsprechend sensibilisiert und qualifiziert werden. Dabei ist es dringend geboten, bei der Haushaltserstellung die Genderexpertise der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten zu nutzen, wenn es um die Definition gleichstellungspolitischer Ziele und Indikatoren geht.

[3] Vgl. Schimeta 2012, S. 4

[4] = Doppik = Doppelte Buchführung in Konten.

4.3 LEBENSPHASENORIENTIERTES PERSONALMANAGEMENT

Auch in der Personalpolitik gibt es neue Entwicklungen, die nicht nur, aber auch durch den drohenden Fachkräftemangel bedingt sind: In Zukunft werden immer mehr Arbeitgeber_innen um immer weniger junge (gut) qualifizierte Menschen konkurrieren. Eine Fachkräftereserve liegt unter anderem bei jenen Vätern und vor allem Müttern, die gerne (mehr) Erwerbsarbeit leisten würden, aber wegen der fehlenden Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf ihre Arbeitszeit stark reduzieren, ganz aus dem Erwerbsleben ausscheiden oder in die Selbstständigkeit wechseln.

Zudem zeigt sich der gesellschaftliche Wandel auch in der Veränderung von Familienstrukturen: Das Ernährermodell spielt eine immer geringere Rolle, die Anzahl der alleinerziehenden Eltern steigt und Frauen tragen zunehmend zum Familieneinkommen bei. Allmählich wird es zum allgemeinen Wissen, dass die meisten Beschäftigten, gerade in der jüngeren Generation, großen Wert auf einen familienfreundlichen Betrieb/Verwaltung legen (müssen) und ihnen die sogenannte Work-Life-Balance immer wichtiger wird (vgl. BMJSF 2012). Eine Laufbahnplanung ist immer auch die Planung des privaten Lebens, das gilt zunehmend auch für Männer. Für eine zeitgemäße Personalpolitik braucht es daher immer mehr Wissen über geschlechtsspezifische Besonderheiten in biografischen Verläufen. Genderexpertise wird also in der Personalpolitik immer wichtiger.

4.4 NEUE GESELLSCHAFTSPOLITISCHE ENTWICKLUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN

Die gesellschaftliche Entwicklung stellt Kommunen vor neue Herausforderungen, auf die es auch aus der Geschlechterperspektive Antworten zu finden gilt. Insbesondere die Themen „demografischer Wandel“ und „Integration/Migration“ werden in der einschlägigen Literatur als die Megatrends der Zukunft bezeichnet. Und es ist insbesondere die kommunale Ebene, die diese Herausforderungen meistern muss. Aus Untersuchungen wissen wir, dass sich die Kommunen zwar zunehmend, aber noch keineswegs ausreichend mit diesen Themen beschäftigen (vgl. etwa Wiechmann/Kißler 2010).

Viele Kommunen stellen sich den neuen Herausforderungen, indem sie sowohl innovative Formen (runde Tische, Projekte) aber auch neue Expertise in die Verwaltung holen (Untersuchungen, Expert_innen). Die oft komplexen neuen Problemstellungen

und Problemzusammenhänge, die hier bearbeitet werden, sind sehr eng mit der Lebenssituation der Bürger_innen verbunden und weisen damit immer auch eine geschlechterbezogene Dimension auf. Diese zu erkennen und die dazu bereits vorliegenden Daten, Analysen und Modelle in die Arbeit einzubeziehen, ist die Aufgabe einer modernen Verwaltung.

Eine weitere gesellschaftliche Entwicklung, die sich immer mehr als Herausforderung für geschlechterpolitische Akteur_innen erweist, sind die sogenannten „Antifeministen“. Es handelt sich um vereinzelte Strömungen im Geschlechter-Diskurs, die grundsätzlich anzweifeln, dass Frauen noch in irgendeiner Form benachteiligt sind – und die stattdessen das männliche Geschlecht als das im 21. Jahrhundert benachteiligte betrachten. Diese antifeministischen Gruppierungen versuchen mit allen Mitteln, Instrumente wie Gender Mainstreaming zu delegitimieren⁵ und die Institution der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten als überholt zu bekämpfen. Häufig gehen diese Vertreter von einem biologistischen Bild der Geschlechter aus, sehen Frauen und Männer als wesensmäßig verschieden an und zielen auf die Rekonstruktion patriarchaler Männlichkeit. Eine Erklärung für diese Strömungen könnte u. a. darin bestehen, dass Frauen mit ihren zunehmend guten Qualifikationen zum einen mehr Unabhängigkeit erlangen und zum anderen gleichzeitig eine ernst zu nehmende Konkurrenz in der Arbeitswelt darstellen (Wiechmann 2005; 2006). In vielen Kommunen spielt die Auseinandersetzung mit dieser antifeministischen Strömung und dem damit verbundenen reaktionären Weltbild bereits eine Rolle. Daher gehört es inzwischen auch zu den Aufgaben einer Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten, sich Wissen über die Hintergründe dieser Strömung zu verschaffen, Aufklärungsarbeit über sie zu betreiben und Gegenstrategien zu entwickeln

[5] Beispielsweise, indem sie jegliche staatliche Intervention, die auf eine Veränderung der Geschlechterverhältnisse abzielt, als Eingriff in die „natürliche Ordnung“ und als „Umerziehung“ diskreditiert.

5

STRUKTUREN UND
AKTEUR_INNEN
DER GESCHLECHTER-/
GLEICHSTELLUNGSPOLITIK
IM KOMMUNALEN FELD

5.1 GESETZLICHE GRUNDLAGEN ODER „SOFT LAWS“

Im Folgenden soll der institutionelle Rahmen kommunaler Gleichstellungsarbeit in den Blick genommen werden.

Hierbei stehen die Landesgleichstellungsgesetze und Kommunalordnungen im Mittelpunkt. Die gesetzliche Verankerung bestimmt maßgeblich, mit welcher Stärke und schließlich Durchschlagskraft die Frauen- und Gleichstellungspolitik ausgestattet ist, welche Instrumente ihr zur Verfügung stehen und welche Institutionen auf kommunaler Ebene wirken.

Auf Länderebene regeln Landesgleichstellungsgesetze seit den 1990er Jahren die Gleichstellung von Frauen und Männern für den öffentlichen Dienst. Sie sind als Antwort auf das damals so genannte Bundesgleichberechtigungsgesetz verabschiedet worden. Da der Geltungsbereich des Bundesgleichstellungsgesetzes lediglich die Bundesverwaltung und die ihr zu- bzw. nachgeordneten Behörden erfasst, blieben Länder und Kommunen ohne vergleichbare Regelungen. Mit dem neuen Jahrtausend existieren in allen 16 Bundesländern Landesgleichstellungsgesetze, inzwischen gab es bereits mehrere Novellierungen bzw. Anpassungen. Die Regelungsdichte, Reichweite und gleichstellungspolitische Konkretisierung der Gesetze fallen dabei sehr unterschiedlich aus.

Zu den wichtigsten Wegweisern aus diesen Gesetzen für die kommunale Verwaltung zählt etwa die Klärung zur Gremienarbeit (formale Partizipation), womit nun die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten etwa in Nordrhein-Westfalen über einen rechtlich abgesicherten Rahmen für den Zugang zum Verwaltungsvorstand (dem höchsten verwaltungsinternen Entscheidungsgremium in Kommunen) verfügen. Ein weiterer wichtiger Klärungsbedarf ist ebenfalls gesetzlich aufgegriffen worden: Wer ist für die Umsetzung von Gleichstellungsmaßnahmen zuständig? Dass dies nicht die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten sein können, ergibt sich aus dem Verständnis von Verwaltungshandeln im Rahmen der Linienorganisation, also entlang der Hierarchie: Gleichstellungsbeauftragte wie -büros sind in der Regel außerhalb der Linie organisiert. Die Landesgesetze in ihrer Mehrheit stellten klar, dass es Aufgabe der Dienststellenleitungen und Führungskräfte ist, Gleichstellungsmaßnahmen in ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen umzusetzen. Allerdings mangelt es in den Landesgleichstellungsgesetzen an konkreten Auflagen, die dafür sorgen, dass die Dienststellenleiter_innen dieser Aufgabe gerecht werden. Gesetzesinhalte sind den Entscheider_innen häufig nicht bekannt, Führungskräfte und Personalverant-

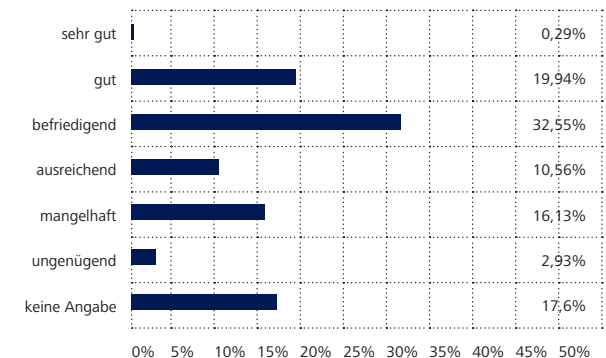
wortliche nehmen ihre Verantwortung noch nicht ausreichend wahr. „Oft wird das Thema noch an die Gleichstellungsbeauftragte delegiert, die eine äußerst anspruchsvolle Rolle ausfüllen muss.“ (Schimeta 2012, S. 52)

Gleichstellungsbüros wie -beauftragte sind inzwischen anerkannt als das kommunale Kompetenzzentrum für Genderfragen. Sie sind also stärker als in ihren Anfängen Initiativkraft, Beratungseinrichtung, Vermittlungsinstitut, Controllingstelle und Impulsgeberin auf dem gleichstellungspolitischen Feld sowohl vom Selbstverständnis her als auch in der Außenwirkung. Damit sind Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte zunehmend und in erster Linie Managerinnen für die Gleichstellung und „Anwältinnen“ der beschäftigten Frauen in den Kommunalverwaltungen, aber auch der Bürgerinnen. Ihre gesetzlich normierten Einflussmöglichkeiten, mehr Frauen in Führungspositionen zu bringen, erweisen sich je nach Landesgleichstellungsgesetz als mehr oder weniger begrenzt. So reichen die Kompetenzen der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten je nach Landesgleichstellungsgesetz vom bloßen Recht auf Information über eine beschränkte Beteiligung bei der Auswahl bis hin zur Position eines mitentscheidenden Mitglieds der Personalauswahlkommission. Was allerdings alle Gleichstellungsgesetze eint, ist ihre mangelnde Ausstattung mit Sanktionsmöglichkeiten bzw. mit wirksamen Anreizmechanismen, weshalb sie auch als „soft laws“ bezeichnet werden (Wiechmann 2006).

In der Befragung „Gleichstellungsbeauftragte in Deutschland“ (2012) von Wiechmann und Holtkamp im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros (BAG) zeigt sich unter anderem, wie zufrieden die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten mit ihren jeweiligen Landesgleichstellungsgesetzen sind (BAG 2013, S. 4 + 18).

Abbildung 1: Landesgleichstellungsgesetze in der Benotung

Frage: Das Landesgleichstellungsgesetz stellt einen wichtigen rechtlichen Rahmen für die Gleichstellungsbeauftragten und ihre Arbeit dar. Wie schätzen Sie das Gesetz (nach Schulnoten) ein?



Lediglich 20 Prozent der Befragten geben den Gesetzen die Note „(sehr) gut“. Ein Drittel vergibt die Note „befriedigend“ und ein knappes Drittel arbeitet nach eigener Einschätzung mit Gesetzen im Bereich zwischen „ausreichend“ und „ungenügend“. Hier lässt sich also Handlungsbedarf seitens der Gesetzgeber konstatieren. Die von den befragten Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten vorgeschlagenen Verbesserungsvorschläge¹ für die Landesgleichstellungsgesetze zielen in erster Linie auf mehr Verbindlichkeit (Sanktionsmöglichkeiten, verbindliches Vetorecht) in diesen Gesetzen und in zweiter Linie auf klare professionelle gleichstellungspolitische Standards (Definition von Hauptamtlichkeit, Berufsprofil, Bezahlung) (BAG 2013, S. 18).

Ebenfalls sehr vage bleiben die Landesgleichstellungsgesetze in der Frage, wie der Verfassungsauftrag zur Gleichstellung umzusetzen ist. Zum einen ist, wie gerade gezeigt, die Institution der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten oftmals unterausgestattet in Hinblick auf Kompetenzen und Ressourcen. Zum anderen aber fehlt allen Gleichstellungsgesetzen die konkrete Verpflichtung zur Anwendung moderner gleichstellungspolitischer Strategien hinsichtlich der Umsetzung einer querschnittsorientierten Geschlechterpolitik wie Gender Mainstreaming, Gender Budgeting und Gender Assessments. Erst mit der Integration geschlechterpolitischer Ziele in das fachliche Verwaltungshandeln wäre die Gleichstellung von Männern und Frauen nicht nur als Beschäftigte innerhalb der kommunalen Verwaltung, sondern auch als Bürger_innen vom Gesetz erfasst.

Grundsätzlich gilt, dass die Landesgleichstellungsgesetze nicht ohne die Kommunalverfassungen (bzw. Gemeinde- oder Kreisordnungen) zu lesen sind. Erst daraus ergibt sich ein annähernd realistisches Bild zu den Möglichkeiten kommunaler Gleichstellungspolitik. So wird beispielsweise im Landesgleichstellungsgesetz von Brandenburg für die kommunale Gleichstellung auf die Kommunalverfassung verwiesen, wo die Institution der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten zu regeln sei. In der Praxis bedeutet dies: Die Kommunalverfassung hat Vorrang vor dem Landesgleichstellungsgesetz. Ganz anders verfährt Schleswig-Holstein. Hier ist bereits im Landesgleichstellungsgesetz erfasst, dass die Kommunalverfassung bestimmte Standards erfüllen muss.

[1] Frage: Wenn Sie Verbesserungsvorschläge für die Ausgestaltung des Landesgleichstellungsgesetzes machen könnten, was würden Sie vorschlagen? (Mehrfachnennungen waren möglich).

Wenn weder im Landesgleichstellungsgesetz noch in der Kommunalverfassung ausreichende Definitionen für das kommunale Gleichstellungsfeld formuliert sind, erhalten die Hauptsatzungen der Kommune eine besondere Bedeutung, dann nämlich definiert jede Kommune für sich das Politikfeld Gleichstellung und auch die Position/Situation der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten. Insofern müssen die Landesgleichstellungsgesetze mit den Kommunalordnungen kompatibel sein und den starken gleichstellungspolitischen Willen des Gesetzgebers widerspiegeln, schließlich werden sie vom selben Parlament verabschiedet.

5.2 DIE GLEICHSTELLUNGSBEAUFTRAGTE ALS INSTITUTION

Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte gehören formal zur Arbeitgeberseite, womit ihre Unabhängigkeit entsprechend begrenzt ist. Sie werden teilweise von den Beschäftigten gewählt, teilweise von den Dienststellen- und Betriebsleitungen „bestellt“ bzw. gesetzt oder als Stab den Leitungsebenen zugeordnet. Dabei findet die Entscheidung der Leitung gelegentlich in Abstimmung mit Personal- oder Betriebsräten statt. Gerade in den Anfängen waren die Arbeitsbedingungen von Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten insbesondere in den öffentlichen Diensten vor allem durch fehlende rechtliche Rahmenbedingungen, unpräzise Aufgabensetzungen und Kompetenzen sowie marginale Ressourcenbereitstellung gekennzeichnet (Wiechmann/Kißler 1997).

Überdies waren sich auch die gleichstellungspolitisch motivierten Frauen keineswegs einig über den richtigen Weg. Während die „Institutionenfrauen“ vornehmlich aus den Verbänden und Gewerkschaften eine institutionalisierte Gleichstellungspolitik befürworteten, standen andere diesem Gleichstellungsprojekt durchaus kritisch gegenüber. Letztere fürchteten mit der Einrichtung der ersten Frauenbüros etwa die Gefahr der Kanalisierung des Protests und vermuteten es als Teil einer Strategie, die Frauenbeauftragten mit wenig Kompetenzen und minimaler personeller und materieller Ausstattung auf den Gleichstellungsweg zu schicken. Diese Kritik ließ auch bis in die 1990er Jahre hinein nicht nach, wenn für die Gleichstellungspolitik diagnostiziert wurde, dass sie „von den Machträgern in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft vereinnahmt, umgangen oder unterlaufen“ (Jansen 1995, S. 72) wird. Dennoch räumten selbst Kritikerinnen der institutionalisierten Frauen- bzw. Gleichstellungspolitik insbesondere auf der kommunalen Ebene ein, dass sie die „größte frauenpolitische Errungenschaft darstellt“ (z. B. Holland-Cunz 1995, S. 16).

In der Architektur moderner Gleichstellungspolitik nimmt die Gleichstellungsbeauftragte heute einen wichtigen Platz ein. Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte haben die allgemeine Aufgabe, die Kommunen dabei zu unterstützen, dass sie ihrer Aufgabe, die Gleichstellung der Geschlechter herzustellen, gerecht werden. Sie übernehmen dabei vielfältige Aufgaben und bilden für die Verwaltung und für die Bürger_innen eine wichtige Anlaufstelle. Sie verfügen über eine Initiativ-, Kontroll- und Beratungsfunktion. Sie entwickeln und initiieren Maßnahmen und Instrumente.

Heute arbeiten ca. 1.400 Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte in der Bundesrepublik. Unter welchen Bedingungen sie arbeiten und welche Kompetenzen sowie Rahmenbedingungen sie benötigen, zeigen die folgenden Befunde.

ARBEITSBEDINGUNGEN UND AUSSTATTUNG

Der Anteil der in Teilzeit beschäftigten hauptamtlichen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten ist hoch (insgesamt 40 Prozent), selbst in Großstädten erreicht die Quote noch zehn Prozent. Auch die Entlohnungsstrukturen von Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten weisen mit einem Anteil von lediglich 16 Prozent im höheren Dienst (Kreise: sieben Prozent, Großstädte: 63 Prozent, Städte kleiner als 100.000 Einwohner/innen: vier Prozent) auf unzureichend definierte Standards hin. Für beide Kategorien – Arbeitszeit und Tarif – führt das in den Kommunen offenbar zu willkürlichen, individuellen politischen Entscheidungen. Diesen großen Spielraum finden wir für keine andere Berufsgruppe in der Verwaltung.

Das zur Verfügung stehende Jahresbudget für Frauen- und Gleichstellungsbüros passt insofern ins Bild, als Schwankungen zwischen 2,5 Millionen Euro sowie Null-Etats existieren. Mit Null-Etats lässt sich schwerlich souverän arbeiten. So finden sich zwar gängige Arrangements wie etwa, dass andere Verwaltungsbereiche die Gleichstellung „sponsern“ (beispielsweise wenn es um Öffentlichkeitsarbeit oder Weiterbildung geht). Dann laufen die Gleichstellungsveranstaltungen z. B. über den Haushalt der Personal- oder Weiterbildungsabteilung oder Frauenhäuser über den Haushalt von Sozialämtern. Diese Kooperationsnotwendigkeiten bedeuten aber in jedem Fall, dass es sich um „Kann-Arrangements“ handelt und Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte in die Bittstellerinnensituation geraten (können), was ihre Autonomie schmälert. Auch hier gibt es ganz offensichtlich Bedarf nach verbindlichen Definitionen.

[2] Zu den folgenden Themen Arbeitsbedingungen, Ausstattung und Arbeitsthemen vgl. Wiechmann 2012, S. 87 f.

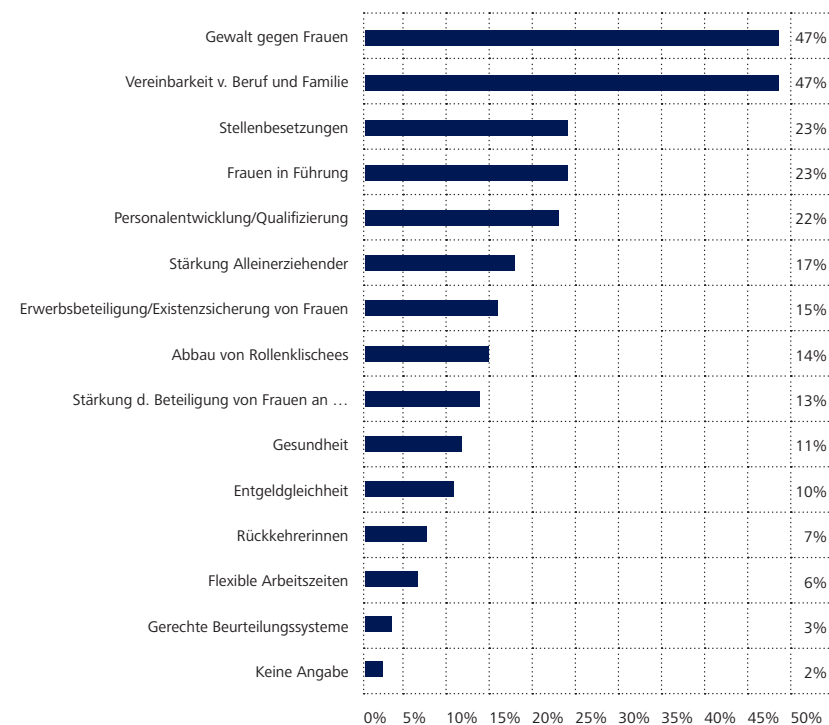
Zwei Drittel der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten benennen die unzureichende personelle und finanzielle Ausstattung als eines ihrer größten Probleme. Hier hat es in den vergangenen zehn Jahren offenbar kaum positive Entwicklungen gegeben.

ARBEITSTHEMEN

Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte arbeiten in vielfältigen Themenbereichen. An prominenter Stelle stehen „Gewalt gegen Frauen“ und „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“. Ebenso bearbeiten sie die Themen „Frauen in Führung“ oder „Personalentwicklung“. Einen Überblick vermittelt folgendes Schaubild (vgl. BAG 2013, S. 17):

Abbildung 2: Aktuelle Arbeitsthemen

Frage: An welchen Themen arbeiten Sie aktuell vor allem? (Bis zu drei Antworten waren möglich)



Darüber hinaus arbeiten sie auch zu neuen gesellschaftlichen Kernthemen wie „Demografischer Wandel“ oder „Integration“ aus der Gleichstellungsperspektive mit.

Anhand des Themenspektrums zu den aktuellen Arbeitsthemen und mit Blick auf neue gesellschaftlich relevante Themen zeigt sich für das Berufsfeld der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten ein hoher Qualifikations- und Kompetenzbedarf. Sie müssen sich in vielfältige Politikfelder einarbeiten und qualifizieren, zu deren Breite es in der herkömmlichen Verwaltung kaum ein Pendant gibt. Darüber hinaus müssen sie Führungsqualitäten besitzen, wenn sie etwa mit gleichstellungspolitischen Anliegen in Politik und Verwaltung etwas bewegen wollen.

Diese thematische Vielfalt ist gleichzeitig ein Beleg dafür, mit welcher hoher qualitativer Kompetenz diese Berufsgruppe bereits ausgestattet ist. Die gegenwärtigen Arbeits- und Bezahlstrukturen sowie das mangelnde Berufsprofil passen allerdings kaum dazu.

5.3 MODERNE GESCHLECHTER-/GLEICHSTELLUNGSPOLITISCHE INSTRUMENTE

Wir haben in den ersten Abschnitten aufgezeigt, wie moderne Geschlechterpolitik in der Kommune aussehen könnte. Dabei wird deutlich, dass die zur Umsetzung der Ziele notwendigen Maßnahmen nicht im Verantwortungsbereich einer Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten liegen können. Vielmehr ist eine solche Politik Teil der Gesamtkompetenz eines kommunalen Parlaments und einer kommunalen Verwaltung. Zu ihrer Umsetzung müssen geschlechterpolitische Instrumente implementiert werden, die zu einer kontinuierlichen Analyse, Zielformulierung, Maßnahmenplanung und deren Evaluation verhelfen. Als dementsprechende Strategien bieten sich, wie in der Europäischen Charta verankert, Gender Mainstreaming, Gender Budgeting, aber auch Gender Assessments an. Diese Prüf- und Gestaltungsinstrumente setzen an der Facharbeit der Kommune an. Dabei wird die Facharbeit nach Vorliegen und in Umsetzung der Ergebnisse um eine qualifizierte Genderanalyse ergänzt oder umgestaltet. Die Verantwortung für die konkreten Zielsetzungen trägt das kommunale Parlament, die Verantwortung für die effektive Umsetzung trägt die Verwaltung mit ihren Fachabteilungen. Die Rolle der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten im Prozess der Anwendung dieser Instrumente ist prinzipiell begrenzt. Da bei ihr aber in der Regel das Wissen um die Geschlechterverhältnisse in den verschiedenen Bereichen konzentriert ist, sollte sie als Expertin für Geschlechterfragen bei der Analyse hinzugezogen werden. Zu der Frage, inwieweit bis heute Gender Mainstreaming/Budgeting/Assessments in den Kommunen angewendet werden, liegen leider keine

gesicherten Ergebnisse bzw. Antworten vor: Es fehlt an systematischen Bestandsaufnahmen. Auch der Deutsche Städtetag hat 2003 und 2012 nur eine Sammlung von Best practice-Beispielen herausgegeben. Sicherlich gibt es mehr Beschlüsse der kommunalen Parlamente, Gender Mainstreaming umzusetzen, als sich Umsetzungsprozesse finden. Sicher sind in den Großstädten Reformschritte auch mit Gender Mainstreaming-Ansätzen verknüpft worden. Von Wrangell schätzt, dass die Umsetzung von Gender Mainstreaming etwa in 30 Prozent aller Kommunen gelungen ist. Sie stützt sich dabei auf die Erfahrungen von Expert_innen. Sie weist aber auch darauf hin, dass die Bandbreite der Anwendung sehr stark variiert (von Wrangell, 2013). Städte wie Freiburg, Frankfurt und München können genauso wie die Bezirke Berlins auf eine lange Erfahrung mit diesen Strategien zurückblicken, in München ist die gleichstellungsorientierte Haushaltssteuerung (Gender Budgeting) am weitesten in ganz Deutschland entwickelt und verankert. Zu einem flächendeckend erfüllten Standard ist der Ansatz einer querschnittsorientierten Gleichstellungspolitik allerdings noch nicht geworden.

Zusammenfassend zeigt sich eine große Kluft zwischen Gleichstellungsanspruch und Gleichstellungswirklichkeit – zwischen dem Gesellschaftsauftrag „gleiche Chancen für Frauen und Männern“ (im GG normiert) und der Gleichstellungspraxis. Es wurde dargelegt, in welchen Gestaltungs- bzw. Politikfeldern die Kommunen als Gleichstellungsakteure gefragt sind und ihre Rolle noch stärker wahrnehmen können. Dabei sind auch neue Herausforderungen sowie Möglichkeiten aufgezeigt worden. Schließlich haben wir den Blick auf die strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen gerichtet und Nachbesserungsbedarf festgestellt.

Moderne Gleichstellungspolitik braucht ein rechtliches Fundament, einen politischen Willen und einen angemessenen strukturellen Rahmen. Gesichert sein müssen Ressourcen, Verfahrensbefugnisse, Entscheidungskompetenzen, die Wissensinfrastruktur und das fachlich qualifizierte Personal.

6.1 DIE VERPFLICHTUNG DER KOMMUNE ZU AKTIVER GLEICHSTELLUNGSPOLITIK

- *Als unterste staatliche Ebene ist die Kommune verpflichtet, den grundgesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Im Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) heißt es: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ Damit ist der Kommune eine aktive Rolle in der Herstellung der Gleichberechtigung zugewiesen, der sie nachkommen muss.*
- *In Landesgleichstellungsgesetzen wird nun in der Regel auf diesen Paragraphen verwiesen, allerdings in Bezug auf die aktive Gestaltungsaufgabe in unzureichender Form. Auch die Formulierung, „Chancengleichheit/Gender Mainstreaming ist ein durchgängiges Leitprinzip“, reicht bei weitem nicht aus, um eine tatsächliche Integration der Geschlechterfrage in die kommunale Politik zu gewährleisten und die Daseinsfürsorge der Kommunen auch an dem Ziel der Geschlechtergerechtigkeit auszurichten. Es sind vielmehr sehr klare Ziele und Verfahrensweisen zu definieren, die dem Stand der geschlechterpolitischen Diskussion in Deutschland und Europa entsprechen. Es reicht nicht aus, darauf zu vertrauen, dass die Kommunen die europäische Charta unterzeichnen, Landesgleichstellungsgesetze können das zu einer Pflicht machen. In den Landesgleichstellungsgesetzen können die Kommunen*

einerseits zur Aufstellung gleichstellungspolitischer Rahmenpläne verpflichtet werden, in denen sie ihre Ziele und Maßnahmen sowie die Zuständigkeiten für die Geschlechterpolitik festlegen (vgl. Geppert, Lewalter 2012). Andererseits können Landesgleichstellungsgesetze die Kommunen, wie bisher, verpflichten, einen Frauenförderplan/Gleichstellungsplan aufzustellen, mit dem die Gleichstellung der männlichen und weiblichen Beschäftigten in den Verwaltungen erreicht werden soll. Dieser Plan sollte verbindliche Regelungen und Quoten enthalten. Beide Pläne müssen evaluiert werden und ihre Nichteinhaltung ist mit (finanziellen) Sanktionen zu belegen.

6.2 DIE STÄRKUNG DER POSITION DER GLEICHSTELLUNGSBEAUFTRAGTEN

Sämtliche empirischen Ergebnisse weisen darauf hin, dass die kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten institutionell und strukturell deutlich gestärkt werden müssen, wenn sie ihren gleichstellungspolitischen Auftrag effektiv umsetzen sollen. Dazu gehört auch, dass die (Landes- und kommunale) Politik den Gleichstellungsauftrag ernst nimmt und mit den Novellierungen ihrer entsprechenden Gesetzgebungen ihre Chance erkennt und ergreift.

„Den gewandelten Aufgaben entsprechend sind die Rahmenbedingungen für die Arbeit der GB nicht mehr überall angemessen“ (Schildmann/Stiegler/Wiechmann 2012, S. 3). Die gesetzlichen Grundlagen bilden die jeweiligen Landesgleichstellungsgesetze und Kommunalverfassungen. Sie weisen hinsichtlich der Arbeitszeiten, Vergütung, organisatorischen Ansiedlung und nicht zuletzt der Ausstattung der Büros und Budgets von Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten sehr heterogene Standards bzw. keine Standards auf. Wirksame und vor allem nachhaltige Sanktionsmechanismen sind nirgendwo zu finden. Daher sind folgende zwei Säulen, die die heutige Situation der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten berücksichtigen, wichtig:

[1] Die folgenden Forderungen zur Situation der kommunalen Frauen- und GB wurden überwiegend von Schildmann, Stiegler und Wiechmann im Oktober 2012 bei einem gemeinsamen Workshop mit Vertreterinnen der BAG in der Friedrich-Ebert-Stiftung erarbeitet.

ERSTE SÄULE: INSTITUTION DER GLEICHSTELLUNGSBEAUFTRAGTEN

- *Definition und Verankerung der Hauptamtlichkeit² mit einer vollen Stelle,*
- *Ansiedlung der Gleichstellungsbeauftragten in der Weise, dass sie ihre Querschnitts-, Controlling- und Initiativfunktion erfüllen kann,*
- *klare Definition der Informations-, Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte,*
- *Schaffung einer Regelung, mit der Gesetzesbrüche wirksam geahndet werden können,*
- *Klage-, Veto- oder Widerspruchsrechte, die Gleichstellungsbeauftragte nicht als „individuelle“ Klägerinnen auftreten lassen, da sie im Gleichstellungskontext nicht für ihre individuellen Interessen eintreten,*
- *Eingruppierung der Gleichstellungsbeauftragten auf der Ebene der Amtsleitung. Dazu ist ein Berufsbild zu entwickeln, das mit seiner Qualifikationsbeschreibung auch den Standard für die Besetzung der Stelle der Gleichstellungsbeauftragten setzt,*
- *Budgetverantwortung für Veranstaltungen, Projektförderung und Institutionen für Geschäfts- und Personalaufgaben.*

ZWEITE SÄULE: ANWENDUNG MODERNER GESCHLECHTERPOLITISCHER STRATEGIEN

- *Verankerung der Zuständigkeit für die Umsetzung des Gleichstellungsauftrages bei der politischen Ebene und bei der Verwaltungsspitze,*
- *Einführung eines gleichstellungspolitischen Rahmenplanes als verbindlicher Masterplan, der die kommunalen Aufgaben betrifft,*
- *Verpflichtung zur Implementierung moderner gleichstellungspolitischer Strategien wie Gender Mainstreaming/Budgeting/Assessments.*

[2] So gibt es beispielsweise in NRW Kommunen, die hauptamtliche GB mit drei, fünf oder acht Std./Wo. beschäftigen.

Wenn die Bundesrepublik Deutschland als moderne Demokratie ihren Nachholbedarf in der Gleichstellung von Männern und Frauen realisiert und ihre internationale Position verbessern will, dann sollten die anstehenden Novellierungen von Gleichstellungsgesetzen eine Kombination aus einer starken Institution der Gleichstellungsbeauftragten und einer verbindlichen Nutzung moderner gleichstellungspolitischer Strategien beinhalten.



LITERATUR



- **BMFSFJ (Hrg.) (2012):** Familienbewusstsein ist konjunkturreäsent, Personalmarketingstudie, Berlin.
- **BMFSFJ (Hrg.) (2011):** Gender Pension Gap. Entwicklung eines Indikators für faire Einkommensperspektiven von Frauen und Männern, Berlin.
- **BMFSFJ (Hrg.) (2011):** Gleichstellung in der Bundesverwaltung. Erfahrungs- und Gremienbericht 2010, Berlin.
- **BAG (Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Frauen- und GB) (2012):** Frauen und Männer: Gleiche Chancen! Dokumentation der 21. Bundeskonferenz der kommunalen Frauen- und GB vom 22. – 24. April 2012 in Düsseldorf.
- **BAG (Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Frauen- und GB) (2013):** Zur Situation der kommunalen Gleichstellungsstellen und Frauenbüros. Eine Diskussionsgrundlage, Berlin.
- **Deutscher Städtetag (2003):** Gender Mainstreaming. Best-Practice-Beispiele aus den Kommunen, Köln.
- **Deutscher Städtetag (2012):** Gender Mainstreaming – Beispiele aus den Kommunen zur Gleichstellung: Arbeitshilfe des Deutschen Städtetages, Köln.
- **Geppert, Jochen; Lewalter, Sandra (2012):** Politikfeld Gleichstellung: Institutionalisierung und Strategien auf Bundesebene. In: Stiegler, Barbara (Hrg.): Erfolgreiche Geschlechterpolitik. Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse, Bonn, Seite 5 – 17.
- **Holland-Cunz, Barbara (1995):** Frauenpolitik im schlanken Staat. Die „Poetik“ der lean administration und ihre Realität. In: Zeitschrift für Frauenforschung, H. 1 + 2, S. 16 – 27.
- **Holtkamp, Lars (2012):** Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. 2. Aufl., Berlin.
- **Jansen, Mechthild (1995):** Gleichstellung zwischen Anpassung an „den Mann“ und Abbau patriarchaler Strukturen. In: Beiträge, H. 39, S. 72 ff.
- **Kaschuba, Gerrit; Neubauer, Gunter; Winter, Reinhard; Huber, Helga, Baden-Württemberg Stiftung (Hrg.) (2011):** Gender-Kompetenz und Gender Mainstreaming im kommunalen Raum. Fachbroschüre im Rahmen des Programms „Chancen = Gleichheit. Gleiche Chancen für Frauen und Männer“ der Baden-Württemberg Stiftung, Stuttgart, www.tifs.de
- **Kröhnert, Steffen; Medicus, Franziska; Klingholz, Reiner (2006):** Die demografische Lage der Nation. Berlin-Institut, Berlin.
- **Oppen, Maria; Wiechmann, Elke (1998):** Frauenförderpläne unter Reformdruck. Effektivität und Innovationserfordernisse der niedersächsischen Stufenpläne. WZB-Papers, FS II 98 – 207, Berlin.
- **Parlar, Renée (2012):** Rahmenbedingungen und Strukturen für die Umsetzung von Gender Budgeting (GB). In: Stiegler, Barbara (Hg.): Erfolgreiche Geschlechterpolitik. Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse, Bonn, Seite 45 – 49.
- **Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes der Bundesregierung, Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V. (2011):** Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Männern und Frauen im Lebensverlauf, Troisdorf.
- **Schildmann, Christina/Stiegler, Barbara/Wiechmann, Elke (2012):** 5 Botschaften zur Situation der kommunalen Frauen- und GB. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin, unveröffentlichtes Manuskript.
- **Schimeta, Julia (2012):** Einsam an der Spitze. Frauen in Führungspositionen des öffentlichen Sektors. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin (http://www.fes.de/forum/pug/inhalt/documents/Expertise_Internet_.pdf) (Zugriff 04.05.2013).
- **Schreyögg, Friedel (2012):** Kommunale Gleichstellungsarbeit als Reformpolitik. In: Stiegler, Barbara (Hrg.): Erfolgreiche Geschlechterpolitik. Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse, Bonn, S. 33 – 43.
- **Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen Geschäftsstelle Gleichstellung (Hrg.) (2011):** Gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm. Berlin. <http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-frauen/gpr.pdf?start&ts=1208268947&file=gpr.pdf> (Zugriff 30.03.2012).
- **Stiegler, Barbara (2010):** Gender Mainstreaming: Fortschritt oder Rückschritt in der Geschlechterpolitik. In: Becker, Ruth; Kortendiek, Beate (Hrg), Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung, 3. Auflage, Wiesbaden Seite 925 – 931.
- **Stiegler, Barbara (Hrg.) (2012):** Erfolgreiche Geschlechterpolitik. Ansprüche-Entwicklungen-Ergebnisse, Bonn.

- **Von Wrangell, Ute (2012):** Die Gleichstellungsbeauftragte – unverzichtbares Element emanzipatorischer Geschlechterpolitik In: Stiegler, Barbara (Hrg.): Erfolgreiche Geschlechterpolitik. Ansprüche – Entwicklungen – Ergebnisse, Bonn, S. 18 – 33.
- **Von Wrangell, Ute (2013):** Gender Mainstreaming – ein Gewinn für die Kommunen. Die Rolle der GB in dem Prozess der Umsetzung. In: „Männer – Frauen – Zukunft – ein Genderhandbuch“. Hessische Landeszentrale für politische Bildung, Wiesbaden.
- **Wiechmann, Elke (2002):** Verwaltungsmodernisierung und Gleichstellungspolitik in Kommunen. Best-practice-Beispiele aus Nordrhein-Westfalen. Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- **Wiechmann, Elke (2005):** 10 Jahre kommunale Verwaltungsreform – eine gleichstellungspolitische Bilanz. Fakten und Trends. In: Gleichstellungspolitik in der Praxis, Heft 6/2005, S. 21 – 26.
- **Wiechmann, Elke (2006):** Gleichstellungspolitik als Machtspiel. Eine mikropolitische Analyse der Gleichstellungspolitik in kommunalen Reorganisationsprozessen. Freiburg.
- **Wiechmann, Elke; Kißler, Leo (2010):** Kommunale Demographiepoltik. Antworten auf den sozio-demographischen Wandel in den Rathäusern, Berlin.
- **Wiechmann, Elke (2012):** Expertise zur Situation der kommunalen GB. In: BAG (Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Frauen- und GB) 2012: Frauen und Männer: Gleiche Chancen! Dokumentation der 21. Bundeskonferenz der kommunalen Frauen- und GB vom 22. – 24. April 2012 in Düsseldorf, S. 87 – 88.
- **World Economic Forum (2012):** Global Gender Gap Report. Cologne/Geneva, Schweiz.

ÜBER DIE AUTORINNEN

Barbara Stiegler, Dr. phil. war lange Jahre Leiterin des Arbeitsbereiches Frauen- und Geschlechterforschung in der Friedrich-Ebert-Stiftung. Heute ist sie als Freiberuflerin tätig im Bereich geschlechterpolitischer Beratung und Bildung, insbesondere zu Themen wie Care Arbeit und geschlechterpolitische Strategien.

Dr. Elke Wiechmann ist Akademische Rätin an der Fernuniversität in Hagen am Institut für Politikwissenschaft. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind u. a.: Wandel des öffentlichen Sektors (New Public Management), Gender und Gleichstellungspolitik, Partizipationsforschung und lokale Politikforschung.

IMPRESSUM

ISBN 978-3-86498-636-9

Herausgeberin:

Friedrich-Ebert-Stiftung • Forum Politik und Gesellschaft
Hiroshimastraße 17 • 10785 Berlin

Autorinnen: Dr. Barbara Stiegler • Dr. Elke Wiechmann

Redaktion: Christina Schildmann • Friedrich-Ebert-Stiftung

Redaktionelle Betreuung: Doreen Mitzlaff • Friedrich-Ebert-Stiftung

Gestaltung: Dominik Ziller • DZGN

Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Gedruckt auf RecyStar Polar, 100% Recyclingpapier,
ausgezeichnet mit dem blauen Umweltengel.

© 2013 • Friedrich-Ebert-Stiftung

Forum Politik und Gesellschaft • www.fes.de



ISBN 978-3-86498-636-9