

YOUNG ACADEMICS

Soziologie
13

Friederike Kämpfe

Die kommunale Gleichstellungs- beauftragte als Element der Gleichstellungspolitik

YOUNG ACADEMICS

Soziologie | 13

Friederike Kämpfe

Die kommunale Gleichstellungs- beauftragte als Element der Gleichstellungspolitik

Mit einem Vorwort von Prof. Dr. Angelika Henschel

Tectum Verlag

Friederike Kämpfe
Die kommunale Gleichstellungsbeauftragte als Element der Gleichstellungspolitik

Young Academics: Soziologie; Bd. 13

1. Auflage 2025

© Die Autorin

ISBN 978-3-68900-493-4

ePDF 978-3-68900-494-1

ISSN 2939-9440



Onlineversion

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783689004941>

Publiziert von

Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

www.tectum-verlag.de

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation

in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische

Angaben sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung
4.0 International Lizenz.

Vorwort

„Männer und Frauen sind gleichberechtigt“, sagt uns Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes. Dennoch kann bis heute festgestellt werden, dass gesellschaftliche Strukturbedingungen und traditionelle Rollenvorstellungen dafür sorgen, dass sich die Lebenslagen der Geschlechter durch Asymmetrien auszeichnen, wie die zahlreichen Gender Gaps (Gender Pay Gap, Gender Pension Gap etc.) zeigen. So sind es bis heute vor allem Frauen, die von diesen Strukturbedingungen Benachteiligungen erfahren, denn gleiche Arbeit wird geschlechtsbezogen unterschiedlich bewertet und entlohnt und Care-Arbeit innerhalb der Familie wird bis heute überwiegend von den Müttern unentgeltlich geleistet. Daher ist es wichtig, dass Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft den Diskurs um Geschlechtergerechtigkeit weiterhin führen und Gleichstellungsaufträge auf allen gesellschaftlichen Ebenen und in ihren Institutionen ausreichende finanzielle und personelle Unterstützung erhalten, um den zahlreichen geschlechtlich bedingten Benachteiligungen professionell begegnen zu können.

Die Gleichberechtigung von Männern und Frauen ist im Grundgesetz verankert. Zudem ist es Aufgabe des Staates, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Die gesetzlichen Regelungen, Maßnahmen und Projekte, die Gleichberechtigung zum Ziel haben, sind auf allen politischen Ebenen angesiedelt: Von der Vorgabe der Europäischen Union, Gender Mainstreaming anzuwenden, über das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst des Bundes bis hin zu Landesgleichstel-

lungsgesetzen in den Bundesländern. Auch die Kommunen sollen dazu beitragen, Gleichberechtigung zu verwirklichen.

Ein Element der Gleichstellungspolitik auf kommunaler Ebene stellen die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten dar. In nahezu allen Bundesländern sehen die Landesgleichstellungsgesetze oder andere gesetzliche Grundlagen diese Funktion vor. Dabei unterscheiden sich die Rahmenbedingungen für die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten von Bundesland zu Bundesland – und in der Regel auch innerhalb eines Bundeslandes von Kommune zu Kommune – und sorgen so dafür, dass die Stelleninhaberinnen mit ganz besonderen Herausforderungen umgehen müssen. Ihre Ressourcen sind uneinheitlich und überschaubar, ihr Auftrag ist weitreichend und zugleich unzureichend definiert.

In diesem Buch befasst sich Friederike Kämpfe mit der Frage, in welchem Spannungsfeld und mit welchen spezifischen Herausforderungen kommunale Gleichstellungsbeauftragte in Niedersachsen zu kämpfen haben, um ihre alltägliche Gleichstellungsarbeit verantwortungsvoll und professionell ausführen zu können. Durch ihre Aufarbeitung des Forschungsstands zur Arbeitssituation von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten werden die damit verbundenen Herausforderungen besonders deutlich. Es gelingt der Autorin, dieses wichtige Thema differenziert, kenntnisreich und theoriegeleitet darzustellen und mittels ihres eigenen empirischen Vorgehens eine Forschungslücke zu schließen. Zudem eröffnet sie in ihrer Arbeit die Möglichkeit, die gewonnenen Ergebnisse zur besseren Ausgestaltung der Gleichstellungspolitik in Niedersachsen und darüber hinaus zu nutzen. Sie leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und hinsichtlich der Erlangung von mehr Geschlechtergerechtigkeit in unserer Gesellschaft.

Prof. Dr. Angelika Henschel
Lüneburg im August 2025

Inhaltsverzeichnis

1. Kommunale Gleichstellungsbeauftragte als Element der Gleichstellungspolitik: Eine Einleitung	1
2. Verwaltung und Geschlechterverhältnis	7
2.1 Organisation und Geschlecht	8
2.2 Staatliche Organisationen und Geschlecht	10
2.3 Veränderungsprozesse in staatlichen Organisationen	12
3. Die kommunale Gleichstellungsbeauftragte in Niedersachsen	15
3.1 Ein Blick in die Entstehungsgeschichte	15
3.2 Die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen	20
3.3 Verhältnis zu Politik und Zivilgesellschaft	26
3.4 Kommunale Gleichstellungsbeauftragte als Schwelleninstitution	30
3.5 Zwischenfazit: Einzigartig und allein?	32
4. Forschungsstand zur Arbeitssituation von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten	37
4.1 Allgemeine Rahmenbedingungen der Arbeit	40
4.2 Zugang zu personellen und finanziellen Ressourcen	43
4.3 Einflussmöglichkeiten und Grenzen	45

4.4 Erwartungshaltungen anderer Akteur:innen	49
4.5 Arbeitssituation als Einzelkämpferin	52
5. Die Arbeitssituation von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Niedersachsen. Eine empirische Annäherung	55
5.1 Vorgehensweise bei der Befragung	56
5.2 Rahmenbedingungen in den Kommunen	58
5.3 Ressourcen, Beteiligung und Zusammenarbeit	63
5.3.1 Personal, Finanzen und Einfluss: Zu wenig von allem?	63
5.3.2 Mittel und Wege der Beteiligung: Ein weites Feld	67
5.3.3 Erwartungshaltungen: Zwischen Anspruch und Realität	71
5.4 Blick auf mögliche Zusammenhänge	76
5.4.1 Ursachen für die starke Belastung	76
5.4.2 Zusätzliche Regelungen und Grad der Beteiligung	79
5.5 Einfluss auf die Umsetzung der Gleichstellung	81
5.6 Unsicherheit des Status der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten	86
5.7 Fehlende Aspekte aus Sicht der Befragten	92
5.8 Zusammenfassung der Ergebnisse	96
6. Einzigartig und allein: Eine Schlussbetrachtung	101
7. Nachbemerkung	109
8. Literaturverzeichnis	111
Anhang	115

1. Kommunale Gleichstellungsbeauftragte als Element der Gleichstellungspolitik: Eine Einleitung

Kommunale Gleichstellungsbeauftragte sind Teil der Gleichstellungspolitik in Deutschland. Sie tragen dazu bei, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu verwirklichen, und unterstützen den Staat darin, „die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern [zu fördern] und [...] auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin[zuwirken]“ (Artikel 3, Satz 2 GG). Ausgangspunkt für die Einrichtung einer solchen Funktion war das Engagement vieler Frauen in Frauenprojekten, Parteien und Gewerkschaften. Sie forcierten die Umsetzung insbesondere auf kommunaler Ebene und erreichten so, dass einzelne Kommunen bereits Anfang der 1980er Jahre eine kommunale Gleichstellungsstelle oder ein Frauenbüro einrichteten. Entsprechende Landesgesetzgebungen, die einen Rahmen dafür schafften, wie die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern in den Kommunen umgesetzt werden sollte, folgten zu Beginn der 1990er Jahre. Diese Entwicklung war aus verschiedenen Perspektiven nicht unumstritten: Die Kommunen sahen darin einen Eingriff in ihre Organisations-, Finanz- und Personalhoheit (vgl. Soluk 2001, S. 1). Teile der Frauenbewegung bezweifelten indes die Ernsthaftigkeit des Anliegens, da zeitgleich zentrale frauenpolitische Forderungen abgelehnt und Errungenschaft zur Disposition gestellt wurden (vgl. Goericke 1989, S. 2).

Gleichstellungspolitik hat sich in den vergangenen 30 Jahren gewandelt – und damit auch die Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten. Während sie zu Beginn mit starken Akzeptanzproblemen zu kämpfen hatten, werden sie mittlerweile bei der Umsetzung der kommunalen Gleichstellungspolitik als zentrale Akteurinnen wahrgenom-

men und beansprucht: sei es bei der Entwicklung von verwaltungsin-
ternen Gleichstellungsplänen gemäß der verschiedenen Landesgleich-
stellungsgesetze, sei es bei der Einführung von Gender Mainstreaming
oder sei es als Ansprechpartnerin und Organisatorin von Landespro-
jekten. Die einzelnen Maßnahmen im Rahmen der Gleichstellungspoli-
tik wurden evaluiert und andere, wie z. B. Gender Budgeting, wurden
neu entwickelt. Die Funktion der kommunalen Gleichstellungsbeauf-
tragten ist jedoch kaum Teil der aktuellen politikwissenschaftlichen
Diskussion, wenn es um eine Evaluation oder Weiterentwicklung der
Gleichstellungspolitik geht. Dabei stellt sie eine besonders spannende
Funktion dar, die es wert ist, aus Perspektive der Organisationsfor-
schung und der Politikwissenschaft näher betrachtet zu werden: In
der Organisationsstruktur von Kommunalverwaltungen gibt es keine
andere Funktion, die ihr im Hinblick auf die Ansiedlung, die Arbeits-
felder und die Kompetenzen gleicht, und in der Gleichstellungspolitik
gibt es keine weitere Maßnahme oder Einrichtung, die so stark insti-
tutionalisiert ist. Vor diesem Hintergrund erscheint zum einen eine
Standortbestimmung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten im
Verhältnis zu Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft sinnvoll und
notwendig. Zum anderen gilt es auszuloten, welchen Beitrag sie zur
Umsetzung der Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und
Männern unter den vorhandenen rechtlichen und organisatorischen
Rahmenbedingungen leisten können. Genau dazu will die vorliegende
Arbeit einen Beitrag leisten und unter anderem auf der Basis einer
empirischen Studie die Arbeitssituation kommunaler Gleichstellungs-
beauftragter in Niedersachsen näher betrachten. Doch zunächst ein
Blick auf den Forschungsstand.

Vor, während und einige Zeit nach der Einrichtung von Gleichstel-
lungsstellen und der Bestellung von Frauenbeauftragten in Kommunen
gab es mehrere Publikationen, die sich mit dem Für und Wider befas-
ten, Rahmen- und Gelingensbedingungen beschrieben und die Situati-
on in einzelnen Ländern und Kommunen beispielhaft hervorhoben
(vgl. Gattermann 1987, Mayer 2000 sowie Soluk 2001). Darüber hinaus
gab es Forschungsarbeiten, die einzelne Aspekte der Gleichstellungsar-

beit in den Kommunen in den Fokus nahmen (vgl. Gröning 1993) oder die an der Schnittstelle von Theorie und Praxis erste Bilanzen zur Einrichtung von kommunalen Gleichstellungsstellen und Frauenbeauftragten zogen (vgl. von Wrangell et al. 1998 sowie Gröning 1994).

In den letzten Jahren allerdings wurden nur wenige Arbeiten zur Situation kommunaler Gleichstellungsbeauftragter verfasst, die sich auf die gesetzlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen beziehen. Im Fokus stehen eher Fragen bezüglich des Umgangs mit antifeministischen Tendenzen in Politik und Gesellschaft (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2018) oder auch die Bedeutung einzelner Maßnahmen wie zum Beispiel der Beitritt zur Europäischen Charta zur Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene und dessen Umsetzung durch die Erarbeitung von Gleichstellungsaktionsplänen (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2021). Dazu kommen rechtliche Expertisen anhand von Einzelfällen wie zum Beispiel zur Frage der Grenze der Neutralitätspflicht kommunaler Gleichstellungsbeauftragter in Baden-Württemberg (vgl. Fontana und Marquard 2021) sowie eine Arbeit zur Frage, ob die Gleichstellungsbeauftragte als Interessenvertretung oder als Instrument institutioneller Eigenkontrolle einzuordnen ist (vgl. Hillermann 2022). Darüber hinaus gibt es zwei Studien, die von der Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen in Auftrag gegeben wurden und deren Ergebnisse im Weiteren einen zentralen Bezugspunkt darstellen werden: Bereits 2013 wurde die Studie *Zur Situation der kommunalen Gleichstellungsstellen und Frauenbüros. Eine Diskussionsgrundlage* veröffentlicht, die Daten unter anderem zu den Arbeitsbedingungen und Tätigkeitsfeldern der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zusammengetragen hat. Im Jahr 2019 wurde dann die Studie *Gleichstellung als Regionalentwicklung. Zur Situation der kommunalen Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen Deutschlands* herausgegeben, in deren Rahmen eine bundesweite Befragung kommunaler Gleichstellungsbeauftragter vorgenommen wurde. Ziel war es, ihre Arbeitsbedingungen und Arbeitsschwerpunkte im ländlichen Raum zu

untersuchen und dabei regionale Unterschiede sowie spezifisch ländliche Gleichstellungsproblematiken herauszuarbeiten. Darüber hinaus wurde 2022 eine Evaluation des baden-württembergischen Gesetzes zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst veröffentlicht (vgl. Serrano Velarde et al. 2022). Arbeiten, die die Bedeutung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten für die Gleichstellungspolitik in Deutschland in den Blick nehmen und die Vielfalt an Aufgaben und die damit verbundenen Herausforderungen und Begrenzungen analysieren, fehlen. Zudem fehlen Arbeiten, die eine intersektionale Perspektive auf die Arbeit kommunaler Gleichstellungsbeauftragter einnehmen.

Bemerkenswert und möglicherweise auch der Grund für diese fehlenden Perspektiven ist, dass die vorhandene Forschung häufig aus der Praxis heraus entstanden ist. Das heißt, dass Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte sich aus ihrer ursprünglichen Profession als Sozialwissenschaftlerin, Sozialpädagogin oder Politikwissenschaftlerin mit ihrer Situation auseinandersetzen und ihre Praxis in den Blick nehmen oder andere Externe anstoßen oder beauftragen, dies zu tun. Es sind selten Verwaltungswissenschaftler:innen, eher noch Geschlechterforscher:innen, die von außen den Blick auf die Rahmenbedingungen der Arbeit kommunaler Gleichstellungsbeauftragter richten und sie in den Mittelpunkt ihrer Forschung stellen. Auch hier möchte die vorliegende Arbeit durch die Analyse der Arbeitssituation kommunaler Gleichstellungsbeauftragter in Niedersachsen einen Beitrag leisten und damit einen Anknüpfungspunkt für weitere Forschungsarbeiten zu diesem Thema bieten. Doch worum geht es nun in dem vorliegenden Buch?

Zunächst geht es im zweiten Kapitel um eine Annäherung an das Verhältnis von Verwaltung und Geschlechterverhältnis. Ausgehend von der Frage, welche Rolle die Kategorie Geschlecht in Organisationen und insbesondere in staatlichen Organisationen spielt, wird ein Bogen geschlagen zur Frage, wie Veränderungsprozesse in staatlichen Organisationen gestaltet werden können. Das dritte Kapitel nimmt die historisch gewachsenen gesetzlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in

den Blick. Die Hintergründe der Entstehung haben zur jetzigen Verortung der Funktion zwischen Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft geführt und prägen die Arbeitssituation nach wie vor. Der Forschungsstand zur Arbeitssituation von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten steht im vierten Kapitel im Fokus: Anhand von vier sehr unterschiedlich angelegten Erhebungen aus den vergangenen Jahren werden die konkreten Rahmenbedingungen vor Ort beschrieben. Aufbauend auf diese Vorarbeiten werden im fünften Kapitel Thesen formuliert, die im Rahmen einer Befragung von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Niedersachsen – dem Herzstück dieser Arbeit – überprüft wurden. Im Zentrum steht die These, dass der Status der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in ihrer jeweiligen Verwaltung unsicher ist und dazu führt, dass sie ihrem Auftrag und ihrer Funktion innerhalb der Gleichstellungspolitik nicht nachkommen kann. Im sechsten und letzten Kapitel geht es abschließend darum, welche Bedeutung die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit für die Ausgestaltung der Gleichstellungspolitik in Niedersachsen und auch darüber hinaus haben können.

2. Verwaltung und Geschlechterverhältnis

In der Organisationstheorie wird zwischen dem instrumentellen und dem institutionellen Organisationsbegriff unterschieden: Während der instrumentelle Organisationsbegriff das organisatorische Regeln in den Vordergrund rückt und Organisation als Instrument der Betriebsführung versteht, nimmt der institutionelle Organisationsbegriff das ganze System, die Institution in den Blick (vgl. Schreyögg und Geiger 2016, S. 5). Merkmale einer Organisation sind demnach, dass sie einen spezifischen Zweck verfolgen, dass darin eine geregelte Arbeitsteilung zwischen den Organisationsmitgliedern besteht und dass sie Grenzen haben, die eine Unterscheidung zwischen Innen- und Außenwelt möglich machen (vgl. ebd., S. 9–10). Eine besondere Organisationsform stellt die Öffentliche Verwaltung dar, deren Selbstverständnis stark von den Überlegungen Max Webers geprägt ist. Aus seiner Sicht steht in dieser über allem das Recht als unpersönliche Ordnung. Das bedeutet, dass der:die Vorgesetzte sich mit seinen Anordnungen an diesem übergeordneten System orientiert und dass die ausführende Person ebenso ausschließlich den vorhandenen Gesetzen und Regelungen – dem Recht – gehorcht (vgl. Weber 1972, S. 125). Verwaltung ist demnach die „formal rationalste [...] Form der Herrschaftsausübung“ (ebd., S. 128).

Charakteristisch für Verwaltungen sind unter anderem eine feste Amtshierarchie mit festen Amtskompetenzen, Mitarbeitende, in der Regel Beamte:innen, die nach Fachqualifikation bestellt sind und ihr Amt als Hauptberuf ausüben sowie einer einheitlichen Amtskontrolle unterliegen (vgl. ebd. S. 127). Weber beschreibt damit zwar den Idealtypus einer bürokratischen Organisation, gleichwohl hat dieser auf den Aufbau von und die Abläufe in Verwaltungen Wirkung entfaltet und nach wie vor

weisen öffentliche Organisationen in Deutschland, insbesondere im Kernbereich von Ministerial- und Kommunalverwaltung die klassischen bürokratischen Merkmale in hohem Maße auf. (Bogumil und Jann 2020, S. 175)

2.1 Organisation und Geschlecht

Die Bedeutung von Geschlechterverhältnissen für Organisationen ist im Mainstream der Organisationsforschung bislang wenig beleuchtet worden. Lange Zeit herrschten zwei gegensätzliche Positionen vor: Entweder wurden Organisationen als geschlechtsneutral wahrgenommen und es wurde angenommen, dass Geschlecht darin keine Relevanz hat, oder Geschlecht wurde in Organisationen als höchst relevantes Kriterium definiert (vgl. Ranftl 2014, S. 59). Mittlerweile wird die Diskussion differenzierter geführt, doch nach wie vor gilt, dass in den relevanten Werken der Organisationssoziologie „dem Thema noch nicht einmal eine Fußnote, geschweige denn ein eigenes Kapitel, gewidmet“ (Funder 2014a, S. 50) wird. Gleichwohl gibt es eine feministische Organisationsforschung, die sich aus unterschiedlichen Perspektiven mit der Bedeutung von Geschlechterverhältnissen für Organisationen befasst.

Ausgehend von der Annahme, dass Organisationen eingebettet sind in ein gesamtgesellschaftliches Gefüge und aus diesem heraus verstanden werden müssen, gehen die Vertreter:innen einer feministischen Organisationstheorie davon aus, dass die

Trennung von Produktion (Erwerbsarbeit) und Reproduktion (familiäre Arbeit) in modernen (post)industriellen Gesellschaften [...] untrennbar [...] mit der Differenzierung und Hierarchisierung der Geschlechter verwoben [ist] (Wilz 2004, S. 444)

und dass diese Trennung eben auch ein grundlegendes Strukturmerkmal von Organisationen ist. Geschlechtsspezifische Zuschreibungen und die damit verbundene Arbeitsteilung führen zu Erwartungen an die Arbeitskräfte hinsichtlich ihrer Kompetenzen und Möglichkeiten und diese wiederum führen zu einem entsprechenden Personaleinsatz oder auch zu einer entsprechenden Bewertung von Tätigkeiten. Diese geschlechtsspezifischen Strukturen und Prozesse stabilisieren die Segmentation und die Segregation von Organisationen (vgl. ebd., S. 444).

Weitergehende Ansätze der feministischen Organisationsforschung gehen davon aus, dass die strukturellen Ungleichheiten von Klassen- und Geschlechterverhältnis grundlegend für Organisationen sind (vgl. ebd., S. 445). Demnach sind Organisationen

„vergeschlechtlicht, weil die unterschiedliche Verteilung von Einkommen, Aufgaben und Positionen zwischen Männern und Frauen nicht beliebig oder zufällig ist sondern systematisch.“ (Ebd., S. 446)

Einen wichtigen Beitrag für die feministische Organisationsforschung leistete Joan Acker. Sie räumte der Kategorie Geschlecht einen zentralen analytischen Stellenwert ein und entwickelte eine Theorie der *gendered organizations*:

„To say that an organization, or any other analytic unit, is gendered means that advantage and disadvantage, exploitation and control, action and emotion, meaning and identity, are patterned through and in terms of a distinction between male and female, masculine and feminine.“ (Acker 1990, S. 146)

Um die *gendered substructure* von Organisationen herausarbeiten zu können, unterscheidet Acker vier Dimensionen (vgl. ebd., S. 146–147):

1. Arbeitsteilung und Arbeitsorganisation – also Tätigkeitsfelder, Hierarchiestufen und Entlohnung – sind entlang von Geschlecht strukturiert: So finden sich Frauen seltener in Führungspositionen oder in technischen Arbeitsfeldern wieder.
2. Symbole und Bilder einer Organisation sind mit Geschlecht verknüpft: Erfolgreiche Manager sind zielorientiert, effizient und machtbewusst – und selten empathisch und fürsorglich.
3. Die Interaktionen zwischen Individuen sowohl in formellen als auch in informellen Strukturen sind geprägt von Geschlecht: Das Kommunikationsverhalten oder auch die Tätigkeiten von Männern und Frauen bei Besprechungen sind geprägt von geschlechtsspezifischen Zuschreibungen.
4. Die Konstruktion von Geschlechtsidentitäten auf der Subjektebene spielt auch in der Organisation eine Rolle: Durch Sprache, Kleidung und Selbstpräsentation wird die Geschlechtszugehörigkeit signalisiert.

Organisationen scheinen geschlechtsneutral zu sein, ein genauer Blick auf Organisationen mit Hilfe dieser Analysekatégorien ermöglicht es jedoch, aufzuzeigen, dass die Organisationspraxis auf *gendered sub-structures* basiert, und die Vergeschlechtlichung von Organisationen sichtbar zu machen. Vor dem Hintergrund, dass Verwaltungen eine besondere Organisationsform darstellen, erscheint es sinnvoll, den Zusammenhang mit den Geschlechterverhältnissen eigenständig zu beleuchten. Es ist anzunehmen, dass

Organisationen, die in erster Linie als Hierarchie konzipiert sind, nicht gerade der Ort sind, an dem normative Ansprüche an Gleichheit, Gleichberechtigung oder sogar Geschlechterdemokratie selbstverständlich sind. (Funder 2014b, S. 14)

2.2 Staatliche Organisationen und Geschlecht

Der Staat und damit die staatlichen Organisationen sind eng mit Geschlecht und mit Geschlechterverhältnissen verbunden, denn ihre Entstehung ist mit drei wesentlichen gesellschaftlichen Veränderungen verbunden. Zeitgleich mit der Herausbildung des Staates verbreitete sich das Zwei-Geschlechter-Modell, zudem bildete sich die Grenzziehung Öffentlichkeit vs. Privatheit entlang von Geschlecht heraus und es etablierte sich die kapitalistische Produktionsweise, die untrennbar mit der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung verbunden war (vgl. Ludwig 2023, S. 11). Insbesondere die vergeschlechtlichte Grenzziehung zwischen Öffentlichkeit und Privatheit, wonach

Öffentlichkeit [...] als allgemein, rational und apersonal konzipiert [wurde], während die Privatheit das Natürliche, die Emotionen, Beziehungen, Familie, Sexualität und Intimität umfasste (ebd., S. 20),

hatte zum Beispiel im Hinblick auf die Repräsentanz von Frauen in öffentlichen und insbesondere politischen Räumen große Auswirkungen. Mit der Politisierung der Öffentlichkeit war explizit ein Ausschluss von Frauen aus diesen Räumen verbunden, der mit dem Verweis auf vermeintlich naturgegebene Geschlechterdifferenzen und die damit verbundene geistige Unterlegenheit von Frauen legitimiert wurde (vgl. ebd., S. 20–21).

Folglich waren noch in den 1970er und 1980er Jahren Frauen kaum in politischen Institutionen repräsentiert. Zudem wurde Geschlechterungleichheit explizit durch staatliche Politiken abgesichert: Bis 1977 durften Frauen in Westdeutschland nur dann berufstätig sein, wenn dies mit ihren ehelichen und familiären Pflichten vereinbar war, und bis 1997 war Vergewaltigung in der Ehe nicht strafbar. Staatliche Strukturen und Institutionen haben zur Trennung der Geschlechter beigetragen, so dass der Staat als „aktiver Verhinderer von Geschlechtergleichstellung und Demokratisierung im Geschlechterverhältnis“ (Sauer 2001, S. 12) erscheint.

Vor diesem Hintergrund sahen Frauen, die in der Frauenbewegung aktiv waren, den Staat nicht als relevanten Akteur im Kampf für Geschlechtergerechtigkeit. Für die autonome Frauenbewegung stellte der Staat gar den Inbegriff patriarchaler Herrschaft dar, weshalb sich dieser Teil der Frauenbewegung auf die Erprobung basisdemokratischer und herrschaftsfreier Formen von Politik fokussierte (vgl. Ludwig 2023, S. 7). Neben diesem entwickelte sich jedoch auch ein Strang feministischer Politik, der „in staatlich-institutionalisierter Frauen- und Gleichstellungspolitik durchaus eine Möglichkeit sieht, Geschlechterverhältnisse zu ändern“ (ebd., S. 134).

Inwiefern diese institutionelle Herangehensweise erfolgreich ist, ob im und mit dem Staat überhaupt eine emanzipatorische Gleichstellungspolitik möglich ist und ob *Staatsfeminismus* die Geschlechterverhältnisse nachhaltig verändern kann, wird unter Aktivistinnen, Praktikerinnen und Wissenschaftlerinnen nach wie vor kontrovers diskutiert. Prägend bei der Beantwortung dieser Fragen ist jedoch immer wieder das Verhältnis zwischen Frauenbewegung einerseits und Frauen- und Geschlechterpolitik andererseits: Die Frauenbewegung hat den Boden für institutionalisierte Frauen- und Geschlechterpolitik bereitet und gleichzeitig bedurfte es bei der Umsetzung einer „Entfernung von frauenbewegten aktivistischen Selbstverständlichkeiten, Freiräumen und Logiken“ (ebd., S. 135). Birgit Sauer versucht diese beiden widersprüchlichen Positionen zusammenzubringen, in dem sie diese in den Kontext

einer Dynamik der Frauenbewegung insgesamt stellt. Aus ihrer Sicht wurde die Frauenbewegung

durch Frauen- und Gleichstellungspolitik nicht allein ‚durchstaatet‘, sondern es gab auch eine aktive Staatsaneignung durch die Frauenbewegung, die gezielte Einmischung in das ‚Universum des politischen Diskurses‘. (Sauer 2001, S. 259)

Aus ihrer Sicht war der Staat in den vergangenen Jahrzehnten durchaus auch verantwortlich für fundamentale Veränderungen in den Geschlechterverhältnissen und hat sich gerade dadurch selbst radikal verändert (vgl. ebd. S. 12–13). Demnach müsse es nicht darum gehen, die beiden Pole Autonomie und Institution in den Blick zu nehmen, sondern die Frage, „wie der Staat und seine Agenturen Frauenpolitik, Feminismus sowie Frauen und Männer *konstruieren*.“ (Ebd., S. 259.) Das Geschlechterverhältnis bildet also im Staat und in staatlichen Organisationen ein „tiefsitzendes Ordnungsprinzip“ (ebd., S. 14), welches bei deren Betrachtung nicht vernachlässigt werden darf.

2.3 Veränderungsprozesse in staatlichen Organisationen

Die aus den oben beschriebenen Bewegungen entstandene institutionelle Frauen- und Gleichstellungspolitik hat seit dem Ende der 1980er Jahre zu einer größeren Sichtbarkeit von Frauen in Organisationen und insbesondere in staatlichen Organisationen geführt. Eine Vielzahl von Gesetzen in Bund und Land – angefangen bei Landesgleichstellungsgesetzen über das Bundesgleichstellungsgesetz bis hin zum Antidiskriminierungsgesetz – und Vorgaben seitens der Europäischen Union geben staatlichen Organisationen vor, Geschlecht und Geschlechterverhältnisse zu berücksichtigen. Doch „dieser intendierte Wandel war [...] nicht immer mit einer Transformation der gesamten Organisationskultur verbunden.“ (Ernst 2023, S. 197) Nach wie vor wirken mikropolitische Strukturen und Eigendynamiken sowie vorhandene Geschlechterkulturen in den Organisationen auf die bestehende Kultur ein und sorgen dafür, „dass Organisationen nicht gleichermaßen daran interessiert sind, Ungleichheiten abzubauen.“ (Ebd., S. 197.)

Die Bedeutung der jeweiligen Organisationskultur für einen langfristigen Wandel hin zu mehr Geschlechtergerechtigkeit zeigt auf, dass Organisationen als gestaltbar zu begreifen und so letztendlich als ein Ergebnis von Aushandlungsprozessen zu betrachten sind. Vor diesem Hintergrund sind insbesondere die Bedingungen von Interesse, „unter denen in Organisationen Maßnahmen zum Abbau der Geschlechtersymmetrie ‚gelernt‘ (oder auch verhindert) werden können“ (Kuhlmann et al. 2002, S. 237). Es geht also zum Beispiel um die Frage, welche Prozesse und Strategien Organisationen als Reaktion auf die Forderung nach Gleichberechtigung entwickeln und unter welchen Umständen Organisationen überhaupt in der Lage sind, sich damit zu befassen.

Mit Bezug auf Argyris und Schön (1978) beschreiben Kuhlmann et al., wie Organisationen lernen, und unterscheiden hierbei einen einfachen und einen komplexen Typus: Während durch den einfachen Typus keine grundlegende Transformation der Organisation ausgelöst wird, zielt der komplexe Lerntypus gerade darauf ab. Es geht um einen „grundlegenden Wandel der operativen Regeln, Organisationsnormen und Verhaltensroutinen in Organisationen“ (Kuhlmann et al. 2002, S. 238), ohne die Identität sowie die Kontinuität der Organisation in Frage zu stellen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass der Abbau von Geschlechterasymmetrien nur durch einen komplexen Lerntypus möglich ist.

Wenn wir erfolgreiche Geschlechterpolitik in Organisationen als einen solchen Paradigmenwechsel begreifen, liegen die Konsequenzen auf der Hand. Sie muss als langfristiger Prozess mit starken Lernanreizen gedacht werden (ebd., S. 239).

Im Sinne dieses auf lange Sicht angelegten Prozesses und der Intention von Gleichstellungspolitik, „die Institutionalisierung eines neuen Geschlechterkompromisses in eigenen politischen Formen“ (Sauer 2001, S. 255) voranzutreiben, wurden in staatlichen Organisationen in den vergangenen Jahren Frauenförder- und Gleichstellungsmaßnahmen eingeführt und eine Vielfalt an gleichstellungspolitischen Maßnahmen und Instrumentarien wurde etabliert.

Zentral für die institutionalisierte Gleichstellungspolitik in Deutschland ist Artikel 3 des Grundgesetzes, wonach Männer und Frauen gleichberechtigt sind und der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleich-

berechtigung fördert und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirkt. Mit diesem Artikel wird der Auftrag an die Öffentlichkeit und insbesondere an staatliche Institutionen formuliert, sich aktiv für die Gleichberechtigung der Geschlechter einzusetzen. Ausgehend vom Grundgesetz gibt es eine Vielzahl an Gesetzen, die verschiedene Lebensbereiche betreffen und zur Umsetzung dieses Zieles beitragen sollen.

Federführende Akteurin in der Gleichstellungspolitik ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Dort liegt die Verantwortung für die strategische Ausrichtung, die Erarbeitung von Programmen sowie die Umsetzung von Zielen zu diesem Themenkomplex. Gleichwohl ist die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Geschlechter ein Querschnittsthema, welches auch in den anderen Ressorts aufgegriffen werden muss, so dass

Gleichstellung bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesministerien in ihren Bereichen im Sinne von Gender Mainstreaming gefördert werden soll (Klammer 2019, S. 986).

Für den Bereich der öffentlichen Verwaltung sind das Bundesgleichstellungsgesetz sowie die sechzehn Landesgleichstellungsgesetze von besonderer Bedeutung. Die Gesetze richten sich an die Dienststellen und Unternehmen des Bundes und der Länder und sollen dazu beitragen, dass dort die Gleichstellung von Frauen und Männern verwirklicht wird. Unter anderem ist darin die Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten in den Behörden geregelt. Zudem werden sie dazu verpflichtet, regelmäßig Gleichstellungspläne zu veröffentlichen, die insbesondere dazu beitragen sollen, den Frauenanteil in den Behörden zu erhöhen und bestehende Benachteiligungen abzubauen.

Die einzige tatsächliche Form der Institutionalisierung dieses neuen gesellschaftlichen Kompromisses sind jedoch „Gleichstellungsstellen bzw. Frauenbüros, die es inzwischen auf allen Ebenen des politisch-administrativen Systems und in vielen staatlichen Einrichtungen gibt“ (Sauer 2001, S. 255). Dazu gehören eben auch die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten.

3. Die kommunale Gleichstellungsbeauftragte in Niedersachsen

Die Rahmenbedingungen für die Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten – ihre Bestellung, ihre Rechte und Pflichten und ihre Tätigkeitsfelder – werden über die Gesetzgebung der Bundesländer geregelt. In der Regel finden sich diese Bestimmungen in den Landesgleichstellungsgesetzen. Niedersachsen bildet hierbei eine Ausnahme: Die Regelungen, die die kommunale Gleichstellungsbeauftragte betreffen, finden sich im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG). Das Niedersächsische Gleichberechtigungsgesetz (NGG) richtet sich an die Behörden und beinhaltet Regelungen zur Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit, zur Gleichstellung von Männern und Frauen unter anderem durch den Abbau von Unterrepräsentanz unter den Beschäftigten, zur Erstellung von Gleichstellungsplänen sowie zur Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten in Landesbehörden.

Um die Besonderheiten der Funktion der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten nachvollziehen zu können, ist es notwendig, einen Blick auf die Entstehungsgeschichte sowie auf die aktuelle Gesetzgebung am Beispiel Niedersachsens zu werfen.

3.1 Ein Blick in die Entstehungsgeschichte

Ab Mitte der 1970er Jahre forderten Teile der breitgefächerten westdeutschen Frauenbewegung die Einrichtung von Gleichstellungsstellen in Bund, Ländern und Kommunen. Die Forderung wurde insbesondere von sozialdemokratischen und gewerkschaftlich organisierten Frauen und von Frauen, die dem grünen oder bunten Spektrum zuzuordnen waren, unterstützt. Aber auch Frauen, die in autonomen Frauen-

projekten organisiert oder in der Frauenvereinigung der CDU aktiv waren, schlossen sich der Forderung nach der Einrichtung institutionalisierter Frauenbüros an (vgl. Schlapeit-Beck 1986, S. 20). Zudem fand die Forderung Eingang in die parlamentarische Arbeit des Deutschen Bundestags: Die 1973 eingerichtete *Enquête-Kommission Frau und Gesellschaft* rief in ihrem Bericht aus dem Jahr 1980 den Gesetzgeber dazu auf, die Einrichtung einer Gleichstellungsstelle analog der Stelle des Wehrbeauftragten zu prüfen. Diese Stelle sollte die mit dem Thema Gleichstellung verbundenen Aufgaben koordinieren, ein Vorschlagsrecht für gesetzliche Regelungen haben und dem Parlament gegenüber berichten (vgl. Deutscher Bundestag – Enquete-Kommission Frau und Gesellschaft 1980, S. 38). Darüber hinaus konstatierte die Kommission die Notwendigkeit der Einrichtung „von Anlauf-, Prüf- und Koordinierungsstellen bis hin zur kommunalen Ebene, die für die Betroffenen unmittelbar erreichbar sind.“ (Ebd.) Nur durch die Einrichtung solcher Stellen könne erreicht werden, dass Betroffene schnelle und angemessene Unterstützung erhalten. Vor diesem Hintergrund richtete die Kommission die Bitte an Bund, Länder und Kommunen zu prüfen, „auf welche Weise am besten dieses Netzwerk von Institutionen zur Gleichberechtigung der Frau eingerichtet werden könnte.“ (Ebd.)

1979 installierte die sozial-liberale Bundesregierung schließlich auf Drängen des Arbeitskreises sozialdemokratischer Frauen (AsF), der schon 1976 einen entsprechenden Beschluss gefasst hatte, einen *Arbeitsstab Frauenpolitik*. Dieser war als Stabsstelle beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit angesiedelt und hatte die Aufgabe, die Auswirkungen von Gesetzesentwürfen auf Frauen zu überprüfen. Zudem hatte der Arbeitsstab die Möglichkeit, anderen Ministerien Initiativvorschläge zu unterbreiten (vgl. Goericke 1989, S. 22–23). Ebenfalls 1979 richteten Hamburg und Hessen Gleichstellungsstellen ein, denen in den Folgejahren weitere Bundesländer folgten (vgl. ebd., S. 24–25). So gab es ab 1980 auch in Niedersachsen das *Referat Frauenpolitik* beim Niedersächsischen Sozialministerium (vgl. Gattermann 1987, S. 42).

Die Erfahrungen aus der Arbeit der Gleichstellungsstellen in den Ländern zeigten, dass viele der von den Frauen vorgetragenen Anliegen kommunale Angelegenheiten betrafen (vgl. Vollmer 1986, S. 33). Die Suche nach einem Arbeitsplatz sowie nach einem Kinderbetreuungsplatz, der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs und die Sicherheit im öffentlichen Raum – das alles waren Themen, die auf kommunaler Ebene besser und sinnvoller bearbeitet werden konnten (vgl. Gattermann 1987, S. 52). Darüber hinaus musste aus damaliger Sicht die Frauenfrage „in alle Bereiche kommunaler Entscheidungen einbezogen werden“ (ebd., S. 53) und das nicht nur unmittelbar durch die Berücksichtigung von Frauenbelangen zum Beispiel bei Bauprojekten, sondern auch mittelbar bei der Vergabe von Aufträgen an Dritte oder bei der Gewährung von Zuschüssen an Vereine und Verbände (vgl. Dammann 1985). Dies führte zur Einrichtung von kommunalen Gleichstellungsstellen als Ergänzung zu den Landesgleichstellungsstellen (vgl. Gattermann 1987, S. 49).

Die erste Gleichstellungsstelle auf kommunaler Ebene wurde 1982 in Köln eingerichtet und von da aus hat die „Etablierung von GSS [Gleichstellungsstellen, die Verfasserin] eine bemerkenswerte Entwicklung genommen“ (Goericke 1989, S. 26): Bereits fünf Jahre später gab es ca. 250 kommunale Gleichstellungsstellen. In Anbetracht dieser Entwicklung ist es nicht verwunderlich, dass Gröning zu der Einschätzung kommt, dass sich „[k]aum eine frauenpolitische Forderung [...] als so durchsetzungsfähig erwiesen [hat]“ (Gröning 1993, S. 13).

Als erste Stadt in Niedersachsen hat die Landeshauptstadt Hannover 1986 die Stelle einer Frauenbeauftragten besetzt. Nachdem bereits 1984 ein entsprechender Beschluss durch die Ratsversammlung gefällt worden war, dauerte es aufgrund verschiedener Vorstellungen bezüglich der Ausstattung der Stelle, der Kompetenzen und der organisatorischen Anbindung sowie der Ablehnung eines ersten konkreten Personalvorschlags durch die Politik zwei Jahre bis die Stelle besetzt werden und das Frauenbüro seine Arbeit aufnehmen konnte (vgl. Landeshauptstadt Hannover – Referat für Frauen und Gleichstellung 2006, S. 6–8).

Die Situation in Hannover steht beispielhaft für viele Kommunen, in denen aufgrund eines fehlenden einheitlichen Rahmens in Form von Landesgleichstellungsgesetzen oder von Änderungen der Kommunalverfassungen die konkrete Umsetzung vor Ort abhängig von den jeweils bestehenden politischen Verhältnissen war (vgl. Goericke 1989, S. 26–29). Die meisten kommunalen Gleichstellungsstellen gab es in SPD-regierten Städten – insbesondere dort, wo die AsF besonders stark war. Auch die Grünen standen diesen positiv gegenüber und stellten weitreichende Forderungen bezüglich der Handlungsspielräume (vgl. Gattermann 1987, S. 63). Unterstützt wurde die Einrichtung der kommunalen Stellen zudem in der Regel von den lokalen Gewerkschaftsfrauen (vgl. DGB 1986, S. 11). Angesichts dieser fehlenden Konkretisierung der Anforderungen an die Stelle und der fehlenden gesetzlichen Rahmenbedingungen entwickelten sich vor Ort und aus der Praxis in der jeweiligen Kommune heraus Aufgaben und Tätigkeiten, die durch die Gleichstellungsstellen erfüllt werden sollten. In der Folge gab es in den 1980er Jahren mehrere Veröffentlichungen, die sich mit Anforderungen an kommunale Gleichstellungsstellen beschäftigten und Praxisanleitungen zur Einrichtung einer solchen enthielten (vgl. u.a. Gattermann 1987, Goericke 1989 sowie Haibach et al. 1986). Auch Barbara Stolterfoht widmete sich einer Beschreibung der Arbeit dieser Stellen und beschreibt diese mit Hilfe von sechs Thesen. Demnach sollten die Gleichstellungsstellen und die Frauenbeauftragten:

- eine Ombudsfunktion für die Bürgerinnen einer Stadt einnehmen,
- eine Rückmeldeinstanz für die Auswirkung von Landes- und Bundesgesetzen auf die Situation von Frauen darstellen,
- dazu beitragen, den § 3 des Grundgesetzes sowohl verwaltungsmäßig als auch im Hinblick auf das Leben in der Stadt zu verwirklichen,
- eine zentrale Funktion für die Frauenbündnisse einnehmen,
- Frauenprojekte und -initiativen unterstützen sowie
- durch eigene Initiativen und Projekte die Situation der Frauen in ihrer Stadt verbessern (vgl. Stolterfoht 1985, S. 11–13).

Zentral für Stolterfoht wie auch für andere Aktivistinnen, Wissenschaftlerinnen und Mitarbeiterinnen von Gleichstellungsstellen war, dass die Frauenbeauftragten und Gleichstellungsstellen nicht in die Situation kommen sollten, nur eine Alibifunktion innerhalb ihrer Kommune einzunehmen.

„Es kann und darf nicht darum gehen, alle ungeliebten Frauenfragen aus der Verwaltung ab- und in die Gleichstellungsstellen hineinzuschieben.“ (Ebd., S. 14.)¹

Ziel müsse es sein, die Auseinandersetzung mit Gleichstellungsthemen und *Frauenfragen* in alle Bereiche der Politik und der Verwaltung zu tragen, so dass die Berücksichtigung der Anliegen und Bedürfnisse von Frauen selbstverständlich wird.

Häufig erfolgte eine Zuordnung zur Verwaltungsspitze, die einen direkten Zugang zu dieser ermöglichte. Von den Aktivistinnen wurde dies begrüßt, da damit eine Anerkennung als Querschnittsaufgabe verbunden war. Zudem sahen die Frauen praktische Vorteile, weil

„gegenüber den anderen Ansiedlungsformen [...] hier die Überwachungs-, Koordinations- und Planungsfunktionen leichter wahrgenommen werden können.“ (Goericke 1989, S. 45)

Zudem wurde den Frauen in der Regel ein umfassender Zugang zu Informationen und ein Recht auf Akteneinsicht gewährt. In vielen Fällen war darüber hinaus eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit möglich (vgl. Stolterfoht 1985, S. 10).

Bereits damals deutete sich jedoch an, dass die Ansiedlung in der Verwaltung die Herausforderung mit sich brachte, zwischen der Interessenvertretung für Frauen und der Loyalitätspflicht mit der Verwaltung abzuwägen. Die Annahme, dass die Verwaltung mit einer Stimme spricht, wurde auf die Gleichstellungsstellen und Frauenbeauftragten übertragen und führte dazu, dass

Bauvorhaben, wie der Bau einer unbeleuchteten Parkgarage, die die Gemeinde z.B. gerade beschlossen hat, [...] nach dieser Auffassung von der Gleichstellungsstelle nicht öffentlich als frauenfeindlich bezeichnet werden [konnten] (Gattermann 1987, S. 62).

1 Dazu ausführlicher Gattermann 1987 sowie Gröning 1994.

Ausgehend von der Einrichtung von kommunalen Gleichstellungsstellen und der Beschäftigung von Frauenbeauftragten wurden in den Folgejahren nach und nach Landesgleichstellungsgesetze und Änderungen in den Kommunalverfassungen erarbeitet und beschlossen, die einen Rahmen für die Einrichtung und die Arbeit dieser Stellen schaffen sollten. Ende der 1980er Jahre gab es in Niedersachsen bereits 61 Kommunen, die eine kommunale Gleichstellungsstelle beschlossen bzw. eingerichtet hatten². Auch die deutsche Vereinigung hatte Einfluss auf die Einrichtung weiterer Stellen, da von den Runden Tischen der DDR die Initiative ausging, kommunale Gleichstellungsstellen und Frauenbeauftragte gesetzlich zu verankern (vgl. Sauer 2001, S. 269). Die Änderung der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO) sowie der Niedersächsischen Landkreisordnung (NLO) im Jahr 1993 und die damit verbundene Schaffung eines Rahmens war insofern eine schlüssige Entwicklung.

3.2 Die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen

Die gesetzliche Regelung zur Bestellung einer kommunalen Frauenbeauftragten wurde von den Kommunen sehr unterschiedlich aufgenommen. Auf Kritik stieß insbesondere die Vorgabe, dass Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohner:innen eine hauptberufliche Frauenbeauftragte zu bestellen hatten. Die Grenze schien willkürlich und ohne erkennbaren Sachgrund gesetzt. Darüber hinaus sahen die Kommunen darin eine Verletzung der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung sowie der Organisations-, Finanz- und Personalhoheit. Zudem verstieß aus Sicht der Kommunen die Beschränkung auf weibliche Frauenbeauftragte gegen den Neutralitätsgrundsatz in Art. 33 Abs. 2 GG. Einige Kommunen nahmen dies zum Anlass eine kommunale Verfassungsbeschwerde beim Niedersächsischen Staatsgerichtshof einzureichen (vgl. Seehausen 2015, S. 87). Die Beschwerde wurde weitestgehend abgelehnt: Die Regelungen in NGO und NLO widersprachen nach

2 Vgl. LT-Drucksache 11/2439.

Ansicht des Staatsgerichtshofs nicht den Regelungen der Niedersächsischen Verfassung hinsichtlich der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Gerade die Freiräume, die die Kommunen bei der Ausgestaltung der Stelle haben, tragen dazu bei, die beiden Verfassungsnormen Gleichstellung und Selbstverwaltung in Einklang zu bringen. Einzig die Vorgabe, dass Kommunen bereits ab 10.000 Einwohner:innen eine hauptberufliche kommunale Gleichstellungsbeauftragte zu bestellen haben, wurde als verfassungswidrig angemahnt und die Landesregierung wurde aufgefordert, dies zu ändern (vgl. Soluk 2001, S. 70–71). Diese Änderung erfolgte durch eine Anhebung der erforderlichen Einwohner:innenzahl auf 20.000 im Rahmen des Beschlusses über das Gesetz zur Verbesserung der kommunalen Handlungsfähigkeit im Jahr 1996 (vgl. ebd. S. 1).

In den folgenden Jahren waren die Regelungen in der NGO bzw. der NLO und später im NKomVG, die die Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragte betrafen, immer wieder Teil politischer Auseinandersetzungen, die Gesetzesänderungen zur Folge hatten. Unter anderem wurde 2004 die Funktion umbenannt: Aus der Frauenbeauftragten wurde die Gleichstellungsbeauftragte. Dass nun insbesondere das Thema *Vereinbarkeit von Beruf und Familie* und die Verbesserung der Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb der Verwaltung Bestandteil der Arbeit sein sollten, passte zu dieser Umbenennung.³ Während die Fokussierung auf Vereinbarkeit bei der Novelle im Jahr 2016 wieder gestrichen wurde, hatte die Umbenennung in Gleichstellungsbeauftragte Bestand⁴. Auch die Anzahl der Einwohner:innen, ab der eine Kommune eine hauptamtliche Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragte zu bestellen hatte, stand regelmäßig zur Disposition. Nach der Novelle der NGO im Jahr 2004 waren es nur noch die Gleichstellungsbeauftragten der kreisfreien Städte, der großen selbständigen Städte, der Landeshauptstadt Hannover und der Stadt Göttingen, die hauptberuflich zu beschäftigen waren.⁵ Gegenstand politischer Debatten war auch

3 Vgl. LT-Drucksache 15/1490.

4 Vgl. LT-Drucksache 17/5423.

5 Vgl. LT-Drucksache 15/1490.

immer wieder die Frage, welcher Mehrheit es bedarf, um eine Gleichstellungsbeauftragte abzurufen: In der Fassung von 1992 war eine Zwei-Drittel-Mehrheit vorgesehen, seit 2004 bedarf es nur noch einer Mehrheit der Mitglieder der Vertretung, um sie abzurufen.

Die seit dem 1. November 2021 geltende aktuelle Fassung von §8 und §9 NKomVG sieht nun vor, dass Kommunen ab 20.000 Einwohner:innen eine hauptberufliche Gleichstellungsbeauftragte mit mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit zu bestellen haben. Die Kommunen erhalten einen finanziellen Ausgleich durch das Land Niedersachsen, ausgenommen davon sind die kreisfreien Städte, die Landeshauptstadt Hannover, Göttingen sowie die großen selbständigen Städte. Die Bestellung der Gleichstellungsbeauftragten erfolgt durch die Vertretung, die Bestellung der ständigen Stellvertreterin sowie ggf. weiterer Stellvertreterinnen für abgegrenzte Aufgabenbereiche erfolgt durch den Hauptausschuss.

In den Kommunen, die keine hauptberufliche Gleichstellungsbeauftragte bestellen müssen und in denen eine nebenberufliche oder ehrenamtliche Tätigkeit in dieser Funktion möglich ist, regelt die Vertretung sowohl die Rahmenbedingungen über die Berufung, die Abberufung sowie die Stellvertretung als auch über Aufgaben, Befugnisse und Beteiligungsrechte.

Die Gleichstellungsbeauftragte soll dazu beitragen, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu verwirklichen. Dazu wirkt sie an allen Vorhaben, Entscheidungen, Programmen und Maßnahmen mit,

„die Auswirkungen auf die Gleichberechtigung der Geschlechter und die Anerkennung der gleichwertigen Stellung von Frauen und Männern in der Gesellschaft haben“ (§9 Abs. 2 NKomVG).

In ihrer Arbeit geht es dabei sowohl um die Arbeitsbedingungen in der Verwaltung, um die personellen, wirtschaftlichen und sozialen Angelegenheiten des öffentlichen Dienstes und der Kommune als auch um die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bzw. im gesetzlichen Aufgabenbereich. Durch die Vertretung können der Gleichstellungsbeauftragten weitere Aufgaben übertragen werden.

Die Gleichstellungsbeauftragte ist direkt dem:der Hauptverwaltungsbeamt:in zugeordnet und „bei der rechtmäßigen Erfüllung ihrer Aufgaben weisungsungebunden“ (§9 Abs. 3 NKomVG). Sie kann an allen Sitzungen der Vertretung, des Hauptausschusses sowie der weiteren Ausschüsse der Kommune teilnehmen, zu den Tagesordnungspunkten sprechen und selbst Tagesordnungspunkte setzen. Sollte sie Verwaltungsvorlagen oder Beschlüssen widersprechen, ist es Aufgabe des:der Hauptverwaltungsbeamt:in, diesen Widerspruch in den Sitzungen der Gremien zu benennen. Die Gleichstellungsbeauftragte ist rechtzeitig in allen Angelegenheiten zu informieren, die ihren Aufgabenbereich berühren. Insbesondere gilt dies in Personalangelegenheiten.

Auf Verlangen der Vertretung ist die Gleichstellungsbeauftragte verpflichtet, Auskunft über ihre Tätigkeit zu geben. Darüber hinaus ist sie verpflichtet, gemeinsam mit dem:der Hauptverwaltungsbeamt:in alle drei Jahre einen Bericht über die Umsetzung des *Verfassungsauftrags Gleichstellung* vorzulegen. Zudem kann sie die Öffentlichkeit eigenständig über Angelegenheiten ihres Aufgabenbereichs informieren.

Mit Blick auf die Funktion kommunale Gleichstellungsbeauftragte gab es in den vergangenen Jahren auch rechtliche Auseinandersetzungen. Hervorzuheben sind hierbei zum einen ein Urteil des Landesarbeitsgerichtes zur Eingruppierung einer kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Niedersachsen aus dem Jahr 1993. Die Klage einer kommunalen Gleichstellungsbeauftragten führte im konkreten Fall zu einer Eingruppierung in BAT III⁶ (LAG Niedersachsen Az: 13 Sa 444/93 E), doch hatte dieses Urteil keine weitreichenden Konsequenzen bezüglich der Eingruppierung von Gleichstellungsbeauftragten in Niedersachsen. Eine Abfrage unter den Mitgliedern der Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauen- und Gleichstellungsbüros Niedersachsen aus dem Jahr 2024 ergab, dass nach wie vor 42 Prozent der hauptamtlich beschäftigten

6 Dies entspricht der Eingruppierung in EG II gemäß des für Kommunen geltenden TVöD. Siehe <https://www.bundesamtsozialesicherung.de/fileadmin/redaktion/Personal%20u%20Verwaltung%20der%20Traeger%20-%20Selbstverwaltung/Personal-%20und%20Verwaltungsangelegenheiten/BundesgleichstellungsG/Zuordnungstabelle%20BAT-TVöD.pdf>.

kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in TVöD EG 10 oder niedriger eingruppiert sind (vgl. LAG Gleichstellung 2024, S. 10).

Hervorzuheben ist zum anderen ein Urteil des Oberlandesgerichts Lüneburg aus dem Jahr 2015. Das OVG Lüneburg stellte im Rahmen eines Auswahlverfahrens bei der Landeshauptstadt Hannover unter anderem fest, dass es das NKomVG nicht zulasse,

dass die Gleichstellungsbeauftragte die ihr und ihrer Vertreterin [...] von Amts wegen obliegenden Verpflichtungen auf eine dritte Person (Beschluss des OVG, Az.: 5 ME 130/15, S. 7)

überträgt. Diese Entscheidung setzte der Praxis der Landeshauptstadt Hannover, in den einzelnen Fachbereichen Örtliche Frauenbeauftragte zu bestellen und diese stellvertretend für die Gleichstellungsbeauftragte an Personalangelegenheiten zu beteiligten, ein Ende. Zusätzlich wurde jedoch ein Mitwirkungspflichtrecht der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten festgestellt. Demnach steht ihr

ein Ermessen hinsichtlich des ‚Ob‘ der Mitwirkung [...] nicht zu. Lediglich der Umfang sowie die Art und Weise der Mitwirkung liegen [...] im Ermessen der Gleichstellungsbeauftragten. (Ebd., S. 6)

In Folge dieser Entscheidung wurde im NKomVG die Möglichkeit geschaffen, weitere Stellvertreterinnen mit abgegrenzten Aufgabenbereichen zu bestellen (vgl. § 8 Abs. 2 NKomVG).

Die Regelungen im NKomVG schaffen einen Rahmen für die Bestellung sowie die Tätigkeitsfelder der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten. Sie lassen den Kommunen jedoch viel Freiraum bezüglich der tatsächlichen Ausgestaltung der Funktion sowie der Ausstattung der Stelle. Während die Kommunen eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung sowie der damit verbundenen Organisations-, Finanz- und Personalhoheit sahen, vermutete Mayer dahinter die Absicht, dass der Gesetzgeber den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ein Aufgabenerfindungsrecht zuweisen wollte.

Gemeinhin überträgt der Gesetzgeber mit der Schaffung einer Stelle auch die entsprechenden Aufgaben. [...] Die Errichtung einer Institution ohne nähere Angabe der Aufgabe ist ungewöhnlich. (Mayer 2000, S. 67)

Letztendlich führte diese Unklarheit jedoch dazu, dass „jede Einrichtung einer Gleichstellungsstelle Resultat eines politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses vor Ort“ (Gröning 1993, S.14) ist und dass es im Hinblick auf die Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen sowie auf die Organisationsstrukturen, Personal- und Finanzausstattungen zu Konflikten kommt, „denn die Konstruktion der Stellen fällt, da verbindliche Handlungsrichtlinien fehlen, in die volle Zuständigkeit der jeweiligen Kommune.“ (Ebd.) Aus Sicht von Gröning besteht hierbei ein gewisser Pragmatismus, wonach der Gleichstellungsauftrag auf die vor Ort herrschenden Bedingungen angepasst wird. Dabei sind durchaus widersprüchliche Aspekte festzustellen: Die kommunalen Gleichstellungsstellen und Frauenbeauftragten erfahren durch die Ansiedlung bei den Hauptverwaltungsbeamt:innen einerseits Anerkennung, andererseits sind mit ihrer Funktion statusmindernde Merkmale wie zum Beispiel eine niedrige Eingruppierung oder auch eine geringe Stundenzahl verbunden (vgl. ebd.). Darüber hinaus führen fehlende Sanktionsmöglichkeiten dazu, dass kommunale Gleichstellungsbeauftragte über Empfehlungen hinaus kaum Handlungsmöglichkeiten haben, „bloße Empfehlungen aber spielen in hierarchischen Regelsystemen eine nachgeordnete Rolle und können einfach übergangen werden.“ (Sauer 2001, S. 277)

Auch die Ansiedlung der Gleichstellungsbeauftragten als Stabsstelle ist mit Herausforderungen verbunden: Stabsstellen sind nicht nur Fach- und Planungsstellen, sondern übernehmen auch politische Funktionen. Sie beteiligen sich mit ihrer fachlichen Einschätzung am öffentlichen politischen Diskurs und können weisungsungebunden und im Sinne ihres Auftrags Position beziehen. „Gleichzeitig haben sie als Verwaltungsangehörige mit einheitlicher Meinung aufzutreten, an deren Bildung sie nicht zwingend beteiligt werden“ (Gröning 1994, S. 351). Hinzu kommt, dass das Prinzip der Weisungsungebundenheit teilweise eingeschränkt ist. So gibt es in mehreren Kommunen auch hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte, die weitere Aufgaben außerhalb des Themas Gleichstellung innehaben. Damit haben sie auch eine Funktion, die über weitaus weniger Kompetenzen verfügt und vor allem nicht

weisungsungebunden arbeiten kann, sondern klar in die Hierarchie der Linienorganisation eingebunden ist. Zudem sind in einigen Kommunen die Gleichstellungsbeauftragten für die Verwaltung der Beihilfen für Frauenberatungsstellen und Frauenhäuser zuständig – auch das ein Bereich, den sie nicht weisungsfrei bearbeiten können.

3.3 Verhältnis zu Politik und Zivilgesellschaft

Neben der Verwaltung prägen insbesondere Politik und Zivilgesellschaft die Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten. Die Erwartungen an die Zusammenarbeit mit ihr und auch die gleichstellungspolitischen Forderungen aus den beiden Bereichen sind vielfältig – teilweise überschneiden sich die Forderungen, teilweise widersprechen sie sich: Einerseits formulieren sowohl politische als auch zivilgesellschaftliche Akteur:innen die Forderung nach einer größeren Repräsentanz von Frauen in politischen Gremien. Andererseits berufen sich sowohl politische als auch zivilgesellschaftliche Akteur:innen darauf, dass die kommunale Gleichstellungsbeauftragte ihnen gegenüber rechenschaftspflichtig ist. Die Vertreter:innen der Politik berufen sich darauf, dass sie die Beauftragte bestellen und es zudem eine Berichtspflicht gegenüber den politischen Gremien gibt. Die Zivilgesellschaft und hier insbesondere die Frauenbewegung sehen sie indes als eine der Ihren, die die Anliegen von Frauen öffentlich vertreten soll. Auch an die inhaltliche Ausgestaltung der Arbeit sind unterschiedliche Erwartungshaltungen geknüpft:

Die Parteien wollen verbesserte berufliche Chancen für Frauen in der Verwaltung, die Personalräte und Gewerkschaften erhoffen verwaltungsexterne arbeitsmarktpolitische Initiative (Schlaepit-Beck 1986, S. 7).

Im besten Fall kann die kommunale Gleichstellungsbeauftragte Gemeinsamkeiten betonen und eine vermittelnde Position einnehmen, doch besteht auch immer die Gefahr, zwischen den Anforderungen zerrieben zu werden. Zumal Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene enger miteinander verwoben sind als auf Landes- oder Bundesebene, denn die

kommunale Vertretungskörperschaft ist [...] ein Verwaltungsorgan, damit Teil der kommunalen Selbstverwaltung und der Exekutive zuzuordnen, und kein Parlament im eigentlichen Sinne“ (Bogumil und Jann 2020, S. 247).

Gleichwohl unterscheiden sich die Herangehensweisen an Fragestellungen in Politik und Verwaltung auch auf kommunaler Ebene.

Um die Mehrdeutigkeit von Politik besser fassen zu können, wird in der Politikwissenschaft zwischen den Begriffen *politics*, *polity* und *policy* unterschieden. *Politics* umfasst „den durch Interessengegensätze gekennzeichneten Prozess der Austragung von Konflikten und der Verteilung von Macht und Einfluss“ (ebd., S. 9). Die zentralen Begriffe der Politikwissenschaft wie Macht und Herrschaft finden sich in dieser Dimension wieder. Die formale Dimension von Politik findet sich im Begriff *polity* wieder, welcher „die Ordnung des politischen Systems, des Normengefüges und der Institutionen, in denen politische Prozesse ablaufen“ (ebd.) umschreibt. Dabei geht es sowohl um formelle als auch um informelle Verfahren und Regeln. *Policy* als dritte Dimension beschreibt die Politikinhalte, also „die Art und Weise der politischen Problemverarbeitung, der staatlichen Aktivitäten“ (ebd.), sowie die Gegenstände, Ziele und Instrumente von Politik.

Innerhalb dieser drei Dimensionen bewegen sich auch die Schnittstellen in der Zusammenarbeit zwischen kommunaler Gleichstellungsbeauftragter und den politischen Akteur:innen. Die Schnittstellen auf formaler Ebene (*polity*) sind im NKomVG geregelt: Die kommunale Gleichstellungsbeauftragte wird von der Vertretung bestellt, sie hat gemeinsam mit dem:der Hauptverwaltungsbeamt:in eine Berichtspflicht gegenüber der Vertretung und sie hat unter anderem Rederecht in den politischen Gremien der Kommune. Darüber hinaus gibt es verschiedene Traditionen und Kulturen im Umgang miteinander: Gleichstellungsbeauftragte werden in Fraktionssitzungen eingeladen, es gibt einen Austausch im Zuge der Haushaltsberatungen oder es werden Informationen zum Gleichstellungsplan miteinander besprochen. Die Kommunen und auch die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten handhaben dies entsprechend ihrer jeweiligen Zusammenarbeitskultur sehr unterschiedlich. Ebenfalls unterschiedlich gehandhabt wird in den Kommunen, welche Einflussmöglichkeiten die Gleichstellungsbeauftragten im Rahmen von

politischen Prozessen (*politics*) haben. Wenn eine Kultur des regelmäßigen Austauschs mit der Politik einerseits und der Verwaltung andererseits besteht – wenn es also eine enge Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten gibt –, gelingt es der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten eher ihre Interessen zu artikulieren und durchzusetzen. Gleichzeitig hängt genau dies aufgrund der vorhandenen Strukturen sehr stark von der jeweiligen Kultur ab. Im Hinblick auf die Politikinhalte (*policy*) ist die Schnittstelle insbesondere davon geprägt, einen gemeinsamen Nenner für Gleichstellungspolitik zu finden, die in den vergangenen Jahren von nahezu allen Parteien als Politikfeld aufgegriffen wurde. Allerdings auf sehr unterschiedliche Weise: Einerseits als pauschale Forderung – quasi als Allerweltsforderung – ohne weitere Differenzierung (vgl. Gröning 1993, S. 205), andererseits mit einer großen Differenzierung hinsichtlich der Einstellungen zum Beispiel zu Familienbildern, Geschlechterbinarität und reproduktiven Rechten von Frauen. Einen gemeinsamen Nenner unter den Akteur:innen in der Gleichstellungspolitik für eine Kommune zu finden, gestaltet sich vor diesem Hintergrund als schwierig. Verbunden mit der Herausforderung, dass für Parteipolitiker:innen häufig dieses Politikfeld nur einen Teilbereich darstellt, „der oft genug zugunsten von Parteiräson und der ‚eigentlichen‘ ‚großen‘ Politik zurückgestellt [...] wird/ werden muß [sic!]“ (Rendtorff 1986, S. 177).

Die Schnittstelle der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zur Politik ist vor diesem Hintergrund stark von der in der Kommune herrschenden Kultur der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsorganen und einzelnen Akteur:innen im Feld der Gleichstellungspolitik abhängig. Zudem ist sie auch durch die hohen Erwartungen seitens der Politiker:innen an den Einfluss der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten innerhalb der Verwaltung geprägt. Werden diese Erwartungen enttäuscht und entstehen Konflikte um Arbeits- und Handlungsbedingungen, so werden diese häufig „zum persönlichen Problem der Stelleninhaberinnen umdefiniert.“ (Gröning 1994, S. 354)

Neben Politik und Verwaltung als staatliche Akteure stellt die Zivilgesellschaft einen wichtigen Bereich in der Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten dar. Zivilgesellschaft beschreibt eine „Sphäre kol-

lektiven Handelns und öff. [sic!] Diskurse, die zwischen Privatbereich und Staat wirksam ist“ (Thiery 2004, S. 1135) und damit die Verantwortungsübernahme für die Gesellschaft und für andere Menschen durch die Bürger:innen. Die Bandbreite zivilgesellschaftlicher Aktivitäten und Initiativen ist groß: Sie umfasst Bürgerinitiativen, Verbände und Interessengruppen genauso wie Selbsthilfegruppen und Kultureinrichtungen und ist in der Regel von Ehrenamtlichen getragen. Charakteristisch für zivilgesellschaftliche Akteur:innen ist, dass sie nicht danach streben, politische Macht zu erreichen, sondern durch die Einflussnahme auf politische Parteien und staatliche Organisationen gestalten wollen (vgl. ebd.).

Mit Blick auf die Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten bestehen die größten Schnittstellen zu dem Teil der Zivilgesellschaft, der sich mit den Anliegen von Frauen und der Verwirklichung von Geschlechtergerechtigkeit befasst. Dazu gehören unter anderem Frauenberatungsstellen und Frauenhäuser, die sich von ihrer Unterstützung erhoffen bei der Sicherstellung ihrer Finanzierung durch die Kommune oder durch das Land. Dazu gehören auch Frauennetzwerke und Vereine, die eine ideelle Unterstützung durch die Teilnahme am Netzwerk oder an einzelnen Veranstaltungen erwarten und ggf. auch einzelne Projekte nur mit Hilfe einer Finanzierung durch die kommunale Gleichstellungsbeauftragte umsetzen können. Ähnlich wie im Bereich der Politik haben diese zivilgesellschaftlichen Initiativen nur bedingt gemeinsame Interessen, hinzu kommen autonome Initiativen, die keine Kooperation mit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten anstreben, weil diese Teil einer staatlichen Institution ist.

Die Schnittstelle zwischen kommunaler Gleichstellungsbeauftragter und Zivilgesellschaft ist also geprägt von Erwartungen bezogen auf ideelle, finanzielle und personelle Unterstützung. Mit Blick darauf, dass die Frauenbewegung einen zentralen Anteil an der dieser Funktion in Kommunen hatten, bestand lange unter kommunalen Gleichstellungsbeauftragten die Ansicht, dass „sie ihren Auftrag nicht von der Verwaltung erhalten haben, sondern von den Frauen.“ (Wichmann und Wrangell 1998, S. 226)

Mit diesen Ausgangsbedingungen in der Zusammenarbeit mit Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft nimmt die kommunale Gleichstellungsbeauftragte in Niedersachsen eine einzigartige Funktion in den Kommunen ein: Sie wird von der Vertretung gewählt, ist aber keine Wahlbeamtin. Sie ist weisungsungebunden und gleichzeitig angehalten, mit der Verwaltung mit einer Stimme zu sprechen. Die Schaffung der Stelle wurde von der zivilgesellschaftlich organisierten Frauenbewegung forciert und nun ist die Gleichstellungsbeauftragte eine *Berufsfeministin*. Sie soll die Interessen der Frauen in der Verwaltung vertreten und ist doch keine gewählte Interessenvertretung. Barbara Holland-Cunz bringt die Anforderungen so auf den Punkt:

Frauenbeauftragte stellen gewissermaßen den Feminismus personal dar, werden mit ihm identifiziert und scheinen ihn zu verkörpern. Er wird an ihnen gemessen, bewertet, angenommen oder abgelehnt, für gut oder für inakzeptabel befunden. Wenn sie versagen, entwertet dies die Idee als Ganze, wenn sie ‚gut‘ und erfolgreich sind, gewinnen sie mit dem Feminismus neue FreundInnen und UnterstützerInnen. (Holland-Cunz 1998, S. 80–81)

3.4 Kommunale Gleichstellungsbeauftragte als Schwelleninstitution

Die Funktion der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ist also eine besondere Funktion, die an der Schnittstelle von drei wichtigen Bereichen arbeitet – Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft. Aufgrund dieser besonderen Situation bezeichnet Birgit Sauer die Funktion als Schwelleninstitution und findet damit für die bislang beschriebenen Herausforderungen einen Begriff. In ihrer Annäherung an ein geschlechtssensibles Konzept von Staat und Demokratie greift sie die Situation kommunaler Gleichstellungsbeauftragter auf, anhand derer sie aufzeigt, dass institutioneller Maskulinismus „nur eine paradoxe und marginale Institutionalisierung von Frauen- und Gleichstellungspolitik“ (Sauer 2001, S. 277) zulässt. Dies ist demnach insbesondere daran festzumachen, dass Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte in vielerlei Hinsicht als Übergangs- und Schwelleninstitution verankert sind. Diese Schwellensituation wirkt sich kontraproduktiv aus, was sich insbesondere an der „Schnittstelle von

administrativem Binnen- und politischem Außenbereich“ (ebd., S. 278) zeigt.

Im Gegensatz zu Gleichstellungsbeauftragten in Landes- und Bundesbehörden sind die Frauen in den Kommunen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Kommunalverwaltung für die Verwirklichung der Geschlechtergerechtigkeit zuständig. Diese Double-Bind-Situation hat zur Folge, dass die Verhandlungsposition der Gleichstellungsbeauftragten geschwächt wird: Als Mitglied der Verwaltung ist sie dieser in gewisser Hinsicht zur Loyalität verpflichtet und zugleich ist sie mit einem politischen Auftrag ausgestattet und soll die Arbeit der Verwaltung kritisch begleiten. Das kann zu einer Blockade der Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten führen (vgl. ebd.). Erschwerend kommt der Anspruch hinzu, dass Frauen- und Gleichstellungspolitik als Querschnittsaufgabe über die Grenzen der Dezernate und Fachbereiche hinweg umgesetzt werden soll. In einer Organisation, die stark von Ressortegoismen geprägt ist, führt dies zu einer gewissen Randständigkeit (vgl. ebd.).

Die Schwellenposition wird aus Sicht von Sauer noch verstärkt durch die geschlechtshierarchische Arbeitsteilung, die mit der Zuständigkeit für Innen und Außen verbunden ist. Demnach beinhaltet die Arbeit nach Außen die Zuständigkeit für Arbeit, die als persönlich und privat erachtet wird. Durch ihre Funktion als Anlaufstelle für Frauengruppen, durch das Anbieten von Sprechstunden für ratsuchende Bürgerinnen oder auch die Funktion als Ombudsfrau signalisieren die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten Dienstleistungsorientierung und Nähe zu den Bürgerinnen, die auch sozialarbeiterische Aspekte umfasst. Die Tatsache, dass die Arbeit nach außen „statusmindernde Verwaltungstätigkeiten“ (ebd., S. 279) sind, und der Fokus auf die sozialen Aspekte, führt dazu, dass zur Aufgabenerfüllung als weiblich konnotierte Eigenschaften notwendig sind, und dies wiederum führt zu einer Abwertung der Aufgaben (vgl. ebd., S. 278–279). Verstärkt wird dies durch die emotionale Kodierung von Gleichstellungsarbeit, die in der „vermeintlich ent-emotionalisierten Verwaltungsarbeit“ (ebd., S. 279) zu weiterer Benachteiligung und Abwertung führt.

Dieser Konflikt [...] kollidiert offensichtlich mit dem Selbstverständnis der Frauenbewegung, für die das ‚Private politisch‘ ist und die die von Institutionen aufrechterhaltene Trennlinie zwischen Politischem und Privatem einreißen will. (Ebd.)

Sauer sieht die Verankerung als Schwellenposition als Ausdruck der maskulinistisch-bürokratischen Abwehr, gleichzeitig sieht sie auch Potenzial: So schützt sie die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten vor der vollständigen Kooptation durch die Verwaltung. Sie stellt die Institutionalisierung vernünftiger Skepsis im Staatsapparat dar und ermöglicht durch „paradoxe Interventionen“ (ebd., S. 280) einen Raum für Innovationen. So lässt sich die Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik als Entkernung klassischer politischer Institutionen lesen, die zentrale Funktionsweisen in Frage stellt und so zu einer Politisierung beiträgt. Durch die Integration des Widerspruchs in eine konsensual-männliche Organisation besteht zudem die Chance auf eine Entritualisierung und die Neubetrachtung von Fragestellung (vgl. ebd.). Um diesem Auftrag jedoch nachkommen und das Innovationspotenzial ausschöpfen zu können, bedarf es aus Sicht von Sauer einer Einbindung in ein frauenpolitisches Netzwerk:

Solche Netzwerke haben [...] entlastende Funktion für Gleichstellungsbeauftragte. Ihre Schwellenstellung ist eine schwierige und belastende Position, die durch die Einbindung in ein frauenpolitisches Netzwerk innerhalb und außerhalb der Institutionen aufgefangen werden kann. (Ebd., S. 281.)

3.5 Zwischenfazit: Einzigartig und allein?

Zusammenfassend lässt sich zunächst festhalten, dass kommunale Gleichstellungsbeauftragte in einem vergeschlechtlichten Gefüge tätig sind, dessen zentrale Akteur:innen in der Regel entweder nicht wissen oder bewusst ignorieren, dass Geschlecht in diesem System ein zentrales Ordnungsprinzip darstellt. In den Kommunen als vergeschlechtlichte Organisationen sind sie die einzigen Vertreterinnen der institutionalisierten Gleichstellungspolitik und nehmen in vielerlei Hinsicht eine besondere Rolle in den Verwaltungen ein. Geschlechtergerechtigkeit in Kommunen voranzubringen ist eine langfristige Aufgabe, gleichwohl gibt

es Akteur:innen in Parteien und Frauenbewegung, die eine hohe Erwartung im Hinblick auf die Qualität und die Geschwindigkeit der Verwirklichung von Geschlechtergerechtigkeit haben und diese insbesondere an die kommunale Gleichstellungsbeauftragte richten – denn sie steht als institutionelle Vertreterin der Gleichstellungspolitik und als *Berufsfeministin* für die Gleichstellungsbemühungen der Kommune. Diese in der Kommunalverwaltung besondere Verknüpfung von Funktion und Person führt zu einer hohen Personalisierung, bei der auch Diversitätsmerkmale, Profession und allgemeine Persönlichkeitsmerkmale eine wichtige Rolle spielen, und damit zu einem Dasein als Einzelkämpferin. Verstärkt wird dies noch dadurch, dass die kommunale Gleichstellungsbeauftragte eine Funktion ist, die in den Kommunen aufgrund des Engagements von Aktivistinnen in der Frauenbewegung und in den Parteien eingerichtet wurde und die in ihrer Ausgestaltung an vielen Stellen nicht den systemimmanenten Anforderungen der Verwaltung entspricht: Der Auftrag ist gesetzlich nicht klar geregelt, sie hat im Gegensatz zur klassischen Verwaltung einen politischen Auftrag und die Möglichkeit der eigenständigen Pressearbeit.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen im NKomVG lassen viele Freiräume zur Ausgestaltung der Stellen sowohl im Hinblick auf die Aufgaben als auch auf die Ausstattung mit Ressourcen. Dies führt dazu, dass die Ausgestaltung auch immer wieder ausgehandelt werden muss und mit jedem Wechsel an der Verwaltungsspitze und mit jeder Haushaltsverhandlung zur Disposition gestellt werden kann. Die Ausstattung mit Ressourcen, der Zugang zur Verwaltungsspitze und auch die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung sind in hohem Maße abhängig von der Schwerpunktsetzung des:der Hauptverwaltungsbeamt:in sowie der Politiker:innen der Mehrheitsfraktionen und sie sind abhängig von der Organisationskultur. Darüber hinaus sehen die rechtlichen Rahmenbedingungen eine Fülle an Aufgaben für die kommunale Gleichstellungsbeauftragte vor, die zudem durch Beschlüsse der Vertretung erweitert oder durch zusätzliche verwaltungsinterne Tätigkeiten ergänzt werden können. Dies führt zu einer großen Aufgabenvielfalt und -menge, die mit den vorhandenen Ressourcen oft nicht bearbeitet werden können. Er-

schwerend kommt hinzu, dass auch der Austausch unter kommunalen Gleichstellungsbeauftragten vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Ausgestaltung stattfindet. Insbesondere der Unterschied zwischen der hauptamtlichen und der ehrenamtlichen Tätigkeit führt zu einer grundsätzlich unterschiedlichen Ausgangslage zwischen den Kommunen.

Mit diesen Rahmenbedingungen, mit der Verknüpfung von Funktion und Person und mit den strukturell bedingten Einschränkungen erweist sich die kommunale Gleichstellungsbeauftragte in Niedersachsen als eine Funktion, die sowohl innerhalb der Verwaltung als auch in der Gleichstellungspolitik einzigartig und damit eben auch allein ist. Zusammenarbeit auf Augenhöhe und auf lange Sicht ist unter diesen Bedingungen schwierig. Stattdessen es ist notwendig, abhängig von einzelnen Projekten und Maßnahmen immer wieder neu strategische Verbündete zu gewinnen, die das jeweilige Anliegen unterstützen. Hinzu kommt, dass auch im Kreis der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten sehr große Unterschiede bestehen, die auch den Austausch auf dieser Ebene erschweren. Die Ausgestaltung der konkreten Regelungen vor Ort ist geprägt von den jeweils herrschenden Gepflogenheiten und der vorhandenen Kultur der Zusammenarbeit in der Kommune.

Es wird deutlich, dass die ihr zugewiesenen Aufgaben, die Einbindung in die Kommune als Organisation und schlussendlich auch die Umsetzung von gleichstellungsfördernden Maßnahmen und Projekten beeinflusst und geprägt sind von der jeweils in der Kommune gepflegten Kultur im Hinblick auf Geschlechtergerechtigkeit und Gleichstellung. Dass Kommunen Organisationen sind, deren vergeschlechtlichte Strukturen bislang kaum reflektiert wurden und deren entscheidende Akteur:innen, also Hauptverwaltungsbeamt:innen und Wahlbeamt:innen, sich selten gezielt mit der Relevanz von Geschlechterverhältnissen für die Kommune und die darin wirkenden Akteur:innen auseinandersetzen, ist ein Hinweis darauf, dass die Ausgangslage für die Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten als weitestgehend unsicher und prekär beschrieben werden kann. Doch wie spiegeln sich diese gesetzlichen,

Zwischenfazit: Einzigartig und allein?

organisatorischen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen wider? Worin zeigt sich die Einzigartigkeit in der täglichen Praxis?

4. Forschungsstand zur Arbeitssituation von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten

In den letzten Jahren wurden mehrere Erhebungen durchgeführt, die die Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in den Blick genommen haben. Auf Basis dieser Erhebungen soll nun beschrieben werden, wie sich die gesetzlichen, organisatorischen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten auswirken.

Bei der ersten Studie handelt es sich um eine im Jahr 2013 veröffentlichte Untersuchung durch die Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen (BAG), die dazu beitragen soll, die Situation der kommunalen Gleichstellungsstellen und Frauenbüros aus Sicht der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zu beschreiben (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2013). In deren Rahmen wurde eine bundesweite Erhebung unter den hauptamtlichen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten durchgeführt (ausgenommen waren die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen). 70 Prozent der angeschriebenen Frauen haben an der Befragung teilgenommen, das entspricht 491 zurückgeschickten Fragebögen (vgl. ebd., S.12). Ziel der Untersuchung und der Veröffentlichung der Ergebnisse war es, das Bewusstsein für die Situation der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten zu schärfen und zu beleuchten,

wie sich die kommunale Gleichstellungs- und Frauenpolitik im Zuge des gesellschaftlichen Wandels in der Praxis verändert hat und welche strukturellen Einflussfaktoren einer gelingenden Gleichstellungspolitik zugrunde liegen müssen. (Ebd., S. 3)

Auch die zweite Studie, auf die im Folgenden Bezug genommen wird, wurde von der BAG in Auftrag gegeben: Im Jahr 2019 veröffentlichte diese eine Erhebung zur Situation der Gleichstellungsarbeit im ländlichen Raum (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2019). Im Rahmen der bundesweiten qualitativen Erhebung sollten regionale Unterschiede sowie spezifisch ländliche Gleichstellungsproblematiken herausgearbeitet werden. Die Erhebung der Daten erfolgte in einem zweistufigen qualitativen Forschungsprozess. In der ersten Stufe fanden acht Tiefeninterviews mit haupt- und ehrenamtlich tätigen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten statt, mit dem Ziel den Forschungsgegenstand *kommunale Gleichstellungsarbeit* abzustecken. In der zweiten Stufe wurden 13 Diskussionen mit Fokusgruppen geführt, um den Forschungsgegenstand in seiner Komplexität zu erfassen. Ergänzt wurde dieser Prozess durch die quantitative Erhebung von Rahmendaten (vgl. ebd., S. 13).

Der Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst ist die dritte Studie, die eine Grundlage für die Annäherung darstellt, um die unsichere Arbeitssituation kommunaler Gleichstellungsbeauftragter zu beschreiben (vgl. Serrano Velarde et al. 2022). Im Zuge des Beschlusses über die Neufassung des Chancengleichheitsgesetzes (ChancenG) in Baden-Württemberg im Februar 2016 wurde auch entschieden, dass drei Jahre nach Inkrafttreten eine Evaluation des Gesetzes erfolgen soll. Die Evaluation umfasste unter anderem die Personalstatistik im öffentlichen Dienst von Land und Kommunen, für die Fragestellung dieser Arbeit sind jedoch insbesondere die Ergebnisse der qualitativen Datenerhebung von Bedeutung, in deren Rahmen 27 kommunale Gleichstellungsbeauftragte befragt wurden (vgl. ebd., S. 7–8). In Zusammenhang mit dieser Evaluation entstand zudem eine Untersuchung, die sich der Frage widmet, inwiefern kommunale Gleichstellungsbeauftragte aufgrund ihrer sozialwissenschaftlichen Kompetenz im öffentlichen Dienst Innovationen bewirken können (vgl. Bär et al. 2023). Aus den oben genannten Interviews, die in den Jahren 2020

und 2021 im Rahmen der Evaluation des Chancengleichheitsgesetzes⁷ in Baden-Württemberg durchgeführt wurden, haben Bär et al. vier Interviews mit kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ausgewählt, die das Merkmal der sozialwissenschaftlichen Qualifikation erfüllten (vgl. ebd., S. 261). Ziel war es, anhand der Analyse der Interviews herauszuarbeiten, in welchem Umfeld Gleichstellungsbeauftragte agieren. Im Fokus standen dabei unter anderem Herausforderungen und Konflikte, die organisatorische Einbindung, die Einbindung in Prozesse sowie die Kommunikation und Kooperation. So wollten die Autor:innen zeigen,

womit man es zu tun hat, wenn aus der Position einer Beauftragten heraus in einer von bürokratischer Binnenrationalität und Organisationsform geprägten Kultur [...] ein in alle Verwaltungsvorgänge eingeschachteltes Querschnittsthema vertreten werden soll. (Ebd., S. 262.)

Auch diese Erhebung fließt in die weitere Analyse ein.

Die jüngste Erhebung stammt aus dem Jahr 2024: Die Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauen- und Gleichstellungsbüros führte in diesem Jahr eine Mitgliederbefragung durch (vgl. LAG Gleichstellung 2024). Von den 245 Mitgliedern der LAG haben 212 ehren-, neben- und hauptamtliche kommunale Gleichstellungsbeauftragte an der Abfrage teilgenommen, 168 Antworten konnten in die Auswertung einbezogen werden. In der Auswertung – bis auf einige Fragen, die sich ausschließlich an eine der Gruppen richteten – wird nicht unterschieden, wie viele der ehren-, neben- oder hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten welche Antworten gegeben haben. Dies erschwert die Bewertung der Abfrage im Vergleich zu den anderen Erhebungen.

Diese vier Studien unterscheiden sich hinsichtlich der befragten Gruppen, hinsichtlich der Fragestellung und hinsichtlich des Ziels und nur eine Abfrage nimmt die kommunalen Gleichstellungsbeauf-

7 Die Rahmenbedingungen, die sich für kommunale Gleichstellungsbeauftragte aus dem Chancengleichheitsgesetz in Baden-Württemberg ergeben, sind vergleichbar mit denen in Niedersachsen. So sind auch sie sowohl für verwaltungsinterne als auch stadtesellschaftliche Fragestellungen und Themen verantwortlich und in der Regel organisatorisch nah an der Verwaltungsspitze eingebunden (vgl. Bär et al. 2023, S. 263).

tragten in Niedersachsen in den Blick. Gleichwohl zeigen sie allgemeine Tendenzen für die Situation der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten auf und bieten die Möglichkeit, einen genaueren Einblick in die Praxis zu bekommen: Wie beschreiben kommunale Gleichstellungsbeauftragte selbst die Ausgangslage für ihre Arbeit? Welche Rolle spielen hierbei der Zugang zu Ressourcen, die Einflussmöglichkeiten, die Rolle als Einzelkämpferin sowie die Erwartungshaltungen von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft?

4.1 Allgemeine Rahmenbedingungen der Arbeit

Arbeitszeit und Eingruppierung, die Übertragung weiterer Tätigkeiten sowie die Regelungen bezüglich Nachfolge und Wissensmanagement sind Aspekte, die die allgemeine Ausgangslage für kommunale Gleichstellungsbeauftragte prägen. Hinzu kommt in Niedersachsen ein weiterer Aspekt: Es gibt eine Vielzahl an Kommunen, die keine hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte beschäftigen müssen und dies aus verschiedenen Gründen auch nicht tun. In der Mitgliederbefragung der LAG geben 71 Prozent der Befragten an, dass sie hauptberuflich in ihrer Kommune tätig sind, 10 Prozent üben die Tätigkeit nebenamtlich aus und weitere 19 Prozent geben an, ehrenamtlich tätig zu sein (vgl. LAG Gleichstellung 2024, S. 6).

Laut der Erhebung der BAG waren im Jahr 2013 etwa 40 Prozent der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten vollzeitbeschäftigt. Etwa 60 Prozent hingegen waren teilzeitbeschäftigt mit einer durchschnittlichen Stundenanzahl von 23 Stunden (Mittelwert) (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2013, S. 12). Die Abfrage der LAG ergibt durch die Berücksichtigung der ehren- und nebenamtlich tätigen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ein anderes Bild: Hier sind es 25 Prozent der Befragten, die einen Stundenumfang von 31 bis 40 Stunden

haben, 14 Prozent arbeiten 21 bis 30 Stunden und ein Drittel ist mit 11 bis 20 Stunden beschäftigt (vgl. LAG Gleichstellung 2024, S. 9)⁸.

Aus Sicht der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten stellt dies einen Zeitmangel dar: „die Befragten sprechen von einer ‚strukturellen Überforderung‘, es sind ‚zu viele Themen für zu wenig Arbeitszeit‘“ (Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2019, S. 21). Auch in der Abfrage der LAG geben 55 Prozent der Befragten an, dass sie dem gesetzlichen Auftrag als Gleichstellungsbeauftragte mit der vereinbarten Stundenzahl nicht nachkommen können (vgl. LAG Gleichstellung 2024, S. 10). Dieser Zeitmangel führt dazu, dass sie ihre Aufgaben stark priorisieren müssen (vgl. Bär et al. 2023, S. 263) und dass dies insbesondere die Teilnahme an Stellenbesetzungsverfahren betrifft. Kriterien, die im Zuge des Priorisierungsprozesses herangezogen werden, sind häufig die Hierarchieebene sowie die Unterrepräsentanz eines Geschlechts bzw. von Frauen (vgl. Serrano Velarde et al. 2022, S. 46). Erschwerend kommt aus Sicht der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten hinzu, dass sie Informationen häufig hinterherlaufen müssen und auch damit viel Zeit verbringen (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2019, S. 21).

Die Eingruppierung der befragten kommunalen Gleichstellungsbeauftragten gestaltet sich in den Kommunen sehr unterschiedlich: 2013 waren etwa 72 Prozent in den Entgeltgruppen E 09 bis E 12 (TVöD) eingruppiert, etwa 16 Prozent in E 13 oder höher und etwa 5 Prozent in einer niedrigeren Entgeltgruppe (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2013, S. 13). In der Gruppe der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten im ländlichen Raum sind sogar knapp 90 Prozent der befragten Frauen in den Entgeltgruppen E 09 bis E 12 eingruppiert (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2019, S. 19). Die

8 Darüber hinaus geben 19 Prozent der Befragten an, dass sie keinen Arbeitsvertrag als kommunale Gleichstellungsbeauftragte haben. Weitere 9 % geben an, dass ihre Wochenarbeitszeit für die Tätigkeit 10 Stunden oder weniger umfasst (vgl. LAG Gleichstellung 2024, S. 9).

Befragung der LAG Niedersachsen ergab, dass 45 Prozent der befragten hauptamtlich Beschäftigten in EG 11 eingruppiert sind, 8 Prozent sind in EG 12 oder höher eingruppiert und 42 Prozent der Befragten in EG 9 oder 10 (vgl. LAG Gleichstellung 2024, S.10). Aus ihrer Sicht führt die vergleichsweise geringe Eingruppierung, die eher dem Status einer Sachbearbeiterin entspricht, zu fehlender Augenhöhe in der Zusammenarbeit mit der Verwaltungsspitze – insbesondere vor dem Hintergrund, dass es ein Verfassungsauftrag ist, den sie umsetzen müssen, und sie zudem innerhalb der Organisation auf der Führungsebene angesiedelt sind (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2019, S. 19–20).

In der Befragung aus dem Jahr 2013 stimmten etwa 39 Prozent der Befragten der Aussage zu, dass der Gleichstellungsstelle immer mehr Aufgaben zugewiesen wurden – etwa 19 Prozent wählten die Antwortmöglichkeit ‚teils/teils‘, etwa 27 Prozent stimmten der Aussage nicht bzw. überhaupt nicht zu (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2013, S. 16). Ein Blick auf die Antworten im Rahmen der Befragung im Jahr 2019 zeigen auf, dass etwa zwei Drittel der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten im ländlichen Raum einer weiteren Tätigkeit nachgehen. Bei 33,3 Prozent der Befragten handelt es sich um eine weisungsgebundene Tätigkeit in der Verwaltung, bei 17,3 Prozent um eine weitere Beauftragung (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2019, S. 21). Bei der Abfrage der LAG Gleichstellung gaben 55 Prozent der Befragten an, einer zusätzlichen Berufstätigkeit nachzugehen – 35 Prozent gaben an, bei der Kommune zusätzlich beschäftigt zu sein. Hierbei wirft insbesondere die weisungsgebundene Tätigkeit innerhalb der Kommune Fragen hinsichtlich der Unabhängigkeit und der Balance von weisungsgebundenem Arbeitspensum einerseits und Gleichstellungsarbeit andererseits auf – und auch die weitere Beauftragung kann sich als schwierig erweisen, wenn damit nur bedingt eine Kompensation von Ressourcen verbunden ist (vgl. ebd., S. 21). Für die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, die weitere Aufgaben über-

tragen bekommen, stellt sich dies als „Gratwanderung“ oder auch als „Zerreißprobe“ dar (ebd., S. 20).

Bei der Nachbesetzung von Stellen von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten kommt es in der Regel zu Vakanzen, so dass keine Übergabe möglich ist. Zudem ist es in nur wenigen Kommunen üblich, Wissensmanagementprozesse anzustoßen. So geht häufig viel Wissen verloren, wenn die Amtsinhaberin geht (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2019, S. 24–25) – und jede kommunale Gleichstellungsbeauftragte, die in einer solchen Situation neu anfängt, muss im schlechtesten Fall bei Null anfangen. Teilweise fehlte es den Befragten zum Arbeitsbeginn sogar an einer adäquaten technischen und räumlichen Ausstattung (vgl. ebd., S. 20).

4.2 Zugang zu personellen und finanziellen Ressourcen

Entscheidend für die Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ist auch der Zugang zu bzw. das Vorhandensein von personellen und finanziellen Ressourcen. Im Jahr 2013 stand den Befragten weiteres Personal im Umfang von 1,03 Vollzeitäquivalenten zur Verfügung (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2013, S. 14). Die Befragung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten im ländlichen Raum aus dem Jahr 2019 ergab, dass ihnen Vollzeitstellen im Umfang von 0,18 Vollzeitäquivalenten zur Verfügung stehen (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2019, S. 20). Mehr als zwei Drittel der Befragten hatten hier eine Stellvertreterin, allerdings handelte es sich in der Regel um eine Abwesenheitsvertretung, so dass eine Unterstützung im Alltagsgeschäft durch diese nicht vorgesehen ist (vgl. ebd.). Vielmehr führt die fehlende Stellvertretungsregelung dazu, dass

sich der Druck [erhöht], immer präsent zu sein. Dies gilt gerade für interne Angelegenheiten, wo Beteiligung verpflichtend ist, und für öffentliche Veranstaltungen, die im Zweifel bei Krankheit abgesagt werden müssen. (Ebd., S. 20)

Von den befragten Mitgliedern der LAG Gleichstellung geben 33 Prozent an, eine oder mehrere Stellvertreterinnen zu haben – der im Vergleich zur Erhebung der BAG weitaus geringere Anteil resultiert vermutlich daraus, dass auch ehren- und nebenamtliche kommunale Gleichstellungsstellungsbeauftragte an der Abfrage teilgenommen haben und hier die weitere personelle Unterstützung noch geringer ist (vgl. LAG Gleichstellung 2024, S. 4).

Aus der Evaluation des ChancenG lässt sich zudem ein Gefälle hinsichtlich der Möglichkeiten, tatsächlich inhaltlich zu arbeiten, feststellen. Während die Frauen, die in ihren Kommunen auf sich alleine gestellt sind, ihre Arbeit kaum bewältigen können, haben Gleichstellungsstellen mit mehreren Mitarbeitenden ausreichend Ressourcen, „um auch aufwendige (wissenschaftliche) Sonderauswertungen der Personaldaten durchzuführen“ (Serrano Velarde et al. 2022, S. 46).

Bezüglich der Finanzen sind die Kommunen sehr unterschiedlich aufgestellt: Die Befragung aus dem Jahr 2013 ergab mit Blick auf das zur Verfügung stehende Jahresbudget eine Spanne von 0 bis 2,5 Mio. Euro (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2013, S. 14). Die Befragung aus dem Jahr 2019 ergibt eine Spanne zwischen 250 und 0,75 Mio. Euro (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2019, S. 19). Die große Spanne in beiden Befragungen weist darauf hin, dass in einigen Kommunen die Verwaltung der Fördermittel für zum Beispiel Frauenhäuser und Frauenberatungsstellen ebenfalls bei den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten liegt. Mehr als die Hälfte der befragten Frauen verfügt über ein weitaus kleineres Budget zwischen 1.000 und 5.000 Euro (vgl. ebd.), manche wiederum können auf gar keine eigenen Mittel zurückgreifen. So geben in der Abfrage der LAG Gleichstellung 11 Prozent der Befragten an, dass Gleichstellung kein eigenes Produkt im Haushalt darstellt (vgl. LAG Gleichstellung 2024, S. 3). Ein fehlendes Budget schränkt die Gleichstellungsarbeit ein – und es führt dazu, dass die Beschaffung von Mitteln zur zusätzlichen Tätigkeit wird, die zudem auch die Unabhängigkeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten untergräbt. Teilweise versuchen die Frauen

ihre Mittel auch durch Landesmittel zu ergänzen, die im Rahmen von Förderprogrammen vergeben werden. Als problematisch erweist sich hier jedoch ebenfalls, dass die Beantragung und Abrechnung dieser Mittel häufig mit einem hohen Verwaltungs- und Zeitaufwand verbunden sind (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2019, S. 19).

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass im Rahmen der Befragung im Jahr 2013 fast 60 Prozent der befragten kommunalen Gleichstellungsbeauftragten der Aussage, die personelle bzw. finanzielle Ausstattung der Stellen ist angemessen, nicht bzw. überhaupt nicht zustimmten (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2013, S. 14).

4.3 Einflussmöglichkeiten und Grenzen

Einflussmöglichkeiten lassen sich an der Anbindung an die Verwaltungsleitung sowie an der Einbindung in die Entscheidungsstrukturen ablesen. Hinzu kommen die Gestaltungsmöglichkeiten, die kommunale Gleichstellungsbeauftragte haben. Die Grenzen des Einflusses werden durch die Widerstände sichtbar, mit denen sie konfrontiert sind.

Aus Sicht der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ist eine regelmäßige Einbindung in die Verwaltungsstrukturen und die Unterstützung durch die Verwaltungsleitung dringend notwendig für einen guten Informationsfluss und einen positiven Kontakt in die Verwaltung. Oft genug ist diese Beteiligung jedoch keine Selbstverständlichkeit und muss von den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten eingefordert werden: Teilweise werden sie tatsächlich vergessen, häufig hängt es vom Zufall ab, ob die zuständige Person an ihre Einbindung denkt, und manchmal hilft auch der Flurfunk dabei, an notwendige Informationen zu kommen (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2019, S. 24). Die Funktion als Stabsstelle und die Anbindung an die Verwaltungsleitung wird von etwa 70 Prozent der Befragten als wichtig und notwendig erachtet, denn so ist der Zugang zur Führungsebene möglich. Die organisatori-

sche Ansiedlung an dieser Stelle „ermöglicht Unabhängigkeit, bedingt aber in Kombination mit fehlender personeller Unterstützung auch ein „Inseldasein““ (ebd.). Die konkrete Ausgestaltung der Anbindung an die Verwaltungsspitze stellt sich wiederum als sehr vielfältig dar: 2013 gaben 61 Prozent der Befragten an, dass sie bei Bedarf Gespräche mit der Dienststellenleitung haben, und nur etwa 21 Prozent gaben an, einen regelmäßigen mindestens vierteljährlichen Austauschtermin zu haben (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2013, S. 15).

In der Befragung der LAG Niedersachsen geben auf die Frage danach, wie die Einbindung in interne Kommunikationsstrategien erfolgt, 36 Prozent der Befragten an, dass sie regelmäßig an den Sitzungen der ersten Führungsebene teilnehmen. 18 Prozent der Befragten werden gar nicht eingebunden und mit 68 Prozent gibt die mit Abstand größte Zahl der Befragten an, dass unabhängig von den Führungsebenen die Einbindung über persönliche Gespräche erfolgt (vgl. LAG Gleichstellung 2024, S. 13).

Über die gute Anbindung an die Verwaltungsspitze hinaus ist die Einbindung in die vorhandenen Strukturen für die Möglichkeiten der Einflussnahme von Bedeutung. Aus der Evaluation des ChancenG wird deutlich, dass die Arbeitsbedingungen der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten stark von der jeweiligen Verwaltungskultur abhängig sind. So haben einige der Befragten berichtet,

dass sie nicht qua Amt oder Position Zugang zu bestimmten Gremien besitzen, wie es das ChancenG eigentlich vorsieht, sondern, dass ihnen dieser erst gewährt werden muss. (Bär et al. 2023, S. 265)

Welche Kriterien hierbei zugrunde gelegt werden, bleibt unklar, so dass der Eindruck entsteht, dass auch hier die Einbindung willkürlich geschieht (vgl. ebd.). Eine schriftliche Vereinbarung darüber, wann die kommunale Gleichstellungsbeauftragte zu beteiligen ist, scheint keine Garantie dafür zu sein, dass eine Beteiligung frühzeitig erfolgt und somit „hängt der Einbezug von der Einschätzung anderer ab, ob das Gleichstellungsthema in diesem Fall berührt ist“ (Serrano Velarde et al. 2022, S. 62). Letztendlich muss die strukturelle Einbindung häufig von

den Frauen erkämpft und eingefordert werden – und in dessen Folge müssen sie in diesen Strukturen auch Präsenz zeigen, um eine Tradition der Beteiligung zu etablieren. „Das ist jedoch für die Gleichstellungsbeauftragten mit Blick auf das Zeitkontingent gar nicht umfassend möglich.“ (Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2019, S. 24) Jenseits der mangelnden strukturellen Einbindung berichten die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten im Rahmen der Evaluation des ChancenG, dass die Zusammenarbeit auf der inhaltlichen Ebene häufig gelingt. Allerdings benennen sie auch, dass dies jeweils von den zuständigen Stellen und Sachbearbeiter:innen abhängt und zum Beispiel aufgrund von Umstrukturierungen und Fluktuation nur bedingt verlässlich ist (vgl. Serrano Velarde et al. 2022, S. 66). Mit Blick auf die Abfrage der LAG Gleichstellung gelingt die Einbindung in Verwaltungsprozesse insbesondere dann, wenn es gesetzliche Grundlagen dafür gibt und zusätzlich politische Gremien beteiligt sind: 77 Prozent der Befragten geben an, dass sie beim Gleichstellungsplan gemäß NGG eingebunden werden, 67 Prozent geben an, dass sie beim Gleichstellungsbericht gemäß NKomVG eingebunden werden. Eine Einbindung bei Dienstvereinbarungen geben 60 Prozent der Befragten an (vgl. LAG Gleichstellung 2024, S. 13). Über die Qualität der Einbindung – ob die Erstellung zum Beispiel des Gleichstellungsplans an die kommunale Gleichstellungsbeauftragte übergeben wird oder ob am Ende nur die Unterschrift in der Mitzeichnungskette erwartet wird – gibt es in der Abfrage keine Aussage.

Über die Fälle hinaus, in denen die Einbindung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten durch die Verantwortlichen vergessen wurde, gibt es durchaus auch ernsthafte Versuche der Kommunalverwaltungen, ihre Spielräume absichtsvoll einzuschränken. In der Befragung der BAG aus dem Jahre 2019 benennen die Teilnehmerinnen die Verweigerung von Fortbildungen und Dienstreisen oder auch die Verweigerung von Sitzungsteilnahmen als Beispiel. Teilweise werden die finanziellen Ressourcen gekürzt und so zusätzlich der Handlungsspielraum eingeschränkt (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2019, S. 22). Die Unterstützung

der Verwaltungsleitung ist in der Regel hilfreich, um Dinge voranzubringen. Doch die befragten kommunalen Gleichstellungsbeauftragten berichten auch, „dass eine Unterstützung durch die Verwaltungsleitung keine Garantie für eine Akzeptanz in den anderen Hierarchieebenen bedeutet.“ (Ebd.) Dies zeigt auf, wie stark informelle Mechanismen die Kultur der Verwaltung prägen und dazu führen können, dass selbst die Einflussmöglichkeiten der Verwaltungsspitze begrenzt sind (vgl. Bär et al. 2023, S. 269).

Gegen diese Widerstände Veränderungen durchzusetzen, ist für kommunale Gleichstellungsbeauftragte schwierig bis unmöglich. Es stellt sich also die Frage, welche Möglichkeiten der Gestaltung sie haben und auch nutzen. Aus der Befragung im Jahr 2013 werden die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten nach ihrer Stellung in der administrativen und politischen Praxis befragt. Ihnen werden verschiedene Aussagen vorgelegt und sie werden gebeten, diese zu bewerten – unter anderem werden sie danach gefragt, ob sie eng in die Erstellung des Stellenplans einbezogen werden und ob sie mit den Fraktionen zusammenarbeiten (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2013, S. 17). Die Mehrzahl der Aussagen bewerten die befragten kommunalen Gleichstellungsbeauftragten mit teils/teils, überwiegend Zustimmung erfahren einzig die Aussagen dazu, ob Tagesordnungspunkte in den politischen Gremien übernommen werden, wenn sie diese einbringen, ob die Ratsmitglieder zuhören, wenn sie im Rat vortragen, und ob sie angehört werden, wenn sie im Verwaltungsspitzenngremium etwas beitragen möchte (vgl. ebd.). Auffällig ist, dass diese administrativen und politischen Praxen in der Regel als Rechte in den jeweiligen Landesgesetzen verankert sind und dass es Aspekte sind, die von der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten selbst ausgehen – sie sind nicht auf die Kooperation mit anderen angewiesen. Gestaltungsmöglichkeiten bestehen also dann, wenn die Kooperation mit verwaltungsinternen Akteur:innen, die nicht gleichstellungsaffin sind, nicht vorausgesetzt ist. In der Konsequenz orientieren sich kommunale Gleichstellungsbeauftragte in ihrer Arbeit häufig nach außen: Das heißt, dass sie Projekte mit frauenpolitischen

Initiativen vor Ort anstreben oder Kampagnen, die sich an die Zivilgesellschaft richten, organisieren. Neben der daraus entstehenden größeren Gestaltungsmöglichkeit wird ihnen

für die Wahrnehmung externer Aufgaben (gerade im Vergleich zur zeitintensiven, aber routinierten internen Arbeit) mehr Anerkennung entgegengebracht (Serrano Velarde et al. 2022, S. 50).

4.4 Erwartungshaltungen anderer Akteur:innen

Die Erwartungshaltungen seitens der Verwaltung werden als komplex beschrieben: In der Regel wird von den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten erwartet, dass alles, was mit Gleichstellung zu tun hat, in ihrem Aufgabenbereich liegt – ungeachtet der Tatsache, dass aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen Gleichstellung als Querschnittsthema zu verstehen ist (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2019, S. 42). So berichten die befragten kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in der Evaluation des ChancenG davon, dass von ihnen häufig erwartet wird, dass sie den Chancengleichheitsplan erarbeiten, obwohl das ChancenG klar vorgibt, dass dies Aufgabe der Kommunen ist (vgl. Serrano Velarde et al. 2022, S. 48). Mit der Erwartung, dass sie für alles, was mit Gleichstellung zu tun hat, zuständig sind, ist auch die Erwartung verbunden, dass sie Gleichstellungsinteressen und teilweise auch Interessen von einzelnen Frauen durchsetzen – wie es der Personalrat aufgrund seiner Rolle und seiner Ressourcen kann (vgl. Bär et al. 2023, S. 265). Darüber hinaus ist die Wahrnehmung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in vielen Fällen davon geprägt, dass sie eine kontrollierende Funktion haben – eine der Befragten vergleicht die Funktion mit einem Wachhund. Dass sie mit ihrer Expertise auch wertvolle Beraterinnen sein können, wird häufig nicht berücksichtigt (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2019, S. 41).

Sehr deutlich werden auch die Erwartungshaltungen der Kommunalpolitik adressiert. Demnach gilt es aus Sicht der kommunalen

Gleichstellungsbeauftragten, „die Interessen der Kommunalpolitik zu berücksichtigen und gleichzeitig politische Unabhängigkeit zu wahren“ (ebd., S. 22). Die Erwartungen und die gleichstellungspolitischen Positionen der Mandatsträger:innen müssen von den Frauen mitgedacht werden, wenn politische Unterstützung notwendig ist und wenn sie Mehrheiten für Projekte und Maßnahmen in den Gremien erreichen wollen. Zudem erteilt die Vertretung teilweise durch politische Beschlüsse und Anfragen auch Aufträge an die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten – und trägt dazu bei, dass diese in ihrer Arbeit ausgebremst werden (vgl. Serrano Velarde et al. 2022, S. 52)⁹.

Zivilgesellschaftliche Erwartungshaltungen werden von den befragten kommunalen Gleichstellungsbeauftragten kaum direkt benannt. Möglicherweise liegt dies daran, dass die Arbeit mit der und für die Zivilgesellschaft fester Bestandteil ihrer Arbeit ist und nicht hinterfragt wird – zumal die Netzwerkarbeit die Handlungsfähigkeit stärkt und darüber die Möglichkeit besteht, Ressourcen zu bündeln und gemeinsam Themen in der Öffentlichkeit zu setzen (vgl. ebd., S. 66). Und nicht nur das: „Ohne die zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen externer Akteurinnen und Akteure wäre ein großer Teil der externen Arbeit nicht möglich.“ (Ebd., S. 52) Damit die Netzwerkbildung gelingen kann, sind seitens der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten Sensibilität und Initiative sowie ein ausgeprägtes Kommunikationsvermögen notwendig (vgl. ebd., S. 66). Interessant ist, dass in keiner der Erhebungen die Frauenbewegung als wesentlicher Bezugspunkt der aktuellen Arbeit benannt wird. Von Frauen organisierte Gruppen werden als kommunale Frauenverbände verortet und als Teil der Zivilgesellschaft mitgedacht. Die Frauenbewegung als soziale Bewegung taucht ausschließlich als Ausgangspunkt für die Entstehung der Funktion

9 Eine besondere Rolle nehmen hier Vertreter:innen von autoritär-populistischen Parteien ein, die in den vergangenen zehn Jahren zunehmend die Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Frage stellen, durch Anfragen erschweren oder gar abschaffen wollen. An dieser Stelle wird auf diesen Aspekt nicht weiter eingegangen werden können. Eine ausführliche Darstellung findet sich in einer Handreichung der BAG (Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2018).

kommunale Gleichstellungsbeauftragte auf (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2013, S. 4).

An dieser Stelle erscheint es sinnvoll, den Blick zusätzlich auf die Erwartungshaltungen der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten an ihre eigene Arbeit zu werfen. Hier wird im Rahmen der Evaluation des ChancenG deutlich, dass sie häufig „eine Art pädagogischen Anspruch“ (Serrano Velarde et al. 2022, S. 66) haben mit dem Ziel, die Mitarbeitenden in der Verwaltung und die Einwohner:innen der Kommune für das Thema Geschlechtergerechtigkeit zu sensibilisieren und von der Notwendigkeit, sich damit auseinanderzusetzen, zu überzeugen (vgl. ebd.). Innerhalb der Verwaltung besteht eine zentrale Anforderung darin, sich sowohl in die „institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit“ (ebd.) als auch durch einen Beziehungsaufbau in die informellen Strukturen einzufinden (vgl. ebd.).

Prägend für die Erwartungshaltungen und Ansprüche von und an kommunale Gleichstellungsbeauftragte ist unter anderem auch das Anforderungsprofil, das die BAG im Rahmen ihrer Erhebung im Jahr 2013 entworfen hat (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2013, S. 8)¹⁰. Darin enthalten sind verschiedene Themen und Aufgaben, die durch die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten bearbeitet werden müssen. Darüber hinaus werden konkrete Anforderungen an die Stelleninhaberinnen formuliert: So müssen diese

eine starke Persönlichkeit, Durchsetzungsfähigkeit und Kommunikationsfähigkeit [vorweisen], damit die Position als Beraterin und Impulsgeberin bekleidet werden kann. (Ebd.)

Hinzu kommt ein umfassendes Qualifikationsprofil, das unter anderem formale Qualifikationen wie einen (Fach)Hochschulabschluss, mehrjährige Erfahrung in politischer Frauen- und/oder Gleichstellungsarbeit sowie fundierte Kenntnisse wissenschaftlicher und gesetzlicher Grundlagen umfasst. Darüber hinaus sind aus Sicht der BAG folgende Kompetenzen notwendig:

10 Zusätzlich zu dieser Formulierung hat die BAG ein Leitbild entwickelt, das Kommunen auch als Grundlage für Ausschreibungstexte nutzen (können).

- „Führungs- und Steuerungskompetenz
- Konzeptionell-strategische Handlungskompetenzen
- Erfahrungen in Projekt- und Budgetmanagement
- Sicheres und authentisches Auftreten
- Sehr gute analytische Fähigkeiten
- Hohes Maß an Eigeninitiative und Engagement
- Notwendige Flexibilität zur Auseinandersetzung mit neuen Entwicklungen
- Überdurchschnittliche Kommunikations-, Konflikt- sowie eine ausgeprägte Kooperationsfähigkeit“ (ebd., S. 9).

Die Aufzählung in der Erhebung soll verdeutlichen, dass die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten hochqualifizierte Mitarbeiterinnen sind, „die sich für die Gleichstellung der Geschlechter in vielfältiger und vor allem in professioneller Weise einsetzen können“ (ebd.). Zugleich wird dadurch jedoch auch deutlich, welche Anspruchshaltung an die eigene Funktion und teilweise auch in Stellenausschreibungen formuliert wird und mit welcher Anspruchshaltung angehende kommunale Gleichstellungsbeauftragte möglicherweise dann auf die Realität in den Kommunen treffen.

4.5 Arbeitssituation als Einzelkämpferin

Mit Blick auf die Ausführungen zur personellen Ausstattung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ist offensichtlich, dass viele von ihnen tatsächlich allein arbeiten. Doch auch diejenigen, die auf personelle Unterstützung zurückgreifen können, sind in ihren Organisationen allein: Keine andere Funktion in Kommunalverwaltungen verfügt über vergleichbare Kompetenzen, Arbeitsbereiche und Zugangsmöglichkeiten. Darüber hinaus benennen die im Rahmen der Erhebungen befragten Frauen weitere Merkmale, die darauf hinweisen, dass kommunale Gleichstellungsbeauftragte als Einzelkämpferinnen wirken.

Kommunale Gleichstellungsbeauftragte sind darauf angewiesen, dass sie gut mit anderen Einheiten innerhalb der Verwaltung zusam-

menarbeiten und von diesen Unterstützung bekommen können. Voraussetzung dafür ist aus Sicht der befragten Frauen,

„dass die Zusammenarbeit als professionell empfunden wird und ein positives Bild von der Arbeitsweise und der Rolle [...] entsteht.“ (Serrano Velarde et al. 2022, S. 63)

Zudem beschreiben sie es als Erfordernis, dass die kommunale Gleichstellungsbeauftragte über Geduld, langen Atem und diplomatisches Geschick verfügt. Wenn es auf diese Weise gelingt, Verbündete zu finden, wird, ihrem Eindruck nach, die Arbeit innerhalb der Verwaltung als weniger kontrollierend wahrgenommen (vgl. ebd.). Auf diese Weise wird der Erfolg der Gleichstellungsarbeit innerhalb einer Kommune von der Art und Weise der Amtsausübung durch die jeweilige kommunale Gleichstellungsbeauftragte abhängig.

Einige der befragten Frauen haben den Eindruck, dass sie in ihren Verwaltungen als Fremdkörper wahrgenommen werden (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen 2019, S. 25). Einerseits bedingt dadurch, dass das Thema Gleichstellung bei den Verwaltungsmitarbeitenden auf wenig Gegenliebe stößt und selbst kommunale Gleichstellungsbeauftragte, die zuvor in anderer Funktion in ihrer Kommune beschäftigt waren, eine veränderte Wahrnehmung erleben, nachdem sie das Amt übernommen haben (vgl. ebd.). Andererseits bedingt dadurch, dass die befragten Frauen häufig keine Verwaltungsausbildung haben und

dies mit einer anfänglichen Unkenntnis klassischer Verwaltungsroutinen einher[geht], sodass hier qua Berufssozialisation zwei verschiedene berufliche Kulturen aufeinanderprallen (Bär et al. 2023, S. 264).

Diese Fremdheit kann durchaus Potenzial entwickeln – im Sinne der oben beschriebenen Funktion als Schwelleninstitution. Gleichzeitig bleiben kommunale Gleichstellungsbeauftragte immer dann die alleinigen Protagonistinnen des Wandels „wenn nicht Amtsspitze und Verwaltungspersonal für Veränderung gewonnen werden können.“ (Ebd., S. 271.)

5. Die Arbeitssituation von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Niedersachsen. Eine empirische Annäherung

Die Entstehungsgeschichte der Funktion kommunale Gleichstellungsbeauftragte, die gesetzlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen sowie ihr Verhältnis zu Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft haben bereits zu der Annahme geführt, dass diese Funktion in mehrerlei Hinsicht einzigartig ist. Die Analyse ihrer Arbeitssituation – also ihrer Ausstattung mit Ressourcen, den Erwartungshaltungen und ihrem Wirken als Einzelkämpferin – auf der Basis bereits vorhandener Erhebungen unterstützen diese Annahme und führen nun zu der Frage, ob die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten unter diesen theoretischen Voraussetzungen und praktischen Arbeitsbedingungen überhaupt langfristige Veränderungsprozesse innerhalb von Verwaltungen anstoßen und so zu einem Vorankommen der Gleichstellungspolitik beitragen können. Um dieser Frage weiter nachgehen zu können, ist es notwendig, die Arbeitssituation genauer zu beleuchten und die Sichtweise der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten auf ihren Status innerhalb der Kommunen kennenzulernen. Für die Befragung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Niedersachsen zu ihrer Arbeitssituation waren drei Annahmen grundlegend:

1. Kommunale Gleichstellungsbeauftragte haben viele Aufgaben und verfügen nicht über ausreichend Ressourcen im Sinne von Finanzen, Personal und Zugang zu Wissen und Macht, um diese erfüllen zu können. Zusätzlich sind sie in hohem Maße damit beschäftigt, die Ressourcen, die ihnen zur Verfügung stehen, zu sichern.

2. Die Funktion der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ist in der Art und Weise ihrer Ansiedlung innerhalb der Verwaltung einzigartig. In Verbindung damit, dass sie die einzige Institutionalisierungsform der Gleichstellungspolitik darstellt und zudem jede einzelne Kommune eine andere Kultur im Umgang mit der Gleichstellungsbeauftragten hat, sind sie in mehrerlei Hinsicht Einzelkämpferinnen.
3. Es gibt teilweise hohe und auch widersprüchliche Erwartungshaltungen gegenüber der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten seitens Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft (insbesondere der Frauenbewegung). Hinzu kommt der eigene Anspruch, der herausragenden Aufgabe als *Berufsfeministin* gerecht werden zu wollen.

Vorausgesetzt, diese Annahmen treffen zu, ist darüber hinaus davon auszugehen, dass der Status der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in ihrer jeweiligen Verwaltung unsicher ist und dazu führt, dass sie ihrem Auftrag und ihrer Funktion innerhalb der Gleichstellungspolitik nicht nachkommen kann.

5.1 Vorgehensweise bei der Befragung

Ausgehend von den Thesen wurde ein Fragebogen entwickelt, der insgesamt 23 Aussagen zu den Themenbereichen Ressourcen, Beteiligung und Zusammenarbeit enthielt, zu denen die Befragten auf einer Skala mit fünf Stufen von zutreffend bis nicht-zutreffend eine Einschätzung abgeben sollten. Enthalten war auch die zentrale These, die ebenfalls von den Befragten bewertet werden sollte und zu der sie die Gelegenheit hatten, ihre Einschätzung um einen Kommentar zu ergänzen. Zudem wurde die Einschätzung ihres Einflusses auf die Bereiche Verwaltung, gesamte Kommune und Politik abgefragt, den sie auf einer Skala von 1 bis 10 bewerten sollten. Der Fragebogen umfasste zudem bis zu 14 Fragen zu den Rahmenbedingungen der Arbeit in den Kommunen. Die Fragen zu Einwohner:innenzahl, Eingruppierung, Arbeitszeit und personeller Unterstützung wurden hierbei nur den hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten gestellt. Abschließend hatten

die Befragten die Möglichkeit, Aspekte zur Arbeitssituation, die in der Umfrage gefehlt haben, zu ergänzen.

Bevor der Fragebogen an die Zielgruppe der Befragung verschickt werden konnte, wurde mit Unterstützung einer ehemaligen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und einer langjährigen Stellvertretenden Gleichstellungsbeauftragten ein Pre-Test durchgeführt, infolgedessen Anpassungen im Fragebogen erfolgten. Die Befragung fand online statt, der Fragebogen wurde in LimeSurvey bereitgestellt.

Die Einladung zur Teilnahme wurde am 10. November 2024 direkt an einen Verteiler mit ca. 100 kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Niedersachsen verschickt – verbunden mit der Bitte um Weiterleitung an vorhandene regionale Verteiler. Angeschrieben wurden alle kommunalen Gleichstellungsbeauftragten der selbständigen Städte sowie der Landkreise, darüber hinaus je Landkreis ein bis zwei weitere kommunale Gleichstellungsbeauftragte. Zusätzlich wurde die Einladung zur Befragung von der LAG Gleichstellung an ihre ca. 240 Mitglieder mit der Bitte um Teilnahme weitergeleitet. Eine Teilnahme an der Umfrage war bis zum 29. November 2024 möglich.

In der Auswertung der Umfrage haben sich drei Punkte herauskristallisiert, die mit einer gründlicheren Vorbereitung und einem ausführlicheren Pre-Tests hätten vermieden werden können. Zunächst einmal hat sich die Einteilung der Abfrage nach der Eingruppierung in die Gruppen „EG 8 oder weniger“, „EG 9 bis 12“ und „EG 13“ als zu undifferenziert erwiesen. Um die vorhandenen Ressourcen genauer analysieren zu können, wäre es sinnvoll gewesen, die Entgeltgruppen anders aufzuteilen. Dass die Ehrenamtlichen nicht nach der Größe ihrer Kommune und ihren weiteren Ressourcen gefragt wurden, hat unter den Teilnehmerinnen für Irritation gesorgt. Das wurde bei der Frage nach fehlenden Aspekten deutlich, führte aber in der Auswertung nicht zu Schwierigkeiten. Besonders kritisch zu sehen ist die Entscheidung, die fünfstufige Skala zur Einschätzung der Aussagen mit dem mittleren Wert „trifft teilweise zu“ zu versehen. Damit entstand eine Asymmetrie. Vor dem Hintergrund, dass Umfragen häufig mit einer Skala mit einer ungeraden Zahl an Auswahlmöglichkeiten angelegt

sind und in der Regel durch das Ankreuzen der mittleren Position eine Unentschiedenheit zum Ausdruck gebracht werden kann, ist anzunehmen, dass viele ungeachtet der Überschrift genau dies gemacht haben. Die Möglichkeit, dass dies zu einer Verzerrung geführt hat, ist dennoch gegeben: Möglicherweise wäre der Anteil derer, die eine Aussage als (eher) zutreffend erachten, mit einer symmetrischen Skala größer.

An der Umfrage teilgenommen haben 165 Personen. 124 davon haben den Fragebogen vollständig ausgefüllt und wurden in der Auswertung berücksichtigt. 41 Personen haben den Bogen nicht vollständig ausgefüllt und konnten in der Auswertung nicht berücksichtigt werden.¹¹ Der Fragebogen richtete sich an kommunale Gleichstellungsbeauftragte, die Teilnahme einer stellvertretenden kommunalen Gleichstellungsbeauftragten im Vertretungsfall war nicht ausgeschlossen und hat in mindestens einem Fall auch stattgefunden.

5.2 Rahmenbedingungen in den Kommunen

Von den Teilnehmerinnen sind 68 Prozent hauptamtliche kommunale Gleichstellungsbeauftragte und 32 Prozent nicht-hauptamtliche kommunale Gleichstellungsbeauftragte¹². Von den hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (n=85) ist der größte Teil der Frauen (46 Prozent) in einer Kommune mit mehr als 20.000 bis 50.000 Einwohner:innen beschäftigt. Die zweitgrößte Gruppe bilden mit 21 Prozent diejenigen, die in einer Kommune mit mehr als 100.000 bis 200.000 Einwohner:innen arbeiten, gefolgt von 12 Prozent in Kommunen mit mehr als 50.000 bis 100.000 Einwohner:innen. Ebenfalls 12 Prozent arbeiten in Kommunen, die weniger als 20.000 Einwohner:innen haben und nicht qua NKomVG dazu verpflichtet

-
- 11 Bei genauerer Betrachtung der Datensätze, die nicht vollständig sind, wird keine Frage deutlich, an der besonders viele Befragte die Teilnahme vorzeitig beendet haben. Das vorzeitige Beenden fand jedoch in allen Fällen im ersten, dem inhaltlichen Teil des Fragebogens statt.
 - 12 Die Fragen sowie die Antworten der befragten kommunalen Gleichstellungsbeauftragten stehen als Zusatzmaterial auf den Seiten des Nomos-Verlages online zur Verfügung. Ein entsprechender QR-Code findet sich im Anhang des Buches.

sind, eine hauptamtliche kommunale Gleichstellungsbeauftragte zu beschäftigen. Die kleinste Gruppe (9 Prozent) bilden diejenigen, die in Kommunen mit mehr als 200.000 Einwohner:innen beschäftigt sind.

Bezüglich der Eingruppierung, Arbeitszeit und personeller Unterstützung haben die hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ganz unterschiedliche Angaben gemacht:

a) Eingruppierung (n=85)

Keine der befragten hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten gibt an, in einer Entgeltgruppe unter EG 9 TVöD eingruppiert zu sein. 94 Prozent der Befragten geben an, in den EG 9 bis 12 TVöD eingruppiert zu sein. Nur 6 Prozent sind in einer Entgeltgruppe ab EG 13 eingruppiert. Diese Befragten arbeiten alle in Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohner:innen.

b) Arbeitszeit (n=85)

Die Arbeitszeiten der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten stellen sich sehr unterschiedlich dar: 34 Prozent und damit der größte Teil der Befragten gibt an, 19,5 oder weniger Stunden als wöchentliche Arbeitszeit als kommunale Gleichstellungsbeauftragte zur Verfügung zu haben. 31 Prozent haben mehr als 19,5 bis 30 Stunden zur Verfügung und 27 Prozent geben an in Vollzeit tätig zu sein. Eine vollzeitnahe Wochenarbeitszeit mit über 30 Stunden und unter voller Arbeitszeit von in der Regel 39,5 Stunden haben 8 Prozent der Befragten.

Ein näherer Blick auf die Befragten, die 19,5 Stunden oder weniger arbeiten (n=29), zeigt, dass diese mit 72 Prozent überwiegend in Kommunen mit mehr als 20.000 bis 50.000 Einwohner:innen arbeiten. 24 Prozent arbeiten in Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohner:innen und 3 Prozent (eine der Befragten) in einer Kommune mit mehr als 50.000 bis 100.000 Einwohner:innen.

c) Personelle Unterstützung (n=85)

60 Prozent der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten geben an, dass sie personelle Unterstützung im Rahmen ihrer

Tätigkeit haben. 40 Prozent arbeiten allein. Die personelle Unterstützung sieht sehr unterschiedlich aus: So geben 71 Prozent der Befragten (n=51) an, dass sie eine *ständige Stellvertreterin* haben. Der Stellenumfang der ständigen Stellvertretung ist – das zeigt der Blick in die Kommentare, in denen die Befragten gebeten waren, diesen zu beschreiben – sehr divers. Die Bandbreite reicht von einer ehrenamtlichen Stellvertreterin, für die keine Stunden zur Verfügung stehen, über mehrere Wochenstunden oder auch Teilzeitstellen bis hin zu Vollzeitstellen. 25 Prozent der Befragten (n=51) geben an, dass sie über eine oder mehrere *Stellvertreterinnen für abgegrenzte Aufgabenbereiche* verfügen. Auch hier ist die Bandbreite groß: Von der Stellvertreterin, die im Falle von Krankheit und Urlaub eingesetzt wird, über eine Stellvertreterin, die explizit für Personalangelegenheiten zuständig ist, bis hin zu mehreren Stellvertreterinnen mit einem Stellenumfang von 5,56 Vollzeitäquivalenten. Über *weiteres Personal* verfügen 71 Prozent der Befragten, die angeben, personelle Unterstützung für ihre Tätigkeit zu haben (n=51). Hier wird die Vielfalt noch stärker deutlich als mit Blick auf die Stellvertreterinnen: Es variieren der Stellenumfang (von 5 Stunden bis zu mehreren Vollzeitstellen) und auch die Stelleninhalte, was auch eine diverse Stellenbewertung (von EG 4 TVöD und EG 6 für Assistenzkräfte bis hin zu Stellen im gehobenen Dienst) nach sich zieht¹³.

Auch hier lohnt ein genauerer Blick auf die Verteilung der Ressourcen: Sechs Befragte geben an, dass sie eine Stellvertreterin, eine oder mehrere Stellvertreterinnen für abgegrenzte Aufgabenbereiche und eine oder mehrere Mitarbeiter:innen haben. Diese Befragten arbeiten alle in Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohner:innen.

Von den Befragten, die angeben, keine personelle Unterstützung zu haben (n=34), arbeiten 64 Prozent in Kommunen mit mehr als 20.000 bis 50.000 Einwohner:innen, 26 Prozent in Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohner:innen und 9 Prozent in Kommunen mit 50.000

13 Die Stellenbewertungen sind nicht abgefragt worden, einige Teilnehmerinnen haben diese jedoch ergänzt, um die Kompetenzen und die Bedeutung der Stelle zu verdeutlichen.

bis 100.000 Einwohner:innen. 64 Prozent geben zudem an, dass ihre Arbeitszeit 19,5 Stunden oder weniger umfasst und 56 Prozent von ihnen haben weitere Aufgaben.

Die grundsätzliche Frage nach dem Vorhandensein eines Budgets sowie nach dem Arbeitsschwerpunkt beantworten die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zunächst sehr eindeutig – ein genauerer Blick auf die Höhe des Budgets zeigt jedoch Unterschiede. Auch der Blick auf die weiteren Aufgaben, die viele kommunale Gleichstellungsbeauftragte übernehmen (müssen), macht große Unterschiede deutlich.

d) Budget (n=124)

Über ein Budget verfügen die meisten der befragten kommunalen Gleichstellungsbeauftragten: Unter den hauptamtlich beschäftigten (n=85) sind es 100 Prozent, unter den nicht-hauptamtlich beschäftigten (n=39) sind es 85 Prozent. Die Höhe des Budgets variiert: 31 Prozent von ihnen haben zwischen 5.000 und 10.000 Euro für eigene Projekte zur Verfügung. Jeweils etwa ein Viertel verfügt über mehr als 2.500 bis 5.000 bzw. über mehr als 10.000 bis 20.000 Euro. 12 Prozent haben ein Budget in Höhe von bis zu 2.500 Euro zur Verfügung und 7 Prozent können auf über 20.000 Euro für eigene Projekte zurückgreifen. Unter den nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten gibt keine der Befragten an, mehr als 10.000 Euro zur Verfügung zu haben. Die Mehrheit gibt an, bis zu 2.500 Euro für eigene Projekte verwenden zu können, 12 Prozent stehen mehr als 2.500 bis 5.000 Euro zur Verfügung. 6 Prozent berichten, dass sie auf mehr als 5.000 bis 10.000 Euro zurückgreifen können.

Ein Blick auf die Verteilung der Mittel in Verbindung mit der Größe der Kommune zeigt, dass die befragten kommunalen Gleichstellungsbeauftragte in größeren Kommunen in der Regel ein höheres Budget zur Verfügung haben als die Befragten in kleineren Kommunen.

e) Arbeitsschwerpunkte (n=124)

Hinsichtlich des Arbeitsschwerpunkts geben 91 Prozent der befragten hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (n=85) an, dass sie diesen sowohl auf interne als auch auf externe Tätigkeiten

legen. Nur jeweils 4 Prozent geben an, dass sie einen Schwerpunkt auf interne oder externe Arbeiten legen. Bei den nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (n=39) gibt etwa die Hälfte (49 Prozent) an, dass sie ihren Arbeitsschwerpunkt sowohl auf interne als auch auf externe Tätigkeiten legen. 5 Prozent geben an, dass sie ihren Schwerpunkt auf externe Tätigkeiten legen, und 46 Prozent geben an, dass sie sich auf interne Tätigkeiten fokussieren.

f) Weitere Aufgaben (n=124)

Insgesamt geben 55 Prozent der befragten kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (n=124) an, dass sie über die Tätigkeit als Gleichstellung hinaus weitere Aufgaben haben. Unter den nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (n=39) sind es 64 Prozent – vor dem Hintergrund, dass die nicht-hauptamtliche Tätigkeit eine nebenberufliche oder ehrenamtliche Tätigkeit als kommunale Gleichstellungsbeauftragte bedeutet, ist diese hohe Zahl nicht verwunderlich. Interessant sind hier jedoch die Antworten auf die Frage danach, welche weiteren Aufgaben die Frauen haben. Diese machen deutlich, dass sie überwiegend in Arbeitsfeldern tätig sind, die nichts oder nur wenig mit Gleichstellungsthemen zu tun haben. Häufig sind es klassische Verwaltungsbereiche wie Standesamt und Ordnungsamt, hinzu kommen Bereiche wie Ehrenamtskoordination oder Gemeinwesenarbeit. Nur einzelne Befragte geben an, dass sie in Bereichen tätig sind, die eine gewisse inhaltliche Nähe haben. Beispielhaft sind hier die Koordination des Familienzentrums oder auch die Tätigkeit als pädagogische Fachkraft im Familienbüro.

Unter den hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (n=85) sind es 36 Prozent, die angeben, weitere Aufgaben zu haben. Von diesen Befragten (n=31) hat etwas weniger als die Hälfte angegeben, dass sie personelle Unterstützung haben. Die anderen haben keine personelle Unterstützung. Bei der Gruppe der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ist festzustellen, dass sie häufiger weitere Aufgaben übernehmen, die näher am ursprünglichen Themenfeld Gleichstellung verortet sind. So geben 13 der Befragten an, dass sie zum Beispiel für das Allgemeine Gleichberechtigungsgesetz

(AGG) oder im weitesten Sinne für Migration und Integration zuständig sind. Zudem gibt es insbesondere unter denjenigen, die weitere Aufgaben und personelle Unterstützung haben, Befragte, die weitere Aufgaben im Themenfeld Gleichstellung bearbeiten: Genannt werden von den Befragten unter anderem die Zuständigkeit für die Umsetzung von Gender Mainstreaming, für die Verwaltung der Zuwendungen für Frauen- und Gewaltberatungsstellen oder auch für die Leitung des Lokalen Bündnisses für Familie.

5.3 Ressourcen, Beteiligung und Zusammenarbeit

Nach der Zusammenfassung der Rahmenbedingungen, die die Arbeitssituation der befragten kommunalen Gleichstellungsbeauftragten prägen, geht es nun um ihre Einschätzungen bezüglich der ausgehend von den Thesen formulierten Aussagen. Die Befragten wurden gebeten, in den drei Themenbereichen Ressourcen, Beteiligung und Zusammenarbeit ihre Einschätzung zu insgesamt 23 Aussagen zu geben. Grundlage für die Einschätzung war eine fünfstufige Skala von „trifft zu“ bis „trifft nicht zu“.

5.3.1 Personal, Finanzen und Einfluss: Zu wenig von allem?

Im ersten Abschnitt liegt der Schwerpunkt auf dem Zugang zu personellen und finanziellen Ressourcen sowie auf dem Einfluss auf die Verwaltung. Darüber hinaus geht es um ihr Selbstverständnis und die von ihnen wahrgenommene Belastung. Ziel ist es, einen Einblick in die Rahmenbedingungen über die harten Fakten hinaus zu erhalten und sich zudem einen ersten Eindruck in das Selbstverständnis der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zu verschaffen (siehe Tabelle 1).

Dass die personellen und finanziellen Ressourcen den inhaltlichen Anforderungen entsprechen, schätzen nur 10 Prozent der Befragten als zutreffend ein – der größte Teil der Befragten (27 Prozent) hält diese Aussage für eher nicht zutreffend. Hinsichtlich der Aussage, dass die Ausstattung der Stelle sicher sei, gibt der größte Teil der

Befragten (35 Prozent) an, dass dies teilweise zutreffe, und weitere 29 Prozent halten dies für eher zutreffend. Die Annahme, dass nicht ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen vorhanden sind, um die Aufgabenfülle zu bewältigen, trifft also aus Sicht der meisten Befragten zu. Die finanzielle und personelle Ausstattung scheint in der Wahrnehmung der Befragten jedoch stärker gesichert zu sein als in der Ausgangsthese angenommen. Bei beiden Fragen sind die Unterschiede in den Antworten der hauptamtlichen und nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten gering: Es sind mehr nicht-hauptamtliche, die die Aussage als zutreffend erachten – rechnet man jedoch beide Zustimmungswerte zusammen, erreichen beide Gruppen mit 46 Prozent den gleichen Wert.

Die Aussage, dass die Aufgabenfülle in Verbindungen mit den vorhandenen Ressourcen zu einer starken Notwendigkeit zu priorisieren führt, trifft aus Sicht von 62 Prozent der Befragten zu. Nur 6 Prozent halten diese für nicht zutreffend. Es sind insbesondere die hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, die diese Aussage als zutreffend erachten (66 Prozent), unter den nicht-hauptamtlichen sind es 54 Prozent. Worin dieser Unterschied begründet sein könnte, lässt sich an dieser Stelle nur vermuten: Möglicherweise ergibt sich durch die Hauptamtlichkeit ein höherer Anspruch seitens Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft, der auch mehr zeitliche Ressourcen und somit auch mehr Priorisierung erforderlich macht. Deutlich wird jedoch auch, dass insbesondere Zeit in Form von personeller Ressource knapp zu sein scheint.

Auch die Einschätzungen der Befragten zur Belastung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten aufgrund der Arbeitssituation sind eindeutig: 35 Prozent halten diese für zutreffend. Auch hier sticht heraus, dass der Anteil der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, die die Aussage als zutreffend erachten, mit 39 Prozent höher ist als unter den nicht-hauptamtlichen (28 Prozent). Ein Bild, das so nicht zu erwarten war: Diejenigen, die durch die Hauptamtlichkeit über mehr Ressourcen verfügen, nehmen eine stärkere Belastung wahr. Auch diesem Aspekt wird genauer nachgegangen werden.

Tabelle 1: Antworten der befragten kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zum Thema Ressourcen insgesamt (n=124) sowie differenziert nach hauptamtlichen (n=85) und nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (n=39).

Thema Ressourcen: Wie bewerten Sie folgende Aussagen?	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft teilweise zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu
Die personellen und finanziellen Ressourcen entsprechen den inhaltlichen Anforderungen an die Tätigkeit als kommunale Gleichstellungsbeauftragte in meiner Kommune.	10 %	18 %	25 %	27 %	20 %
<i>Hauptamtliche:</i>	7 %	20 %	26 %	26 %	21 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	18 %	13 %	23 %	28 %	18 %
Die finanzielle und personelle Ausstattung meiner Stelle ist aufgrund der Unterstützung durch die Verwaltungsspitze und die Kommunalpolitiker:innen sicher.	17 %	29 %	35 %	14 %	6 %
<i>Hauptamtliche:</i>	14 %	32 %	35 %	14 %	5 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	23 %	23 %	33 %	13 %	8 %
Die Aufgabenfülle in Verbindung mit den vorhandenen Ressourcen führt dazu, dass ich stark priorisieren muss, welche Aufgaben ich wahrnehme und welche nicht.	62 %	19 %	12 %	3 %	3 %
<i>Hauptamtliche:</i>	66 %	20 %	9 %	4 %	1 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	54 %	18 %	18 %	3 %	8 %
Ich habe Einfluss auf die Entscheidungen der Verwaltungsspitze.	4 %	12 %	41 %	29 %	14 %
<i>Hauptamtliche:</i>	2 %	9 %	42 %	32 %	14 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	8 %	18 %	38 %	23 %	13 %
Durch meine Arbeit habe ich Einfluss auf die Arbeitskultur und die Arbeitsbedingungen in meiner Kommune.	6 %	20 %	52 %	19 %	3 %
<i>Hauptamtliche:</i>	39 %	31 %	22 %	7 %	1 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	28 %	36 %	23 %	13 %	0 %
Aufgrund meiner Arbeitssituation bin ich stark belastet.	35 %	27 %	24 %	11 %	2 %
<i>Hauptamtliche:</i>	39 %	31 %	22 %	7 %	1 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	28 %	21 %	28 %	21 %	3 %

Quelle: Eigene Erhebung

Ein gänzlich gemischtes Bild ergibt sich mit Blick auf die Aussagen zum Einfluss, den die Befragten auf die Entscheidungen der Verwaltungsspitze sowie auf die Arbeitskultur und -bedingungen in der Kommune haben: Jeweils der mit Abstand größte Teil der Befragten hält dies für teilweise zutreffend (41 zw. 52 Prozent). Den zweitgrößten Wert erhält beim Einfluss auf die Entscheidungen der Verwaltungsspitze die Einschätzung, dass dies eher nicht zutrifft (29 Prozent), beim Einfluss auf die Zusammenarbeit ist es die Einschätzung, dass dies eher zutrifft (20 Prozent).

Bei der Betrachtung der Einschätzungen von hauptamtlichen und nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten wird deutlich, dass die hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten ihren Einfluss auf die Verwaltungsspitze geringer einschätzen: Nur 2 Prozent finden die Aussage zutreffend im Gegensatz zu 8 Prozent bei den nicht-hauptamtlichen. Dass sie Einfluss auf Arbeitskultur und Arbeitsbedingungen haben, nehmen 4 Prozent wahr, bei den nicht-hauptamtlichen sind es 10 Prozent. Nimmt man diejenigen hinzu, die die beiden Aussagen als eher zutreffend erachten, gleicht sich das Bild an – nur hinsichtlich des Einflusses auf die Verwaltungsspitze bleibt die Wahrnehmung unter den hauptamtlichen mit 10 Prozent weiterhin geringer. Die Annahme, dass den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten der Zugang zu Macht fehlt, wird durch die Ergebnisse bestätigt.

Ebenfalls ein klares Bild, jedoch deutlich abgeschwächt, gibt es bezüglich der Aussagen zur besonderen Verantwortung – diese erachten 38 Prozent der Befragten als zutreffend. Insbesondere die hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten stimmen der Aussage zu und nur wenige erachten sie als nicht zutreffend. Es ist anzunehmen, dass die Ressourcen, die mit der Hauptamtlichkeit einhergehen, das Verantwortungsbewusstsein stärken und somit die eigenen und auch die Erwartungen anderer verstärkt werden.

Zusammenfassend lässt sich hinsichtlich der Ergebnisse zu den Aussagen zum Thema Ressourcen festhalten, dass diese die These stützen, wonach kommunale Gleichstellungsbeauftragte viele Aufgaben haben und nicht über ausreichend Ressourcen im Sinne von Finanzen, Perso-

nal und Zugang zu Wissen und Macht verfügen, um diese erfüllen zu können. Nicht eindeutig bestätigt werden konnte die These, dass sie zusätzlich in hohem Maße damit beschäftigt sind, die Ressourcen, die zur Verfügung stehen, zu sichern. Dass ein großer Teil der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten die besondere Verantwortung wahrnimmt, verdeutlicht die Einzigartigkeit der Funktion verbunden mit einer besonderen Aufmerksamkeit und einem besonderen Anspruch an ihre Arbeit. Auffällig ist, dass hauptamtliche kommunale Gleichstellungsbeauftragte eine stärkere Belastung wahrnehmen und dass sie ihren Einfluss auf die Verwaltungsspitze als geringer einschätzen. Beide Fragestellungen werden im Weiteren noch einmal aufgegriffen werden.

5.3.2 Mittel und Wege der Beteiligung: Ein weites Feld

Die Frage des Zugangs zu Wissen und Macht, zur Einbindung in Prozesse und somit zum konkreten Einfluss auf Verwaltungshandeln steht im zweiten Abschnitt im Fokus der Auswertung. Die Mitwirkung und Beteiligung an Routinen, Arbeitsabläufen und anderen Angelegenheiten ist das Kerngeschäft der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und unterliegt in besonderem Maße der jeweiligen Verwaltungskultur. Vor diesem Hintergrund interessiert hier die Frage, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede diesbezüglich vorhanden sind (siehe Tabelle 2).

Beim Thema Beteiligung sticht insbesondere die Aussage heraus, wonach kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in ihrer Arbeit seitens der Verwaltungsspitze Steine in den Weg gelegt werden. Diese Aussage erachten 60 Prozent der Befragten als nicht zutreffend. Demnach scheint es in den Kommunen nur selten der Fall zu sein, dass die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten aktiv an ihrer Arbeit gehindert werden. Dies scheint im Vergleich zu den hauptamtlichen eher unter nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten vorzukommen.

Tabelle 2: Antworten der befragten kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zum Thema Beteiligung insgesamt (n=124) sowie differenziert nach hauptamtlichen (n=85) und nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (n=39).

Thema Beteiligung: Wie bewerten Sie folgende Aussagen?	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft teilweise zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu
In meiner Kommune ist die Beteiligung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zusätzlich zu den Regelungen im NKomVG schriftlich in Dienstanweisungen oder ähnlichen Dokumenten verabredet.	16 %	14 %	20 %	13 %	37 %
<i>Hauptamtliche:</i>	12 %	15 %	21 %	12 %	40 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	26 %	10 %	18 %	15 %	31 %
Ich bin in die Arbeitsabläufe der Verwaltungsspitze eingebunden.	9 %	15 %	33 %	24 %	19 %
<i>Hauptamtliche:</i>	6 %	15 %	36 %	25 %	18 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	15 %	15 %	26 %	23 %	21 %
Ich bin in die Routinen der Verwaltungsspitze eingebunden.	8 %	13 %	33 %	23 %	23 %
<i>Hauptamtliche:</i>	5 %	16 %	38 %	19 %	22 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	15 %	5 %	23 %	33 %	23 %
Meine Beteiligung als kommunale Gleichstellungsbeauftragte wird bei Personalangelegenheiten pro-aktiv von der Verwaltung angefragt.	30 %	29 %	28 %	9 %	4 %
<i>Hauptamtliche:</i>	33 %	25 %	29 %	9 %	4 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	23 %	38 %	26 %	8 %	5 %
Meine Beteiligung als kommunale Gleichstellungsbeauftragte wird bei Entscheidungen, die keine Personalangelegenheiten betreffen, pro-aktiv von der Verwaltung angefragt.	4 %	9 %	35 %	33 %	19 %
<i>Hauptamtliche:</i>	2 %	9 %	39 %	34 %	15 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	8 %	8 %	26 %	31 %	28 %
Meine Beteiligung als kommunale Gleichstellungsbeauftragte hängt von der Qualität der Arbeitsbeziehung mit den zuständigen Verwaltungsmitarbeitenden ab.	20 %	36 %	28 %	10 %	6 %
<i>Hauptamtliche:</i>	21 %	38 %	32 %	7 %	2 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	18 %	33 %	21 %	15 %	13 %

In meiner Arbeit als kommunale Gleichstellungsbeauftragte werden mir seitens der Verwaltungsspitze Steine in den Weg gelegt (z.B. Ablehnung von Dienstreiseanträgen oder Fortbildungen, Ausladung von Sitzungen).	2 %	2 %	12 %	23 %	60 %
<i>Hauptamtliche:</i>	1 %	4 %	13 %	24 %	59 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	5 %	0 %	10 %	21 %	64 %

Quelle: Eigene Erhebung

Ein deutliches Bild zeichnet sich zumindest teilweise hinsichtlich der Aussage ab, dass es zusätzlich zu den Regelungen im NKomVG schriftliche Verabredungen zur Beteiligung gibt: 37 Prozent der Befragten geben an, dass diese Aussage nicht zutreffend ist. 16 Prozent hingegen geben an, dass diese Aussage zutreffend ist. Unter den nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ist der Anteil mit 26 Prozent höher als unter den hauptamtlichen mit 12 Prozent. Dieser höhere Anteil unter nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ergibt sich daraus, dass in Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohner:innen die Aufgaben, Befugnisse und Beteiligungsrechte durch Satzung geregelt werden (vgl. §9 Abs.1 NKomVG) – umso erstaunlicher ist es, dass auch unter den nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten 31 Prozent angeben, dass es keine zusätzlichen schriftlichen Verabredungen gibt.

30 Prozent der Befragten geben an, dass sie bei Personalangelegenheiten pro-aktiv von der Verwaltung angefragt werden – nur 4 Prozent der Befragten erachten dies als nicht zutreffend. Damit sticht dieses Ergebnis unter den insgesamt vier Aussagen, die sich auf konkrete Wege der Beteiligung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten beziehen, hervor: Die anderen drei Aussagen zur Einbindung in die Arbeitsabläufe und in die Routinen sowie zur Beteiligung an Entscheidungen, die keine Personalangelegenheiten sind, werden jeweils von weniger als 10 Prozent der Befragten als zutreffend erachtet. Während also die Beteiligung bei Personalangelegenheiten in vielen Kommunen schon fast selbstverständlich umgesetzt wird, ist dies bei Entscheidungen, die keine Personalangelegenheiten betreffen, weitaus seltener der Fall. Es ist anzunehmen, dass die Fokussierung auf Personalangelegenheiten

im NKomVG in Verbindung mit der Rechtsprechung der vergangenen Jahre hier eine hohe Sensibilität in den Kommunen für die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten an Personalangelegenheiten bewirkt hat. Die Beteiligung an Angelegenheiten, die keine Personalfragen behandeln, wird im NKomVG hingegen wesentlich weniger konkret beschrieben, sodass es möglicherweise aus Sicht der Kommunen keine extrinsische Motivation zu handeln gibt. Zudem sind bislang keine rechtlichen Auseinandersetzungen mit Blick auf Maßnahmen einer Kommune bekannt, die für eine Nachschärfung hätten sorgen können. Übergeordnete Regelungen wie das Grundgesetz oder auch die Niedersächsische Verfassung mit den Artikeln, die die Gleichstellung der Geschlechter betreffen, wirken sich in der konkreten Arbeit in der Kommune bislang nicht aus. In Verbindung damit, dass in einigen Kommunen zusätzliche schriftliche Vereinbarungen getroffen wurden, stellt sich die Frage, ob diese Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Beteiligung durch die Befragten haben.

Dass die Beteiligung von der Qualität der Arbeitsbeziehung mit den zuständigen Verwaltungsmitarbeitenden abhängt, dies trifft aus Sicht von 20 Prozent der Befragten zu, weitere 36 Prozent der Befragten geben an, dass dies eher zutrifft. Es scheint, als müssten die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten fehlende Verabredungen zur Zusammenarbeit durch die Pflege guter Arbeitsbeziehungen mit den zuständigen Verwaltungsmitarbeitenden kompensieren.

Zum Thema Beteiligung als genauerem Blick auf den Zugang zu Wissen und Macht ist festzuhalten, dass diese Ergebnisse die These stützen, wonach dieser Zugang nicht in ausreichendem Maße gegeben ist. In den Bereichen, für die es gesetzliche Regelungen gibt, wird der Zugang gewährt – in den Bereichen, für die es keine gesetzlichen Regelungen gibt, müssen die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten auf Beteiligung verzichten oder andere Wege – zum Beispiel die Pflege von guten Arbeitsbeziehungen – gehen. Teilweise gibt es in den Kommunen zusätzliche Regelungen. Es stellt sich die Frage, ob diese zusätzlichen Regelungen in der Kommune eine ähnliche Wirkung zeigen wie das NKomVG und mit einer stärkeren Beteiligung einhergehen. Dieser

Frage wird im Weiteren genauer nachgegangen werden. Insgesamt herrscht wenig Einheitlichkeit und sowohl das Vorhandensein von zusätzlichen Regelungen als auch die Beteiligung erfolgt in ganz unterschiedlichem Maße. Erfreulich ist jedoch, dass nur wenige berichten, Steine in den Weg gelegt zu bekommen.

5.3.3 Erwartungshaltungen: Zwischen Anspruch und Realität

Die Erwartungshaltungen verschiedener Akteur:innen sowie die Einbettung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in die Kommune sind im Fokus dieses dritten Abschnitts. Es geht dabei einerseits um eine Konkretisierung hinsichtlich des Selbstverständnisses und andererseits um die Ansprüche und die Erwartungshaltungen, mit denen sie im Alltag umgehen müssen (siehe Tabelle 3).

In der Befragung wurde abgefragt, wie die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten die Erwartungshaltungen von Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft einschätzen. Obwohl es sich im Fall der Erwartungen der Verwaltung um eine sehr zugespitzte Formulierung handelte – „Die Mitarbeitenden der Verwaltung erwarten von mir, dass alles, was mit Gleichstellung zu tun hat, von mir bearbeitet wird.“ – erachten 33 Prozent der Befragten diese Aussage als zutreffend, weitere 27 Prozent erachten sie als eher zutreffend und nur 5 Prozent erachteten sie als nicht zutreffend. Der Anteil der hauptamtlichen liegt hierbei deutlich über dem der nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten. Die Aussagen bezüglich der Erwartungshaltungen von Politik und zivilgesellschaftlichen Gruppierungen wurden seitens der Befragten als weniger zutreffend erachtet – die meisten wählten hier die Einschätzung, dass es teilweise zutrifft und 17 bzw. 21 Prozent stimmten zu. Auch hier wird jedoch deutlich, dass die hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten die Aussagen häufiger als zutreffend erachten. Besonders eindrücklich ist, dass keine der nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten die Aussage, dass zivilgesellschaftliche Gruppierungen, die sich für Frauenförderung oder Gleichstellung einsetzen, personelle, finanzielle oder auch ideelle

Unterstützung erwarten, als zutreffend erachtet – wohingegen 31 Prozent der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten dies als zutreffend einschätzen.

Mit Blick auf die Annahme, dass es hohe und teilweise widersprüchliche Erwartungshaltungen gegenüber der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten gibt, ist festzustellen, dass sie tatsächlich von vielen Seiten mit Erwartungen konfrontiert werden. Eine besondere Anspruchshaltung der Frauenbewegung kann hier jedoch nur für die hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten festgestellt werden. Hauptamtliche kommunale Gleichstellungsbeauftragte, so ist insgesamt aufgrund der Ergebnisse anzunehmen, nehmen eine höhere Erwartungshaltung von Akteur:innen in der Verwaltung, in der Politik und in der Zivilgesellschaft wahr. Ob diese tatsächlich vorhanden ist oder eher eine angenommene Erwartungshaltung ist, lässt sich aufgrund der gewählten Items und Fragestellungen nicht herausarbeiten. Allerdings ist es möglich, eventuelle Auswirkungen dieser Erwartungshaltung auf die Arbeitssituation zu beleuchten und zu überprüfen, ob die Erwartungshaltung in Verbindung mit der ebenfalls deutlich stärker wahrgenommenen Belastung durch die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Zusammenhang steht. Im Weiteren wird diese Frage noch einmal aufgegriffen werden.

Nur ein geringer Teil der Befragten (7 Prozent) stimmt der Aussage zu, dass sie als kommunale Gleichstellungsbeauftragte als Fremdkörper wahrgenommen werden. 24 Prozent der Befragten erachten dies als nicht zutreffend, weitere 31 Prozent als eher nicht zutreffend. Hingegen stimmten 33 Prozent der Befragten der Aussage zu, dass sie sich als Einzelkämpferin in ihrer Kommune wahrnehmen. Einen auffälligen Unterschied zwischen den beiden Gruppierungen gibt es an dieser Stelle nicht. Um das Bild der Einzelkämpferin noch etwas genauer zu ergründen, wurden die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten befragt, ob sie in ihrer Verwaltung außerhalb ihres möglicherweise vorhandenen Teams eine Vertrauensperson haben. 26 Prozent der Befragten stimmten der Aussage zu – unter den hauptamtlichen war der Anteil mit 32 Prozent wesentlich höher als unter den nicht-hauptamtlichen mit nur 13 Prozent.

Diese erachteten mit 44 Prozent diese Aussage als nicht zutreffend. Ergänzend wurden die Teilnehmerinnen gefragt, ob sie außerhalb der Verwaltung eine Vertrauensperson haben, mit der sie sich auf Augenhöhe austauschen können. Dieser Aussage stimmten 50 Prozent der Befragten zu, allerdings ist auch hier der Anteil der hauptamtlichen mit 55 Prozent im Vergleich zum Anteil der nicht-hauptamtlichen mit 38 Prozent wesentlich höher. So erachten 15 Prozent der nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten diese Aussage als nicht zutreffend.

Eine Auswertung der Befragung danach, wie viele Teilnehmerinnen weder innerhalb noch außerhalb der Verwaltung eine Vertrauensperson zum Austausch auf Augenhöhe haben, ergibt eine Anzahl von neun Befragten. Vier davon sind hauptamtlich, fünf davon nicht-hauptamtlich tätig – der Anteil der nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ist in dieser Gruppe mit 55 Prozent höher als in der gesamten Gruppe (31 Prozent). Worin die Ursache für die Differenz zwischen hauptamtlichen und nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten liegt, lässt sich auf Basis der vorliegenden Ergebnisse nicht ermitteln. Denkbar wäre jedoch, dass es in kleineren und möglicherweise auch ländlicheren Kommunen weniger Mitarbeitende gibt, die mit dem Thema Gleichstellung und der Rolle der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten vertraut sind, und häufig das Netzwerk an Gleichstellungsinteressierten auch in der Zivilgesellschaft kleiner ist. Die regionale und überregionale Vernetzung in den Landkreisen oder auch in der LAG scheint diese Lücke nicht füllen zu können.

Dass der Erfolg der Gleichstellungsarbeit für Verwaltung, Kommunalpolitik und Zivilgesellschaft eng mit ihnen als Person und mit ihrer Arbeitsweise verbunden ist, diese Aussage halten 24 Prozent der Befragten für zutreffend. Auch hier ist der Anteil unter den hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten höher: 29 Prozent erachten diese Aussage für zutreffend, weitere 29 Prozent für eher zutreffend (im Vergleich 13 und 15 Prozent).

Tabelle 3: Antworten der befragten kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zum Thema Zusammenarbeit insgesamt (n=124) sowie differenziert nach hauptamtlichen (n=85) und nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (n=39).

Thema Zusammenarbeit: Wie bewerten Sie folgende Aussagen?	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft teilweise zu	Trifft eher nicht zu	Trifft nicht zu
Die Mitarbeitenden der Verwaltung erwarten von mir, dass alles, was mit Gleichstellung zu tun hat, von mir bearbeitet wird.	33 %	27 %	24 %	10 %	5 %
<i>Hauptamtliche:</i>	36 %	33 %	22 %	6 %	2 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	26 %	15 %	28 %	21 %	10 %
Die Kommunalpolitiker:innen, die für Gleichstellung zuständig sind, erwarten von mir die Durchsetzung von Gleichstellung in der Verwaltung.	17 %	23 %	33 %	17 %	10 %
<i>Hauptamtliche:</i>	20 %	28 %	31 %	14 %	7 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	10 %	10 %	38 %	23 %	18 %
Zivilgesellschaftliche Gruppierungen, die sich für Frauenförderung und Gleichstellung einsetzen, erwarten personelle, finanzielle oder auch ideelle Unterstützung ihrer Arbeit durch mich als Gleichstellungsbeauftragte.	21 %	28 %	30 %	14 %	7 %
<i>Hauptamtliche:</i>	20 %	28 %	31 %	14 %	7 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	54 %	10 %	10 %	38 %	23 %
Als kommunale Gleichstellungsbeauftragte werde ich in meiner Verwaltung als Fremdkörper wahrgenommen.	7 %	7 %	30 %	31 %	24 %
<i>Hauptamtliche:</i>	8 %	11 %	28 %	35 %	18 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	5 %	0 %	33 %	23 %	38 %
In meiner Verwaltung habe ich außerhalb meines Teams eine Vertrauensperson, mit der ich auf Augenhöhe meine Arbeitssituation besprechen kann.	26 %	16 %	9 %	17 %	32 %
<i>Hauptamtliche:</i>	32 %	18 %	8 %	15 %	27 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	13 %	13 %	10 %	21 %	44 %

Außerhalb der Verwaltung habe ich eine Vertrauensperson, mit der ich auf Augenhöhe meine Arbeitssituation besprechen kann.	50 %	23 %	8 %	9 %	10 %
<i>Hauptamtliche:</i>	55 %	24 %	8 %	6 %	7 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	38 %	23 %	8 %	15 %	15 %
Ich nehme mich als Einzelkämpferin in meiner Kommune wahr.	33 %	33 %	22 %	8 %	4 %
<i>Hauptamtliche:</i>	32 %	32 %	25 %	9 %	2 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	36 %	36 %	15 %	5 %	8 %
Der Erfolg (oder auch der Misserfolg) der Gleichstellungsarbeit innerhalb meiner Kommune wird von Verwaltung, Kommunalpolitik und Zivilgesellschaft eng mit mir als Person und mit meiner Arbeitsweise verbunden.	24 %	25 %	34 %	10 %	6 %
<i>Hauptamtliche:</i>	29 %	29 %	29 %	11 %	1 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	13 %	15 %	44 %	10 %	18 %
Gleichstellung ist Teamwork – der Erfolg der Gleichstellungsarbeit hängt von der Zusammenarbeit mit Akteur:innen in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft ab.	71 %	10 %	9 %	8 %	2 %
<i>Hauptamtliche:</i>	81 %	8 %	4 %	6 %	1 %
<i>Nicht-hauptamtliche:</i>	49 %	15 %	21 %	13 %	3 %

Quelle: Eigene Erhebung

Im Gegensatz dazu steht die Aussage, dass Gleichstellung Teamwork ist – dass also der Erfolg der Gleichstellungsarbeit von der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteur:innen abhängt. 71 Prozent der Befragten erachten dies als zutreffend – 81 Prozent der hauptamtlichen und 49 Prozent der nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten. Folglich wird die kommunale Gleichstellungsbeauftragte für den Erfolg oder Misserfolg der Gleichstellungsarbeit verantwortlich gemacht, wobei diese selbst es als erfolgversprechender erachten, Gleichstellung gemeinsam voranzubringen. An dieser Stelle tritt der Widerspruch, der in der Grundstruktur der Einrichtung kommunaler Gleichstellungsstellen angelegt ist, mehr als deutlich zu Tage: Der gesetzliche Auftrag sieht nicht vor, dass die kommunale Gleichstellungsbeauftragte allein für die Umsetzung von Gleichstellung in der Verwaltung zuständig ist – vielmehr soll sie der Verwaltung

zuarbeiten. Die Realität in vielen Verwaltung gestaltet sich jedoch – so zeigen es die Ergebnisse dieser Befragung – häufig anders, so dass die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und insbesondere diejenigen, die hauptamtlich tätig sind, zwischen diesen Ansprüchen zerrieben werden.

5.4 Blick auf mögliche Zusammenhänge

Aus der Auswertung der Ergebnisse haben sich Fragestellungen ergeben, die im Folgenden noch einmal genauer betrachtet werden sollen. Im Wesentlichen geht es darum, Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Aspekten zu erkennen und so ein besseres Bild auf die Arbeitssituation der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zu bekommen.

5.4.1 Ursachen für die starke Belastung

Hauptamtliche kommunale Gleichstellungsbeauftragte erachten die Aussage, dass sie mit ihrer Arbeitssituation stark belastet sind, häufiger als zutreffend als ihre nicht-hauptamtlichen Kolleginnen. Vor dem Hintergrund, dass sie aufgrund der Hauptamtlichkeit über eine zentrale Ressource verfügen, die den nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten fehlt, ist es angebracht, der Frage nach den Ursachen für die Belastung noch einmal genauer nachzugehen.

Die Gruppe der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, die die Aussage, dass sie aufgrund ihrer Arbeitssituation stark belastet sind, als (eher) zutreffend erachten, wird nun näher betrachtet und ihre Einschätzung zu dieser Aussage mit ihren persönlichen und finanziellen Rahmenbedingungen in Bezug gesetzt. Der Blick auf diejenigen, die die Aussage als zutreffend oder eher zutreffend erachten (n=59), ergibt zunächst ein eher unklares Bild mit geringen Abweichungen von den Rückmeldungen der gesamten Gruppe der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten. Ein Blick ausschließlich auf diejenigen, die die Aussage als zutreffend erachten

(n=33), bringt in einigen Fällen etwas mehr Klarheit: So finden sich in dieser Gruppe mehr Teilnehmerinnen, die in E13 oder höher eingruppiert sind als in der gesamten Gruppe. Zudem erachten mehr Teilnehmerinnen diese Aussage als zutreffend, die 19,5 bis 30 Stunden tätig sind und die weiteren Aufgaben haben. Hinsichtlich des Budgets lassen sich keine Annahmen ableiten und auch die Frage der personellen Unterstützung sticht hier nicht heraus.

Setzt man die Einschätzungen zur Aussage „Aufgrund meiner Arbeitssituation bin ich stark belastet.“ mit den Einschätzungen zur Aussage „Die personellen und finanziellen Ressourcen entsprechen den inhaltlichen Anforderungen an die Tätigkeit als kommunale Gleichstellungsbeauftragte in meiner Kommune.“ in Verbindung und berechnet den Korrelationskoeffizienten nach Pearson, so ergibt sich für die gesamte Gruppe eine mittlere negative Korrelation ($r=-0,38$). Für die hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten liegt der Wert bei $r= -0,34$, für die nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten sogar bei $r= -0,42$. Das heißt, dass die Befragten, die angeben über ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen zu verfügen, seltener angeben, dass sie aufgrund ihrer Arbeitssituation stark belastet sind. Bei den nicht-hauptamtlichen ist dies stärker miteinander verknüpft als bei den hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten.

Zur weiteren Überprüfung erscheint es sinnvoll, eine zweite Perspektive auf das Thema Belastungen einzunehmen und die wahrgenommenen Erwartungshaltungen in die Betrachtung miteinzubeziehen. Zu diesem Zweck wurden die wahrgenommene Erwartungshaltungen im Zusammenhang mit der durch die hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten wahrgenommenen Belastung in Verbindung gesetzt, und die Antworten derjenigen, die die Aussage zur Belastung als zutreffend oder eher zutreffend bezeichnet haben (n=59), auf mehrere Aussagen, die die Erwartungshaltungen von Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft sowie die eigenen Erwartungshaltungen betreffen, genauer in den Blick genommen.

Auch hier ergibt sich in der ersten Betrachtung kein klares Bild, so dass in einem zweiten Schritt das arithmetische Mittel herangezogen wird. Hieraus ergibt sich, dass bezüglich der Aussagen zur Erwartungshaltung der Verwaltung und der Kommunalpolitik die Zustimmungswerte in der betrachteten Gruppe geringer sind als in der gesamten Gruppe der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, wohingegen die Zustimmungswerte bezüglich der Aussagen zur Erwartungshaltung der Zivilgesellschaft, der Verantwortung für den (Miss)Erfolg sowie der besonderen Verantwortung als kommunale Gleichstellungsbeauftragte in dieser Gruppe erhöht sind. Ob es einen Zusammenhang zwischen den wahrgenommenen Erwartungen und der Belastung gibt, kann auf diesem Wege also nicht eindeutig bestätigt werden.

Die daran anschließende Berechnung des Korrelationskoeffizienten für die fünf Fragen in Verbindung mit der wahrgenommenen Belastung bestätigt dieses Bild für die Gruppe der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten. Setzt man die Einschätzungen der Befragten zur Aussage „Aufgrund meiner Arbeitssituation bin ich stark belastet.“ mit den Einschätzungen zu den Aussagen bezüglich der Erwartungen der Zivilgesellschaft, der besonderen Verantwortung sowie der Verantwortung für den (Miss)Erfolg in Verbindung so ergeben sich in allen drei Fällen ein geringer positiver Zusammenhang. Für die Erwartungen der Zivilgesellschaft liegt der Wert bei $r = 0,22$, für die besondere Verantwortung liegt er bei $r = 0,18$ und für den (Miss)Erfolg bei $r = 0,13$. Für die Erwartungen seitens der Verwaltung und der Kommunalpolitik konnte für die hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten kein Zusammenhang festgestellt werden.

Für die betrachtete Gruppe der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten steht die Belastung damit in einem Zusammenhang mit den nicht in ausreichendem Maße vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen. Zudem steht sie in einem Zusammenhang mit den wahrgenommenen Erwartungshaltungen der Zivilgesellschaft sowie dem eigenen oder auch zugeschriebenen Selbstverständnis, eine besondere Verantwortung zu haben und für den

(Miss)Erfolg der Gleichstellungsarbeit in der Kommune verantwortlich zu sein.

5.4.2 Zusätzliche Regelungen und Grad der Beteiligung

Auch die Frage, ob zusätzliche Regelungen in der Kommune über das NKomVG mit einer stärkeren Beteiligung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Zusammenhang stehen, soll an dieser Stelle noch einmal näher betrachtet werden.

Hinsichtlich der Gruppe der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, die es als (eher) zutreffend erachtet haben, dass es zusätzliche Regelungen gibt, ergibt sich aufgrund der Angaben zu den Rahmenbedingungen kein eindeutiges Bild im Vergleich zur gesamten Gruppe. Es sind häufiger nicht-hauptamtliche kommunale Gleichstellungsauftragte und etwas häufiger Befragte, die in EG 13 oder höher eingruppiert sind. Der Anteil derer, die personelle Unterstützung haben, ist ebenfalls höher. Hinsichtlich der Größe der Kommune, der Höhe des Budgets und auch der weiteren Aufgaben gibt es keine Trends. Dies spricht dafür, dass es von den Bedingungen in der Kommune selbst, also der Organisationskultur und den Einstellungen der relevanten Akteur:innen, abhängt, ob solche zusätzlichen Regelungen zur Beteiligung gibt.

Um auszuwerten, ob zusätzliche Regelungen einen Einfluss auf die wahrgenommene Beteiligung der kommunalen Gleichstellungsauftragten haben, wurden die Antworten derjenigen, die die Aussage bezüglich der zusätzlichen Regelungen als (eher) zutreffend erachtet haben (n=37), auf vier Fragen im Bereich Beteiligung näher betrachtet: die Einbindung in Arbeitsabläufe und Routinen und die Beteiligung an Entscheidungen, die keine Personalangelegenheiten betreffen, sowie (als Gegenprobe) die Aussage zur Abhängigkeit von der Qualität der Arbeitsbeziehung mit den zuständigen Verwaltungsmitarbeitenden. Mit Blick auf das arithmetische Mittel ergibt sich bei allen Aussagen eine Abweichung im Vergleich zur gesamten Gruppe: Demnach erachten diejenigen, die (eher) zusätzliche Regelungen in ihren Kommunen

haben, die Aussagen bezüglich der Einbindung in Arbeitsabläufe und Routinen sowie die Beteiligung an Entscheidungen, die keine Personalangelegenheiten sind, als stärker zutreffend. Die Aussage zur Abhängigkeit von der Qualität der Arbeitsbeziehung hingegen wird von dieser Gruppe weniger stark als zutreffend erachtet. Es ist also anzunehmen, dass zusätzliche Regelungen in den Kommunen, die über die gesetzlichen Vorgaben im NKomVG hinaus gehen, zu einer stärkeren Einbindung und Beteiligung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten führen.

Auch diese Annahme wurde durch die Berechnung des Korrelationskoeffizienten noch einmal überprüft. Für die Gruppe aller Befragten ergibt sich jeweils ein geringer positiver Zusammenhang zwischen der Einschätzung hinsichtlich zusätzlicher Regelungen und der Einbindung in Arbeitsabläufe ($r=0,18$) und Routinen ($r=0,1$) sowie hinsichtlich der Einbindung bei Maßnahmen und Projekten, die keine Personalangelegenheiten sind ($r=0,14$) und der Einbindung bei Personalangelegenheiten ($r=0,1$). Bei hauptamtlichen und nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten sind die Zusammenhänge unterschiedlich ausgeprägt: So sticht hervor, dass die Einschätzung zu vorhandenen Regelungen in der Gruppe der nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in einem mittleren positiven Zusammenhang mit den Einschätzungen hinsichtlich der Einbindung in Routinen ($r=0,32$) und bei Personalangelegenheiten ($r=0,33$) steht. Auch scheint der Zusammenhang zusätzlicher Regelungen mit der Einbindung bei Angelegenheiten, die keine Personalangelegenheiten sind, unter den nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten stärker ($r=0,24$ im Vergleich zu $r=0,08$). Wenn es zusätzliche Regelungen gibt, werden sie auch eher in Routinen oder Personalangelegenheiten eingebunden. Bei den hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten gibt es hier keinen Zusammenhang.

Auch hinsichtlich der Qualität der Arbeitsbeziehungen gibt es unterschiedliche Einschätzungen in den beiden Gruppen: So gibt es bei den hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten einen geringen positiven Zusammenhang mit der Einschätzung zu zusätzli-

chen Regelungen ($r=0,13$). Unter den nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten hingegen gibt es einen geringen negativen Zusammenhang bezüglich der beiden Aussagen ($r=-0,23$): Das heißt, dass sie, wenn sie über zusätzliche Regelungen verfügen, weniger häufig der Aussage zustimmen, dass die Beteiligung von der Qualität der Arbeitsbeziehung mit den zuständigen Mitarbeitenden abhängt.

Zusätzliche Regelungen stehen damit zumindest teilweise in einem Zusammenhang mit einer stärkeren Einbindung. Dies gilt für hauptamtliche kommunale Gleichstellungsbeauftragte für die Einbindung in Arbeitsabläufe und für die nicht-hauptamtlichen für alle abgefragten Beteiligungsanlässe.

5.5 Einfluss auf die Umsetzung der Gleichstellung

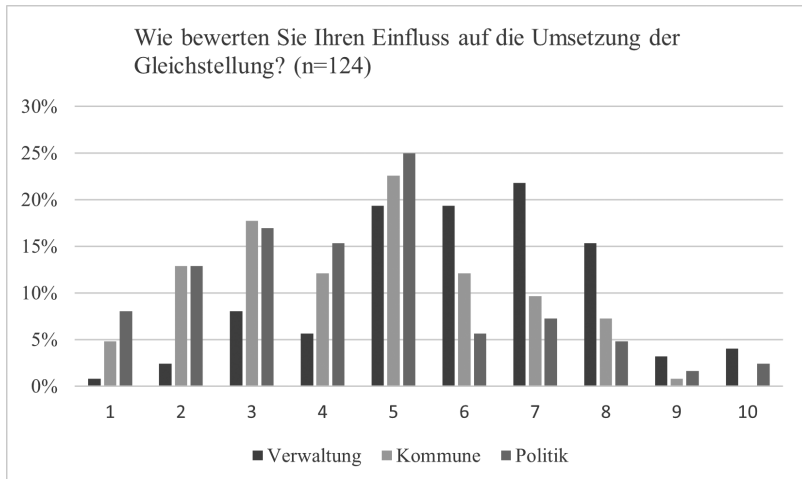
Die Wahrnehmung einen Zugang zu Macht und Wissen zu haben und diesen nutzen zu können, zeigt sich unter anderem darin, wie die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ihren Einfluss auf die Umsetzung der Gleichstellung in den Bereichen Verwaltung, gesamte Kommune und Politik einschätzen. Zu diesem Zweck wurden sie gebeten, ihren Einfluss jeweils auf einer Skala von 1 (=kein Einfluss) bis 10 (=großer Einfluss) einzuschätzen (siehe Abbildung 1).

Hinsichtlich des Einflusses auf die Verwaltung liegt der Modalwert für alle Befragten bei 7 (22 Prozent). Der Blick auf die beiden Gruppen zeigt ein etwas differenzierteres Bild: Für die Gruppe der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten liegt der Modalwert ebenfalls bei 7, in der Gruppe der Nicht-Hauptamtlichen bei 5. Das arithmetische Mittel der beiden Gruppen liegt bei 6,22 bei den hauptamtlichen bzw. 5,82 bei den nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten. Das arithmetische Mittel über alle Befragten liegt bei 6,1. Im Vergleich zu den beiden Fragen zum Einfluss auf die Entscheidungen der Verwaltungsspitze und zum Einfluss auf die Arbeitskultur und die Arbeitsbedingungen (siehe Unterkapitel 5.3.1) ergibt sich hier ein etwas anderes Bild: Die hauptamtlichen nehmen

einen stärkeren Einfluss auf die Verwaltung wahr als die nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten.

Auch ihren Einfluss in der gesamten Kommune schätzen die hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten stärker ein als ihre nicht-hauptamtlichen Kolleginnen: Bei beiden liegt der Modalwert bei 5. Das arithmetische Mittel in der Gruppe der nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten liegt bei 3,9, der für ihre hauptamtlichen Kolleginnen liegt bei 4,79. Das arithmetische Mittel für alle Befragten liegt bei 4,51. Ein ähnliches Bild ergibt sich hinsichtlich des Einflusses auf die Politik. Auch hier ist in beiden Gruppen der Modalwert 5. Das arithmetische Mittel liegt für die hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten bei 4,58 und für ihre nicht-hauptamtlichen Kolleginnen bei 3,79. Das arithmetische Mittel für die gesamte Gruppe liegt bei 4,33.

Abbildung 1: Bewertung des Einflusses auf die Umsetzung der Gleichstellung in den Bereichen Verwaltung, Kommune und Politik durch die befragten kommunalen Gleichstellungsbeauftragten.



Quelle: Eigene Erhebung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Einfluss in die Verwaltung in beiden Gruppen am stärksten wahrgenommen wird – mit etwas Abstand gefolgt vom Einfluss auf die gesamte Kommune und vom Einfluss auf die Politik. In allen drei Bereichen schätzen die hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ihren Einfluss stärker ein als ihre nicht-hauptamtlichen Kolleginnen. Dieses Ergebnis legt die Annahme nahe, dass eine bessere Ausstattung mit Ressourcen durch Hauptamtlichkeit, die Einschätzung, Einfluss auf die verschiedenen Bereiche zu haben, stärkt.

Um die Annahme zu überprüfen, dass mehr Ressourcen die Wahrnehmung des eigenen Einflusses stärken, wurde in einem ersten Schritt die Gruppe der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, die in der Skala einen Wert zwischen 7 und 10 angegeben haben, hinsichtlich der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen genauer in den Blick genommen. Hinsichtlich der Einschätzung zum Einfluss auf die Verwaltung sind in dieser Gruppe (n= 41) im Vergleich zur Gesamtgruppe der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (n=85) mehr Befragte vertreten, die in der EG 13 oder höher eingruppiert sind, die in Vollzeit arbeiten, die Personal haben und die über ein Budget von mehr als 10.000 Euro verfügen. Auch der Anteil an Befragten, die keine weiteren Aufgaben übernehmen, ist in dieser Gruppe höher als in der Gesamtgruppe der Hauptamtlichen. Hinsichtlich der Einschätzung zum Einfluss auf die gesamte Kommune sowie auf die Politik ergeben sich ähnliche Bilder (n=18 und n=16): Auch hier sind im Vergleich zur Gesamtgruppe der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten etwas mehr Befragte vertreten, die in EG 13 oder höher eingruppiert sind, Vollzeit arbeiten und über ein Budget von mehr als 10.000 Euro verfügen. Nur hinsichtlich der weiteren Aufgaben ist das Ergebnis bei diesen beiden Gruppen anders: Sowohl diejenigen, die ihren Einfluss in die Politik höher einschätzen, als auch diejenigen, die ihren Einfluss auf die gesamte Kommune höher einschätzen, haben häufiger weitere Aufgaben. Etwas aus dem Bild fällt zudem, dass ebenfalls in beiden Bereichen die Befragten etwas häufiger vertreten sind, die mehr als 19,5 bis 30 Stunden als kommunale Gleichstellungsbeauftragte tätig sind.

Aus der näheren Betrachtung dessen, wie kommunale Gleichstellungsbeauftragte ihren Einfluss einschätzen, lassen sich zwei Annahmen ableiten:

1. Es gibt einen Zusammenhang zwischen den vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen und der Einschätzung der Befragten, Einfluss auf die Bereiche Verwaltung, gesamte Kommune und Politik zu haben. Zentraler Faktor ist hierbei die Hauptamtlichkeit, doch auch innerhalb der Gruppe der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten gibt es Unterschiede aufgrund der vorhandenen Ressourcen.
2. Weitere Aufgaben zu haben, steht in einem Zusammenhang damit, wie die Befragten ihren Einfluss auf die unterschiedlichen Bereiche wahrnehmen: So ist anzunehmen, dass weitere Aufgaben dazu führen, dass die Befragten ihren Einfluss auf die Verwaltung als geringer einschätzen und ihren Einfluss auf Politik und die gesamte Kommune als stärker.

Zur Überprüfung der Annahme hinsichtlich der Ressourcen wurden die Einschätzungen zur ausreichenden Ausstattung mit personellen und finanziellen Ressourcen mit der jeweiligen Einschätzung zum Einfluss auf Verwaltung, gesamte Kommune und Politik in Verbindung gesetzt. Für den Einfluss auf die Verwaltung gibt es für alle wie auch für beide Gruppen einzeln einen geringen negativen Zusammenhang. Das heißt, dass die Befragten, die angegeben haben, über ausreichend Ressourcen zu verfügen, ihren Einfluss auf die Verwaltung eher geringer einschätzen. Für den Einfluss auf die gesamte Kommune gibt es für die gesamte Gruppe und die Gruppe der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten keinen Zusammenhang. Für die nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten gibt es einen geringen negativen Zusammenhang ($r=0,13$). Für den Einfluss auf die Politik gibt es für die gesamte Gruppe und die Gruppe der nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten keinen Zusammenhang. Für die hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten gibt es einen geringen negativen Zusammenhang ($r=0,11$). Abschließend lässt sich festhalten, dass es zwischen den vorhandenen

Ressourcen und dem wahrgenommenen Einfluss, wenn überhaupt, nur einen geringen Zusammenhang gibt, der zudem negativ ist.

Zur Überprüfung der Annahme hinsichtlich der weiteren Aufgaben wurden die Ergebnisse zu zwei Items aus dem Themenbereich Ressourcen ausgewertet, die sich auf den Einfluss auf die Entscheidungen der Verwaltungsspitze sowie auf den Einfluss auf die Arbeitskultur und die Arbeitsbedingungen bezogen haben. Hier wurden analog zur oben beschriebenen Vorgehensweise diejenigen genauer in den Blick genommen, die die Aussagen als zutreffend oder als eher zutreffend erachtet haben.

Bei der Betrachtung der Gruppe, die aussagt, (eher) Einfluss auf die Entscheidungen der Verwaltungsspitze zu haben ($n=10$) gibt es sowohl Parallelen als auch Unterschiede zu den im ersten Schritt beschriebenen Beobachtungen: Keine der in EG 13 eingruppierten Befragten gibt an, dass die Aussage (eher) zutreffend ist. Hingegen sind auch hier die Befragten stärker vertreten, die mehr als 30 Stunden bis hin zu Vollzeit arbeiten. Unterstützendes Personal scheint hier keine Rolle zu spielen und auch hinsichtlich des Budgets ist die Verteilung etwas anders: Der Anteil an Frauen, die weniger als 2.500 Euro zur Verfügung haben, ist höher als in der Gesamtgruppe der Hauptamtlichen. Hinsichtlich der Frage, ob weitere Aufgaben übernommen werden, bestätigt sich hier das Bild: Alle Befragten, die die Aussage als (eher) zutreffend erachten, haben keine weiteren Aufgaben. Auf der Seite der Befragten, die die Aussage als (eher) nicht zutreffend einschätzen, sind im Vergleich zur gesamten Gruppe der Hauptamtlichen etwas mehr Befragte vertreten, die weitere Aufgaben haben.

Die Befragten, die die Einschätzung als (eher) zutreffend erachten, dass sie durch ihre Arbeit die Arbeitskultur und die Arbeitsbedingungen in ihrer Kommune beeinflussen ($n=20$), sind etwas häufiger in EG 13 eingruppiert, arbeiten häufiger mit mehr als 30 Stunden bis hin zu Vollzeit in ihrer Funktion und haben häufiger personelle Unterstützung als die Befragten in der gesamten Gruppe der Hauptamtlichen. Auch hier ist das Bild hinsichtlich des Budgets eher unklar: Die Gruppe der Befragten, die mehr als 10.000 bis 20.000 Euro zur Verfügung hat,

ist häufiger vertreten als in der gesamten Gruppe. Ähnlich wie bei der Aussage zum Einfluss auf die Entscheidungen der Verwaltungsspitze ist der Anteil der Befragten, die keine weiteren Aufgaben hat, größer als in der gesamten Gruppe der Hauptamtlichen. Auf Seiten der Befragten, die die Aussage als (eher) nicht zutreffend erachten, ist wiederum der Anteil derer, die weitere Aufgaben haben, größer als in der gesamten Gruppe.

Aus dieser Überprüfung ergibt sich, dass der Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein von personellen und finanziellen Ressourcen einerseits und der Wahrnehmung des eigenen Einflusses andererseits nur gering und zudem negativ ausgeprägt ist. Allerdings scheint es einen Zusammenhang zwischen der Übernahme oder Übertragung weiterer Aufgaben und der Wahrnehmung des Einflusses auf die Bereiche Verwaltung, gesamte Kommune und Politik zu geben: Die Befragten, die weitere Aufgaben haben, schätzen ihren Einfluss auf Politik und Zivilgesellschaft höher ein.

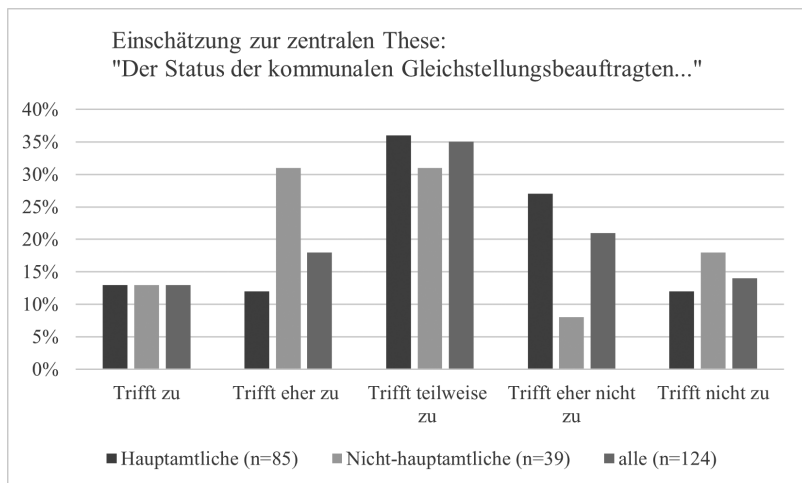
5.6 Unsicherheit des Status der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten

Der Großteil der Aussagen und Fragen an die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten im inhaltlichen Teil der Befragung bezog sich auf die Unterthesen, die die Grundlage für die zentrale These, wonach der Status der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in ihrer jeweiligen Verwaltung unsicher ist und das dazu führt, dass sie ihrem Auftrag nicht nachkommen kann. Zum Abschluss ging es nun darum, genau diese These zur Disposition zu stellen und die Befragten um eine Rückmeldung dazu zu bitten. Diese Rückmeldung erfolgte einerseits durch die Einschätzung über die fünfstufige Skala von „trifft zu“ bis „trifft nicht zu“ und andererseits durch die Möglichkeit, die These bzw. die Bewertung zu kommentieren (siehe Abbildung 2).

Der größte Teil der Befragten (35 Prozent) erachtet die Aussage „Der Status der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in ihrer jeweiligen Verwaltung ist unsicher und diese unsichere Ausgangslage

führt dazu, dass sie ihrem Auftrag und ihrer Funktion innerhalb der Gleichstellungspolitik nicht nachkommen können.“ als teilweise zutreffend. In beiden Gruppen gibt es hier die meiste Zustimmung. Mit Blick auf die weiteren Werte ergibt sich bei den hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten eine Tendenz dahingehend, dass die Aussage als eher nicht zutreffend oder nicht zutreffend erachtet wird. Bei den nicht-hauptamtlichen gibt es hingegen die Tendenz, die Aussage als eher zutreffend oder nicht zutreffend zu erachten. Ein Blick auf das jeweilige arithmetische Mittel bestätigt dieses Bild: Dieser liegt bei 3,13 bei den hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und bei 2,87 bei ihren nicht-hauptamtlichen Kolleginnen. Der Wert für die gesamte Gruppe liegt bei 3,05.

Abbildung 2: Einschätzung der befragten kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zur zentralen These insgesamt (n=124) sowie differenziert nach hauptamtlichen (n=85) und nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (n=39).



Quelle: Eigene Erhebung

Ein genauerer Blick auf die beiden Gruppen – also einerseits diejenigen, die die Aussage als eher zutreffend oder zutreffend erachten, und

andererseits diejenigen, die die Aussage als eher nicht zutreffend oder nicht zutreffend erachten – zeigt auf, dass die befragten hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, die der Aussage nicht zustimmen, im Vergleich zur gesamten Teilnehmerinnengruppe eher in größeren Kommunen tätig sind, dass sie häufiger in EG 13 oder höher eingruppiert sind, dass sie häufiger mehr als 30 Stunden bis hin zu Vollzeit arbeiten und etwas häufiger über ein Budget von mehr als 10.000 Euro verfügen. Der Anteil derer, die weitere Aufgaben haben, ist in dieser Gruppe etwas geringer im Vergleich zur gesamten Gruppe.

Unter den Befragten, die der Aussage nicht zustimmen, sticht die Größe der Kommune nicht heraus – sie sind häufiger in Kommunen mit weniger als 20.000 als auch in Kommunen mit mehr als 200.000 Einwohner:innen tätig. Alle in dieser Gruppe sind in EG 9 bis 12 eingruppiert. Der Anteil derer, die Vollzeit arbeiten ist geringer als in der gesamten Gruppe – allerdings ist auch der Anteil derer, die mehr als 19,5 und bis zu 30 Stunden arbeiten, geringer. Auch in dieser Hinsicht ist das Bild etwas unklar. Deutlich wird jedoch, dass sie weniger häufig personelle Unterstützung haben als alle Befragten und dass sie häufiger ein Budget von weniger als 2.500 Euro zur Verfügung haben. Zudem ist der Anteil derer, die weitere Aufgaben haben höher. Auch hier lässt sich – ähnlich der Annahme aus der näheren Betrachtung der Einschätzung des Einflusses auf die verschiedenen Bereiche – ableiten, dass die Sicherheit über den Status im Zusammenhang mit den vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen sowie der Ausübung weiterer Aufgaben steht.

Eine weitere Überprüfung des Zusammenhangs mit den vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen und der Zustimmung zur These ergibt für die gesamte Gruppe einen geringen negativen Zusammenhang ($r=-0,24$). Auch in den beiden Untergruppen besteht dieser mit $r=-0,24$ bei den nicht-hauptamtlichen und $r=-0,25$ bei den hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten. Eine Zustimmung zur These geht also eher mit der Einschätzung einher, nicht ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen für die Arbeit als kommunale Gleichstellungsbeauftragte zur Verfügung zu haben.

Die Gelegenheit, ihre Einschätzung über die Skala hinaus durch einen Kommentar zu ergänzen, haben 44 Teilnehmerinnen genutzt. Der Blick auf das arithmetische Mittel zeigt, dass diese die zentrale These stärker als zutreffend erachtet haben als die gesamte Gruppe: Unter den Befragten, die kommentiert haben, liegt das arithmetische Mittel bei 2,7, während er in der gesamten Gruppe bei 3,05 liegt. 30 von ihnen sind hauptamtlich, 14 sind nicht-hauptamtlich in der Funktion.

Die 44 in Länge und Ausführlichkeit sowie im Inhalt sehr unterschiedlichen Kommentare wurden induktiv ausgewertet, indem im ersten Schritt aus den Kommentaren heraus Kategorien herausgearbeitet und nach und nach ergänzt wurden. Im zweiten Schritt wurden die Kategorien geclustert. Leitend war hierbei die Frage, welche Faktoren den Status der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten unsicher oder sicher machen (können). Der größte Teil der Nennungen bezieht sich auf Faktoren, die den Status der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten unsicher machen. Bedingt einerseits durch die Formulierung der These und möglicherweise auch bedingt dadurch, dass mehr Teilnehmerinnen die Gelegenheit zu kommentieren genutzt haben, die die These als (eher) zutreffend erachten. Dennoch – oder gerade deswegen – ermöglichen die Kommentare einen ausführlicheren Einblick über das Bewerten von Aussagen in dieser Erhebung hinaus.

a) Unsicherheit

Der Faktor, der die Arbeit aus Sicht der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten am stärksten unsicher zu machen scheint, ist die Verwaltung. Wichtigster Aspekt dabei ist, dass sie keine Unterstützung durch die Verwaltung erfahren. So beschreiben die Teilnehmer:innen, dass sie nicht in die Entscheidungen der Verwaltungsspitze eingebunden sind (vgl. Ds. 83) und sie nur schwer Zugang zu Informationen haben (vgl. Ds. 112). Gleichstellung werde nicht als Querschnittsthema wahrgenommen (vgl. Ds. 85) und andere Aufgaben würden priorisiert – sowohl hinsichtlich der finanziellen Ressourcen als auch hinsichtlich der politischen Bedeutung (vgl. Ds. 115 sowie 36). Die Verwaltungsspitze sei rückwärtsgewandt (vgl. Ds. 41), berichtet eine der Teilnehmerinnen, die kommunale Gleichstellungsbeauftragte werde häufig als notwendi-

ges Übel erachtet (vgl. Ds. 41). Eine andere benennt die Abhängigkeit vom Hauptverwaltungsbeamten als problematisch (vgl. Ds. 35), und auch das Fehlen von Standards und Regelungen wird als schwierig benannt (vgl. Ds. 17). Diese Beispiele konkretisieren, wie unterschiedlich die kulturellen Rahmenbedingungen in den Verwaltungen sind und welchen Einfluss diese auf die Arbeitssituation der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten haben. Konkretisiert wird auch die fehlende Unterstützung durch die Politik: Neben einer allgemein fehlenden Unterstützung für das Thema und teilweise traditionellen bis antifeministischen Haltungen (vgl. Ds. 80), benennt eine der Teilnehmerinnen auch den Einfluss der AfD als Gefahr (vgl. Ds. 72). Deutlich wird, welche Anforderungen an die Frauen gestellt werden:

„Es ist ein stetes Austarieren zwischen dem gesetzlichen Auftrag und vielleicht auch dem, was persönlich als wichtig erachtet wird und wie das dann wiederum umgesetzt/besprochen werden kann. Gleichstellungsbeauftragte müssen äußerst diplomatisch sein – ein Tanz auf rohen Eiern.“ (Ds. 165)

Ein weiterer relevanter Faktor ist die Wahrnehmung, dass die Ausübung der Funktion im Ehrenamt keine gute Voraussetzung ist, um die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen und so dem eigentlichen Ziel der Gleichstellungsarbeit gerecht werden zu können (vgl. Ds. 143). Verschärft wird dies in Teilen durch die fehlende Unterstützung der Politik, die ebenfalls von mehreren Teilnehmerinnen als Faktor benannt wird. So berichtet eine Teilnehmerin, dass jährlich diskutiert werde, ob die Gemeinde noch mehr als 20.000 Einwohner:innen hat und nach wie vor eine hauptamtliche kommunale Gleichstellungsbeauftragte beschäftigen muss (vgl. Ds. 109).

Auch die fehlenden Ressourcen werden von mehreren Teilnehmerinnen als Faktor benannt. Eine der Befragten schreibt, dass die Ressourcen sie begrenzen (vgl. Ds. 64), eine andere fasst es so zusammen: „Mir macht meine Aufgabe Spaß, aber es ist zu viel Arbeit für 19,5 Stunden; die Verantwortung zu groß im Vergleich zu Bezahlung.“ (Ds. 77.) Als weitere Faktoren nennen die Teilnehmerinnen die Herausforderungen, die durch eine Tätigkeit im ländlichen Raum vorhanden sind (vgl. Ds. 110 und 114), das Arbeiten ohne Team (vgl. Ds. 41 und 174) sowie die Schwierigkeiten, die im Thema Gleichstellung selbst liegen.

Demnach werde das Thema häufig verkürzt auf geschlechtergerechte Sprache und derzeit gebe es auch eine (aus Sicht der Teilnehmerin inhaltsleere) Verschiebung auf Diversity und queere Themen (vgl. Ds. 157).

Darüber hinaus nennen einige Teilnehmerinnen verunsichernde Faktoren, die aus den Erfahrungen als kommunale Gleichstellungsbeauftragte resultieren. Resignation und Frust gehören dazu, genauso die Perspektive aufgrund der Arbeitsbedingungen selbst Altersarmut zu erfahren (vgl. Ds. 77) und das Wissen darum, dass es keine Nachfolgerin geben wird, wenn die Amtsinhaberin geht (vgl. Ds. 50). Dies verdeutlicht die Art der Belastung über die hohen zeitlichen Anforderungen hinaus, die für die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten bestehen. Auch benannt wird die hohe Fluktuation, die ebenfalls nicht für die Bearbeitung des Themas förderlich ist (vgl. Ds. 77), sowie das Fehlen rechtlicher Mittel – insbesondere von Sanktionsmöglichkeiten (vgl. Ds. 33 und 103).

b) Sicherheit

Der wichtigste und der von den meisten Teilnehmerinnen als Sichergebend genannte Faktor ist die Verankerung der Funktion kommunale Gleichstellungsbeauftragte im NKomVG. Eine Einschränkung erfolgt aus Sicht der Teilnehmerinnen nur dadurch, dass die Verwaltung diese gesetzlichen Vorgaben nicht umsetzt und keine Sanktionsmöglichkeiten vorhanden sind (vgl. Ds. 43). Ein weiterer Faktor, der die Wahrnehmung der Sicherheit stärkt, ist daher die Unterstützung durch Verwaltung und Politik. Wenn die Anerkennung für die Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten vorhanden ist (vgl. Ds. 95) und sie auch in kritischen Situationen Rückendeckung erhält, stärkt dies ihre Position (vgl. Ds. 38).

Darüber hinaus stärkende Faktoren sind aus Sicht der Teilnehmerinnen die Verwaltungserfahrung, die aufgrund der eigenen Berufsbiographie in die Funktion eingebracht werden kann (vgl. Ds. 116), und auch das Vorhandensein von Verbündeten außerhalb der Verwaltung, die bei der Umsetzung von Maßnahmen oder auch bei der Beteiligung helfen können (vgl. Ds. 43 und 138). Bei konkreten Problemen als

Ansprechpartnerin gesehen zu werden, wird ebenfalls von einer Teilnehmerin als positiver Faktor benannt (vgl. Ds. 114).

In den Rückmeldungen wird noch einmal sehr deutlich, welchen Einfluss das konkrete kulturelle Umfeld in den Verwaltungen und auch in der Politik auf die Arbeitssituation der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten hat. Die Frage, ob Verwaltung und Politik ihre Arbeit unterstützen, ist zentral für die Arbeitssituation. Fehlende Unterstützung schwächt die Position und damit die Umsetzung der Gleichstellung in der Kommune und führt so dazu, dass die vorhandenen gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht erfüllt werden. Die Zivilgesellschaft wird nur von wenigen Teilnehmerinnen als Faktor genannt. Wenn sie benannt wird, dann als stärkender Faktor – als Verbündete, die unterstützen können. Die Regelungen des NKomVG werden als stärkend wahrgenommen – gleichwohl fehlen die Sanktionsmöglichkeiten, die dafür sorgen, dass kommunale Gleichstellungsbeauftragte die Verwaltungsrealität auch ohne Unterstützung von Politik und Verwaltung in ihrer Kommune beeinflussen können.

5.7 Fehlende Aspekte aus Sicht der Befragten

Zum Abschluss hatten die Befragten die Möglichkeit, Aspekte zur Arbeitssituation von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zu ergänzen, die aus ihrer Sicht in der Befragung gefehlt haben. Ziel war es, Hinweise auf mögliche Leerstellen in der Befragung und weitere ergänzende Gedanken und Ideen zur Arbeitssituation der Befragten zu erhalten. Diese Möglichkeit nutzten 42 Teilnehmerinnen, darunter 31 hauptamtliche und 11 nicht-hauptamtliche kommunale Gleichstellungsbeauftragte. Im Wesentlichen waren es inhaltliche Anregungen oder auch konkrete Beispiele für weitere Fragestellungen. Genannt wurden jedoch auch Vorschläge für Veränderungen, die aus Sicht der Teilnehmerinnen die Arbeitssituation von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten verbessern könnten.

Ein wesentlicher Teil der Rückmeldungen bezog sich auf die Situation der nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftrag-

ten. Zunächst einmal ausgelöst durch die Struktur der Befragung, die keine Abfrage der konkreten Ressourcen von nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten vorsah. Dementsprechend wurde in mehreren Fällen der Wunsch formuliert, auch dies zu erfassen. Zudem wurde noch einmal explizit benannt, dass die nicht-hauptamtliche Ausübung der Funktion nicht förderlich für das mit der Funktion verbundene Ziel sei (vgl. Ds. 38, 46 u. a.). Vorgeschlagen wurde auch, das Vorhandensein eines Gleichstellungsplans nach NGG abzufragen (vgl. Ds. 122) sowie einen Blick darauf zu werfen, inwiefern sich in den vergangenen Jahren die Situation der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten verbessert oder verschlechtert hat (vgl. Ds. 35).

Wie bereits in der Auswertung des Freitextes zur Aussage über den unsicheren Status der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten nahm die Verwaltung und deren Verantwortung für die Arbeitssituation viel Raum in den Rückmeldungen ein. Benannt wurde unter anderem, dass in der Verwaltung Unklarheit über die Rolle der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten herrsche (vgl. Ds. 38 und 157), welchen Einfluss die Anerkennung der Arbeit habe (vgl. Ds. 91 und 103) und dass es Unsicherheit durch politischen Wechsel gebe (vgl. Ds. 102 und 140). Eine Teilnehmerin berichtet von Dienstreiseregulungen, die die Teilnahme an überregionalen Vernetzungstreffen fast unmöglich machen (vgl. Ds. 133). Benannt wurden weitere Aspekte: So berichteten Teilnehmerinnen von ihrer unzureichenden räumlichen Ausstattung (vgl. Ds. 72 und 77), andere wiederum beschrieben ihre psychische Belastung durch ein – so eine der Teilnehmerinnen – toxisches Arbeitsumfeld (vgl. Ds. 64 und 127). Eine der Teilnehmerinnen fasste ihre Zusammenarbeit in der Verwaltung so zusammen:

Ich habe seit Jahren keine Rücksprachen mit meinem HVB, habe keine Sanktionsmöglichkeiten, und bin auf Gedeih und Verderb der Abwahlmöglichkeit mit einfacher Mehrheit ausgeliefert. (Vgl. Ds. 102)

Benannt wurde ebenfalls wieder die mangelnde Ausstattung mit Ressourcen (vgl. Ds. 86 und 104) und auch die besondere Situation von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten auf dem Land: Die Haltung der Menschen auf dem Land sei häufig traditioneller und leider sei

gerade hier die Ausstattung in der Regel schlechter (vgl. u. a. Ds. 22 und 115). Darüber hinaus benennt eine der Teilnehmerinnen die fehlende Einarbeitung als problematisch: „[...] ich erhielt keine Einarbeit [sic!] (fachfremd) und musste mir den Großteil der Arbeit selbst erschließen und beibringen.“ (Ds. 127.) Es handelt sich dabei um eine hauptamtliche kommunale Gleichstellungsbeauftragte.

In den Rückmeldungen wird auch auf übergeordnete gesetzliche Regelungen zur Absicherung der Funktion verwiesen, die derzeit aus Sicht der Teilnehmerinnen fehlen (vgl. u. a. Ds. 159 und 165). Eine weitere Teilnehmerin konstatiert zudem, dass das zuständige Landesministerium kaum vorkomme und zum Beispiel die Gleichstellungsberichte nach NKomVG nicht von den Kommunen abfordere (vgl. Ds. 91).

Die Handlungsvorschläge, die die Teilnehmerinnen einbringen, beziehen sich überwiegend auf gesetzliche Rahmenbedingungen und sind sehr konkret:

- Es sollten Sanktionsmöglichkeiten geschaffen werden, wenn die kommunale Gleichstellungsbeauftragte nicht beteiligt wird oder Berichte nicht rechtzeitig verfasst werden. Zudem sollte es ein Veto-recht für sie geben (vgl. u. a. Ds. 87 und 139).
- Die Qualifikation und auch die Bezahlung von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten sollten vereinheitlicht werden. So könnte analog zu den Regelungen im NGG für behördliche Gleichstellungsbeauftragte die Zahl der Einwohner:innen für die Festsetzung des Stellenumfangs herangezogen werden (vgl. u. a. Ds. 39 und 149).
- Die Beteiligung an Personalangelegenheiten wird überwiegend als Beteiligung an Stellenbesetzungsverfahren verstanden – doch eine Beteiligung sollte auch bei Abmahnungen und Kündigungen stattfinden (vgl. Ds. 113).
- Hinsichtlich der Situation der nicht-hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten gibt es widersprüchliche Vorschläge. Während die einen der Ansicht sind, dass alle kommunalen Gleichstellungsbeauftragten hauptamtlich tätig sein sollten, fordern die anderen die Erhöhung der Aufwandsentschädigung und die Einfüh-

rung des Stimmrechts in den überregionalen Gleichstellungsnetzwerken (LAG und BAG) (vgl. Ds. 126).

- Die Funktion der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten sollte dahingehend verändert werden, dass die Funktion jeweils von einem Team aus Mann und Frau ausgeübt wird (vgl. Ds. 38).
- Es sollte Klarheit darüber geschaffen werden, wer in den Kommunen für die Situation queerer Menschen zuständig ist und ob dies die kommunale Gleichstellungsbeauftragte ist (vgl. Ds. 171).

Die Rückmeldungen machen deutlich, dass es mehr Aspekte hinsichtlich der Arbeitssituation der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zu berücksichtigen gibt als in der Umfrage abgedeckt wurden und auch abgedeckt werden konnten. Gerade die Aspekte räumliche Ausstattung und das angenommene Gefälle zwischen Stadt und Land haben in der vorliegenden Arbeit keine übergeordnete Rolle gespielt. Zudem werden in den Rückmeldungen auch die Einflüsse gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen auf die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten deutlich: Von teilweise antifeministischen Einstellungen in der Bevölkerung bis hin zur Frage, welche Rolle queere Personen in ihrer Arbeit spielen (sollen). Darüber hinaus konkretisieren diese weiteren Aspekte auch die Einschätzungen der Teilnehmerinnen hinsichtlich der Aussagen im ersten Teil der Befragung zu den Themen Ressourcen, Beteiligung und Zusammenarbeit. Die Ausführungen konkretisieren die Aussagen und veranschaulichen die Arbeitsbedingungen von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten. Bemerkenswert ist der schiere Grad der Verzweiflung einzelner Teilnehmerinnen, wie es dieser Beitrag zeigt:

Ich empfinde das ewige Arbeiten gegen Windmühlen als sehr sehr mühevoll. Oft reichen mir Wochenenden nicht aus, um mich von der Woche zu erholen. Das liegt nicht nur am Umfang der Aufgaben, eher auch am ewigen priorisieren und dem damit verbundenen Absagen diverser Anfragen oder Termine. [...] Zudem belastet mich im Alltag sehr das Alleinsein und der fehlende Austausch in der Behörde. Ich kann nur sehr wenige z.B. um eine Einschätzung bzgl. einer geplanten Aktion fragen, da niemand sonst mit dem Thema Gleichstellung befasst ist. Möchte ich mich also mal austauschen, muss ich stundenlang erklären (ich meine das wertfrei, woher soll die Person es auch wissen), wieso weshalb warum und die Vorteile der Idee, damit ich überhaupt eine konstruktive Rückmeldung erhalten kann. (Ds. 127)

Die von den Teilnehmerinnen benannten Verbesserungsvorschläge werden in Teilen im abschließenden Fazit noch einmal aufgegriffen werden, gerade die Sanktionsmöglichkeiten und die Vorgabe hinsichtlich personeller Ressourcen haben das Potenzial, die Arbeitssituation der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zu stärken. Zudem rühren die Frage nach der Ausübung der Funktion durch gemischtgeschlechtliche Teams und auch die Frage nach der Verortung der Anliegen von queeren Menschen in den Kommunen an grundsätzlichen Fragen zur Ausrichtung der Funktion und der Gleichstellungspolitik insgesamt und bedürfen einer Klärung.

5.8 Zusammenfassung der Ergebnisse

Ausgangspunkt der Befragung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Niedersachsen war die These, dass ihr Status in ihrer jeweiligen Verwaltung unsicher ist und dazu führt, dass sie ihrem Auftrag und ihrer Funktion innerhalb der Gleichstellungspolitik nicht nachkommen kann. Voraussetzung für das Zutreffen dieser Annahme war, dass die konkretisierenden Annahmen erfüllt sind – und genau das soll in diesem Abschnitt zusammenfassend in den Blick genommen werden.

- a) Kommunale Gleichstellungsbeauftragte haben viele Aufgaben und verfügen nicht über ausreichend Ressourcen im Sinne von Finanzen, Personal und Zugang zu Wissen und Macht, um diese erfüllen zu können. Zusätzlich sind sie in hohem Maße damit beschäftigt, die Ressourcen, die ihnen zur Verfügung stehen, zu sichern.

Aus Sicht der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten haben diese viele Aufgaben und sie verfügen nicht über ausreichend Ressourcen im Sinne von Finanzen, Personal und Zugang zu Wissen und Macht, um diese erfüllen zu können. Einzig die Annahme, dass sie in hohem Maße damit beschäftigt sind, die Ressourcen, die ihnen zur Verfügung stehen, zu sichern, konnte nicht bestätigt werden. Hinsichtlich der Belastung gaben insbesondere die hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten an, aufgrund ihrer Arbeitssituation stark belastet zu sein.

Ein Blick auf die Ursachen ergab, dass es hier einen Zusammenhang zu den nicht in ausreichendem Maße vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen gibt und dass die Erwartungshaltungen der Zivilgesellschaft sowie die besondere Verantwortung als Person für die Umsetzung und den (Miss)Erfolg der Gleichstellungsarbeit in der Kommune ebenfalls in Verbindung mit der wahrgenommenen Belastung stehen.

Eine nähere Betrachtung des Einflusses als Bestandteil des Zugangs zu Macht und Wissen ergab, dass die hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten einen höheren Einfluss auf Verwaltung, gesamte Kommune und Zivilgesellschaft wahrnehmen als ihre nicht-hauptamtlichen Kolleginnen. Beide Gruppen schätzen ihren Einfluss auf die Verwaltung höher ein als ihren Einfluss auf die gesamte Kommune und die Zivilgesellschaft. Ein Unterschied zwischen den beiden Gruppen ist hinsichtlich der Wahrnehmung weiterer Aufgaben zu erkennen: Hauptamtliche kommunale Gleichstellungsbeauftragte mit weiteren Aufgaben bewerten ihren Einfluss auf Politik und Zivilgesellschaft höher.

Für die weitere Befassung mit der Arbeitssituation von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Niedersachsen ist davon auszugehen, dass die Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen für Entlastung sorgen kann. Zudem kann der Einfluss der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten auf Verwaltung dadurch gestärkt werden, dass sie sich auf ihre Kernaufgabe konzentrieren kann und keine weiteren Aufgaben übernehmen muss.

- b) Die Funktion der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ist in der Art und Weise ihrer Ansiedlung innerhalb der Verwaltung einzigartig. In Verbindung damit, dass sie die einzige Institutionalisierungsform der Gleichstellungspolitik darstellt und zudem jede einzelne Kommune eine andere Kultur im Umgang mit der Gleichstellungsbeauftragten hat, sind sie in mehrerlei Hinsicht Einzelkämpferinnen.

Dass die Funktion der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in der Art und Weise ihrer Ansiedlung innerhalb der Verwaltung einzigartig

ist, das zeigen die Ergebnisse hinsichtlich der besonderen Verantwortung, dass sie als Person für den Umsetzungsstand der Gleichstellung in ihrer Kommune stehen und dass deren (Miss)Erfolg mit ihnen verbunden wird.

Ergänzt wird diese Perspektive durch den Blick auf die Beteiligung innerhalb der Kommune. Während landesgesetzliche Regelungen eine Auswirkung auf die Praxis in den Kommunen zu haben scheinen, stehen zusätzliche Regelungen innerhalb der Kommunen nicht im Zusammenhang mit einer stärkeren Beteiligung. Es ist anzunehmen, dass die Kultur innerhalb der Verwaltung noch stärker wirkt als angenommen und dass Verwaltungen, die keine gleichstellungsorientierte Kultur pflegen, ausschließlich durch andere äußere Bedingungen zu einer funktionsgerechten Einbindung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten bewegt werden können.

Diese beiden Ergebnisse – die Wahrnehmung als Verantwortliche für die Gleichstellungsarbeit in der Kommune und die fehlende Gleichstellungsorientierung der Verwaltung – verdeutlichen die Situation der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten als Einzelkämpferin. Die Wahrnehmung als Fremdkörper ist wenig ausgeprägt, doch die Einschätzung, Einzelkämpferin zu sein, teilen die Befragten überwiegend. Verstärkt wird der Eindruck dadurch, dass ein Teil der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten nur eingeschränkt auf Vertrauenspersonen zurückgreifen können, mit denen sie auf Augenhöhe ihre Arbeitssituation besprechen können.

- c) Es gibt teilweise hohe und auch widersprüchliche Erwartungshaltungen gegenüber der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten seitens Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft (insbesondere der Frauenbewegung). Hinzu kommt der eigene Anspruch, der herausragenden Aufgabe als *Berufsfeministin* gerecht werden zu wollen.

Auch die Erwartungshaltungen von Akteur:innen in Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft fanden in den Ergebnissen ihren Widerhall – gleichwohl nicht in der Widersprüchlichkeit, die in der Ausgangstheorie beschrieben wurde. Gleichzeitig wird aus der genaueren Analyse klar, dass diese Erwartungshaltungen einen Teil der Belastung der kom-

munalen Gleichstellungsbeauftragten ausmachen: die Erwartungen seitens der Zivilgesellschaft und die besondere Verantwortung für das Gelingen der Gleichstellungsarbeit in der Kommune. Wie keine andere Funktion steht die Gleichstellungsbeauftragte als Person für ihr Thema und für das Gelingen der Arbeit einer ganzen Organisation in diesem Bereich. Dies gilt insbesondere für die hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten.

Zusammenfassend und mit Blick auf alle drei Thesen ist aufgrund der Ergebnisse der Befragung davon auszugehen, dass die zentrale These zutrifft. Allerdings teilen die befragten kommunalen Gleichstellungsbeauftragten diese Einschätzung nur eingeschränkt. Aus den Rückmeldungen im Freitext wird deutlich, dass die Verankerung der Funktion im NKomVG als wichtige Stärkung des Status wahrgenommen wird. Gleichzeitig wird deutlich, dass vieles im Argen liegt – zum einen zeigen dies die Einschätzungen zu den Aussagen im inhaltlichen Hauptteil der Befragung, zum anderen wird dies in den frei formulierten Kommentaren zur These (siehe Unterkapitel 5.6) deutlich. Dreh- und Angelpunkt ist die Unterstützung der Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten durch Verwaltung und Politik sowohl auf kommunaler Ebene als auch im Land. Nur so gelingt es, dass die vorhandenen Gesetze angewendet werden. Dass nur wenige es als zutreffend erachten, dass ihnen in ihrer Arbeit Steine in den Weg gelegt werden, ist erfreulich. Gleichzeitig gibt es viele andere Möglichkeiten, der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten die Arbeit zu erschweren. Doch was bedeuten die Ergebnisse der Befragung nun für die kommunale Gleichstellungsbeauftragte als Element der Gleichstellungspolitik?

6. Einzigartig und allein: Eine Schlussbetrachtung

Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit war es, zur Standortbestimmung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten im Verhältnis zu Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft beizutragen. Darüber hinaus ging es darum auszuloten, welchen Beitrag sie zur Umsetzung der Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern unter den vorhandenen rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen leisten können. Auf der Basis einer Annäherung an das Verhältnis von Verwaltung und Geschlechterverhältnis, einer Beschreibung der Entstehungsgeschichte der Funktion und der derzeitigen gesetzlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen am Beispiel Niedersachsens wurde ein erstes Zwischenfazit herausgearbeitet: Kommunale Gleichstellungsbeauftragte haben eine einzigartige Funktion und sind allein für ihr Thema zuständig. Der Blick auf die aktuelle Forschung, auf deren Basis wesentliche prägende Bedingungen aufgezeigt wurden, festigte die Perspektive auf ihre unsichere Arbeitssituation. Die Thesen, die herausgearbeitet wurden, wurden schließlich anhand einer empirischen Studie überprüft und in großen Teilen durch die Ergebnisse der Befragung bestätigt.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse wird deutlich, dass die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten fest in ihren Kommunen verortet sind. Die gesetzlichen Regelungen im NKomVG nehmen sie als wichtigen Bezugspunkt für ihre Arbeit wahr. Zugleich nutzen die Kommunen die Freiräume, die sich aus dem NKomVG zur Ausgestaltung der Stellen ergeben. Das führt dazu, dass es stark von den dort herrschenden organisatorischen und kulturellen Bedingungen hinsichtlich Kommunikation und Zusammenarbeit sowie von der Gleichstellungsorientierung der Kommune abhängt, ob und wie die kommunale

Gleichstellungsbeauftragte funktionsgerecht wirken kann. Diese Bedingungen führen dazu, dass Person und Funktion beinahe untrennbar miteinander verbunden scheinen. Für die Frauen bedeutet dies unter anderem, dass sie in besonderem Maße für die Umsetzung und das Gelingen der Gleichstellungsarbeit in der Kommune verantwortlich gemacht werden und nicht nur das: Sie arbeiten häufig allein daran, Gleichstellung in der Kommune umzusetzen. Für die Gleichstellungspolitik folgt hieraus, dass es von der Arbeit einer Person abhängt, ob und wie in einer Kommune der *Verfassungsauftrag Gleichstellung* verwirklicht wird. Derzeit erscheint es daher, als würden die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zwischen dem gesetzlichen Anspruch, formuliert im Grundgesetz, in der Niedersächsischen Verfassung, im Niedersächsischen Gleichberechtigungsgesetz und anderen Gesetzen, und der organisationalen Realität in den Kommunen zerrieben werden. Über diese Arbeitssituation, die insbesondere hauptamtliche kommunale Gleichstellungsbeauftragte als stark belastend beschreiben, führt dies jedoch zu der grundsätzlichen Frage, warum die Umsetzung eines in der Verfassung verankerten Auftrags auf einer so unsicheren Basis erfolgt.

Birgit Sauer beschreibt die Funktion der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten als Schwelleninstitution (siehe Unterkapitel 3.4). Diese Verortung ist für sie zwar Ausdruck der maskulinistisch-bürokratischen Abwehr, gleichwohl sieht sie darin auch Chancen: Die Funktion eröffnet einen Raum für Innovationen und trägt zur Neubetrachtung von Sachverhalten bei. Doch stellt sich die Frage, ob diese Chance in den letzten Jahren in der Arbeit vorhanden war und genutzt werden konnte. Ein Blick in Befragungen der vergangenen Jahre (siehe Kapitel 4) zeigt, dass die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten immer wieder die gleichen Probleme und Herausforderungen beschreiben und dass diese auch den Problemen und Herausforderungen, die in der Anfangszeit benannt wurden, sehr ähnlich sind. Es ist also anzunehmen, dass die Chancen, die in der Schwelleninstitution kommunale Gleichstellungsbeauftragte liegen, nicht genutzt werden konnten – weil die gesetzlichen, organisatorischen und kulturellen Rahmenbedingungen

dies nicht zugelassen haben. In ihren Ausführungen zu Veränderungsprozessen in Organisationen beschreiben Kuhlmann et al., dass der Abbau von Geschlechterasymmetrien nur durch einen komplexen Lerntypus möglich ist (siehe Unterkapitel 2.3). Es handelt sich aus ihrer Sicht um einen langfristigen Prozess, der mit starken Lernanreizen verbunden werden sollte. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, stärkere Lernanreize für die Kommunen zu schaffen, um so wirkungsvoll zur Verwirklichung des Verfassungsauftrags beizutragen und die Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten vor Ort zu stärken. Denn mit Blick auf die Ausführungen von Joan Acker (siehe Unterkapitel 2.1) ist noch einmal festzustellen, dass kommunale Gleichstellungsbeauftragte als Frauen mit einem Thema, das Frauen betrifft, in einer vergeschlechtlichten Organisation tätig sind. Eine Stärkung von außen durch weitergehende Lernanreize zum Beispiel seitens des Landes erscheint also dringend angebracht. Zumal die Zusammenschlüsse der Kommunen selten Strukturen für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Thema aufweisen: Beim Niedersächsischen Städtetag zum Beispiel befasst sich keiner der Ausschüsse und fachlichen Arbeitskreise mit der Bedeutung des *Verfassungsauftrags Gleichstellung* für die Kommunen.

Doch noch einmal zu der Frage, warum die Umsetzung eines in der Verfassung verankerten Auftrags auf einer so unsicheren Basis erfolgen soll. Ein Grund hierfür dürfte in der Entstehungsgeschichte der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten liegen: Die Initiative zur Einrichtung von kommunalen Gleichstellungsstellen und die Anstellung von Frauenbeauftragten erwuchs in der Regel vor Ort aufgrund des Engagements von lokalen Frauengruppen, die einen Wert darin sahen, eine Stimme für Frauenbelange in der Kommunalverwaltung zu haben (siehe Unterkapitel 3.1). Die Verankerung der Funktion auf Landesebene in einem entsprechenden Gesetz erfolgte nicht nur in Niedersachsen erst zu einem späteren Zeitpunkt. Die Tendenz, die Ausgestaltung der Stellen den Kommunen zu überlassen, gab es also von Anfang an und sie wurde gestärkt durch die später in den Landesgesetzen vorgesehenen Freiräume für die Kommunen. Ausschlaggebend war hierfür der ebenfalls in der Verfassung verankerte Grundsatz der

kommunalen Selbstverwaltung. Bereits in der Anfangszeit wurde dieser gegen die Einführung kommunaler Gleichstellungsbeauftragter in Niedersachsen als Argument angeführt (siehe Unterkapitel 3.2). Doch mit Blick darauf, wie unsicher die Umsetzung des Verfassungsauftrags in den Kommunen gestaltet ist, erscheint es notwendig, die Art und Weise, wie die beiden Verfassungsnormen in Einklang gebracht wurden, zu überprüfen.

Doch auch ohne eine solche Überprüfung gibt es Möglichkeiten, Lernanreize im Sinne von Kuhlmann et al. zu schaffen und so die Funktion der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zu stärken. So könnte das Land Niedersachsen dazu übergehen, die Gleichstellungsberichte der Kommunen, die alle drei Jahre durch den:die Hauptverwaltungsbeamt:in und die kommunale Gleichstellungsbeauftragte zu erstellen sind, anzufordern und auszuwerten. Fehlende Berichte könnten nachgefordert und ein gänzliches Ausbleiben sanktioniert werden. Das Land Niedersachsen könnte die Vorgaben im NKomVG hinsichtlich der Beteiligung bei Vorhaben, Programmen, Maßnahmen und Entscheidungen konkretisieren oder aber die Kommunen dazu verpflichten, die Beteiligungsregeln hierfür jeweils per Satzung festzulegen. Darüber hinaus könnte konkretisiert werden, welche Personalangelegenheiten genau umfasst sind und welche Stundenanzahl für die Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Kommunen vorgehalten werden muss. Nicht zuletzt wäre auch die Einführung eines Vetos denkbar.

Über diese Möglichkeiten hinaus gibt es grundlegende Aspekte, die im Sinne einer Verbesserung der Arbeitssituation der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten wichtig wären. Als erstes ist hier eine Diskussion über die Situation der nicht-hauptamtlichen und teilweise ehrenamtlichen Beauftragten zu nennen. Mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung und das Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs zur Größe der Kommune im Hinblick auf die Bestellung von hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten, stellt dies keine einfache Diskussion dar. Gleichwohl ist es in Anbetracht der Ergebnisse der Untersuchung sinnvoll, Lösungen für die Arbeitssituation von nicht-

hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zu suchen. Möglicherweise ergeben sich gerade über eine Regelung der für Gleichstellungsbeauftragte zur Verfügung stehenden Arbeitsstunden Lösungsansätze – verbunden mit einer Regelung, wonach Tätigkeiten, die in der Kommune in der Funktion als kommunale Gleichstellungsbeauftragte ausgeübt werden, immer Vorrang vor den weiteren Aufgaben haben, die in der Verwaltungshierarchie ausgeübt werden. Doch auch eine Abschaffung des Ehrenamts sollte geprüft werden.

Wichtig ist auch die Schaffung von Klarheit darüber, wie mit den Belangen queerer Menschen in den Kommunen umgegangen wird. In größeren Kommunen wie zum Beispiel der Landeshauptstadt Hannover gibt es eigenständige kommunale Anlaufstellen, doch gerade in kleineren Kommunen ist dies nicht gegeben. Sowohl das NKomVG als auch das derzeit gültige NGG weisen hier eine Lücke auf, die im Zweifelsfall vor Ort von den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten geschlossen werden muss – schlichtweg, weil Ratsuchende bei ihnen vor der Tür stehen. Die Gleichstellung von Frauen ist zweifellos noch nicht erreicht und Maßnahmen, die darauf abzielen, sind nicht obsolet. Und gerade deswegen bedarf es klarer Verabredungen, wofür kommunale Gleichstellungsbeauftragte stehen und wo queere Menschen verlässliche Ansprechpersonen finden.¹⁴

Die bisher formulierten Handlungsvorschläge richten sich an das Land Niedersachsen als Gesetzgeberin, die mit dem NKomVG und dem NGG wichtige Richtlinien zur Verwirklichung der Gleichberechtigung und Gleichstellung in Niedersachsen verantwortet. Die weiteren Akteur:innen in diesem Feld, die Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauen- und Gleichstellungsbüros Niedersachsen sowie die Ver-

14 Während es unter den Gleichstellungsbeauftragten an Hochschulen in den vergangenen Jahren eine Entwicklung von Gleichstellung hin zu Vielfalt und Diversity gab, hat diese Entwicklung unter den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten bislang nur in geringem Maße stattgefunden. In den Diskussionen über eine mehr diversitätsorientierte Ausrichtung und eine Berücksichtigung der Verschränkung von Diskriminierungen schwingt unter kommunalen Gleichstellungsbeauftragten häufig die Sorge mit, auf diesem Wege schlussendlich für immer mehr Diversitätskategorien zuständig zu werden – und noch mehr Arbeit bei gleichbleibenden Ressourcen erledigen zu müssen.

netzungsstelle für Gleichberechtigung, leisten darüber hinaus wichtige Vernetzungsarbeit und bieten wichtige Fortbildungsmöglichkeiten gerade für die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, die in ihren Kommunen auf besonders schwierige organisationale und kulturelle Rahmenbedingungen treffen. Zudem fordern sie bereits seit Jahren die Stärkung der Funktion und beteiligen sich an politischen Diskussionen. Diese Arbeit gilt es noch weiter zu intensivieren, denn ohne entsprechende politische Mehrheiten wird es keine weitere Stärkung der Funktion geben. In Anbetracht aktueller gesellschaftlicher Diskussionen, die einen Backlash in Sachen Gleichstellung befürchten lassen, ist dies umso wichtiger. Letztendlich gilt es, die Netzwerke zu stärken, denn die Einbindung in diese ist sowohl für die Arbeit jeder kommunalen Gleichstellungsbeauftragten vor Ort als auch für die Gleichstellungspolitik in Land und Bund eine wichtige Gelingensbedingung.

Was bleibt also mit Blick auf die Verortung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und auf ihren Beitrag zur Verwirklichung der Gleichstellung? Abschließend festzuhalten ist, dass sie eine wichtige Funktion in der Gleichstellungspolitik einnimmt. Doch reicht es nicht, diese Funktion in der Kommune vorzuhalten. Vielmehr bedarf es für eine sinnvolle Gleichstellungspolitik einer funktionsgerechten Einbettung: Es bedarf einer angemessenen Ausstattung mit personellen und finanziellen Ressourcen und es bedarf eines organisationalen Arbeitsumfeldes, in dem die kommunale Gleichstellungsbeauftragte ihrer Funktion entsprechend agieren und damit ihrem Auftrag nachkommen kann. Dieses organisationale Arbeitsumfeld umfasst gesetzliche Regelungen, die ihre Arbeit unterstützen, und einen Gesetzgeber, der gewillt ist, mit ihnen gemeinsam die Gleichstellungsarbeit vor Ort voranzubringen. Dieses organisationale Arbeitsumfeld umfasst auch Organisationsangehörige – also Hauptverwaltungsbeamt:innen, Führungskräfte und Mitarbeitende –, die sich der Rolle der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in der Organisation bewusst sind, die eine gleichstellungsorientierte Organisationskultur pflegen und klare Verabredungen treffen, die die Zusammenarbeit mit ihnen und damit die Umsetzung der Gleichstellung vor Ort befördern. Wenn diese Rahmenbedingun-

gen umgesetzt würden, dann wären die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zwar weiterhin einzigartig – allein wären sie dann jedoch nicht mehr.

7. Nachbemerkung

Bei dem vorliegenden Buch handelt es sich um eine leicht überarbeitete Fassung meiner Masterarbeit, die im Januar 2025 an der Leuphana Universität Lüneburg angenommen wurde. Mich im Rahmen der Abschlussarbeit meines berufsbegleitenden Masterstudiums im Studiengang Sozialmanagement der Arbeitssituation von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zu widmen, lag nahe: Zehn Jahre lang habe ich selbst als kommunale Gleichstellungsbeauftragte der Landeshauptstadt Hannover gearbeitet. Zehn Jahre, in denen ich in meiner Arbeit und im Austausch mit Kolleginnen erfahren habe, wie herausfordernd es ist, in dieser Funktion zur Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern beizutragen. Die Tätigkeit als kommunale Gleichstellungsbeauftragte ist eine Arbeit, die viele Freiheiten erlaubt und gleichzeitig vielen Einschränkungen unterliegt. Es ist eine Arbeit, die sich direkt auf die Lebenssituation von Frauen auswirken kann – wenn es zum Beispiel gelingt, die Arbeitssituation einer Kollegin konkret zu verbessern, oder wenn die Finanzierung des örtlichen Frauenhauses für ein weiteres Jahr gesichert ist. Es ist aber auch eine Arbeit, die in Abgründe blicken lässt, wenn zum Beispiel Kolleginnen erst nach langer Zeit von sexueller Belästigung berichten und sich zur Wehr setzen. Ich hoffe, dass ich mit meiner Arbeit dazu beitragen kann, dass diese Arbeit und die herausfordernden Bedingungen sichtbar werden. Denn es ist eine wichtige Arbeit, die finanziell und personell gut ausgestattet sein muss und die unterstützende gesetzliche und organisatorische Rahmenbedingungen braucht, damit sie zur Umsetzung des Verfassungsauftrags beitragen kann.

Parallel zu einer Vollzeitberufstätigkeit und als Mutter von zwei Kindern berufsbegleitend zu studieren, ist nicht immer einfach. Des-

wegen bin ich meiner Familie und meinen ehemaligen und aktuellen Kolleg:innen ganz besonders dankbar dafür, dass sie mir die Freiräume ermöglicht haben, die es brauchte, um dieses Studium abschließen zu können. Darüber hinaus danke ich meinen Kommiliton:innen für die Diskussionen nicht nur in den Seminaren und meinen Freund:innen für das Verständnis, dass ich in den letzten Jahren meine freie Zeit ins Studium statt in gemeinsame Aktivitäten gesteckt habe. Ganz besonders aber danke ich Anne Bonfert, Biljana Vicic, Claudia Baumann, Claudia Froböse, Eva Vojinovic, Freya Markowis, Ilka Sommer, Maren Gehrke, Saskia Riefe, Steffen Stubenrauch-Kämpfe und Susanne Boehm – für die bereichernden Diskussionen, die wertvollen Rückmeldungen zu meinen Textbausteinen, die kritischen Blicke auf Gliederungen, Thesen und Fragebögen und für die richtigen Worte zur richtigen Zeit.

Mein Dank geht zudem an die Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauen- und Gleichstellungsbüros Niedersachsen für die Unterstützung bei der Kontaktaufnahme mit den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten sowie an alle diejenigen, die sich die Zeit genommen haben, an der Befragung teilzunehmen. Darüber hinaus danke ich Prof. Dr. Angelika Henschel und Jens Gummlich für die Betreuung und die Begutachtung meiner Arbeit.

8. Literaturverzeichnis

Autor:in/Hrsg.	Titel
Acker, Joan	Hierarchies, Jobs, Bodies. A Theory of Gendered Organizations. In: <i>Gender & Society</i> 4 (2). Thousand Oaks, Californien 1990, S. 139–158.
Bär, Stefan/ Schmid, Verena/ Hess, Heike/ Mildenberg, Georg	Innovation in der öffentlichen Verwaltung durch sozialwissenschaftliche Kompetenz: Das Beispiel Gleichstellungsbeauftragte. In: Andreas Schröer, Birgit Blättel-Mink, Antonius Schröder und Katrin Späte (Hg.): Soziale Innovationen in und von Organisationen. Sozialwissenschaftliche Studien zur Transformation von Organisationen. Wiesbaden, Heidelberg 2023, S. 259–275.
Bogumil, Jörg/ Jann, Werner	Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden, Heidelberg 2020, 3., vollständig überarbeitete Auflage.
Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen	Zur Situation der kommunalen Gleichstellungsstellen und Frauenbüros. Eine Diskussionsgrundlage. Berlin 2013.
Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen	Antifeminismus als Demokratiegefährdung?! Gleichstellung in Zeiten von Rechtspopulismus. Berlin 2018
Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen	Gleichstellung als Regionalentwicklung. Zur Situation der kommunalen Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen Deutschlands. Berlin 2019.
Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen	Umsetzung und Wirkung der Europäischen Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene. Ergebnisse der Befragung kommunaler Frauen- und Gleichstellungsbeauftragter. Berlin 2021.
Dammann, Klaus	Instrumente kommunaler Umwelt-, Frauen- und Sozialpolitik. Auftragsvergabe – Subventionen – Zuschüsse – Verkäufe. In: <i>Alternative Kommunalpolitik</i> (3). Bielefeld 1985, S. 52–54.

- Deutscher Bundestag –
Enquete-Kommission
Frau und Gesellschaft
- Bericht der Enquete-Kommission Frau und Gesellschaft
gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom
25. Mai 1977 – Drucksache 8/503. Deutscher Bundes-
tag – Enquete-Kommission Frau und Gesellschaft. Berlin
1980.
- DGB (Hg.)
- Angenommene Anträge und Entschließungen der 11.
Bundesfrauenkonferenz des Deutschen Gewerkschafts-
bundes. *frauen und arbeit* (2–4). Düsseldorf, Bochum
1986.
- Ernst, Stephanie
- Zwischen Overperforming, Burn-Out und Schiffbruch?
Geschlecht, Diversität und die Eigenlogik des Verwal-
tungshandelns. In: Henrike Bloemen, Christiane Bo-
mert, Stephanie Dziuba-Kaiser und Mareike Gebhardt
(Hg.): *Machtverhältnisse. Kritische Perspektiven auf Ge-
schlecht und Gesellschaft*. Frankfurt am Main 2023,
S. 195–217.
- Fontana, Sina/
Marquard, Lennart
- Grenzen der Neutralitätspflicht kommunaler Gleichstel-
lungsbeauftragter. In: *Die Öffentliche Verwaltung. Zeit-
schrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissen-
schaft* 74 (10). Stuttgart 2021, S. 436–441.
- Funder, Maria
- Die Mainstream-Organisationsforschung – Reflexionen
aus einer Genderperspektive. In: Maria Funder (Hg.):
Gender cage – revisited. Handbuch zur Organisations-
und Geschlechterforschung. Baden-Baden 2014a, S. 29–
57.
- Funder, Maria
- Einführung: "Gender Cage – Revisited". In: Maria Funder
(Hg.): Gender cage – revisited. Handbuch zur Organisa-
tions- und Geschlechterforschung. Baden-Baden 2014b,
S. 9–25.
- Gattermann, Sabine
- Chance oder Alibi? Die kommunalen Gleichstellungs-
stellen und Frauenbüros. Marburg 1987.
- Goericke, Lisa-Lene
- Kommunale Frauengleichstellungsstellen – der ge-
bremste Fortschritt. Oldenburg 1989.
- Gröning, Katharina
- Beratung in kommunalen Gleichstellungsstellen. Zwi-
schen Fürsorglichkeit und Feminismus. Köln 1993.
- Gröning, Katharina
- Die Institution frißt die Feministin. In: *neue praxis aktu-
ell* (4). Lahnstein, Neuwied 1994, S. 350–358.
- Haibach, Marita/
Immenkötter, Mechthild/
Rühmkorf, Eva (Hg.)
- Frauen sind nicht zweite Klasse. Frauenpolitik für
Gleichstellung. Hamburg 1986.
- Hillermann, Tessa Maria
- Die Gleichstellungsbeauftragte. Eine verwaltungs- und
rechtswissenschaftliche Standortbestimmung. Baden-
Baden 2022.

- Holland-Cunz, Barbara Trennendes und Verbindendes. Zum Selbstverständnis und Berufsethos kommunaler Frauenbeauftragter. In: Ute von Wrangell, Renate Wurms, Maren Wichmann, Ulrike Bittner, Liselotte Lemke und Rosemarie Lück (Hg.): Frauenbeauftragte. Zu Ethos, Theorie und Praxis eines jungen Berufes. Königstein/ Taunus 1998, S. 80–102.
- Klammer, Ute Gleichstellungspolitik: wo Geschlechterforschung ihre praktische Umsetzung erfährt. In: Beate Kortendiek, Birgit Riegraf und Katja Sabisch (Hg.): Handbuch interdisziplinäre Geschlechterforschung. Wiesbaden 2019, S. 983–992.
- Kuhlmann, Ellen/
Kutzner, Edelgard/
Müller, Ursula/
Riegraf, Birgit/
Wilz, Sylvia Organisationen und Professionen als Produktionsstätten der Geschlechter(a)symmetrie. In: Eva Schäfer, Bettina Fritzsche und Claudia Nagode (Hg.): Geschlechterverhältnisse im sozialen Wandel. Interdisziplinäre Analysen zu Geschlecht und Modernisierung. Wiesbaden 2002, S. 221–249.
- LAG Gleichstellung Auswertung Mitgliederbefragung 2024. Hannover 2024.
- Landeshauptstadt Hannover 20 Jahre Frauenförderung in der Landeshauptstadt Hannover. Daten – Fakten – Impressionen. Hannover 2006.
- Referat für Frauen und Gleichstellung
- Ludwig, Gundula Geschlecht, Macht, Staat. Feministische staatstheoretische Interventionen. Opladen 2023.
- Mayer, Ingrid Alice Frauenbeauftragte in der kommunalen Verwaltung. Stuttgart 2000.
- Ranftl, Edeltraud Beginn feministischer Organisationsforschung und erste theoretische Ansätze zu "Geschlecht und Organisation". In: Maria Funder (Hg.): Gender cage – revidiert. Handbuch zur Organisations- und Geschlechterforschung. Baden-Baden 2014, S. 58–86.
- Rendtorff, Barbara Frauenbüros dürfen niemals Selbstzweck sein. Anmerkungen zu institutionalisierter Frauenpolitik aus autonomer Sicht. In: Marita Haibach, Mechthild Immenkötter und Eva u.a. Rühmkorf (Hg.): Frauen sind nicht zweite Klasse. Frauenpolitik für Gleichstellung. Hamburg 1986, S. 175–180.
- Sauer, Birgit Die Asche des Souveräns. Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte. Frankfurt am Main 2001.
- Schlapeit-Beck, Dagmar Chancen und Risiken institutionalisierter Frauenpolitik. Die Politik von Gleichstellungsstellen. In: Marita Haibach, Mechthild Immenkötter und Eva u.a. Rühmkorf (Hg.): Frauen sind nicht zweite Klasse. Frauenpolitik für Gleichstellung. Hamburg 1986, S. 7–32.

- Schreyögg, Georg/
Geiger, Daniel Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung: mit Fallstudien. Wiesbaden 2016, 6., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage.
- Seehausen, Ellen Rechtliche Stellung der Gleichstellungsbeauftragten sowie der geplanten Rechtsänderung. In: Michael Koop und Holger Weidemann (Hg.): 4. Niedersächsischer Kommunalrechtskongress. Hamburg 2015, S. 81–96.
- Serrano Velarde, Kathia/
Mildenberg, Georg/
Bär, Stefan/
Hess, Heike/
Schmid, Verena Bericht zur Evaluation des Gesetzes zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst in Baden-Württemberg. Heidelberg 2022.
- Soluk, Sabine Rechtsstellung und Tätigkeitsfelder der kommunalen Frauenbeauftragten in Niedersachsen. Frankfurt am Main 2001.
- Stolterfoht, Barbara "Wir sind angetreten, um irgendwann einmal überflüssig zu werden". Kommunale Gleichstellungsstellen – Alibi oder Instrument der Veränderung? In: *Demokratische Gemeinde* (6), S. 10–14. Bonn 1985.
- Thiery, Peter Zivilgesellschaft. In: Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft. München 2004, S. 1135–1137. 2., aktualisierte und erw. Aufl.
- Vollmer, Christine Gleichberechtigung muß konkret erlebbar werden. Aus der Praxis der zweijährigen Arbeit des Gelsenkirchener Frauenbüros. In: Marita Haibach, Mechthild Immenkötter und Eva u.a. Rühmkorf (Hg.): Frauen sind nicht zweite Klasse. Frauenpolitik für Gleichstellung. Hamburg 1986, S. 33–45.
- Weber, Max Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen 1972.
- Wichmann, Maren/
Wrangell, Ute von Kommunale Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte in Gleichheit und Differenz. Überlegungen zu einem Berufsethos. In: Ute von Wrangell, Renate Wurms, Maren Wichmann, Ulrike Bittner, Liselotte Lemke und Rosemarie Lück (Hg.): Frauenbeauftragte. Zu Ethos, Theorie und Praxis eines jungen Berufes. Königstein/ Taunus 1998, S. 223–228.
- Wilz, Sylvia Organisation: Die Debatte um ‚Gendered Organizations‘. In: Ruth Becker und Beate Kortendiek (Hg.): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methode, Empirie. Wiesbaden 2004, S. 443–449.

Anhang

Die Anhänge stehen unter folgendem Link kostenfrei zum Download zur Verfügung (siehe „Service zum Buch“): <https://www.nomos-shop.de/de/p/die-kommunale-gleichstellungsbeauftragte-als-element-der-gleichstellungspolitik-gr-978-3-68900-493-4>



