

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.)

