

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.

