

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.