

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 Gleichstellungs-politik 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 Gleichstellungbeauftragten 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 Hauptverwaltungsbeamte: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-

Einzigartig und allein: Eine Schlussbetrachtung

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

