

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. Schlapait-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 – Enquête-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 verwaltungintern 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 abzuwegen. 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 abzuberufen: 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 abzuberufen.

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 Hauptverwaltungsbeamten zugeordnet und „bei der rechtmäßigen Erfüllung ihrer Aufgaben weisungsgebunden“ (§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 Hauptverwaltungsbeamten, 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 Hauptverwaltungsbeamten: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 11 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-TVoeD.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 beteiligen, 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 Gleichstellungsaufrag 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 Hauptverwaltungsbeamten: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 weisungsgebunden 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 (Schlappeit-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 Bundes-ebene, 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 Hauptverwaltungsbeamten: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 Allerweltfordernung – 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 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 Wahlbeamte. 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 vergeschlechtlichtete 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 Hauptverwaltungsbeamten: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?

