ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Wiechmann, Elke

Book

Trendreport: Gleichstellungspolitik im Veränderungsprozess

edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 127

Provided in Cooperation with:
The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Wiechmann, Elke (2004) : Trendreport: Gleichstellungspolitik im Veränderungsprozess, edition der Hans-Böckler-Stiftung, No. 127, ISBN 3-86593-004-2, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/116372

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

127

Elke Wiechmann

Trendreport: Gleichstellungspolitik im Veränderungsprozess

edition der
Hans **Böckler**
Stiftung

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Elke Wiechmann

Trendreport: Gleichstellungspolitik im Veränderungsprozess

edition der Hans-Böckler-Stiftung 127

Elke Wiechmann ist Diplom-Soziologin und arbeitet als freie Wissenschaftlerin sowie Publizistin. Sie begleitet, evaluiert und berät öffentliche Verwaltungen in Veränderungsprozessen zu den Themen Partizipation, Arbeitsorganisation, Führung und Chancengerechtigkeit.

© Copyright 2004 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
Buchgestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf
Printed in Germany 2004
ISBN 3-86593-004-2
Bestellnummer: 13127

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages,
der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung,
der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

VORWORT

Eine der bemerkenswertesten Erkenntnisse des Ihnen vorliegenden Trendreports ist, dass viele Beschäftigte Macht ausschließlich bei den Führungskräften verorten. Dies mag einerseits in den Besonderheiten des eher von juristischen Anschauungen geprägten öffentlichen Dienstes in Deutschland begründet sein, andererseits überrascht es angesichts einer gerade im öffentlichen Dienst durchaus funktionierenden Beteiligung von Beschäftigten.

Auch wenn die von den Führungskräften geprägte Beteiligungs-»Kultur« leider allzu oft im Argen liegt, gelingt es den Beschäftigten und ihren Vertretungen doch häufig, eigene Vorstellungen durchsetzen, wenn auch gelegentlich auf einem langen und konfliktreichen Weg.

Beteiligung ist aber nicht allein im Interesse der Beschäftigten, sie dient in vielfältiger Weise auch der sachadäquaten Lösung von Problemen. Erst ein Mindestmaß von gemeinsamen Zielen schafft die erforderliche Motivation, so dass die Beschäftigten ihre Kreativität und ihr Wissen optimal für die Lösung von Problemen einbringen können.

Vor diesem Hintergrund erstaunt es, dass sowohl Führungskräfte als auch Beschäftigte Macht als eine eher einseitige Angelegenheit begreifen. Denn die Beschäftigten nutzen ihre Macht, wie auch im vorliegenden Trendreport sehr deutlich wird, und Beschäftigte sowie Führungskräfte ziehen daraus Nutzen: Erst in dem Moment als Gender Mainstreaming von den Beschäftigten im eigenen Interesse mitgestaltet wurde, erhielt es überhaupt eine Relevanz.

Diese wird insbesondere auch deutlich, wenn die vorliegende Arbeit Elke Wiechmanns mit der – ebenfalls von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten – »Vorgängeruntersuchung« (Wiechmann/Kißler 1997) verglichen wird. Dieser Vergleich macht deutlich, dass Gleichstellungspolitik und Verwaltungsreform streng voneinander geschiedene Arenen waren, während die »Nachfolgestudie« sieben Jahre später das zunehmende (wenn auch noch nicht ausreichende) Ineinandergreifen aufgrund der Initiative von Beschäftigten und Gleichstellungsbüros belegt.

Der Trendreport untersucht Reform- und Gleichstellungspolitik im öffentlichen Sektor. Dabei hat er vor allem die verschiedenen Facetten der Macht im Fokus, d. h. die Umverteilung von Arbeit und Ressourcen, neue Arbeitsformen, die Veränderung von individuellen Positionen/Funktionen usw.

An empirischen Beispielen zeigt die Autorin, dass Gleichstellungspolitik zunehmend zur Geschlechterpolitik wird. Während Gleichstellungspolitik eher den Charakter der Förderung »Benachteiligter« hatte, geht es nunmehr darum, die sozialen Beziehungen von Männern und Frauen zu gestalten und Männer in gleichem Maße wie Frauen zu Subjekten der Geschlechterpolitik zu machen.

Karsten Schneider
Hans-Böckler-Stiftung, Abt. Forschungsförderung

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT 3

EINLEITUNG 7

I. KOMMUNALE GLEICHSTELLUNGSPOLITIK, VERWALTUNGSREFORM UND MIKROPOLITIK 13

1. Ausgangsbedingungen: Kommunale Reformstände 13
1.1 Das Modernisierungsprojekt der kommunalen Gleichstellung 13
1.2 Das Modernisierungsprojekt der kommunalen Verwaltungsreform 16
1.3 Die Integration zweier Modernisierungsprojekte: Kommunale Gleichstellungspolitik im Kontext der Verwaltungsreform 18
1.4 Modernisierung und Mikropolitik: Macht und Akteur 23
2. Kommunale gleichstellungspolitische Strategien 24
2.1 Gleichstellung und Frauenförderung 25
2.2 Gender Mainstreaming 28
3. Themenstellung: Forschungsbezug, Fragestellungen und Methode 29
3.1 Forschungsbezug und Fragestellungen 29
3.2 Methodisches Vorgehen 35

II. 10 JAHRE GLEICHSTELLUNGSPOLITIK IM VERWALTUNGSREFORMPROZESS 39

1. Das Untersuchungsfeld 39
1.1 Dortmund – ein Überblick 39
1.2 München – ein Überblick 40
1.3 Wuppertal – ein Überblick 42
2. Kommunale Verwaltungsreform und ihre Gesamtwirkung 44
2.1 Ökonomisierung 45
2.2 Kundenorientierung 47
2.3 Dezentrale Ressourcenverantwortung 48
2.4 Reform- und Verwaltungskultur 52
2.5 Partizipation 54
2.6 Hierarchie – Führung – Macht 57
2.7 Zusammenfassung und Vergleich 67

3. Kommunale Gleichstellung und ihre Gesamtwirkung 70
3.1 Frauenförderung 71
3.2 Männerförderung 77
3.3 Gender Mainstreaming 79
3.4 Gender Budgeting 82
3.5 Sprache 84
3.6 Zusammenfassung und Vergleich 86
4. Die Akteure auf dem kommunalen Gleichstellungsgelände 89
4.1 Begrenzte Macht der Hauptakteurin für Gleichstellungspolitik – die Gleichstellungsbeauftragte als Managerin 89
4.2 Keine (Definitions-) Macht für Gleichstellungspolitik – die beschäftigten Frauen 91
4.3 Ambivalente Rolle der beschäftigten Männer – Befürworter, Dulder oder Verhinderer 92
4.4 Personalvertretung zwischen Gleichstellung und Gleichmacherei 93
4.5 Die Rolle des Verwaltungsmanagements – begrenzte Handlungsmöglichkeiten trotz Macht 94
4.6 Die Rolle der Politik – Politik als teilnehmende Beobachterin 95
4. 7 Zusammenfassung 96
5. Mikropolitische Spielvarianten auf dem Gleichstellungsfeld 97
5.1 Das Konkurrenzspiel – Frauenbilder und Männerbilder 97
5.2 Das Bündnisspiel – Frauennetze und Männernetze 100
5.3 Das Wertespiel – Frauenwerte und Männerwerte 101
5.4 Zusammenfassung 103

III. RESÜMEE: TRENDREPORT GLEICHSTELLUNGS-POLITIK – EINE ZWISCHENBILANZ NACH 10 JAHREN VERWALTUNGSREFORM 105

LITERATUR 113
DOKUMENTE AUS DEN UNTERSUCHUNGSSTÄDTEN 123

ANHANG 125
Leitfaden für Expertengespräche und Gruppendiskussionen 125

SELBSTDARSTELLUNG DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG 133

EINLEITUNG

Die Modernisierung der öffentlicher Verwaltungen war spätestens mit Beginn der 90er Jahre nicht mehr aufzuhalten. Auch wenn der öffentliche Sektor in der Nachkriegsgeschichte nicht das erste Mal mit Reformen konfrontiert war (vgl. etwa Wollmann 1996, S. 9 ff.), so muss man der Modernisierung der 90er Jahre doch einen besonderen Stellenwert zumessen. Orientiert am internationalen Konzept des New Public Management (NPM) (vgl. Budäus 1994; Damkowski/Precht 1995) verbreitete die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) das Neue Steuerungsmodell (NSM) als Leitmodell für den Umbau der Kommunen (vgl. KGSt 1993). Grundsätzlich geht es um die Neubewertung von Staats- und Verwaltungsaufgaben sowie die Neuorganisation der Aufgabenerledigung. Hiermit sollten wesentlich die externe Ressourcen- mit der internen Managementlücke geschlossen werden. Reichard (1994, S. 14 ff.) identifiziert fünf Aspekte der Modernisierungslücke auf kommunaler Ebene: die Strategielücke, die Legitimitätslücke, die Managementlücke, die Motivationslücke und die Attraktivitätslücke.

Mit dem Versuch, diese Modernisierungslücken zu schließen, war eine Reformbewegung eingeläutet, die vorerst auf der Ebene der Kommunalverwaltung erhebliche Turbulenzen, Desorientierungen und Ängste provozierte. Während sich zu Beginn der Reformprozesse das wissenschaftliche Erkenntnisinteresse auf die Analyse von unterschiedlichen Einführungs- und Implementationsstrategien in Modellkommunen oder Pilotprojekten richtete, oftmals verbunden mit einer Folgenabschätzung bzw. Prognose, können nach einer mittlerweile rund 10-jährigen Reformpraxis Aussagen zu den Wirkungen getroffen werden, um den Reformerfolg annähernd zu bewerten.

Damit wird zum einen nach den beabsichtigten Wirkungen und andererseits nach den tatsächlichen Wirkungen gefragt. Eine so gemeinte Wirkungsanalyse muss die Praxis interessieren, die damit nicht nur ihre Innovationsfähigkeit unter Beweis stellt, sondern auch in einer Legitimationspflicht steht, die der Frage nachgeht, wie war der Ressourceneinsatz und welches Ergebnis lässt sich damit nachweisen, es ist schließlich die Frage nach dem Verhältnis von Input und Output.

Die Wissenschaft zieht erste Bilanzen einer Gesamteinschätzung und versucht sich in Ansätzen einer Wirkungsanalyse der Reformprozesse (Jann u.a 2004; Bogumil/Kuhlmann 2004, S. 51-63). Auch die vorliegende Arbeit sucht nach den Wirkungen der Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene und hier insbesondere im Politikfeld der Gleichstellung.

Das kommunale Gleichstellungsprojekt wird hier selbst als Reformprojekt definiert, so dass in dieser Arbeit grundsätzlich von einer »Doppelreform« in kommunalen Verwaltungen ausgegangen wird, die zwar zeitgleich verläuft, allerdings eher parallel als integriert stattfindet. Diese Parallelität rührt vor allem daher, dass die Reformprotagonisten bis heute die Veränderungsprozesse weitgehend als »geschlechtsneutral« definieren. Letztlich hat sich das Bild der geschlechtsneutralen Reform bei den Modernisierern hartnäckig nahezu bis heute gehalten. Begünstigend für eine derartige Reformeinschätzung wirkt hier auch, dass das Referenzmodell der KGSt – das Neue Steuerungsmodell – an dem sich die meisten Modernisierungskommunen orientierten, keinen Geschlechterbezug erkennen lässt.

Kommunale Reformprozesse sind in der Regel als Top-Down-Prozesse gestartet. Im alten Hierarchiegefüge, das nach wie vor männlich dominiert ist, sollten sich unter anderem innovative (hierarchische) Strukturen und eine neue Arbeitsorganisation sowie Arbeitsteilung von oben nach unten entwickeln. Planungs- und Entwicklungsprozesse für die Reformgestaltung und –umsetzung starteten weitgehend ohne Frauen, wenngleich sie in den Verwaltungen oftmals mehr als die Hälfte der Belegschaften stellen. Selbst die Gleichstellungsbeauftragten waren in diese Prozesse zu Beginn kaum eingebunden (vgl. etwa Cornelißen/von Wrangell 1995; Wiechmann/Kißler 1997). Eine aktive Standortsuche im kommunalen Reformprozess begann insbesondere unter den Gleichstellungsbeauftragten etwa Mitte der 90er Jahre. Aus diesen Reformdiskursen entstanden eine Reihe von Positionsbestimmungen, Eckpunktepapieren und Erklärungen, die eine Integration der beschäftigten Frauen, der Bürgerinnen sowie der Gleichstellungsbeauftragten in den Reformprozess forderten (etwa BundesArbeitsGemeinschaft 1995; ÖTV-frau 1996; Frankfurter Rundschau vom 13. Mai 1996).

Erste wissenschaftliche Einschätzungen und Analysen im Kontext von Verwaltungsreform und Gleichstellungspolitik gingen Fragen zu den zu erwartenden Risiken und Chancen in Form einer Folgenabschätzung nach, wie also der Wirkungszusammenhang zwischen beiden Reformen prognostiziert werden kann (vgl. etwa: Cornelißen/Wrangell 1995, S. 39-51; Holland-Cunz 1995, S. 16-27; Krell 1995, S. 28-38). Hierzu lässt sich mittlerweile nach 10 Jahren Praxiserfahrung deutlich präziser eine Koinzidenz zwischen Verwaltungsreform und Gleichstellungsauftrag feststellen und begründen. *Die grundlegende Fragestellung* der vorliegenden Arbeit lautet deshalb: In wieweit hat die Verwaltungsreform auf das Gleichstellungsprojekt gewirkt und umgekehrt? Und wie spiegelt sich dies ggf. in der (Neu-) Verteilung von Ressourcen- und Machtstrukuren wider?

Gleichstellungspolitik heisst Machtpolitik, denn es geht um die Umverteilung von Ressourcen. Gleiches trifft für die Verwaltungsreform zu, auch sie strebt eine Um- und Neuverteilung von Ressourcen und Positionen an, um das Leitziel einer effektiveren Dienstleistungsarbeit zu erreichen. Wir haben es also grundlegend nicht nur mit einer Doppelreform, sondern (erschwerend) mit einem doppelten »Verteilungskampf« zu tun.

Theoretisch lässt sich die Analyse von kommunaler Gleichstellungspolitik mühelos an die Organisationssoziologie anschließen. Sie identifiziert Organisationen als eigene soziale Systeme. Unter der Vielzahl existierender (und auch konkurrierender) organisationstheoretischer Ansätze und Konzepte gewinnt der mikropolitische Ansatz in den letzten Jahren zunehmend an Aufmerksamkeit, sowohl für die Analyse von kommunalen Reformprozessen (z.B. Bogumil/Schmid 2001; Bogumil/Kißler 1998; Göbel 1999; Brüggemeier 1998; Hennig 1998) als auch für die Analyse von Gleichstellungsprojekten (etwa Riegraf 1996, 1997; Jüngling 1992, 1995, 1999). Dafür gibt es insbesondere zwei Begründungen:

- In Veränderungs- und Reorganisationsprozessen ist Macht und Umverteilung von Macht und Ressourcen zentrales Thema bei der Analyse von kollektivem Handeln. Das trifft ebenso auf die kommunale Gleichstellungspolitik zu.
- Als akteurszentrierter Ansatz begreift die mikropolitische Konzeption noch weniger als andere Ansätze die Organisation als rational an fixen Zielen orientiertes System, sondern nimmt die Interessendivergenzen und -konvergenzen organisationaler Akteure zum Ausgangspunkt.

Nach Ortmann tobt in Organisation das Leben (Küpper/Ortmann 1988, S. 7), Banner spricht von der »organisierten Unverantwortlichkeit« (1991) und Weick skizziert Organisationen wie folgt:

> *»Organisationen sind trotz ihrer scheinbaren Inanspruchnahme durch Fakten, Zahlen, Objektivität, Konkretheit und Verantwortlichkeit in Wahrheit voll von Subjektivität, Abstraktion, Rätseln, Schau, Erfindung und Willkür« (Weick 1985, S. 15).*

Dem mikropolitischen Gedankengerüst zufolge produzieren und reproduzieren Organisationen bzw. die Organisationsmitglieder ihre geltenden Regeln und damit die Strukturen in Machtspielen. Auch wenn die mikropolitische Analysen die a priori geringeren Machtressourcen bzw. Spieleinsätze der weiblichen Belegschaft nicht thematisieren, gehen sie davon aus, dass jedes Organisationsmitglied, also implizit auch die Frauen, über ein wenn auch noch so geringes Machtpotential verfügt. Mit den Worten von Crozier/Friedberg gesprochen: »Keine Situation in einer Organisa-

tion stellt einen Akteur völlig unter Zwang« (1979, S. 56) und er behält einen Freiheits- und Verhandlungsspielraum – wie groß auch immer.

Zusammengefasst sind Organisationen also lange Zeit unterschätzte Orte für die Produktion und Reproduktion von gesellschaftlichen Regeln und für die Aufrechterhaltung einer Wertehierarchie. Das gilt auch für die bestehende Geschlechterhierarchie in Wechselwirkung von Organisationen und Gesellschaft.

Zielsetzung der Studie ist es, eine zunehmende Divergenz zwischen der kommunalen Gleichstellungspolitik auf hohem Niveau hinsichtlich ihres Instrumentariums (Gesetze, Pläne, Konzepte und Beauftragte) und ihrer relativ bescheiden anmutenden Erfolge auf der Praxisebene trotz des zu Beginn vielversprechenden Strukturwandlungsprozesses (Verwaltungsreform) zu analysieren und zu erklären. Auf der Grundlage von drei empirischen Fallbeispielen (best practices) sollen diejenigen Öffnungsmechanismen für gleichstellungspolitische Innovationen herausgearbeitet werden, die über singuläre und einmalige Rahmenbedingungen hinaus reichen und damit einen verallgemeinerbaren Beitrag für die Weiterentwicklung der Gleichstellungspolitik in Organisationen wissenschaftlich wie praktisch leisten können. Gefragt wird dabei nicht nach einzelnen best practice Projekten, sondern vielmehr nach Innovationen, die Wirkungen und Bewegung auf der Ebene der Gesamtverwaltung hinsichtlich des Gleichstellungsziels erkennen lassen und die den Anspruch nachhaltiger Veränderungen bzw. Verschiebungen des hierarchischen Geschlechterverhältnisses erkennen lassen.

Die *zentrale Ausgangshypothese* der vorliegenden Studie leitet sich mit Rückgriff aus bisherigen Analysen ab: Die Verwaltungsreform ist in ihrer konzeptionellen Anlage keine gegen Frauen gerichtete Reform, weil

- Verwaltungsreform als Organisationsentwicklungsprozess (OE) (auch) den Frauen größere Mitgestaltungschancen an (Struktur-) Veränderungsprozessen bietet.
- Verwaltungsreform als Personalentwicklungsprozess (PE) (auch) den Frauen Qualitätsgewinne in zweifacher Hinsicht bietet; zum einen bieten sich ihnen weitere Zukunfts-Qualifizierungen und zum zweiten haben sie die Möglichkeit ihre bereits vorhandenen Qualitäten und Fähigkeiten unter Beweis stellen zu können.
- Verwaltungsreform stellt für Frauen einen um so größeren Zugewinn im Sinne von (Struktur-) Veränderung, wie der Reformgedanke vor den Rationalisierungsgedanken gestellt wird.

Die Arbeit gliedert sich wesentlich in drei Teile. Im *ersten Teil* werden Ausgangssituation und aktuelle Debatten im Kontext der Verwaltungsreform und der

Gleichstellungspolitik reflektiert, um die leitende Fragestellung noch einmal zu präzisieren und die Konzeption der Untersuchung zu entwickeln. Im *zweiten Teil* stehen Analyse und die Ergebnisse aus dem empirischen Feld im Zentrum. In einem *dritten Teil* werden die wichtigsten Ergebnisse noch einmal zusammengefasst.

I. KOMMUNALE GLEICHSTELLUNGSPOLITIK, VERWALTUNGSREFORM UND MIKROPOLITIK

1. AUSGANGSBEDINGUNGEN: KOMMUNALE REFORMSTÄNDE

Wie einleitend bereits erwähnt, werden in der Studie sowohl die kommunale Gleichstellungspolitik als auch die kommunale Verwaltungsreform[1] jeweils als Modernisierungsprojekte gefasst, da beide Reformen grundsätzlich als Strukturveränderungsprozesse ansetzen müssen und damit einhergehend einen Paradigmenwechsel erfordern. Deshalb werden im folgenden beide Reformprojekte mit ihrem jeweiligen Entwicklungsstand darstellt, um eine Einschätzung treffen zu können, in wieweit sich eine Integration beider Projekte nach 10 Jahren Verwaltungsreform ablesen lässt.

1.1 Das Modernisierungsprojekt der kommunalen Gleichstellung

Neben Bundes- und Ländergleichberechtigungsgesetzen sollen Frauenförder- und Gleichstellungspläne, -konzepte sowie -strategien und schließlich das Institut der Gleichstellungsbeauftragten auf kommunaler Ebene – der untersten Ebene der Zentralstaatlichkeit – für die Umsetzung des Verfassungs- und Gesellschaftsauftrages unterstützend wirken und hier zugleich als Vorbild den Weg für gesellschaftliche Entwicklung zeichnen. Dieses Konglomerat von Instrumenten als Summe zeichnet die kommunale Gleichstellungspolitik[2] aus. Vor dem Hintergrund dieser formalen

1 Grundsätzlich werden im folgenden Text die Begriffe Verwaltungsreform und Verwaltungsmodernisierung synonym verwandt.

2 Kommunale Gleichstellungspolitik ist keineswegs einheitlich strukturiert und organisiert. In den bundesdeutschen Großstädten sind Gleichstellungs- oder Frauenbüros zumeist bereits Mitte der 80er Jahre mit fachlich qualifiziertem Personal eingerichtet worden. Dagegen haben sich manche mittlere und kleine Städte sowie Kreise erst per Gesetz verpflichtet gesehen, das Thema zu institutionalisieren, allerdings mit sehr heterogener qualitativer Ausstattung. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch die Haupt- oder Nebenamtlichkeit von Beauftragten für die Entwicklung kommunaler Gleichstellungskompetenz und den jeweiligen Aktionsradius. Jenseits der vorhandenen Vielfalt haben allerdings die Beauftragten schon früh darauf aufmerksam gemacht, dass die zur Verfügung stehenden Instrumente kaum etwas gegen die vorhandenen Strukturen ausrichten können, außer die Chancenungleichheit für den Augenblick und individuell betrachtet abzufedern. Mangelnde gesetzliche Rahmenbedingungen und unpräzise Aufgabenstellungen sowie Kompetenzen bis hin zur Umsetzungsverantwortung haben die Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten gerade in den Anfängen erheblich erschwert.

Rahmensetzungen kann die kommunale Gleichstellungspolitik durchaus als eine erfolgreiche »Entwicklungspolitik« der letzten 20 Jahre bezeichnet werden.

Die institutionalisierte kommunale Gleichstellungspolitik lässt sich dabei inhaltlich wie zeitlich grob in zwei Phasen teilen:

a) Eine erste Phase kann etwa ab Mitte der 80er Jahre bis Mitte der 90er Jahre markiert werden. In dieser ersten Dekade ging es vorrangig um die eigene Positionierung und Profilierung in den Verwaltungsorganisationen und ihren Strukturen. Dabei schien die Zielgruppe bereits festzustehen – die Frauen. Die kommunale Gleichstellungspolitik richtete sich damit zunächst auf Frauenförderung, um die bislang erfahrenen Benachteiligungen der Frauen zu überwinden. Schwerpunkte waren dabei insbesondere die Vereinbarkeitsproblematik und im Weiteren der Abbau der Unterrepäsentanz von Frauen in höheren Vergütungs- und Besoldungsgruppen (»Eliteförderung«) (vgl. Oppen/Wiechmann 1998, S. 42).
b) Eine zweite Phase kommunaler Gleichstellungspolitik kann mit dem Einzug der kommunalen Verwaltungsreform spezifiziert werden. Es gab eine neuerliche Standortsuche, die der wesentlichen Frage folgte, wie die grundsätzlich als Strukturveränderungsprozess angekündigte Reform mit dem Gleichstellungsauftrag verkoppelt werden kann. Diese Überlegungen verstärkten sich auch unter dem Eindruck zurückliegender gleichstellungspolitischer Aktivitäten und ihrer Grenzen. Der geschlechterdifferente Blick schärfte sich insofern, als dass alle Bemühungen, Maßnahmen und Instrumente mit Blick auf Frauenförderung zwar noch vielfach nötig sind, allerdings auch zu dem Preis, dass sich Strukturen damit verfestigen, weil die Maßnahmen oft vor allem systemimmanent ansetzen und damit systemstabilisierend wirken.

Die »Verstaatlichung der Frauenfrage« in Form der Einrichtung von Gleichstellungsstellen als »bürokratischer Feminismus« (Holland-Cunz 1995, S. 22) erkannten viele gerade frauenbewegte Frauen keineswegs als optimale Lösung für den Abbau von Geschlechterhierarchien. Bereits zu Beginn der Institutionalisierung von Gleichstellungsstellen sahen Frauen ein kritisches Potential in der Gefahr der »Kanalisierung des Protests«, wobei es zur Strategie gehöre, sie »mit wenig Kompetenzen, und minimaler personeller und materieller Ausstattung« (Rendtorff 1986, S. 176) auf den Gleichstellungsweg zu schicken. Auch nahezu 10 Jahre später bleiben die grundsätzlichen Zweifel an einer durchschlagskäftigen Gleichstellungspolitik weiter bestehen, wenn Jansen diagnostiziert, dass sie »von Machtträgern in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft vereinnahmt, umgangen oder unterlaufen« werde (Jansen 1995, S. 72). Kritisch sieht Jansen zudem, dass Gleichstellungsinstrumente keinerlei Ver-

änderungen auf Seiten der Männer vorsehen, Wetterer erkennt gar »mehr als gute Gründe, nicht immer weiter Frauenförderpläne, sondern Männerförderpläne zu beantragen« (Wetterer 1994, S. 107). Auch sie zählt zu den expliziten Skeptikerinnen einer auf Anpassung hin ausgerichteten Frauenförderdebatte, bei der für sie »die ganze Richtung nicht stimmt« (ebd., S. 93). An dieser Stelle melden sich Stimmen aus der kritischen Männerforschung[3], die die Gleichstellungspolitik etwa als »Klientelpolitik« (Höyng 2002, S. 199) identifizieren und eine mangelnde Integration der Männer kritisieren.

Insgesamt betrachtet ist eine gleichstellungspolitische Bilanzierung bis heute vorerst ambivalent zu beurteilen. Gerade das auf normativer Ebene geschaffene Instrumentarium zur Beförderung der Gleichstellung von Frauen und Männern wie Gesetze, Pläne oder Konzepte werden weder als ausreichend noch als bestimmend für eine effektive Umsetzung der Gleichstellungspolitik bewertet (vgl. etwa Riegraf 1996; Oppen/Wiechmann 1998; Höyng/Puchert 1998, S. 301; Höyng 2002, S. 211; allgemeiner auf Verwaltungen und Verwaltungshandeln bezogen Göbel 1999, S. 47 ff.). Rahmensetzende Regeln (Gesetze) sind Ausdruck eines grundsätzlich existierenden gesellschaftlichen Willens. Die Hebelwirkung für gleichstellungspolitische Innovationen scheint sich jedoch nur bedingt über Formalia auslösen zu lassen. Denn nach wie vor korreliert ein hoher Frauenanteil mit einem niedrigen betrieblichen Sozialstatus (vgl. auch Oppen 1998, S. 165; Riegraf 1996, S. 30; Knapp 1992). Frauen in Managementpositionen stellen eine marginale Randgruppe unterhalb von 10% (Leutner 1994, S. 9; Spieß 1999, S. 113 ff.). Deutlich unterrepräsentiert sind Frauen ebenfalls in Arbeitsgruppen, Gremien oder Kommissionen, insbesondere in jenen, die weichenstellenden Charakter und strukturelle Konsequenzen für die Organisation und einmal mehr für Reorganisationsprozesse zum Inhalt haben (Kißler/Wiechmann/Graf 1998; Oppen/Wiechmann 1998). Der Selektionsmechanismus scheint simpel, ist aber wirksam gegen Frauen gerichtet, da er sich an Funktionen orientiert, scheinbar objektiv messbar ist und somit systematisch Frauen ausschließt.

3 »Kritische Männerforschung« als neues Wissensfeld entwickelte sich in den 70er Jahren zunächst im us-amerikanischen Raum. Als »zentraler Referenzautor« (Frey 2003, S. 56) gilt Robert W. Connell. Ungleiche Geschlechterverhältnisse sind danach keineswegs allein zwischen Mann und Frau auszumachen, sondern insofern umfassender zu verstehen, als es zugleich um verschiedene Männlichkeitstypen geht (vgl. auch Höyng/Puchert 1998; Höyng 2002). »Der dramatische Kontrast zwischen kollektiver Privilegiertheit und persönlicher Unsicherheit ist eine Schlüsselsituation der gegenwärtigen Männlichkeitspolitik« (Connell 1999, S. 13).

1.2 Das Modernisierungsprojekt der kommunalen Verwaltungsreform

Grundsätzlich lässt sich für die Verwaltungsreform feststellen, dass sie im internationalen Vergleich mit einer nahezu 10jährigen zeitlichen Verzögerung in deutsche öffentliche Verwaltungen Einzug hielt. Dazu trug sicher nicht unerheblich der ihr vorauseilende Ruf bei, wobei Reichard (1994, S. 15) die Vorzüge insbesondere in der Rechtsstaatlichkeit, in der Leistungsverlässlichkeit sowie in der pluralen und dezentralen Struktur ausmacht. Diese Qualitätsmerkmale sorgten noch bis Anfang der 90er Jahre dafür, dass die neuen Bundesländer ihre Verwaltungen mit dem »alten Steuerungsmodell« – im Gegensatz zum neuen Steuerungsmodell (NSM) – neu organisierten.

Erste Zwischenbilanzen aus Praxis und Wissenschaft begründeten Zweifel, Skepsis und Kritik an einer an Dynamik, Qualität und Innovation ausgerichteten Verwaltungsreform und damit an der nötigen Reformfähigkeit bereits ab Mitte der 90er Jahre. Erste Stimmen sprachen von Scheinreform, Etikettenschwindel oder von einem administrativen Neo-Taylorismus (Budäus/Grüning 1997, S. 85; Grunow 1996, S. 50 ff.; Oppen 1995, S. 23). »Entweder steckt das politisch-administrative System Deutschlands noch nicht tief genug in der Krise, um sich grundlegend reformieren zu lassen, oder aber es ist für eine Reform bereits zu spät« (Budäus/Grüning 1997, S. 84). Die Zahl der BedenkenträgerInnen wuchs, die ihre deutlichen Zweifel an der Durchschlagskraft der Verwaltungsmodernisierung anmeldeten. Im Herbst 1995 zog die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) – als Promotorin des bundesdeutschen Reformdiskurses – eine erste Zwischenbilanz. Danach ließ sich konstatieren, dass bereits ab Mitte 1995 ein Zustand der Stagnation bei der Umsetzung Neuer Steuerungsmodelle in den Kommunalverwaltungen zu beobachten war (vgl. z.B. KGSt 1995). Die dritte Befragung des Deutschen Städtetages zum Stand der Verwaltungsreform wies auf eine erhebliche interne Modernisierungsblockade hin: die Belegschaft. Danach stieg die Zahl der Reformskeptiker in den Reihen der Beschäftigten von 37 % in 1996 auf 51 % in 1998. Jeder zweite Mitarbeiter und jede zweite Mitarbeiterin standen der Reform zu dem Zeitpunkt folglich ablehnend gegenüber (Grömig/Gruner 1998). Diese Einschätzungen mögen ausreichen, um das Reformklima zu skizzieren.

Immer deutlicher kristallisierte sich heraus, dass ein technokratisches Modernisierungsverständnis und -vorgehen für den Erfolg des Reformprozesses wenig zuträglich sein wird. Mit der oft einseitigen Ausrichtung, gerade in den Anfängen der Reform deutlich überschätzte Wirkung des betriebswirtschaftlichen Instrumentariums seitens des Managements, verfehlte man die Reforminteressen der überwie-

genden Zahl der eigentlichen Modernisierungsträger, der Beschäftigten. Reformanspruch und Reformrealität klafften nicht nur wegen der zunehmenden Finanzkrise kommunaler Haushalte auseinander, sondern gingen vor allem aufgrund unterschiedlicher Erwartungen und Interessen der jeweiligen Akteure und Akteursgruppen nicht zusammen (vgl. etwa Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997; Kißler/Graf/Wiechmann 2000).

10 Jahre Verwaltungsreform sind Anlass für eine weitere Bilanzierung von Reformeffekten und -wirkungen. Hierzu gibt es mittlerweile erste vorsichtige Einschätzungen (Jann u.a. 2004; Bogumil/Kuhlmann 2004; Bogumil/Holtkamp/Wollmann 2003). Vorsichtig deshalb, weil exakte Wirkungsanalysen im Sinne von ›was hat wie gewirkt‹ aufgrund der hohen Komplexität und Interdependenzen von internen und externen Wirkungszusammenhängen teilweise nur Vermutungen unterliegen können. Explizite Evaluationen zur Verwaltungsreform haben es also schwer. In den Ansätzen einer Wirkungsanalyse nach 10 Jahren Verwaltungsmodernisierung, die als Evaluation zu verstehen ist, schlagen Bogumil/Kuhlmann (2004, S. 53) folgenden »Referenzrahmen« für eine Evaluation vor:

Schaubild: Dimensionen und Reformelemente des »Neuen Steuerungsmodells«

<table>
<tr><th>Außendimension</th><th colspan="2">Binnendimension</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Wettbewerbselemente (Ausschreibungen, Markttests, Benchmarking); Kundenorientierung durch Total Quality Management und One-Stop-Agencies</td><td>Ablösung des »Bürokratiemodells«</td><td>Verhältnis Politik – Verwaltung</td></tr>
<tr><td>Verfahren:
Ergebnisorientierung durch Produktdefinition; Kosten- und Leistungsrechnung; Kontraktmanagement zwischen Verwaltungsebenen; Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung auf Fachbereichsebene</td><td rowspan="3">Trennung von Politik (»Was«) und Verwaltung (»Wie«); »Politische Kontrakte«; Ergebnisorientierte Steuerung durch Produktbudgets; Politisches Controlling</td></tr>
<tr><td>Organisation:
Konzernstruktur mit teilautonomen Ergebniszentren als Betriebsebene; Zentraler Steuerungsdienst für strategische Aufgaben; Umbau der Querschnittsämter zu zentralen Servicestellen mit Auftragnehmerfunktion</td></tr>
<tr><td>Personal:
Betriebswirtschaftliches Know How; Partizipations-, Kooperations- und Gruppenelemente; ganzheitliche Arbeitszusammenhänge; Anreizsysteme; modernes Personalmanagement (Beurteilungswesen; AC-Verfahren usw.)</td></tr>
</table>

Quelle: Bogumil/Kuhlmann 2004, S. 53 (die fettgedruckten Elemente beziehen sich auf das hier definierte »erweiterte Modell«).

Die im »erweiterten Modell« und hier fettgedruckten Elemente der Verwaltungsreform – also das Außenverhältnis und das Personal als zentrale Ressource der Reform verstanden – haben es noch schwer, im Reformprozess zu bestehen bzw. den Prozess nach formaler »Abarbeitung« zu überdauern. Grundsätzlich lässt sich der Modernisierungsprozess auf zwei Ebenen verorten:

- eine technisch-instrumentelle Reformebene, womit insbesondere die betriebswirtschaftlichen Instrumente angesprochen sind und wesentlich für die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes stehen;
- eine kulturelle Reformebene, womit all jene Instrumente angesprochen sind, die wesentlich an den Verhaltensweisen ansetzen und neue Normen, Bewertungsmuster und damit Deutungen in die Verwaltungen bringen (können).

Im günstigen Fall und dann macht die Reform Sinn, treffen beide Reformebenen integrativ zusammen und man kann eher von einem Innovationsklima ausgehen. Faktisch aber dominiert die Ökonomisierung (aufgrund der grassierenden Finanzkrise bis hin zur Handlungsunfähigkeit) die durchaus intendierten kulturellen Veränderungsansätze und blockiert damit zugleich die innovativen Leistungspotentiale. Für gleichstellungspolitisch ambitionierte Veränderungen ist in einem solchen Umfeld sowohl für Frauen als auch für Männer wenig Erneuerung zu erwarten.

Noch schwieriger werden Evaluationen[4] folglich, wenn man versucht Veränderungen und Wirkungen auf der mentalen oder kulturellen Ebene nachzuweisen. Hier geht es mehr noch um die (Eigen-) Interessen und Wahrnehmungen als um das vornehmlich technisch-instrumentelle Wissen der Organisationsmitglieder.

1.3 Die Integration zweier Modernisierungsprojekte: Kommunale Gleichstellungspolitik im Kontext der Verwaltungsreform

Die Strukturdebatte[5], die für die Verwaltungsmodernisierung als ein grundlegender Bezugspunkt angeführt wird, wurde bereits früh als kontroverse Diskussion im Kontext der Gleichstellungspolitik geführt, die Ernst Benda, ehemaliger Bundesverfassungsrichter, mit seiner gutachterlichen Feststellung der »strukturellen Dis-

4 Im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung wird ein Forschungsprojekt (2004 – 2005) die vergangenen 10 Reformjahre auf kommunaler Ebene evaluieren (vgl. Bogumil u.a. 2003).

5 Die Strukturdebatte wird an mehreren Stellen der Arbeit unter je unterschiedlicher Perspektive weitergeführt.

kriminierung«[6] noch einmal mehr begründete. Eine kritische Grundüberzeugung lässt sich in der Weise zusammenfassen, dass eine am herrschenden System ausgerichtete Gleichstellungspolitik – entlang eines am männlich geprägten und strukturierten Hierarchiemodells – mit Maßnahmen und Instrumenten, die den Anspruch erheben, das hierarchische Geschlechterverhältnis zu durchbrechen, scheitern muss oder lediglich abfedernde Wirkung erzielen kann. Die Forderung nach Strukturveränderung ist in dieser Argumentation als Voraussetzung für den Abbau von Geschlechterhierarchien zu verstehen und scheint insofern mit der Verwaltungsreform als Strukturveränderungsprozess zunächst kompatibel.

Mit der Neuorientierung des öffentlichen Sektors im Rahmen der Verwaltungsreform versprach sich mindestens ein Teil der gleichstellungspolitisch aktiven Frauen (Gleichstellungsbeauftragte und praxisorientierte Wissenschaftlerinnen) einen Gewinn für das Thema Gleichstellung und grundsätzlich eine neue Chance auf Integration – die Trendwende der kommunalen Gleichstellungspolitik könnte damit eingeleitet sein, so die Optimistinnen. Dieser gleichsam strukturelle Veränderungsprozess bietet Ansatzpunkte für eine grundlegende Umverteilung von Berufs- und Entwicklungschancen für Männer und Frauen aller Ebenen des öffentlichen Dienstes (Oppen/Wiechmann 1998). Eine fundamentale Revision von Strukturen und Traditionen, überkommenen Handlungsorientierungen und -rationalitäten und damit nicht zuletzt verbunden eine veränderte Verwaltungskultur – so die gleichstellungspolitischen Reformerwartungen – könnten zugleich neue Handlungs- und Gestaltungsspielräume für eine innovative Gleichstellungspolitik eröffnen und endlich mehr Bewegung in die bisherige Geschlechterordnung bzw. -hierarchie bringen.

Vielversprechend im Sinne des Gleichstellungsprojektes schienen dabei v.a. die Vorstellungen zur strukturellen Veränderung der traditionellen Hierarchie (mit Hierarchieabflachung und Verantwortungsdelegation) sowie der tayloristisch geprägten Arbeitsorganisation (mit Aufgabenveränderungen und neuen partizipativen Arbeitsformen). Diese bereits seit langem von Frauen geforderten strukturellen

6 Ernst Benda unterscheidet unmittelbare, mittelbare und verdeckte Diskriminierung: »Während die unmittelbare Diskriminierung bei Regelungen und Maßnahmen vorliegt, die ausdrücklich nach dem Geschlecht differenzieren oder rechtlich und/oder tatsächlich nur ein Geschlecht betreffen oder betreffen sollen, liegt verdeckte Diskriminierung dann vor, wenn Regelungen und Maßnahmen zwar geschlechtsneutral formuliert sind, im Ergebnis jedoch nur die Beschäftigten eines Geschlechts diskriminieren. Eine mittelbare Diskriminierung von Frauen liegt dann vor, wenn durch eine Regelung oder Maßnahme zwar sowohl Männer als auch Frauen erfasst, faktisch durch sie aber wesentlich mehr Frauen als Männer betroffen werden«. Und weiter »So stellt sich die zahlenmäßige Diskrepanz von Männern und Frauen in der jeweils zu betrachtenden Funktionsgruppe als Ergebnis einer Vielzahl von letztlich in der traditionellen Struktur des öffentlichen Dienstes als Institution begründeten Faktoren dar. Man kann daher auch von ›struktureller Diskriminierung‹ sprechen« (Benda 1986, S. 5 u. 7).

Veränderungen in Organisationen können den geschlechterhierarchischen Umverteilungprozess begünstigen, so die Annahme. Andererseits sind aber auch Befürchtungen, dass die Verwaltungsreform (als Strukturveränderungsprozess) lediglich die alte Geschlechterordnung reproduziert bzw. redefiniert und »die Neuverteilung von Ungleichheit im öffentlichen Sektor« (Oppen 1998, S. 165) befördert, keineswegs von der Hand zu weisen, wenn sich etwa die Hierarchien verschlanken, damit aber zugleich auch jene Aufstiegschancen für Frauen wegbrechen, denen sie sich soeben genähert hatten, insbesondere im Bereich des mittleren Managements (Wiechmann/Kißler 1997, S. 79). Oder wenn Fachbereiche zusammengelegt werden und damit zugleich die Macht- und Einflusspotentiale der neuen Verantwortungs- bzw. Machtzentren steigen. Die Ressortegoismen verschärfen sich zudem unter einer rigiden Haushalts- und Budgetführung. Insgesamt betrachtet scheinen die gleichstellungspolitischen »Altforderungen« von der Zeit überholt worden zu sein, denn schließlich sind die stark rationalisierungslastigen kommunalen Modernisierungsprozesse eng verknüpft mit der Verteilungsfrage. In Zeiten knapper Kassen verengen sich immer auch die Verteilungsspielräume und Verteilungskämpfe verschärfen sich[7]. Spätestens hier wird die Machtfrage virulent und zwar mit Blick auf eine doppelte Umverteilungsfrage (redistrubty policy).

Auch die Hoffnung auf strukturelle Veränderungen der Arbeitsorganisation sind bis heute weit hinter den Reformerwartungen zurück geblieben. Die Arbeit selbst bzw. die Arbeitsprozesse und Arbeitsstrukturierung stehen (noch immer) nicht im Reformfokus (Bogumil/Kuhlmann 2004, S. 57). Mit Ausnahme der mittlerweile weit verbreiteten Bürgerämter oder noch etwas weniger verbreiteten Sozialbürgerhäuser (etwa München), deren Konzept eine Aufgabenintegration (job-enrichment und job-enlargement) »vorschreibt«, verbleibt die Arbeitsstrukturierung noch weitgehend im traditionellen Verständnis. Aber gerade letztgenannte »Ausnahmen« kommen oft Frauen zugute, weil es genau um jene publikumsintensiven Bereiche geht, die traditionell als Frauendomänen gelten. Indem ihre Arbeit angereichert und interessanter wird und sie zudem oft noch eine (oder mehr) Gehaltsstufen aufsteigen können, erfährt ihre Arbeit eine materielle aber vor allem auch symbolische Aufwertung (Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994).

7 »Bekanntlich sind wirtschaftliche Blütezeiten frauenförderlicher als Krisenperioden. Einerseits sind im Aufschwung die Verteilungskämpfe weniger hart, weil die Zuwächse (und nicht die Substanz) zur Umverteilung zur Verfügung stehen. Andererseits sinkt mit dem Konjunkturbarometer meist auch die unternehmerische Aufgeschlossenheit für qualitative statt technokratischer Problemlösungen« (Rudolph/Grüning 1994, S. 792).

Neue Arbeitsformen wie Gruppen-, Team- oder Projektarbeit[8] fand überwiegend lediglich für die Reformarbeit statt, wo in begrenzten Zeiträumen die Reform konzeptionell erarbeitet wurde. Oftmals mussten sich die beschäftigten Frauen in diese Gruppen »einklagen«, da sie gerade zu Beginn der Prozesse weniger als Reformerinnen wahrgenommen wurden als ihre männlichen Kollegen, wenn es um die Auswahl und Suche nach Innovationsträgern ging. Der partizipative Zugang sowohl zur Arbeit als zur Verwaltungsreform ist ein bestimmender Faktor für die Mit- und Ausgestaltung. Wenn Frauen hieran deutlich weniger als Männer mitwirken (Wiechmann/Graf/Kißler 1999, S. 59 ff.; Kißler/Wiechmann/Graf 1998), und noch weniger Frauen mitentscheiden als Männer, dann sind die Aussichten gering, dass sich das System und die Strukturen in eine geschlechtergerechtere Richtung bewegen und verändern werden.

Wenn man die partizipative Arbeitsorganisation (Kißler/Graf/Wiechmann 2000, S. 231 ff.) und Reformpartizipation als eine wichtige Voraussetzung für Frauen zur Mitgestaltung und Definition der eigenen Arbeit aktuell und in Zukunft versteht, dann hat sich letztlich zu wenig auf dem Partizipationsfeld bewegt. Zusammenfassend begründet sich die mangelhafte Beteiligung der Frauen auf dem Modernisierungsfeld auf drei Ebenen:

- Auf der Strukturebene: Die Modernisierungspromotoren entstammen den oberen Hierarchieebenen. Hier finden sich nach wie vor überproportional Männer; Frauen werden damit bereits vom Grundsatz her ausgeschlossen, wenn man davon ausgeht, dass mindestens die konzeptionelle Vorarbeit von »oben« geleistet wird.
- Auf der Machtebene: Die Machtträger (Männer) wollen ihren privilegierten Status erhalten und verwehren den Frauen den Beteiligungszugang.
- Auf der Basisebene: Hiermit sind zunächst die beschäftigten Frauen angesprochen. Frauen formulieren selbst ihren Beteiligungsanspruch oft nicht oder nicht ausreichend (Wiechmann/Kißler 1997, S. 83).

Insgesamt betrachtet scheinen die Umsetzungschancen für gleichstellungspolitische Innovationen derzeit reformbedingt und scheinbar rational begründbar zunehmend an Grenzen zu stoßen. So stellt sich die grundsätzliche Frage, ob unter diesen eher restriktiven Reformvoraussetzungen die Gleichstellungspolitik tatsächlich vor einer Trendwende steht, die den Abbau der Geschlechterhierarchie effektiv

8 Von wenigen Reformbeipielen abgesehen hat sich die partizipative Arbeitsorganisation (also im Tagesgeschäft) kaum durchgesetzt. Zu diesen Positivbeispielen zählen etwa Detmold, Wuppertal oder der Landkreis Northeim (Kißler/Wiechmann 2002; Bogumil/Kißler/Greifenstein 2000; Kißler/Graf/Wiechmann 2000).

vorantreiben kann oder aber ob es dominant um kosmetische Veränderungen, also bestenfalls um die modernisierte Tradition geht.

Auch wenn ein Resümee der kommunalen Verwaltungsreform für die erste Dekade insgesamt bescheidener ausfällt als möglicherweise erhofft, so können ihr doch einige positive Wirkungen und Veränderungen im Vergleich zur (noch nicht überwundenen) herkömmlichen bürokratischen Tradition nicht abgesprochen werden (Kißler/Bogumil/Greifenstein/Wiechmann 1997, S. 190; Reichard 2001, S. 22).

Eine zentrale Fragestellung lautet dann: Inwieweit tragen die Veränderungen aus der Verwaltungsreform zu gleichstellungspolitischen Innovationen in der Verwaltungspraxis bei bzw. wie konnte die Reformdynamik für eine Gleichstellungsdynamik genutzt werden? Wenn die Verwaltungsreform insgesamt als ein Prozess der Um- versus Neuverteilung von Arbeit (neue Arbeitsteilung, neue Arbeitsformen und veränderte Arbeitsbedingungen), Ressourcen (Zeit- wie Finanzressourcen) und Positionen (Funktionen), also letztlich auch von Macht, definiert werden kann, inwieweit hat die Gleichstellungspolitik mit ihrem Ziel gleicher Teilhabechancen für Frauen und Männer von diesem Umverteilungsprozess profitieren können? Gibt es erkennbar reformbedingte Zuwächse für die gleichstellungspolitische Zielsetzung?

Die Beantwortung dieser Fragen als Zwischenfazit ist um so bedeutsamer, als sich die Verwaltungsreform auf dem Weg in eine neue (zweite) Reformphase (Reichard 2001, S. 22)[9] befindet, nämlich aus der von (wissenschaftlichen) Beobachtern bereits seit langem kritisierten allzu starken »Binnenorientierung« heraus, hin zu einer Öffnung gegenüber gesellschaftlichen Akteuren und Subjekten sowie gegenüber Markt und marktlichen Kräften, um ihr Engagement als lokale Leistungsreserve durch mehr Gestaltungsmöglichkeiten aber auch mehr Verantwortung zu interessieren bzw. zu »aktivieren«. Aber genau hier schließt sich eine weitere wichtige Frage an, inwieweit es einer innovativen Gleichstellungspolitik aus dem Rathaus heraus gelingt bzw. gelingen kann, sich in neu formierende Kräfteverhältnisse auf lokaler Ebene zu positionieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass kommunale Gleichstellungspolitik zwar im Rathaus durch das Institut der Gleichstellungsbeauftragten/-büros verankert ist, allerdings vom Grundverständnis her ihre Zuständigkeit für die gesamte Kommu-

9 Die Verwaltungsreform bezieht zunehmend mehr kommunale Reformthemen ein: Es geht also nicht mehr nur um die verwaltungsinterne Reform, sondern sie entwickelt sich zunehmend zu einer lokalen Reform, die die gesamte Infrastruktur und das Gemeinwesen insgesamt umfasst. Sie stellt Weichen zur Standortsicherung und dies auf für Kommunen völlig neuen Politikfeldern, wenn es um Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Quartiermanagement (soziale Stadt), Agenda-Prozesse oder Stadtmarketingprozesse geht, um die Probleme der Kommune zu lösen. Das macht zugleich die Komplexität von Reform deutlich. Trennlinien zwischen einer Verwaltungsreform und den Erneuerungsbedarf der Städte verschwimmen zusehens und es braucht ein hohes Maß an Qualität, Steuerung und Überzeugungskompetenz, um diesen Prozess erfolgreich zu gestalten.

ne, also auch für die Bürgerinnen gilt. So gesehen sind transorganisationale Kooperationsbeziehungen, wie sie für die Verwaltung verstärkt gefordert und propagiert werden (z.B. mit Begrifflichkeiten wie »Bürgerkommune«, »aktivierender Staat« oder »good governance«), möglicherweise nichts Neues mehr für die kommunale Gleichstellungspolitik. Vielleicht ist die kommunale Gleichstellungspolitik längst zu einer lokalen Gleichstellungspolitik gewachsen.

1.4 Modernisierung und Mikropolitik: Macht und Akteur

Wenn 70 Prozent aller Veränderungsprozesse nach Klenk/Nullmeier (2003, S. 91) trotz zum Teil guter Planungsvorlagen und bester Konzeptionen deutlich hinter den in sie gesetzten Erwartungen zurück bleiben, dann gehört diese Größe zum Reformalltag. Welche Kräfte die Veränderungsresistenz bewirken, ist nur schwer fassbar und kaum in Zahlen auszudrücken. Im Zentrum von Wandlungsprozessen wie die kommunale Verwaltungsreform stehen Macht und Machtumverteilung auf dem Programm. Gleiches gilt für den Gleichstellungsauftrag. Im Rahmen organisatonstheoretischer Ansätze und hier insbesondere des mikropolitischen Ansatzes, der Machtbeziehungen in ihrer Entstehung, Stabilisierung und Veränderung betrachtet, scheint besonders ertragreich für diesen doppelten Reformauftrag (Verwaltungsreform und Gleichstellungsauftrag), wo in doppelter Hinsicht Machtverschiebungen eine Erfolgsvoraussetzung bilden. Eine mikropolitische Perspektive eröffnet den Blick dafür, wie in Organisationen »Prozesse zum Abbau der Benachteiligungen von Frauen initiiert, gestaltet und verhindert werden« (Riegraf 1998).

Der mikropolitische Ansatz bietet sich aus zwei weiteren Gründen an, nämlich infolge des zugrunde liegenden Verständnisses von Macht und Akteur:

- *Macht:* Mikropolitische Vertreter, allen voran die Organisationssoziologen Crozier und Friedberg (1979), entwerfen einen erweiterten positiven Machtbegriff, der sich gerade für die Analyse auf dem Gleichstellungsfeld als geeignet erweist. Sie kennzeichnen soziale Beziehungen in Organisationen als Tauschbeziehungen. Danach ergibt sich Macht aufgrund einer grundsätzlich existierenden Handlungsautonomie der Individuen in Organisationen. Machtbasis für Austausch- oder Verhandlungsbeziehungen zwischen zwei oder mehreren Akteuren ist die Kontrolle über »Zonen der Unsicherheit«. »Macht kann man definieren als die gleichzeitige Fähigkeit, (a) für die anderen relevante Probleme an ihrer Stelle zu lösen, d. h. für sie relevante Ungewissheiten zu kontrollieren und (b) die Bereitschaft zu eben dieser Problemlösung zu verweigern« (Friedberg 1988, S. 42 f.). Daraus lässt sich ableiten, dass Macht keine absolute Größe in Organisationen

darstellt, sie also nicht der formalen Hierarchie entspricht bzw. entsprechen muss. Darüber hinaus gibt es keine oder kaum Machtgleichheit und schließlich sind in diesem Machtverständnis die scheinbar Machtlosen (»einfache« Beschäftigte) nicht wirklich machtlos. Daraus ergibt sich das Akteursverständnis im mikropolitischen Ansatz.

- *Akteur:* Aus dem mikropolitischen Machtverständnis heraus sind grundsätzlich alle Organisationsmitglieder Akteure[10]. Das heißt keineswegs, wie bereits beim Machtbegriff angeführt, dass die Akteure waffengleich in Bezug auf Macht- und/oder Ressourcenanteile in organisationale Austausch- oder Verhandlungsbeziehungen einsteigen, sondern lediglich, dass jedem Organisationsmitglied ein wenn auch noch so geringer Handlungsspielraum bleibt und es damit letztlich nicht gänzlich unter Zwang steht. Mit einem derartig weit gefassten Verständnis von Akteur lässt sich das Gleichstellungsfeld analytisch bearbeiten. Hiernach sind alle Organisationsmitglieder, also Akteure bzw. Akteursgruppen, in gleichstellungspolitische Fragestellungen einzubeziehen.

Würde ein theoretischer Ansatz zur Analyse genutzt, der Macht vor allem an die formale Hierarchie, also allein an Herrschaft, koppelt, dann wäre die Frage nach den Möglichkeiten von Machtverschiebungen im Geschlechterverhältnis eine rhetorische, denn auf den machtvollen formalen Funktionsebenen dominieren nach wie vor Männer, die kaum freiwillig ihre Macht- und Herrschaftspositionen zugunsten von Frauen und im Sinne der Umverteilung aufgeben. Ebenso verhält es sich mit dem Akteursstatus. Begreift man lediglich jene als Akteure, die in Organisationen per se etwas zu sagen haben, unterschlägt man damit zugleich die Handlungs- und Gestaltungsspielräume, die sich aus der Kraft des Informellen in Organisationen speisen.

2. KOMMUNALE GLEICHSTELLUNGSPOLITISCHE STRATEGIEN

An dieser Stellen sollen vornehmlich die relevanten Strategien diskutiert werden, die mit Gleichstellungs- und Frauenfördermaßnahmen einerseits und dem noch neuen Gender Mainstreaming Ansatz andererseits bezeichnet werden. Andere An-

10 Bogumil und Kißler 1998c verwenden den Akteursbegriff deutlich eingeschränkter, wenngleich sie ihre mikropolitischen Analysen in kommunalen Verwaltungen entlang des theoretischen Fundaments von Crozier/Friedberg 1979; Ortmann u.a. 1990 etc. aufbauen. Ihre Begründung liegt im Erkenntnisinteresse. Es geht darum, »wer über *Definitionsmacht im Modernisierungsprozess* (als Regelproduktionsprozess) verfügt« (Bogumil/Kißler 1998c, S. 127). Mit einer solchen Fragestellung unterscheiden sie Akteure, die ihren Akteursstatus durch Funktion oder Hierarchie erhalten von in Organisationen Agierenden und lediglich von Maßnahmen Betroffenen.

sätze wie beispielsweise der Diversity-Ansatz (etwa Emmerich/Krell 1997, 329 ff.) haben auf dem Feld der kommunalen Gleichstellungspolitik kaum praktische Relevanz, allenfalls dass sie gelegentlich auf einen Teil des Gender Mainstreaming Ansatzes reduziert missverstanden werden.

Ein weiterer wichtiger Begriff ist die »Geschlechterdemokratie« (Kurz-Scherf 2002, S. 42 ff.; Holland-Cunz 2003, S. 52 ff.; Hollstein 2004), die allerdings (noch) weniger als konzeptioneller Ansatz sondern vielmehr als Anspruch zu lesen ist, welcher sich grundsätzlich über mehr Geschlechtergerechtigkeit herstellen muss. Geschlechterdemokratie heißt Kritik an der »herrschenden« Demokratie.

2.1 Gleichstellung und Frauenförderung

Die kommunale Gleichstellungspolitik arbeitet seit ihrer Institutionalisierung vor ca. 20 Jahren vornehmlich mit zwei Begriffen: *Frauenförderung und Gleichstellung*. Entsprechend findet sich in der einschlägigen Literatur eine Vielzahl von Synonymen für die institutionalisierte kommunale Gleichstellungspolitik: Gleichstellungsstelle, Frauenbüro, Büro zur Frauenförderung etc. Unterschiedliche Bezeichnungen für die institutionalisierte Frauenpolitik in den Rathäusern hat oftmals den Hintergrund einer v.a. in den Anfängen heftig geführten Diskussion um die Zielsetzung: Geht es um die Gleichberechtigung der Frau im Sinne von Strukturveränderung oder geht es um die Gleichstellung von Mann und Frau, im Sinne von gleicher Teilhabe im selben System.

Der Begriff »*Frauenförderung*« ist zwar mittlerweile ein eingeführter und in Nachschlagewerken sowie Datenbanken etablierter, allerdings kein unumstrittener.

> *»Die ursprüngliche Intention der Frauenbewegung und der Frauenforschung mit der Forderung nach Frauenfördermaßnahmen war es, durch gezielten Einsatz von Instrumenten die strukturelle Diskriminierung von weiblichen Beschäftigten in Unternehmen abzubauen und perspektivisch aufzulösen sowie durch eine bewusste Veränderung betrieblicher Benachteiligungsdimensionen zugunsten von weiblichen Beschäftigten, Frauen die Möglichkeit einer gleichberechtigten Teilnahme am Erwerbsarbeitsmarkt zu sichern. Geschlechterpolitik in Organisationen zielte darauf ab, durch verbindliche, rechtlich abgesicherte Maßnahmen, wie Quoten eine bevorzugte Einstellung und Beförderung von Frauen zu ermöglichen und über diese Instrumente die geschlechterspezifische Segregation des Erwerbsarbeitsmarktes sukzessive aufzuheben« (Riegraf 1996, S. 29 f.).*

Heute teilen immer mehr Praktikerinnen und Forscherinnen die Erkenntnis, dass gerade Maßnahmen zur Frauenförderung die strukturelle Diskriminierung befestigen und Machtzonen nicht grundsätzlich antasten.

Das von der Frauenbewegung und Frauenforschung intendierte Ziel erlitt auf seinem Weg in die Praxis nicht unerhebliche Risse und Brüche, musste doch die Erkenntnis reifen, dass mit »Frauenförderung« der Nährboden für nicht mehr ganz neue aber dennoch nachhaltige Vorurteile konserviert wird. Der Defizitanalyse verhaftet kann dieser Ansatz kaum zu gleichberechtigten Zugängen in der Arbeitswelt beitragen, so die BedenkenträgerInnen. Als »Entwicklungshilfe für minderbemittelte weibliche Wesen« (Krell 1997, S. 16) vermittelt der Begriff die Anpassungsnotwendigkeit von Frauen an die Organisation und an den Mann als Norm (vgl. auch Oppen/Wiechmann 1998, S. 11). Bewusst außerhalb dieses Ansatzes stehen die Männer. Das genau ist ein kritischer Punkt aus der Männerforschung: »Männer tauchen in Gleichstellungsgesetzen nicht auf« (Höyng 2002, S. 211).

So sehen Gildemeister/Wetterer (1992) in den Strategien zum Abbau der Diskriminierung von Frauen ein grundlegendes Paradox:

> *»Um die hierarchische Struktur des Geschlechterverhältnisses abzubauen, beschreiten sie (notgedrungen) einen Weg, der immer auch als Reifizierung und Neu-Dramatisierung der Differenz und damit des binären Grundmusters zu verstehen ist und der eben damit das Koordinatensystem von Gleichheit und Differenz, von »männlich« und »weiblich« nicht verschiebt« (ebd. S. 248).*

So belegen die praktischen Maßnahmen zur Frauenförderung, die unter die Rubrik »Vereinbarkeit von Beruf und Familie« gefasst werden, wie Teilzeitarbeit oder etwa Maßnahmen für Berufsrückkehrerinnen, die einseitige Ausrichtung an den Frauen und hatten kaum im Fokus ihrer Vorgehensweise, wie auch Männer von derartigen Maßnahmen profitieren bzw. angesprochen werden können (Wetterer 1994). Im Gegenteil befürchten die Kritikerinnen und Kritiker, dass die Maßnahmen Frauen eher auf ein berufliches Neben- oder gar Abstellgleis führen (können) und ein Frauenbild als defizitäre Arbeitskraft produzieren und verfestigen (vgl. Riegraf 1996, S. 31). Höyng als Vertreter der Männerforschung sieht in diesem Gleichstellungsverständnis sogar die Behinderung der Gleichstellung, weil sie überholte Geschlechterrollen verstärkt, wenn die bestehende Zuordnung der Kinderbetreuung zu Müttern und Frauen als gegeben vorausgesetzt wird, hingegen aber weder Arbeitskultur noch Männlichkeit thematisiert werden (Höyng 2002, S. 211). So sind Maßnahmen zur Vereinbarkeit für Frauen unzweifelhaft eine Erleichterung für die Koordination von Familie und Beruf, die allerdings ihren Preis hat.

Die kritische Diskussion um Frauenförderung wird in der beruflichen Praxis vor allem von Frauen geführt, die sich beruflich gut positionieren konnten (vgl.

Kißler/Graf/Wiechmann 2000, S. 93; Gildemeister/Wetterer 1992, S. 248)[11]. Gildemeister/Wetterer (ebd.) vermuten gerade für diese Gruppe von Frauen eine antizipierte neue Stigmatisierung und Diskriminierung allein aufgrund der Geschlechterzugehörigkeit. Eine weitere kritische Gruppe sind die jungen Frauen, die noch am Anfang ihrer beruflichen Laufbahn stehen, was sich vor allem auch in dieser Studie zeigt. Ihr Selbstbild und ihr Erfahrungshintergrund scheint dabei ausschlaggebend; sie zeigen sich selbstbewusst und setzen auf ihre individuellen Fähigkeiten und Qualifikationen. Sie wollen vor allem die aus ihrer Sicht antiquierten beruflichen Grenzziehungen entlang der Geschlechterhierarchie nicht akzeptieren. Hier zeigt sich am deutlichsten, dass ein Generationenwechsel und die gesellschaftliche Individualisierung Hand in Hand gehen, was im Verlauf der vorliegenden Studie noch weiter ausgeführt wird.

»*Gleichstellung*« kann zwar grundsätzlich als umfassenderer Begriff verstanden werden, insofern als er Männer grundsätzlich einschließt. Was bleibt, ist die Ausrichtung der Maßnahmen an den gegebenen Strukturen als Norm, an denen Frauen sich nach wie vor zu orientieren haben, wobei im Laufe der Zeit die Skepsis stieg, dass mit dieser gleichstellungspolitischen Ausrichtung tatsächlich Geschlechtergerechtigkeit herzustellen sei. Die zwei wesentlichen Kritikpunkte sind zusammengefasst:

- Die eingesetzten Instrumente untermauern die *strukturelle Ungleichheit,* die dem männlich geprägten Normbild entspringt – Frauen wurden in der Folge auf »Passfähigkeit« hin gefördert, wenn es etwa um flexible Arbeitszeiten ging;
- Weitgehend unberücksichtigt blieben insbesondere aus der Perspektive der »Frauenförderung« die *Männer* als gleichstellungspolitische Akteure mit unterschiedlichen Macht-, Einfluss- und Interessenhorizonten, die eine Gleichstellungspolitik mit dem Ziel der Umverteilung mit tragen und mit umsetzen müssen, aber vor allem auch selbst ein Interesse für sich verorten können.

»Männerförderung« (Wetterer 1994; Krell 1997, S. 16; Oppen 1998, S. 182) wurde zunehmend »hoffähig«, wenngleich beide »Förderkonzepte« (Frauen- und Männerförderung) dabei unterschiedlichen Prägungen und Zielsetzungen verhaftet sind. Glaubte man in der wissenschaftlich geführten Diskussion vor allem daran, Männern ein geschlechtsspezifisches Bewusstsein vermitteln zu müssen (und zu können), machten andere Wissenschaftler (Männer), insbesondere aus der Männerforschung, eher aufmerksam auf den latent vorhandenen »Leidensdruck« von Männern unter gängiger geschlechterhierarchischer Perspektive, praktisch erfah-

11 »Praxismänner« zeigen sich hier weit zurückhaltender in ihren Einschätzungen. Dies zeigt sich im empirischen Teil noch einmal besonders deutlich.

renen (Männer-) Werten und unter dem Bild von »Männlichkeit«. Es hat sich erkennbar die Einsicht verbreitert, dass eine Gleichstellungspolitik mit dem Ziel des Abbaus von Geschlechterasymmetrien nur mit beiden Geschlechtern zu realisieren ist. Auch Riegraf kommt zu dem Schluss, dass eine breitere Verwendung von Begriffen, wie etwa Geschlechterpolitik in Organisationen dem Anliegen der Gleichstellung näher käme (Riegraf 1996, S. 31).

2.2 Gender Mainstreaming

Ein neuer strategischer Zugang, der diesen gleichstellungspolitischen Widerspruch auflösen könnte, liegt in dem noch recht jungen Gender Mainstreaming Ansatz[12]. Hierunter ist nicht etwa eine neue Gleichstellungspolitik zu verstehen, sondern vielmehr eine gleichstellungspolitische Strategie, die stärker als bisher in den Gleichstellungsinstrumenten deutlich wurde, die Ganzheitlichkeit anspricht und daher eine Ergänzung und kein Substitut darstellt. Dieser Ansatz berücksichtigt grundsätzlich beide Geschlechter und führt zugleich weg von einer häufig reduzierten »Frauenfrage« hin zu der Prüfung der unterschiedlichen Auswirkungen jedweder Vorhaben auf die Lebens- und Arbeitssituation von Männern und Frauen[13] (vgl. u.a. Europarat 1998; Stiegler 2000; ver.di 2000; Schmidt 2001, S. 45-62; Stiefel 2002, S. 45 ff.; Bothfeld/Gronbach/Riedmüller 2002; eine kritische Analayse zu den Umsetzungsdefiziten von Gender Mainstreaming vgl. Englert/Kopel/Ziegler 2002, S. 451-457).

Allerdings trifft für diese Strategie zu, was für alle anderen Gleichstellungsinstrumente ebenso zutrifft: Gestalt nimmt der Gender Mainstreaming Ansatz in der Praxis an, wo er zunächst unter den Organisationsakteuren verhandelt wird. Je nach Verhandlungsergebnis und Ausgestaltung sowie motivationstragenden Maßnah-

12 Gender Mainstreaming geht auf die vierte Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking zurück, wo per Beschluss gefordert wurde, »bei *allen* Planungen, Entscheidungen und Umsetzungen politischer Maßnahmen die konkreten Auswirkungen dieser Maßnahmen auf Männer und Frauen zu analysieren, zu bewerten und zu berücksichtigen« (Englert/Kopel/Ziegler 2002, S. 451). 1996 erhielt dieser Ansatz eine europäische Stärkung durch den Amsterdamer Vertrag, in dem sich alle Staaten der Europäischen Union darauf verpflichteten, diesen Ansatz in ihrer Politik anzuwenden. So sind in der Folge etwa »die Mittel des Europäischen Strukturfonds (…) seit 1999 mit der Auflage verbunden worden, die Auswirkungen einer bestimmten beantragten Maßnahme auf die Geschlechterverhältnisse zu formulieren. Es werden dann jene Projekte bevorzugt, die diese Auflage erfüllen« (Stiegler 2000, S. 22).

13 Ein von der Hans-Böckler-Stiftung gefördertes Projekt untersucht gegenwärtig die Erfolgs- und Störfaktoren von Gender Mainstreaming Prozessen in Kommunalverwaltungen, »um potentielle Fehlentwicklungen zu verhindern. Gender Mainstreaming als Strategie zur erfolgreichen Realisierung von Gleichstellungspolitik bedeutet, Konzept, Methode, Instrumente und Evaluierungskriterien zur integrativen Begleitung von organisationalen und personellen Veränderungsprozessen der Modernisierung des öffentlichen Sektors zu entwickeln« (Matschke 2002, S. 5).

men für die Organisationsmitglieder entfaltet sich die Wirkung dieser neuen Strategie. »Auch wenn die Entscheidung für ›Gender-Mainstreaming‹ fällt, so geht damit noch lange kein automatischer Prozess des organisationalen ›de-gendering‹ einher« (Riegraf 2003, S. 213). Nötig seien zudem Bewertungen auf der Grundlage einer (häufig noch fehlenden) tauglichen Datenbasis. Darüber hinaus verfügen gegenwärtig vor allem die Expertinnen, die Gleichstellungsbeauftragten, über Gender-Wissen, das über Qualifizierungen breiter gestreut werden muss. Besonders wirksam seien »Auflagen bei der Mittelvergabe« (Stiegler 2000, S. 22f.) für die Durchsetzung von Gender Mainstreaming. Auch Stiefel (2002, S. 57ff.) weist in ihren Ausführungen über erste Erfahrungen zum »Gender Budgeting« darauf hin, dass durch Ressourcensteuerung die Genderperspektive und -analyse erheblich gewinnen kann[14]. Brigitte Young (2002, S. 5 ff.) begründet die ökonomischen Ineffizienzen der Geschlechterungleichheit und fasst die praktischen Erkenntnisse zum Gender Budget zusammen.

Noch ist keineswegs ausgemacht, wohin die neue gleichstellungspolitische Strategie führt.

3. THEMENSTELLUNG: FORSCHUNGSBEZUG, FRAGESTELLUNGEN UND METHODE

3.1 Forschungsbezug und Fragestellungen

Im Zentrum der Untersuchung steht die mikropolitische Bearbeitung des gleichstellungspolitischen Feldes in kommunalen Veränderungsprozessen, um Gleichstellungsdynamiken in einem 10-jährigen Reformkontext zu identifizieren und zu erklären.

Geschlechterordnung und Ungleichheit zwischen den Geschlechtern in der Berufswelt markieren auch nach einer 20-jährigen kommunalen Gleichstellungspolitik die Verwaltungsorganisationen. Frauen- und auch Männerforschung haben sich diesem Phänomen immer wieder theoretisch wie empirisch zu nähern versucht, wenngleich die Zahl der Forschungsvorhaben auf dem Feld der Privatwirtschaft weit umfangreicher ist.

14 Erste Erfahrungen hierzu sammelte Australien 1984 mit dem Women's Budget auf Bundesebene. In Europa sind erste Ansätze in Großbritannien und der Schweiz gestartet, allerdings steigt das Interesse weiterer Länder der industrialisierten Welt. In Deutschland steht München vor einem experimentellen Versuch.

Ging es in einer ersten Untersuchungsphase von kommunaler Gleichstellungspolitik insbesondere um die Wirksamkeit und das Institut der Gleichstellungsbeauftragten, wandten sich weitere Studien etwa der Wirksamkeit von (Einzel-) Maßnahmen und Instrumenten zu. In einer dritten Phase gilt das besondere Forschungsinteresse dem Zusammenspiel und den möglichen Chancen von kommunalen Veränderungsprozessen für die Gleichstellungspolitik und ihrem Ziel gleicher Teilhabe für Frauen und Männer. Damit rücken zugleich Struktur, Hierarchie und Macht in Organisationen stärker als bislang in den Forschungsfokus.

Einige Untersuchungen waren dabei durchaus richtungsbestimmend, wie etwa die Untersuchungen von Rudolph/Grüning (1994). Eine ihrer zentralen Erkenntnisse gilt der Unterscheidung von »innovativen« bzw. dynamischen und »statischen« Organisationen. Entwicklungspotentiale für die Gleichstellungspolitik lokalisieren sie v.a. in innovativen Organisationen, in denen sich vom Selbstverständnis und von einer bereits im Wandel befindlichen Organisationskultur günstigere Voraussetzungen für die Gleichstellungspolitik bieten als in statischen Organisationen.

Der größte Anteil vorliegender Forschungserkenntnisse auf dem Feld der Gleichstellungspolitik im kommunalen Reformkontext liegt für den Berliner Prozess der Verwaltungsmodernisierung vor (vgl. etwa Andresen/Döllinger/Kimmerle 2003; Bücker-Gärtner 2001; Döllinger 1999; Höyng/Puchert 1998; Henschel 1998). Im Vordergrund stehen dabei insbesondere Einführungsprozesse, während die vorliegende Studie nach den Gesamtwirkungen nach einer bereits 10-jährigen Verwaltungsreform fragt. Damit ist vor allem die Nachhaltigkeit angesprochen.

Grundsätzlich zielt eine »betriebliche« Gleichstellungpolitik[15] auf die bewusste Umverteilung von Ressourcen und Macht. Sie kennzeichnet, wie bereits erwähnt, somit eine redistributive policy, das heisst die vorhanden (Geld- und Macht-) Mittel sind zu Gunsten von Frauen und zu Lasten der männlichen Belegschaft (neu) zu verteilen. »Die Politikarena ist damit konfliktreich, polarisierend und nicht harmonisch gestaltet« (Riegraf 1996, S. 98). Die Umsetzung gleichstellungspolitischer Zielsetzungen als Innovationsprozess gleicht einem »Dauerauftrag«, der allerdings keinen linearen Verlauf nimmt. Denn solange sich ein großer Teil der Belegschaft, nämlich die Männer, keinen Gewinn davon verspricht, werden sie an dem Ziel kaum aktiv mitarbeiten. Noch drastischer fällt die realistische Prognose für diejenigen Männer aus, die sich explizit Nachteile von gleichstellungspolitischen Aktivitäten (Umver-

15 Kommunale Gleichstellungspolitik wird zunehmend auch als betriebliche Gleichstellungspolitik gefasst und deshalb hier synonym verwandt, wobei streng genommen die originäre betriebliche Gleichstellungspolitik eben allein für den Betrieb oder das Unternehmen zuständig ist, während die kommunale Gleichstellungspolitik auch einen Bürgerinnenauftrag hat.

teilung) versprechen, denn damit befinden sie sich in der Defensive und werden zu Blockierern.

Spätestens bei den gleichstellungspolitischen Umsetzungen wird die Machtfrage virulent. Die innerorganisationale Machtverteilung und die damit verbundenen Verhandlungszugänge (Partizipations-, Definitions- und Gestaltungschancen) sowie die »gültigen« Normen- (Formalstruktur und -bewertungen) und Bedeutungsmuster (etwa Riten, Symbole oder Bilder aber auch Sprache) werden zunehmend als die eigentlichen Verhinderungsfaktoren im Subsystem Verwaltung identifiziert (Riegraf 2000; Höyng/Puchert 1998). Hierbei tragen Zuschreibungsmechanismen, Rollenverhaftungen, Stereotypisierungen und nicht zuletzt das Bild von »Männlichkeit« und »Weiblichkeit« entscheidend bei. Wenn hier die wahren Verhinderungsmechanismen für gleiche Teilhabechancen von Männern und Frauen liegen, dann wären einerseits das Machtphänomen und zum anderen die hierarchiestabilisierenden Normen und Deutungen, die sich offenbar auch gegenüber Wandlungs- und Strukturveränderungsprozessen als resistent erweisen, zu analysieren und die Öffnungsmechanismen für deren Überwindung zu ermitteln.

Mittlerweile liegen eine Reihe mikropolitischer Studien vor, die im Kern versuchen die Veränderungsresistenzen zu identifizieren und schließlich auf der Grundlage von Macht als soziale Beziehung zu erklären. Aus der Frauen- und Geschlechterforschung kann man die Arbeiten von Riegraf (1995, 1996, 1997) und Jüngling (1992, 1997, 1999)[16] als erste mikropolitische Analysen im Rahmen der Gleichstellungspolitik werten. Beide Forscherinnen analysieren gleichstellungspolitisch motivierte Prozesse in Organisationen der Privatwirtschaft. Der Interessenfokus bei Riegraf liegt dabei auf Reichweite, Wirksamkeit und Grenzen betrieblicher Gleichstellungsmaßnahmen. Eines ihrer wesentlichen Ergebnisse ist, dass für eine erfolgversprechende betriebliche Gleichstellungspolitik die Initialzündung von der Unternehmensleitung zwar eine wichtige Rahmensetzung markiert (Gleichstellung als top down Prozess), allerdings nicht ohne die Mitgestaltung und Beteiligung der Betroffenen (bottom up Prozess) gelingen kann. Zudem hat sich in ihren Untersuchungen gezeigt,

> *»dass der Erfolg bzw. Misserfolg betrieblicher Gleichstellungsmaßnahmen nicht nur Folge organisationsinterner Strukturen und intelligenter oder weniger adäquater Instrumente ist, sondern sich vor allem als Resultat komplexer und spezifischer Entscheidungs-, Aushandlungs- und Kompromisssbildungsprozesse in Organisationen darstellt« (Riegraf 1996, S. 11).*

16 Bei ungleichen Bedingungen und männlichen Spielregeln sucht Jüngling nach den Möglichkeiten und grenzen von Frauenförderprogrammen zur Realisierung der beruflichen Gleichstellung von Frauen in der Privatwirtschaft ebenfalls unter Anwendung des mikropolitischen Ansatzes zur Analyse von Macht und Politik im Unternehmen (1992; 1999).

Gleichwohl ist eine institutionell abgesicherte Gleichstellungspolitik, also auch über Gesetze, gerade in Zeiten grundlegenden Wandels, wirtschaftlicher Krisen und wachsender Verteilungskämpfe unverzichtbar (Riegraf 2000, S. 160). Das zeigt sich auch auf der kommunalen Reformebene, wenn jenseits einer gesetzlich relativ abgesicherten Gleichstellungspolitik in (Groß-) Städten gerade kleinere Städte und Gemeinden zunehmend um ihre Existenz fürchten müssen und dies mit der immer gleichlautenden Begründung, dass man sich in Sparzeiten den Luxus von gleichstellungspolitischen Aktivitäten oder gar der Gleichstellungsstelle nicht leisten könne, weder kenntnisnehmend vom Grundgesetz noch vom Gesellschaftsauftrag zur Herstellung »gleicher Chancen für Frauen und Männer«.

In neueren Untersuchungen schreibt Riegraf Normen und Deutungsmustern eine weit stärkere Bedeutung für eine mehr als lediglich randständige Veränderungsdynamik im Gleichstellungskontext zu (Riegraf 2003, S. 189 ff.). Ähnlich argumentieren Klenk/Nullmeier (2003, S. 107) in ihrer Studie zu Public Governance, die ebenfalls den mikropolitischen Ansatz als Erklärungsmodell anlegen[17], um Antworten auf Fragen nach Blockaden oder Dynamiken von Reformstrategien zu finden. Sie unterscheiden Akteursinteressen wesentlich auf drei Ebenen, der materiellen, der symbolischen und der sozialen Interessensebene. Darüber hinaus sprechen sie die hinter diesen Interessen stehenden grundlegenden Überzeugungen von Akteuren an, die mit Sabatier (1993) als Kernüberzeugungen wesentlich für Reformrestistenzen verantwortlich gemacht werden können, da sie für Reformen nahezu unzugänglich sind[18]. Im Kontext der Gleichstellung stellt sich dabei die Frage, inwieweit das bipolare Geschlechtermuster von Männlichkeit und Weiblichkeit zu den schwer zugänglichen Grund- oder Kernüberzeugungen als handlungsleitende Orientierung von Akteuren gehört.

17 Klenk und Nullmeier gehen zwar nicht den Verhinderungsmechanismen von Gleichstellung nach, bieten allerdings in ihrer mikropolitisch motivierten Analyse Erklärungsansätze für Reformresistenzen, die auch für gleichstellungspolitische Resistenzen weiterführend sind.

18 Mit Sabatier (1993, S. 131 ff.) machen sie bestimmte handlungsleitende Orientierungen für Veränderungsresistenzen aus. Sabatier geht von drei wesentlichen Kategorien der Handlungsorientierungen aus, die Handlungen strukturieren. Sie sind hierarchisch angelegt und unterscheiden sich in ihrer Veränderbarkeit. Dabei ist die grundlegende Handlungsorientierung bzw. Kernüberzeugung von handelnden Akteuren von tief liegenden Werten bestimmt, wie etwa einer religiösen Konversion. Diese Kernüberzeugungen bleiben für Reformansätze nahezu unzugänglich. Eine zweite Kategorie von Handlungsorientierungen ist zwar schwierig für Wandel und Reformansätze zu erreichen, aber nicht aussichtslos. Hier bilden immer noch Kern-Wertvorstellungen (Sabatier 1993, S. 132) den Ausgangspunkt des Handelns, wobei aber die Strategien zur Verwirklichung unterschiedlich sein können. Die dritte strukturelle Kategorie bildet »sekundäre Aspekte« auf der instrumentellen Ebene ab, wie etwa die Einführung neuer Techniken, aber auch die Einführung von betriebswirtschaftlichen Elementen im Rahmen der Verwaltungsreform ist hierfür ein gutes Beispiel. Die letzte und dritte Kategorie von Handlungsorientierungen ist für Veränderungen relativ leicht zugänglich.

Die Studie richtet den tieferen Blick in die »organisationale Innenpolitik« (Ortmann 1988, S. 18), um die Interessen und leitenden Handlungsorientierungen der Akteure näher zu erfassen und zu fragen, mit welchen Mitteln sie diese durchsetzen. Gerade in Organisationen der öffentlichen Verwaltungen hat man das interessengeleitete Handeln von Akteuren lange Zeit negiert, weil man ihnen als zweckrationale Institution auf der ausführenden Ebene (Exekutive) allein der Gemeinwohlorientierung als Ziel verpflichtet, rationales Handeln unterstellte. Die zentrale Gemeinsamkeit mikropolitischer Konzeptionen liegt nun gerade darin, diese unterstellten organisatonalen Rationalitäten in Frage zu stellen und in der Analyse kollektiven Handelns den Fokus auf Macht, Machtbeziehungen und Politik in Organisationen zu richten. Macht als soziale Beziehung wird hier keineswegs als uneingeschränkt einseitiges Phänomen erklärt. Dabei ist eine wesentliche Frage, ob die formal Mächtigen (Entscheidungs- und Funktionsträger, also Männer) mächtig und die formal Machtlosen (Beschäftigte im Allgemeinen und Frauen im Besonderen) machtlos sind. Die kritische Auseinandersetzung mit Machtbeziehungen, mit Formal- und Realstruktur und den jeweiligen Normen- und Deutungsmustern, soll als Erklärungsfolie und Ansatz dienen, um der Frage nach den Realisierungsschwächen und -stärken des Gleichstellungsprojektes im kommunalen/lokalen Reformkontext nachzugehen.

Die Frage, in wieweit Frauen mindestens über Gestaltungsmacht – die immer noch zu unterscheiden ist von Umsetzungsmacht – verfügen bzw. verfügen könnten, ist bereits in einer der ersten Studien zum Verhältnis von Gleichstellungspolitik und Verwaltungsreform problematisiert worden (Wiechmann/Kißler 1997, S. 83). Aber auch andere Studien verweisen mittlerweile auf die Frage, inwieweit Frauen selbst an der Aufrechterhaltung der herrschenden Geschlechterordnung mitwirken (vgl. etwa Höyng/Puchert 1998a, S. 73). Zum Anteil der Frauen an der männlichen Herrschaft hat Kurz-Scherf (2002) bereits eine klare Meinung, die in der vorliegenden Untersuchung mindestens in Ansätzen von den Praktikerinnen durchaus geteilt wird:

> *»Männliche Herrschaft basiert seit jeher nicht zuletzt auch auf der aktiven und passiven Mitwirkung von Frauen an der eigenen Unterwerfung. Wenn Frauen nicht per se auf Teilhabe an politischer, ökonomischer und kultureller oder symbolischer Macht verzichten wollen – solange diese die Form von Herrschaft hat –, kommen sie nicht um einen gewissen Grad an »Vermännlichung« der eigenen Lebenskonzepte und Lebensweisen herum. Denn Macht ist auch noch in den modernen Gesellschaften nicht nur herrschaftlich, sondern auch männlich codiert. Wenn sie aber dem durchaus massiven Druck zur »Mannwerdung des Weibes« nicht vollständig nachgeben und ausgeliefert sein wollen, dann bedarf die Strategie der Teilhabe notwendigerweise der Ergänzung und der Einbindung in Opposition« (Kurz-Scherf 2002, S. 43).*

Nach wie vor bleibt aus dem mikropolitischen Verständnis heraus die These, dass auch die scheinbar Machtlosen über ein Machtpotential verfügen, das sie allerdings aus unterschiedlichen Gründen offenbar nicht ausschöpfen (wollen).

Dennoch gibt es auf dem kommunalen Reformgelände durchaus erkennbare gleichstellungspolitische Innovationen. Um diese geht es vornehmlich in der Studie. Wenn hier Gleichstellungspolitik im Reformkontext zunehmend an organisationspolitischen Stellenwert gewinnt und sich zugleich als integraler Bestandteil des kommunalen Reformprozesses behaupten kann, dann ist dies kein Zufall. Wichtige Voraussetzungen für eine innovative Gleichstellungspolitik, so die These, sind nicht allein ihre Verankerung als Organisationsziel oder/und die »richtige« organisationspolitische Machtkonstellation, wenngleich diese Voraussetzungen unbestritten begünstigend wirken. Das Empowerment und eine Dynamik in der Gleichstellungspolitik liegt möglicherweise auch und entscheidend woanders, nämlich in informellen Strukturen und Machtkonstellationen und bei den Frauen selbst, die einen machtvollen Akteursstatus beanspruchen und ausfüllen müssen. Angenommen wird, dass die Sensibilität für den »richtigen« Zeitpunkt – wann man mit welchen (Macht-) Mitteln mit welchen BündnispartnerInnen – eine entscheidende Rolle für das Vorankommen und für die Dynamik der kommunalen und lokalen Gleichstellungspolitik spielt. Damit ist bereits angedeutet, dass eine Top-Down gesteuerte Gleichstellungspolitik allein noch nicht den Umsetzungserfolg garantiert (vgl. auch die Ergebnisse von Riegraf 1996)[19]. Ebenso muss ein solcher Prozess buttom-up unterstützt werden.

Eine weitere Grundannahme ist darüber hinaus, dass innovative gleichstellungspolitische Strategien, wie etwa der Gender Mainstreaming Ansatz oder Instrumente, wie sie durch Gleichberechtigungsgesetze markiert werden, allein nicht ausreichen, um handlungsrelevant in die Organisationspraxis hinein zu wirken. Oder anders ausgedrückt, es sind jenseits konzeptioneller Verbesserungen, »guter Ideen« bzw. einer als Regelwerk formulierten innovativen Gleichstellungspolitik die politisch strategischen Handlungsoptionen und Handlungskorridore, die eine auf (Macht-) Umverteilung ausgerichtete Gleichstellungspolitik befördern können, in den Blick zu nehmen. Es geht in der Studie folglich um die Analyse von Handlungsrationalitäten und Handlungsorientierungen sowie deren Veränderungen im Organisationsgefüge »Stadtverwaltung«.

19 Oftmals steht das Topmanagement dem Gleichstellungsgedanken viel aufgeschlossener gegenüber, da es real für sich keine »Bedrohungspotentiale« birgt. Anders hingegen das mittlere Management und die beschäftigten Männer selbst; sie hegen weitaus häufiger mindestens eine latente Konkurrenz bzw. Angst vor der Aufgabe liebgewonnener Privilegien.

Folgende Fragestellungen sind dabei von besonderer Relevanz:

- Wie haben sich im Laufe der Verwaltungsreform *Strukturen* verändert bzw. welche strukturellen Veränderungen auf den Ebenen von Aufbau- (Hierarchie) und Ablauforganisation (Arbeitsstrukturierung) sind erkennbar und wie haben sie auf das Gleichstellungsziel gewirkt?
- Gibt es aufgrund veränderter Strukturen einen erkennbaren Zuwachs an *Gestaltungs-, Definitions- oder/und Entscheidungsmacht* für die scheinbar Machtlosen – gibt es Bewegung auf der Ebene der traditionellen Machtverteilung etwa durch mehr Mitsprache und/oder Mitentscheidung für Frauen in für die Organisation richtungsweisenden Gremien? Ergreifen Frauen die sich ihnen bietenden Chancen?
- Lassen sich Ansätze für neue *Kulturmuster* jenseits männlich geprägter patriarchaler Normen und Deutungsmuster finden, die eine Öffnung der Verwaltungsorganisation gegenüber der gleichstellungspolitischen Zielsetzung markieren? Gibt es etwa neue Regeln oder Bewertungsmuster in Bereichen der Beurteilung, der Personalauswahl oder im Bereich der Arbeit selbst?
- Welches waren die *Auslöser für gleichstellungspolitische Öffnungsprozesse* in der Verwaltungsorganisation? Wer hat diese vorangetrieben, wer ggf. versucht sie zu verhindern? Welche Rolle übernehmen dabei die beschäftigten Frauen, welche Rolle spielen dabei die beschäftigten Männer?
- Welches Verständnis herrscht gegenwärtig zum *Gender Mainstreaming* Ansatz im lokalen Reformkontext vor? Wie wird er von wem interpretiert? Welche Erwartungen werden daran geknüpft? Und welche Zukunftschancen im Sinne einer Demokratisierung werden diesem auf europäischer Ebene verankerten Ansatz eingeräumt?

3.2 Methodisches Vorgehen

Die hier gewählten Fallbeispiele – Dortmund, München und Wuppertal – haben zwei wesentliche Gemeinsamkeiten: Zum einen können zum Zeitpunkt der Erhebungen Anfang 2004 alle drei Großstädte auf eine 10jährige Reformpraxis zurückblicken und haben die meisten der damit einhergehenden insbesondere betriebswirtschaftlichen Instrumente umgesetzt. Ein zweites Kriterium für die Auswahl dieser Kommunen waren ihre gleichstellungspolitischen Aktivitäten, für die sie von externer Seite ausgezeichnet und prämiert wurden (z.B. mit dem E-Quality Prädikat, vgl. hierzu Busch/Engelbrech 1997, S. 1-10).

Gerade weil sich Machtprozesse empirisch ähnlich schwierig erfassen lassen wie Kulturphänomene generell, sollen hier v.a. qualitative Instrumente im Untersuchungsdesign zum Einsatz kommen. Im Verständnis mikropolitischer Ansätze fasst der erweiterte Akteursbegriff grundsätzlich alle Organisationsmitglieder als Akteure, wenngleich mit unterschiedlicher Handlungsreichweite aufgrund unterschiedlicher Ressourcenverteilung.

Wer Machtphänomene untersuchen will, kann sich nicht allein auf die Formalstruktur und die damit verbundenen Machtressourcen konzentrieren, sondern muss auch die sozialen Beziehungen und Handlungsorientierungen der Organisationsmitglieder in den Blick nehmen. Deshalb ist für die qualitative Interviewform das problemzentrierte Interview (Lamnek 1989, S. 74 ff.; Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994, S. 30 ff.) gewählt worden, wonach die Befragten *ihre Wirklichkeitsdefinition bzw. -interpretation* mitteilen konnten. Anders als beim narrativen Interview wird hier ein Leitfaden eingesetzt. Die hierin entwickelten Fragen orientieren sich an den formulierten Fragestellungen und berücksichtigen sowohl strukturelle als auch prozessuale Indikatoren.

Neben Daten und Dokumenten aus den Fallstudien, wurden für das skizzierte Erkenntnisinteresse qualitative Interviews geführt. Qualitative Analysemethoden sind zwar aufwendiger, lassen allerdings gerade für Fragestellungen, die sich eher auf dem Feld der »kulturellen« Veränderungsdynamiken bewegen, tiefere Begründungszusammenhänge erkennen als quantitative Analysen.

Repräsentativität kann mit diesem Vorgehen nicht sichergestellt werden, da es sich bei qualitativen Verfahren regelmäßig nur um vergleichsweise kleine Fallzahlen handeln kann. Allerdings bilden diese zumeist die Tendenz ab, die sich unter anderem im Vergleich mit den anderen Fallbeispielen zeigt. In dieser Untersuchung werden die Ergebnisse gemeinsam abgeglichen.

Entlang leitfadengestützter Interviews wurden die TeilnehmerInnen zunächst nach ihren positiven und negativen Einschätzungen und Wahrnehmungen der letzten 10 Reformjahre befragt und sollten die aus ihrer Sicht erkennbaren Wirkungen resümieren. Hierbei ging es in einem ersten Schritt primär um die Reformwirkungen. Im Vordergrund standen weniger die betriebswirtschaftlichen Elemente des Neuen Steuerungsmodells (NSM) als vielmehr die Veränderungen auf der Ebene neuer Regeln, Zielsetzungen, Umgangs- und Kulturmuster (Bewertungen, Deutungen etc.).

In einem zweiten Interviewteil ging es dann um den Wirkungszusammenhang von Reform und Gleichstellungspolitik. Hierbei interessierte vor allem die Einschätzung zum Zusammenhang und zu den wechselseitigen Wirkungen aus der Befragtensicht.

Es wurden im Zeitraum von Dezember 2003 bis Januar 2004 folgende Gespräche geführt:

- **4 Expertengespräche** mit (Leitungs-)Akteuren aus folgenden Bereichen:
  - Organisationsmanagement
  - Personalmanagement
  - Personalvertretung
  - Gleichstellungsstelle
- **1 leitfadengestützte** (politische) **Gruppendiskussion** mit den Mitgliedern des Ausschusses für Gleichstellung (des Frauenausschusses, Frauenbeirates o.ä.)
- **1 leitfadengestützter** (bürgerschaftlicher/zivilgesellschaftlicher) **Diskurs** mit Vertreterinnen einer Initiative, eines Verbandes oder eines Netzwerkes oder aber Bürgerinnen, die im Rahmen eines lokalspezifischen Themas mit der Verwaltung zusammenarbeiten (z. B. Agenda-Gruppe)
- **4 Gruppendiskussionen** (zwischen mindestens 5 bis zu 10 Personen) mit Beschäftigten mit und ohne Führungsverantwortung
  - eine Gruppe von Frauen auf Leitungsebene
  - eine Gruppe von Männern auf Leitungsebene
  - eine Gruppe von Mitarbeiterinnen (ohne Führungsverantwortung)
  - eine Gruppe von Mitarbeitern (dito)

Aus den Interviewgesprächen und in Anlehnung an den Leitfaden kristallisierten sich die relevanten Schwerpunktthemen heraus, die für das Erkenntnisinteresse der Studie als zielführend angenommen werden können.

II. 10 JAHRE GLEICHSTELLUNGSPOLITIK IM VERWALTUNGSREFORMPROZESS

Im Folgenden werden die Fallstudien, Dortmund, München und Wuppertal sowohl mit ihren wichtigsten Reformdaten als auch mit den wichtigsten Meilensteinen ihrer jeweiligen kommunalen Gleichstellungspolitik dargestellt (Kap. 1). Daran schließt sich die Sicht der befragten Akteure an, wie sie die Gesamtwirkung der Verwaltungsreform zum einen (Kap. 2) und wie sie die Reformwirkung für die Gleichstellungspolitik zum anderen (Kap. 3) einschätzen. In Kapitel 4 rücken die kommunalen Akteure und Akteursgruppen selbst in das Erkenntnisinteresse der Untersuchung mit der Fragestellung, wie sie sich in der Gleichstellungspolitik verorten lassen.

Schließlich stehen am Ende des empirischen Teils der Untersuchung drei Spielvarianten (Kap. 5), wie es in mikropolitischen Analyserastern heißt.

1. DAS UNTERSUCHUNGSFELD

1.1 Dortmund – ein Überblick

Die Stadt Dortmund zählt ca. 600.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Bei der Stadtverwaltung arbeiten etwa 8.500 Beschäftigte.

1993 begann man in Dortmund nach Ratsbeschluss mit der Verwaltungsmodernisierung. Wie in den meisten bundesdeutschen Reformstädten fing man mit der Produktdefinition und den Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung an.

1997 wurde die erste Dienstvereinbarung zur Partizipation geschlossen, die im Jahre 2002 verlängert wurde.

1998 wurde sukzessiv die dezentrale Ressourcenverantwortung eingeführt. 37 bislang zentral wahrgenommene Aufgaben liegen nun in die Verantwortung der Fachbereiche und Führungskräfte. Zu diesen Aufgaben gehören etwa Arbeitszeitangelegenheiten, Beschaffungswesen, Stellenbewertungen, Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und auch die Aufgabe »Frauenförderung«.

In Dortmund gab es bis 2000 die zentrale »Projektgruppe Verwaltungsreform«, in der Beschäftigte »hauptamtlich« die Reform wesentlich mit ausgestaltet haben

– also vom täglichen Dienstbetrieb für diese Aufgaben freigestellt wurden. Bewusst waren hierfür keine FunktionsträgerInnen vorgesehen (EXG 1 GB).

Das große noch ausstehende Reformprojekt ist das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) oder das Neue Kommunale Rechnungswesen (NKR), wie es in anderen Bundesländern heißt, das man bis zum Jahre 2006 in der Fläche umgesetzt haben will und derzeit noch in Pilotprojekten erprobt bzw. einführt. Das gilt im Übrigen für alle drei Untersuchungsstädte (also auch für München und Wuppertal). Hierfür erwarten die Akteure noch einmal einen enormen Kraft- und Ressourcenaufwand für alle Beteiligten bzw. Akteure.

1985 ist in Dortmund die Gleichstellungsstelle eingerichtet worden.

1989 trat der erste Frauenförderplan in Kraft.

Seit 1999 ist die Gleichstellungsbeauftragte Mitglied des Haupt- und Finanzausschusses und hat hier ihre Plattform. Ein anderes politisches Gremium, wie etwa eine Gleichstellungskommission oder ein Frauenausschuss gibt es nicht.

Das 1999 verabschiedete Landesgleichstellungsgesetz NW (LGG) löste in Dortmund eine breit, v.a. auch mit Führungskräften, geführte Diskussion aus, die insgesamt und verwaltungsweit zu mehr gleichstellungspolitischer Sensibilität führte. Darauf aufbauend haben sich in Dortmund sowohl verwaltungsintern als auch über die Binnengrenzen hinaus gleichstellungspolitische Innovationen, etwa im Bereich der Stadtentwicklung, ergeben. Hier tritt Verwaltung in den direkten lokalen Diskurs mit den BürgerInnen.

1.2 München – ein Überblick

In München leben ca. 1.3 Mio. Menschen. Die Stadt beschäftigt knapp 30.000 Frauen und Männer.

1994 beschloss der Münchener Rat die Verwaltungsmodernisierung nach den Empfehlungen der KGSt im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells (NSM). Zu Beginn startete man den Modernisierungsprozess zunächst in 13 Pilotbereichen bzw. -projekten. Die Auswahl der Pilotprojekte erfolgte auf freiwilliger Basis, was zur Folge hatte, dass sich vornehmlich betrieblich strukturierte Bereiche aufgrund eines besonderen Interesses an Kostenrechnungsverfahren fanden, dagegen etwa kaum hoheitliche Projekte in der Pilotphase vertreten waren. Die Kernthemen in den Projekten waren

- Produktdefinition und -beschreibung,
- Grundlagen der dezentralen Ressourcenverantwortung (Personal und Organisation),

- Controlling und Berichtswesen und
- Kosten- und Leistungsrechnung.

Zu dieser vor allem betriebswirtschaftlichen Seite des NSM hat man bereits auf ein Neues Kommunales Rechnungswesen (NKR) hin gearbeitet, dass die geltende kamerale Haushaltsführung durch eine kaufmännische, doppelte Buchführung ablösen soll, wobei dieser Schritt bis in die Gegenwart und noch darüber hinaus andauern wird. Die Projektierungsphase endete 1997.

1998 beschloss der Stadtrat die verwaltungsweite Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells schrittweise innerhalb der darauf folgenden sechs Jahre.

1985 richtete die Stadt die Gleichstellungsstelle für Frauen ein.

1985 wurde zudem das politische Gremium der Gleichstellungskommission als Unterstützung der Gleichstellungspolitik in München eingerichtet, das sich sowohl aus Stadträtinnen als auch aus Verbandsvertreterinnen zusammensetzt.

1993 wurde dieses Gremium mit zusätzlichen Rechten ausgestattet.

1988 gab es den ersten Frauenförderplan in der Landeshauptstadt München.

1991 trat eine Dienstanweisung des Oberbürgermeisters in Kraft, die in leicht aktualisierter Form bis heute Gültigkeit hat. Hiernach wird die Gleichstellungsverantwortung als »Aufgabe aller städtischen Beschäftigten und Dienststellen« (Landeshauptstadt München 1991, S. 1) definiert und erhält damit bereits zu diesem frühen Zeitpunkt den Charakter einer Gemeinschaftsaufgabe.

1992 wurden die »Leitsätze zur Chancengleichheit von Frauen im Beruf« (Frauenförderplan) verabschiedet.

1996 trat das Bayerische Gleichstellungsgesetz in Kraft.

Seit 2001 gibt es ein Gleichstellungskonzept, die »Leitsätze 2000 zur Chancengleichheit von Frauen«, welches eine Weiterentwicklung des Frauenförderplans von 1992 darstellt. Darin wird ausdrücklich auf die Verantwortung jedes und jeder Beschäftigten hingewiesen. »In einer besonderen Verantwortung stehen die Führungskräfte, die im Rahmen ihrer Aufgaben zur Personalentwicklung auch die Chancengleichheit von Frauen verwirklichen müssen« (Landeshauptstadt München 2001, S. 7). Hiermit wird der Gleichstellungsauftrag noch einmal, wie bereits 1991, als »Gemeinschaftsaufgabe« formuliert, wie er explizit etwa in Wuppertal hieß.

Mit dem letztgenannten Konzept stehen unterschiedliche Themen mit ihren jeweiligen Zielen auf der gleichstellungspolitischen Agenda, die auf der einen Seite eine »Ist-Analyse« und auf der anderen Seite »erste Handlungsziele« gegenüber stellen. Im Frühjahr 2004 wurde dem Stadtrat der Bericht zu den »Leitsätzen 2000« (ehemaliger Frauenförderplan) vorgelegt. Hieraus geht hervor, an welchen Zielen in welcher Intensität in welchen Bereichen in den letzten drei Jahren gearbeitet worden

ist. Damit besteht für die kommunale Politik die Möglichkeit Konsequenzen zu ziehen, wenn erkennbar wird, dass bestimmte Ziele nicht ausreichend umgesetzt erscheinen. Das heißt die Verwaltung könnte dann mit Korrekturaufträgen rechnen.

Sowohl die Verwaltungsführung als auch die Politik und die Personalvertretung unterstützen den Gleichstellungsauftrag in München und dies nicht nur auf dem Papier. Damit stehen in München gute Ausgangsbedingungen für die Umsetzung einer effektiven kommunalen Gleichstellungspolitik. Allerdings ist jeder Innovationsprozess, also auch die Gleichstellungspolitik, darauf angewiesen, dass ein top-down Prozess bottom-up unterstützt bzw. umgesetzt wird.

1999 und 2002 wurde München mit dem Prädikat TOTAL E-QUALITY für die vorbildliche Gleichstellungspolitik für Frauen ausgezeichnet.

1.3 Wuppertal – ein Überblick

Die Stadt Wuppertal ist für ca. 375.000 Einwohnerinnen und Einwohner verantwortlich. Bei der Stadtverwaltung arbeiten etwa 5.000 Beschäftigte.

1993 beschloss der Rat der Stadt die Verwaltungsmodernisierung, dessen konzeptionelle Erarbeitung ca. ein Jahr dauerte.

1995 wurde die Verwaltung sukzessive in die neuen Verwaltungsstrukturen in Anlehnung an Reengineeringansätze (in bewusster Abgrenzung zum KGSt-Konzept des Neuen Steuerungsmodells) überführt.

Reengineeringansätze zeichnen sich vor allem durch ihre Radikalität aus, mit der sie Bestehendes in Frage stellen nach dem Motto: »Kein neues Denken in alten Strukturen«. Die Wuppertaler Reformphilosophie verstand die Verwaltungsreform als Gemeinschaftsprojekt mit starken partizipativen Anteilen, was sich in der Einführung der Teamarbeit (team-based-management) widerspiegelte.

1997 wurde die Beschäftigtenbeteiligung in Form von Teamarbeit im »Regelwerk Teamarbeit« schriftlich konkretisiert und sollte mehr Orientierung für die Arbeit in Teamstrukturen bringen.

Wie in Dortmund und München arbeitet auch Wuppertal verstärkt an dem Reformprojekt Neues Kommunales Rechnungswesen, wobei auch die dafür vorgesehene Zeitschiene etwa identisch ist.

1985 richtete die Stadtverwaltung eine »Gleichstellungsstelle für Frauenfragen« ein.

Ende der 80er Jahre wurde unterstützend ein Frauenausschuss etabliert, der bis heute existiert.

1995 avancierte Frauenförderung im Rahmen der Umstrukturierung zum Unternehmensziel. Wuppertal ist die erste Kommune in der Bundesrepublik, die damit zugleich Frauenförderung zur »Gemeinschaftsaufgabe« erklärt hat. So lagen erstmals die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung von Frauenförderung klar definiert bei den Führungs- bzw. Leitungskräften. Das Verständnis und die Konstruktion der Gemeinschaftsaufgabe kann als die Einleitung eines Gender Mainstreaming Prozesses betrachtet werden. Insgesamt ist hiermit ein verwaltungsinterner wie externer (Kundinnen) Gleichstellungsprozess eingeleitet, für den die Ressorts/Fachbereiche das Expertenwissen der Gleichstellungsbeauftragten benötigen und nachfragen.

1998 und 2001 wurde Wuppertal mit dem Prädikat TOTAL E-QUALITY im Wesentlichen für die Gemeinschaftsaufgabe »Frauenförderung« und den damit verbundenen Gleichstellungsaktivitäten ausgezeichnet.

2000 werden die Gemeinschaftsaufgaben im Rahmen eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP) weiterentwickelt und nunmehr zu Grundorientierungen umdefiniert, wobei die Arbeitsweise jedoch im Wesentlichen bleibt.

2004 gibt es wiederum eine strategische Neuausrichtung, wobei die Unternehmensziele erneut auf dem Prüfstand stehen. Ab jetzt wird der Gender Mainstreaming Ansatz in den Wuppertaler Entwicklungsprozess aufgenommen. Wie bereits vorher das Unternehmensziel »Frauenförderung« nicht nur einen proklamatorischen Wert hatte, sondern operativ unterlegt war, wird auch jetzt operativ an der Umsetzung gearbeitet. Hierzu gibt es ab Herbst 2004 unterstützend eine »Gender-Konferenz«. Mitglieder sind neben dem Gleichstellungsbüro der Personalrat und die zunächst betroffenen Projekte, mit denen man den Gender Prozess beginnen will (etwa Sportentwicklungsplanung, Spielplatzplanung).

Neben der Gender-Konferenz gibt es mit der strategischen Neuausrichtung drei weitere Konferenzen: Personal-Konferenz, Finanz-Konferenz und Umwelt-Konferenz. Grundsätzlich sollen alle Konferenzen dazu beitragen, die strategischen Ziele der Stadt Wuppertal für eine nachhaltige Entwicklung zu unterstützen.

In allen Untersuchungsstädten zeigen sich eine Reihe gleichstellungspolitischer, innovativer Ansätze[20], die sich entsprechend dem Forschungsdesign nicht auf Einzelmaßnahmen bzw. singuläre gleichstellungspolitische Reforminseln reduzieren, sondern verwaltungsweit zu Innovationen aber auch neuen Werte- und Deutungsmustern führen (können) und nachhaltig beeinflussen können. Auf diese soll im folgenden der Schwerpunkt des Interesses gelegt werden, allerdings nicht los-

20 Hier werden nicht alle existierenden innovativen Ansätze systematisch erfasst, sondern vor allem rücken diejenigen in den Fokus der Untersuchung, die die Befragten in den Interviews wahrnehmen.

gelöst von dem grundsätzlichen Vorgehen der Verwaltungsreform als Bezugsrahmen für gleichstellungspolitische Veränderungen. Deshalb wird zum einen auf die grundsätzlichen Erfahrungen und Einschätzungen der Befragten zur Reform abgehoben, um in der Folge einen ggf. erkennbaren Wandel in der Gleichstellung besser zu- bzw. einordnen zu können.

2. KOMMUNALE VERWALTUNGSREFORM UND IHRE GESAMTWIRKUNG

Im eher allgemeinen Reformkontext legten die Befragten gemeinsam ihren Beurteilungsmaßstab insbesondere an folgenden Themen[21] an:

- *Ökonomisierung* mit sowohl positiven wie auch negativen Begleiterscheinungen;
- *Kundenorientierung und Dienstleistungsgedanke* als überwiegend positive Entwicklung der Reform insbesondere im Innenverhältnis und Verständnis der Belegschaft selbst. Im Außenverhältnis sei sie allerdings durchaus noch steigerungsfähig;
- *Dezentrale Ressourcenverantwortung* mit den positiven und negativen Auswirkungen als flächendeckend umgesetztes Konzept und als Reformerfolg für die Gleichstellung;
- *Reform- und Verwaltungskultur* mit sowohl dynamischen wie statischen Elementen. Gerade in diesem Kontext schlossen unmittelbar zwei zentrale Themenfelder an:
- *Partizipation und*
- *Hierarchie – Führung – Macht*

Grundsätzlich sei vorausgeschickt, dass man in den Städten davon ausgeht, man habe die Reform insofern bereits umgesetzt, als die wesentlichen Elemente eingeführt bzw. implementiert seien und es jetzt allenfalls noch um Nachbesserungen oder Verstetigungen gehe.

In vielen Städten und Gemeinden der Republik stehen die Kommunen nicht nur den Herausforderungen der Verwaltungsreform gegenüber, sondern müssen sich zudem noch den zunehmend dramatischeren Folgen der Haushaltssanierung widmen. Hierbei spielt nicht nur das kostenträchtige Verwaltungshandeln selbst eine

21 Andere Veränderungen im Reformkontext wie etwa Privatisierung, out-sourcing, Konzern Stadt, private-public-partnership oder Leistungstiefenpolitik wurden hier allenfalls gestreift, hätten allerdings den Untersuchungsrahmen auch gesprengt.

Rolle, sondern die unberechenbaren Rahmensetzungen von außen, auf die Städte keinen Einfluss haben, erschweren den innovativsten Kommunen selbst kurzzeitige Planungssicherheiten. Neue Gesetze mit neuen Pflichtaufgaben, Einnahmerückgänge insbesondere der Gewerbesteuern oder die Hartz-Gesetze, deren finanzielle Folgen für die Kommunen noch überhaupt nicht einschätzbar sind, schmälern den lokalen Handlungsspielraum der öffentlichen Verwaltung. In Wuppertal etwa hat man glaubhaften Prognosen zufolge längst berechnet, dass selbst bei Wegfall aller freiwilligen Leistungen, wozu etwa Sport oder Kultur gehören, die Schulden nicht mehr zu regulieren sind. Diese Gemengelage macht die Identifizierung eines Gegners schwer (EXG 1 PR). Diese Einschätzung ist in Dortmund zu hören, und auch Wuppertal gliedert sich hier problemlos ein – beide Haushalte sind ungenehmigt. Gleichwohl wird am stärksten in München über Sparzwänge im Haushalt geklagt, die einen erheblichen finanziellen Einbruch erst im Jahre 2003 (Gewerbesteuereinbußen) erfahren haben. Möglicherweise ist der »Schock« noch zu frisch.

Nahezu durchgängig mögen die Befragten aller untersuchten Städte nicht ohne Weiteres die Reformfortschritte insgesamt sowie die Gleichstellungsfortschritte dem Verwaltungsreformprozess zuschreiben. Es seien vielfach eine Reihe von eher gesellschaftspolitischen Einflüssen und Entwicklungen mindestens mitverantwortlich, so dass eine eindeutige Zuordnung von Wirkungen und Effekten zwischen organisationaler Reform und Gleichstellung schwierig und manchmal auch unmöglich sei. Setzen wir die Verwaltungsreform selbst allerdings als eine gesellschaftliche Entwicklung voraus, die eben ein anderes Verwaltungshandeln fordert, dann könnte die Zuordnung etwas leichter fallen. Das zumindest ist die Absicht der folgenden Ergebnisdarstellung.

2.1 Ökonomisierung

Sprach man zu Beginn der Reformbewegung von dem Ziel, mehr Wirtschaftlichkeit in die Verwaltungen zu bringen, dann hat sich mittlerweile der Begriff der »Ökonomisierung« etabliert. Ökonomisierung ist grundsätzlich kein Prädikat für gut oder schlecht, sondern markiert eine neue Zielorientierung für Verwaltungen, die bis Anfang der 90er Jahre allein für die Privatwirtschaft als »Überlebensorientierung« galt.

Wenngleich das Reformziel Wirtschaftlichkeit bzw. Ökonomisierung und Haushaltskonsolidierung zu trennende Dimensionen sind, sind sie in der Realität doch immer weniger voneinander zu trennen. Denn ob ein Bereich noch effizienter arbeiten kann, bestimmt das im Haushaltsrahmen limitierte Budget und nicht (mehr) der Reformbedarf.

Wie in allen Reformverwaltungen galt auch in Wuppertal die Wirtschaftlichkeit als ein wichtiges Reformanliegen, allerdings stand sie zu Beginn nicht im Reformfokus – das zumindest bestätigt der größte Teil der Befragten. Tatsächlich sollten vielmehr das Verwaltungshandeln und die Strukturen auf den Prüfstand gestellt werden. Die Reform wurde »gelebt« und hat viele neue Ansätze hervorgebracht. Einen Bruch des eigentlich reformerischen Ansatzes hin zur stärkeren Betrachtung der Kostenseite – aufgrund des zunehmend defizitären Haushalts aber auch aufgrund eines völlig neuen Verwaltungsmanagements, das den Reformprozess mit seiner dahinter stehenden Philosophie nicht miterlebt hat – machen die Befragten nahezu einheitlich Ende der 90er Jahre aus.

Mittlerweile steht Wuppertal vor der Situation, dass das immense Haushaltsdefizit glaubhaften Prognosen zufolge selbst bei Wegfall aller freiwilligen Aufgaben nicht mehr zu regulieren ist[22].

Aus dieser Perspektive heraus – Mangelverwaltung bei deutlich eingeschränkten Handlungsspielräumen – liegt der Reformfokus nun in Wuppertal eindeutig in der Ökonomisierung, was hier dann immer auch gleichzeitig sparen heißt.

In Dortmund stellt sich die Situation nicht sehr viel anders dar. Klar ist, unter dem kommunalen Finanzdruck schmälern sich die Handlungs- und insbesondere Reformspielräume.

Aus Sicht der Münchener Beschäftigten aller Hierarchiestufen und selbst von Außen betrachtet steht die Ökonomisierung der Reform von Beginn an im Vordergrund des neuen Steuerungsmodells. Diesem Ökonomisierungsprozess werden sowohl positive wie negative Effekte – ebenfalls von allen – zugeschrieben.

Die Ökonomisierung zeigt für Verwaltungen im Zuge von Reformen grundsätzlich zwei Gesichter:

- Zum einen zwingt sie Verwaltungshandeln zu mehr (Kosten-) Transparenz und stärkt den Leistungsgedanken.
- Zum anderen birgt die Ökonomisierung die Gefahr, dass das Primat der Kostenlegitimation (unter der gebotenen Daseinsvorsorge der öffentlichen Hand) zu einer einseitigen Sicht auf die sogenannten harten Faktoren der Reform, die mit den betriebswirtschaftlichen Elementen gekennzeichnet sind. Damit geraten andere Wertorientierungen, die gemeinhin mit den weichen Faktoren bezeichnet und zumeist mit den Elementen der Personal- und Organisationsent-

22 Um nur zwei Zahlen zu nennen: Die gesamten Personalausgaben der Stadt Wuppertal betragen ca. 200 Mill. Euro, der laufende jährliche Überziehungskredit beträgt 500 Mill. Euro. Der Haushalt ist auf absehbare Zeit in den nächsten Jahren nicht genehmigungsfähig.

wicklung verbunden werden, ohne die innovativer Wandel schlicht unmöglich ist, für Reformvorhaben schnell in der Hintergrund.

Die Notwendigkeit von Zahlen und Kosten zu ermitteln, um sich einem effektiven Vergleich zu stellen, sehen alle Befragten in allen Städten als notwendig an. Positiv sehen sie dabei auch die Kosten- und Leistungstransparenz. Allerdings gehe die gegenwärtige Entwicklung zu stark auf den Kostenaspekt und vernachlässige zunehmend die anderen begleitenden Reformmaßnahmen der weichen Faktoren. Die Gefahr dieser Reformrichtung wird zurzeit noch gestützt durch die intensive Arbeit am Kommunalen Rechnungswesen. Nahezu alle Befragten sehen die Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung, aber sie betonen auch, dass das eine ohne das andere nicht zu haben ist und sehen die positiven Effekte aus der Reform stark gefährdet durch die einseitige Sicht auf Zahlen.

2.2 Kundenorientierung

Als positives Ergebnis der Verwaltungsreform sieht der größte Teil der Befragten ein neues Verständnis von BürgerIn bzw. KundIn. Der Dienst am Kunden bzw. der Kundin hat durch die Reform an Bedeutung gewonnen und damit auch so manchem Beschäftigten den Blick für die Sinnhaftigkeit und Qualität seiner Arbeit erweitert. Die Verwaltung setzt sich verstärkt mit dem Dienstleisteranspruch auseinander: »Das Geschäftsfeld ‚Kunde' ist entdeckt worden« (GD 1 Männer o.F.).

Kundenorientierung sehen Befragte als neues Leitbild – von der Amtsstube zum Dienstleistungsunternehmen – welches erhebliche Veränderungen und ein Umdenken in den Köpfen bewirkt habe. Trotz der nicht weg zu diskutierenden Mangelverwaltung und damit einher gehenden Personalkürzungen haben die Beschäftigten diese neue Sicht auf KundInnen verinnerlicht und beweisen aus Sicht der Führungskräfte erhebliches Engagement. Bürgerservicestellen oder Sozialbürgerhäuser (in München) oder neue Öffnungszeiten gehören insgesamt betrachtet zu den Reformerfolgen. Gerade hinsichtlich Prozessoptimierungsstrategien hat sich Wuppertal zu Beginn der Reform hervor getan. Aufgabenabläufe und Bearbeitungszeiten sind optimiert worden, allerdings hier wie überall durchaus noch steigerungsfähig.

Trotz dieser erkennbaren Fortschritte in Richtung eines veränderten Verhältnisses zwischen Verwaltung und BürgerIn bleibt für viele die Frage offen, wie und ob die Auswirkungen der Reform im Außenverhältnis wirklich wahrgenommen werden. Noch, so bemerken die Beschäftigten aller Hierarchiestufen, beschäftige sich die Verwaltung zu sehr mit sich selbst.

Ein Kritikpunkt ist dabei, dass Kundenorientierung oftmals allein als Serviceverbesserung verstanden wird. Tiefer gehende Analysen, die danach zu fragen hätten, was ich für wen in welcher Qualität prodoziere, sind eher noch nicht Selbstverständnis in Verwaltungsorganisationen. Hier verknüpft gegenwärtig die Stadt München noch am ehestens die Kundenorientierung mit einer Zielgruppenorientierung.

In Wuppertal sieht man die Kundenorientierung kaum mehr im Fokus. Zwar sei auch weiterhin Prozessoptimierung Thema, allerdings tauche Kundenorientierung im Zielkatalog einer neuen strategischen Steuerungsausrichtung nicht mehr auf, während sie lange Zeit mit auf der Reformagenda stand.

Allerdings hatte Kundenorientierung einen Einfluss auf die Neugestaltung und Neubewertung von Arbeitsplätzen innerhalb der Verwaltung. Der Organisationsblick richtete sich verstärkt auf die Servicebereiche (Bürgerservicestellen, Bügerämter, Sozialbürgerhäuser etc.) und ihre Arbeitsplätze. Diese überwiegend von Frauen besetzten Arbeitsfelder erlebten damit eine Aufwertung, sowohl hinsichtlich der Arbeitsgestaltung als auch bezogen auf die Bezahlung[23]. Dies schreibt man eindeutig der Reform im Zusammenspiel mit der rasant voranschreitenden Informationstechnologie zu, die allerdings auch einen erheblichen Anteil daran hat, dass sich gerade einfache Frauenberufe wie etwa Stenotypistin überholt haben und verstärkt Mischarbeitsplätze hervorbrachten.

2.3 Dezentrale Ressourcenverantwortung

Dezentrale Ressourcenverantwortung impliziert von der Eigenlogik her einen Umverteilungsprozess von der Zentrale in die dezentralen Einheiten sowohl von Ressourcen als auch von Verantwortung und somit von Macht. Genau mit diesem rational richtig angelegten Ansatz in der Organisation zeigt sich, wie schwierig seine Implementierung in die Praxis ist. Machtkämpfe zeigen sich hier besonders deutlich und nachweisbar, was möglicherweise damit zu tun hat, dass diese Prozesse noch nicht als Gegenstand routinisierter Machtspiele in den Bereich des Subtilen verschwimmen.

Mit der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung versprach sich ein großer Teil der Belegschaft mehr Freiheiten und Eigenverantwortung für den eigenen Leistungsbereich.

23 Vgl. hierzu ausführlich: Kißler/Bogumil/Wiechmann (Hg. 1993); Wiechmann/Kißler 1993, S. 103 ff.; Kißler/Bogumil/Wiechmann 1994.

In München hat die dezentrale Ressourcenverantwortung die Fläche noch nicht erreicht und man kann insgesamt betrachtet eher einen zögerlichen Implementationsprozess beobachten.

Erfahrungen aus Dortmund und Wuppertal, die beide die dezentrale Ressourcenverantwortung bereits in der Fläche implementiert haben, weisen gemeinsam erste »Rückzugserscheinungen« bzw. Korrekturen auf. In beiden Städten bezeichneten die Beschäftigten die dezentrale Ressourcenverantwortung als eine der größten Reformerrungenschaften, die zugleich mit großen Enttäuschungen verbunden ist. Die Personalchefs beider Städte fassen die Erkenntnisse wie folgt zusammen:

Wahrzunehmen ist, dass die Ressortegoismen steigen und der Unternehmenszusammenhalt sinkt. Es geht dann oft nur noch um die eigenen Fach-Bereichsziele, ohne dabei das Ganze im Blick zu behalten. Hier wären »Generalvorgaben« wichtig. Dies äußert sich etwa darin, dass die Hierarchiestrukturen sehr unterschiedlich sind und auch unterschiedliche Bezeichnungen tragen, was etwa zur Folge hat, dass man Zielgruppen der Personalentwicklung nicht mehr ohne weiteres identifizieren kann, wenn man gezielte Fortbildung betreiben will. Auch die Größe von Ressorts ist völlig unterschiedlich.

> *»Ressortegoismen zeigen sich gerade im Umgang mit dem Personal. Hat man gute Leute, dann werden sie gefördert, um sie zu halten. Sobald Beschäftigte – aus welchen Gründen auch immer – problematisch erscheinen, versucht man sie »loszuwerden«. Nischenarbeitsplätze etwa für leistungsgeminderte Beschäftigte gibt es nicht mehr, alle Aufgabenbereiche rufen nach »Olympiasiegern«. Dies hat eine neue Qualität erlangt« (EXG 2 Personalchefin).*

Ähnliche Erfahrungen resümiert der Personalchef aus Dortmund. Gemeinsame Strategie beider Städte liegt in der Nachbesserung. Gemeint sind damit, dass »Generalvorgaben« nun im Nachgang entwickelt und in den dezentralen Einheiten etabliert werden sollen. Damit ist beispielsweise verbunden, dass bestimmte höherwertige Stellen nicht mehr allein dezentral entschieden werden können, sondern (wieder) gemeinsam mit der Zentrale koordiniert und entschieden werden. Hiermit versucht man dem zentralen Steuerungsverlust entgegen zu wirken.

Höchst problematisch ist dieses Vorgehen allerdings in der Wahrnehmung der Belegschaft und zwar nicht allein aus der Perspektive der dezentralen Führung, da mit diesem Vorgehen von der Zentrale unmittelbar Misstrauen gegenüber den Dezentralen unterstellt wird. Unterstellen darf man tatsächlich, dass die Zentralen einen derartigen eigenen Machtverlust nicht erwartet hatten.

Grenzen zentraler Steuerung: Zielvereinbarungen

Aus der Sicht der Zentrale sieht man mittlerweile jedoch auch die realistischen Grenzen einer zentralen Steuerung.

> *»Es gibt keine schlüssig, konsistenten Zielsysteme, keine Zielhierarchien, es gibt diese Rationalität von Steuerung, wie sie in den Lehrbüchern steht, so in der Praxis nicht – das muss man wissen« (EXG 1 OM).*

Der bescheidenere aber realistischere Weg liege darin, dass man durch unterschiedliche Ansätze und Experimente dem Steuerungsanspruch näher kommt. Hier sei das Vereinbarungsmamagement etwa in Dortmund als Klammer bzw. gesamtstädtisches Steuerungselement zu verstehen. So gibt es in Dortmund eine kaskadenförmige Vereinbarungskultur, die von einem standardisierten Berichtswesen begleitet wird:

- Vereinbarungen zwischen OB und den Stadträten (Dezernenten/Verwal-tungsvorstand)
- Vereinbarungen der Stadträte als Dezernenten mit ihren Amtsleitungen (Verwaltungsvereinbarungen)
- Amtsleitungen mit ihren Führungskräften.

Hiermit ließe sich steuern und gegensteuern. Allerdings besteht das größte Problem in der Verbindlichkeit, wenn etwa »Nicht-Einhaltung« als Kavaliersdelikt betrachtet wird, oder wenn sich Berichte in Selbstdarstellungen erschöpfen, aber auch wenn die Führung nicht nachfragt, behindert dies die Verbindlichkeit und entwertet Vereinbarungen (EXG 1 OM). Der Effekt ist in der Wahrnehmung der handelnden Akteure Steuerungsverlust. So gibt es etwa für Dortmund seit 2004 eine quartalsweise statt jährliche Berichterstattung zur Umsetzung der Vereinbarungen, um gegebenenfalls zeitnäher umsteuern zu können, um nicht erst am Jahresende von einem faktischen Defizit »überrascht« zu werden.

Mit Zielvereinbarungen arbeitet man auch in Wuppertal. Dort skizziert man sie allerdings eher als »Einsparvereinbarungen« (GD 3 FK-Männer) und nicht als Leistungsvereinbarungen. Die Zielvereinbarungen als Spielregeln werden insofern obsolet, als sie von einigen Bereichen schlicht ignoriert werden. Eine gewisse Parallelität zu Dortmund ist erkennbar. Aus dieser Situation heraus hat sich die Zentrale entschlossen, einen pauschal gedeckelten Budgetansatz (»Rasenmäherpraxis«) für alle einzuführen ungeachtet des Bereiches, aber auch ungeachtet derer, die bereits gespart haben und nun insgesamt schon mit einem verkürzten Budget antreten müssen. Die Sanktion trifft somit alle.

Fraglich bleibt, ob die Zentrale mit diesem eher aus Hilflosigkeit geborenen Vorgehen Erfolg erzwingen kann und den »Verweigerern« tatsächlich mehr Sparsamkeit verordnen kann. Oder ob der Lerneffekt für diejenigen, die sich bislang an die Spielregeln gehalten haben, nun der ist, dass sie sich an den als erfolgreich wahrgenommenen Verweigerern orientieren.

Schwerwiegend sind ausgeprägte Ressortegoismen insbesondere in Krisenzeiten, wenn sich die Stadt insgesamt ständig auf dem Prüfstand befindet und permanent neu ausrichten muss. Auch hier werden die Blockaden aus den Bereichen sehr deutlich. Einige Beispiele sollen dies veranschaulichen (GD 3 Frauen o. F.):

- Das Neue Finanzwesen über SAP wird wesentlich professioneller ausgerichtet, es gibt Finanztransparenz und hilft den Einheiten. SAP bedeutet aber auch, dass man die gesamte Stadt auf eine Ebene stellen muss, alles muss vereinheitlicht werden. Diese Regeln und Standards müssen dann zentral vorgegeben werden und sind absolut notwendig – es lässt sich also nicht darüber diskutieren.
- Internetauftritt: Die gesamte Stadt stellt sich über einen gemeinsamen Auftritt dar. »Das war ein Aufstand. Jeder sagte, das ist meins. Es bedeutete einen ganz enormen Kraftakt, dass heute alle Leistungseinheiten unter www.wuppertal.de auftreten. Das Denken war, ich habe hier etwas schönes Buntes, und muss mich jetzt der »drögen« Stadtverwaltung unterordnen« (GD 3 Frauen o.F.).
- Organisationsentwicklung, Prozessoptimierung oder Aufgabenkritik: Trotz offizieller Aufträge war keinerlei Bereitschaft in den Leistungsbereichen erkennbar und nicht wenige ignorierten den Auftrag.

Allerdings ändern sich auch Geschäftsgrundlagen, unter denen Zielvereinbarungen geschlossen wurden von externer Seite manchmal mitten im Vereinbarungszeitraum. Dann ist die Zentrale gezwungen, innerhalb kurzer Zeit auf diese externen Einflüsse zu reagieren und innerhalb kurzer Zeit in die Dezentralen zu übersetzen.

> *»Vorläufige Haushaltsführung führt permanent zu gravierenden Störungen, die die Verwaltungsführung auch nicht einfach weitergibt, weil sie alle quälen will, sondern sie geben sie weiter, weil sie etwa vom Land, von der Aufsichtsbehörde, von irgendwoher kommen. Sie sind die Mittler und unten muss es ausgebadet werden. Alle sind nicht unbedingt »sauer«, aber doch resigniert« (GD 3 Frauen o.F.).*

Führungskräfte (Frauen und Männer) aus den Leistungseinheiten bemängeln wiederum zu wenig Unterstützung seitens der Zentrale bis hin zur Wahrnehmung von Desinteresse an den Fachbereichsinstrumenten und ihrer Funktionsfähigkeit – es wird nicht abgefragt. Hinzu kommt, dass neue Vorgaben oder Systeme die Bereiche

vor die Problematik stellen, sich ständig in Anpassungsprozessen aufzuhalten. Grundsätzlich wird seitens der Führungskräfte deutlich, dass sie »funktionsfähige« Instrumente und Unterstützung seitens der Zentrale fordern, ohne allerdings die neugewonnenen Freiheiten opfern zu müssen, denn ein neues »altes« Hauptamt, als omnipotente Einheit wünscht sich niemand zurück.

Die dezentrale Ressourcenverantwortung hat aber nicht nur auf die Fachbereiche Auswirkungen, sondern auch etwa auf die Personalratsarbeit. In Dortmund etwa arbeiten 12 freigestellte von insgesamt 25 Personalräten. Sie »teilen« sich ca. 10.000 Beschäftigte. Für die weitere Organisation der Personalratsarbeit gibt es keine Teilpersonalräte. Vor diesem Hintergrund hat sich der Informationsfluss für die Personalräte in den Fachbereichen deutlich verschlechtert. Die Ressorts sind für sie nicht mehr so frei zugänglich wie vorher; Informationsflüsse verlaufen nicht mehr so »automatisch« wie vorher. Insgesamt beobachten die Personalräte durch die Dezentralisierung auch einen drohenden Einflussverlust.

Offensichtlich wird, dass sich die Dezentralisierung nicht allein über Budgets und Zielvereinbarungen zentral steuern lässt.

Für die Gleichstellungspolitik in Dortmund war die dezentrale Ressourcenverantwortung mit der Verlagerung der Frauenförderung (formal) und der gleichzeitigen Einrichtung von »Ansprechpartnerinnen für Gleichstellungsfragen« (strukturell/operativ) in den einzelnen Fachbereichen die größte Errungenschaft in der Verwaltungsreform. Im Gegensatz zum Personalrat sind sie nun näher am Fachbereich und das Frauenbüro zugleich entlastet.

2.4 Reform- und Verwaltungskultur

Vielfach wird die Verwaltungsreform mit einem neuen Reformbürokratismus verbunden. Ein Teil der Verwaltungsbeschäftigten versucht den neuen und zum Teil umfangreichen Regelwerken (Reformbürokratismus) zu entsprechen, kommt gelegentlich mit den noch herrschenden alten Regeln in Konflikt und droht schließlich in den für sie undurchsichtigen Dickicht von Verregelung zu verharren, ohne die ebenso vorhandenen kreativen Potentiale interpretativ für sich und seine Arbeit nutzen zu können. Diese nämlich erkennen eher der geringere Teil der Belegschaft. Besonders deutlich wird dies in München. In Wuppertal und Dortmund werden die neuen Regeln dagegen bereits eher auch als ein Stück »Freiheit« erkannt.

Die unterschiedliche Wahrnehmung der neuen Reformregeln liegt nicht allein an den befragten Personen, sondern hat vor allem mit den Referaten bzw. Dezer-

naten zu tun, aus denen sie kommen. Schließlich sind es die Dezernate selbst, die sehr heterogen strukturiert sind, sowohl hierarchisch als auch arbeits- und aufgabenorganisatorisch. Dies hat seine Ursache in einer ebenso heterogenen Angebotspalette der Dienstleistungsbereiche. Damit ist die *Verwaltungskultur* angesprochen.

Die Einheitlichkeit der Verwaltung hat ihre Grenzen im Reformprozess offen gelegt. Grundsätzlich unterscheidet sich zwar die Verwaltung als öffentliche gegenüber privaten Dienstleitungseinrichtungen durch ihr Primat der Daseinsvorsorge, allerdings trifft dies die einzelnen Dezernate mit durchaus differenten Leitbildern. Das wird in der Stadt Dortmund explizit formuliert, wenn der Personalchef feststellt, dass zu keinem Zeitpunkt der richtige Zeitpunkt für eine gesamtstädtische Leitbildentwicklung als geeignet erschien. Allerdings haben die Beschäftigten in den Bereichen teilweise selbst ein Leitbild entworfen. So ist die Kernverwaltung mit überwiegend hoheitlichen Aufgaben betraut, andere Referate stehen bereits mehr im marktlichen Wettbewerb, die Dezernate haben es mit unterschiedlichen Kundenkreisen zu tun und ebenso unterschiedlich gestalten sich auch die Umweltbeziehungen, d.h. die Außenkontakte. Mit anderen Worten, von einer einheitlichen Verwaltungskultur kann kaum ausgegangen werden, so dass man vermuten darf, dass das Verwaltungshandeln selbst sehr unterschiedlich gefasst wird und dies in der praktischen Umsetzung von Generalkonzepten oder Generalvorgaben seinen Niederschlag findet.

Entscheidend für die jeweilige Kultur ist aber auch und vor allem das Führungsmanagement, ob es dem Anspruch nach als Vorbild dienen kann oder aber hinter den »versprochenen« Aussichten für die Belegschaft zurückbleibt. Dort, wo eine positive aufgeschlossene Führung wahrgenommen wird, zeichnet sich auch die Bereichskultur eher als Vertrauenskultur aus und wird überwiegend positiv skizziert. Dort, wo die Führung eher auf tradiertes Führungsverhalten und herkömmliche Führungstugenden setzt, kommt auch die Verwaltungskultur kaum voran (vgl. auch Kap. 4.2.2).

Vor diesem Hintergrund sind die manchmal konträr erscheinenden Einschätzungen zum Erfolg der Verwaltungsreform verständlich; denn sie liegen nicht allein in der Vorgabe und der Zielsetzung der Verwaltungsspitze, sondern in der individuellen Ausgestaltung und im Verständnis von Veränderung der einzelnen Referate bzw. Dezernate selbst.

So reflektieren die Befragten den Reformprozess aus der Retrospektive, also nach 10 Jahren Reformgeschichte zum Teil auch realistischer. Die Erwartungen waren Eingangs zu hoch, insbesondere mit Blick auf die Verwaltungskultur:

»Man kann Instrumentarien, Vorgehensweisen oder Prozesse verändern. Der Kulturveränderung muss man allerdings Geduld und Zeit entgegen bringen, ob dies nun Gleichstellungspolitik oder Mitarbeiterorientierung oder Kundenorientierung betrifft. Man kann nicht erwarten, dass für eine Person, die seit Jahrzehnten die Ausübung der Hoheitsverwaltung genießt, ab morgen der Bürger Kunde ist« (GD 2 Frauen o.F.).

Begreift man die Verwaltungsreform gleichzeitig als *Lernprozess*, dann gibt es in allen Untersuchungsstädten eine Reihe von Indizien, die den Schluss nahe legen, dass doch mehr passiert ist, als man auf den ersten Blick vermuten mag. Denn in allen Gesprächen überwog die Einschätzung, die Reform habe doch vieles »aufgebrochen«, andere Ideen befördert und Lernen ermöglicht. Es hat sich vor allem in den Köpfen sehr viel bewegt und Öffnungen für Dinge gegeben, die bislang undenkbar waren. Dabei sind Beschäftigte insgesamt betrachtet selbstbewusster geworden, äußern sich eher und übernehmen eher Verantwortung – keineswegs alle und nicht gleichermaßen, aber der Tendenz nach. Das Gesamtergebnis teilen nahezu alle Befragten in allen Untersuchungsstädten.

Ein wichtiger Schritt in Richtung Kulturveränderung wird mit dem partizipativen Anteil des Reformprozesses verbunden und ebenso erhält das Thema Führung und Zusammenarbeit einen wichtigen Stellenwert aus Sicht der Befragten. Anders formuliert: Personal- und Organisationsentwicklung sind maßgebliche Schlüssel für die effektive Umsetzung auch der betriebswirtschaftlichen Elemente. Auch das Gleichstellungsprojekt als Reformprojekt ist für seine erfolgreiche Umsetzung auf die kulturellen Veränderungsdynamiken angewiesen, wie sich im Folgenden zeigt.

2.5 Partizipation

Die meisten Reformstädte haben die Beteiligung der Beschäftigten als Modernisierungselement mehr oder weniger gelungen in ihren Reformprozessen genutzt[24]. Dabei spielten unterschiedliche Motive der Führung eine Rolle: Etwa Mittragen schwieriger Führungsentscheidungen (Akzeptanzsicherung), Zuarbeit beim Aufbau der Reformelemente (Produktdefinition), Produktivitätssteigerung und als Ideenlieferanten (Aktion »Mitarbeiter senken Kosten« in München) bis hin zur Verlagerung von prekären Führungsentscheidungen in die Belegschaft (»Rationalisierung in Eigenregie«). Die Beschäftigten als Experten für ihre Arbeit zu sehen und sie im Sinne ihrer Kompetenzen als Ressource zu verstehen, war auch ein Aspekt, aller-

24 Vgl. u.a. Kißler/Wiechmann/Graf 1998; Kißler/Graf/Wiechmann 2000; Sperling 1998.

dings seltenen Selbstverständnisses von Beteiligungsprozessen aus Führungssicht. Die Belegschaftsmotive lagen insbesondere im Bereich der Mitgestaltung ihrer eigenen Arbeit. Motive, die nicht immer zusammengingen und sich wesentlich dort erfolgreich zeigten, wo die Führung die Gestaltungsinteressen der Beschäftigten ernsthaft mit aufgriff.

In Dortmund wurde 1997 eine erste Dienstvereinbarung zur Partizipation der Beschäftigten an Veränderungsprozessen abgeschlossen, die 2002 erneuert wurde. Die Zielsetzung, Beschäftigte zu beteiligen, bezieht sich nicht nur auf explizit mit der Reform zusammenhängende Veränderungen, sondern auf sämtliche Veränderungsprozesse in den jeweiligen Fachbereichen und Dezernaten. Hiermit gab es einen vergleichsweise klar umrissenen Orientierungsrahmen für Führung und Beschäftigte, auf den man sich ggf. auch berufen konnte.

Auch in Wuppertal gibt es seit 1997 ein schriftlich fixiertes Partizipationskonzept, das »Regelwerk Teamarbeit«. Partizipation war in Wuppertal seit Beginn der Reform (1994) auf maßgebliche Initiative einer Unternehmensberatungsfirma Teil der Reform. Hier reichte die Beteiligung in Form von Teamarbeit über den üblichen Reformkontext hinaus. So gab es neben den Reformprojektteams (als temporärer Beteiligungsprozess) ebenso die Teamarbeit in der Arbeitsorganisation, also im Tagesgeschäft (als dauerhafter Beteiligungsprozess), und ebenso Teams zur Lösung aktuell, kurzfristig anstehender Problemlagen. Beteiligung wurde in alle Arbeitszusammenhänge transportiert. Die Gefahr der Beteiligungsinseln verringerte sich dadurch, wurde allerdings nicht gänzlich überwunden[25].

Zwar existieren in München kein explizit formuliertes Beteiligungskonzept oder etwa Grundsätze zur Beschäftigtenbeteiligung, aber man versteht die »Grundsätze für Führung und Zusammenarbeit« (Landeshauptstadt München 1997) als die interne Aufforderung zur Partizipation.

Wie in vielen anderen Reformkommunen war gerade die Partizipation ein völlig neues Übungsfeld für alle Beteiligten sowie Akteure. Erwartungen und Erwartungsenttäuschungen gingen Hand in Hand, wenn Partizipation als basisdemokratisches Instrument missverstanden wurde. Dennoch hat sich im Laufe der Jahre ein gewisses Selbstverständnis durchgesetzt, das sich insbesondere dadurch ausdrückt, dass Führungskräfte immer weniger mit bloßer Anordnung ihre Funktion ausfüllen können und Beschäftigte in Grenzen eine Mitverantwortung für die weitere Entwicklung von Reform und (Arbeits-) Prozess übernehmen.

25 Ausführlich zur Wuppertaler Teamarbeit und ihre Folgen für das weibliche Personal vgl. Kißler/Graf/Wiechmann 2000; S. 124 ff.

So sind einige Führungskräfte offenbar deutlich überzeugt, dass es nur mit den Beschäftigten und nicht gegen sie gehen kann, wenngleich so mancher Abstimmungsprozess sich dadurch verlängert. Dennoch kann man resümieren, dass Partizipationsprozesse – und das zeigen alle Städte – so unterschiedlich verlaufen sind, wie die bereits angedeutete »Dezernats- bzw. Amtskultur« es zuließ und entlang des jeweils dominierenden Beteiligungsmotivs seitens der Führung.

Dass die Form der Partizipationsprozesse allgemein und hiermit die Projektgruppenarbeit konkret als Indikator für das Reorganisationspotential in einem Bereich angenommen werden kann, bestätigen die Befragten nahezu übereinstimmend. Dort, wo Beschäftigte lediglich Beobachterposten beziehen dürfen, ist die Reformdemotivation besonders hoch.

Partizipationsprozesse, das heißt die Reformarbeit in Projekten – lediglich in Wuppertal wurde die Teamarbeit über Projekte hinaus implementiert – boten ganz unterschiedliche Mitgestaltungschancen. Dennoch hat insgesamt betrachtet die Reform über diese Beteiligungsprozesse mit einem anderen Zugang der Problemauseinandersetzung gleichzeitig viel Bewegung und Öffnungen für neue Ideen erfahren. Trotz nicht immer gelungener Beteiligungsprozesse ist aus Sicht aller Befragten mit neuen Partizipationsformen ein wesentlicher Entwicklungsschritt in eine neue Arbeitsform getan: Auch jenseits rein reformadressierter Themen werden komplexe Sachverhalte zunehmend in Projektgruppen bearbeitet. Das befördert ein anderes Arbeitsverständnis und führt insgesamt eher weg von einem statischen Verwaltungshandeln hin zu flexibleren Lösungsmöglichkeiten.

Partizipation und Frauen

Wenngleich Partizipationsprozesse generell Mitgestaltungschancen befördern (je nach oben skizzierter Partizipationsqualität), stellen allerdings insbesondere die Führungsfrauen, aber tendenziell auch alle anderen Befragten fest, dass die Reformarbeit in Form von Projektgruppenarbeit vor allem auch den Frauen genutzt hat. Sie sind rein quantitativ stark in diesen Gruppen vertreten gewesen, haben auf diese Weise Mitgestaltungsmöglichkeiten erhalten, konnten aber vor allem ihre Kompetenzen und Fähigkeiten unter Beweis stellen. Ihre sozialen Kompetenzen und Moderationsfähigkeiten wurden dabei gerne genutzt, aber auch »entdeckt«.

> *»Es gibt viele Frauen etwa im gehobenen Dienst, deren Talente dadurch erkannt worden sind. Es war indirekt, weil sicher nicht beabsichtigt, ein Weg für Frauen zum Erfolg. Projekt- und Gremienarbeit war insofern ein Sprungbrett und Profilierungsmöglichkeit.« (GD 2 FK-Frauen).*

Was die Münchner Frauen wahrnehmen, wird auch in Dortmund und Wuppertal bestätigt. Partizipation bzw. Projektgruppenarbeit waren und sind für Frauen letztlich wichtige Qualifizierungs- und Profilierungschancen und Teil eines neuen Frauenbildes, das man in den letzten 10 Jahren in allen Untersuchungsstädten zunehmend wahrnimmt.

Die Projektgruppenarbeit hat bewirkt, dass Männer einen anderen Blick auf ihre Kolleginnen mit ihren Kompetenzen und ihren Potentialen erhalten konnten. So trafen etwa Führungskräfte auf informierte Frauen, die ihnen mehr über die Reform sagen konnten, als sie bereits selbst wussten und gewannen Anerkennung als Reformexpertinnen (EXG 1 GB). Damit haben sich Wahrnehmungen verändert, die dem Reich des Klischeehaften angehören, nicht überall und nicht gleichermassen, aber tendenziell.

Chancen der Definitionsmacht bzw. die Möglichkeit zur Mitgestaltung neuer Reformregeln erhöhte sich für Frauen dort, wo sie in zentralen Projektgruppen stark vertreten waren. So war beispielsweise die »Projektgruppe Verwaltungsreform« in Dortmund die zentrale Gestaltungsgruppe für verwaltungsweite Neuregelungen im Reformkontext. Durch die Rekrutierungspraxis der Projektgruppenmitglieder – die Gruppe sollte sich explizit nicht aus Funktionsträgern zusammensetzen – gab es für Frauen grössere Teilnahmechancen.

Das gilt allerdings nicht für den Beginn der Reform. Ein Befragter aus München erinnert sich, dass beispielsweise im Bereich Gartenbau zunächst eine reine Männergruppe als Modernisierungsgremium arbeitete. Erst nachdem Frauen intervenierten, erhielten auch sie die Möglichkeit, an der Reform mitzuwirken. Es war kein bewusster Ausschluss, sondern eher ein »nicht daran denken«. Es fehlte das Bewusstsein und die Sensibilisierung. Insofern hat die Reform auch einen anderen Blick auf die Mitwirkungschancen von Frauen bewirkt (GD 2 Männer o.F.).

Vergleichbare Schwierigkeiten zeigten sich auch in Wuppertal zu Beginn des Reformprozesses. Erst die Intervention der Frauen bewirkte ihre stärkere Beteiligung an der Reform (vgl. Wiechmann/Kißler 1997, S. 70 f.).

Den Partizipationsprozess für Frauen deutlich zu öffnen war aus der Sicht der Männer in München kein Selbsterkenntnisprozess der »obersten« Reformer, sondern vielmehr die Forderung der Frauen selbst sowie »der harte Kampf der Gleichstellungsstelle, die sich viele, viele blaue Flecken geholt hat« (GD 2 Männer o.F.).

2.6 Hierarchie – Führung – Macht

Die Hierarchie gilt auch in der reformierten Verwaltung als wichtiges Strukturierungselement. Führung und Macht werden durch sie bestimmt. Mit der Umstruk-

turierung im Reformkontext verringern sich häufig auch Herrschafts- bzw. Machtzentren, wobei die verbleibenden um so mehr Macht erhalten. Hierarchieabflachung als Umstrukturierungziel bedeutete zwar häufig weniger Machthaber (Führungskräfte) bis hin zur Abschaffung ganzer Hierarchieebenen, aber nicht die Abschaffung oder Verringerung von Macht. Sie konzentrierte sich vielmehr auf die noch verbleibenden Führungspositionen. Hierarchieabflachung bedeutet somit lediglich weniger oder ausgedünnte Hierarchiestufen. Tendenziell vergrößerte sich aber das Hierarchiegefälle (also der Abstand) zwischen Führung und Basis. Diese Einschätzung wird so oder ähnlich in allen drei Fallstudien deutlich und liegt mindestens teilweise darin begründet, dass die Strukturen auch mit weniger Hierarchiestufen grundsätzlich nicht verändert werden (können), was die Befragten im Folgenden begründen.

Mit der dezentralen Ressourcenverantwortung ist auch ein Teil der Hierarchiegestaltung bzw. -struktur in die Hände der Fachbereiche bzw. Ämter gelegt worden. Grundsätzlich geht damit der Abbau von Führungspositionen einher, vertikal wie horizontal, allerdings nicht einheitlich. Damit verbinden sich zwei Effekte: Für Frauen gibt es gerade auf den wegbrechenden mittleren Führungsebenen weniger Chancen. Ein zweiter wichtiger Punkt ist, dass Führung nicht mehr schrittweise gelernt werden kann (GD 1 FK-Frauen).

Wenn in München häufig von »Bereichsfürsten« oder den »kleinen Königen« (immer noch zumeist Männern) die Rede ist, scheint dies ein Ausdruck des wahrgenommenen Hierarchiegefälles zu sein, dem wir auch in Dortmund begegnen. Auch hier wählt man im Kontext Führung die Herrschaftsbezeichnung »König« und »Königreiche« keineswegs zufällig. Gelegentlich wird gar das Bild des Diktators bemüht. »Menschenführung« wird dabei als eines der größten Defizite markiert. Dabei teilen die Befragten grundsätzlich die Einschätzung, dass die herrschende Hierarchie nicht wirklich angetastet wurde, das Aufbrechen hierarchischer Strukturen überwiegend nicht gelungen sei.

Dennoch habe es im Führungsverhalten deutliche Fortschritte gegeben und es ist viel Engagement und Geld in die Entwicklung von Führungskräften geflossen. Während man früher Führungskraft »qua Geburt« zu sein hatte, gilt heute stärker die qualitative Seite von Führung, die sich in einem neuen Verständnis von »Führung und Zusammenarbeit« äußern soll. Während so mancher Verantwortliche für Personal bereits erhebliche Fortschritte verzeichnet, erkennen andere Akteure und Beschäftigte aller Hierarchiestufen allerdings noch weiteren Entwicklungsbedarf.

Grundsätzlich werden gerade für Führungskräfteentwicklung in Verwaltungsorganisationen drei Problemfelder mit unterschiedlicher Reichweite ausgemacht:

- Die Entwicklungsfähigkeit von Menschen ist begrenzt;
- Es fehlt ein ausreichendes Beurteilungswesen und schließlich;
- Es fehlt an wirksamen Sanktionsmöglichkeiten bzw. Anreizen.

Ansätze werden vor allem in der kritischen Auswahl von Führung gesehen, um bereits im Vorfeld eine mögliche Fehlbesetzung weitgehend ausschließen zu können.

In Wuppertal leistet man sich genau aus diesem Grund ein relativ teures Auswahlverfahren für zu besetzende Führungsfunktionen, ein Assessment Center. In Form eines ganztägigen komplexen Verfahrens mit unterschiedlichen Bausteinen stellen sich die »Führungsanwärter/innen« einem Auswahlgremium, das sich zumeist gleichverteilt aus Frauen und Männern zusammensetzt. Im Gegensatz zu früher, wo Männer aufgrund ihrer Funktion oft die alleinigen Entscheidungsträger in diesen Auswahlgremien waren, hat sich dies mittlerweile gewandelt und stellt sich für die auszuwählenden Frauen insgesamt betrachtet positiv dar.

Aber auch andere Führungsinstrumente sollen zur Qualitätssicherung »Führungskraft« beitragen. Führung auf Probe oder Führungskräfte feed-back sind neue Modelle, mit denen man etwa in Dortmund versucht sich dem Führungsproblem zu nähern. Die Belegschaft ist noch gespalten, was die Erfolgsaussichten angeht, wenn bislang die Wahrnehmung vorherrscht, dass nach der Probezeit bis jetzt noch jede Führungskraft übernommen wurde oder wenn sich für ein freiwilliges Führungskräfte feed-back vor allem Amtsleitungen zur Verfügung stellen, die ohnehin zu den innovativeren zählen (GD 1 Frauen o.F.). Eher im Bereich der Hoffnung muss man ihre Vision von Ausstrahlungseffekten beurteilen.

Darüber hinaus gibt es allerdings auch einen grundsätzlichen Systemfehler: Karriere und Bezahlung orientieren sich in Verwaltungen allein an Führungspositionen, ein anderes Karrieremodell gibt es nicht. Damit fordert man auch jene, die weder führen können noch wollen zur Führung auf mit eben jenen bekannten Folgen für die Belegschaft (EXG 1 OM; EXG 2 OM; EXG 1 Personalchef). Ansätze für die Korrektur dieses Systemfehlers wurden in Wuppertal gestartet, indem man versuchte auch andere lukrative Laufbahnen zu implementieren. So gab es die Idee zur Einrichtung von Managern und Experten neben den Führungspositionen, die allerdings insgesamt wenig Widerhall erfuhr. Wenn, dann besteht am ehesten Einigkeit über ein wachsendes Expertentum in den Verwaltungen, das gerade in den neuen betriebswirtschaftlichen Wissensbereichen erheblich gewonnen hat, wofür auch Frauen sich zunehmend qualifizieren. Ob sich Frauen hier ihren Qualifikationen entsprechend einen Expertenstatus sichern können, ist allerdings noch nicht ausgemacht.

Zum Systemerhalt tragen allerdings nicht nur die Machthaber bzw. Funktionsträger bei, sondern auch die Beschäftigten. So ist etwa in allen hier untersuchten Städten zu beobachten, dass es durchaus einen gewissen unausgesprochenen Konsens des Hierarchieerhalts zwischen Führung und »Untertanen« gibt. In der theoretischen Auseinandersetzung mit Macht wird dieses nicht unbekannte Phänomen als »konsensgestützte Macht« (Ortmann u.a. 1990, S. 13) bezeichnet. D.h. Macht wird nicht allein von »oben« ausgeübt, sondern wird auch von »unten« zugewiesen und eben dadurch gestützt. So wird etwa das Beispiel der »zeitautonomen Gruppen« in Dortmund angeführt, wonach die Gruppen ihre Dienstpläne selbst aufstellen sollten. Diese als flächendeckende Maßnahme für mehr Mitgestaltung und Freiheit der Beschäftigten angelegte Idee ließ sich – zur Verwunderung der InitatorInnen – jedoch nur teilweise umsetzen. Hier kann man weniger die Führungskräfte als Blockade ausmachen, als vielmehr die Beschäftigten selbst, die sich mit der neuen »Freiheit« und den einher gehenden Konflikten überfordert fühlten. Eine klare Maßgabe von »oben« kommt ihnen dann oft als das kleinere Übel entgegen. Aber auch der Umgang mit neuen Freiheiten muss gelernt werden.

Vergleichbare Erfahrungen erklären sich die Münchner Befragten so:

> *»Hierarchien schützen die Leute vor Entscheidungen und davor Eigenverantwortung zu übernehmen. Und dieses erlebe ich. Also man geht lieber zur nächsten Hierarchiestufe und lässt sich sagen, was zu tun ist, bevor man selbst Vorlagen entwickelt. Schließlich geht es um den Umgang mit Macht« (GD 2 Frauen o. F.).*

Entgegen eines erklärten Reformziels der Enthierarchisierung setzen gelegentlich und auch dadurch bedingt gegenteilige Mechanismen ein, wenn plötzlich eine Hierarchieerweiterung oder Gruppen- bzw. Teamleitungen wieder eingeführt werden.

Frauen: Hierarchie – Führung – Macht

Das asymmetrische Geschlechterverhältnis wird immer noch am deutlichsten entlang der Organisationshierarchie erkennbar, in der Führung männlich codiert ist. Führung und Macht gehören hier zusammen. So wird Führung mit Macht assoziiert und Macht mit Führung. »Wissen« gerade in turbulenten Wandlungsprozessen ist zwar theoretisch schon lange als eine Machtquelle identifiziert, aber in der Praxis handelt es sich eher um eine »heimliche« Machtstrategie. So legen die Informations- und Kommunikationsflüsse in Veränderungsprozessen und die Relevanz von »Wissen« in neuen Bereichen der Informationstechnologie oder der betriebswirtschaftlichen Verfahren den Schluss nahe, dass diese zunehmend nur noch von Experten beherrscht werden können. In wieweit sich Hierarchie, Führung und Macht

in den letzten 10 Jahren unter dem Eindruck des Reformprozesses und nach Einschätzungen der Befragten verändert und gegebenenfalls zugunsten von Frauen verschoben haben, sollen die folgenden Ausführungen verdeutlichen.

Frauen in Führung

In Dortmund befinden sich laut Statistik (von 2002) 37 % Frauen und 63 % Männer auf Führungspositionen, allerdings nicht gleich verteilt. Der Personalbericht führt aus: »Weiterhin sind Frauen aber eher in den Führungsfunktionen der unteren und mittleren Leitungsebenen vertreten« (Stadt Dortmund 2002, S 23). Eine Verzerrung dieses auf den ersten Blick scheinbar relativ hohen Anteils von Führungsfrauen ergibt sich allerdings aufgrund der Führungsfrauen im Bereich der Erzieherinnen (Kindertagesstätten- und Kindergartenbereich), in dem fast ausnahmslos Frauen beschäftigt sind (Frauendomäne). Diesen Bereich rausgerechnet ergibt sich für Dortmund ein Frauenanteil in Führung von ca. 23 %.

Wuppertal beschränkt sich bei der Erfassung von Führungskräften auf die Positionen Dezernent/innen, Ressort- und Stadtbetriebsleiter/innen sowie Abteilungsleiter/innen und kommt bei knapp 5000 Beschäftigten auf 103 Führungskräfte, wobei der Anteil der Frauen hier 22 % (für das Jahr 2002) beträgt (Stadt Wuppertal 2003, S. 16 f.). Nicht enthalten sind etwa Teamleiter/innen oder der große Bereich der Leiterinnen von Kinderbetreuungseinrichtungen. Kritisch wird in der Fortschreibung des Frauenförderplans von 2000 angemerkt, dass sich das Geschlechterverhältnis im Führungsbereich in den letzten drei Jahren nur unwesentlich verändert habe (ebd. S. 17).

In München befinden sich die Frauen laut Statistik mit einem knapp 40%-tigen Anteil auf den Vormarsch in die Führungsebenen der Stadt. Allerdings sind hier ähnlich wie in Dortmund alle Führungspositionen eingerechnet. Der Personalchef sieht jedoch auch, dass die Frauen auf den unteren Hierarchieebenen noch sehr gut vertreten sind, auch Bewegungen in den höheren vor allem stellvertretenden Führungspositionen zu erkennen sind, ansonsten allerdings die oberen Hierarchieebenen noch stark männlich geprägt sind[26].

Anders und eher außergewöhnlich verhält es sich in München auf der Ebene des Top-Managements. Hier werden fünf von 11 Referaten (vergleichbar den De-

26 Ersichtlich wird insgesamt, wenn es um Recherchen zu Zahlen – wie hier zur Führung – aus den Kommunen geht, dann wird die Vergleichbarkeit schwierig, denn jede Kommune erhebt ihre Daten anders. Zum einen wird Führung unterschiedlich definiert und zum anderen richten sich Vergütung und Besoldung keineswegs mehr alleine an Führung aus. So können Stabsstellen oder Projektleitungen höher bewertet sein als eine Abteilungsleitung.

zernaten) von Frauen geführt. Zusätzlich wird in München jüngst das Hauptamt (Direktorium) von einer Frau geführt. Allein diese Tatsache könnte auch Signale nach »unten« aussenden. Zum Vergleich die Städte Dortmund und Wuppertal: Gegenwärtig wird in Dortmund keines der sieben Dezernate von einer Dezernentin geführt, wobei ein Dezernat zurzeit vakant ist. In Wuppertal wird eines von sechs Dezernaten von einer Frau geführt, die es laut Einschätzung aller Befragten mit allen bekannten »Nebenwirkungen« zu tun hat.

Nahezu ausnahmslos bescheinigen die Befragten den Frauen eine hohe Qualifikation, ziel- und ergebnisorientiertes Arbeiten und insgesamt ein gestiegenes Selbstbewusstsein. Insbesondere die Führungsmänner wissen etwa aus den Mitarbeitergesprächen heute mehr über ihre beschäftigten Frauen: Sie sind anders; sie wissen eher wohin sie wollen als Männer; sie gehen zum Teil ergebnisoffener in Prozesse und stellen weniger den persönlichen Nutzen in den Vordergrund als Männer – Sachinteressen stehen vor Eigeninteressen bei Frauen (GD 1 FK-Männer). Die Interpretation der Führungsmänner über die Andersartigkeit von Frauen bringen sie mit einer unterschiedlichen »Ausrichtung« zusammen: Männer richten sich auch heute noch eher am Beruf aus, Frauen hingegen haben eher Lebensziele, die sie aufeinander abstimmen und von denen Beruf eines von mehreren Zielen ist. Trotz überragender Beurteilungen der Frauen durch die Führungsmänner, scheinen erstere in ihrem Vormarsch in Führungsebenen gebremst. Die rational naheliegende Vermutung, dass sich die häufig besseren Qualifikationen der Frauen gegenüber Männern in der Hierarchie widerspiegeln, kann etwa in Dortmund nicht und in Wuppertal und München (abgesehen von den Referentenpositionen) nur langsam vorankommend bestätigt werden.

Insbesondere die Führungsfrauen (in allen Städten), also diejenigen, die bereits eine Karrieresprung gewagt und gemacht haben, sehen die zunehmend gute Qualifikation von Frauen keineswegs als allein wegbestimmend in die Führungsetagen. Sie betonen, je einflussreicher die Positionen, desto stärker unterliegen diese politischen Einflusszonen. Das politische Parkett wird von Männern bestimmt.

Auch kritische männliche Führungsskräfte sehen nicht, dass das gestiegene Qualifikations- und Leistungspotential der Frauen unmittelbar zu mehr Macht führen muss.

> *»Machtausübung setzt voraus, ich bin zeitlich disponibel. Das sind Frauen heute noch nicht, wenn sie immer noch die Erziehungszeiten überwiegend allein übernehmen. Wenn man etwa Samstagstermine oder Termine abends um 20 Uhr wahrnehmen muss, dann können Männer das problemloser, es ist also nach wie vor ein Privileg der Männer. Es sei denn Frau verzichtet auf das soziale Gefüge Familie und dann kann sie auch abends auf eine Veranstaltung gehen« (GD 3 FK-Männer).*

Nach 10 Jahren (mit oder ohne Verwaltungsreform) sind sich insbesondere die Führungsfrauen und –männer in allen Untersuchungsstädten dennoch einig, dass Frauen in Führung nicht mehr grundsätzlich in Zweifel gezogen werden.

Strukturen

Wenn Frauen selbst heute stärker als noch vor 10 Jahren zur Macht greifen und sich für Führungsverantwortung entscheiden, dann gibt es aus der Sicht der Befragten doch immer noch einen großen Teil von Frauen, die Führung und Macht sehr zurückhaltend gegenüber stehen. Frauen geben allerdings auch ganz konkrete Hinweise darauf, warum sie nicht bedingungslos auf neue Verantwortungsbereiche zugehen und nicht selbstverständlich zur Macht greifen. Dabei bilden eingefahrene *Strukturen*, die als männlich wahrgenommen werden, eine erhebliche Hürde. Gemeint sind männliche Führungskräfte, die ihren eigenen Macht- und Herrschaftsstil pflegen. »Da werden andere Spiele gespielt« (GD 2 FK-Frauen).

Allerdings sei das traditionelle Führungsmodell auch ein Auslaufmodell. Zum einen begünstigt die intensive Personalentwicklung im Rahmen der Reform ein neues Führungsmodell und verändert Strukturen. Hiermit ist eher eine Bewusstseinsprägung von »unten« gemeint, wie es etwa der Personalchef aus München formuliert.

> *»Man ist bemüht, möglichst große Offenheit in Prozessen und Verfahren zu etablieren und dies erleichtert zunächst einmal generell Strukturen aufzubrechen. Egal ob das jetzt Machtstrukturen sind, die mit Hierarchie zu tun haben, ob das Strukturen sind, die mit fachlichen Domänen zu tun haben oder ob es Strukturen sind, die geschlechtsbezogen sind. Bei Betrachtung all dieser Faktoren, neige ich schon dazu, dass die Reform generell dazu in der Lage ist, dies zu befördern« (EXG 2 Personalchef).*

Allerdings lässt sich Bewusstsein nach Meinung des Personalchefs auch von »oben« prägen, indem man Strukturen schafft, die zugleich neue Orientierungen bieten. Hier wird ein Beispiel angeführt, in dem eine Frau eine Leitungsfunktion in einer klassischen Männerdomäne erhält. Der Effekt könnte sein, dass dieser Bereich von innen heraus sensibilisiert wird und alte Klischees und Vorurteile an Bedeutung verlieren. Wenn allerdings eine derartige Besetzung nicht »einschlägt«, besteht auch die Gefahr, dass alte Klischees schnell wieder bedient werden. Damit lastet auf der Führungsfrau als Vorreiterin eine doppelte Verantwortung: Sie muss nicht nur den Bereich vorbildlich führen als berechtigte Erwartung an eine Führungskraft, sondern auch die Frauen »retten«. Insbesondere letztere Rolle unterscheidet Frauen und Männer in obersten Führungsfunktionen also noch erheblich, denn unter vielen Männern fällt eine Fehlbesetzung weniger auf. Anders bei Frauen: Wenn diese

sich als Fehlbesetzung herausstellen, dann sind 100% Frauen betroffen. Die Chance ist somit auch eine nicht zu unterschätzende Last. Glückt das »Experiment«, dann ist mit den Worten des Münchner Personalchefs die Chance für nachhaltige strukturelle Veränderungen groß.

> *»Strukturen haben Rückkopplungseffekte, die dann letztendlich auch gewisse Nachhaltigkeit bewirken. Es ist also nicht nur so, dass Bewusstsein adäquat sein muss, damit sich Strukturen verändern, sondern man kann auch von »oben« Strukturen verändern, um auf diese Weise (…) die nötigen Denkmuster zu verändern« (EXG 2 Personalchef).*

Einige Beschäftigte erleben – andere hoffen eher – den Generationenwechsel in der Führung als Lösung des Problems. Schließlich gebe es immer weniger Männer, die nur die Hausfrauenehe kennen. Denn das aus dem Privatleben mit in die Organisation gebrachte Bild der geschlechterdifferenten Arbeitsteilung setzt sich in seiner Symbolik erfahrungsgemäß in der Organisation fort. Eine männliche Führungskraft, die im Privatbereich das traditionelle Familienmodell lebt, wird vor dem Hintergrund ihrer eigenen Erfahrungswelt in der Organisationspraxis kaum als Mentor für Frauen in Führung eintreten können, davon sind die befragten Frauen überzeugt.

Ebenso überzeugt sind vor allem einige Frauen, dass der »Kampf« um Gleichberechtigung zu Hause beginnt, anknüpfend an die Frage: Ist der Erziehungsauftrag ein Mütterauftrag oder ein Elternauftrag? So berichtet eine Frau, dass die Hauptkonfliktlinie in der eigenen Partnerschaft und damit die »heftigsten Auseinandersetzungen« mit dem Vater des Kindes darum gingen, »wer zur Arbeit gehen darf, nicht wer zu Hause bleiben darf«. Hieran wird deutlich, wie wenig bisweilen die organisationale Sicht alleine zur Erklärung von Handlungsstrukturierung ausreicht, wenn in diesem Fall die Befragten den »Privatbereich« ausdrücklich mit einbeziehen. Die Schnittstelle von gesellschaftlichen und organisationalen Einflüssen bei der Produktion und Reproduktion von Geschlechterverhältnissen wird im Übrigen von allen Befragten in allen Städten gesehen und problematisiert.

Frauen und Macht: »Frauentypen«

Eine Diskussionslinie unter den befragten Frauen ging der Frage nach, in wieweit Frauen ihre Chancen selbst erkennen und ergreifen. Denn Umverteilung von Macht und Ressourcen ist keine einseitige Sache, das heißt die einen (Männer) müssen nicht nur »loslassen«, sondern die anderen (Frauen) müssen Chancen auch ergreifen. Damit stellt sich die Frage nach dem Anteil der Frauen an der Umsetzung von Gleichstellung bzw., wie sie ihre Chancen erkennen und nutzen.

»Ich habe engagierte Frauen kennengelernt, die dann aber den Rückzug ins Familienleben angetreten haben, ohne sich zu überlegen, wie sie es privat anders machen könnten. Ich habe sehr viele Frauen kennengelernt, die gesagt haben: ‚Komm, bleib mir doch mit dem Thema (Gleichstellung, d.A.) vom Leib. Ich will meine Arbeit machen, mich interessiert das Thema nicht'. Ich habe Frauen kennengelernt in Führungspositionen, die sich dort auch durchsetzen, die teilweise aber auch die besseren Machos sind als die Männer, die die gleichen Muster bei ihrem weiblichen Personal anwenden, wie sie es vorher bei den Männern kritisiert haben. (…) Ich bin dann völlig irritiert, wo ich manchmal das Gefühl habe, die Gleichstellung wird von den Frauen blockiert, es sind gar nicht die Männer. Alice Schwarzer hatte noch ein klares Feindbild, das waren die Männer, das habe ich nicht mehr. Ich habe das Gefühl, ich hole jetzt die Männer mit ins Boot, damit ich die Frauen davon überzeugen kann, das Gleichstellung etwas Wichtiges ist« (GD 2 Frauen o.F.).

Insbesondere drei Gruppen bzw. Frauentypen werden als Risikogruppe für die Weiterentwicklung der Gleichstellung ausgemacht:

Typ 1

Es werden die durchaus beruflich engagierten Frauen als ein Typ benannt, die den Rückzug ins Familienleben antreten, ohne konkrete Anhaltspunkte – außer Mutmaßungen – über tatsächliche (Hinter-) Gründe. Hier könnten wahrscheinlich eine Reihe von Gründen, die sowohl im Privaten als auch im Beruflichen liegen mögen, ausschlaggebend für eine »Rückzugsentscheidung« sein. Einen wichtigen Grund im Arbeitskontext benennen die befragten Frauen allerdings selbst, wenn sie Stellung zu den frauenförderlichen Maßnahmen nehmen (s. Kap. Frauenförderung). So seien Mutterschaft und die dann folgenden Maßnahmen, wie Beurlaubung, Berufsrückkehr und schließlich Teilzeitarbeit mit belastenden Begleiterscheinungen für das Betriebs- bzw. kollegiale Klima verbunden, wenn der Kollegenkreis die Arbeitsausfälle miterledigen muss. Wer es sich leisten kann, trifft dann gelegentlich die »Rückzugsentscheidung«, um unter anderem einem konfliktträchtigen Arbeitsklima zu entgehen.

Typ 2

Es wird der Typ Frau ausgemacht, der das Thema Gleichstellung schlicht ignoriert und damit nichts zu tun haben will. Insbesondere jüngere Frauen der »Risikogruppe« zwischen 25 und 30 Jahren seinen schwer für das Gleichstellungsthema zu gewinnen. Als moderne Frauen wollen und brauchen sie nicht gefördert zu werden. »Junge, gerade gut ausgebildete Frauen werden hochagressiv, wenn man ihnen mit Frauenförderung kommt« (GD 2 Frauen o. F.). Diese Einschätzung teilen nahezu alle befragten Frauen auch über München hinaus. Hierfür gibt es eine Reihe von In-

terpretationen, wovon eine allerdings als Erklärungsmuster immer wieder angeführt wird:

> *»Die heutigen jungen Frauen haben die großen, offenen Diskriminierungen nicht erlebt, auch wenn sie latent immer noch vorkommen und unterschiedlich gehandhabt werden, aber es ist nicht mehr so unmittelbar spürbar« (GD 2 Frauen o. F.).*

Ähnlich argumentieren die Führungsfrauen. Diskriminierungen von Frauen werden auch von Frauen erst in bestimmten Lebens- und Berufssituationen bewusst realisiert – Frau wird nicht mit diesem Bewusstsein geboren. Erst selbst erlebte Ungerechtigkeiten sensibilisieren für das Thema. Eine Führungsfrau, die sich selbst früher als »geschlechterblind« beschreibt, führt ihr eigenes Sensibilisierungsbeispiel an: Sie hatte zusammen mit einigen anderen (männlichen) Kollegen ein Verhandlungsgespräch bei einem (männlichen) Kunden. Die Begrüßung des männlichen Kunden ihr gegenüber fiel dann folgendermaßen aus: »Und was machen Sie hier, sind Sie zu Dekorationszwecken hier?« Dieses Erlebnis hat sie nachhaltig stutzig gemacht und letztlich für Gleichberechtigung sensibilisiert.

Typ 3

Mit einem dritten Typ Frau sind die »weiblichen Machos« angesprochen, die ihre Orientierungen, Werte und Muster an eben den bestehenden männlich geprägten Standards und Normen ausrichten und damit wiederum an der Reproduktion der (eigenen) als minderwertig gekennzeichneten weiblichen Fähigkeiten mitwirken. Dieser Führungstyp bei Frauen wird in allen untersuchten Verwaltungen besonders von den befragten Frauen als problematisch herausgestellt. Führungsstärke wird hier mit der Übernahme männlicher Kognitionen und Werte verknüpft.

Insbesondere Führungsfrauen, die von Männern nach eben männlichen Kriterien ausgewählt werden, könnten eher zu jenem Typus der »weiblichen Machos« zählen, die sich auch und gerade Frauen nicht als Führungskräfte wünschen.

Es geht letztlich auch um das Verständnis von Macht und den bewussten Umgang mit Macht. Frauen lehnen noch oftmals bewusst den meist negativ besetzten männlich geprägten Machtbegriff ab. Kommen sie zu der eher harmlos wirkenden Frage, wie ich etwas erreichen kann, dann verbirgt sich allerdings genau hinter dieser Frage die Machtfrage. Nämlich: Mit welchen Mitteln kann ich meine Interessen durchsetzen? Das folgende Beispiel zeigt, dass auch die scheinbar Machtlosen nicht wirklich ohne Macht sind. Vertreterinnen aus lokalen Fraueneinrichtungen skizzieren ihre Erfahrungen, die in allen hier untersuchten Städten vergleichbar sind:

Es sei durchaus oft (männliche) *Strategie*, dass die verantwortlichen männlichen Entscheider in der Verwaltung die unterschiedlichen lokalen Fraueninstitutionen *gegeneinander ausspielten* und damit zugleich Macht demonstrieren. Indem sie die Verteilungsmasse/Ressourcen einer Institution zusprechen und zugleich signalisieren, dass dann die andere Institution weniger bezuschusst wird, geraten die Frauen unter sich in einen künstlichen Konkurrenzkampf. Dabei nehmen die einen die Kürzungen eher in der Weise, dass sie trotz Stellenkürzungen versuchen die Arbeit weiterzuführen bis zur »Selbstaufgabe«, die anderen ziehen aber bereits Grenzen und reagieren mit Gegendruck in der Weise: »Wenn das Geld nicht kommt, dann schließen wir den Laden« (GD 1 Verbandsfrauen). Diese Form des Umgangs mit ihnen erkennen die Frauen als eindeutigen Machtmissbrauch. Hier besteht die Macht der Frauen darin, sich dem zu verweigern. Der »Mächtige« muss dann erachten, welcher Schaden größer ist: Ob also die Ressourcenverteilung bzw. -verweigerung mit den Folgen einer möglichen politischen Auseinandersetzung zu rechtfertigen ist.

Diese Art des Machtkampfes um Ressourcen wird in allen Untersuchungsstädten hervorgehoben und steigt in Zeiten knapper Kassen noch einmal. Für die eigentliche Arbeit dieser schon immer um die Existenz kämpfenden Frauenorganisationen bedeutet diese Entwicklung, dass für ihr ohnehin oft schwieriges und marginalisiertes Klientel noch weniger Zeit und Kraft bleibt, weil ein großer Teil in die »Überlebensstrategie« der Organisation selbst investiert werden muss.

Gerade Vertreterinnen dieser Gruppe von Frauen als Lobby für Frauen in der lokalen Gemeinschaft haben ihre ideellen Wurzeln (noch) in der autonomen Frauenbewegung, die ehemals männlich geprägte Macht, »männliches« Geld und Institutionalisierung ablehnte. Heute haben sich die Verbandsvertreterinnen nicht nur qualifiziert und professionalisiert, sondern auch einen einstigen Dogmatismus gegen Pragmatismus eingetauscht. Allerdings – und das geben sie unumwunden zu – zum Preis einer zeitlichen Verzögerung von ca. 15 Jahren in Bezug auf den professionellen Aufbau von Netzen und Institutionalisierung für die gegenseitige Stärkung im System.

2.7 Zusammenfassung und Vergleich

Ökonomisierung: Nach Auffassung der Befragten hat die Ökonomisierung im positiven Sinne wesentlich zu mehr Kostentransparenz und Leistungsorientierung beigetragen. Eine negative Wendung nimmt sie im Kontext der Haushaltskonsolidierung, wenn sich also der Blick verengt auf die bloße Kostenreduktion. Andere wichtige Reformelemente, insbesondere aus Personal- und Organisationsentwicklungspro-

zessen oder auf der Ebene von Führung und Zusammenarbeit, so die Sorge, wären dann in ihrer Weiterführung stark gefährdet.

Für das Gleichstellungsziel sieht man gerade in der Schwerpunktsetzung der Ökonomisierung im Zusammenspiel mit der Haushaltskonsolidierung große Entwicklungshemmnisse und die Gefahr von Rückschritt.

Kundenorientierung: Insgesamt hat die Verwaltungsreform einen deutlichen Wechsel im Verhältnis BürgerIn-Verwaltung bewirkt, den es ohne die Reform nicht gegeben hätte. Dies lässt sich etwa an Öffnungszeiten oder schon vielfach veränderten, schnelleren Verfahren ablesen. Noch allerdings bewege sich Kundenorientierung zu sehr auf der bloßen Ebene der Serviceverbesserung, zu wenig werde noch die Zielgruppenorientierung berücksichtigt, die jetzt in München allerdings an Boden gewinnt.

Die Beschäftigten selbst erkennen einen Zugewinn für ihre Arbeit durch Kundenorientierung – sie wird sinnhafter für die Beschäftigten und ihr Engagement für die BürgerInnen steht manchmal im Gegensatz zu den intern erfahrenen Frustrationen.

Gewonnen haben allerdings durchaus Frauenarbeitsplätze in den Servicebereichen, insbesondere mit Blick auf Bürgerbüros, Bürgerämter o.ä., sowohl in materieller als auch symbolischer/ideeller Hinsicht.

Dezentrale Ressourcenverantwortung: Dieses Instrument galt mit als Herzstück der Reform. Erfahrungen aus den Vergleichsstädten Dortmund und Wuppertal legen nahe, dass im Zusammenspiel zwischen zentraler und dezentraler Steuerung noch erheblich nachzubessern ist. Eines der größten Probleme liegt aus Sicht der Zentralen darin, dass der Unternehmenszusammenhalt sinkt und sich die Dezentralen zunehmend verselbstständigen. Trotz eines kaskadenförmigen Vereinbarungsmanagements etwa in Dortmund fehlt noch die nötige Disziplin seitens der Führung, diese Vereinbarungen abzufragen und seitens der Fachbereiche, die Vereinbarungen zu realisieren.

Eine weitere Folge aus der Dezentralisierung ist, dass die Personalvertretung immer weniger Ein- und Übersicht im Gesamtunternehmen erhält und damit auch weniger Einfluss.

Anders die Gleichstellung vor allem in Dortmund – für sie war die dezentrale Ressourcenverantwortung mit der Verlagerung der Frauenförderung in die Fachbereiche ein Gewinn. Damit erhält das Frauenbüro mehr Einsicht in die Bereiche als vorher. Besonders unterstützend wirkt hierbei das neue Institut der »Ansprechpartnerin für Gleichstellungsfragen« in den Bereichen, die auf der Umsetzungsebene besonderes Gewicht erhalten. Damit ist die Gleichstellung auch strukturell in den Fachbereichen verankert.

Reform- und Verwaltungskultur: Insgesamt stellen die Befragten durch die Reformbearbeitung (Reformkonstruktion) viele Veränderungen auf kultureller Ebene (im Bereich der weichen Faktoren) fest. Hierdurch seien Öffnungen entstanden für neue Ideen oder andere Vorgehensweisen bei der Lösungssuche von anstehenden Problemen. Ebenso haben sich Umgangs- und Verhaltensformen verändert. Dieses Ergebnis gilt allerdings nicht überall, aber tendenziell. Auch für das Thema Gleichstellung ist diese Entwicklung positiv gewesen.

Die folgenden Reformthemen stehen in besonderer Nähe zur Kulturveränderung und mitbestimmend für die gleichstellungspolitischen Entwicklungen:

Partizipation: Auf dem und durch das Feld der Partizipation als wichtigem Reformkonstrukt hat sich einiges verändert, allerdings durchaus nicht linear durch die Dezernate bzw. Referate hindurch. In den Dezernaten, wo Partizipation als Reformelement ernst genommen wurde, gab es einen Lern- und Qualifikationsprozess der Beteiligten. Ohne die Reform hätte es die damit verbundenen Möglichkeiten und Chancen insbesondere auch für Frauen nicht gegeben. Insofern stellen Partizipationsprozesse gleichzeitig Öffnungsprozesse für Frauen dar, die die traditionelle Bürokratie nicht vorsieht.

Hierarchie – Führung – Macht: Die hierarchische Struktur hat sich unter dem Eindruck der Reform gewandelt, aber wenig verändert. Weniger Hierarchie (-stufen wie -positionen) bedeuten noch keine hierarchische Strukturveränderung, denn letztlich vergrößert sich das Hierarchiegefälle (immer weniger Machtzentren erhalten immer mehr Macht).

Frauen haben in der Hierarchie und explizit an Führungseinfluss weniger gewonnen als man dem gezeichneten Frauenbild nach vermuten mag. Trotz ihrer von allen Befragten bestätigten gestiegenen Qualifikationen und trotz stärkerem Selbstbewusstsein lässt sich eine Umverteilung auf dieser Machtebene noch nicht erkennen.

Noch sind die Strukturen an männlichen Macht- und Herrschaftsstilen ausgerichtet. »Da werden andere Spiele gespielt«, an denen Frauen zum Teil bewusst nicht teilnehmen und teilhaben wollen. Bewusste Strukturveränderungen von »oben« und »unten«, von der Stärkung weiblicher Führungskräfte und etwa dem »Aufbrechen« von Männerdomänen können zusammen neue Denkmuster befördern, die angestammte Wertvorstellungen durchkreuzen. Gelingt dies zunehmend, dann wäre auch der Raum für unterschiedliche Lebens- und Arbeitsformen für Frauen und Männer gegeben. Während erste Schritte in eine solche Richtung in München und auch Wuppertal erkennbar werden, lässt sich ein solcher (gleichstellungspolitischer) Richtungswechsel in Dortmund eher noch schwach konturiert ausmachen. Auf der Ebene

des Top-Managements sieht es bis auf München vergleichbar aus. Hier werden fünf von 11 Referaten sowie das Hauptamt (Direktorium) von Frauen geführt.

Die Identifikation unterschiedlicher »Frauentypen« und ihr Umgang mit Macht verweist darauf, dass Frauen allerdings auch selbst einen erheblichen Anteil daran leisten, vorhandene Strukturen zu festigen oder zu verändern, es mithin nicht allein Verhinderungsstrategien von Männern anzulasten ist, wenn die Gleichstellung mit gebremster Fahrt voran kommt.

3. KOMMUNALE GLEICHSTELLUNG UND IHRE GESAMTWIRKUNG

Wenngleich sich in den letzten 10 Reformjahren auf dem Feld der Gleichstellung und Frauenförderung in allen hier untersuchten Städten sichtbar viel bewegt hat, tatsächlich arbeitsorganisatorische Gestaltungsräume für Frauen gewachsen sind und sich die Frauen qualifiziert und profiliert haben, ist ihnen der Sprung in die Führungsetagen noch eher unverhältnismäßig gelungen.

Die Wahrnehmungen hinsichtlich des größten gleichstellungspolitischen Erfolges im Reformprozess werden unterschiedlich eingeschätzt. Für die Frauenbeauftragte in Dortmund liegt der Erfolg klar auf der Hand: Die mit der dezentralen Ressourcenverantwortung einher gehende Verantwortungsverlagerung der Frauenförderung in die Fachbereiche und damit an die Führungskräfte sei der Ort, wo Gleichstellung umgesetzt wird. Diese zunächst formale Verlagerung wird unterstützt durch die Institutionalisierung von »Ansprechpartnerinnen für Gleichstellungsfragen« in den Leistungsbereichen. Damit ist die Gleichstellung in Dortmund sowohl formal als auch praktisch dezentralisiert und kann auf der Implementationsebene wirksam werden.

Der größte gleichstellungspolitische Reformerfolg kann für Wuppertal vor allem in der Verankerung der Frauenförderung als Unternehmensziel gleich zu Beginn der Reform ausgemacht werden. In der Form der Gemeinschaftsaufgabe »Frauenförderung« gelang es, die Gleichstellung in die Fachbereiche bzw. Ressorts und Stadtbetriebe zu dezentralisieren. Die gleichstellungspolitische Bringschuld lag damit in den Leitungsbereichen.

Auch in München kann der größte Reformerfolg der Gleichstellung im zunehmenden Selbstverständnis der Fachbereiche ausgemacht werden, die Anerkennung des Gleichstellungsauftrages als Querschnittsaufgabe. Während in Dortmund die dezentrale Ressourcenverantwortung und in Wuppertal die Ge-

meinschaftsaufgabe mit je dazugehörigen Strukturen einen wegbereitenden Fortschritt für die Gleichstellungspolitik markieren, zeichnet München eine Vielzahl von kleinen Schritten aus, die zu diesem wachsenden Selbstverständnis geführt haben. Ein erster Schritt war bereits 1991 mit der Dienstanweisung des Oberbürgermeisters markiert, wonach die Gleichstellungsverantwortung als »Aufgabe aller städtischen Beschäftigten und Dienststellen« bis heute zu verstehen ist (Landeshauptstadt München 1991, S. 1). Die Leitsätze 2000 (Landeshauptstadt München 2001) waren in diesem Zusammenhang eine Weiterentwicklung sowohl des Frauenförderplans als auch hinsichtlich der Verknüpfung von Reform und Gleichstellung und damit für die Umsetzung des Gleichstellungsziels auf der operativen Ebene.

Stellt man Führungsmännern die Frage nach den größten Reformerfolgen der Gleichstellung, dann ist ihre Sicht der Dinge eine andere, denn aus ihrer Sicht ist der größte gleichstellungspolitische Reformerfolg die deutlich gestiegene Flexibilisierung der Arbeitszeiten, die vor allem Frauen nütze. Lediglich in Wuppertal sehen Männer wie Frauen zusätzlich die Gemeinschaftsaufgabe »Frauenförderung« als größten Gleichstellungserfolg, wobei hier der Zeitfaktor eine erhebliche »Nachhaltigkeitsrolle« spielen dürfte, denn Veränderungen jedweder Art brauchen Zeit, um zu verändern. Schließlich kann Wuppertal auf acht Jahre relativ kontinuierliche Gemeinschaftsaufgabe zurückblicken. Ob sich die neuen Gender-Strukturen als Weiterentwicklung unmittelbar anschließen lassen, bleibt abzuwarten.

Im Folgenden sollen jene Themenstellungen berücksichtigt werden, die aus Sicht der Befragten eine besondere gleichstellungspolitische Relevanz erhielten: Frauenförderung, Männerförderung, Gender Mainstreaming, Gender Budget und Sprache.

3.1 Frauenförderung

Auch wenn der Frauenförderung nicht grundsätzlich ihre Berechtigung abgesprochen wird, sind sich doch vor allem die befragten Frauen aller Hierarchiegruppen einig, dass es mit einem neuen Vokabular deutlicher würde, worum es geht. Frauenförderung ist mittlerweile gerade unter Frauen zum Reizwort geworden. Denn wenn man das Gleichstellungsziel im Sinne gleicher Chancen für beide Geschlechter erreichen will, muss es breitflächiger angelegt werden, als man es gegenwärtig noch vorfindet. Schließlich sind sich vor allem Frauen einig, dass bestimmte Maßnahmen Frauen tendenziell marginalisieren.

Flexible Arbeitszeitmodelle

Angesprochen sind damit die in dem letzten Jahrzehnt deutlich flexibler gestalteten *Arbeitszeitmodelle*, die von Männern etwa als eine der größten gleichstellungspolitische Errungenschaften in den letzten Jahren bewertet wird, wie bereits erwähnt. Insbesondere für Mütter (und wenige Väter) habe sich mit Blick auf die »Vereinbarkeit von Familie und Beruf« ihre Belastungssituation deutlich verbessert. Dennoch hinterfragen gerade Frauen:

> *»Eigentlich sollen diese flexiblen Modelle die Frauen/Mütter fördern, in Wirklichkeit aber werden sie in die Ecke gestellt. Das machen Frauen dann ganz freiwillig mit der Begründung, sie wollen ja etwas von den Kindern haben. Damit binden sie aber alle Lasten an sich und werden real in die Ecke gestellt. Es ist tatsächlich eine Nische, in der sie sich dann auch mehr oder weniger wohlig einrichten und verpassen damit aber gleichzeitig sämtliche Anschlüsse. Weil nämlich das genau nicht passiert, dass Männer in ihrer Vaterrolle gefordert werden« (GD 3 Frauen o.F.).*

Zeigt sich die flexible Arbeitszeitgestaltung also durchaus janusköpfig für die Frauen, dann ist zudem noch ein anderer Trend zu beobachten. Im Zusammenhang mit flexibler Arbeitszeitgestaltung und fortschreitender Technik kam in den letzten Jahren zunehmend ein Modell in den Blickpunkt: die Telearbeit. Mit der Begründung, dass diese Arbeitsplätze sehr teuer sind, werden sie in Verwaltungen relativ begrenzt angeboten. 1998 wurde etwa in der Stadt Dortmund eine Dienstvereinbarung zur Telearbeit geschlossen. Ende 2002 arbeiteten 123 Beschäftigte in Form der Telearbeit, 32 Frauen (26 %) und 91 Männer (74%). Davon arbeitet der größte Teil (76 %) insgesamt in einem Bereich (Dortmund 2003, S. 29). Wenn man davon ausgeht, dass Telearbeit häufig als flexibles Arbeitszeitmodell für Frauen favorisiert wird, die hiermit insbesondere die Vereinbarkeitsproblematik besser lösen können sollten, dann scheinen sich in Dortmund entweder zu wenig Frauen für derartig zur Verfügung stehende Arbeitsplätze zu finden – etwa 50 % – oder es gibt mittlerweile eine wachsende Zahl von Männern, die sich aktiv dem Versorgungsthema nähern und nicht mehr den Frauen überlassen und dies insbesondere in einem bestimmten Bereich. Auch aus anderen Städten wird berichtet, dass sich Männer verstärkt um Telearbeitsplätze bemühen – es scheint also durchaus keine Einzelerscheinung für Dortmund zu sein.

Mentoring

Allerdings problematisieren vor allem die befragten Frauen auf unterschiedlichen hierarchischen Ebenen die Frauen selbst. Wenngleich Frauen weit häufiger als früher hoch qualifiziert sind, zu Expertinnen werden, selbstbewusster auftreten und

auch eher Verantwortung in der Organisation übernehmen wollen, so bildet dies eine Seite der »neuen« Frauen ab. Eine andere und eher bekannte Seite ist die, dass man(n) Frauen noch weit stärker ermutigen muss, sich einer Führungsaufgabe zu stellen, mehr Verantwortung zu übernehmen oder größere Gestaltungschancen zu nutzen. Noch immer neigt ein Großteil der Frauen dazu, ihre Potentiale und Fähigkeiten unter »Wert« zu verkaufen bzw. eine weit *kritischere Selbstreflexion* vorzunehmen, als dies Männern bei vergleichbaren Angeboten und Qualifikationen in den Sinn kommt. Dies stellen insbesondere die befragten Frauen und zwar aus allen Untersuchungsstädten fest. Hier wäre gegenseitige Unterstützung und Beratung – im Sinne eines Mentoring – gefragt, um Frauen in bestimmten Situationen zu stärken.

Aufmerksam machten ebenfalls vor allem Frauen auf den *»richtigen« Zeitpunkt* für die sich bietenden beruflichen Entwicklungschancen von Frauen. Wenn man in Rechnung stellt, dass zwischen dem 30. und 40. Lebensjahr die entscheidenden beruflichen Meilensteine gelegt werden, sich diese Jahre aber genau mit den Kinderplanungsjahren überschneiden, dann muss man den Frauen noch einmal deutlich machen, dass sie den Zeitpunkt für eine beruflich befriedigende Entwicklung und die sich ihnen bietenden Chancen erkennen und nicht auf ein Später hoffen, weil dann Entwicklungen unter Umständen ohne sie weitergehen. Diese realistische Einschätzung von organisationalen und persönlichen bzw. von beruflichen und familiären Entwicklungschancen richtig einzuschätzen, wäre eine wichtige Aufgabe, gerade jungen Frauen zu verdeutlichen. Hier nehmen die Führungsfrauen eine gewisse Unbedarftheit junger beschäftigter Frauen wahr, die sich möglicherweise über den Bruch in ihrer beruflichen Biographie – je länger sie aus dem Unternehmen aussteigen, desto größer der Bruch – wenig im Klaren sind. Auch hier sehen sich einige Führungsfrauen in der Rolle als Mentorinnen im weiteren Sinne.

An diesen und weiteren Erkenntnissen knüpft das Dortmunder Mentoring-Programm als unterstützende Maßnahme an. Zwischen 2001 und 2002 gab es ein Mentoringprojekt, dass als Angebot zunächst an Frauen als Mentees gerichtet war und von Mentorinnen und Mentoren wahrgenommen wurde. Nach einem Jahr zog man Bilanz (Evaluation), die insgesamt ein sehr positives Bild zeichnete und mit einer Empfehlung schloss, dieses Programm auch für Männer zu öffnen. Heute ist dieses Programm insofern stark reduziert, als es nur noch zur Anwendung kommt, wenn eine Führungsposition konkret übernommen werden soll – die, wie bereits erwähnt, immer seltener frei wird. Gegenwärtiger Stand (Sommer 2004) des Dortmunder Mentoring ist, dass lediglich vier Männer dieses Programm wahrnehmen. Interessant ist dieses Ergebnis vor dem Hintergrund, dass die Mentoring-Idee ursächlich

entstanden ist, um Frauen ein adäquates Instrument zur Verfügung zu stellen, sich auf Führung vorzubereiten. Eine Idee war unter anderem, dass sie hiermit ebenso Zuspruch und Stärkung erhalten, wie es Männer im täglichen Geschäft bereits durch ihre männlichen Führungskräfte erfahren. Denn »man muss Frauen zusprechen und dann machen die das auch«, ist der Personalchef überzeugt.

Während in München kein formales Mentoring-Programm existiert, sind die Erfahrungen mit einem solchen Programm in Wuppertal ähnlich, wie in Dortmund. Eine besondere Problematik liegt – neben der Kostenintensität – allerdings auch darin, dass es faktisch immer weniger Leitungsstellen gibt, auf die man hin qualifizieren könnte. So stehen etwa in Wuppertal ca. 30 qualifizierte potentielle Führungskräfte nur vier in absehbarer Zeit frei werdenden Führungsstellen gegenüber.

Es hat ganz den Anschein, als griffen insbesondere neue Instrumente, wie Mentoring oder auch Telearbeit, die Frauen unterstützen sollen, gegenwärtig eher ins Leere bzw. Männer erkennen den Wert dieser Maßnahmen verstärkt für sich und nutzen diese auch verstärkt, bis hin dass Frauen in diesen Maßnahmen nicht mehr vorkommen.

Die Sicht der Akteure

Im Gesamtbild ist etwa die Frauenbeauftragte in Dortmund zuversichtlich, dass sich bereits Einsichten etabliert haben, die von mehr bewusstsein für geschlechterdifferente Ungerechtigkeiten zeugen. So ist sie etwa überzeugt, dass bei Führungskräften nicht mehr die Angst vorherrscht, junge Frauen einzustellen und zu fördern, weil sie ggf. Kinder bekommen könnten und ihnen dann wieder abhanden kommen.

> *»Die ehemalige Einstellung, da kommt jemand in das Amt und bleibt bis zur Rente da und vermehrt sein Wissen usw., ist passé. Da hat sich die Einstellung der Führungskräfte Frauen und auch Männern gegenüber verändert, man lebt mit der Fluktuation. Aber auch Frauen haben sich verändert; sie kommen heute immer schneller wieder, während sie früher eher für lange Zeit wegblieben oder gar nicht mehr wiederkamen« (EXG 1 GB).*

Personalräte hegen hier ihre Zweifel, denn aus ihrer Erfahrung heraus werden Frauen unter dem enormen kommunalen Finanzdruck, der sich letztlich in immer engeren Budgets für die Fachbereiche niederschlägt, wieder zunehmend als Kostenfaktor betrachtet, von dem man nicht sicher weiss, ob sich die Investitionen (z.B. in Qualifizierungen) rechnen werden.

Für die Personalchefs ist klar, dass die Organisation gute Fachkräfte halten und motivieren muss und dazu zählen die Frauen. Deshalb sei Frauenförderung nicht

etwa ein »karitatives« Maßnahmenbündel – wie es der Personalchef von München formuliert – sondern eher im Sinne eines Personalsicherungskonzeptes zu verstehen, um insbesondere qualifiziertes Personal zu halten. In dieser Einschätzung sind sich die Personalverantwortlichen aller untersuchten Städte einig. Dazu gehöre auch, dass man Frauen stärker »locken« muss als Männer und mehr Überzeugungsarbeit leisten sollte. Oft seien Frauen über die persönliche Ansprache sehr wohl zu motivieren, mehr Verantwortung zu übernehmen und fühlten sich schließlich besser und (arbeits-) zufriedener, wenn sie ihre Potentiale auch einbringen können.

Frauenförderung und Betriebsklima

Frauenförderung, und hier insbesondere die Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf als in der Realität an Frauen gerichtete Maßnahmen, steuert in verschärften Sparzeiten auf ein neues Gefahrenfeld hin: das *Betriebsklima*. Eine Tendenz zeichnet sich ab bzw. eine Feststellung wird in allen Städten getroffen, nämlich ein zunehmend problematisches Kollegenverhältnis, wobei die Hauptkonfliktlinie zwischen Müttern und dem Rest der Belegschaft verläuft.

> *»Problematisch ist es im Kollegenkreis, wenn die Mütter gelegentlich ausfallen und manchmal kurzfristig ausfallen. Wenn dann Kollegen oder Kolleginnen einspringen müssen und die sich dann auch fragen müssen, warum muss ich immer bereit sein für einen Ausfall, den ich nicht zu verantworten habe. Das schafft Unmut im Arbeitsbereich, zumindest unterschwellig« (GD 3 Frauen o.F.).*

Was die Frauen in Wuppertal beobachten, sehen auch die Münchner Frauen und Männer, nämlich dass sich die Vereinbarkeitsmaßnahmen (Teilzeitarbeit, Beurlaubung und Berufsrückkehr), so wie sie überwiegend organisiert werden – nämlich eigentlich gar nicht – latent gegen Frauen richten, insbesondere gegen Frauen mit Kindern. Eine organisationale Handlungslücke wird offenkundig, die sich aber gegen die Frauen richtet, die diese Maßnahmen in Anspruch nehmen.

Exkurs: Demographischer Wandel

Ein Problemfeld rückt aus Sicht einiger Befragten in allen Städten zunehmend in den Fokus: *der demographische Wandel*. Der demographische Wandel hat vielfältige Facetten bzw. Gesichter: Altersstruktur, Gesundheitsstruktur, Personalstruktur, Familienstruktur, Infrastruktur etc. – der demographische Wandel wird uns also künftig ein strukturelles Problem in allen Lebens- und Arbeitsbereichen bescheren.

Für ganz verfehlt halten Frauen und Männer eine Entwicklung, die von Frauen implizit verlangt, sich für oder gegen Kinder zu entscheiden. Das Ergebnis könnte

fatal sein, wenn wir uns in einer Leistungsgesellschaft künftig immer weniger Kinder leisten (können), wenn die Arbeitsorganisation ein Leben mit Kindern unmöglich macht und letztlich wenn unsere Arbeit lebensfeindlich organisiert ist. Ziel müßte vielmehr sein, dass sich diese Frage niemand mehr stellen müßte. Das heißt die Umsetzungsdefizite dieser Maßnahmen, die im Übrigen bereits seit langer Zeit bekannt sind und schon lange diskutiert werden, müssen auf den Prüfstand.

> *»Ich mach ja viel Ehrenamt. Und ich sag immer: ‚Ihr macht Ehrenamt, damit ihr zu Hause nicht abspülen müsst!' Sie (die Männer, d. A.) sagen immer, ich muss doch da und da hin zum Vorstand und ist ganz wichtig. Und der Hintergrund ist, dass sie sich drücken vor dem, was sie eigentlich machen müssten, wenn sie das partnerschaftlich machen wollen, nämlich partnerschaftlich machen müssten. Das ist ein Rollenmodell, über das man diskutieren müsste, und da sind Fragen, wo die Stellschrauben sind, wie man das aufbrechen kann. Die Frauen allein schaffen es nicht, weil sie mit der schlechten Gewissensdingsda …. Entweder sie sind die Karrierefrau oder sie verzichten darauf. Und die Karrierefrau verzichtet auf die sozialen Implikationen mit Familie und des Kinderkriegens und kriegt irgendwann vielleicht später einmal den ‚Moralischen' darüber und die Gesellschaft schrumpft sich darüber kaputt!« (GD 3 FK-Männer).*

Wenn aktuell der längst überfällige Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen vorangetrieben wird, dann ist dies sicher ein wichtiger Schritt, um es Frauen und Familien zu erleichtern, sich für Kinder zu entscheiden. Dagegen sind arbeitsbezogene Maßnahmen durchaus als prekär (z.B. Verlängerung der Wochenarbeitzeit) und auch janusköpfig (etwa Teilzeitarbeit) zu betrachten. Denn aus den hier untersuchten Arbeitsorganisationen – drei Großstadtverwaltungen – wird noch eines erkennbar, was gegen Kinder spricht: Frauen und Männer, mit und ohne Kinder, Beschäftigte und Vorgesetzte, allesamt weisen auf den erheblichen Druck auf jene Frauen im gebärfähigen Alter hin. Das gilt für Frauen, die Führungspositionen anstreben, aber es gilt auch für Frauen in der routinisierten Arbeitsablaufsystematik. Während sich bei ersteren, den Führungsanwärterinnen, wieder zunehmend die Frage nach den sich lohnenden Investitionskosten stellt, steht bei den potentiellen Müttern in der Linienorganisation das Betriebsklima in der Gefahrenzone. Befragte aus allen Städten bestätigen, dass Schwangerschaft, Kinderpause und schließlich Rückkehrerinnen oftmals als Belastung im Kollegenkreis wahrgenommen werden. Denn die hierdurch verursachten Arbeitsausfälle durch (kranke) Kinder werden unter dem Eindruck des zunehmenden Sparzwangs und der Arbeitsverdichtung auf die Kollegen und Kolleginnen umverteilt, die ihrerseits nur mehr begrenzte Kapazitäten, aber dann auch weniger Verständnis aufbringen, warum derartige Ausfälle auf »ihrem Rücken« ausgetragen werden müssen.

Der Solidargedanke sinkt, wenn die eigenen Handlungs- und Zeitspielräume kleiner werden, denn damit gehen gleichzeitig geringere Verteilungsspielräume einher. Damit stellt sich allerdings vor dem latent, subtil oder klar wahrgenommenen Organisationshintergrund den Frauen die Entscheidungsfrage für oder gegen Kinder noch einmal verstärkt.

Die Entscheidung wird dabei nicht immer, vielleicht sogar eher selten, bewusst gefällt, sondern äußert sich vielfach auch über die Idee des Aufschiebens, bis sich diese Entscheidung von selbst erledigt Kraft biologischer Lebensuhr.

Wenn von allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern in allen Untersuchungsstädten einhellig festgestellt wird, dass Frauen sich in den letzten Jahren zunehmend qualifiziert haben, in der Arbeit überwiegend auf gleicher Augenhöhe mit den männlichen Kollegen konkurrieren und insgesamt an Selbstbewusstsein gewonnen haben, dann lässt sich erahnen, dass Frauen zunehmend in »Entscheidungsnot« geraten. Denn den Erziehungsauftrag haben nicht wirklich Frauen und Männern, sondern vorerst noch immer die Frauen.

Schließlich ist das demographische Problem auch ein Werteproblem, wenn sich eine Leistungsgesellschaft keine Kinder mehr leisten kann bzw. die Wertschätzung für das Großziehen von Kindern und damit auch ein Erziehungsauftrag nur unter Verzicht auf gesellschaftliche Teilhabe möglich ist und als »Privatvergnügen« abgetan wird.

Eine Antwort liegt sicher im Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen. Eine andere Antwort liegt in der Arbeitsorganisation.

Damit sind wir unter anderem beim Anteil der Männer an Gleichstellung und dem zunehmend in den Blickpunkt tretenden Thema »Männerförderung«.

3.2 Männerförderung

Da Männer Frauenförderung an die Frauen adressiert verstehen und auch Gleichstellungspolitik aus ihrer Sicht vor allem eine klientelistische, weil auf Frauen reduzierte Politik darstellt, kommen sie als Männer in diesem Politikfeld nicht wirklich vor, allenfalls als Unterstützer gegen Ungerechtigkeiten.

Fragt man die Männer danach, in wie weit sie von der Gleichstellung profitieren, dann könnte man es leicht verkürzt auf das Ergebnis bringen: Frauen sind prima für das Arbeitsklima! Bei dieser Frage überwogen darüber hinaus vor allem die bekannten Allgemeinplätze wie Sensibilisierung oder bewusstsein für Ungerechtigkeiten, Abbau von Rollenzuweisungen bzw. Stereotypisierungen.

Grundsätzlich nehmen vor allem die befragten Frauen eine Benachteiligung der Männer wahr, die vor allem die Münchner Frauen ausformulieren: Frauen haben mit allen – auch negativen – bekannten Begleiterscheinungen immer noch zwei Optionen, während Männer nur eine haben, da Frauen sich

> *»immer noch ein Türchen offen halten können, wenn es unangenehm wird, und es kann schon ganz schön unangenehm werden in der Berufstätigkeit. (…) Frau hat letztlich die gesellschaftlich akzeptierte Möglichkeit sich temporär und legitim für die Familienverantwortung zu entscheiden, Männer noch nicht« (GD 2 Frauen o. F.).*

Hierin sei ein wesentlicher Ansatz, wo Gleichstellung für Männer anzusetzen hätte. Hier läge die Chance für »Männerförderung«. Dass Männer, insbesondere als Väter, unter dem tradierten Rollenverständnis leiden, wenn sie sich als aktive Väter outen, etwa wenn sie Teilzeitarbeit anstreben oder gar Vaterschaftsurlaub in Anspruch nehmen wollen, wird in allen drei Untersuchungsstädten deutlich. Dass ein besonderes Hindernis ihre eigene Genusgruppe darstellt, wird ebenfalls überall bestätigt. Als »harten Leidensweg« in der Organisation beschreiben denn auch die aktiven Väter ihre Mitwirkung an der Versorgungsarbeit in der Familie. Gleichberechtigt fühlen sie sich keineswegs und ihre erfahrenen Benachteiligungen teilen sie zumindest in dieser Hinsicht mit den Frauen. Dagegen ist unter Männern eher akzeptiert, wenn Männer etwa Teilzeitarbeit aufnehmen, um sich weiterzubilden oder einfach nur um mehr Freizeit für ein Hobby oder andere als Versorgungsaktivitäten zu erhalten. Teilzeit arbeitende Männer, die aus Versorgungsgründen reduzieren, passen nicht in das vorherrschende Bild von Männlichkeit und zwar zunächst unter Männern.

Das Bild von Männlichkeit ist offenbar ziemlich beständig, offenbar beständiger als das Bild von Weiblichkeit. Unter anderem verhindert dieses Bild auch, dass Frauendomänen durchbrochen werden. Leichter überwinden sich Frauen in Männerdomänen Fuß zu fassen als umgekehrt – für diesen Schritt wurde ihnen allerdings auch über Jahre Mut gemacht im Rahmen von Frauen- und Mädchenförderung. Wenn sich (junge) Männer für einen frauendominierten Beruf etwa im Erziehungsbereich entscheiden, dann befinden sie sich sogleich unter Rechtfertigungsdruck gegenüber Männern. So geben etwa die Münchner Führungsmänner ehrlich zu: Wenn Männer eine derartige Karriere anstreben, dann kommt schnell die Stammtischparole: »Mit dem stimmt doch etwas nicht«. Noch scheint die Emanzipation der Männer nicht richtig auf den Weg gekommen.

3.3 Gender Mainstreaming

Gender Mainstreaming ist nicht die Ablösung der Gleichstellungspolitik, sondern vielmehr eine Strategie zur wirksameren Erreichung des Gleichstellungsziels. Mit dem Gender Mainstreaming Ansatz werden von Männern und Frauen gelegentlich neue Hoffnungen verknüpft, gemeinsam zu mehr Gleichberechtigung zusammen zu finden und trotzdem verschieden bleiben zu dürfen. Dies ist in München zu beobachten, wo die Gender-Diskussion bereits weiter fortgeschritten ist als in vielen anderen (Groß-) Städten.

Für die beiden Vergleichsstädte Dortmund und Wuppertal zeichnet sich folgendes ab:

Erste Gender Ansätze werden in Dortmund auf drei Ebenen erkennbar:

1. Der Frauenförderplan wird als gemeinsamer Zielfindungsprozess unter Gender-Aspekten aufgestellt (Dortmund 2004).
2. Im Rahmen der Dezentralisierung der Gleichstellungsarbeit unterstützen die »Ansprechpartnerinnen für Gleichstellungsfragen« die Amtsleitungen bei der Umsetzung des Gleichstellungsauftrages im Amt (Dortmund 2003b; Dortmund 2004a). Neben regelmäßigen Netzwerktreffen initiiert das Frauenbüro auch gezielte Schulungen für die Ansprechpartnerinnen, die sich im Laufe der Zeit immer stärker qualifizieren und damit auch professionalisieren konnten.
3. Konkrete Projektarbeit unter dem Gender Mainstreaming Ansatz wird in Zusammenarbeit zwischen dem Frauenbüro und dem Stadtplanungsamt geleistet: »Gender Planning«. Hierbei geht es um die vorbereitende Planung, die Bebauungsplanung und die Ausführungsplanung bzw. die Realisierung. Es geht also um Stadtplanung unter Berücksichtigung der geschlechtergerechten Perspektive.

In Dortmund wird Gender Mainstreaming nicht vom Frauenbüro allein aus befördert. Ein gesamtstädtischer Arbeitskreis informiert und unterstützt die Fachbereiche und entwickelt die Konzeption für die Stadt Dortmund. Dieser Arbeitskreis setzt sich derzeit aus Beschäftigten nachfolgender Bereiche zusammen: Amt für Angelegenheiten des Oberbürgermeisters und des Rates (Verwaltungsreform, Interne Unternehmenskommunikation, Frauenbüro), Personalentwicklung und Personalrat. Das Amt für Angelegenheiten des Oberbürgermeisters und des Rates koordiniert die Arbeit des Arbeitskreises. Über erste Informationen für die Beschäftigten, Anfragen in den Fachbereichen zu Möglichkeiten der Umsetzung bis hin zu einer Konzeptionserarbeitung rechnen die Dortmunder Gender-Akteure jedoch erst ab dem Jahr 2005.

In Wuppertal kann man die bereits 1995 gestartete »Gemeinschaftsaufgabe Frauenförderung« als ersten Ansatz in Richtung von Gender-Strukturen verstehen. Der von der EU konkretisierte Gender Mainstreaming Ansatz befindet sich in Wuppertal derzeit noch in der Konzeptionsphase, wobei die Grundsatzbeschlüsse hierfür insgesamt vorliegen. Ab Herbst wird ein Gender-Konzept in die Umsetzung gehen. Es versteht sich dabei als Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe. Dem Konzept nach wird es eine »Gender-Konferenz« zur Unterstützung der operativen Umsetzung geben. Mitglieder sollen, anders beim Vorgänger-Gremium »Managementteam«, wo alle Geschäftsbereiche vertreten waren, jetzt neben der Gleichstellungsbeauftragten, der Personalrat und Projektleitungen sein, da man Gender Mainstreaming zunächst in begrenzten Projekten voran bringen will.

Jenseits von geschlechtergerechteren Veränderungen im Bereich Beurteilung oder Auswahlverfahren, sind die Aktivitäten in den einzelnen Referaten in München bemerkenswert, die von der Gleichstellungsstelle unterstützt werden, aber von der Belegschaft ausgehen. Das heißt Männer und Frauen gehen in eine gemeinsame Diskussion über ihre Zusammenarbeit. So wurden etwa die »Männerseminare« im Baureferat insbesondere auch von den Männern als sehr positiv wahrgenommen. Es folgte ein gemeinsamer Austausch zwischen Frauen und Männern in einem Folgeseminar, der aus Sicht beider Genusgruppen gegenseitiges Verständnis und mehr Wertschätzung beförderte. Auch im Stadtjugendamt (Sozialreferat) machen sich Beschäftigte Gedanken über die Implementierung von Gender Mainstreaming und haben gemeinsam ein Konzept erarbeitet.

Die Einschätzungen aus der Belegschaft zum Gender Mainstreaming sind unterschiedlich. Erste Rückmeldungen aus den Fachbereichen in Dortmund zeigen aber bereits, dass insbesondere »manchen Führungskräften« (Dortmund 2003a, S. 2) noch der praktische Nutzen von Gender Mainstreaming für den eigenen Fachbereich fehlt. Das Bild zeigt sich auch in den Interviews, wenn nur ein kleiner Teil der Befragten genauer im Bilde ist, was Gender Mainstreaming genau zum Inhalt hat und wie sich die Zeitschiene in Dortmund gestaltet. Eher selten wird der Begriff mit dem des Qualitätsmanagments zusammengebracht. Der Großteil der Befragten befindet sich eher auf der Ebene der Ungewißheit bis hin zur Unwissenheit. Insbesondere die Führungsmänner sind offenbar skeptisch:

> *»Es ist ein akademischer Begriff. Man hat den Eindruck, dass die Spitze der Verwaltung Gender Mainstreaming selbst nicht ernst nimmt. Es wird in die Zukunft geschoben – keine wirkliche Auseinandersetzung« (GD 1 FK-Männer).*
>
> *Oder:*
> *»Ehrlich: Das Ding ist in dieser Verwaltung jetzt noch kein Thema!« (GD 1 FK-Männer).*

Das Thema Gender Mainstreaming führt die männlichen Führungskräfte im diskursiven Bogen wieder zur Gleichstellung und dem Frauenbüro insgesamt. Nach Einschätzung Einiger scheint das Frauenbüro Gender Mainstreaming selbst eher als Konkurrenz zu verstehen. Dabei wird deutlich, dass ihnen allein der Begriff »Frauenbüro« problematisch erscheint:

> *»Das Gleichstellungsbüro heißt nicht Gleichstellungsbüro, sondern Frauenbüro. Allein schon diese Sichtweise … Und so sehe ich es auch: Frauenpolitik ist etwas, dass unter Gender Mainstreaming als Instrument passieren kann« (GD 1 FK-Männer).*

Außerdem beobachten sie, dass Frauenpolitik auch von Frauen nicht eingefordert wird und dass sie keine Lobby hat.

Auch in Wuppertal kann man noch nicht erkennen, dass eine breitere Belegschaft über Gender Mainstreaming im Bilde wäre, weder bei den Führungskräften noch bei den Beschäftigten. Dort, wo mehr Kenntnisse vorliegen, steigt allerdings auch die Skepsis, was die Umsetzungspraxis eines derart komplexen Prozesses angeht. »Dagegen kommt mir Frauenförderung total easy vor« (GD 3 FK-Frauen).

Gender Mainstreaming in »Reinform« mag man sich kaum ausmalen und es stellen sich gelegentlich mehr Fragen, als dass man bereits Antworten hätte.

> *»Was bedeutet dann – über einzelne Maßnahmen hinaus – eine gegenderte Stadtverwaltung? Man müßte theoretisch beim Haushalt anfangen und fragen, welche Kosten entstehen für Frauen und für Männer, für Jungen und für Mädchen, um schließlich zu dem Ergebnis zu kommen, wie teuer uns Männer kommen« (GD 3 FK-Frauen).*

Als Beispiel werden »Frauenhäuser« genannt, die in kommunalen Sparzeiten immer wieder zur Disposition gestellt werden: Nach dem Verursacherprinzip sind es die Männer, die diese Kosten verursachen und nicht die Frauen, die diese Häuser nutzen müssen. Geht es also nach dem Verursacher- oder Nutzerprinzip?

Wie geht man mit gewonnen Erkenntnissen um? Wie werden die benötigten Daten erhoben, bewertet und interpretiert, die zum großen Teil noch nicht zur Verfügung stehen? Wie geht die Politik mit Erkenntnissen um, wenn sie beispielsweise dann weiß, dass uns etwa Männergewalt so und soviel kostet? Schafft man also Frauenhäuser ab, weil sie zuviel kosten? (GD 3 FK-Frauen). Die Geldströme zu kennen ist das eine, aber das andere ist, in Kenntnis der Geldströme gerechte Entscheidungen zu treffen. Das trauen insbesondere Frauen offenbar den Entscheidern (Politik) noch nicht so recht zu.

Neben einer gewissen Skepsis gegenüber Gender Mainstreaming werden aber auch klare kritische Stimmen, nicht nur von Männern, sondern auch von

Frauen laut. Sie insbesondere fürchten eine Instrumentalisierung insofern, als diese neue Strategie der Gleichstellung und vor allem der noch immer notwendigen Frauenförderung den Rang abläuft. Derartige Befürchtungen sind nicht unberechtigt, wenn etwa Maßnahmen unter dem Gender Ansatz für Jungenarbeit initiiert werden, die ebenfalls nötig sei, wobei die Mittel aber aus dem Ressourcentopf für Mädchenarbeit abgezogen werden mit dem Hinweis, dass Mädchen nun soweit seien, dass sie eine derart intensive Förderung nicht mehr benötigen. In Wuppertal wird seitens des zuständigen Ressorts die Meinung vertreten, dass die Mädchen eine intensive Förderung über 5 Jahre hatten, was nun »Allgemeingut« werden kann,

> *»da müssen wir uns jetzt nicht mehr drum kümmern. Mädchen fallen jetzt nicht ganz durch, aber der Fokus liegt auf Jungenförderung« (GD 3 FK-Männer).*

Was in Wuppertal passiert ist keine Einzelfallbeschreibung einer Stadt. Auch andere Städte verfahren ähnlich, wenn die Jungenförderung nicht zusätzlich, sondern auf Kosten bzw. zu Lasten der Mädchenförderung organisiert und vor allem finanziert wird.

Gender Mainstreaming so verstanden kann keine Alternative für mehr Chancengleichheit bieten – es ist vielmehr ein bewusstes Missverständnis. Die Missverständnismöglichkeiten bei einem derart umfassenden Ansatz und Perspektivenwechsel sind allerdings auch groß, wie die hier nur wenigen Beispiele bereits skizzieren.

Einig sind sich die Gender-Akteure in den Untersuchungsstädten darüber, dass ein solch umfassender Prozess nur sukzessive über einzelne Projekte eingeführt werden kann und keine Strategie für den schnellen Erfolg ist.

3.4 Gender Budgeting

Mit Gender Budgeting gibt es in Deutschland bislang eher wenig Erfahrungen. Grundsätzlich geht es um die chancengerechte Mittelvergabe im kommunalen Haushalt. Dass es dieses Kapitel von Gender Mainstreaming besonders schwer haben würde, erstaunt wenig, denn hier geht es konkret um Finanzmittel, die immer auch Machtmittel sind. Die Notwendigkeit Haushalte entlang der Bedürfnisse von Bürgerinnen und Bürgern aufzustellen, um als Verwaltung schließlich auch sicher sein zu können, dass man die richtigen Dinge im richtigen Verhältnis finanziert, darüber besteht zunehmend Konsens. In den drei hier untersuchten Städten gibt es bislang

lediglich in München konkrete Ansätze für die Umsetzung eines Gender Budgeting. Der politische Beschluss wurde im Januar 2004 gefasst.

Die Münchner Bürgerbefragung 2000 hat offengelegt, dass Frauen die Welt anders sehen als Männer, und würden sie die kommunalen Haushaltsausgaben »kontrollieren«, lägen ihre Schwerpunkte anders. Gefragt wurde in der Bürgerbefragung unter anderem nach gesellschaftlichen Werten und Orientierungen nach Geschlecht. Die Ergebnisse für die vorliegende Studie interessieren deshalb, weil sie deutlich machen, dass Männer- und Frauenwerthaltungen sich unterscheiden.

So würden Frauen in bildungs- und erziehungsrelevanten Bereichen (Schulen, Kinderkrippen, Kindergärten, Kinderhorte und Einrichtungen für Jugendliche) mehr Geld ausgeben wollen als Männer (Sozialwissenschaftliches Institut München 2002). Ein ähnliches Bild zeigt sich für die Bereiche Straßenbau und Sicherheit in der Stadt. Danach sind wesentlich weniger Frauen (18 %) der Meinung, dass für den Ausbau des Straßennetzes mehr Geld ausgegeben werden sollte als Männer (27 %). Bei Präventionen gegen Gewalt würden Frauen (61 %) dagegen wesentlich mehr investieren wollen als Männer (51 %), wenngleich die Gewaltprävention in München offensichtlich insgesamt als problematisches Feld in der Bevölkerung gilt (ebd., S. 192).

Frauen sehen gegenüber Männern einer pessimistischeren Zukunft entgegen. So sind Frauen noch beunruhigter (zu 81 %), wenn sie an Umweltverhältnisse für ihre Kinder denken als Männer (zu 70 %) und glauben zudem häufiger, dass wir auf eine Umweltkatastrophe zusteuern (79 % gegenüber 70 %). Männer sehen häufiger als Frauen (23 % zu 18 %) die Lösung von Umweltproblemen in der Technik und Wissenschaft. Die Grenzen des Wachstums seinen überschritten, glauben nahezu drei Viertel der Münchener Bevölkerung insgesamt, wobei die Frauen (75 %) noch stärker dieser Meinung sind als Männer (69 %) (ebd., S. 199). Das politische Primat für gesellschaftlichen Wohlstand und Arbeit, das Wachstum, scheint die Münchner Bürgerinnen und Bürger nicht zu überzeugen.

Dieser Ausschnitt aus der Befragung der Bevölkerung in München zeigt an, dass Frauen in Bildung, Erziehung, Verkehrs- bzw. Straßensicherheit und Gewaltprävention mehr investieren würden als Männer. Außerdem stehen Frauen skeptischer als Männer dem Wachstumsgedanken sowie der Technik als Lösungsprogramm gegenüber. Insgesamt halten sie zudem die Umweltverhältnisse mit Blick auf die nachfolgende Generation für prekärer.

Angesichts dieser differenten Werthaltungen zwischen Männern und Frauen ist ein von der Grünen Stadtratsfraktion eingebrachter Antrag[27] Mitte 2002 in Richtung eines Gender Budgeting von besonderem Interesse für die vorliegende Studie, weil die Ressourcenfrage (also Haushaltsmittel) immer auch eng verkoppelt ist mit der Machtfrage (Hierarchie und Politik). Die Rückmeldung aus den Referaten zu geforderten Daten war eher bescheiden – mit anderen Worten, es lagen wenig brauchbare Daten im Sinne der Fragestellung vor. Der zeitliche Verlauf des politischen (Prüf-) Auftrages an die Verwaltung gibt Anlass zu der Vermutung, dass dieses Thema Brisanzen aus hierarchischer Sicht birgt (von Mitte 2002 als Zeitpunkt des politischen Auftrages bis Anfang 2004 zur politischen Beschlussfassung).

Schließlich ist im Januar 2004 ein politischer Umsetzungsbeschluss gelungen, nach dem München nun auch praktisch Gender Budgeting umsetzen wird. Weder der eingeleitete Gender Mainstreaming Prozess insgesamt noch Gender Budgeting sind Strategien für den schnellen Erfolg, weil sie einen grundsätzlichen Perspektivenwechsel und ein anderes Herangehen an Verwaltungshandeln darstellen. Um auf dem zum Teil langfristig angelegten Entwicklungsweg nicht in Kurzatmigkeit zu verfallen, ist die permanente und konsequente Erfolgskontrolle notwendig. Das zumindest ist eine Lehre aus innovativen Reformansätzen der Verwaltungsreform insgesamt.

Eine weitere Lehre aus der Reform im Allgemeinen und aus der Bevölkerungsbefragung als Datenquelle (etwa für Gender Budgeting) im Speziellen lässt sich die zunehmende Notwendigkeit zur Analysefähigkeit in Kommunen ziehen. Das heißt, es wird künftig immer wichtiger sein, planerisches Denken zu befördern, aber auch die Grundlagen dafür zu stützen: nämlich vorhandene Daten systematisch aufzubereiten und den Transfer sicher zu stellen.

3.5 Sprache

Sprache vermittelt Werte und Einstellungen – Sprache ist im soziologischen Verständnis mikropolitischer Ansätze ein Herrschaftsinstrument. Hiermit blendet man aus oder ein, in diesem Fall einen gleichstellungspolitischen Anspruch. Nicht zuletzt spricht man von »Herrschaftssprache«. Das gilt für die Reformsprache ebenso wie

27 Der Auftrag im Wortlaut: »Die Stadtverwaltung wird aufgefordert darzustellen, wie das Gender-Mainstreaming-Prinzip und die Leitlinien für die Arbeit mit Mädchen und jungen Frauen bei der Haushaltskonsolidierung für den Eckdatenbeschluss zum Jahr 2003 angewandt wurden. Die Stadtverwaltung möge darstellen, ob und wie die Sparmaßnahmen auf ihre Wirkung auf Frauen und Männer differenziert untersucht und berücksichtigt wurden« (zitiert nach: Landeshauptstadt 2003, S. 30).

für eine geschlechtsneutrale Sprache, wenn wir von Mitarbeitern sprechen aber natürlich die Mitarbeiterinnen ebenso meinen. Hier hat sich im Laufe der 10 Reformjahre Sprache verändert, wobei dies bereits vor den Reformbemühungen ein wichtiges Anliegen von kommunaler Gleichstellung aus den Rathäusern heraus war und insbesondere durch die Gleichstellungsbüros vorangetrieben wurde, so dass es also heute zur Verwaltungssprache gehört, von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu sprechen. Aber auch die Bezeichnung bzw. Positionsbeschreibung »Amtmann« gehört heute zum antiquierten Sprachgebrauch. Aus der Frau Amtmann wurde dann die Amtmännin, bis man(n) sich durchringen konnte, die Amtfrau gelten zu lassen. Wie selbstverständlich sprechen wir heute von Bürgermeisterin, was früher Frau Bürgermeister war.

Dass sich Stellenausschreibungen für Frauen heute nicht nur in der häufigen Zusatzerklärungen: »Wir möchten unseren Anteil an Frauen steigern und ermuntern Frauen deshalb ausdrücklich, sich zu bewerben«, verändert haben, sondern auch in ihrer Berücksichtigung beider Geschlechter in der Ansprache, gehört mittlerweile ebenso zum Gemeingut moderner Verwaltungen.

Diese und andere sprachliche Veränderungen sind zum Teil bereits soweit in die Sprachkultur von Verwaltungen vorgedrungen, dass den Befragten nicht mehr sofort klar ist, dass das keineswegs immer so war.

Sprache verändert sich allerdings nicht ohne Anlass oder Druck. So skizziert die Frauenbeauftragte aus Dortmund das mühsame Ringen um die Einhaltung einer geschlechterdifferenten Sprache wie folgt:

> *»Es gab in Dortmund eine Rechtsdezernentin (Juristin). In einer ihrer ersten Dienstbesprechungen hat sie die Führungskräfte gefragt, ob mit ihren Ausführungen keine Frauen gemeint seien. Daraufhin waren plötzlich alle in der Lage, sich männlich und weiblich auszudrücken. Während das Frauenbüro vorher immer und immer wieder schriftlich darauf hingewiesen hat, reichte ein mündlicher Satz der Dezernentin« (EXG 1 GB).*

Wenn Sprache Einschluss oder Ausschluss signalisiert, dann ist auch die Begrifflichkeit um die Frauenpolitik offenbar selbst kritisch zu betrachten, denn mit der expliziten Bezeichnung »Frauenbüro« aber etwa auch »Gleichstellungsbüro für Frauen« sind zunächst die Männer nicht gemeint. Ein großer Teil der Männer fühlt sich nicht angesprochen und hat damit auch eine gute Begründung, sich nicht näher mit dem Frauenbüro zu auseinanderzusetzen, sofern es nicht dienstlich zwingend ist. Nur der kleinere Teil der Männer, insbesondere jene, die unter gleichlautenden Diskriminierungen wie auch Frauen »leiden«, sehen im Frauenbüro dennoch eine Anlaufstelle.

3.6 Zusammenfassung und Vergleich

Gleichstellungspolitik: Grundsätzlich sehen alle Befragten einen Schub der kommunalen Gleichstellungspolitik innerhalb der letzten 10 Reformjahre, insbesondere erkennbar an den veränderten Frauen.

Einer der größten unmittelbaren Reformerfolge ist in Dortmund die Dezentralisierung der Aufgabe »Frauenförderung«, d.h. die Verantwortungsverlagerung in die Fachbereiche im Zuge der dezentralen Ressourcenverantwortung. Die formale Verantwortungsdelegation geht zusammen mit der praktischen Unterstützungsmaßnahme – die Institutionalisierung der »Ansprechpartnerinnen für Gleichstellungsfragen«.

Auch in Wuppertal ist der größte gleichstellungspolitische Reformerfolg die Dezentralisierung der Gleichstellungsarbeit. Hier steht die Frauenförderung als Unternehmensziel von Anfang an mit auf der Reformagenda und wird als »Gemeinschaftsaufgabe« in den Ressorts umgesetzt.

Ebenso kann die Dezentralisierung der Gleichstellung in München als größter Erfolg gewertet werden. Hier allerdings sind es nicht die formalen gleichstellungspolitischen Strukturen, die dies zunehmend, allerdings noch nicht in der Fläche unterstützen, sondern vor allem ein gewachsenes Gleichstellungsselbstverständnis, das aus den Fachbereichen bzw. Geschäftsbereichen selbst kommt.

Wenn man also zusammenfassend feststellen kann, dass es in Dortmund und Wuppertal vor allem top-down initiierte Gleichstellungsprozesse sind, dann lässt sich für München eher ein sowohl top-down initiierter, als auch bottom-up unterstützter Gleichstellungsprozess erkennen.

Dass diese gleichstellungspolitischen Innovationen vor allem von den Führungsmännern (mit Ausnahme in Wuppertal) offenbar kaum wahrgenommen werden, wenn sie die größte Reformerrungenschaft für die Frauen in der Flexibilisierung der Arbeitszeit ausmachen, ließe sich möglicherweise damit erklären, dass sie die Tragweite dezentraler Gleichstellungspolitik noch nicht recht verorten können. Vor allem ist ihnen ihre eigene Rolle in diesem Konstrukt noch nicht klar. Es fragt sich, in wie weit sie diese Rolle dann ausfüllen können.

Insgesamt wird von allen, noch stärker von Männern als von Frauen, die gegenwärtig geführte kommunale Spardiskussion als bedrohlich für den bereits erreichten Gleichstellungsstand erklärt. Hier sprechen viele von der Gefahr eines Rückfalls in alte und nur scheinbar überwundene Diskussionen, die bei der Teilzeitarbeit beginnen und Frauen (mit Kindern) wieder als latentes Risikopotential für die Effizienz der Organisation konstruieren.

Anders die Personalverantwortlichen, die deutlich den ökonomischen Faktor in der Arbeitskraft »Frau« erkennen, den es zu stärken gilt. Deshalb sehen sie etwa Frauenförderung auch nicht als »karitative« Maßnahme, sondern eher unter dem »Überlebensprinzip« für die Organisation.

Deshalb sei *Frauenförderung* auch weiterhin eine noch unverzichtbare gleichstellungspolitische Strategie, nicht nur aus Frauensicht. Allerdings begreifen gerade Frauen diese Strategie durchaus als janusköpfig, wenn es etwa um die Maßnahmen zur Vereinbarkeit geht. Der Begriff, der eng mit Defizitmustern einhergeht, löst gerade bei jungen Frauen regelrechte Aggressionen aus, da er aus ihrer Sicht schließlich in verdächtige Nähe zu einer »Hilfsbedürftigkeit« rückt, die gut qualifizierte, selbstbewusste und moderne Frauen nicht gelten lassen können. Hinzu kommt, dass dieser Ansatz Männer grundsätzlich ausschließt.

Interessant ist die Entwicklung einiger durchaus innovativer Instrumente, die sowohl im Kontext der Frauenförderung, als auch (aber seltener) im Gesamtkontext Personalentwicklung erprobt und implementiert worden sind: So versprach ein Mentoring-Programm etwa in Dortmund, im Jahre 2001 als Projekt gestartet, zunächst die Führungskräfteentwicklung in den Reihen der Frauen zu befördern, die in Dortmund grundsätzlich weit weniger auf Führungsvorbilder blicken können. Letzter Stand im Jahre 2004: Insgesamt nehmen vier männliche Mentees an dem Trainingsprogramm teil. Auch in Wuppertal erlahmt das Mentoring-Programm. Hier werden unter anderem mangelnde Aufstiegspositionen dafür verantwortlich gemacht.

Ein anderes Beispiel ist die Telearbeit: Auch dieses Instrument wird häufig im Kontext der Vereinbarkeitsfrage als frauenförderliches Instrument hervorgehoben. Das zumindest lassen die Dortmunder Zahlen nicht erkennen. Hier partizipieren deutlich mehr Männer von dieser Form der Arbeitszeitflexibilisierung als Frauen. Ähnliche Anzeichen lassen sich auch aus anderen Städten – außerhalb der Fallstudien – erkennen. Hier muss die kritische Frage gestellt werden, wie innovative (gleichstellungspolitische) Instrumente plötzlich in ihrer Absicht eine derartige Umkehr erfahren können?

Männerförderung wird in der Literatur (auch von Männern) schon lange diskutiert. Dass auch sie durchaus nicht gleichberechtigt sind – zwar in anderer Hinsicht als Frauen – ist allerdings auch den meisten Männern nicht gegenwärtig. Sie »leiden« – mindestens teilweise – wenn sie als Väter eben solche (heimlichen) Diskriminierungen erfahren wie Frauen. Sie »leiden« aber auch und vor allem unter ihresgleichen (Männern), die scheinbar mit der Durchbrechung des herrschenden Männlichkeitsbildes eine Verletzung des »Ehrencodexes« verbinden.

Im Städtevergleich betrachtet ist die Landeshauptstadt München mit dem *Gender Mainstreaming* Ansatz derzeit am weitesten fortgeschritten. Während München erste Gender Projekte hatte und weiterführt und mittlerweile der politische Beschluss für ein *Gender Budget* vorliegt, kann man in Wuppertal nach konzeptioneller Vorlage etwa im Herbst 2004 mit der Umsetzung von Gender Mainstreaming beginnen. Allerdings sind die Wuppertaler Strukturen seit 1995 mit der Gemeinschaftsaufgabe »Frauenförderung« dem Wesen nach bereits in einen Gender-Prozess eingetreten. In Dortmund gibt es einige Gender-Ansätze, sowohl auf Projektebene (Gender Planning) als auch strukturell (Ansprechpartnerinnen für Gleichstellungsfragen in den Fachbereichen). Mit einer Konzeptionserarbeitung und Umsetzungsstrategie rechnen die Gender-Akteure allerdings erst ab dem Jahr 2005.

Über *Sprache* vermitteln sich Werte. Eine sogenannte neutrale Sprache ist ebenso wenig möglich wie eine neutrale Verwaltungsreform. Über Sprache wird Ausschluss oder Einbezug symbolisiert. Gerade in der Verwaltungssprache und -ansprache hat sich in den letzten 20 Jahren erhebliches getan und sie schließt erkennbar die Frauen stärker ein als früher. Damit sind die Frauen auch im Bewusstsein präsenter, ohne dass es jedem sofort klar scheint. Diese Entwicklung ist allerdings explizit Verdienst der Gleichstellungsarbeit, die bereits in den Anfängen und nicht nur in den hier untersuchten Städten für die sprachliche Gleichberechtigung eintrat und eintritt.

Allerdings muss man auch erkennen, welche Wirkung die üblich verwandte Begrifflichkeit von »Frauenförderung« zeitigt: Bei Frauen wird der Begriff zunehmend als defizitär verstanden und daher von zumeist jüngeren Frauen abgelehnt, die sich im Bewusstsein ihrer Qualität missverstanden fühlen. Männer fühlen sich schlicht nicht angesprochen, manchmal gar übervorteilt.

4. DIE AKTEURE AUF DEM KOMMUNALEN GLEICHSTELLUNGSGELÄNDE

4.1 Begrenzte Macht der Hauptakteurin für Gleichstellungspolitik – die Gleichstellungsbeauftragte als Managerin

Die kommunale Gleichstellungsarbeit hat sich in den letzten 10 Jahren zunehmend gefestigt – zumindest kann man dies für die Großstädte konstatieren[28]. Das liegt zum einen an der qualifizierten Gleichstellungsarbeit der Frauen- und Gleichstellungsstellen, denn beobachtbar ist eine deutliche Professionalisierung der Gleichstellungsarbeit in allen Untersuchungsstädten, die auch durch die Verwaltungsreform noch einmal einen Schub bekommen hat. Zum anderen liegt es auch an den in den 90er Jahren verabschiedeten Landesgleichstellungsgesetzen, die den Gleichstellungsbüros sowie der Gleichstellungsbeauftragten häufig – aber nicht immer – mehr Rechte sicherten, sowie mehr Klarheit in die Aufgabenstellung von Gleichstellungsarbeit brachten[29].

Zu den wichtigsten Wegweisern aus diesen Gesetzen zählen etwa die Klärung zur Gremienarbeit (Partizipation), womit nun die Gleichstellungsbeauftragten auch einen rechtlich abgesicherten Rahmen etwa für den Zugang zum Verwaltungsvorstand (dem höchsten verwaltungsinternen Entscheidungsgremium in Kommunen) haben. Ein weiterer wichtiger Klärungsbedarf ist ebenfalls gesetzlich aufgegriffen worden: Wer ist für die Umsetzung von Gleichstellungsmaßnahmen zuständig? Dass dies nicht die Gleichstellungsbeauftragten sein können, ergibt sich schon aus dem Verwaltungshandeln im Rahmen der Linienorganisation – Gleichstellungsbüros sind außerhalb der Linie organisiert. Die Landesgesetze in ihrer Mehrheit stellten nun überwiegend klar, dass es Aufgabe der Dienststellenleitungen und Führungskräfte ist, Gleichstellungsmaßnahmen in ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen umzusetzen. Damit sind Gleichstellungsbüros wie -beauftragte anerkanntermaßen das zur Verfügung stehende Kompetenzzentrum. Sie sind also stärker als in ihren Anfängen Initiativkraft, Beratungseinrichtung, Vermittlungsinstitut, Controllingstelle und Impulsgeberin auf dem gleichstellungspolitischen Feld sowohl vom Selbst-

28 Für kleinere Städte und Gemeinden, die hier nicht im Untersuchungsfokus standen, kann zwar keine empirische Aussage getroffen werden, allerdings gibt es eine Reihe von Indizien, dass hier die Gleichstellungsarbeit auch unter dem Eindruck wachsender Sparzwänge eher »leidet«.

29 Für die beiden in dieser Studie relevanten Landesgleichstellungsgesetze, Bayerisches Gleichstellungsgesetz (BayGlG) von 1996 und Landesgleichstellungsgesetz (LGG) für Nordrhein-Westfalen von 1999, gilt die o.g. gesetzliche größere Rechtssicherheit für Bayern weit eingeschränkter.

verständnis her als auch in der Außenwirkung. Damit sind Gleichstellungsbeauftragte zunehmend und in erster Linie Managerinnen für die Gleichstellung.

Für die hier untersuchten Kommunen – wobei es sich um »good practices« handelt – ist der Einbezug der gleichstellungspolitischen Kompetenz im Reformprozess selbstverständlicher geworden und wird weniger unterminiert als noch Mitte der 90er Jahre (vgl. Wiechmann/Kißler 1997).

Zu der bereits genannten stärkeren Professionalisierung von Gleichstellungsarbeit gehört auch eine stärkere strategische Ausrichtung. Die Zielerreichung von Gleichstellungsvorhaben wird konkreter in den aktuellen Gesamtkontext gerückt: Wann kann mit welchen BündnispartnerInnen welches Ziel erreicht werden, oder aber gegenwärtig auch nicht. Es ist eine Sache der Einschätzung des richtigen »timings« und des Ergreifens von sich bietenden Chancen.

Wenn etwa in Dortmund die Umsetzung der dezentralen Ressourcenverantwortung mit dem zeitgleich in Kraft tretenden Landesgleichstellungsgesetz von Nordrhein-Westfalen die Dezentralisierung der Gleichstellungsarbeit gekoppelt werden kann, dann ist dies nicht zuletzt auf ein strategisches Management des Frauenbüros zurückzuführen, das eben zum richtigen Zeitpunkt die Chance ergriffen hat und mit einer entsprechend vorbereiteten Konzeption diese Entwicklung unterstützt hat.

In der Wahrnehmung über sich bietende Chancen gibt es allerdings auch unterschiedliche Einschätzungen – etwa die Teilnahme am Verwaltungsvorstand, der ebenfalls über das Landesgleichstellungsgesetz ermöglicht wird. Die Dortmunder Frauenbeauftragte verzichtet auf einen Sitz im Verwaltungsvorstand, weil sie mit diesem Gremium auch viel Vorbereitungszeit verbindet, Zeit, die ihr für die Gleichstellungsarbeit fehlt. Auch die Wuppertaler Gleichstellungsbeauftragte sieht darin einen Zeitaufwand, den ein immer auch ressourcenmäßig knapp bemessenes Gleichstellungsbüro abwägen muss. Andererseits ist dies eine Möglichkeit mit den handelnden Hauptakteuren (Dezernenten und Oberbürgermeister) in der Verwaltung in ständigem Kontakt und Austausch zu sein. Das wog für sie letztlich mehr, die ansonsten eher seltenen Begegnungen mit Hauptakteuren zu nutzen und auf dem aktuellen Informationsstand zu bleiben.

In Wuppertal gibt es zudem eine interessante Beobachtung, die für die persönliche Karriere von Gleichstellungsbeauftragten eher selten ist. Die Gleichstellungsbeauftragte, die 1994/95 die Verwaltungsreform maßgeblich mit beeinflusst hat, indem sie die Frauenförderung als Unternehmensziel mit auf die Reformagenda brachte und sie als Gemeinschaftsaufgabe verankerte, wurde gegen Ende der 90er Jahre zur Ressortleiterin für Organisation und Personal und machte damit einen

Karrieresprung. Die nachfolgende Gleichstellungsbeauftragte erhielt 2004 ein Angebot auf eine leitenden Stelle innerhalb der Verwaltung. Für zwei Gleichstellungsbeauftragte in Folge war das Gleichstellungsbüro also ein Karrieresprungbrett. Üblich ist eher, dass Gleichstellungsbeauftragte in der eigenen Organisation kaum die Chance erhalten, in andere anspruchsvolle Tätigkeiten zu wechseln, im Übrigen ganz im Gegensatz zu ihren Interessenvertretungskollegen und -kolleginnen, den Personalräten. Ob dies nun in Wuppertal damit zu tun hat, dass man das Gleichstellungspersonal als in besonderer Weise qualifiziert anerkennt oder aber ob es sich hierbei um eine männliche Machtstrategie handelt, um gute Gleichstellungsarbeit zu paralysieren, bleibt dem Reich der Spekulation vorbehalten.

Insgesamt betrachtet lässt sich die Gleichstellungspolitik nicht als machtloses Politikfeld fassen, aber die Machtwege liegen eher jenseits der als üblich gekennzeichneten hierarchischen Machtordnung und ebenso werden die nach wie vor fehlenden sanktionierenden Möglichkeiten auf dem Gleichstellungsfeld gelegentlich über informelle Strategien wirksamer bzw. teilweise kompensiert.

4.2 Keine (Definitions-) Macht für Gleichstellungspolitik – die beschäftigten Frauen

Einhellig bestätigten alle Befragten, dass die Verwaltungsreform den Frauen genutzt hat. Die Organisation der Reformarbeit über *Partizipation* in Projektgruppen war und ist für Frauen eine wichtige Qualifizierungs- und Profilierungschance, die letztlich auch das Frauenbild in der Organisation verändert. Insbesondere Frauen sind sich aber sicher, dass dies »nicht beabsichtigt war«. Sowohl der Organisations- als auch der Kollegenblick auf Frauen veränderte sich damit und auch die Frauen veränderten sich: Sie wurden auf der einen Seite ernster genommen und zeigten sich andererseits, durch ihre Erfolge bestätigt, selbstbewusster.

Dabei haben gerade zu Beginn die Frauen außerhalb der Reform gestanden – ihre Beteiligung mußten sie sich oft mit Hilfe der Gleichstellungsstellen erst erstreiten. Es war also keineswegs von Anfang an daran gedacht, die Frauen an der Reorganisation teil haben zu lassen. Entweder hatte man sie »vergessen« oder das übliche Denkmuster tradierter Verwaltung orientiert an Funktionsträgern setzte ein, wozu Frauen in der Regel nicht zählten – in jedem Fall war die Einforderung von Mitgestaltungsmöglichkeiten und damit Definitionsmacht eine Hürde, die Frauen in allen drei Untersuchungsstädten genommen haben.

Führungsfrauen sind heute zwar selbstverständlicher als vor 10 Jahren und werden nach eigener Wahrnehmung auch nicht mehr grundsätzlich in Zweifel gezo-

gen, aber bis auf München, wo sie nahezu numerisch gleichverteilt im Top-Management vertreten sind, kann man eher eine zögerliche Entwicklung wahrnehmen. Trotz einer auch von Männern bestätigten hohen und zum Teil besseren Qualifikation befinden sich Frauen lediglich auf gebremsten Vormarsch in die Führungsetagen, was noch einmal darauf verweist, dass es nicht die Qualifikations- und Leistungspotentiale sind, die den Weg zur Führung bestimmen.

Beschäftigte Frauen haben heute grundsätzlich mehr Möglichkeiten der Mitgestaltung und auch der Verantwortung. Ebenso grundsätzlich lässt sich bei Frauen allerdings ein kritisches Verhältnis zur Macht feststellen, wenn mit Macht männliche Werte, Verhaltensweisen und Führungsstile übernommen werden (müssen). Ein zwar wachsender Teil der Frauen »ergreift die Macht«, wenn sie sich ihnen bietet. Feststellbar ist aber auch, dass Verhandlungspotentiale, über die Frauen gerade aufgrund ihrer zunehmend besseren Qualifikationen (etwa Expertenwissen) verfügen, noch zu wenig in die Verhandlungs-Waagschale geworfen werden, dabei auch »Skrupel« eine Rolle spielen. Das passt zu dem Bild, das vor allem von Männern gezeichnet wird: Sie bescheinigen den Frauen eine stärkere Orientierung an den Sachinteressen und den Männern eine stärkere Orientierung an den Eigeninteressen.

4.3 Ambivalente Rolle der beschäftigten Männer – Befürworter, Dulder oder Verhinderer

Grundsätzlich lässt sich bei den *beschäftigten Männern* ein gewisser Grad der Verunsicherung feststellen. Vor 10 oder gar 20 Jahren waren die Rollen auch im Beruf noch klarer verteilt. Um es stark vereinfacht auszudrücken, Frauen waren die Sekretärinnen und Männer die Führungskräfte. Es war klar, wer den Kaffee kochte und Akten ablegte und es war klar, wer Anweisungen zu geben hatte. Mit der zunehmenden Konkurrenzfähigkeit der Frauen in der Organisation befinden sich Männer mit ihnen auf gleicher Augenhöhe, mindestens was die Qualifikationen angeht.

Bisweilen begreifen (insbesondere jüngere) *Führungsmänner* Frauen und ihre andere Sicht der Dinge als große Bereicherung der Arbeit. Unter dieser Voraussetzung können sie auch Förderer bzw. Mentoren für Frauen sein. Führungsmänner, die eher noch dem traditionellen Familienmodell anhängen, werden dieses Modell in der Organisation nicht einfach ablegen, sondern der Symbolik nach in der Organisation fortsetzen – unter ihnen werden Frauen nur bedingt ge- und befördert werden können.

Das Zurückfallen in alte scheinbar überwundene Geschlechterdiskussionen erhält wieder neuen Auftrieb: Frauen und Kinder. In einer der untersuchten Städte

zeigt sich dies besonders drastisch. Hier diskutierten insbesondere die Führungsmänner unter dem Eindruck des zunehmenden Haushaltsdrucks, verkürzt ausgedrückt, dass die Frauen den budgetierten Bereichen – zudem wenn es sich um frauendominierte Bereiche handelt – »irrsinnig viel kosten«. Gemeint sind Teilzeitarbeitsplätze und die damit einhergehenden Maßnahmen, die überwiegend von Frauen mit Kindern wahrgenommen werden. Auch Frauen (als potentielle Mütter) in Führungspositionen werden hier kritisch diskutiert, wenn man nicht sicher sein kann, ob sie etwa »millionenschwere Projekte« durchgängig betreuen können – es könnte ja eine Geburt dazwischen kommen. Derart offene Diskussionen über die »Unvereinbarkeit von Frau und Beruf« führt unweigerlich zu der Frage nach den Vätern, denn nahezu alle (Führungs-) Männer diskutierten hier so, als seien Kinder und ihre Erziehung alleine Frauensache. In dieser Diskussion spielen dann auch die besten Qualifikationen der Frauen nur eine vergleichsweise geringe Rolle. Oder man überlegt wieder stärker, ob sich die dezentralisierten Personalentwicklungskosten als Investition in Frauen auch amortisieren.

Die insgesamt wenigen Männer, die als aktive Väter bezeichnet werden können und damit jenseits eines klassischen Rollenverständnisses stehen, haben es schwer und leiden unter dem alten Geschlechterparadigma, und vor allem unter den tonangebenden Männern.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Wahrnehmungen und Einschätzungen der Männer wird ersichtlich, dass sie noch weit überwiegend das Gleichstellungsthema als Frauenthema definieren, in dem sie nicht wirklich vorkommen und mit dem sie nicht wirklich etwas zu tun haben. Verborgen bleibt der überwiegenden Zahl der Männer vor allem ihr eigener Mehrwert aus der Thematik.

4.4 Personalvertretung zwischen Gleichstellung und Gleichmacherei

Für Personalvertretungen ist das Gleichstellungsfeld relativ einheitlich besetzt, und zwar durch die Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragte. Eine Zusammenarbeit beider Interessenvertretungen ist in zwei von den drei untersuchten Städten eher marginal erkennbar und gehört offenbar nicht zu ihrer gängigen Arbeitspraxis. Ein Beispiel hierfür ist etwa, wenn Personalvertretungen Frauenteil- oder -vollversammlungen ohne das Gleichstellungsbüro durchführen. Eine klare Abgrenzung zum Gleichstellungsbüro scheint Personalvertretungen manchmal wichtiger als eine kooperative Zusammenarbeit, da man sich offenbar keinen (Ansehens-) Zugewinn von einer solchen Kooperation verspricht.

Auch herrscht bei einigen Personalvertretungen die Ansicht, selbst bei weiblichen Personalräten, dass das deutlich gestiegene Qualifikationsniveau der weiblichen Belegschaft gegenüber Männern gewissermaßen automatisch dazu führe, dass sich ein noch immer erkennbares Ungleichheitsverhältnis im Arbeitskontext automatisch auflösen werde. Deshalb sei Gleichstellung über kurz oder lang ein Politikfeld, das sich quasi von selbst erledigen werde.

Nach wie vor scheint sich an dem Verhältnis zwischen Personalvertretung und Gleichstellungs«vertretung« in den letzten Jahren wenig verändert zu haben (vgl. Bednarz-Braun/Bruhns 1997), unabhängig davon ob der Gesamtpersonalrat von einem Mann oder von einer Frau geführt wird.

Gründe für das »Zusammenrücken« beider Interessenvertretungen in Zeiten von Reorganisation und Dezentralisierung, von Sparen und Personalkürzungen liegen indes auf der Hand: Wenn Personalräte beklagen, dass sie immer weniger Einblicke in und Zugänge zu den dezentralisierten Bereichen erhalten, um qualifizierte gesamtstädtische Personalratsarbeit leisten zu können, dann wären die möglicherweise erweiterten Zugänge, die Gleichstellungsbüros zum Teil bereits erwirken konnten, in Kooperation besser zu nutzen. Der nicht selten gebräuchliche Hinweis von Personalvertretungsseite, sie seien nicht nur für Frauen, sondern für das gesamte Personal zuständig, steht damit nicht im Widerspruch. Schließlich liegt der Anteil des weiblichen Personals in allen hier untersuchten Städten rein quantitativ über der Hälfte der Belegschaft.

4.5 Die Rolle des Verwaltungsmanagements – begrenzte Handlungsmöglichkeiten trotz Macht

Das Verwaltungsmanagement und hier insbesondere die Personalzentralen sehen Frauenförderung und Gleichstellung mittlerweile zunehmend unter einem anderen Blick als früher (Lösung der Vereinbarkeitsfrage insbesondere für Frauen), nämlich verstärkt als personalpolitische Problemlösung der Zukunft – das heißt qualifiziertes Personal zu (er-) halten und zu sichern. Wenn also für die Zukunft prognostiziert wird, dass qualifiziertes Personal – und dazu zählen Frauen aus der Perspektive aller Befragten – schwieriger zu bekommen sein wird, dann ist das, was man hat zu pflegen und zu erhalten. Aus dieser Sicht werden Frauen als ökonomische Ressource verstanden, auch im Sinne des Organisationserhalts. Dazu müsse man allerdings auch organisationale Rahmenbedingungen schaffen, die es Frauen ermöglichen, Berufs- und Lebensmodell zusammenbringen zu können.

Während die Personalzentralen vor allem auf die langfristige Sicherung qualifizierten Personals setzen und hier ausdrücklich die Frauen einbeziehen, kann man in den Leistungsbereichen eher ein kurzfristig gedachtes Problemlösungsverhalten erkennen.

4.6 Die Rolle der Politik – Politik als teilnehmende Beobachterin

Offenkundig wird ein lokales Politikproblem sowohl hinsichtlich der kommunalen Verwaltungsreform als auch bezogen auf die Gleichstellungsreform. Beide Reformen sind Langzeitprojekte, deren Erfolg unter anderem davon abhängt, wie sie trotz Verunsicherung stabile Unterstützung erhalten und eingeleitete Prozesse nachhaltig wirken können. Das ist bei den gegenwärtigen politischen Turbulenzen allerdings nicht der Fall. Das heißt Reformen werden in Wahlperiodenzeiten gedacht und umgedacht. Reformen leiden also unter einer doppelten Unsicherheit: Die Reformunsicherheit generell, von der man noch nicht weiss, wohin sie ggf. führt und die Akteursunsicherheit, die mit der politischen Wahl zum Teil ganz andere Akteure auf das Spielfeld bringt. So wird in einer Kommune explizit darauf hingewiesen, dass nicht nur die Politik sich verändert habe, sondern mit ihr nahezu auch der gesamte Verwaltungsvorstand, der verständlicherweise der ursprünglichen Reformphilosophie heute nicht mehr folgen kann.

Darüber hinaus werden handlungsleitende politische Zielprioritäten auf kommunaler Ebene (etwa soziale Stadt, sichere Stadt, lebenswerte Stadt etc.) vermisst, die der Stadt grundsätzlich als Leitbild dienen sollten. Politik wird zunehmend weniger wahrgenommen als Richtungsweiser, sondern vielmehr scheinen sie ihre Zuständigkeit wieder im Kleinen zu suchen – schließlich sind hier auch die Probleme überschaubarer und ggf. auch noch in der eigenen Legislaturperiode als persönlicher Erfolg zu werten.

In einer der untersuchten Städte formulieren kommunale Politikerinnen ihren Konflikt mit eben jener parteipolitischen Macht männlicher Prägung, die ihnen ihre Machtlosigkeit demonstriert und besonders deutlich durch die Parteiräson als oberstes Gebot wird. Hierdurch bedingt stehen sie nicht selten in Konflikten zwischen Parteimeinung nach außen und persönlichem Gewissen, was schließlich auch gleichstellungspolitische Fragen berührt. Aber auch innerhalb einer Partei gibt es Fraktionen und Lager, die zu identifizieren sind, um dann auch abschätzen zu können, mit welcher Botschaft oder Forderung man/frau unbeschadet an welches Lager herantreten kann. Die Legislaturperioden sind derart strukturiert, dass man/frau als

»neue« Parlamentarierin zwei Jahre der Einarbeitung benötigt, um einen ungefähren Einblick in reale Politik zu erhalten, dann wird ein Jahr inhaltlich gearbeitet und dann geht es bereits an die Vorbereitungen des nächsten Wahlkampfes. Insgesamt keine besonders verlockende Perspektive, wenn man/frau mit dem Anspruch etwas bewegen zu wollen in die Partei- und Ratsarbeit eingestiegen ist. Demotivation und Rückzug aus der Politik ist die Antwort von Frauen, die sich inhaltlich etwas vorgenommen hatten und dann die Grenzen allein innerhalb der eigenen Partei kennenlernen.

Nur in einer der untersuchten Städte kann man von einem politisch stabilen Selbstverständnis für Gleichstellungspolitik sprechen. Hier kommen sowohl Anträge, Anfragen und Empfehlungen aus der Politik, was die Verwaltung insgesamt veranlasst, dem Thema Gleichstellung mehr Bedeutung zuzumessen.

Ist das politische Korrektiv und Kontrollorgan nahezu außer Kraft (gesetzt), dann hat auch die Gleichstellungspolitik insgesamt weniger Chancen oder ist von dem Engagement einzelner Hauptakteure abhängig.

4. 7 Zusammenfassung

Der genauere Blick auf die Organisationsakteure zeigt, wer das Gleichstellungsziel bereit ist zu befördern und wo die größten mikropolitischen Gegenstrategien zu erwarten sind. Die wichtigsten Voraussetzungen sind dabei die eigenen Gewinnaussichten und ob diese erkannt werden.

Wenn sich die *Gleichstellungsbeauftragten* in den letzten 10 Jahren stark professionalisiert haben und sie deutlich strategischer in ihrer Arbeit vorgehen, dann haben sie sich zunehmend als (Gleichstellungs-) Managerinnen qualifiziert. Allerdings haben sie die *Frauen* nicht uneingeschränkt hinter sich, wenn vor allem die jungen, gut qualifizierten und modernen Frauen weit weniger auf Gleichstellungskurs sind. Sie, so eine Erklärung, haben die großen Ungerechtigkeiten nicht mehr erlebt. Heute seien die Diskriminierungen weit subtiler, manchmal schwer erkennbar.

Profitiert haben Frauen im Reformprozess vor allem auch durch die Beteiligungschancen in Partizipationsprozessen, diese seien oft Sprungbrett für andere Tätigkeiten gewesen.

Macht und Führung sind Frauen zwar immer noch suspekt, weil sie damit insbesondere die männlichen Werte und Verhaltensweisen verbinden. Aber deutlich wird auch, dass sie öfter als vor 10 Jahren selbstbewusst »zur Macht greifen«, und dann auch häufiger versuchen andere Machtmaßstäbe zu setzen.

Für *Männer* ist Gleichstellung noch überwiegend ein frauenadressiertes Thema und noch eher selten fühlen sie sich mitverantwortlich oder gar auf ihre Weise benachteiligt. Die wahrgenommene Veränderung der Frauen in den letzten 10 Jahren löst bei ihnen eher Verunsicherung und Konkurrenzgefühle aus. Scheinbar überwundene Geschlechterdiskussionen – Frauen als Kostenfaktor – erhalten vor allem von Führungsmännern neuen Auftrieb.

Für *Personalräte* ist das Gleichstellungfeld eindeutig besetzt durch die Gleichstellungsbeauftragte. Nur in einer der drei Städte kann man eine kooperative Zusammenarbeit feststellen. Ansonsten sind allerdings eher Grenzziehungen seitens der Personalvertretungen zu beobachten.

Das *Verwaltungsmanagement* und hier insbesondere die Personalzentralen sehen in den Frauen zunehmend das (künftige) Leistungspotential. Der reduzierte Blick auf Maßnahmen zur Vereinbarkeit öffnet sich stärker auch vor dem anstehenden Arbeitsmarktproblem: Mangel an qualifizierten Fachkräften. Deshalb ist ihre Idee auch eher getragen von der Überzeugung Frauen zu halten, um die Leistungsfähigkeit der Organisation auf Sicht zu gewährleisten. Im Gegensatz zu einem Teil der männlichen Führungskräfte, die sich eher in kurzfristigen Zeiträumen bewegen, sehen Personalverantwortliche Frauen als Leistungsträgerinnen statt als Kostenfaktor.

Die *Politik* hätte eine entscheidende Rolle als »Richtungsweiserin« sowohl für den Reformprozess als auch für die Gleichstellung zu übernehmen. Das kann in den drei Fallbeispielen jedoch nur in einer Stadt festgestellt werden. Ohne politisches Korrektiv und Kontrollorgan hat es die Gleichstellungspolitik allerdings weit schwerer. Denn allein mit Überzeugung, Sensibilisierung und Bewusstseinsarbeit (aber ohne Druck) kann ein Umverteilungsprozess allenfalls in Zeiten der Hochkonjunktur Erfolge zeitigen, nicht so in Sparzeiten.

5. MIKROPOLITISCHE SPIELVARIANTEN AUF DEM GLEICHSTELLUNGSFELD

5.1 Das Konkurrenzspiel – Frauenbilder und Männerbilder

Die Veränderung der Frauen, die sich in den letzten 20 Jahren deutlich qualifiziert haben, führt in der täglichen Arbeit dazu, dass Männer und Frauen »gleichwertige« Arbeit übernehmen und sich in der Arbeit treffen. Das macht die Arbeit einerseits interessanter. Es gibt aber auch neue Konfliktlinien.

Als neue Konfliktlinien nehmen Männer etwa Bewerbungen wahr. Während die einen eher der Ansicht sind, dass es doch egal sei, »wen ich im Bewerbungsverfahren als Konkurrenten habe, eine Frau oder einen Mann« (GD 1 Männer o.F.), haben andere bereits klar Stellung bezogen:

> *»Das kann dir nicht egal sein! Wenn du dich um eine Stelle bewirbst, und es kommt eine Frau in das Vorstellungsgespräch, die genauso gut ist wie du, dann wird die Frau genommen. Das steht sogar in jeder Ausschreibung, obwohl ihr völlig gleich seid, ich will jetzt mal dahin gestellt sein lassen, ob es das wirklich gibt. Aber nehmen wir mal an, das sei so. Das heißt, du hast einen Nachteil. Und da denkst du dann auch gar nicht an Gleichberechtigung oder an Gleichstellungsdiskussionen, an all diese schönen Dinge. Du hast die Stelle nicht gekriegt, nicht weil du schlechter warst, sondern weil dein Konkurrent eine Konkurrentin war« (GD 1 Männer o.F.).*

> *»Makel der gesamten Emanzipationsdiskussion ist, dass es eine »Kampfdiskussion« ist ‚Frauen nach vorne'. Dass Männer auch etwas davon haben können, diese Diskussion ist nie geführt worden« (GD 1 Männer o.F.).*

Vermisst wird beispielsweise eine positive Herausstellung, was genau Männer von der Gleichberechtigung haben, die konkreten Gewinnaussichten, etwa

> *»…wie positiv die aktive Vaterrolle, die besondere Beziehung zu seinen Kleinkindern sein kann. Oder dass es interessanter ist, in einer Partnerschaft ohne die typischen Rollenklischees zu leben, weil die Frau eine ganz andere Ansprechpartnerin ist« (GD 1 Männer o.F.).*

Hier fühlen Männer sich gelegentlich persönlich diskriminiert und ungerecht behandelt.

Frauen (nicht alle wie unter dem Thema »Frauentypen« erkennbar, aber im Gesamtbild) haben sich nach Einschätzung aller Befragten in dem letzten Jahrzehnt verändert. Sie sind selbstbewusster geworden, üben selbstverständlicher ihre Berufstätigkeit aus, und sie sind oft auch bestens qualifiziert – ein Bild, das von nahezu allen Befragten in den drei untersuchten Städten bestätigt wird. Das klassische Rollenbild der allenfalls dazu verdienenden Frau, die es natürlich immer noch gibt, verliert erkennbar an Substanz. Frauen messen sich mit Männern in Auswahlverfahren und unterliegen seltener in der Personalauswahlentscheidung als früher. Ihre Bereitschaft Verantwortung zu tragen, ist gestiegen und sie fordern häufiger als früher ein Äquivalent für ihren Einsatz. Der überwiegende Teil der Befragten aus allen Städten sieht vor allem auch in der Bewegung, die die Reform mit sich brachte, eine begünstigende Voraussetzung für die Auflösung alter Rollenbilder. Dass diese Entwicklung neue Ungewissheiten

befördert, wird ersichtlich, wenn die hergebrachte Rolle der Frau und Kollegin nicht mehr recht passen will, alte Stereotypen nicht mehr stimmen und Konkurrenzen zwischen Frauen und Männern zunehmend auf gleicher Augenhöhe eine Rolle spielen. Diese Einschätzung ist keine Einzelmeinung, sondern wird mehr oder weniger in einer Vielzahl von Gesprächen in allen Fallstudien bestätigt.

Grundsätzlich zeigen Männer keine, zumindest ihnen selbst bewusste, Verhinderungsstrategien gegenüber Frauen, aber latente (Konkurrenz-) Ängste werden durchaus transparent. Es sind diejenigen Konkurrenzängste, die sich nicht von Mann zu Mann auf dem Kampffeld der Arena Stadtverwaltung üblicherweise auftun, wenn es um Prestige (zumeist über Funktionen), Ressourcen (finanzielle Ausstattung) und damit Macht handelt. Das können Männer aushalten – hier sind sie unter Gleichen. Müssen Männer sich in diesem Kampf Frauen stellen, dann sind sie stark verunsichert, weil das Spiel nicht mehr unter Gleichen stattfindet, sondern eigentlich und im traditionellen Sinne unter Ungleichen, wodurch der Legitimationsdruck von Männern (gegenüber Männern) in völlig anderer Weise steigt. Es geht aber immer darum, dass Männer den Männern etwas beweisen müssen und seltener den Frauen. Und es geht schließlich um die Verteidigung des Bildes von »Männlichkeit« von Männern ausgehend, an Männer gerichtet.

Gehört die Konkurrenz unter Männern eher als eine selbstverständliche Strategie des sich gegenseitigen Messens aneinander dazu, so ist es eben jene neuartige Konkurrenz zwischen Männern und Frauen auf dem Feld der Berufstätigkeit, die insbesondere bei Männern für Verunsicherung sorgt.

Eine weitere und offenbar wachsende Konkurrenzlinie kann unter Frauen beobachtet werden. So zeigt sich etwa bei den Führungsfrauen (als Karrierefrauen), dass sie wenig Verständnis für Frauen aufbringen können, die nicht wenigstens einen Teil ihrer Selbstbestätigung über Berufstätigkeit bzw. einem »Mehr« danach anstreben. Am wenigsten verständlich ist ihnen das traditionelle Rollenmuster, in dem sich ihrer Wahrnehmung nach auch gut ausgebildete Frauen teilweise bewegen. Umgekehrt müssen sich die berufstätigen Frauen, insbesondere als Mütter, dem Vorwurf als »Rabenmütter« stellen, der eben oftmals nicht von Männern, sondern von Frauen formuliert wird.

Konkurrenzen innerhalb der eigenen Genusgruppe scheinen bei Männern und bei Frauen offenbar den stärksten Legitimationsdruck zu erzeugen. Die Toleranz für andere Lebens- und/oder Arbeitsmodelle scheint also nicht alleine eine Problematik zwischen Männern und Frauen zu sein, sondern ebenso ein Thema zwischen Männern und Männern sowie zwischen Frauen und Frauen.

5.2 Das Bündnisspiel – Frauennetze und Männernetze

Verwaltungsreform hat Vernetzung und Netzwerke grundsätzlich stärker in die Diskussion gebracht. Austausch, von anderen lernen, gemeinsam entwickeln und kommunizieren waren wesentliche Motive. Es galt und gilt die Überzeugung, dass Vernetzungen positiv auf die Reformdynamik und –veränderung wirken. Die Verwaltungsreform hat intern über ihre Reformorganisation und die neuen Strukturen dafür gesorgt, dass sich Beschäftigte untereinander besser kennenlernen. Das gilt für die Projektgruppenarbeit ebenso wie für Fortbildungen oder sonstige Reformveranstaltungen. Damit war die Möglichkeit gegeben, sich untereinander besser kennen zu lernen, aber auch Netze zu knüpfen.

Der Vernetzungsgedanke findet sich in Dortmund im Gleichstellungskontext etwa in der Konstruktion der »Anprechpartnerinnen für Gleichstellungsfragen«. Diese noch eher selten vorfindbare »Institution« in bundesdeutschen Reformverwaltungen ist als Bindeglied zwischen den Fachbereichen und dem Frauenbüro zu verstehen. Mit regelmäßigem Austausch der Ansprechpartnerinnen gemeinsam mit dem Frauenbüro und ihren Kompetenzen ist das Frauenbüro näher an den dezentralisierten Fachbereichen und erhält eher Einblicke als dies gegenwärtig die Personalvertretung für sich in Anspruch nehmen kann. Diese Form vernetzter Arbeit und Arbeitsteilung entlastet nicht nur das zentrale Frauenbüro, sondern eröffnet mehr Chancen zur Einflussnahme etwa durch Information.

Darüber hinaus gibt es in Dortmund ein Netzwerk der Frauen auf Führungsebene, ähnlich auch in Wuppertal. Die Wahrnehmung der Frauen selbst aber auch einiger Männer insbesondere aus der Führungsebene ist eher die, dass sie Bündnisse oder Netze knüpfen, um eine Sache voran zu bringen, während Männer Netze für ihre ureigenen Interessen knüpfen. Entsprechend sind Frauennetze konstruiert, sie dienen eher den Sachnotwendigkeiten als der eigenen Reputation.

Wenn Männer Frauen erleben, die sich »zusammentun«, ist dies sehr schnell eine entweder als Kaffeekränzchen ins Lächerliche gezogene Veranstaltung oder sie nehmen es als »subversive« Aktion wahr. In Dortmund wird die Netzwerkbildung von Führungsfrauen bei den Männern eher als suspekt wahrgenommen. In Wuppertal kommen Bemerkungen seitens der Männer wie: »Da rotten sie sich zusammen«. Es ist den Männern offenbar nicht geheuer, wenn Frauen, die vor allem auch über ein – wie groß auch immer geartetes – Potential an Macht oder Einfluss verfügen, lediglich zusammen gesehen werden.

> *»Frauen sind oft sehr leistungsstark, als Konkurrentinnen ernst zu nehmen, haben auch andere Instrumente in der Kommunikation, setzen diese auch anders ein, sind mittlerweile*

selbstbewusster untereinander, Netzwerke zu spinnen – uns ist erst durch die Frauen aufgefallen, dass die Männer das immer schon wie selbstverständlich tun« (GD 1 Männer o.F.).

Netzwerke bei Frauen lösen Ungewissheiten bei den Männern aus. Männer fragen sich, warum Frauen ein Netzwerk brauchen. Darauf die Frauen: »Ihr habt euren Stammtisch, den haben wir nicht und darum brauchen wir das Netzwerk«.

Andererseits bringen Frauen nach eigener Einschätzung den Vernetzungsgedanken noch weit weniger eloquent in die Praxisarbeit ein als Männer. Bei letzteren ist nicht nur eine lange männliche Tradition der Netzwerkpflege, bekannter als Seilschaft oder Männerbund, dafür verantwortlich, sondern auch und ganz besonders die Parteizugehörigkeit, vermuten Führungsfrauen. Allein in Wuppertal ist kaum eine der befragten Führungsfrauen parteipolitisch eingebunden, was sie zwar auf der einen Seite freier macht, aber auf der anderen Seite möglicherweise genau deshalb behindert. Parteizugehörigkeit spielt in ihren Augen und nach ihren Erfahrungen durchaus eine wichtige Rolle, die neben der fachlichen Qualität möglicherweise eine viel entscheidendere Rolle spielt.

Frauennetze gleichen eher Wissensnetzen. Sie legen weniger Wert auf Formalismen und bilden sich oft vor dem Hintergrund, ein gemeinsames Problem zu lösen oder als Informationsmarkt für die Verbesserung ihrer Arbeit. Die eigene Reputation steht dabei eher im Hintergrund.

Männernetze gleichen eher Machtnetzen (Männerbünde). Sie legen mehr Wert auf rituelle Zeremonien, achten auf gleichwertige Mitglieder und symbolträchtige (Außen-) Wirkung.

5.3 Das Wertespiel – Frauenwerte und Männerwerte

Ein Ergebnis aus der Studie kann man verkürzt auf die Formel bringen: Steigen Frauen in Männerdomänen, dann steigen sie auf. Steigen Männer in Frauendomänen, dann steigen Männer ab. Dieses scheinbare Grundmuster, das sich in allen Vergleichskommunen zeigt, führt zum Thema »*Abwertung*« von Frauenberufen und Frauenleistungen, das durchaus nicht neu ist, allerdings für den öffentlichen Dienst weit weniger klar umrissen werden kann als für die Privatwirtschaft, wo noch überwiegend für »gleichen Lohn für gleiche Arbeit« gestritten werden muss.

Die Personalverantwortliche einer Stadt konstatiert, dass Frauen mit zunehmend besseren Qualifikationen auch eher verantwortungsvolle Positionen erreichen als früher. Dies könnte theoretisch dazu führen, dass sich geschlechtsgemischte Arbeitsbereiche zu geschlechtshomogenen entwickeln – nämlich Frauendomänen.

Das Personalressort sei hierfür ein gutes Beispiel, wo hochqualifizierte Arbeit in der Rechtsanwendung geleistet wird. Ziel muss aber sein, keinen ausschließlichen Frauenarbeitsbereich zu befördern. Zwei Gründe seinen hier wesentlich: Erstens sollen die unterschiedlichen Stärken und Sichtweisen von Frauen und Männern genutzt werden im Sinne eines interdisziplinären Zusammenarbeitens, um ein möglichst optimales Arbeitsergebnis zu erzielen. Zweitens birgt ein rein frauendominierter Bereich die Gefahr der Abwertung der Tätigkeit und des Ansehens in sich. Hier wird also bereits bewusst gegengesteuert.

Besonders betroffen sind Sozialberufe in der Verwaltung. Hier hat sich bereits seit längerer Zeit eine schleichende Entwicklung hin zu reinen Frauenberufen etabliert. Grundproblem sei, dass man für manche Berufe trotz Bemühens überhaupt keine Männer mehr gewinnen kann. Sozialarbeiterinnen als Beispiel: Konkret in Wuppertal sind die Bezirkssozialdienste zu 100 % mit Frauen besetzt, das war nicht immer so. Mittlerweile bewerben sich auch keine Männer mehr. Diese Entwicklung hat unweigerlich Auswirkungen auf die Arbeit – wenn Frauen etwa feststellen, dass manchmal auch der Männerblick wichtig wäre und manche Sachverhalte gemeinsam diskutiert werden könnten oder müssten. Dieser Mangel an männlichen Nachwuchskräften wird auch in anderen Bereichen (in allen untersuchten Städten), die vor allem frauendominiert sind, festgestellt und gleichzeitig bedauert, weil man zunehmend zu der Überzeugung gelangt, dass die Blickerweiterung beider Sichtweisen, von Männern und von Frauen, der Qualität der Arbeit über die reine Fachlichkeit hinaus gut täte.

Die Abwertung von Leistungen und Tätigkeitsprofilen ist im öffentlichen Dienst deshalb so schwer nachweisbar, weil hier vordergründig und tarifrechtlich abgesichert eine einheitliche Bezahlung für Männer und Frauen existiert. Aber was Tarife eben nicht regeln (können), sind die ausschlaggebenden Stellenbewertungen, deren Verantwortung mit der Dezentralisierung in die Leistungsbereiche verlagert wurde. Immer wieder wird Misstrauen deutlich, ob durch organisatorische Veränderungen insbesondere Frauen das Nachsehen haben, wenn es um die Neuwertung von Stellen geht und sich Frauen dann auf einer niedrigeren Stufe wiederfinden, ohne dass sich die Aufgaben der Stelle verändert haben. Das Misstrauen der Frauen wird noch dadurch unterstützt, dass in ihrer Wahrnehmung die Stellenbewertung fest in Männerhand ist.

5.4 Zusammenfassung

Vernetzung, *Netzwerk* und Bündnis sind mit der Verwaltungsreform zunehmend »salonfähig« aber vor allem notwendiger geworden, um andere Formen des Austausches und des Lernens zu befördern. Das haben auch die Frauen erkannt. Ob systematisch wie die Ansprechpartnerinnen für Gleichstellungsfragen, als strategisch-operative neue Institution zur Optimierung der Umsetzung oder das Netzwerk der Führungsfrauen zur Standortbestimmung und Weiterentwicklung bestimmter Inhalte, sind Frauen dabei sich auf eine Art zu »organisieren«, die bei Männern zunächst Vorbehalte, aber vor allem Ungewissheiten auslöst. Dass sie selbst diese Netzwerke immer schon hatten, ist ihnen oft nicht gegenwärtig. Und in der Tat sind die Netzwerke von Frauen und Männern unterschiedlich: Frauen sind in ihrer Netzwerkarbeit häufig sehr sach- und themenbezogen, während Männer daneben noch die Orientierung an den ureigenen Interessen ins Netzwerkspiel einbringen. Das bestätigen im Übrigen auch die Männer und ist nicht reine Spekulation aus Frauensicht.

Die Veränderung des hierarchischen Geschlechterverhältnisses steht in engem Kontext mit wahrgenommenen Rollenbildern von Männlichkeit und Weiblichkeit. Auffällig ist, dass sich das Rollenbild von Frau in den letzten 10-20 Jahren erheblich differenziert und verändert hat: gut qualifiziert, selbstbewusst, selbstverständliche Berufstätigkeit von Müttern, mehr Karrierefrauen aber auch nach wie vor die traditionelle Frauenrolle. Das Rollenbild der Männer ist vergleichsweise stabil geblieben: wenige, eher als exotisch wahrgenommene aktive Väter, Beruf als dominantes Leitmotiv der Lebensplanung (Ernährerrolle). Beide Rollenbilder passen nicht mehr recht zusammen und neuartige *Konkurrenzen* und Konflikte zwischen Frauen und Männern treten auf den Plan, die vor allem bei Männern Verunsicherung auslösen, wenn sie zunehmend Frauen auf gleicher Augenhöhe wahrnehmen.

Werte von Frauen unterscheiden sich von jenen der Männer, wie die Bürgerbefragung 2000 in München zeigt (vgl. Kap. »Gender Budgeting« 3.4). Aber Werte vermitteln sich auch noch in anderer Weise, nämlich durch die Bezahlung von Tätigkeiten. Das Frauenberufe generell schlechter bezahlt werden als Männerberufe ist nicht neu. In der vorliegenden Studie zeigt sich allerdings dreierlei:

Erstens die ohnehin als Frauendomänen geltenden Berufe, insbesondere im Erziehungs- und Sozialbereich, erhalten noch weniger männliche Bewerber als früher. Diese einseitige Entwicklung fällt mittlerweile allen Beteiligten auf und wird bereits als »Fehlentwicklung« festgestellt.

Zweitens wird festgestellt, dass die jungen Frauen aufgrund ihrer oft besseren Qualifikationen und ihrer häufig besseren Positionierung in Auswahlgesprächen

auch in bislang noch gemischt geschlechtlichen Bereichen (etwa Rechtsbereich) immer stärker vertreten sind. Grundsätzlich weiß man aber, dass ein rein frauendominierter Bereich die Gefahr der Abwertung der Tätigkeit und des Ansehens birgt. Deshalb muss eine solche Entwicklung unter Beobachtung stehen.

Drittens scheint im ganz normalen Hierarchiegefüge Stelle und ihre Bewertung nicht gleich Stelle zu sein. Es gibt die Wahrnehmung bei Männern und Frauen, dass Frauen gelegentlich durch Stellenbewertungen verlieren. Eine Begründung lautet: Die hierfür zuständigen Stellenbewertungskommissionen seien »fest in Männerhand«.

III. RESÜMEE: TRENDREPORT GLEICHSTELLUNGSPOLITIK – EINE ZWISCHENBILANZ NACH 10 JAHREN VERWALTUNGSREFORM

Die Studie der Frage nach, ob und wie die Verwaltungsreform auf die Gleichstellungsreform gewirkt hat und umgekehrt. In beiden Reformen als Reorganisationsprozesse geht es u.a. um die Umverteilung von Ressourcen und damit um Macht. Für die Analyse erwies sich der *mikropolitische Ansatz* aus der Organisationstheorie als besonders geeignet, weil er Macht nicht nur in der formalen Hierarchie verortet und den unangefochten Mächtigen (Führung) zuschreibt, sondern Macht vielmehr als soziale (Tausch-) Beziehung markiert. Der *Akteur* ist im mikropolitischen Verständnis nicht nur jener, der die entscheidungsgewaltigen Spiele spielt bzw. erst qua hierarchischer Position zum Akteur (gemacht) wird, sondern vielmehr ist prinzipiell jedes Organisationsmitglied Akteur, da jeder mindestens über ein Minimum an Handlungsspielraum verfügt – wenigsten in Form der Verweigerung.

Mikropolitische Prozesse in Organisationen zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht zu verhindern sind. Stark vereinfacht sind es Prozesse des (Interessen-) Ausgleichs zwischen den Akteuren, wobei jeder seiner eigenen Rationalität folgt. Rationales Handel in Organisationen, wonach die Akteure ihr Handeln lediglich an rein (ökonomisch) nutzenmaximierenden und klar definierten Effizienzkriterien ausrichten, gilt als Fiktion. Die Akteure sind in sofern als Mikropolitiker/innen unterwegs, als sie sowohl in der routinisierten Arbeit als auch und gerade in Wandlungsprozessen ihre Machtpotentiale zur Durchsetzung eigener Interessen abwägen – Gewinne und Verluste versuchen zu berechnen. Nur wer keine Verluste für sich befürchten muss, wird an Veränderungen in der Organisation mitwirken.

Mikropolitische Machtpotentiale oder Machtquellen orientieren sich nicht allein an der Herrschaftsstruktur bzw. der Organisationshierarchie. Crozier und Friedberg (1979, S. 49-55) unterscheiden die vier folgenden Machtquellen:

- (Experten-) Wissen (etwa im IT-Bereich oder betriebswirtschaftliche Kenntnisse in Verwaltungsorganisationen),
- Kontrolle über Umweltbeziehungen (etwa Kontakte und Beziehungen zu Kund/inn/en oder Geschäftspartner/innen),

- Kontrolle über Informations- und Kommunikationskanäle (etwa in welcher Form und auf welchen Wegen Informationen mit welcher Interpretation weitergehen) und
- die Nutzung organisatorischer Regeln (die zwar Freiräume begrenzen, aber gleichzeitig auch Verhandlungsspielräume eröffnen).

Machtquellen sind sie deshalb, weil sich aus ihnen Ungewissheiten für die Akteure ergeben können – wer diese Ungewissheitszonen kontrolliert hat Macht.

Will man Veränderungen und wie hier Machtverschiebungen untersuchen, dann wird die eindeutige Zuordnung von organisationalen und gesellschaftlichen Einflussfaktoren zum Teil schwierig. Fasst man allerdings die Verwaltungsmodernisierung selbst als Ausdruck einer gesellschaftlichen Veränderungsdynamik, dann gelingt die Zuordnung leichter. Denn wo sonst als in Organisationen und Institutionen formen sich gesellschaftliche Entwicklungen aus. Und wenn es um Arbeit geht, dann formen sich diese in den Arbeitsorganisationen und Arbeitsbeziehungen aus. Diesem Grundverständnis folgend können die wesentlichen (gleichstellungspolitischen) Reformveränderungen im Ergebnis wie nachstehend zusammengefasst werden:

1. *Ressourcenverteilung:* Am deutlichsten zeichnen sich die innerorganisationalen Machtkämpfe derzeit im Rahmen der Ressourcenverteilung ab. Hierarchieabflachung, Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung haben dazu geführt, dass es weniger Machtzentren aber dafür mit jeweils mehr Macht ausgestattet gibt. Der (Macht-) Abstand zwischen Basis und Führung vergrößert sich ebenso wie der Abstand zwischen Dezentralen und Zentralen. Die Tendenz der Rezentralisierung steigt, um vor allem dem zentralen Machtverlust entgegen zu wirken. Die unterschiedlichen Interessen und Rationalitäten driften hier gegenwärtig am offensten auseinander.

   In dieser Gemengelage werden Frauen (wieder) als Unsicherheitszone (eventuelle Geburt eines Kindes) für Führungspositionen und als Kostenfaktor (Beurlaubung, Teilzeitarbeit) diskutiert.

   Für Frauen ist unter diesen Vorzeichen der Sprung in höhere Hierarchieebenen besonders schwer und wie sich hier zeigt (mit eingeschränkter Ausnahme für die Top-Managementebene in München), noch deutlich unverhältnismäßig realisiert gemessenen an ihren gestiegenen Qualifikationen.

2. *Kulturveränderung:* Eine deutliche Kulturveränderung zeigt sich im Zuge von Partizipations- bzw. Beteiligungsprozessen in den Reformverwaltungen. Je ernsthafter die Beschäftigten in den Reorganisationsprozess eingebunden werden,

desto positiver stehen diese hinter den (manchmal auch unliebsamen) Reformentscheidungen. Ihr Verständnis wächst mit ihrem Partizipationsgrad.

Frauen haben in diesen Prozessen, häufig erst nach anfänglich notwendigen Interventionen, in und von diesen Prozessen vielfach profitiert. Es war zum einen Qualifizierungs- und Lernfeld und zum anderen Sprungbrett für verantwortlichere Tätigkeiten. Gerade in diesen Beteiligungsprozessen haben sie sich präsentieren können und damit insbesondere den Männern ein neues Frauenbild vermittelt.

Schließlich haben Partizipationsprozesse, zumeist in Projektgruppen, dazu beigetragen, dass sich der Blick für neue Arbeitsformen in Reformverwaltungen verändert hat. Es wird verstärkt in Projektgruppen gearbeitet, insbesondere wenn es um die Suche nach (neuen) anstehenden Problemlösungen geht.

Auch Führungsverhalten hat sich teilweise schon verändert, aber noch zu zögerlich und vor allem noch zu wenig in Richtung Management bewegt.

3. *Arbeitsgestaltung:* Was bereits im Rahmen von Ressourcenverteilung und Kulturveränderung deutlich wird, findet auf der Arbeitsebene teilweise konkretere Ausprägungen.

   Ein verändertes Verständnis von Bürger und Bürgerin im Rahmen der Kundenorientierung hat insbesondere für die Beschäftigten in den Servicebereichen dazu geführt, dass diese Tätigkeiten angereichert und durch eine bessere Bezahlung aufgewertet werden. Da es sich hier häufig um Frauenarbeitsplätze handelt, haben vor allem Frauen von dieser Reformentwicklung profitiert.

   Allerdings zeichnet sich auch eine stärkere Entwicklung und Ausprägung von Frauendomänen ab. Vor allem an Erziehungs- und Sozialberufen zeigen sich männliche Bewerber immer weniger interessiert, trotz einer schwierigen Arbeitsmarktlage. Während in Männerdomänen zunehmend auch Frauen Fuß fassen, verweigern Männer den Einstieg in Frauendomänen. Der bekannte Effekt der »Abwertung« und des Ansehensverlustes dieser Tätigkeiten steigt mit einer solchen Entwicklung. Aber auch die je unterschiedliche Sicht auf die Arbeit selbst, von Frauen und Männern, wird zunehmend vermisst und bereits als qualitativer Mangel erkannt.

   Auch wenn in öffentlichen Verwaltungen anders als in der Privatwirtschaft »gleicher Lohn für gleiche Arbeit« gilt (Tarifrecht), dann heißt dies noch nicht, dass Stelle gleich Stelle ist. Die Wahrnehmung existiert, dass insbesondere die Stellen, für die Frauen als Führungsanwärterinnen zur Diskussion stehen, im Rahmen von Stellenbewertungsverfahren abgewertet werden. Stellenbewertun-

gen sind innerorganisationale Entscheidungsprozesse, damit wenig wirklich transparent und, so die Erklärung, fest in Männerhand.

4. *Gleichstellung:* In allen hier untersuchten Städten besteht der größte Reformerfolg der Gleichstellungspolitik darin, dass die Gleichstellungsarbeit dezentralisiert werden konnte. Das heißt, die dezentralen Fachbereiche, Ressorts oder Geschäftsbereiche und ihre verantwortlichen Führungskräfte sind für die Umsetzung und entsprechende Maßnahmen zuständig. Damit ist das Gleichstellungsthema erheblich in die organisationale Breite gegangen.

   Inhaltlich lässt sich vor allem für die Frauen darüber hinaus erkennen, dass Gleichstellung nicht mehr allein an die Frauen adressiert verstanden werden kann, sondern Männer zur Gleichstellungspolitik dazu gehören. Das allerdings erkennen die Männer bislang eher marginal. Männer verstehen Gleichstellung noch vornehmlich als Frauenthema. Einen unmittelbaren Eigenbezug oder gar männliche Diskriminierungen, im Wesentlichen als negative Folge der Konstruktion von Männlichkeit, bleiben ihnen damit vorerst und überwiegend verborgen. Kinder und Familie bzw. Versorgungstätigkeiten sind und bleiben Frauensache und kommen in der männlichen Wahrnehmung um die Organisation der Arbeitswelt kaum vor. Eine Neuausrichtung und andere Sicht auf Gleichstellung könnte der Gender Mainstreaming Ansatz bringen.

5. *Gender Mainstreaming:* Dass die neue gleichstellungspolitische Strategie des Gender Mainstreaming in kommunalen Reformverwaltungen bereits im Mainstream liegt, kann im Rahmen dieser Studie noch nicht festgestellt werden, obgleich es sich bei den ausgewählten Städten um good-practices handelt. Zwar existiert bereits der politische Wille und in allen Fallbeispielen wird diskutiert und experimentiert, allerdings sind sowohl Frauen wie Männer eher mit verhaltener Überzeugung und Begeisterung dabei. Am ehesten werden Gender-Ansätze dort verfolgt, wo sie nach der notwendigen top-down Entscheidung bottom-up, also von den Beschäftigten, aus eigenem Interesse heraus (mit-) initiiert werden. Dann nämlich entstehen neue Ideen und Kreativitätspotentiale gewinnen an Substanz zur realen Ausgestaltung. Entscheidend ist dabei die (soziale) Praxis, also wie umgesetzt wird. Unstrittig ist, dass Gender Mainstreaming mehr Geschlechtergerechtigkeit bedeuten kann, strittig ist dagegen, ob sie gelegentlich nicht das Gegenteil bewirkt, wenn beispielsweise »Jungenförderung« aufgrund aktueller Defizitanalysen (etwa Bildungsrückstand) im kommunalen Handlungsfeld groß geschrieben wird und auch nötig ist, aber die notwendi-

gen Ressourcen aus den bislang existierenden Ressourcentöpfen für »Mädchenförderung« abgezogen werden. Dabei wissen diejenigen Kommunen, die ihre Haushalte bereits »gender«kritisch betrachten, dass faktisch ohnehin mehr Geld für Jungenförderung veranschlagt wird als für Mädchenförderung. Belege finden sich nicht nur im Bereich Sport, sondern auch etwa in der Jugendsozialarbeit.

6. *Gender Budgeting:* Gerade für derartige Entwicklungen könnte der geschlechtergerechte Haushalt (Gender Budgeting) Klärung und mehr Transparenz bringen. Dann nämlich lassen sich die Geldströme nachweise und könnten zu einer transparenteren Steuerung dieser beitragen. Allerdings steht Gender Budgeting noch deutlich am Anfang in bundesdeutschen Reformverwaltungen – nur eine der hier untersuchten Städte hat nach politischer Beschlusslage diesen Prozess Anfang 2004 eingeleitet. Günstig erscheint allerdings der gegenwärtige Zeitpunkt, denn in allen Reformstädten wird aktuell mit Intensität am »Neuen Kommunalen Finanzmanagement« gearbeitet. In diesem Rahmen ließe sich die Entwicklung von gendergerechten Kriterien und Statistiken günstiger erarbeiten, als wenn ein neues Rechnungswesen bereits etabliert ist und man im Nachgang eine Überarbeitung starten müßte.

   Beim Gender Budgeting stellen sich allerdings auch viele Fragen. Welche Daten liegen in den Rathäusern vor? Welche Daten werden benötigt? Wie sind die Daten zu interpretieren und zu gewichten? um schließlich gerechte Entscheidungen zu treffen.

   Eine einfache Umsetzung kann für einen komplexen Prozess wie Gender Budgeting nicht erwartet werden. Neben vielen zu klärenden Fragen, geht es hier um Ressourcenumverteilung und damit am deutlichsten um Machtumverteilung. Die Blockaden und Barrieren werden hier am deutlichsten hervor treten. Das zumindest ist zu erwarten, wenn man von der Anfrage bis zur Beschlussfassung für den geschlechtergerechten Blick auf den Haushalt in München eine Zeitspanne von ca. 1 1/2 Jahren brauchte. Damit war noch kein Prozess initiiert. Verwaltungsseitig wurde dieser zähe Beschlussfassungsprozess vor allem mit der mangelnden Datenbasis begründet. Dennoch sticht München mit diesem Beschluss hervor – denn grundsätzlich wird Gender Budgeting noch weit weniger in den Kommunalverwaltungen diskutiert als Gender Mainstreaming.

7. *Macht(umverteilung):* Die Frage nach realer Machtumverteilung im Geschlechterverhältnis, oder eine Verantwortungsverschiebung – wie es viele Praktiker

und Praktikerinnen eher formulieren möchten – zeigt sich in den hier untersuchten Fallbeispielen ambivalent: Noch wird Macht in den Köpfen nahezu ausschließlich mit Herrschaftssystem, also dem Hierarchiegefüge verkoppelt. Danach hat Macht wer Führung hat. Andere Machtquellen, wie etwa Wissen und Information, werden kaum als solche realisiert, am wenigsten von Frauen, die aber genau über diese Machtquellen zunehmend verfügen. Die immer gleichlautende These der (männlichen) Machthaber, dass Frauen sich der Macht bzw. Verantwortungsübernahme verweigern (etwa: es bewerben sich ja keine Frauen) ist doppelbödig. Zum einen können Frauen mit dem gängigen Machtanspruch der »Rund-um-Verfügbarkeit« nicht mithalten, sofern sie nicht alleinlebend sind. Zum anderen wollen sie die dominierende Ausformung männlicher Machtausübung für sich nicht übernehmen. Beides sind durchaus und zunehmend Bewusstseinsprozesse und bewusste Entscheidungen. Darüber hinaus wächst die Zahl der Frauen, die bewusst zur Macht greifen will, vorübergehend in Kauf nimmt, dass sie dies nur auf »männlichen« Machtwegen erreicht, allerdings durchaus ihre Vorstellung von Macht entwickelt und den klassischen Umgang mit Macht neu formt, etwa durch mehr Kommunikation.

8. *Zusammenarbeit von Frauen und Männern:* Die letzten 10 Reformjahre haben die Potentiale von Frauen stärker in den Vordergrund gerückt. Sie haben sich deutlich qualifiziert, sind selbstbewusster geworden und stehen ihre Frau. Damit ist zugleich die ernsthafte Konkurrenz zwischen Männern und Frauen auf gleicher Augenhöhe um die Verteilung von Macht und Arbeit deutlich gestiegen. Die sich eigentlich logisch anschließende Konsequenz, nämlich dass die Arbeit mit beiden Sichtweisen qualitativ gewinnt, kann allerdings kaum beobachtet werden. Ebenso wenig kann die weitere logische Konsequenz bestätigt werden, dass Frauen in die Führungsetagen deutlich aufrücken. Statt dessen gewinnen alte und nur scheinbar überwundene Geschlechterdiskussionen eine gewisse Renaissance (Vorurteile, anachronistische Diskussionen, Stereotypisierungen), um Frauen weiterhin fern zu halten mit dem Effekt eines zunehmenden »Geschlechterkampfes«. Subtile Diskriminierungen, die nur schwer nachweisbar sind, gewinnen in Reorganisationszeiten an Plausibilität, wenn immer auch argumentiert werden kann, dass Abwertungen, veränderte (Stellen-) Inhalte oder Beteiligungsaspekte ganz im rationalen Sinne von Organisationsveränderungen geschehen. Die Fronten zwischen Frauen, insbesondere gut ausgebildeten, und Männern verhärten sich, die Konkurrenzängste insbesondere bei Männern wachsen. Wichtig wäre allerdings, dass die Zusammenarbeit verbessert würde.

Wichtig deshalb, um die Geschlechterfrage nicht als Kampfansage miss zu verstehen, wichtig aber auch, um die Qualität der Arbeit zu verbessern und das gleichberechtigte Miteinander im Rahmen des Organisationsklimas zu befördern.

Insgesamt zeigt sich, dass die beiden Reformen (Gleichstellung- und Verwaltungsreform) stärker miteinander verschränkt sind und werden als noch Mitte der 90er Jahre (vgl. Wiechmann/Kißler 1997). Grundsätzlich wachsen die Chancen für die Realisierung des Gleichstellungsziels, wenn die kulturellen Reformanteile und hier insbesondere Partizipations- und Führungsqualität ebenso ernsthaft, wie die technisch-instrumentellen verfolgt werden. Dann nämlich, so das zusammenfassende Urteil, ergeben sich am ehesten Öffnungen der tradierten Bürokratie für gleichstellungspolitische Reformen im Sinne des Gender Mainstreaming Ansatzes für Männer und Frauen. Deutlich stärker als bislang sollten dabei die Arbeitsbeziehungen zwischen Frauen und Männern als Produktivitäts- und Qualitätsreserve in der Arbeitsorganisation in den Blick genommen werden.

LITERATUR

Andresen, Sünne/Döllinger, Irene/Kimmerle, Christoph 2003: Verwaltungsmodernisierung als soziale Praxis. Geschlechter-Wissen und Organisationsverständnis von Reformakteuren. Opladen.

Banner, Gerhard 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In: VOP, Heft 1, S. 6-11.

Bednarz-Braun, Iris/Bruhns, Kirsten 1995: Kommunale Frauenpolitik. Frauenbeauftragte – Gewerkschaften – Personalvertretung. Weinheim/München.

Benda, Ernst 1986: Notwendigkeit und Möglichkeit positiver Aktionen zugunsten von Frauen im öffentlichen Dienst. Gutachten im Auftrag der Leitstelle Gleichstellung der Frau. Hamburg.

Blättel-Mink, Birgit 2003: Zwischen schöpferischer Zerstörung und organisationalem Lernen – Dienstleistungsorganisationen und die Gleichheit der Geschlechter. In. Kuhlmann, Ellen/Sigrid Betzelt (Hg.): Geschlechterverhältnisse im Dienstleistungssektor. Dynamiken, Differenzen und neue Horizonte. Baden-Baden. S. 203-216.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo 1998: Akteursstrategien im kommunalen Modernisierungsprozess. In: Dieter Grunow/Hellmut Wollmann (Hg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke. Basel. Bosten. Berlin. S. 60-71.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo 1998b: Die Beschäftigten im Modernisierungsprozess – Akteure oder Agierende? In: Industrielle Beziehungen, 5 Jg., Heft 3, S. 298-321.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo 1998c: Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse. In: Budäus, Dietrich/Conrad, Peter/Schreyögg, Georg (Hg.): Managementforschung 8. New Public Management. Berlin/New York, S. 123-149.

Bogumil, Jörg/Kißler, Leo/Greifenstein, Ralph 2000: Verwaltungsreform in Detmold. Ergebnisbericht der Evaluation. Hekt. Manuskript, Fern-Universität Hagen/Universität Marburg.

Bogumil, Jörg/Schmid, Josef 2001: Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele. Opladen.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Wollmann, Hellmut 2003: Öffentlicher Sektor und private Akteure in der Stadt der Zukunft. Studie im Auftrag der Enquetekom-

mission des Landtages von Nordrhein-Westfalen »Zukunft der Städte in NRW«. (hekt. Manuskript). Berlin, Hagen.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Jann, Werner/Kißler, Leo/Kuhlmann, Susanne/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut 2003: 10 Jahre Neues Steuerungsmodell – Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Forschungsantrag. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse. In: Jann, Werner u.a. : Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Berlin. S. 51-63.

Bosetzky, Horst 1988: Mikropolitik, Macchiavellismus und Machtkumulation. In: Küpper, Willi/Ortmann, Günther (Hg.): Mikropolitik. Opladen.

Bothfeld, Silke u.a. (Hg.) 2002: Gender mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Frankfurt.

Brüggemeier, Martin 1998: Controlling in der öffentlichen Verwaltung. Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes. München/Mering (3. Auflage).

Brumlop, Eva/Maier, Friederike (Hg.) 1995: Geschlechterpolitik in Organisationen. In: Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) Arbeitspapiere 1995-2.

Budäus, Dietrich 1994: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin.

Budäus, Dietrich/Grüning, Gernod 1997: Kommunitarismus – eine Reformperspektive? Berlin.

Budäus, Dietrich/Conrad, Peter/Schreyögg, Georg (Hg.) 1998: Managementforschung 8. New Public Management. Berlin/New York.

Bücker-Gärtner, Christine 1997: Ohne Frauenförderung keine Verwaltungsreform. In: Hill, Hermann/Klages, Helmut (Hg.): Berlin – Unternehmen Verwaltung. Ein erster Erfahrungsbericht zur Umgestaltung der Berliner Verwaltung. Stuttgart – Berlin – Bonn.

Bücker-Gärtner, Christine 2001: Frauengleichstellung im Modernisierungsprozess der öffentlichen Verwaltung. Berlin.

BundesArbeitsGemeinschaft kommunaler Frauenbüros 1995: Frauenpolitik zwischen Tilburgfieber und demokratischer Gestaltung. Mannheim.

Busch,Carola/Engelbrech, Gerhard 1997: Mit Chancengleichheit auf Erfolgskurs – Total E-Quality. In: Krell, Gertraude (Hg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Wiesbaden, S. 1-10.

Connell, Robert W. 1999: Der gemachte Mann: Konstruktion und Krise von Männlichkeit. Opladen.

Cordes, Mechthild 1996: Frauenpolitik: Gleichstellung oder Gesellschaftsveränderung? Ziel – Institution – Strategien. Leske und Buderich.

Cornelißen, Waltraud/Ute von Wrangell 1995: Die Verwaltungsstrukturreform aus der Sicht von Frauenbeauftragten. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Frauenbeauftragten anläßlich der Bundeskonferenz der Frauenbeauftragten in Bremerhaven im September 1994. In: Zeitschrift für Frauenforschung, Heft 1+2/95; S. 39-51.

Crozier, Michel/Friedberg, Erhard 1979: Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns. Königstein/Ts.

Damkowski, Wulf/Precht, Claus 1995: Public Management. Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Dienst. Stuttgart – Berlin – Köln .

Döge, Peter 2003: Geschlechterdemokratie als Kritik hegemonialer Männlichkeit. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) 2003: Geschlechterdemokratie. Königstein/Ts., S. 90-104.

Döllinger, Irene 1999: Vergeschlechtlichungsprozesse bei der Reform der kommunalen Verwaltung. Antrag auf Förderung bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft im Rahmen des Forschungsschwerpunktes: Professionalisierung, Organisation, Geschlecht. (hekt. Manuskript) Universität Potsdam.

Emmerich, Astrid/Krell, Gertraude 1997: Managing-Diversity-Trainings. In: Gertraude Krell (Hg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Wiesbaden.

Englert, Dietrich/Kopel, Mechthild/Ziegler, Astrid 2002: Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds – das Beispiel Deutschland. In: WSI-Mitteilungen, Heft 8, S. 451-458.

Europarat 1998: Sachverständigenbericht <L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes> vom 26.3.1998.

Frankfurter Rundschau vom 13.5.1996: »Für Frauen besteht immer noch der Schein einer Wahl«. Der Zugang zum Arbeitsmarkt wird immer schwerer/Die »Nürnberger Erklärung«, verabschiedet auf der 11. Bundeskonferenz kommunaler Frauenbüros, S. 12.

Frey, Regina 2003: Gender im Mainstream. Geschlechtertheorie und -praxis im internationalen Diskurs. Königstein/Ts.

Friedberg, Erhard 1988: Zur Politologie von Organisationen. In: Küpper, Willi/Ortmann, Günther (Hg.) 1988: Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. Opladen, S. 39-52.

Friedberg, Erhard 1995: Ordnung und Macht. Dynamiken organisierten Handelns. Frankfurt/New York.
Galtung, Johan 1975: Strukturelle Gewalt. Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung. Reinbek.
Geissler, Birgit/Maier, Friederike/Pfau-Effinger, Birgit (Hg.) 1998: FrauenArbeitsMarkt. Berlin.
Giddens, Anthony 1992: Die Konstruktion der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt/New York.
Gildemeister, Regine/Wetterer, Angelika 1992: Wie Geschlechter gemacht werden. In: Knapp, Gudrun-Axeli/Wetterer, Angelika (Hg.), S. 201-254.
Goebel, Marcus 1999: Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck. Mering.
Graf, Melanie/Wiechmann, Elke/Kißler, Leo 1998: Gleichberechtigte Verwaltungsreform? In: Die Mitbestimmung, 11/98, S. 43-45.
Greifenstein, Ralph/Jansen, Peter/Kißler, Leo 1993: Gemanagte Partizipation. München.
Grömig, Erko/Gruner, Kersten 1998: Reform in den Rathäusern. In: Der Städtetag, Heft 8, S. 581-587.
Grunow, Dieter 1996: Qualitätsanforderungen für die Verwaltungsmodernisierung: Anspruchvolle Ziele oder leere Versprechungen, in: Reichard, Chistoph/Wollmann, Hellmut (Hg.) 1996, S. 50- 77.
Haibach, Marita/Immenkötter Mechthild/Rühmkorf, Eva u.a. 1986: Frauen sind nicht zweite Klasse. Frauenpolitik für Gleichstellung, Hamburg.
Heinrich-Böll-Stiftung 2002: Geschechtergerechtigkeit durch Gender Budgeting. Berlin.
Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) 2003: Geschlechterdemokratie. Königstein/Ts.
Hennig, Jörg 1998: Organisationsreform als mikropolitischer Prozeß. München.
Hentschel, Helga 1998: Berliner Verwaltungsreform – Frauenpolitische Aspekte eines Veränderungsprozesses. In: Regenhardt, Ulla (Hg.): Die männliche Wirtschaft. Berlin.
Holland-Cunz, Barbara 1995: Frauenpolitik im schlanken Staat. Die "Poetik" der lean administration und ihre Realität, in: Zeitschrift für Frauenforschung, Heft 1+2/95, S. 16-27.
Holland-Cunz, Barbara 2003: Sieben Thesen zu einer feministischen Theorie der Demokratie. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) 2003: Geschlechterdemokratie. Königstein/Ts., S. 52-69.
Hollstein, Walter 2004: Geschlechterdemokratie. Männer und Frauen: Besser miteinander leben. Wiesbaden.

Höyng, Stephan/Puchert, Ralph 1998: Die Verhinderung der beruflichen Gleichstellung. Bielefeld.

Höyng, Stephan/Puchert, Ralph 1998a: Die nicht angenommene Herausforderung: Patriarchale Arbeitskultur, Maskulinitäten und berufliche Gleichstellung. In: Zeitschrift für Frauenforschung, Heft 3/98, S. 58-75.

Höyng, Stephan 2002: Gleichstellungspolitik als Klientelpolitik greift zu kurz. In: Bothfeld, Silke u. a. (Hg.), S. 199-228.

Hradil, Stefan (Hg.) 1997: Differenz und Integration. Frankfurt.

Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Susanne/Mezger, Erika/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut 2004: Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Berlin.

Jansen, Mechthild 1995: Gleichstellungspolitik zwischen Anpassung an »den Mann« und Abbau patriarchaler Strukturen. In: beiträge, Heft 39, S. 72 ff.

Jüngling, Christiane 1992: Geschlechterpolitik in Organisationen. Machtspiele um Chancengleichheit bei ungleichen Bedingungen um männliche Spielregeln. In: Krell, Gertraude/Osterloh, Margit (Hg.): Personalpolitik aus Sicht von Frauen – Frauen aus Sicht der Personalpolitik. München/Mering. S. 173-205.

Jüngling, Christiane 1997: Strategien der Implementierung von Gleichstellungsmaßnahmen. In: Gertraude Krell (Hg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Wiesbaden, S. 47- 55.

Jüngling, Christiane 1999: Integration mit Macht. Zur Mikropolitik der betrieblichen Gleichstellung von Frauen. In: Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik, Heft 8 (4), S. 357-373 .

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht Nr. 5, Köln.

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) 1995: Das neue Steuerungsmodell. Erste Zwischenbilanz. KGSt-Bericht Nr. 10, Köln.

Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Wiechmann, Elke 1993 (Hg.): Anders Verwalten. Praxis und Perspektiven kommunaler Gestaltungsprojekte. Marburg.

Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Wiechmann, Elke 1994: Das kleine Rathaus. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch den Bürgerladen Hagen, Baden-Baden.

Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke 1997: Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis. Berlin.

Kißler, Leo/Wiechmann, Elke 1997: Perspektiven für die weiblichen Beschäftigten. Aufwertung des Personals durch Partizipation am Modernisierungsprozeß. In: VOP Heft 10/1997; Seiten 34-37.

Kißler, Leo/Wiechmann, Elke/Graf, Melanie 1998: Partizipation im Rathaus – Des Kaisers neue Kleider? Düsseldorf 1998 (Graue Reihe der HBS – Neue Folge 146).

Kißler, Leo/Wiechmann, Elke (Hg.) 1999: Gleichstellungspolitik und kommunale Verwaltungsreform. Baden-Baden.

Kißler, Leo/Graf, Melanie/Wiechmann, Elke 2000: Nachhaltige Partizipation. Beschäftigtenbeteiligung als Beitrag für mehr Chancengleichheit. Berlin.

Kißler, Leo/Wiechmann, Elke 2002: Die Verwaltung entdeckt die Gruppenarbeit. In: Innovative Verwaltung, Heft 10/2002, S. 14-17.

Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank 2003: Public Governance als Reformstrategie. Düsseldorf.

Knapp, Gudrun-Axeli/Wetterer, Angelika (Hg.) 1992: Traditionen, Brüche. Entwicklungen feministischer Theorie. Freiburg.

Knapp, Gudrun-Axeli 1992: Macht und Geschlecht. Neuere Entwicklungen in der feministischen Macht- und Herrschaftsdiskussion. In: Knapp, Gudrun-Axeli/Wetterer, Angelika (Hg.) 1992: Traditionen, Brüche. Entwicklungen feministischer Theorie. Freiburg.

Knapp, Gudrun-Axeli 1997: Differenz und Dekonstruktion: Anmerkungen zum »Paradigmenwechsel« in der Frauenforschung. In: Hradil, Stefan (Hg.): Differenz und Integration, S. 497-513.

Krell, Gertraude 1995. Neues Steuerungsmodell und kommunale Gleichstellungsarbeit, in: Zeitschrift für Frauenforschung, Heft 1+2/95, S. 28-38.

Krell, Gertraude 1997: Chancengleichheit durch Gleichstellungspolitik – eine Neuorientierung. In: Gertraude, Krell (Hg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Wiesbaden.

Krell, Gertraude (Hg.) 2004: Chancengleichheit durch Personalpolitik. Wiesbaden (5. Aufl.).

Kuhlmann, Ellen/Betzelt, Sigrid (Hg,) 2003: Geschlechterverhältnisse im Dienstleistungssektor. Dynamiken, Differenzierungen und neue Horizonte. Baden-Baden.

Kühnlein, Gertrud 1999: Personalentwicklung als Modernisierungsinstrument. In: Kißler, Leo/Wiechmann, Elke (Hg.): Gleichstellungspolitik und Verwaltungsreform. Baden-Baden.

Küpper, Willi/Ortmann, Günther (Hg.) 1988: Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. Opladen.

Kurz-Scherf, Ingrid 2002: Geschlechterdemokratie und Feminismus. Zur Notwendigkeit einer herrschaftskritischen Reformulierung eines Leitbegriffs. In: femina politica, Heft 2/2002, S. 42-52.

Lamnek, Siegfried 1989: Qualitative Sozialforschung. Methoden und Techniken. Band 2. München.

Lenz, Ilse/Nickel, Hildegard Maria/Riegraf, Birgit (Hg.) 2000: Geschlecht – Arbeit – Zukunft. Münster.

Leutner, Barbara 1994: Die Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf die Frauenpolitik in den Kommunen. In: Landesarbeitsgemeinschaft der hauptamtlichen kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten Schleswig-Holstein (Hg.): Dokumentation der LAG Fachtagung »Verwaltungsstrukturreform – neue Chancen auch für Frauen?« am 20. Januar 1994 in Lübeck.

Löhr, Ulrike (1998): Personalentwicklung für Frauen in Führungspositionen. In: Verwaltungsrundschau, Heft 6/1998, S. 181-186.

Matschke, Ursula 2001: Gender Mainstreaming Management. Strategische Neuausrichtung der Gleichstellungspolitik unter Berücksichtigung kontrastiver Modernisierungsprozesse im öffentlichen Sektor. Forschungsantrag an die Hans-Böckler-Stiftung (hekt. Manuskript).

Metz-Göckel, Sigrid 1998: Mikropolitik in den Geschlechterbeziehungen: Selbstvertrauen, Anerkennung und Entwertung. In: Oechsle, Mechtild/Geissler, Birgit (Hg.) 1998: Die ungleiche Gleichheit. Opladen, S. 259-279.

Meuser, Michael 1989: Gleichstellung auf dem Prüfstand. Frauenförderung in der Verwaltungspraxis. Pfaffenweiler.

Meuser, Michael 1998: Gefährdete Sicherheiten und pragmatische Arrangements. Lebenszusammenhänge und Orientierungsmuster junger Männer. In: Oechsle, Mechtild/Geissler, Birgit (Hg.): Die ungleiche Gleichheit. Opladen, S. 237-257.

Müller, Ursula 1999: Geschlecht und Organisation. Traditionsreiche Debatten – aktuelle Tendenzen. In: Nickel, Hildegard Maria/Völker, Susanne/Hüning, Hasko (Hg.): Transformation – Unternehmensreorganisation. Geschlechterforschung. Opladen, S. 53-76.

Neuberger, Oswald 1995: Mikropolitik. Der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen. Stuttgart.

Oppen, Maria 1995: Schlanke Verwaltung – Magere Beschäftigtenperspektiven, in: BundesArbeitsGemeinschaft kommunaler Frauenbüros (Hg.): Frauenpolitik zwischen Tilburgfieber und demokratischer Gestaltung. Positionspapier zur Verwaltungsreform, S. 17-33.

Oppen, Maria 1998: Die Neuverteilung von Ungleichheit im öffentlichen Sektor von der Personalverwaltung zum FeMale Resource Management? In: Ulla Regenhardt (Hg.). Geschlechtertrennung und Konzepte zur Frauenintegration. Berlin.

Oppen, Maria 1999: Gleichstellungsperspektiven im internationalen Modernisierungskontext. In: Kißler, Leo/Wiechmann, Elke (Hg.) a.a.O.

Oppen, Maria/Wiechmann, Elke 1998: Frauenförderpläne unter Reformdruck. Effektivität und Innovationserfordernisse der niedersächsischen Stufenpläne. WZB-Papers, FS II 98-207, Berlin.

Ortmann, Günther 1988: Macht, Spiel, Konsens. In: Küpper, Willi/Ortmann, Günther: Mikropolitik. S. 13-26.

Ortmann, Günther/Windeler, Arnold/Becker, Albrecht/Schulz, Hans- Joachim 1990: Computer und Macht in Organisationen. Mikropolitische Analysen. S. 13-75.

Ortmann, Günther 1995: Formen der Produktion. Organisationen und Rekursivität. Opladen.

ÖTV-frau 1996: Beschluß der ÖTV-Bundesfrauenkonferenz im Februar 1996 in Magdeburg.

Rastetter, Daniela 1998: Männerbund Management. Ist die Gleichstellung von Frauen und Männern trotz archaischer Gegenkräfte möglich? In: Zeitschrift für Personalforschung, Jg. 12, Heft 2, S. 167-186.

Reichard, Christoph 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin.

Reichard, Christoph 2001: Kein Rückfall ins »alte Steuerungsmodell«. Bilanz der ersten Modernisierungsdekade. In: Der Städtetag, Heft 3, S. 20-22.

Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hg.) 1996: Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Stadtforschung aktuell, Basel, Bosten, Berlin.

Rendtorff, Barbara 1986: Frauenbüros dürfen niemals Selbstzweck sein. Anmerkungen zu institutionalisierter Frauenpolitik aus autonomer Sicht: In: Haibach, Marita/Immenkötter Mechthild/Rühmkorf, Eva u.a. 1986: Frauen sind nicht zweite Klasse. Frauenpolitik für Gleichstellung. Hamburg, S. 175-189.

Riegraf, Birgit 1995: Frauenförderung als Resultat mikropolitischer Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse in Unternehmen: Ein Problemaufriss. In: Brumlop, Eva/Maier, Friederike (Hg.): Geschlechterpolitik in Organisationen. Arbeitspapiere aus dem Arbeitskreis SAMF, Nr. 1995-2, S. 39-60.

Riegraf, Birgit 1996: Geschlecht und Mikropolitik. Das Beispiel betrieblicher Gleichstellung. Opladen.

Riegraf, Birgit 1997: Gleichstellungsmaßnahmen in Unternehmen: Ein umkämpftes Terrain. In: Zeitschrift für Frauenforschung, Heft 1+2/1997, S.54-66.

Riegraf, Birgit 1998: Programme allein sind keine Lösung. In Frankfurter Rundschau von Pfingsten 1998, Nr. 124.

Riegraf, Birgit 2000: Organisationswandel, Organisationslernen und das Geschlechterverhältnis. In: Lenz, Ilse u.a. 2000, S. 150-177.

Riegraf, Birgit 2003: Geschlechterkonstruktionen und Organisationswandel. In: Kuhlmann, Ellen/Sigrid Betzelt (Hg.): Geschlechterverhältnisse im Dienstleistungssektor. Dynamiken, Differenzen und neue Horizonte. Baden-Baden. S. 189-202.

Rudolph, Hedwig/Grüning, Marlies 1994: Frauenförderung: Kampf- oder Konsensstrategie? In: Beckmann, Petra/Engelbrech, Gerhard (Hg.): Arbeitsmarkt für Frauen 2000. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Bd. 179, Nürnberg, S. 773-795.

Sabatier, Paul 1993: Advocracy-Koalitionen. In: Héritier, Adrienne: Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung. In: PVS Sonderheft 24.

Schmidt, Verena 2001: Gender Mainstreaming als Leitbild für Geschlechtergerechtigkeit in Organisationsstrukturen. In: Zeitschrift für Frauenforschung, Heft 1+2, S. 45-62.

Schreyögg, Friedel 2004: Praxisbeispiel München: Beurteilungsverfahren sind nicht geschlechtsneutral. In: Krell, Gertraude (Hg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik. Wiesbaden (5. Aufl.). S. 191-198.

Schreyögg, Georg/Conrad, Peter (Hg.) 1994: Managementforschung 4. Dramaturgie des Managements. Laterale Steuerung. Berlin, New York.

Sperling, Hans Joachim 1998: Verwaltungsmodernisierung und Partizipation. Konzepte und Erfahrungen der Kommunalverwaltungen. Trendreport Partizipation und Organisation III. Bochum.

Spieß, Gesine 1999: Frauen in Führungspositionen. In: Der Städtetag, Heft 3, 113-118.

Stiefel, Elisabeth 2002: Stadt der Männer? Stadt der Frauen – Stadt für alle. Arbeitspapier 60 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

Stiegler, Barbara 2000: Wie Gender in den Mainstream kommt. Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

Türk, Klaus (Hg.) 2000: Hauptwerke der Organisationstheorie. Wiesbaden.

Ver.di 2000: Kurs Gleichstellung – Gender Mainstreaming. Frauen auf dem Weg zur Geschlechterdemokratie. Stuttgart.

Weick, Karl E. 1985: Der Prozeß des Organisierens. Frankfurt a.M.

Wetterer, Angelika 1994: Rhetorische Präsenz – faktische Marginalität. Zur Situation von Wissenschaftlerinnen in Zeiten der Frauenförderung. In: Zeitschrift für Frauenforschung, Heft 1+2, S. 93-110.

Wiechmann, Elke/Kißler, Leo 1993: Technikeinsatz, Beteiligung und Qualifikation im Bürgerladen Hagen: Zur Innenausstattung der Kundenorientierung. In: Kißler, Leo/Bogumil, Jörg/Wiechmann, Elke (Hg.). Marburg.

Wiechmann, Elke 1995: Modernisierung der Kommunalverwaltung: Stand der Reform – Wo stehen die Frauen. In: perspektiven ds, Heft 4/1995, S. 287-295.

Wiechmann, Elke/Kißler, Leo 1996: Kommunale Verwaltungsreform und Frauenpolitik – Isolation statt Integration? In: WSI-Mitteilungen, Heft 6/96, S.360-367.

Wiechmann, Elke/Leo Kißler 1997: Frauenförderung zwischen Integration und Isolation. Gleichstellungspolitik im kommunalen Modernisierungsprozess. Berlin.

Wiechmann, Elke/Melanie Graf/Leo Kißler 1999: Partizipation im Rathaus – Eine Chance für die Chancengleichheit? In: Zeitschrift für Frauenforschung, Heft 1+2/1999, S. 59-72 .

Wiechmann, Elke 1999: Verwaltungsreform und die Neujustierung der Gleichstellungspolitik – Das weibliche Personal zwischen Partizipation und Ausschluß. In: Kißler, Leo/Wiechmann, Elke (Hg.): Gleichstellungspolitik und kommunale Verwaltungsreform. Baden-Baden.

Wiechmann, Elke 2002: Verwaltungsmodernisierung und Gleichstellungspolitik in Kommunen. Best-practice-Beispiele aus Nordrhein-Westfalen. Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes NRW. Düsseldorf.

Wiesenthal, Helmut 1993: Akteurskompetenz im Organisationsdilemma. Grundprobleme strategisch ambitionierter Mitgliederverbände und zwei Techniken ihrer Überwindung. In: Berliner Journal für Soziologie, 3. Jg., Nr. 1, S. 3-18.

Wrangell, Ute von/Wurms, Renate/Wichmann, Maren/Bittner, Ulrike/Lemke, Liselotte/Lück, Rosemarie (Hg.) 1998: Frauenbeauftragte. Zu Ethos, Theorie und Praxis eines jungen Berufes. Königstein/Ts.

Wollmann, Hellmut 1996: Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformstände und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Reichard, Chistoph/Wollmann, Hellmut (Hg.) 1996, S. 1-49.

Young, Brigitte 2002: Geschlechtergerechte Staatshaushalte. In: Heinrich-Böll-Stiftung: Geschechtergerechtigkeit durch Gender Budgeting. Berlin, S. 5-9.

Zündorf, Lutz 1986: Macht, Einfluß, Vertrauen und Verständigung. Zum Problem der Handlungskoordinierung in Arbeitsorganisationen. In: Seltz, Rüdiger/Mill, Ulrich/Hildebrandt, Eckart (Hg.): Organisation als soziales System. Kontrolle und Kommunikationstechnologie in Arbeitsorganisationen. Berlin. S. 33-56.

DOKUMENTE AUS DEN UNTERSUCHUNGSSTÄDTEN

Dortmund 2002: Dienstvereinbarung über die Beteiligung der Beschäftigten an Gestaltungs- und Veränderungsvorgängen bei der Stadtverwaltung Dortmund (DVPZ)

Dortmund 2003: Personalbericht 2002

Dortmund 2003a: Drucksache Nr. 04391-03V

Dortmund 2003b: Handbuch. Mit Ansprechpartnerinnen zur Gleichstellung

Dortmund 2004: Frauenförderplan

Dortmund 2004a: Handbuch. Mit Ansprechpartnerinnen zur Gleichstellung. Aufgaben- und Maßnahmenkatalog

Landeshauptstadt München (Gleichstellungsstelle für Frauen) 1994: Verwaltungsreform. Empfehlungen der Stadtratskommission zur Gleichstellung von Frauen vom 19.05.1994

Landeshauptstadt München 1997: Grundsätze für Führung und Zusammenarbeit. München

Landeshauptstadt München 2001: Leitsätze 2000 – Gleichstellungskonzept

Landeshauptstadt München 2003: Kommunale Haushaltsplanung für Frauen und Männer. Gender Budgeting in der Praxis – Konzepte, Erfahrungen, Perspektiven. Eine Untersuchung von Birgit Erbe

Wuppertal 1997: Regelwerk Teamarbeit. Wuppertal

Wuppertal 2003: Zweite Fortschreibung des Frauenförderplans von 2000. Berichtsjahr 2002

Wuppertal 2004: Strategische Steuerung der Stadt Wuppertal. Beschlussvorlage Nr. VO/2163/03.

Sozialwissenschaftliches Institut München (SIM) 2002: Münchner Bürgerbefragung 2000. Soziale Entwicklung und Lebenssituation der Münchner Bürgerinnen und Bürger. München

LEITFADEN FÜR EXPERTENGESPRÄCHE UND GRUPPENDISKUSSIONEN

Gleichstellung und Gleichstellungspolitik wird hier als umfassender Begriff verstanden, der etwa den kommunal gängigen Begriff der Frauenförderung insofern beinhaltet, als dies als eine von mehreren Strategien oder Konzepten umfasst.

VERWALTUNGSREFORM

1. Wenn Sie die Verwaltungsreform in ihrer Organisation Revue passieren lassen, was waren die größten/innovativsten Errungenschaften? Was waren/sind die größten »Niederlagen« bzw. Enttäuschungen? Ist Gleichstellung der Geschlechter dabei ein Ziel gewesen?
2. Verwaltungsreform als Reorganisations- oder auch **Strukturveränderungsprozess** bedeutet, dass sich etwas wesentliches verändern soll, etwa hinsichtlich der
   - Aufbauorganisation (Hierarchie) und
   - Ablauforganisation (Arbeitsstrukturierung) sowie der
   - Ressourcen (Verteilung): Budgetierung; Technikzugang

   Jeweilige Auswirkungen auf beschäftigte Frauen?
3. Naturgemäß gehen Veränderungsprozessen mit **neuen Regeln** einher, etwa neue Anreizsysteme, neue Beurteilungskriterien, Mitarbeitergespräche als »Potentialanalyse« etc. Wie werden neue Regeln gemacht und wer gestaltet neue Regeln mit? Formelle versus informelle Regeln?
4. Neben den neuen effizienteren Strukturen soll darüber hinaus auch ein neues Selbstverständnis und damit eine neue Kultur in den Verwaltungen bzw. in den Belegschaften greifen. Wir erleben in Verwaltungen das Bemühen etwa um **Leitbildentwicklungen** zur Stärkung der eigenen Identität und als motivationsvermittelnde Bilder in die Belegschaften und nach außen in die Bürgerschaft. Etwa zu Themen:

- Führung und Zusammenarbeit
- Organisationskultur
- Bürgerkommune

Kommen Frauen darin vor und wenn wie?

5. Wir haben es zudem mit einem neuen **Vokabular** zu tun, das den Bürokratien zunächst sehr verdächtig, weil fremd vorkam, wenn man die aus der Wirtschaft stammenden Managementvokabeln vor Augen hat. Gibt es in der Verwaltung wirklich eine neue Sprache und wenn, erfasst dieser neue Code (Sprache) Frauen und ihre Interessen anders als vorher?
6. Laufen die heutigen **Kommunikations- und Informationssysteme** besser als früher – konnten auch sie effizienter/reibungsloser gestaltet werden? Oder ist es gar schwieriger geworden? Warum?
7. Ihre Kommunalverwaltung galt immer als Spitze der deutschen kommunalen Reformbewegung. Würden Sie das (auch heute noch) bestätigen? Wo liegen aus Ihrer Sicht die entscheidenden **Vor- ggf. Nachteile für Bewegung** (mal jenseits der allgemeinen Finanzkrise vor Ort)?
8. Wie würden Sie den **gegenwärtiger Reformkurs** auf den Punkt gebracht charakterisieren?

GLEICHSTELLUNGSPOLITIK

9. Galt die Beförderung der Gleichstellung zwischen Männern und Frauen als **Reformziel**? Wenn ja, wie ist dieses Ziel verankert? (Regeln, Vereinbarungen). Wer ist/war Initiator?
10. Lassen sich aus Ihrer Sicht **Veränderungen** in der Gleichstellungspolitik während der Reform beobachten? Wenn, welche?
11. Wie und durch wen wird das Gleichstellungsziel praktisch in der Organisation befördert oder aber behindert?
12. Welche Rolle spielen dabei
    - Politik
    - Verwaltungsspitze
    - Gleichstellungsbüro
    - Personalrat
    - ggf. Außenkräfte wie BürgerInnen oder Initiativen
    - beschäftigte Frauen
    - beschäftigte Männer?

13. Wer kontrolliert und bewertet den gleichstellungspolitischen **Erfolg**? Wie?
14. Gibt es über die bestehenden **Regelungen** zur Gleichstellung zwischen Mann und Frau hinaus etwas zu tun?
15. Wenn Sie die Veränderungen in der Organisation betrachten, sind Frauen bei der Gestaltung neuer Arbeitsmodelle, den Aufstiegsmöglichkeiten oder der Formulierung neuer Regeln heute stärker, gleich stark oder geringer **beteiligt** als früher (vor der Reform)?
16. Wird durch die Praktizierung einer »neuen Gleichstellungsidee« (in Wuppertal etwa durch die »Gemeinschaftsaufgabe Frauenförderung« seit 1995) erkennbar, dass das Verständnis für ungleiche Bedingungen von Frauen und Männern wächst? Gibt es also eine **Wahrnehmungsverschiebung** (mehr Bewusstsein um die Ungleichheitsproblematik)?
17. Wo gab es die größte gleichstellungspolitische Bewegung, wo hätte es mehr sein können, wo war der Einsatz möglicherweise verfehlt?
18. Was würden Sie als größte gleichstellungspolitische **Innovation** in den Reformjahren bezeichnen? Wo liegt möglicherweise ihr größtes Dilemma bzw. ihre größte **Hürde**?
19. Hat die verwaltungsinterne (innovative) Gleichstellungspolitik zur lokalen **Sensibilisierung** beitragen können oder war es umgekehrt?
20. Was ist passiert bzw. müßte passieren, um in Sache Gleichstellungspolitik von **Dynamik und Innovation** sprechen zu können?

GENDER MAINSTREAMING

21. Was verbinden Sie mit dem Begriff **Gender Mainstreaming**? Ist es etwas Neues oder nur Mogelpackung?
22. Gibt es in ihrer Stadt eine Diskussion darüber? Und wenn, wie lässt sie sich kurz zusammenfassen bzw. wie ist der **Stand**?
23. Gibt es bereits erste **Vereinbarungen** hierzu?
24. Was halten Sie von einem geschlechtergerechten Haushalt (**Gender Budgeting**)?

ABSCHLUSSFRAGE

25. Ist Gleichstellungspolitik überhaupt noch **nötig heute**?

In der edition der Hans-Böckler-Stiftung sind bisher erschienen:

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
50	*Peter Kalkowski/Matthias Helmer/ Otfried Mickler* **Telekommunikation im Aufbruch**	**10,23**	**13050**	**3-935145-22-5**
51	*Dunja M. Mohr* **Lost in Space: Die eigene wissenschaftliche Verortung in und außerhalb von Institutionen**	**14,32**	**13051**	**3-935145-23-3**
53	*Wolfhard Kohte* **Störfallrecht und Betriebsverfassung**	**10,23**	**13053**	**3-935145-25-X**
54	*Manfred Deiß/Eckhard Heidling* **Interessenvertretung und Expertenwissen**	**13,29**	**13054**	**3-935145-28-4**
55	*Herbert Bassarak/Uwe Dieter Steppuhn (Hrsg.)* **Angewandte Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen in Bayern**	**15,00**	**13055**	**3-935145-29-2**
56	*Herbert Bassarak/Uwe Dieter Steppuhn (Hrsg.)* **Angewandte Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen Sozialer Arbeit**	**23,00**	**13056**	**3-935145-30-6**
57	*Heide Pfarr (Hrsg.)* **Ein Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft**	**12,00**	**13057**	**3-935145-31-4**
58	*Stefan Eitenmüller* **Reformoptionen für die gesetzliche Rentenversicherung**	**15,00**	**13058**	**3-935145-32-2**
59	*Bernd Kriegesmann/Marcus Kottmann* **Neue Wege für Personalanpassungen in der Chemischen Industrie**	**10,00**	**13059**	**3-935145-33-0**
60	*Hans-Böckler-Stiftung/DGB-Bundesvorstand* **Welthandelsorganisation und Sozialstandards**	**7,00**	**13060**	**3-935145-34-9**
61	*Renate Büttner/Johannes Kirsch* **Bündnisse für Arbeit im Betrieb**	**11,00**	**13061**	**3-935145-35-7**
62	*Elke Ahlers/Gudrun Trautwein-Kalms* **Entwicklung von Arbeit und Leistung in IT-Unternehmen**	**9,00**	**13062**	**3-935145-36-5**
63	*Thomas Fritz/Christoph Scherrer* **GATS 2000. Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels**	**12,00**	**13063**	**3-935145-37-3**
64	*Achim Truger/Rudolf Welzmüller* **Chancen der Währungsunion – koordinierte Politik für Beschäftigung und moderne Infrastruktur**	**13,00**	**13064**	**3-935145-38-1**
65	*Martin Sacher/Wolfgang Rudolph* **Innovation und Interessenvertretung in kleinen und mittleren Unternehmen**	**19,00**	**13065**	**3-935145-39-X**

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
66	*Volker Meinhardt/Ellen Kirner/ Markus Grabka/Ulrich Lohmann/Erika Schulz* **Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung**	**12,00**	**13066**	**3-935145-40-3**
67	*Thomas Ebert* **Langfrist-Arbeitszeitkonten und Sozialversicherung**	**12,00**	**13067**	**3-935145-41-1**
68	*Jan Priewe unter Mitarbeit von Christoph Scheuplein und Karsten Schuldt* **Ostdeutschland 2010 – Perspektiven der Innovationstätigkeit**	**23,00**	**13068**	**3-935145-42-X**
69	*Sylke Bartmann/Karin Gille/Sebastian Haunss* **Kollektives Handeln**	**30,00**	**13069**	**3-935145-43-8**
70	*Bernhard Nagel* **Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen mit privater Rechtsform und Demokratieprinzip**	**12,00**	**13070**	**3-935145-44-6**
72	*Eva Kocher* **Gesetzentwurf für eine Verbandsklage im Arbeitsrecht**	**12,00**	**13072**	**3-935145-46-2**
73	*Hans-Böckler-Foundation (ed.)* **Future Works**	**10,00**	**13073**	**3-935145-47-0**
74	*Reinhard Schüssler/Claudia Funke* **Vermögensbildung und Vermögensverteilung**	**16,00**	**13074**	**3-935145-48-9**
75	*Ingrid Ostermann (Hrsg.)* **Perspektive: GLOBAL! Inter-nationale Wissenschaftlerinnenkooperationen und Forschung**	**20,00**	**13075**	**3-935145-49-7**
76	*Christine Schön* **Betriebliche Gleichstellungspolitik**	**12,00**	**13076**	**3-935145-50-0**
77	*Volker Korthäuer/Marius Tritsch* **US-Cross-Border-Lease**	**8,00**	**13077**	**3-935145-51-9**
78	*Jörg Towara* **Tarifvertragliche Regelungen zur Teilzeitarbeit**	**8,50**	**13078**	**3-935145-52-7**
79	*Anja Riemann* **Auswertung und Darstellung gesetzlicher Bestimmungen zur Teilzeitarbeit**	**8,00**	**13079**	**3-935145-53-5**
80	*Heide Pfarr/Elisabeth Vogelheim* **Zur Chancengleichheit von Frauen und Männern im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit**	**12,00**	**13080**	**3-935145-56-X**
81	*Wilfried Kruse/Daniel Tech/Detlev Ullenbohm* **Betriebliche Kompetenzentwicklung. 10 Fallstudien zu betrieblichen Vereinbarungen**	**12,00**	**13081**	**3-935145-57-8**

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
82	*Stefan Bach/Bernd Bartholmai* **Perspektiven der Vermögensbesteuerung in Deutschland**	**12,00**	**13082**	**3-935145-58-6**
83	*Charlotte Wahler (Hrsg.)* **Forschen mit Geschlecht? Zwischen Macht und Ohnmacht: Frauen in der Wissenschaft**	**20,00**	**13083**	**3-935145-59-4**
84	*Henry Schäfer* **Sozial-ökologische Ratings am Kapitalmarkt**	**16,00**	**13084**	**3-935145-60-8**
85	*Maliszewski/Neumann* **Bündnisse für Arbeit – Best Practice aus Ländern und Regionen**	**14,00**	**13085**	**3-935145-61-1**
86	*Matthias Müller* **International Accounting Standards**	**9,00**	**13086**	**3-935145-62-4**
87	*Arno Prangenberg* **Grundzüge der Unternehmens-besteuerung**	**8,00**	**13087**	**3-935145-63-2**
88	*Klaus Jacobs/Jürgen Wasem* **Weiterentwicklung einer leistungsfähigen und solidarischen Krankenversicherung unter den Rahmenbedingungen der europäischen Integration**	**12,00**	**13088**	**3-935145-64-0**
89	*Thomas Schönwälder* **Begriffliche Konzeption und empirische Entwicklung der Lohnnebenkosten in der Bundesrepublik Deutschland – eine kritische Betrachtung**	**25,00**	**13089**	**3-935145-65-9**
90	*Helene Mayerhofer* **Handbuch Fusionsmanagement** **Personalpolitische Aufgaben im Rahmen von Fusionen**	**10,00**	**13090**	**3-935145-66-7**
91	*Helene Mayerhofer* **Handbuch Fusionsmanagement** **Fusionsbedingte Integration verschiedener Organisationen**	**10,00**	**13091**	**3-935145-67-5**
92	*Hans-Erich Müller* **Handbuch Fusionsmanagement** **Übernahme und Restrukturierung: Neu-ausrichtung der Unternehmensstrategie**	**8,00**	**13092**	**3-935145-68-3**
93	*Christian Timmreck* **Handbuch Fusionsmanagement** **Unternehmensbewertung bei Mergers & Acquisitions**	**10,00**	**13093**	**3-935145-69-1**
94	*Volker Korthäuer, Manuela Aldenhoff* **Handbuch Fusionsmanagement** **Steuerliche Triebfedern für Unternehmens-umstrukturierungen**	**6,00**	**13094**	**3-935145-70-5**
95	*Dieter Behrendt* **Ökologische Modernisierung: Erneuerbare Energien in Niedersachsen**	**11,00**	**13095**	**3-935145-73-X**

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
96	*Uwe Wilkesmann/Ingolf Rascher* **Wissensmanagement – Analyse und Handlungsempfehlungen**	**12,00**	**13096**	**3-935145-71-3**
97	*Tanja Klenk/Frank Nullmeier* **Public Governance als Reformstrategie**	**12,00**	**13097**	**3-935145-72-1**
98	*Reiner Hoffmann/Otto Jacobi/Berndt Keller/ Manfred Weiss (eds.)* **European Integration as a Social Experiment in a Globalized World**	**14,00**	**13098**	**3-935145-74-8**
99	*Angelika Bucerius* **Alterssicherung in der Europäischen Union**	**25,00**	**13099**	**3-935145-75-6**
100	*Werner Killian/Karsten Schneider* **Die Personalvertretung auf dem Prüfstand**	**12,00**	**13100**	**3-935145-76-4**
102	*Susanne Felger/Angela Paul-Kohlhoff* **Human Resource Management**	**15,00**	**13102**	**3-935145-78-0**
103	*Paul Elshof* **Zukunft der Brauwirtschaft**	**16,00**	**13103**	**3-935145-79-9**
104	*Henry Schäfer/Philipp Lindenmayer* **Sozialkriterien im Nachhaltigkeitsrating**	**19,00**	**13104**	**3-935145-80-2**
107	*Axel Olaf Kern/Ernst Kistler/Florian Mamberer/ Ric Rene Unteutsch/Bianka Martolock/ Daniela Wörner* **Die Bestimmung des Leistungskataloges in der gesetzlichen Krankenversicherung**	**18,00**	**13107**	**3-935145-84-5**
108	*Dea Niebuhr/Heinz Rothgang/Jürgen Wasem/ Stefan Greß* **Die Bestimmung des Leistungskataloges in der gesetzlichen Krankenversicherung**	**28,00**	**13108**	**3-935145-85-3**
109	*Yasmine Chahed/Malte Kaub/Hans-Erich Müller* **Konzernsteuerung börsennotierter Aktiengesellschaften in Deutschland**	**14,00**	**13109**	**3-935145-86-1**
110	*Klaus Löbbe* **Die europäische Chemieindustrie**	**25,00**	**13110**	**3-935145-87-X**
113	*Uwe Fachinger, Anna Frankus* **Selbstständige im sozialen Abseits**	**13,00**	**13113**	**3-935145-90-X**
114	*Frank Havighorst* **Jahresabschluss von Krankenhäusern**	**14,00**	**13114**	**3-935145-91-8**
115	*Achim Sollanek* **Versicherungsbilanzen nach deutschem Handelsrecht**	**10,00**	**13115**	**3-935145-92-6**
120	*Andreas Boes, Michael Schwemmle unter Mitarbeit von Ellen Becker* **Herausforderung Offshoring**	**15,00**	**13120**	**3-935145-97-7**

Bestellungen bitte unter Angabe der Bestell-Nr. an:

SETZKASTEN GmbH
PRODUKTION · VERLAG · WERBUNG

Kreuzbergstraße 56
40489 Düsseldorf
Telefax: 02 11 / 408 00 90 40
E-Mail: mail@setzkasten.de

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen, Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Strukturpolitik, Mitbestimmung, Erwerbsarbeit, Kooperativer Staat und Sozialpolitik. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Im Magazin »Mitbestimmung« und den »WSI-Mitteilungen« informiert die Stiftung monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der homepage www.boeckler.de bietet sie einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefax: 0211/7778 - 225
www.boeckler.de

Hans **Böckler Stiftung**

Fakten für eine faire Arbeitswelt.