

Oppen, Maria; Wiechmann, Elke

Working Paper

Frauenförderpläne unter Reformdruck: Effektivität und Innovationserfordernisse am Beispiel der niedersächsischen Stufenpläne

WZB Discussion Paper, No. FS II 98-207

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Oppen, Maria; Wiechmann, Elke (1998) : Frauenförderpläne unter Reformdruck: Effektivität und Innovationserfordernisse am Beispiel der niedersächsischen Stufenpläne, WZB Discussion Paper, No. FS II 98-207, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/50741>

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.

FS II 98-207

Frauenförderpläne unter Reformdruck

*Effektivität und Innovationserfordernisse
am Beispiel der niedersächsischen Stufenpläne*

Maria Oppen
Elke Wiechmann

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Forschungsschwerpunkt „Technik-Arbeit-Umwelt“
Abteilung „Regulierung von Arbeit“
Reichpietschufer 50, D - 10785 Berlin

ISSN 0724-5084

Das vorliegende Dokument ist die pdf-Version zu einem Discussion Paper des WZB. Obschon es inhaltlich identisch zur Druckversion ist, können unter Umständen Verschiebungen/Abweichungen im Bereich des Layouts auftreten (z.B. bei Zeilenumbrüchen, Schriftformaten und –größen u.ä.)

Diese Effekte sind softwarebedingt und entstehen bei der Erzeugung der pdf-Datei. Sie sollten daher, um allen Missverständnissen vorzubeugen, aus diesem Dokument in der folgenden Weise zitieren:

Oppen, Maria; Wiechmann, Elke: Frauenförderpläne unter Reformdruck. Effektivität und Innovationserfordernisse am Beispiel der niedersächsischen Stufenpläne. Discussion Paper FSII98-207. Berlin : Wissenschaftszentrum, Berlin 1998.

URL: <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1998/ii98-207.pdf>

gesichtet am: ...

Abstract

Die institutionelle Verankerung der Gleichstellungspolitik wird als eine der großen Errungenschaften der Frauenbewegung anerkannt. Die Erfolgsbilanz fällt demgegenüber wesentlich schwächer aus: Mehr als eine „marginale Integration“ konnte bislang nicht erreicht werden. Die normativen Rahmenbedingungen wie die unpräzise Aufgabenstellung, die begrenzten Kompetenzen und fehlenden Sanktionsmöglichkeiten werden mit hoher Regelmäßigkeit als Ursachen hierfür thematisiert. Im Zuge der Verwaltungsreform verändern sich nun Anforderungsstrukturen und Gestaltungsoptionen für die Gleichstellungspolitik. Die gegenwärtig verfolgte Strategie der Modernisierung des öffentlichen Sektors zielt über die Einführung neuer Instrumente des Finanzmanagements hinaus auf den grundlegenden Umbau des bürokratischen Modells der Leistungserstellung: Enthierarchisierung, Delegation von Verantwortung und die Förderung effizienz- und kundenorientierter Handlungsmuster sind zentrale Elemente. Damit wird das Personal zur wichtigsten Produktionsressource und zum zentralen Träger von Innovationen. Für das Projekt der Gleichstellung sind mit solchen Reformprozessen sowohl Risiken einer Reproduktion der Geschlechterhierarchie im Zuge der Neuverteilung von Arbeit und Kompetenzen wie auch Chancen für eine Attraktivitätssteigerung von Arbeitsplätzen, verbesserte Partizipations- und Aufstiegsmöglichkeiten für Frauen verbunden. Um diese Chancen nutzen zu können, müssen in der Gleichstellungspolitik sowohl Strategien als auch Instrumente, Themenfelder und Organisationsformen überdacht und weiterentwickelt werden. Am Beispiel Niedersachsens werden Reichweite und Zielgenauigkeit von Förderplänen, einem der zentralen Instrumente der Gleichstellungspolitik, untersucht; dabei wird auch die wechselseitige Verkopplung von Gleichstellungs- und Modernisierungspolitik in die Betrachtung einbezogen. Empirische Basis waren Frauenförderpläne und andere Dokumente sowie Expertinneninterviews. Im Ergebnis zeigen sich erhebliche Implementations- und Innovationschwächen, für deren Behebung flankierende Maßnahmen vorgeschlagen werden.

Gliederung

KURZFASSUNG	7
1. PROBLEMZUSAMMENHANG UND UNTERSUCHUNGSZIEL	11
2. GLEICHSTELLUNGSPOLITIK IM REFORMPROZEß DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS.....	13
2.1 Gleichstellungspolitik zwischen Verwaltungsmodernisierung und Haushaltskonsolidierung.....	14
2.2 Gleichstellungspolitik zwischen Personalentwicklung und Personalabbau.....	14
2.3 Gleichstellungspolitik zwischen Partizipation und Ausschluß.....	15
2.4 Zusammenfassung	17
3. AUSGANGSLAGE UND UNTERSUCHUNGSANSATZ.....	17
3.1 Das Niedersächsische Gleichberechtigungsgesetz.....	17
3.2 Untersuchungssample und Erhebungsmethode.....	20
4. QUALITÄT DER STUFENPLÄNE	21
4.1 Bedarfsanalysen und Zielvorgaben	21
4.2 Maßnahmenspektrum	24
4.3 Organisationstypen und Maßnahmenschwerpunkte.....	26
4.4 Innovative Gleichstellungsmaßnahmen	29
4.5 Zusammenfassung	32
5. VERKNÜPFUNG VON GLEICHSTELLUNG UND VERWALTUNGSMODERNISIERUNG	34
5.1 ...aus Perspektive der Gleichstellungsakteure	34
5.2 ... aus Perspektive der Reformakteure.....	36
6. PROBLEMZONEN UND DEFIZITE	40
7. BEGRENZTE EFFEKTIVITÄT UND INNOVATIONSERFORDERNISSE.....	44
Literatur.....	47
Anhang.....	1

Kurzfassung

Frauenförderpläne stellen ein zentrales Instrument in den Gleichberechtigungsgesetzen der meisten Länder und des Bundes zur Erreichung von mehr Chancengleichheit von Frauen und Männern im öffentlichen Sektor dar. Nunmehr liegt eine wissenschaftliche Untersuchung zur Wirksamkeit von Förderplänen vor, deren Ergebnisse hier zusammengefaßt sind. Am Beispiel der Niedersächsischen Stufenpläne – wie das Instrument zur Frauenförderung im Niedersächsischen Gleichberechtigungsgesetz (NGG) benannt ist – wurden Reichweite und Zielgenauigkeit von Bestandsaufnahmen, Zielvorgaben und Maßnahmen zu deren Erreichung analysiert. Umsetzungserfolge konnten dabei noch nicht untersucht werden, da die verschiedenen Verwaltungsebenen in Niedersachsen erstmals zum Juli 1995 zur Stufenplanerstellung verpflichtet waren. In Anbetracht der zunehmenden Verbreiterung von Reformbestrebungen der öffentlichen Verwaltungen wurde darüber hinaus der Frage nachgegangen, welche Innovationserfordernisse sich hieraus für die Stufenplangestaltung im besonderen und für die Umsetzung des Gleichberechtigungsgesetzes im allgemeinen ergeben. Die Untersuchung wurde von der Hans Böckler Stiftung gefördert und in Kooperation mit dem Niedersächsischen Frauenministerium durchgeführt.

Datenbasis der Analyse sind 134 Stufenpläne (darunter 46 aus Kommunen und Landkreisen, 50 aus Dienststellen der Landesverwaltungen inklusive nachgeordneter Behörden und 38 aus Sparkassen und öffentlichen Versicherungsunternehmen), Experten-Interviews mit Personalverantwortlichen und Frauenbeauftragten in acht dieser Einrichtungen sowie Dokumente und Materialien zur Frauenförderung/Gleichstellung und Verwaltungsreform.

1. Die Ausgestaltung der Stufenpläne verweist auf ein *eklatantes Umsetzungsdefizit* des NGG. Nur knapp 50 Prozent der 134 untersuchten Stufenpläne entsprechen von ihrer formalen Struktur her den Vorstellungen des Gesetzgebers (§4 Abs. 1 NGG); diese umfassen einen statistischen Teil zur Analyse der Beschäftigtenstruktur, zur Abschätzung der Fluktuation und mit Zielvorgaben sowie einen textlichen Teil zu den Maßnahmen, durch die die Unterrepräsentanz von Frauen in den höheren Positionen abgebaut werden soll. Nur in knapp zwei Dritteln aller Fälle werden die in den nächsten sechs Jahren frei werdenden Stellen - zumeist begrenzt auf absehbare Altersaustritte - ausgewiesen. Wiederum rund ein Drittel dieser 84 Stufenpläne enthält keine zahlenmäßige Festlegung auf Zielvorgaben zur Frauenförderung bei der Wiederbesetzung von Stellen. In 20 Prozent der Stufenpläne sind entgegen dem gesetzlichen Auftrag keinerlei Maßnahmen zur Erreichung eines ausgewogenen Geschlechterverhältnisses in den Funktions- und Einkommensgruppen benannt.
2. Eine problemlösungsorientierte und *zielgerichtete Entwicklung von Maßnahmen* in den Stufenplänen ist die *Ausnahme*, nicht die Regel. Die Beschäftigtenstrukturanalyse zeigt – ohne Ausnahme – eine drastische Unterrepräsentanz von Frauen in den höchsten Lohn-, Vergütungs- und Besoldungsgruppen innerhalb der Laufbahnen sowie unter den Beamten insgesamt. Eine faktenbasierte, systematische Ursachen-

analyse ist jedoch schwach entwickelt. Knapp 60 Prozent aller Stufenpläne enthalten hierzu keinerlei Hinweise. Soweit hierzu Aussagen gemacht werden, bewegen sie sich überwiegend auf der Ebene von Plausibilitäten (niedrigeres Durchschnittsalter der Frauen u.ä.) oder von Vorurteilen und Stereotypisierungen (Qualifikationsmangel, mangelndes Interesse der Frauen, Familienorientierung). Dementsprechend werden Maßnahmenschwerpunkte zumeist nicht aus nachweisbaren Schwachstellen und frauenspezifisch wirkenden Karrierehemmnissen abgeleitet. Vielmehr wird oft unter Rückgriff auf ähnliche (und ähnlich unpräzise) Formulierungen des Gesetzestextes ein mehr oder weniger buntes Mosaik von Einzelmaßnahmen aufgeführt, dessen möglicher Beitrag zur Problemlösung, nämlich der Beseitigung von Unterrepräsentanz, ungeklärt ist.

3. Es bestehen erhebliche *Ungleichgewichte in den Maßnahmenschwerpunkten*: Anpassungs- und Kompensationsfunktionen dominieren gegenüber der Gestaltungsfunktion. An erster Stelle stehen verschiedene Elemente von Wiedereingliederungsmaßnahmen nach Elternurlaub mit Fortbildung (52), Übernahme von Vertretungen (50) und Informationsübermittlung (48) während der Beurlaubung auf den ersten Rangplätzen. An zweiter Stelle steht die Palette von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, mit fachlicher Weiterbildung (64) und Führungsqualifizierungen (43) an der Spitze. An dritter Position liegen Maßnahmen zur Arbeitszeitgestaltung mit der Ausweitung von Teilzeitarbeit allgemein (39) und ihre Ausdehnung auf alle Arbeitsplätze (37) sowie eine flexiblere, den individuellen Lebensbedingungen angemessene Gestaltung von Beginn und Ende der Arbeitszeit (66). Schwerpunkte liegen also auf personellen Maßnahmen der Behebung von Qualifikationsdefiziten und auf Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen für eine bessere Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit; sie entsprechen einem traditionellen Verständnis von Frauenförderung. Demgegenüber sind arbeitsgestaltungsorientierte Maßnahmen wie Mischarbeit (12) oder Verbesserung der Arbeitsbedingungen (10) einerseits und eine stärkere Beteiligung von Frauen in Verbesserungsprozessen (6), Gremien (13) oder als Trainerinnen bzw. Seminarleiterinnen (19) stark unterentwickelt. Hier liegen aber gerade besondere Gleichstellungspotentiale im Sinne der beruflichen Gleichberechtigung und der stärkeren Prägung der Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen durch Frauen, die mit der Ausbreitung der Verwaltungsmodernisierung zugleich einen Bedeutungszuwachs erfahren.
4. Die *Erreichung des Ziels der gleichberechtigten Teilhabe* von Frauen bis zum Jahr 2010 ist aus der Perspektive vieler Einrichtungen *nicht realistisch*. Dies wird zum Teil explizit in den Stufenplänen als auch in den Expertengesprächen angemerkt. In diese Richtung weisen auch die statistischen Angaben zu Fluktuation und Zielvorgaben für die Wiederbesetzung anteilig oder überwiegend durch Frauen. Bis zum Jahr 2000 zumindest zeichnen sich, bezogen auf die eklatante Unterrepräsentanz von Frauen, noch keine deutlichen Verbesserungen ab. Hemmnisse werden vor allem im Stellenabbau und in zweiter Linie in der Verwaltungsmodernisierung sowie in der unter den gegenwärtigen Arbeitsmarktbedingungen im wesentlichen auf Altersaustritte begrenzten Fluktuation gesehen. Die restriktive Haushaltspolitik beschränkt zudem erheblich die Ressourcen für solche gesetzlich verankerten Maßnahmen in Bereichen von Personalentwicklung und Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit, die kostenneutral nicht zu haben sind.

5. *Gleichstellungsperspektiven und Verwaltungsreformkonzepte* sind bislang nur *lose verkoppelt*. Es gehen nur schwache Impulse vom Prozeß der Verwaltungsmodernisierung in Richtung auf eine Weiterentwicklung von konkreten Gleichstellungskonzepten und innovativen Umsetzungsmaßnahmen aus. Nur in wenigen Stufenplänen und Expertengesprächen wird die Notwendigkeit der Integration von Gleichstellungsmaßnahmen in den Umbau der Verwaltung thematisiert. Umgekehrt finden sich deutlichere Impulse der Gleichberechtigungspolitik und des NGGs auf Reformkonzepte. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Integration von Gleichberechtigungszielen und -ansprüchen als Querschnittsaufgabe nur soweit in betracht gezogen wird (oder durchgesetzt werden kann), als die in Frage stehenden Sachverhalte explizit im NGG geregelt sind. Als möglicherweise ebenso gleichberechtigungs- oder benachteiligungsrelevante Tatbestände kommen dabei bisher die für den öffentlichen Dienst neuen Verfahrensweisen, Instrumente und Gestaltungsprinzipien der Ära neuer Steuerungsmodelle wie Führungskräfteentwicklung, Rotationsprinzip, Assessment Center, neue Beurteilungsinstrumente oder Qualitätszirkel nicht oder ungenügend in den Blick.
6. Die Implementationsdefizite und -probleme spiegeln einerseits *Defizite der Politikformulierung* wieder. Das NGG ist - wie alle anderen Gleichberechtigungsgesetze auch - insofern ein konservatives Werk, als es die tradierten bürokratischen Organisationsstrukturen, Funktionsprinzipien und Verfahrensweisen zum Bezugspunkt nimmt, bei seinem Inkrafttreten sich allerdings bereits die Rahmenbedingungen für die Implementation durch Verwaltungsreform und Haushaltskonsolidierung zu ändern begonnen hatten. Die unpräzisen und oft nicht eindeutigen Vorgaben verschärfen die hiermit verbundenen Umsetzungsprobleme. Die Implementationsdefizite verweisen aber andererseits auch auf *Akzeptanzdefizite, Know-how- und Kreativitätsdefizite*. Hierfür erscheinen Parallelstrategien und flankierende Maßnahmen zur Unterstützung einer effektiveren Umsetzung des Gesetzes sinnvoll. Vorgeschlagen werden Ansätze der Kompetenzentwicklung bei den Akteursgruppen, die für das Gleichstellungsmanagement zuständig sind, eine verstärkte Information und Beratung insbesondere zu innovativen Gleichstellungsmaßnahmen, eine Verstärkung der Vernetzung sowie die Nutzung wettbewerblicher Elemente und Anreize; ein niedersächsisches *Total E-Quality*-Prädikat könnte ein solches Instrument sein.

1. Problemzusammenhang und Untersuchungsziel

Frauenförderpläne¹ sind neben Quoten und der Institutionalisierung der Frauen- / Gleichstellungsbeauftragten ein zentrales Instrument zur praktischen Umsetzung des Gleichberechtigungsgrundsatzes. Vor allem in vielen Kommunen sind solche Gleichstellungs- oder Förderpläne in der zweiten Hälfte der 80er Jahre bereits vor Inkrafttreten der Landesgleichstellungsgesetze implementiert worden. Akteurinnen, die diese Pläne erarbeitet und deren Geltung durchgesetzt haben, waren damals in der Regel die Frauenbeauftragten.

In den 90er Jahren steht dieses Instrument in zweierlei Hinsicht unter Reformdruck: Zum einen ergeben sich Anpassungserfordernisse für die bereits etablierten Frauenförderpläne aufgrund der inzwischen in fast allen Bundesländern beschlossenen Landesgleichberechtigungsgesetze, die damit der lange reklamierten gesetzlichen Konkretisierung der Umsetzung des Gleichstellungsziels nachgekommen sind. Ihr inhaltlicher Bezugspunkt ist schwerpunktmäßig der Abbau der Unterrepräsentanz von weiblichen Beschäftigten in Positionen und Bereichen, wo es die Personalstandsstatistiken nachweisen. In den Förderplänen sind nunmehr zumeist auf Basis des Ist-Standes der geschlechtsspezifischen Besetzung von Status- und Einkommensgruppen Zielvorgaben und Maßnahmen zu deren Erreichung zu entwickeln. Die Verantwortung für die Förderplanaufstellung und Implementation ist seither eindeutig bei DienststellenleiterInnen und Personalverantwortlichen angesiedelt. Die Frauen- / Gleichstellungsbeauftragten sind hieran zu beteiligen oder haben ein Initiativrecht. Für die in dem Geltungsbereich der Landesgleichberechtigungsgesetze liegenden Behörden und Verwaltungen geht damit die Anforderung zur Überarbeitung/Neuaufgabe und für viele die erstmalige Erstellung eines Frauenförderplans einher.

Zum anderen ergibt sich ein Innovationsdruck aufgrund der sich im Wandel befindlichen Verwaltung und ihrer hergebrachten Prinzipien - der Verwaltungsmodernisierung. Das Inkrafttreten der meisten Landesgleichberechtigungsgesetze und die damit verbundenen Umsetzungserfordernisse fallen in eine Zeit, in der der öffentliche Sektor bundesweit in erhebliche Turbulenzen geraten ist. Mit dem Neuen Steuerungsmodell (vgl. KGSt 1993 u. 1995), das den Bezugsrahmen für die Modernisierung von Kommunen, Landkreisen und Landesverwaltungen darstellt, soll die traditionelle Inputsteuerung durch eine Steuerung über Outputs – Ziele oder Ergebnisse – abgelöst werden, verbunden mit der Dezentralisierung der integrierten Ressourcen und Fach- bzw. Leis-

¹ Der Begriff der „Frauenförderung“ wird in der gleichstellungspolitischen Diskussion zunehmend kritisch eingeschätzt, da er aus Sicht der BedenkenrägerInnen Falsches suggeriert und zu kurz greift. Als „Entwicklungshilfe für minderbemittelte weibliche Wesen“ (Krell, 1997, S. 16) oder als ungerechtfertigter Bonus in der Arbeitswelt gegenüber männlichen Kollegen folgt er dem Defizitansatz und vermittelt die Anpassungsnotwendigkeit von Frauen an die Organisation und an die Männer als Norm. Defizite seitens der Organisation, insbesondere der Personalpolitik bleiben dagegen unberücksichtigt. Ebenso unberücksichtigt bleibt der gleichstellungspolitische Ansatz der „Männerförderung“, wenn man in Rechnung stellt, daß zunehmend individualisierte Lebensformen unser Gesellschaftsbild prägen, wonach es auch Männern möglicher erscheint, sich um Familienaufgaben zu bemühen. Ebenso wenig gesellschaftlich sinnvoll kann es sein, daß Kinderwünsche von Frauen und Männern aufgrund einer unzureichend flexible gestaltbaren Arbeitswelt zurückgestellt werden. Entsprechend muß es einer Organisation/einem Unternehmen darum gehen, die unterschiedlichen Interessenlagen zu berücksichtigen, um für alle Beschäftigten die Bedingungen so zu gestalten, daß sie ihr Leistungspotential ihren Möglichkeiten entsprechend optimal zur Geltung bringen können. Wir bevorzugen vor diesem Hintergrund den Begriff Gleichstellung, werden aber bei Bezugnahme auf Gesetze, Förderpläne, Interviews und andere Materialien auch den dort weiterhin dominierenden Begriff der Frauenförderung einsetzen.

tungsverantwortung. Effizienz- und Qualitätssteigerung sind dabei die zentralen, mittelfristig zu erreichenden Ziele. Enthierarchisierung und neue Kooperationsformen – von den Frauenpolitikerinnen im Interesse gleichstellungsförderlicher Strukturkorrekturen schon länger angemahnt – sind auf der programmatischen Ebene durch umfassende Organisations- und Personalentwicklungsprozesse flankiert.

Verrechtlichung der Gleichstellung und der parallel entstandene Entbürokratisierungsschub bilden ein Spannungsverhältnis, das sowohl erweiterte Handlungsoptionen als auch neue Handlungsrestriktionen impliziert. In diesem Spannungsfeld ist die hier vorgestellte Untersuchung angesiedelt. Zu fragen ist, ob und in welcher Weise bei der Aufstellung und Umsetzung von Förderplänen nicht nur den gesetzlichen Erfordernissen Rechnung getragen wird, sondern auch Impulse des Reformprozesses aufgenommen werden. Umgekehrt soll beispielhaft ermittelt werden, wie Reformprogramme und –initiativen auf die Gleichstellungsvorschriften und –intentionen des Gesetzgebers Bezug nehmen.

Zu berücksichtigen ist allerdings, daß das Gros der Landesgleichberechtigungsgesetze Anfang der 90er Jahre in die parlamentarische Diskussion ging, als die grundlegende Umbruchsituation für den öffentlichen Dienst durch Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung noch nicht in vollem Umfang erkennbar war. Entsprechend ist wenig verwunderlich, daß den Gesetzen der direkte Bezug zu dieser mittlerweile bestimmenden Einflußgröße im öffentlichen Dienst fehlt. Die neuen Gesetze orientieren sich an strukturellen Voraussetzungen und überkommenen Verwaltungsprinzipien, deren Angemessenheit für moderne Dienstleistungsorganisationen grundlegend in Frage gestellt worden sind.

*Ziel der Untersuchung*² ist es, am Beispiel des Niedersächsischen Gleichberechtigungsgesetzes (NGG) die Wirksamkeit der Stufenpläne und ihren möglichen Beitrag zur Umsetzung des Gleichberechtigungszieles einzuschätzen. Die Analyse der Stufenpläne bezieht sich auf eine Einschätzung der Reichweite, des Konkretisierungsgrades, der Zielgenauigkeit sowie der Innovativität von Bestandsanalysen und Maßnahmenkatalogen. Eine quantitative Analyse der Zielerreichung im Sinne einer faktischen Erhöhung des Frauenanteils in denjenigen Funktionen und Bereichen, in denen sie bislang unterrepräsentiert sind, kann dagegen nicht Gegenstand der Analyse sein, insofern die Stufenpläne erstmals zum Juli 1995 erstellt werden mußten (§§ 4 und 25, Abs. 1 NGG) und zu Beginn der Untersuchung eine Fortschreibung der Stufenpläne – von Ausnahmen abgesehen – in den Verwaltungen noch nicht erfolgte. Ergänzend zur Dokumentenanalyse wurden in acht Einrichtungen/Verwaltungen Interviews mit den Personalverantwortlichen, die für die Stufenplanerstellung zuständig sind sowie mit den Frauenbeauftragten, die hierbei zu beteiligen sind, durchgeführt. Hierbei geht es im wesentlichen um die konkreten Umsetzungserfahrungen in der täglichen Praxis, die dabei auftretenden Hemmnisse und Probleme sowie die eingeschlagenen Wege zu deren Überwindung.

Bevor das NGG im Hinblick auf die Wirksamkeit der Stufenpläne genauer analysiert wird (Kap. 4), soll ein Überblick zum Zusammenhang der Gleichstellungspolitik und

² Diese Untersuchung wurde von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert und mit der Unterstützung des niedersächsischen Frauenministeriums durchgeführt.

dem Prozeß der Verwaltungsreform vorangehen, um die Gleichstellungspolitik und – praxis vor dem Hintergrund einer neuen Verwaltungsphilosophie einordnen zu können (Kap 2). Im weiteren geht es um die wechselseitige Bezugnahme von Gleichstellungspolitik und Verwaltungsmodernisierung (Kap. 5). Problemzonen und Defizite, die mit der empirischen Auswertung aufgedeckt wurden, werden wir zusammenfassend diskutieren (Kap. 6), bevor Innovationserfordernisse und einige Problemlösungsansätze formuliert werden (Kap. 7).

2. Gleichstellungspolitik im Reformprozeß des öffentlichen Sektors

Die Modernisierungsdynamik in der Bundesrepublik setzt im internationalen Vergleich relativ spät erst mit Beginn der 90er Jahre ein. Reformkonzeptionell führt die kommunale Ebene diesen Prozeß an, gefolgt von mittlerweile verstärkten Reformbemühungen auf Landesebene (vgl. z.B. Behrens u. a. 1995). Am reformresistentesten erweist sich noch immer die Bundesebene. Anknüpfend an die international diskutierten Public-Management Strategien (vgl. etwa Budäus 1994, Damkowski/ Precht 1995, Naschold u. a. 1997) steht hierzulande ein betriebswirtschaftlicher Zugang für die Verwaltungsmodernisierung im Mittelpunkt, mit dem gleichzeitig die Neubestimmung öffentlicher Aufgaben zur Diskussion steht (Naschold 1993). In Anlehnung an privatwirtschaftliche Organisations- und Führungsstrukturen soll die Verwaltung zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen befördert werden. Ausgehend von der Annahme, daß man aus den privatwirtschaftlichen Erfahrungen auch Nutzen für eine effektivere Verwaltung als künftiges Dienstleistungsunternehmen ziehen könne, weitet sich die Ökonomisierung gesellschaftlicher Strukturen nunmehr auf den öffentlichen Sektor aus.

Die Gleichstellungspolitik droht in diesem Prozeß ausgeblendet zu werden. Auf der Suche nach den Kostentreibern und Effizienzträgern wird die Gleichstellungspolitik vor allem hinsichtlich ihrer kompensatorischen Elemente wie Qualifizierung oder personeller Ausgleich bei Arbeitszeitreduzierung vorschnell und bevorzugt als Kostentreiber diskutiert³. Gleichstellungspolitik hat jedoch nicht nur eine gesellschaftspolitische Handlungsbegründung hinsichtlich immer noch säumiger Gleichstellungsrealitäten. Gerade unter der neuen ökonomischen Prioritätensetzung in Verwaltungen bedeutet eine effektive Gleichstellungspolitik auch eine effektivere Organisation, da sie darauf gerichtet ist, alle zur Verfügung stehenden Ressourcen zu aktivieren; altbekannte Muster der Bevorzugung sollen abgelöst werden, die sich bereits in der Vergangenheit disqualifiziert haben (zu der ökonomischen Perspektive von Gleichstellungspolitik und Chancengleichheit vgl. Krell 1997, S. 13 ff., Knapp 1996, S. 350 ff.). Die Individualisierung unserer Gesellschaft macht auch vor der Arbeitswelt nicht halt und zwingt deshalb zum differenzierenden Blick hinsichtlich der Human-Ressource.

³ Eine Untersuchung zum Stellenwert der Gleichstellungspolitik im kommunalen Modernisierungsprozeß weist nach, daß sie in Reformkonzepten nicht berücksichtigt wird, Frauenförderpläne im Gegenzug kaum auf die Verwaltungsmodernisierung Bezug nehmen, Frauenbeauftragte an der Reformkonzeption und -umsetzung ebenso wie die beschäftigten Frauen marginal informiert und kaum beteiligt werden (Wiechmann/ Kißler 1997).

2.1 Gleichstellungspolitik zwischen Verwaltungsmodernisierung und Haushaltskonsolidierung

Der komplexe, mit mittel- und langfristigen Zielvorstellungen verbundene Umorientierungs- und Umstrukturierungsprozeß wird nun allenthalben überlagert durch eine kurzfristig greifende Haushaltskonsolidierungspolitik. Noch kann kaum auf Produktivitätseffekte des Neuen Steuerungsmodells (NSM) rekurriert werden. Notwendige Sparmaßnahmen zur Haushaltssicherung erfolgen daher überwiegend nach den hergebrachten Prinzipien der Inputsteuerung, also über pauschale Ressourcenkürzungen, Stellenstreichungen und Leistungsabbau bzw. Auslagerung ganzer Bereiche (Outsourcing).

So stehen öffentliche Verwaltungen hierzulande gegenwärtig im Spannungsfeld zweier widersprüchlicher Strategien: der Erneuerung der grundlegenden Funktionsprinzipien und Verhaltensorientierungen bei gleichzeitig massivem Rückgriff auf eben jene Steuerungsmechanismen zu Sparzwecken, die mit dem Reformprozeß gerade überwunden und delegitimiert werden sollen.

Eine auf das Produktivitätsziel hin orientierte Verwaltungsmodernisierung gerät schnell in die „Rationalisierungsfalle“ (Kißler u. a. 1997, S. 142). Modernisierung unter Bedingungen anhaltenden Haushaltsdrucks erweist sich als kontraproduktives Mischungsverhältnis und führt fast zwangsläufig zur Sparrationalisierung, von deren Schubkraft auch die Gleichstellungspolitik nicht ausgespart bleibt. In einer dominant durch „Kostensenkung um jeden Preis“ motivierten Modernisierung droht sie zum Annex von Veränderungsstrategien zu degenerieren.

2.2 Gleichstellungspolitik zwischen Personalentwicklung und Personalabbau

Der Widerspruch von Reform und Rationalisierung wird auch und gerade in die Personalwirtschaft hineinverlängert: Während im Zuge der Einführung von NSM die Einsicht theoretisch immer breiter Platz greift, daß ohne die umfassende Einbeziehung und Qualifizierung, die gezielte Entwicklung und Pflege des Personals die gesteckten Reformziele nicht zu erreichen sind – das Personal stellt aus dieser Perspektive die wichtigste Ressource für Umbau und neue „Produktions“konzepte dar – gehen von der Praxis der Haushaltssanierung gegenteilige Signale aus, das Personal stellt hiernach den größten Kostenfaktor dar, den es mit fast allen Mitteln zu reduzieren gilt.

In dieser spannungsreichen Ausgangslage der Verwaltungen in den 90er Jahren ergeben sich für die Implementation gleichstellungspolitischer Maßnahmen und die Verwirklichung der Ziele von Gleichberechtigungsgesetzen zugleich förderliche wie auch hemmende Momente. Die „Verwaltung“ des Personals alten Stils, die Verteilung des vorhandenen Personals auf die zur Verfügung stehenden Stellen wesentlich nach dem Senioritätsprinzip ist definitiv an Grenzen gestoßen (vgl. Kühnlein/Wohlfahrt 1994). Sie ist nicht nur gleichstellungsavers, wie Frauenpolitik und Frauenforschung schon seit langem argumentieren, sondern zugleich aus Perspektive der Modernisierer leistungsfeindlich, motivationszerstörend und produziert somit systematisch Ineffizienzen. Eine leistungsfähige Verwaltung, die für die Zukunft ihre Bestandsfähigkeit sichern können will, wird ohne eine umfassende *Personalentwicklung* eng verknüpft

mit Organisationsentwicklungsmaßnahmen nicht auskommen; hierüber besteht konzeptionell weitreichender Konsens in Praxis und Wissenschaft. Darüber hinaus ist entscheidend, daß personalpolitische Maßnahmen für alle Organisationsmitglieder, für die Beschäftigtenbasis wie für Führungskräfte ebenso wie für Frauen und Männer geplant und entwickelt werden, die gemessen am Organisationsbedarf und an den individuellen Stärken der Beschäftigten anzusetzen hätten (Krell 1997, Bednarz-Braun/ Bruhns 1997).

Ein modernes *Humanressourcenmanagement* umfaßt dabei weit mehr als Rekrutierung und Personaleinsatz, Aus-, Fort- und Weiterbildung. Es geht vielmehr darum, die Ziele und Anforderungen der Organisation mit den jeweiligen beruflichen Entwicklungsperspektiven, Interessen, Fähigkeiten und Potentialen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter möglichst optimal abzustimmen. Dazu sind neue Führungskonzepte und -stile, neue Kommunikationsformen und -kulturen (Entwicklungsgespräche, Zielvereinbarungen und die Kommunizierung gegenseitiger Erwartungen und Beurteilungen), aber auch entsprechend veränderte Aufgabenzuschnitte und Kompetenzen (Aufgabenintegration, job-enrichment/ job-enlargement, erweiterte Handlungs- und Entscheidungsspielräume etc.) sowie lernförderliche Arbeits- und Kooperationsstrukturen (Förderung von Teamarbeit, Rotation, Qualitätszirkel etc.) erforderlich. Neue Planungs-, Monitoring- und Evaluationsinstrumente müssen in diesem Zusammenhang entwickelt und erprobt werden (vgl. Oppen u. a. 1997).

In einer solchen Umbruchphase – soweit sie die je in Frage stehenden Verwaltungen bereits erfaßt hat – in der die Funktionalität und Legitimität der überkommenen Verfahren und Handlungsorientierungen sehr grundlegend in Zweifel gezogen werden, sind die Bedingungen für die konsequente Umsetzung von Gleichstellungsmaßnahmen so günstig wie selten zuvor. Zugleich aber droht eine rigide Sparpolitik nach dem „Rasenmäherprinzip“ die Voraussetzungen für die Gleichstellungspolitik ebenso wie für den personalpolitischen Wandlungsprozeß insgesamt zu zerstören. So verschärfen sich bereits erkennbar die Restriktionen für Aus- und Fortbildung, für Personalrekrutierung und -entwicklung. Die materielle Basis für Partizipations- und Entwicklungsmodelle ebenso wie für eine veränderte Tätigkeitsgestaltung oder leistungsorientierte Anreizsysteme erodiert zunehmend.

2.3 Gleichstellungspolitik zwischen Partizipation und Ausschluß

Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung haben sich die Reformverwaltungen mit einem völlig neuen Handlungsfeld zu beschäftigen - die Partizipation der Beschäftigten. Die Beschäftigten sollen zu Trägern des Modernisierungsprozesses werden und sind erkanntermaßen eine für das Gelingen des Prozesses wichtige Triebfeder. In Kommunen, wo der Reformprozeß bisher am weitesten fortgeschritten ist, zeigt sich, daß in Zeiten von Spardiktaten und Haushaltssicherungskonzepten die Beschäftigten reformkonzeptionell zur wichtigsten Ressource avancieren und *Beschäftigtenbeteiligung* vielerorts den Rang eines Gestaltungsziels in diesem Prozeß erhält. Erkennbar werden jedoch zunehmend die faktischen Problemzonen für die ungeübten Verwaltungen auf diesem Modernisierungsfeld (vgl. Kißler/ Wiechmann 1997, S. 34 ff.).

Modernisierungsakteure versprechen sich von Beschäftigtenbeteiligung u. a. höhere Effizienzquoten, mehr Modernisierungsakzeptanz und bessere Leistungen. Beschäftigte hingegen erwarten von ihrer Beteiligung einen Qualifizierungsschub und bessere Arbeitsbedingungen durch Mitgestaltung ihrer künftig neu zu organisierenden Arbeit - divergierende Interessen, die nicht immer zusammengehen.

Vor diesem Hintergrund ist auch das Bemühen um Kooperation seitens der Verwaltungsspitzen mit der Interessenvertretung der Beschäftigten, dem Personalrat, zu verstehen. Kaum bis gar nicht eingebunden ist dagegen die Interessenvertretung der beschäftigten Frauen und der BürgerInnen, die Gleichstellungsbeauftragte (Wiechmann/ Kißler 1997). Entsprechung findet diese Tendenz in der mangelnden Einbindung des weiblichen Personals in die Modernisierungsgremien zur Neugestaltung des Verwaltungssystems. Die Gründe fördert ein interkommunaler Vergleich zutage:

„Die *Beteiligung der Frauen* und Frauenbeauftragten im Modernisierungsprozeß findet zusammengefaßt nicht oder nur eingeschränkt, zumindest nicht selbstverständlich statt. Hier sind unterschiedliche Gründe auf unterschiedlichen Ebenen auszumachen:

- strukturell bedingt deshalb, weil die Modernisierungspromotoren den oberen Hierarchieebenen entstammen und hier finden sich nach wie vor überproportional Männer; Frauen werden damit vom Grundsatz her ausgeschlossen, wenn man davon ausgeht, daß mindestens die konzeptionelle Vorarbeit von „oben“ geleistet wird,
- frauenspezifisch bedingt, weil Frauen selbst ihren Beteiligungsanspruch nicht oder nicht ausreichend formulieren und
- männer- bzw. macht- und herrschaftsspezifisch bedingt, weil die Machtträger (Männer) den Frauen die Beteiligung schlicht verwehren“ (Wiechmann/ Kißler 1997, S. 83).

Für die Implementation gleichstellungspolitischer Maßnahmen sowie die Realisierung der Ziele von Gleichberechtigungsgesetzen ergeben sich mit der Beschäftigtenbeteiligung sowohl Chancen als auch Risiken. *Die Chancen* sind v. a. dort zu verorten, wo Frauen und Frauenbeauftragte ihre Interessen und die Gleichstellungsziele über die Mitgestaltung der Verwaltung neuen Stils hin zum Dienstleistungsunternehmen formulieren, vermitteln und einbringen können, während *die Risiken* genau im Ausschluß der Frauen an diesem Prozeß auszumachen wären. Dann nämlich läge die Definitionsmacht zur Gestaltung des neuen Systems (wieder) allein bei den Männern und dürfte kaum die spezifische Lebens- und Arbeitssituation des weiblichen Personals berücksichtigen (Wiechmann/ Kißler 1997a, S. 16).

Mit dem Ausschluß weiterer Teile der Belegschaft, insbesondere der Frauen, verbinden sich zwei zentrale Fragestellungen für den Modernisierungsprozeß und für das Gleichstellungsziel:

- *die Legitimationsfrage*: Wie ist es um die Legitimation eines Beteiligungsprozesses bestellt, der einen wichtigen, nicht eben geringen Teil der Belegschaft (die Frauen)

ausblendet - zumindest nicht genügend Kraft in eine effektive Beteiligungspraxis setzt?

- *die Innovationsfrage*: Wie läßt sich aus ökonomischer Perspektive begründen, daß die Hälfte der verfügbaren Human-Ressourcen (die Frauen) als Innovativkraft un-erkannt und ungenutzt bleibt?

2.4 Zusammenfassung

Von der Haushaltskonsolidierung gehen widersprüchliche Impulse für den Wandlungsprozeß öffentlicher Verwaltungen aus: Sie gilt zugleich als Auslöser wie als Hemmschuh einer ambivalenten Veränderungsdynamik. Hier kennzeichnen pauschale Ressourcenkürzungen in Form von Leistungs- und Personalabbau, Qualitätsverlusten oder der Ausgliederung ganzer Bereiche gegenwärtige Reformbemühungen, da setzt man auf neue, dem Public Management entlehnte Steuerungsinstrumente zur Lokalisierung innovativer Leistungsreserven. Eine systematische Ressourcenidentifikation und -förderung als modernes Humanressourcenmanagement scheint jedoch ebenso wenig verbreitet, wie die konsequente Partizipation der Beschäftigten als breites Angebot zur Mitgestaltung des neuen Systems Verwaltung.

In diesem spannungsreichen Veränderungsprozeß zwischen Rationalisierung und Erneuerung droht die Gleichstellungspolitik aus dem Blick zu geraten und als Luxusartikel moderner Verwaltungen zur Dispositionsmasse erklärt zu werden. Noch ist nicht ausgemacht, ob der substantielle Gehalt gleichstellungspolitischer Maßnahmen in der künftig modernisierten Verwaltungslandschaft steigen wird. Die Chancen bestehen, wenn die Risiken rechtzeitig erkannt, ernstgenommen und begrenzt werden.

Erkennbar wird, daß sich die Gleichstellungspolitik im Zuge der Verwaltungsmodernisierung künftig anderen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zu stellen hat. Personalentwicklung und Partizipation an den Veränderungsprozessen können zur maßgeblichen Triebfeder einer effektiven Gleichstellungspolitik avancieren.

Unter diesem Blickwinkel ist auch das noch junge Gleichberchtigungsgesetz von Niedersachsen zu analysieren. Wenngleich die Genese dieses Gesetzes noch in eine Zeit fiel, in der die Konturen moderner Dienstleistungsorganisationen sich erst unscharf abzuzeichnen begannen, werden doch Handlungsfelder und Interventionschancen für eine effektivere Gleichstellungspolitik auch in Zeiten des Wandels markiert.

3. Ausgangslage und Untersuchungsansatz

3.1 Das Niedersächsische Gleichberechtigungsgesetz

Für die Gleichstellungspolitik wird die Verabschiedung von Landesgleichberechtigungsgesetzen zumeist als Zugewinn gedeutet, auch wenn der „Alibi“-Charakter (Pfarr 1995: 211) und die „Unbestimmtheit“ der Regelungen (Bruhns 1997, S. 135) die AkteurInnen von diesem Gesetz nicht den versprochenen gleichstellungspolitischen Durchbruch erwarten läßt. Während das Gesetz den Rahmen zwar vorgibt, bleibt den

einzelnen Behörden die Freiheit, ihre spezifischen Rahmenbedingungen berücksichtigend, jeweils angemessene, zukunftsweisende Maßnahmen zur Erreichung des Gleichstellungsziels zu entwickeln. Damit wird deutlich, daß die intendierte Wirksamkeit von Gleichberechtigungsgesetzen letztlich entscheidend von den Exekutivkräften in der Praxis abhängt. Die ImplementationsträgerInnen sorgen mehr oder weniger, je nach ihrer Handlungsbereitschaft, Interessenlage und Durchsetzungsfähigkeit, für die Ausgestaltung der Frauenförderpläne (vgl. Meuser 1989, S. 36. F., Bednarz-Braun/Bruhns 1997, S. 16 f.).

Mit dem Niedersächsischen Gleichberechtigungsgesetz (NGG), das am 1. 9. 1994 in Kraft getreten ist, strebt auch Niedersachsen eine effektivere Gleichstellungsarbeit in der Praxis des öffentlichen Dienstes an, nachdem die 1987 eingesetzten „Richtlinien zur beruflichen Förderung von Frauen im öffentlichen Dienst“ nur geringe Erfolge zeitigten.

Mit dem NGG sind die Verwaltungen des Landes, der Gemeinden und der Landkreise sowie die verschiedenen anderen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen (vgl. § 2 NGG) verpflichtet worden, Stufenpläne⁴ (§ 4 NGG) zu erstellen. Die Stufenpläne sind alle zwei Jahre fortzuschreiben. Hierin ist für einen Zeitraum von sechs Jahren festzulegen, mit welchen personellen, organisatorischen und fortbildenden Maßnahmen die Unterrepräsentanz von Frauen in den entsprechenden Lohn-, Vergütungs- und Besoldungsgruppen abgebaut werden soll. „Mit der Verpflichtung zur Stufenplanerstellung legt das Gesetz einen Schwerpunkt auf personalplanerische Maßnahmen, um den Anteil weiblicher Beschäftigter – auch in höheren Positionen – zu erhöhen.“ (Erläuterungen zu § 4 NGG). Der Erstellung des Stufenplanes wird zur Verwirklichung des Ziels des Gesetzes „außerordentliche Bedeutung“ beigemessen (Erläuterung zu § 4 NGG). Zu dem Ziel, Frauen eine gleichberechtigte Stellung in den öffentlichen Verwaltungen zu verschaffen, gehören insbesondere (§ 1 NGG):

1. die Verwirklichung der beruflichen Gleichberechtigung und die Herstellung gleicher Chancen;
2. die stärkere Prägung der Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen durch Frauen;
3. der Ausgleich von Nachteilen, die Frauen aufgrund ihrer geschlechtlichen Unterschiedlichkeit oder ihrer Geschlechterrolle erfahren und
4. die gerechte Beteiligung von Frauen in den Lohn-, Vergütungs- und Besoldungsgruppen einer Dienststelle, in denen sie unterrepräsentiert sind, sowie in Gremien.

Bei einem Vergleich der Gleichberechtigungsgesetze auf Landesebene (vgl. Anhang sowie ausführlicher hierzu Schiek u. a. 1996) wird deutlich, daß Niedersachsen nicht zu den Ländern zählt, die in Bezug auf die Förderplanerstellung und –handhabung an der Spitze stehen, was die Regelungsdichte anbelangt. Unterschiede bestehen insbesondere in folgenden Bereichen:

⁴ Die niedersächsischen Stufenpläne entsprechen der Begrifflichkeit nach Frauenförderplänen.

- In Niedersachsen ist – wie in den meisten Bundesländern – ein Zeitraum von sechs Jahren festgeschrieben, für den ein Plan aufzustellen ist, der nach zwei Jahren fortzuschreiben ist. In Brandenburg und im Saarland ist dagegen eine vierjährige Erstellung mit zweijähriger Anpassung vorgesehen.
- Regelmäßig werden Förderpläne von der betreffenden Dienststelle erstellt, wobei in den meisten Fällen die Frauenbeauftragte zu beteiligen ist – so auch in Niedersachsen. Die Zustimmung einer höheren Dienststelle oder der für Gleichstellung zuständigen Behörde sind dagegen nur in Bremen, Hamburg, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern erforderlich.
- Die im Rahmen einer Bestandsaufnahme zu berichtenden Sachverhalte sind in Niedersachsen auf mittlerem Niveau festgeschrieben zwischen bloßer Feststellung der Berichtspflicht (Sachsen-Anhalt) und einer detaillierten Aufstellung aller zu erhebenden Daten, die deutlich über die Darstellung der Beschäftigtenstruktur nach Lohn-, Vergütungs- und Besoldungsgruppen, nach Teil- und Vollzeit sowie nach Altersstruktur – wie im Fall von Niedersachsen – hinaus reicht.
- In den Förderplänen sind mehr oder weniger verbindliche Zielvorgaben – in Niedersachsen weniger verbindliche Ziele – zur Erhöhung des Frauenanteils je Besoldungs-, Vergütungs- oder Lohngruppe der einzelnen Laufbahnen oder Fachrichtungen und Maßnahmen anzugeben, mit denen die Unterrepräsentanz zu überwinden ist. Mehrheitlich – so auch in Niedersachsen – werden in allgemeiner Form „personelle, organisatorische und fortbildende“ Maßnahmen angesprochen. Hessen und Brandenburg fordern darüber hinaus auch solche zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Aufwertung von Tätigkeiten an überwiegend mit Frauen besetzten Arbeitsplätzen.
- Eine Berichtspflicht an den jeweiligen Landtag (z. T. auch an die übergeordnete Dienststelle) über die Umsetzung des Gesetzes in regelmäßigen Abständen ist allenthalben vorgesehen. In Niedersachsen ist der Abstand mit fünf Jahren jedoch der längste. In der Hälfte der Gesetze sind zwei Jahre vorgesehen.
- Sanktionen bei Nichteinhaltung des Gesetzes oder Nichtverwirklichung des Förderplanes sind in Niedersachsen wie in den meisten Bundesländern nicht vorgesehen. Als flankierende Maßnahmen sind allerdings festgeschrieben, daß in Schleswig-Holstein ohne Förderplan keine Einstellungen und Beförderungen vorgenommen werden können, in Sachsen bei Nichtverwirklichung die Gründe in der Dienststelle zu veröffentlichen sind und in Bremen die Gesetzesumsetzung in die Leistungsbeurteilung der Personalverantwortlichen eingeht.

Übergreifend läßt sich feststellen, daß die Gesetze zur Gleichberechtigung zwar nicht explizit Bezug nehmen auf die sich mit dem Modernisierungsprozeß verändernden organisationalen Rahmenbedingungen und neuen Methoden der Kompetenzentwicklung, die über Fort- und Weiterbildung hinaus reichen; Konzepte wie lernförderliche Arbeitsstrukturen, Arbeitsplatzrotation, Potentialanalyse oder Coaching sucht man vergeblich. Grundsätzlich ermöglichen es aber die normierten Handlungskorridore in den Bereichen Aufstieg, Qualifizierung und Arbeitszeitflexibilisierung, auch solche neuen Konzepte für die Gleichstellung in Dienst zu nehmen.

3.2 Untersuchungssample und Erhebungsmethode

Insgesamt liegen unserer Analyse von Stufenplänen nach dem niedersächsischen Gleichstellungsgesetz 134 Pläne zugrunde (z. T. ergänzt um zusätzliche Materialien wie bereits vorher erstellte Frauenförderpläne). Diese verteilen sich folgendermaßen auf verschiedene Organisationstypen:

- 46 Kommunen und Landkreise von insgesamt 329 (14 %)
- 38 Sparkassen und öffentliche Versicherer von insgesamt 73 (52 %)
- 50 Dienststellen in Landesverwaltungen und nachgeordneten Einrichtungen von insgesamt 163⁵ (30 %).

Die Grundgesamtheit umfaßt also ca. 565 Organisationen, die um die Zusendung von Stufenplänen gebeten wurden. Der Rücklauf beträgt auf diese Gruppe bezogen insgesamt 23,4 %, ein nach wissenschaftlichen Standards durchaus gutes Ergebnis. Überrepräsentiert sind im Sample somit eindeutig Sparkassen und Versicherungen, erheblich unterrepräsentiert dagegen Kommunen und Landkreise, was auf die sehr schwache Vertretung der kleineren Gemeinden zurückzuführen ist⁶. Dies erscheint insofern nicht problematisch, als wir aus einem anderen Grund soweit wie möglich die Ergebnisse für diese drei Organisationstypen getrennt darstellen werden, da sich deren je spezifische Rahmenbedingungen für die Implementation von Stufenplänen sehr unterschiedlich darstellen. Während die Landkreise und Kommunen vielfach schon auf eine längere Geschichte der Entwicklung und Umsetzung von Frauenfördermaßnahmen und der Aufstellung von Frauenförderplänen zurückblicken können und gleichsam frauenpolitisches Erfahrungswissen sammeln konnten, stellt sich dies auf der Ebene der Landesverwaltungen anders dar. Die 1987 verabschiedeten „Richtlinien zur beruflichen Förderung von Frauen im öffentlichen Dienst“ hatten einen starken Empfehlungscharakter, von dem sich nicht alle Landesverwaltungen angesprochen fühlten. Zwingend wurde die Bestellung von Frauenbeauftragten sowie die Umsetzung von Gleichstellungsmaßnahmen jedoch mit Inkrafttreten des NGG. Sparkassen und öffentliche Versicherer hingegen stehen immer schon in einem gewissen Wettbewerb zu privatwirtschaftlich operierenden Instituten, die für sie zwar einen wichtigen Bezugspunkt für die Entwicklung eines modernen Personalmanagements darstellt, was vor Inkrafttreten des Gesetzes aber keineswegs eine gleichstellungsorientierte Komponente umfaßte.

Die Auswertung der Stufenpläne erfolgte anhand eines *Analyserasters* (vgl. dazu im Anhang die Grundausswertung). Dieses wurde empirisch entwickelt auf der Grundlage

⁵ Insgesamt sind in dieser Kategorie 628 Einrichtungen ausgewiesen. Stellt man allerdings in Rechnung, daß sich nach Information aus dem Frauenministerium vier Ministerien nicht in der Lage sahen, Stufenpläne aus ihrem Geschäftsbereich zur Verfügung zu stellen und eine geringe Zahl weiterer Dienststellen noch keine Stufenpläne erstellt hatten und ein weiterer Anteil zur Erstellung nicht verpflichtet ist, reduziert sich die Grundgesamtheit nach unserer Rechnung auf 163 Dienststellen der Landesverwaltung (abgezogen auch 39 Finanzämter, die wegen eingeschränkter dienstrechtlicher Befugnisse von ihrem Ministerium nicht aufgefordert wurden, Stufenplänen zu übersenden).

⁶ Dies ist in Zusammenhang mit dem Staatsgerichtshofsentscheid zu setzen, der Kommunen mit bis zu 20.000 Einwohnern vorübergehend davon entbunden hatte, hauptamtliche Frauenbeauftragte zu bestellen. 171 Kommunen hatten im Januar 1997 noch keine Frauenbeauftragte (vgl. Niedersächsisches Frauenministerium 1997).

von drei als besonders weitreichend und detailliert zu bezeichnenden Stufenplänen sowie der Bestimmungen des NGG.

Die *ExpertInneninterviews* (Frauenbeauftragte und Personalverantwortliche), die in insgesamt acht Verwaltungen/Dienststellen aller drei Organisationstypen durchgeführt wurden, erfolgte anhand eines strukturierten Leitfadens. Dieser umfaßt drei Komplexe zur Entstehung und Umsetzung von Stufenplänen neben der Erhebung einiger Basisinformationen über die Organisation:

- Entstehungsgeschichte: AkteurInnen, Voraussetzungen/Ausgangsbedingungen, Konflikte/Konsense, Institutionalisierung
- Evaluation: Erfolge, Umsetzungsprobleme, Hindernisse, Beteiligung
- Prognose/Innovationserfordernisse: Fortschreibung, Erweiterung/Umorientierung und Zuständigkeiten in Anbetracht von Wandel (Haushaltskonsolidierung, Modernisierung).

4. Qualität der Stufenpläne

4.1 Bedarfsanalysen und Zielvorgaben

Als *Herzstück der Stufenplanerstellung* wird in der Praxis offensichtlich vielfach die Produktion des Datenmaterials betrachtet, mit Schwerpunkt auf der Erhebung des Ist-Zustandes der Besetzung von Besoldungs- und Vergütungsgruppen nach Geschlecht:

- Fast alle Stufenpläne (126 von 134) umfassen eine unterschiedlich differenzierte quantitative Ist-Analyse zur Ermittlung der Unterrepräsentanz von Frauen in den höheren Positionen und Einkommensgruppen.
- In 84 Stufenplänen werden absehbar frei werdende Stellen ausgewiesen.
- Nur rund die Hälfte aller Stufenpläne enthält Angaben im Sinne von Zielen für die Berücksichtigung von Frauen bei der Besetzung frei werdender Stellen
- In gut 10 Prozent der Fälle wird das Zahlenmaterial allerdings ohne jede Kommentierung präsentiert.
- In 79 Stufenplänen wird keinerlei Ursachenanalyse betrieben.
- In 27 Fällen werden keinerlei Maßnahmen zur Umsetzung des Stufenplans bzw. zur Erreichung eines ausgewogeneren Geschlechterverhältnisses in den Status-, Funktions- und Einkommensgruppen angegeben; die Vorgaben des § 4 NGG werden also diesbezüglich deutlich unterschritten.

Soweit Gründe für die gegenwärtige Situation der *Unterrepräsentanz* benannt werden, bewegt sich die Ursachensuche eher auf der Ebene von Plausibilitäten einerseits und Stereotypen andererseits. Angeführt werden restriktive Rahmenbedingungen des Dienstrechts, das Teilzeitarbeit und Elternurlaub in früheren Zeiten nicht vorsah, sowie Haushaltskürzungen und Verwaltungsmodernisierung, die neuerdings zu einer Verfestigung der Unterrepräsentanz beitragen. Mehrheitlich werden jedoch die Gründe bei den Frauen selbst gesucht: mangelnde Qualifikation (39), Fluktuation (23) und Kinderpausen (19) werden pauschalierend als Begründung für den Status quo angegeben.

Als Folge wird in beiden Argumentationen auf das vergleichsweise niedrige Durchschnittsalter der Frauen verwiesen, worin ihre Unterrepräsentanz in höheren Einkommens- und Besoldungsgruppen begründet liege, ohne daß dies aber mit Daten belegt wird.

Für eine *empirisch gestützte Ursachenanalyse*, die zugleich Ansatzpunkte für Handlungserfordernisse liefern kann, gibt es nur einige wenige gute Beispiele, wie etwa die Untersuchung der Verweildauer von Männern im Vergleich zu Frauen in den Besoldungsgruppen A 10 und A 11 (I-20). Immerhin umfassen 39 Stufenpläne retrospektiv angelegte Datenerhebungen. Hier haben wir es mit Schwerpunkt bei den Kommunen im wesentlichen mit Erhebungen von Beschäftigtenstrukturdaten über oft mehrere Jahre im Rückblick zu tun, die Aufschluß über den Wandel der Unterrepräsentation geben. Bei den Sparkassen liegt ein Schwerpunkt bei Zeitreihen überwiegend seit Beginn der 90er Jahre zur Weiterbildungsbeteiligung von Frauen an den verschiedenen Maßnahmen und in einigen Fällen zur Inanspruchnahme von Teilzeitarbeit (z.B. I-31; I-25).

Nur 84 von 134 Stufenpläne enthalten eine *Abschätzung der Fluktuation*. Bei der Mehrzahl dieser Schätzungen (54) wird der vorgegebene Zeitraum von sechs Jahren eingehalten. Die Angaben beziehen sich – so läßt sich aus den Textteilen vielfach erkennen – überwiegend auf altersbedingtes Ausscheiden einerseits und auf vorübergehende Stellenvakanzen zumeist nur im Zeitraum 95/96. Nur in einem Fall erfolgte eine Schätzung auch der sonstigen dauerhaften Abgänge auf der Grundlage von Zahlen aus den Vorjahren. Die reale Fluktuation wird also in den Stufenplänen tendenziell unterschätzt.

Diese Unterschätzung der Fluktuation bzw. des Umfanges neu zu besetzender höherwertiger Stellen liegt aber vor allem darin begründet, daß das „*Beförderungskarussell*“ nicht berücksichtigt wird, das bei Freiwerden einer hoch angesiedelten Stelle und deren interner Besetzung in Gang kommt. In einem einzigen Fall wird explizit hierauf Bezug genommen (I-31): im Zeitraum 95/96 wurde hier eine höherwertige Stelle frei. In 96 konnten vier Personen der Vergütungsgruppen Vb und darüber höhergruppiert werden. Im Zeitraum 97/98 werden drei weitere Stellen der Gruppen Vb und höher frei; real entstehen für sieben Beschäftigte Höhergruppierungsmöglichkeiten. Insgesamt erfolgen dort also in vier Jahren bei vier Abgängen elf interne Aufstiege/Höhergruppierungen!

Gleichstellungsziele zur „Verwendung“ von Frauen auf höherwertigen Stellen bzw. zur Neueinstellung von Frauen werden in einer Reihe von Stufenplänen trotz Ausweis fluktuationsbedingter Vakanzabschätzungen nicht angegeben. Die gängigste Begründung hierfür ist, daß aufgrund der (noch nicht klar absehbaren) Haushaltskonsolidierungserfordernisse und der Reorganisation/Verwaltungsmodernisierung zuverlässige, seriöse und planungstaugliche Zielvorgaben nicht sinnvoll festgelegt werden können. Dabei disqualifizieren Aussagen wie die folgende Stufenpläne als gleichstellungsincompetent: Faktoren wie „Eignung“, „Versetzungsbereitschaft“ oder „Übertragung höherwertiger Dienstposten“ werden als Unwägbarkeiten für die Entwicklung von Zielvorgaben genannt (I/58), die ja gerade durch Maßnahmen zugunsten von Frauen systematisch gesteuert werden sollen.

Dort, wo Gleichstellungsziele quantifiziert werden (was im übrigen in sehr unterschiedlicher Weise geschieht: z. T. wird angestrebt, möglichst alle frei werdenden Stellen zukünftig mit Frauen zu besetzen, z. T. wird die Besetzung höherwertiger Stellen anteilig mit Männern und Frauen angestrebt), wird vielfach darauf hingewiesen, daß voraussichtlich *keine ausgewogene Besetzung* der höherwertigen Positionen / Besoldungsgruppen mit Männern und Frauen bis zum Jahre 2010 zu erreichen sein wird bei Zugrundelegung der gegebenen Altersstruktur sowie dem nicht zu erwartenden Stellenzuwachs.

Die Ist-Analyse fördert das Phänomen der „strukturellen Diskriminierung“ klar zutage, wenn wir an den von Benda 1986 geprägten Begriff anknüpfen. Die rein *quantitative* Dimension der Stufenpläne verweist auf eine erhebliche Unterrepräsentanz von Frauen in den höheren Besoldungs- und Vergütungsgruppen innerhalb der jeweiligen Laufbahnen sowie in den Lohngruppen. Deutlich weniger Frauen sind zudem im Beamtenbereich auszumachen, gemessen an ihrem Anteil an allen öffentlich Beschäftigten. Mit dieser Erkenntnis allein lassen sich jedoch Unterrepräsentanz und Benachteiligung von Frauen in der Arbeitswelt nicht erklären. Deshalb hat das Frauenministerium zu Recht das NGG (§ 4) in einem Runderlaß (Nds. MBl. Nr. 23/1995, S. 709) um die *qualitative* Dimension, nämlich die „Ursachenforschung“, konkretisiert.

In *qualitativer* Dimension geht aus einer deutlichen Mehrzahl der vorhandenen Ursachenanalysen hervor, daß die Gründe für Unterrepräsentanz nicht in den organisationalen Strukturen gesehen werden, sondern die Frauen vielfach selbst ihre berufliche Situation zu verantworten haben. Verwaltungsinterne, strukturelle und kulturelle Problemzonen werden nicht untersucht wie Art der Ansprache und gezielter Ermutigung von Frauen zur Fortbildung und Bewerbung oder Vorhandensein möglicher organisatorischer Barrieren und selektiver Informationskanäle. Vielmehr werden die Ursachen für Gleichstellungsrückstände individualisiert. Solche Haltungen verschärfen noch die Prognosen zur Fluktuation, die mangels Handlungsspielraum überwiegend als wenig chancenreich für den Abbau der Unterrepräsentanz von Frauen betrachtet wird.

Verbreitet finden sich folgende *Wahrnehmungsmuster und pauschale Statements*:

- „Bei uns gibt es keine Benachteiligung von Frauen“ (Prinzip der Bestenauslese bei Einstellungen und Beförderungen, Besetzung nach Ranglisten)
- „Das haben wir immer schon so gemacht“ (bezogen auf die gesetzlichen Bestimmungen nach dem NGG)
- Mangelnde Kenntnisse und fehlende Unterrichtung über Qualifizierungsangebote und organisatorische Hemmnisse für Frauen liegen nicht vor.
- „Wir wollen ja Frauen fördern, aber es bewerben sich keine ausreichend qualifizierten Frauen“ (vor allem im dominant technischen Bereich)
- „Wenn sich Frauen für Teilzeitarbeit entscheiden, entscheiden sie sich bewußt gegen Aufstieg/Karriere bzw. gegen mehr Verantwortung“
- Ein insgesamt hoher Frauenanteil – mit Überrepräsentanz in den unteren Einkommensgruppen – wird als Beleg für ein frauenfreundliches und -förderliches Klima interpretiert.

Bei aller Unterschiedlichkeit der untersuchten Stufenpläne und Organisationseinheiten lassen sich verwaltungstypische Interpretationsweisen derart identifizieren: „Das Gleichstellungsziel ist eine gute Sache; das Gesetz wird natürlich umgesetzt, aber leider haben wir nur minimale Handlungsspielräume“. Zugleich verweisen solche Akzeptanzprobleme auf das Fortbestehen von Geschlechterstereotypen sowie auf einen Mangel an Personalentwicklungskompetenz unter den Stufenplanverantwortlichen.

4.2 Maßnahmenpektrum

Die Entwicklung von Maßnahmen zum Abbau der Unterrepräsentanz erfolgt vielfach technokratisch, um dem Gesetz formal Genüge zu tun. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangen Bednarz-Braun und Bruhns (1997) in ihrer Untersuchung zum Hessischen Gleichberechtigungsgesetz (HGIG) und dem Zweiten Gleichberechtigungsgesetz des Bundes (2. GleichBG), beide verabschiedet im Jahre 1994. Sie attestieren insbesondere Führungskräften und Personalräten, die für die Entwicklung von Maßnahmen zur Gleichstellung bzw. für die Erstellung von Frauenförderplänen verantwortlich sind, ein teilweise erhebliches Qualifikationsdefizit im Gleichstellungsbereich und plädieren für verstärkte Qualifizierungsoffensiven.

Anhand der Grundauswertung läßt sich feststellen, daß die meisten Aussagen in den Stufenplänen zu folgenden Maßnahmenbereichen getroffen werden, womit zunächst die Häufigkeit der Nennungen gemeint ist:

- Wiedereingliederungsmaßnahmen (184);
- Teilzeit/flexible Arbeitszeit (159);
- Personalentwicklung im Sinne von Qualifizierungsmaßnahmen für Frauen (die Maßnahmen 2 – 5 unter IIb) (150);
- Einstellungen (104)

Es handelt sich somit um solche Maßnahmen, die im NGG bereits geregelt sind. Die entsprechenden Formulierungen sind oft samt ihrem Unbestimmtheitsgrad hieraus entnommen.

Zur *Qualität der Maßnahmendarstellung* läßt sich sagen, daß die Häufigkeit der Nennungen noch nichts über ihre Reichweite aussagt. So findet sich z. B. die Maßnahme „Ausweitung von Teilzeitarbeit“ in insgesamt 76 Stufenplänen. Dort, wo dieser Anspruch nicht explizit auf alle Arbeitsplätze ausgedehnt ist (37 Stufenpläne), werden häufig alle Führungspositionen unbesehen als teilzeitungeeignet qualifiziert. Und dies, obwohl das Gesetz ausdrücklich festlegt, daß Leitungsaufgaben von Teilzeitarbeit nicht ausgeschlossen werden sollen. Oder es werden Fortbildungsmaßnahmen und Vertretungsmöglichkeiten für Frauen während des Erziehungsurlaubes als Wiedereingliederungsmaßnahmen im Stufenplan aufgeführt, ohne Wissen darüber, ob die Betroffenen diese in Anspruch nehmen können bzw. wollen und ohne konkrete Gestaltungsvorstellungen.

Vollständig *unterbelichtet* sind Maßnahmen, die in folgenden Bereichen liegen:

- Personalentwicklungsmaßnahmen, die über Qualifizierung hinausreichen, wie neue Arbeitsformen, verstanden als Teamarbeit oder Rotation (1) ebenso wie die Einbeziehung in Verbesserungsprozesse (6);
- Organisationsentwicklungsmaßnahmen, wie z. B. Entwicklung von Mischarbeitskonzepten (12), Verbesserung der Arbeitsbedingungen (10) oder Ansätze zur Arbeitsprozeßgestaltung (1);
- eine stärkere Beteiligung von Frauen in Gremien (13) oder explizite Hinweise, Frauen regelmäßiger als Trainerinnen oder Seminarleiterinnen einzubeziehen (19) und
- Führungskräfteentwicklung zum Thema Frauenförderung/Gleichstellung (29), was in Anbetracht der in der Stufenplangestaltung erkennbaren Know-how-Defizite besonders eklatant zu Buche schlägt.

Der nähere Blick auf diese Maßnahmen zeigt, daß es sich hierbei vor allem um solche handelt, die in Wandlungsprozessen im Zuge der Verwaltungsmodernisierung oder der Umstrukturierung zunehmend Bedeutung für die Verwirklichung der beruflichen Gleichberechtigung und die Herstellung gleicher Chancen sowie für die stärkere Prägung der Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen durch Frauen gewinnen. Die Chance der neu zu erstellenden bzw. fortzuschreibenden Stufenpläne nach dem NGG läge darin, gerade hier Maßnahmenschwerpunkte vor Ort zu entwickeln.

Generell läßt sich festhalten, daß in fast allen Stufenplänen die quantifizierten Ziele der Gleichstellung nicht unmittelbar mit entsprechenden Maßnahmen verkoppelt sind. Dies wird auch von Frauenbeauftragten und Personalverantwortlichen im Rahmen von Interviews zugestanden. Konkret bedeutet dies z. B., daß wenn Frauen in nächster Zeit für die Besetzung höherwertiger Stellen vorgesehen sind, die Frage danach nicht behandelt wird, inwieweit mögliche Kandidatinnen die formalen Voraussetzungen hierfür bereits erfüllen oder spezifische Qualifizierungserfordernisse bestehen, die Fort- oder Weiterbildungsmaßnahmen voraussetzen. In diesem Zusammenhang ist von besonderer Relevanz, daß die quantitative Ist-Analyse in der Regel eng nach den erlassenen Vorgaben des Erhebungs- bzw. Auswertungsschemas (siehe Anhang) erfolgt und eine weitergehende Auswertung von Routinedaten oder gar die Durchführung von Beschäftigtenbefragungen zur Ermittlung von Entwicklungspotentialen, Engpässen und/oder Präferenzen als *Planungsgrundlage* eher die Ausnahme ist:

- Weiterbildungsbeteiligung im Zeitverlauf und Weiterbildungsinteressen der Beschäftigten (23);
- Teilzeitananspruchnahme und -wünsche (10);
- BewerberInnenanalyse (4);
- Rückkehrverhalten (5).

Flankierende Maßnahmen, die die Umsetzung des Gesetzes und die Erreichung von Gleichstellungszielen unterstützen, sind ebenfalls schwach ausgeprägt. Nur in wenigen Fällen wird in den Stufenplänen explizit bezug genommen auf eine *breite Information* der Beschäftigten über den Stufenplänen und seine Implikationen (z. B. durch Aushang oder Verteilung an alle Beschäftigten); noch weniger bieten Organisationen

konkrete *Beratung in Gleichstellungsfragen* an, zumeist unter Angabe eines oder mehrer Ansprechpartner(s) (zusammengenommen 22). Ein *Monitoring* der Einhaltung der Vorgaben des NGG oder die Festlegung konkreter Verfahrensschritte bei Beanstandung von Maßnahmen durch die Frauenbeauftragte sind zusammen genommen nur in 18 Fällen angesprochen. Ein *regelmäßiger Austausch* zwischen Personalverantwortlichen, Frauenbeauftragten und Personalrat über gemeinsame Belange von Frauenförderung und Personalentwicklung wird nur in sieben Fällen erwähnt. Hiermit sind flankierende Maßnahmen zur Verankerung des Gleichstellungsziels und der Akzeptanzsicherung angesprochen. Die geringe Aufmerksamkeit, die solchen Maßnahmen zuteil wird, erklärt die schwache Wissensbasis und die nicht selten zu konstatierenden Akzeptanzdefizite seitens der Organisation, was letztlich auch eine effektive Umsetzung nicht gerade befördert.

Als weitere flankierende Maßnahme ist das Bemühen um die *Einrichtung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten* und/oder die Übernahme von Mehrkosten einer solchen im Falle von Fortbildung Gegenstand von immerhin 25 Stufenplänen; dabei befindet man sich jedoch mehrheitlich noch im Planungsstadium und macht Kinderbetreuungsmöglichkeiten verbreitet von zusätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten abhängig.

Generell ist festzustellen, daß die Maßnahmen zum Abbau von Unterrepräsentanz von Frauen *nicht entwickelt, sondern gesetzt werden*. Für die Entwicklung bedarf es eines Analyseprozesses, eines Austausches und Diskussionsprozesses, der nur in wenigen guten Beispielen zu erkennen ist, wenn es etwa eine Projektgruppe zur Entwicklung der Maßnahmen für den Stufenplan gibt, deren Mitglieder sich aus den unterschiedlichen Bereichen der Verwaltung zusammensetzt (mindestens aber aus Personalverantwortlichen, Frauenbeauftragten und Personalrat). Maßnahmen ohne Ursachen- oder Bedarfsanalysen und ohne Evaluation bergen die Gefahr, daß sie unrealistisch sind und am eigentlichen Ziel vorbeigehen: am Bedarf der beschäftigten Frauen ebenso wie an den personalpolitischen und -planerischen Bedarfen der Organisation, dies um so mehr unter den neuen Vorzeichen der Verwaltungsmodernisierung.

4.3 Organisationstypen und Maßnahmenschwerpunkte

Die Nennung von Maßnahmen verteilt sich nicht gleichmäßig über alle Stufenpläne. Die Spanne liegt zwischen 0 und 22 angegebenen Einzelmaßnahmen (von insgesamt 29 vorgesehenen Kategorien: 2. und 4. zusammengekommen, vgl. Anhang). Die Maßnahmen verteilen sich wie folgt:

27 Stufenpläne → keine Maßnahmen

21 Stufenpläne → 1 - 3 Einzelmaßnahmen

66 Stufenpläne → 4 - 10 Einzelmaßnahmen

16 Stufenpläne → 11 und mehr Einzelmaßnahmen.

Die durchschnittliche Maßnahmendichte unterscheidet sich nach den drei Organisationstypen deutlich.

a) Kommunen und Landkreise

Von den 44 Stufenplänen der Kommunal- und Landkreisverwaltungen konkretisieren acht keinerlei Maßnahmen zur Gleichstellung. Die 34, die Maßnahmen nennen, erreichen unter den drei Organisationstypen die höchste Dichte mit durchschnittlich 9,2 Nennungen pro Stufenplan. In diesem Bereich ist die große Mehrheit solcher Stufen-/Förderpläne angesiedelt, die jenseits der auf der Grundlage des Rasters erfaßten Einzelmaßnahmen eine ganze Palette weiterer Verfahrensweisen und modellhafter Innovationen zur Frauenförderung umfassen, die deutlich über die Gesetzesanforderungen hinausreichen (vgl. auch Kap. 4). Die besonders hohe Innovativität entsprechend der „Papierlage“ läßt sich im wesentlichen auf die in Kommunen und Landkreisen bereits seit 1993 vielerorts (z. T. schon vorher) etablierten Frauenbeauftragten zurückführen, die entweder nach den „Richtlinien zur beruflichen Förderung von Frauen im öffentlichen Dienst“ (1987) in Abstimmung mit den Personalabteilungen Maßnahmen entwickelt bzw. seit der Änderung von NGO und NLO 1993 („Frauenbeauftragtengesetz“) Frauenförderpläne aufgestellt und institutionalisiert haben. Hier konnte in gewisser Weise ein *Erfahrungs- und Know-how-Vorsprung* erreicht werden, ebenso wie eine stärkere politische und kulturelle Verankerung der Gleichstellungsperspektive. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß in einigen Verwaltungen, wo bereits differenzierte Frauenförderpläne existieren, es entweder keinen Stufenplan gibt oder dieser ergänzend zu den Frauenförderplänen erstellt wurde. Aus ersten Expertengesprächen wird erkennbar, daß man hier dem Stufenplan nicht den Stellenwert zurechnet gegenüber dem Frauenförderplan, der in der Regel länger existiert. Begründet wird dies mit dem nach Jahren etablierten und akzeptierten Plan, dessen Existenz man nicht durch einen neuen „Beschlußmarathon“ riskieren wolle. Dennoch wird dem Gesetz einerseits insofern Bedeutung beigemessen, als in Zweifelsfragen auf verbindliche Regelungen verwiesen werden kann; entsprechend wird kritisch auf den hohen Anteil von Kann-Vorschriften hingewiesen. Andererseits stellen gesetzliche Verpflichtungen (gegenüber freiwilligen Verhandlungen) in der Praxis einen Anreiz dar, Vorschriften aufzuweichen, auszuhöhlen und Umgehungsmöglichkeiten auszuschöpfen (Interviews).

b) Sparkassen und öffentliche Versicherer

Bis auf einen enthalten alle Stufenpläne Maßnahmen zur Gleichstellung. Mit durchschnittlich 7,7 Maßnahmen pro Stufenplan liegt hier die zweithöchste Dichte vor. Dabei vermitteln die Sparkassen ein vergleichsweise einheitliches Bild. Dies liegt offensichtlich daran, daß eine Art Musterstufenplan erstellt wurde, an dem sich eine ganze Reihe von Sparkassen orientiert haben bzw. diesen z. T. wörtlich übernommen haben. Die Vermutung liegt nahe, daß mit diesem Vorgehen in vielen Fällen dem Gesetz zwar formal Rechnung getragen wird, ohne daß eine binnenorganisatorische Auseinandersetzung um und Etablierung von Standards und Prozedere der Frauenförderung stattgefunden haben. Bemerkenswert ist hier ein erkennbarer Schwerpunkt im Maßnahmenbereich der *Wiedereingliederung*. Über die Hälfte der Sparkassen weisen auf ein „Wiedereingliederungskonzept“ hin, das entweder exis-

tiert oder noch zu entwickeln sei. Die Begründung für dieses Engagement liegt nicht nur in der Frauenförderung; hier scheint vielmehr erkannt worden zu sein, daß die Beschäftigten eine wichtige Ressource darstellen. Durch unsachgemäßen Umgang mit dieser Ressource gehen ihnen Produktivitätseffekte verloren: man will qualifiziertes und gut ausgebildetes Personal (und somit auch Frauen) halten und ebenso Humankapitalinvestitionen nicht durch lange Ausfallzeiten gefährden. In fast allen Fällen wird Fortbildung während des Erziehungsurlaubes, breite Informationen über Geschäftsbelange sowie insbesondere Vertretungen und Aushilfen während der Familienphase angeboten, die, gemäß Experteninterviews, auch breit in Anspruch genommen werden. Der hohe Bedarf von sogenannten Ultimo-Kräften, die für Bewältigung von Arbeitsspitzen am Monatsende benötigt werden, kann als dominante Triebkraft für dieses „Wiedereingliederungsangebot“ angesehen werden. Mindestens in der Region Süd-Ost-Niedersachsen hat sich ein Frauenbeauftragten-Arbeitskreis (parallel zu demjenigen der Personalleiter) konstituiert, der regelmäßig vierteljährlich zum Erfahrungsaustausch und zur Bearbeitung aktueller Themen zusammenkommt.

c) Landesbehörden

Von insgesamt 53 Stufenplänen aus den Dienststellen der Landesverwaltung weisen 18 keinerlei Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des NGG aus. Die 35 Pläne, in denen Maßnahmen angesprochen sind, erreichen mit durchschnittlich 5,5 die niedrigste Maßnahmendichte. Aber auch innerhalb dieses Organisationstypus sind einige wenige herausragende Förderkonzepte entwickelt worden, die als zukunftsweisend zu bezeichnen sind. Übergreifende Maßnahmenschwerpunkte lassen sich allerdings kaum erkennen. Bemerkenswert ist insbesondere, daß trotz des hier verhältnismäßig häufig genannten Kriteriums der schwach ausgeprägten Fluktuation als auch zukünftige Barriere für die Behebung der Unterrepräsentanz der weiblichen Beschäftigten in höheren Positionen und trotz der überdurchschnittlich häufig genannten mangelnden Qualifikation von Frauen, die die formalen Voraussetzungen für Aufstieg nicht erfüllen, weder Maßnahmen zur Personalentwicklung noch Maßnahmen zur Wiedereingliederung sonderlich ausgeprägt sind. Möglicherweise spielt hier die zentralisierte Fortbildungsorganisation durch das Studieninstitut eine Rolle, die es den nachgeordneten Behörden schwerer macht, ihren je spezifischen Fortbildungsbedarfen entsprechend den Frauen mit Betreuungsaufgaben eine Teilnahme zu ermöglichen. Als mögliche Ursachen für die vergleichsweise rückständige Entwicklung der Frauenförderung gegenüber der kommunalen Ebene ist hier auf den *doppelten Know-how-Rückstand* zu verweisen: verbindliche Gleichstellungsbemühungen (im Gegensatz zu dem Empfehlungscharakter der Richtlinien) setzten erst mit Inkrafttreten des NGG ein, und sie obliegen in erster Linie den Personalverantwortlichen – vorwiegend Männern, deren Handlungsmaxime offensichtlich eher der Gesetzesvollzug als eine kreative Entwicklung von Umsetzungsstrategien zur Erreichung der gesetzlich intendierten Ziele ist; verglichen mit der kommunalen und Landkreisebene ist zudem davon auszugehen, daß die Verwaltungsmodernisierung

noch nicht so weit in Gang gekommen ist, daß umfassendere Ansätze zur Personalentwicklung die tradierte Verwaltung des Personals bereits ablösen würden.

4.4 Innovative Gleichstellungsmaßnahmen

Kontrastierend zu dem insgesamt recht unterentwickelten Status quo der Gesetzesimplementation sollen im folgenden einige herausragende Innovationen der Gleichstellungsarbeit präsentiert werden, soweit sie in den Stufenplänen bzw. in Experteninterviews ausdrücklich erwähnt wurden. Als herausragend werden solche Maßnahmen gefaßt, die über die explizit im Gesetz formulierten Anforderungen und Vorschriften hinausreichen bzw. diese in innovativer Weise ausfüllen und die zugleich nach dem gegenwärtigen Stand der Diskussion in Wissenschaft und Praxis als Ansatzpunkte für die Implementation der Gleichstellungsziele und die Weiterentwicklung der Gleichstellungsarbeit angesichts sich wandelnder Umfeldbedingungen gelten können. Solche ‚best practices‘ können Anregungen für andere öffentliche Einrichtungen bzw. die dortigen Akteure und Akteurinnen für entsprechende Initiativen bieten.

Interaktives Gleichstellungsmanagement

In einigen wenigen Fällen wird Gleichstellungsarbeit explizit als kontinuierlicher Prozeß verstanden, in dem Führungskräfte und Personalverantwortliche gemeinsam mit Frauenbeauftragten und Personalrat eine transparente und zukunftsorientierte Personalentwicklung vorantreiben, an der die Beschäftigten „möglichst aktiv beteiligt sein sollen“ (I-19). Die Aufforderung etwa an alle Beteiligten, ihre „Verantwortungsspielräume“ zu nutzen und „Ideen einzubringen“ (ebenda) reicht allerdings zur Erreichung des Gleichstellungszieles nicht hin; konkretere Ansätze bestehen in:

- Regelmäßigen Arbeitsbesprechungen zwischen Frauenbeauftragter, Personalrat, Fachreferenten, Sachgebietsleiter und anderen Beschäftigten (einmal monatlich; I-48), um sachliche, organisatorische und personelle Entwicklungen und Probleme zu erörtern und Verfahren zur Lösung zu finden;
- für die Bearbeitung spezifischer Probleme und Projekte die gezielte Einrichtung von Arbeitskreisen, an denen überwiegend Frauen teilnehmen, auch solche, die sich jeweils aktuell in der Familienphase befinden;
- Workshops, offen für alle Frauen, für die Vorbereitung der Weiterentwicklung von Stufenplänen und zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsstrukturen (I-12; I-3).
- die Ermittlung (und z. T. schriftliche Erhebung) von Bedarfen und Interessen zum Beispiel in Bezug auf Weiterbildung, Teilzeitwünsche oder interne Arbeitsplatzwechsel (Jobbörse);
- eine basale Voraussetzung für ein interaktives Gleichstellungsmanagement ist dabei eine umfassende Informationspolitik über Förderpläne und die darin vereinbarten Maßnahmen wie auch über erste Auswirkungen (inklusive der dazu verfaßten Stellungnahmen von Frauenbeauftragter und Personalrat).

Führungskräfteentwicklung

Personalverantwortliche und Führungskräfte sind zentrale Akteure in der Umsetzung der Gleichberechtigungsziele. Dem wird im NGG (§ 10, Abs. 1f) insoweit Rechnung getragen, als Themen der Gleichberechtigung und Benachteiligung von Frauen in Fortbildungsmaßnahmen Eingang finden sollen; dies findet zumindest der Intention nach in immerhin 29 Stufenplänen seinen Niederschlag. Aber nur in wenigen herausragenden Plänen werden die Erfordernisse einer umfassenden, organisationsweiten Führungskräfteentwicklung thematisiert. Diese zielt darauf ab, über die Änderung von Einstellungen und Handlungsmustern bei Personalverantwortlichen und personalbetreuenden Stellen sowie bei Führungskräften aller Ebenen zu einer Neuorientierung der „Organisationskultur insgesamt“ zu kommen, die der Zielerreichung der Gleichstellung förderlich ist. Um gleichstellungsbezogenes Engagement, Kompetenzen und Prioritätensetzungen in diesen Funktionsbereichen zu entwickeln und zu unterstützen, werden u. a. folgende Wege beschritten:

- Entwicklung von Führungsgrundsätzen, die eine klare Grundlage für eine erfolgreiche und effiziente Zusammenarbeit schaffen und die Führungskräften helfen, einen kooperativen Führungsstil im Umgang mit weiblichen wie männlichen Beschäftigten zu realisieren (I-43);
- Sensibilisierung auf das Thema Gleichstellung/Frauenförderung und Abbau vorhandener Widerstände durch Qualifizierungsmaßnahmen in den Bereichen MitarbeiterInnengespräche, Konfliktfähigkeit, Führungsstil und –instrumente;
- Frauenförderung und –motivierung als spezifische Qualifikationsmerkmale von Führungskräften für Beurteilungen und Auswahlrichtlinien (I-21 in Planung).

Gleichstellungscontrolling

Als Voraussetzung für die optimale Umsetzung der Gleichberechtigungsziele und für das regelmäßige interne ‚monitoring‘ der Zielerreichung bzw. der Aufdeckung möglicher Umsetzungsschwächen wird die Erstellung und kontinuierliche Fortschreibung von differenzierten Statistiken hervorgehoben. Deutlich über die gesetzlich konkretisierten Anforderungen der Berichtspflicht gegenüber der Landesregierung alle fünf Jahre hinaus werden sinnvolle Präzisierungen der erforderlichen Daten- und Informationen vorgenommen, die Grundlage der vertieften Ursachenforschung wie auch der Evaluation der Auswirkungen von Gleichstellungsmaßnahmen sind; über Beschäftigten- und Altersstruktur hinaus werden folgende Merkmale/Daten nach Geschlecht differenziert (jährlich; I-55) erhoben:

- Beurlaubungen und Teilzeitentwicklung
- Dienstposten-/Stellenbesetzungen
- Beförderungen/Höhergruppierungen
- Bewerberanalysen/Einladungen
- Lehrgangplatzvergabe
- Aufstiegsausbildung
- Besetzung von Gremien und Arbeitsgruppen

Darüber hinaus wird das Instrument der Beschäftigtenbefragung genutzt, um Stärken und Schwächen der Gleichstellungsarbeit zu identifizieren.

Anpassung von Normen

Um den Intentionen und Zielen des NGG umfänglich Rechnung tragen zu können, wird in einigen beispielsetzenden Stufenplänen nachdrücklich angestrebt (und z. T. bereits umgesetzt), tradierte Normen im Sinne von Verwaltungsvorschriften und Anweisungen sowie im Sinne routinisierter Handlungsmuster und Verfahrensweisen systematisch auf ihre Kompatibilität mit dem NGG hin zu durchforsten und entsprechend zu ändern. Anpassungserfordernisse werden in Bezug auf folgende Elemente ausgemacht bzw. vermutet:

- (kontinuierliche) Überprüfung der Beförderungsrichtlinien und Änderung entsprechend den Inhalten und Intentionen des NGG (I-55);
- Überprüfung der Auswahlkriterien und Tests auf Geschlechtsneutralität, auch und gerade wenn das Verfahren einer externen Organisation übertragen ist (I-18);
- Erhebung der Beurteilungsdurchschnitte von Frauen und Männern, getrennt nach Teilzeit und Vollzeit innerhalb von Laufbahngruppen bzw. Besoldungs-/Eingruppierungsgruppen, um Ursachen einer möglichen Ungleichbehandlung zu ermitteln und zu beheben (I-55 und I-59);
- Einarbeitung der Gleichstellungsarbeit als feste Aufgabe in die Geschäftsordnung (I-55);
- Änderung der Geschäftsverteilung, um Führungs- und Leitungsfunktionen auch mit reduzierter Arbeitszeit wahrnehmen zu können;
- Erarbeitung von Bewertungskriterien, die die Voraussetzungen für Teilzeitarbeit in Leitungspositionen definieren (I-69).

„Home office“

Heimarbeit kann für Männer und Frauen mit Betreuungsaufgaben eine bessere Alternative gegenüber Teilzeitarbeit bzw. Elternurlaub mit entsprechenden Einkommensverlusten und verminderten Renten- bzw. Versorgungsansprüchen darstellen. Und Arbeit „zu Hause“ stellt eine Variante der flexiblen Arbeitszeitgestaltung zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie dar oder erleichtert im Einzelfall die Wiedereingliederung nach Erziehungsurlaub o. ä. Der Wegfall des „regelmäßigen Pendelns zwischen Wohnung und betrieblicher Arbeitsstätte ... (stellt) eine Chance dar, die Umwelt und die Verkehrswege zu entlasten“ (2). Aus Perspektive der Verwaltung werden als positive Effekte der Wegfall von Wiedereingliederungsangeboten bzw. von Einarbeitung/Fortbildung und von verwaltungstechnischen Erfordernissen bei der Einstellung von Ersatzkräften hervorgehoben (I-51). In zwei unterschiedlichen Varianten⁷ wird das „home office“ praktisch erprobt: Antragsverfahren bei Härtefällen und als befristeter Modellversuch zur „Einrichtung von außerbetrieblichen Arbeitsstätten im häuslichen

⁷ Vgl. hierzu auch das Projekt „Flexiblere Arbeitszeit durch Telearbeit (Teleworking)“ als Teil der Verwaltungsreform der niedersächsischen Landesverwaltung (Projektbericht 1997).

Bereich“ (I-2) mit freiwilliger Teilnahme. Für letzteren sind im Rahmen einer Dienstvereinbarung die Voraussetzungen am weitestgehenden geregelt:

- Eignung der Tätigkeit: eigenständig und eigenverantwortlich, keine Störung der Betriebsabläufe;
- Eignung der häuslichen Arbeitsstätte: räumlich, Gesundheitsschutz, Arbeitssicherheit, Datenschutz;
- technische Ausstattung mit den notwendigen Arbeitsmitteln durch den Arbeitgeber und Haftungsfragen;
- Regelung der Arbeitsleistung: Arbeitszeittagebuch, Regelung von Mehrarbeit und Überstunden, Arbeitszielvereinbarung, Präsenzfestlegung;
- Erstattung von Aufwendungen und
- Beteiligung von Personalrat, Frauenbeauftragter, Betriebsarzt etc.

Inwieweit sich mit dem ‚home office‘ eine weitere Flexibilisierungsmöglichkeit abzeichnet, bei der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen miteinander vereinbar werden, muß sich erweisen. In der Zwischenbilanz werden Datenschutzbelange und Kundenkontakt als mögliche Hindernisse und die Gefahr der Dequalifizierung (von seiten der Gleichstellungsbeauftragten) genannt, die weiter zu beobachten sein werden.

4.5 Zusammenfassung

In der Praxis wird verbreitet die Präsentation des Datenmaterials zum Herzstück der Stufenplanerstellung erklärt. Diese beschränkt sich in vielen Fällen auf eine Bestandsaufnahme der Beschäftigtenstruktur. In rund 35 Prozent der Pläne fehlt eine Fluktuationsabschätzung, und sogar rund 50 Prozent geben keine quantifizierten Ziele zur Verwendung von höherwertigen Stellen für Frauen an. Dem quantitativen Teil der Stufenpläne fehlt dabei in über 60 Prozent der Fälle eine Ursachenanalyse; absolut marginale Bedeutung erhalten interne Bedarfsanalysen für eine gezielte Personalplanung. Der substantielle Gehalt für weiteren Handlungsbedarf und zukunftsweisende Handlungsstrategien für die Entwicklung geeigneter Maßnahmen fehlt damit der Boden. In ca. einem Fünftel der Pläne fehlen Maßnahmen gänzlich.

Allerdings bietet das Datenmaterial Einsicht in die faktische Verteilung von Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen und kann somit für Personalverantwortliche, Führungskräfte, Gleichstellungsbeauftragte wie auch die Politik erhellend sein. Der Wert liegt hier zumindest in der Bewußtmachung und Konfrontation mit der je spezifischen Realität der nach wie vor dramatischen Unterrepräsentanz von Frauen in allen höheren Positionen innerhalb der Laufbahngruppen. Der statistische Teil des Stufenplans kann Signalwirkung und Sensibilisierungsfunktion haben, die nicht zu unterschätzen ist. Die mit dem Statistikwerk verbundene Vorgabe, der Unterrepräsentanz von Frauen auf höherwertigen Positionen entgegenzuwirken, löst – wie man dem textlichen Teil in vielen Fällen entnehmen kann – auch Gegenwehr und den Aufbau von Barrieren aus, wie wir sie immer dann vorfinden, wenn es um Status- und Machtverlust geht. Die Analyse förderte vor allem folgende Erkenntnisse zutage:

- Fluktuation und Stellenabbau sind in vielen Stufenplänen thematisiert, zumeist als negative Voraussetzung für die Herstellung der Gleichberechtigung. Auffällig ist jedoch, daß die reale Fluktuation tendenziell um ein z. T. Vielfaches unterschätzt wird. Ob bewußt oder unbewußt werden hierdurch reale Chancen für Frauen wie auch Handlungserfordernisse für die Personalverantwortlichen „kleingerechnet“.
- Die Mehrzahl genannter Maßnahmen ist bereits durch das NGG genauer bestimmt; dennoch liegen diese Maßnahmen nicht selten unterhalb der Gesetzesanforderungen und –intentionen oder widersprechen diesen sogar.
- Maßnahmen, die im Zuge von Umstrukturierungsbemühungen/ Verwaltungsmodernisierung immer wichtiger werden, liegen kaum bzw. nur vereinzelt auf der Zielebene von Maßnahmenkatalogen. Hier sind insbesondere hervorzuheben die Personalentwicklungsinstrumente über Fort- und Weiterbildung hinaus, die Organisationsentwicklung und die Beteiligung der Beschäftigten. Die Repräsentation von Frauen in Gremien wird durch eine enge Definition von Teilnehmern über die Funktion statt über die Kompetenz festgelegt. Gremienmitgliedschaften werden als Privileg von Männern verteidigt.
- Fast in allen Stufenplänen sind die quantifizierten Ziele der Gleichstellung nicht unmittelbar mit entsprechenden Maßnahmen verkoppelt. Eine konsistente Gleichstellungspolitik im Sinne einer umfassenden Ursachenanalyse, einer darauf aufbauenden systematischen Ziel- und Maßnahmenplanung, der Steuerung von deren Umsetzung und ihrer internen Evaluation, um gegebenenfalls Modifizierungen vornehmen zu können, ist bislang nur vereinzelt zu beobachten, wie die Beispiele innovativer Maßnahmen zeigen.
- Erkennbar wird, daß man im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung vielfach an die negativen Konnotationen anknüpft. Das Gleichberechtigungsgesetz und mit ihm die Stufenplanerstellung scheinen in vielen Behörden als zusätzliche, in Zeiten knapper Kassen unrealistische, mit Zielen der Verwaltungsreform konfligierende Forderung der Frauen zu firmieren. Die vorhandenen Chancen, die sich mit der Verknüpfung von Gleichstellung und Modernisierung durchaus auftun, werden unterschätzt bzw. ausgeblendet: nämlich mit der optimalen Entwicklung der Potentiale aller Beschäftigten – auch der weiblichen – die Leistungssteigerung der Verwaltung in Gang zu setzen.

Bilanzieren sich somit, daß die erste Generation der Stufenpläne nach dem NGG überwiegend durch ein niedriges Qualitätsniveau gekennzeichnet ist. Mehrheitlich erfüllen die Pläne nicht einmal in ihrer formalen Struktur die gesetzlichen Anforderungen. Nur eine Minderheit von Verwaltungen kann für sich in Anspruch nehmen, einen Aktionsplan entwickelt zu haben, der für die Umsetzung von mehr Gleichberechtigung handlungsleitend sein kann.

5. Verknüpfung von Gleichstellung und Verwaltungsmodernisierung

Wie oben bereits dargestellt, ist das Gleichberechtigungsgesetz wie in anderen Bundesländern auch strukturkonservativ, insofern hierin auf den Strukturwandel des öffentlichen Sektors, der sich seit Beginn der 90er Jahre abzeichnet, nicht Bezug genommen wird. Der Gesetzgeber knüpft mit seinen Vorschriften am tradierten Bürokratiemodell an sowie am bürokratietypischen Mechanismus der inkrementalen Anpassung an gesellschaftliche Veränderungsprozesse an, also an der üblichen Expansion durch Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen. Dieser Mechanismus trägt seit einigen Jahren nicht mehr; der über Jahrzehnte vorherrschende Ausbau des öffentlichen Sektors ist ersetzt worden durch das Prinzip des Staatsrückbaus, der Reduzierung öffentlichen Handelns auf die Kernbereiche. Und diese Kernaufgaben sollen effizienter und flexibler, also „unbürokratisch“ wahrgenommen werden.

Damit ergeben sich einerseits neue Probleme für die Gleichstellungspolitik, die nach neuen Lösungen verlangen. Stellenabbau, ‚outsourcing‘, Privatisierung und räumliche Konzentration müssen sozial-, also auch gleichstellungsverträglich organisiert werden. Hierzu gibt der Gesetzgeber keinerlei Anhaltspunkte. Andererseits ergeben sich mit dem Vordringen des Managerialismus in die Verwaltungen auch binnenorganisatorisch neue Handlungserfordernisse und –perspektiven für die Gleichstellungsarbeit; sie mit den Modernisierungskonzepten zu verknüpfen, stellt sich als anspruchsvolle Herausforderung dar.

5.1 ...aus Perspektive der Gleichstellungsakteure

Die Auswertung der Stufenpläne und Experteninterviews haben deutlich gemacht, daß Aktionsfelder, die im Zuge von Umstrukturierungsbemühungen und Verwaltungsmodernisierung immer wichtiger werden, allenfalls vereinzelt ihren Niederschlag in den Maßnahmekatalogen zur Frauenförderung/Gleichstellung gefunden haben. Dies zeigt sich besonders im Hinblick auf Gremienbeteiligung und auf Elemente einer systematischen Personal- und Organisationsentwicklung, die in vielen Reformkonzepten auf der Tagesordnung stehen. In den Stufenplänen wird nicht die Gestaltungsfunktion, sondern die Anpassungs- und Kompensationsfunktion dokumentiert, die die Dienststellen/Personalverantwortlichen in der Ausübung ihrer Gleichstellungsaufgaben wahrnehmen. Die einzelnen angeführten personalwirtschaftlichen Maßnahmen wie Auswahl, Weiterqualifizierung, Beurteilung und Beförderung folgen der traditionellen Logik, das (weibliche) Personal an vorgegebene Techniken, Aufbauorganisation und Arbeitsstrukturen anzupassen. Die Ermittlung und Entwicklung von Beschäftigtenpotentialen etwa durch Karriereberatung und –planung, durch regelmäßige Mitarbeiterinnengespräche oder partizipative Einbeziehung in Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse im Sinne moderner Förderinstrumente sind bislang kaum zu erkennen; und ebensowenig werden Zielvorstellungen sichtbar, verstärkt im Zuge der Entwicklung lernförderlicher und motivationssteigernder Arbeits- und Kooperationsstrukturen, wie etwa Teamkonzepte, Aufgabenwechsel oder neue Aufgabenzuschnitte, Gleichstellungs-

erfordernisse zu verfolgen. Im Falle vieler Verwaltungen spiegelt dies sicherlich den Entwicklungsstand der Personalarbeit insgesamt wider.

Umgekehrt wird erkennbar, daß die Erreichung des Gleichstellungsziels im real existierenden Modernisierungskontext vornehmlich als Luxusveranstaltung gewichtet. Das Gleichberechtigungsgesetz und mit ihm die Stufenplanerstellung erscheinen in vielen Behörden in Zeiten knapper Kassen und organisatorischer Umbrüche als zusätzliche Belastung, als mit den Zielen der Verwaltungsreform und Haushaltskonsolidierung konfligierende Forderungen der Frauen bzw. des Gesetzgebers. In dieser Wahrnehmung ist das Projekt der Gleichberechtigung, der Festlegung von Gleichstellungszielen und Maßnahmen zu ihrer Erreichung, eine sozialpolitisch motivierte Umverteilungsmaßnahme, die man sich in Anbetracht von Haushaltskonsolidierung immer weniger leisten könne, zumal die aus Sicht der Akteure befürchteten oder erwartbaren Unwägbarkeiten der Restrukturierung mittelfristige Planungshorizonte als nicht angezeigt erscheinen lassen. Die binnenorganisatorischen und ökonomischen Turbulenzen werden so zur Legitimation des Nichthandelns auf dem Feld der Frauenförderung / Gleichstellung. Die Erkenntnis, daß es gerade unter erhöhtem Kostendruck darum gehen muß, die Potentiale aller Beschäftigten – auch der weiblichen – zu erkennen, optimal weiterzuentwickeln und einzusetzen, wenn mit weniger Personal mehr und Besseres geleistet werden muß, hat sich noch keineswegs flächendeckend ausgebreitet.

Einige Reformverwaltungen sehen allerdings selbst den Bedarf, mit der „Fortschreibung“ der Stufenpläne Gleichstellungsstrategien und –maßnahmen stärker mit den laufenden Reformvorhaben zu verkoppeln, z. B. im Bereich der Fort- und Weiterbildungsplanung. Aus dieser Perspektive steht eben nicht nur eine Fortschreibung, sondern darüber hinaus eine grundlegende Erneuerung der Stufenpläne an: Maßnahmen zur Erreichung der Gleichberechtigungsziele liegen über die kompensatorische Anwendung tradierter Elemente der Personalarbeit hinaus zunehmend auch darin, in der Entwicklung und Erprobung neuer Instrumente, wie z. B. neuer Beurteilungsverfahren oder Anreizsysteme sicherzustellen, daß sie gleichstellungskompatibel sind; zumindest aber ist zu verhindern, daß hierin neue Varianten der mittelbaren oder unmittelbaren Benachteiligung von Frauen programmiert werden.

Die Palette von beispielsetzenden Innovationen der Gleichstellungsarbeit in einigen Kommunal- und Kreisverwaltungen sowie in wenigen Landesbehörden zeigen bereits zukunftsweisende Perspektiven auf. Mit Ansätzen eines partizipativen Gleichstellungsmanagements auf der Basis einer umfassenden Führungskräfteentwicklung, bei der Gleichstellung einen integralen Baustein von Qualifizierung, Führungskräfteauswahl und –beurteilung darstellt, sowie ein internes Gleichstellungscontrolling, mit dem kontinuierlich Erfolge meßbar und vorweisbar werden, sind Veränderungspotentiale sichtbar geworden. Diese Ansätze tragen gleichermaßen den Intentionen des Gesetzgebers Rechnung, und sie inkorporieren bereits wesentliche Elemente der Grundphilosophie neuer Steuerungsmodelle.

Resümieren läßt sich, daß bislang erst schwache Impulse vom Prozeß des Verwaltungsumbaus in Richtung auf eine Weiterentwicklung von konkreten Gleichstellungskonzepten und innovativen Umsetzungsmaßnahmen ausgegangen sind. In grober Annäherung lassen ca. 10 bis 15 Prozent aller Stufenpläne eine solche Wirkungsrichtung erkennen. Ähnlich groß dürfte der Anteil der Verwaltungen sein, die in dem Restruktu-

rierungsprozeß vorrangig einen Hinderungsgrund für die Entwicklung eines realisierbaren Förderkonzeptes sehen. Bei der großen Mehrheit der Stufenpläne ist keine Bezugnahme auf die Verwaltungsmodernisierung auszumachen.

5.2 ... aus Perspektive der Reformakteure

Wie im Akteursnetz der Verwaltungsmodernisierung der Gleichstellungsauftrag im Reformkontext eingeschätzt und gehandhabt wird, soll im folgenden am Beispiel der Landesverwaltung skizziert werden. Den Startschuß für die Verwaltungsreform auf der niedersächsischen Landesebene gab der Kabinettsbeschluß zum 12. 7. 1994. Im Laufe des Prozesses verdichteten sich hier drei Zielebenen parallel zur kommunalen Verwaltungsmodernisierung: mehr Wirtschaftlichkeit, stärkere Kundenorientierung und eine höhere Motivation bzw. Leistungsbereitschaft der Beschäftigten, wobei die Maßnahmenschwerpunkte zentral auf die Produktivitätssteigerung gerichtet sind. Konkret geht man zunächst mit der Einrichtung von Pilotprojekten in verschiedenen Landesverwaltungen vor, um hier praktische Erfahrungen auf neuen Handlungsfeldern und mit neuen Instrumenten zu sammeln. Auf Basis der Ergebnisse sollte nach einer Frist von zwei Jahren entschieden werden, mit welchen Schwerpunkten das Vorhaben weitergeführt oder als Daueraufgabe aller Ressorts institutionalisiert werden sollte.

Das Reformkonzept

Zur gleichstellungspolitischen Relevanz des Vorhabens wurde zu Beginn festgestellt: „Aus dem geplanten Vorhaben insgesamt ergeben sich zwar keine unmittelbaren frauen- und umweltpolitischen Auswirkungen. Es dient allerdings auch dazu, frauen- und umweltpolitische Ziele trotz knapper werdender Mittel weiter umzusetzen“ (Kabinettsvorlage in der Fassung vom 11. 1. 1994, S. 9). Die Antworten der Landesregierung vom 16. 4. 1996 aus Anlaß der Großen Anfrage der SPD-Fraktion fiel etwas differenzierter aus (Niedersächsisches Innenministerium 1996, 28 ff.). Gefragt wurde u. a. nach der Berücksichtigung des Gleichstellungsauftrages im Reformprozeß, nach spezifischen Projekten zur Verbesserung der Situation der Frauen in der Verwaltung und nach ihrer Betroffenheit von organisatorischen Maßnahmen.

Insgesamt lassen die Antworten der Landesregierung keinen Zweifel an ihrer Einschätzung, daß von der Reform bzw. deren einzelner Maßnahmen Frauen wohl doch in besonderem Maße betroffen sind bzw. noch sein werden. So sieht die Landesregierung etwa in der Auflösung, Zusammenlegung oder Verlegung von Behörden (Ortswechsel) zumindest in Teilbereichen die quantitativ stärkere Betroffenheit von Frauen. Sie gesteht auch zu, daß sich bestimmte Maßnahmen wie insbesondere Ortswechsel „wegen der – immer noch – stärkeren familiären Bindungen belastender“ auf Frauen auswirken können als auf Männer (ebenda, S. 28). Auch treffe maßgeblich Frauen die Reduzierung der Schreibarbeitsplätze durch den zunehmenden Einsatz von IuK-Techniken innerhalb der Verwaltung. Die Einrichtung von Mischarbeitsplätzen soll hier erprobt werden, indem „neben Schreiarbeiten auch andere Serviceleistungen erbracht werden“ (ebenda). Im übrigen wird auch auf die Vereinbarung zur sozialverträglichen Gestaltung der Verwaltungsreform sowie auf die weitestmögliche Nutzung der Personalfluktuation zum Um- und Abbau von Beschäftigung verwiesen. Auch den Maß-

nahmen zur Behebung der Unterrepräsentanz von Frauen in höheren Positionen durch bevorzugte Berücksichtigung von Frauen bei gleicher Qualifikation bei der Besetzung von Stellenvakanzen, Beförderungsstellen und höherwertigen Arbeitsplätzen seien durch Stellenabbau und Einstellungsstop Grenzen gesetzt – so die Landesregierung (ebenda, S. 30).

Darüber hinaus wird auf den besonderen Bezug der Flexibilisierung der Arbeitszeit sowie der Ausdehnung von Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten zur Gleichstellung und zu Frauenfragen hingewiesen, „da es immer noch vorwiegend Frauen sind, die familiäre Verpflichtungen und Aufgaben der Kindererziehung wahrnehmen“ (ebenda, S. 28). In diesem Zusammenhang wird auch auf das *eine* (!) von ca. 130 Projekten verwiesen, das explizit dem Gleichstellungsauftrag zuzuordnen sei und, wie nicht anders zu erwarten, beim Niedersächsischen Frauenministerium angesiedelt ist: „Arbeitszeitumstrukturierung zum Abbau von geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung und Effizienzsteigerung innerhalb der Verwaltung“. Hierbei handelt es sich um die praktische Erprobung eines „sehr offenen Arbeitszeitmodells“, durch das eine „zeit(verbrauchs)orientierte“ durch eine „ergebnisorientierte“ Arbeitszeitverwendung abgelöst werden soll (ebenda, S. 29). Über die Grenzen bestehender Arbeitszeitregelungen hinaus sollen u. a. „der Arbeitszeitrahmen erheblich ausgeweitet, größere Arbeitsunterbrechnungen ermöglicht und anteilige ‚Zuhausearbeit‘ zugelassen werden. Weiter soll eine auf den konkreten Arbeitszeitanfall abgestimmte Erledigung durch die Bediensteten besser ermöglicht werden, die ihnen andererseits gleichzeitig erlaubt, private Belange – wie beispielsweise familiäre Verpflichtungen – besser mit der Berufstätigkeit in Einklang zu bringen“ (ebenda, S. 29).

Dieses Zwischenresümee der Landesregierung von Reformplanungen und Erkenntnissen über erste Auswirkungen stimmt wenig optimistisch, was den Beitrag der Verwaltungsreform zu dem Ziel des NGG anbelangt, Frauen eine gleichberechtigte Stellung in den öffentlichen Verwaltungen zu verschaffen (vgl. § 1 NGG). Vorgezeichnet scheint auch hier ein Weg, wie wir ihn aus den Rationalisierungserfahrungen der privatwirtschaftlich organisierten Büroarbeit bereits kennen (vgl. Oppen 1989):

- Die Erreichung einer gerechteren Beteiligung von Frauen in den Vergütungs- und Besoldungsgruppen wird gebremst durch Stellenabbau und Einstellungsstop, in der zukünftigen flachen Hierarchie zudem durch Wegfall von Führungsebenen.
- Die zum Ausgleich von Nachteilen, die Frauen aufgrund ihrer Geschlechterrolle erfahren, gedachten Maßnahmen der Teilzeitarbeit und flexiblen Arbeitszeit werden in Dienst genommen von Rationalisierungszielen der Effizienzsteigerung und des Aufgaberrückbaus: Frauen werden zum Flexibilisierungspotential schlechthin stereotypisiert.
- Mischarbeit erscheint in diesem Konzept eher als Zusammenführung von sogenannten Restfunktionen und als Auffanglösung für sukzessive überflüssig werdende Schreibkräfte denn als förderliches Instrument für die Herstellung von mehr Chancengerechtigkeit. Geringe arbeitsinhaltliche Attraktivität und mangelnde Durchlässigkeit in qualifizierte Sachbearbeitung prädestiniert solche Arbeitsplätze zum Opfer der nächsten Rationalisierungswelle.

- Ansätze und Entwicklungen hin zu einer stärkeren Prägung der Arbeitsbeziehungen und –bedingungen durch Frauen lassen sich in den ansonsten genannten Reformprojekten auch nicht erkennen.

Die Landesregierung verweist allerdings auch auf die Berücksichtigung von Frauenförderbelangen durch Einbeziehung von Vertreterinnen des Frauenministeriums in wichtige Projekt- und Arbeitsgruppen, die sich mit Änderungen der Rahmenbedingungen wie z. B. leistungsorientierte Beurteilungssystemen, Flexibilisierung der Arbeitszeit oder Personalentwicklung beschäftigen. An einem dieser Konzepte – dem Rahmenkonzept der Personalentwicklung in Niedersachsen – wollen wir der Frage nachgehen, inwieweit in der Konkretisierung dieses Modernisierungselements die Intentionen des NGG stärker verankert sind, als dies der Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage zu entnehmen war.

Das Personalentwicklungskonzept

Abgelöst werden soll die defizitäre Personalentwicklung alten Stils durch eine 1997 begonnene Qualifizierungsoffensive für ca. 220.000 Beschäftigte der Landesverwaltungen, die gestützt wird durch ein Personalentwicklungskonzept (Niedersächsisches Innenministerium 1997), eine veränderte Organisation der Personalentwicklung (vgl. u. a. Studieninstitut des Landes Niedersachsen 1998) und ein Budget von insgesamt 10 Mio. DM für 1997/98 (Niedersächsischer Kabinettsbeschuß vom 29. 4. 1997). Das Personalentwicklungskonzept mit „10 Grundsätzen zur Personalentwicklung in der Niedersächsischen Landesverwaltung“ integriert mit dem Grundsatz 8: „Frauenförderung – integraler Bestandteil von Personalentwicklung“ (Niedersächsisches Innenministerium 1997: 16 und 30) auch den Gleichstellungsgedanken. Näher wird hierzu ausgeführt, daß künftig stärker notwendige Qualifikationen wie „Flexibilität, Kommunikations- und Teamfähigkeit, Tatkraft und Organisationsfähigkeit ... Frauen auch durch familiäre oder soziale Arbeit in der Familienphase erwerben (können). Die Berücksichtigung dieser Qualifikationen fördert die Interessen von Frauen und Verwaltung gleichermaßen. Durch die besondere Lebenssituation von Frauen entstandene Defizite – wie z. B. mangelndes aktuelles Fachwissen – sind durch gezielte Maßnahmen abzubauen. Personalentwicklung kann hier kompensatorisch wirken ... Frauen müssen in Positionen gelangen, in denen sie aktiv Personalentwicklung betreiben können. Nur so können weibliche Sichtweisen und Fraueninteressen wirkungsvoll eingebracht und umgesetzt werden“ (ebenda: 30). Weiter wird postuliert, daß Frauenförderung als „Querschnittsaufgabe bei jeder Zielgruppe mit zu bedenken“ (ebenda: 20) ist, die für besondere Maßnahmen im Umsetzungsprozeß prioritär auszuwählen sind. Solche Zielgruppen sind z. B. Führungskräfte, Projektgruppenmitglieder, von Aufgabenwegfall betroffene Beschäftigte oder Leistungsbeeinträchtigte.

Mit diesem Konzept wird ein entscheidendes Signal gesetzt, die Beschäftigten als zentrale Ressource für den Leistungs- und Modernisierungsprozeß ernst zu nehmen und die Interessen der Verwaltung mit den Interessen der Beschäftigten soweit möglich in Übereinstimmung zu bringen, indem an den je spezifischen Voraussetzungen und Lebenslagen der Einzelnen angesetzt wird. Ein genauerer Blick auf die verschie-

denen Konzeptbausteine oder Handlungsfelder für Personalentwicklung zeigt allerdings, daß sich zur Zielerreichung von mehr Chancengerechtigkeit im Sinne des NGG nicht immer konkrete hierauf bezogene Handlungsmaximen finden. Dies kann hier nur exemplarisch aufgezeigt werden:

- In Bezug auf Personalauswahl etwa wird ein systematischer Abgleich von Eignungspotential der Bewerberinnen und Bewerber und festgelegten Anforderungen angestrebt. Als hierzu einzusetzende Methoden werden neben dienstlichen Beurteilungen und Einstellungsinterviews auch Eignungstests und psychodynamische Methoden genannt, die nach „wissenschaftlichen Kriterien entwickelt wurden“ (ebenda: 35). Bekannt ist aber, daß solche Verfahren in der Regel nicht geschlechtsneutral sind, mit ihrer Anwendung also nicht sichergestellt ist, daß Frauen „weder unmittelbar noch mittelbar benachteiligt werden“ (§ 3, Abs. 2 NGG). Hier fehlt also ein Hinweis auf die Notwendigkeit, solche Tests daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie die eher weiblichen Fähigkeiten und Potentiale gleichermaßen akzentuieren wie die eher mit Männern assoziierten Verhaltensweisen und Kompetenzen.
- Regelmäßige Arbeitsplatzwechsel sollen die Verwendungsbreite der Beschäftigten erhalten und weiterentwickeln und gelten daher allgemein als wichtiges Instrument der Personalentwicklung. Das Rahmenkonzept sieht die Erstellung von Mobilitätsgrundsätzen vor, an denen „künftige Personalentscheidungen ... ausgerichtet werden“ (ebenda: 37) wie die Besetzung von Führungspositionen und Beförderungen / Höhergruppierungen. Unter den aufgezählten Bedingungen, unter denen ein Abweichen von den aufgestellten Regelungen möglich sein muß, wird die eingeschränkte Mobilität aufgrund einer Schwerbehinderung ausdrücklich erwähnt, nicht aber eine solche von Frauen (und Männern) aufgrund von familialen Betreuungsaufgaben.
- Ein wichtiger Baustein ist Führungskräfteentwicklung, da ihnen bei der Umsetzung von Personalentwicklung eine Schlüsselrolle zukommt (ebenda: 45 f.). Bei der Gestaltung von Qualifizierungsmaßnahmen wäre hier entsprechend den Regelungen des NGG (§ 10, Abs. 1) ein Verweis auf Integration von Themen wie Gleichberechtigung und Benachteiligung von Frauen, oder allgemeiner ausgedrückt, auf den Erwerb von Gleichstellungskompetenz, zu erwarten gewesen, nimmt man den Grundsatz der Frauenförderung als integralen Bestandteil von Personalentwicklung ernst. Dies ist typischerweise nicht der Fall.
- Im Rahmen eines umfassenden Qualitätsmanagements sollen Organisations- und Personalentwicklung auf „kontinuierliche Verbesserungsprozesse (KVP)“ ausgerichtet werden (ebenda: 58 ff.) Qualitätszirkel sind das organisatorische Mittel, um den Sachverstand und die Kreativität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Analyse von Schwachstellen sowie zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Arbeitsprozessen zu nutzen und zu einer „selbstlernenden Organisation“ zu kommen. Weder im Personalentwicklungskonzept noch in den Ausführungen der Landesregierung zu den praktischen Erfahrungen in dem Modellversuch „KVP“ (Innenministerium 1996: 37 ff.) erfahren wir etwas über das Geschlechterverhältnis in den Qualitätszirkeln oder der KVP-Arbeitsgruppen noch über die Zusammensetzung der ausgebildeten Moderatoren. Da es sich bei solchen Arbeitsgruppen in ge-

wisser Weise um „Gremien“ handelt, die durch Beschäftigte besetzt werden, sollten auch diese „zur Hälfte mit Frauen besetzt werden“ (§ 12, Abs. 1 NGG), um eine gleichberechtigte Mitwirkung Aller zu gewährleisten, zumal gerade im Rahmen von Verbesserungsaktivitäten eine „stärkere Prägung der Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen durch Frauen“ (§ 1 NGG) realisierbar würde. Zugleich sind Qualitätszirkel als neue Variante des arbeitsplatznahen Lernens Elemente von Fortbildung, worauf „Frauen gezielt anzusprechen (sind), damit eine Besetzung von 50 v. H. der Plätze mit Frauen möglich wird“ (§ 10, Abs. 5 NGG).

Bilanzieren lassen sich deutliche Impulse der Landesgleichstellungspolitik und des NGG auf das Reformkonzept, insbesondere auf das Personalentwicklungskonzept. Es finden sich jedoch gehäuft Hinweise dafür, daß die Integration von Gleichstellungszielen und –ansprüchen als Querschnittsaufgabe in Reformkonzepten nur soweit in Betracht gezogen wird (oder durchgesetzt werden kann), als die in Frage stehenden Sachverhalte explizit im NGG geregelt sind. Nur die Handlungsfelder / Maßnahmenbereiche des Verwaltungsumbaus, die begrifflich identisch mit Gesetzesformulierungen sind, wie Aus- und Fortbildung, Flexible Arbeitszeiten, Auswahl / Einstellung, werden auf die Berücksichtigung von Gleichstellungsvorgaben abgeklopft.

Als möglicherweise ebenso gleichberechtigungs- oder benachteiligungsrelevante Tatbestände kommen dabei bisher die für den öffentlichen Dienst neuen Verfahrensweisen, Instrumente und Gestaltungsprinzipien der Ära neuer Steuerungsmodelle wie Führungskräfteentwicklung, Delegation, Rotationsprinzip, Stellenbörse, Assessment Center, Vorschlagswesen oder Qualitätszirkel nicht oder ungenügend in den Blick. Dies ist kein Spezifikum von Reformkonzepten der Landesverwaltung. Die fehlende Neudefinition gleichstellungsrelevanter Reformelemente kennzeichnet gleichermaßen die Restrukturierungsprozesse von Kommunen und Landkreisen (z. B. I-2).

6. Problemzonen und Defizite

In einer über viele Jahrzehnte geschlechtshierarchisch strukturierten, von Männern beherrschten Verwaltungswelt setzt eine umfassende und konsequente Gleichstellungspolitik einen ebenso umfassenden Kulturwandel voraus, mindestens aber muß sie ihn in Gang setzen. Ein Gesetzeswerk wie das NGG ist für Verwaltungen, in denen Förderkonzepte bottom-up nicht initiiert werden konnten, Anstoß hierfür; es ist jedoch kein Garant für einen solchen Prozeß. Ein Wandel dieser Größenordnung müßte systematisch geplant (top-down), gesteuert und evaluiert werden, sofern seine Entwicklung nicht dem Zufall überlassen bleiben soll (etwa dem zufälligen ideellen und konzeptionellen Harmonieren zwischen den beteiligten Akteurinnen und Akteuren).

Die Ziele der Gleichstellung müssen in der Organisationsspitze verankert sein, und angemessene Umsetzungsstrategien müssen durch die gesamte Organisation hindurch kaskadenförmig entwickelt und umgesetzt werden. So nehmen einige Stufenpläne explizit Bezug darauf, daß Gleichstellung eine Aufgabe aller Organisationsmitglieder ist, also nur durch die Akzeptanz und Kooperation von Verwaltungsspitze, Personalver-

antwortlichen, Führungskräften, Frauenbeauftragter, Personalrat und den Beschäftigten selbst letztendlich erreicht werden kann.

Die vorliegenden Stufenpläne stellen ein beredtes Zeugnis dafür dar, daß man vielerorts von einem solch umfassenden Wandlungsprozeß noch meilenweit entfernt ist. Eklatantestes Beispiel dafür ist die verschwindend geringe Zahl von Förder- / Stufenplänen, die unter Beteiligung der beschäftigten Frauen (direkte Partizipation, Befragungen etc.) zustande gebracht werden. Ähnlich schwach entwickelt ist die interne Kommunizierung und Propagierung der Gleichstellungsziele und Instrumente. Die legalistische und/oder technokratische Umsetzung der vermeintlich unumgänglichen Vorschriften des NGG (wobei das vermeintlich Unumgängliche oft deutlich unterhalb der Gesetzesvorschriften liegt, wie oben gezeigt wurde) scheint noch vorzuherrschen. Jenseits der erst kurzen Geltungsdauer des NGG und der dementsprechend begrenzten Praxiserfahrungen und Lernprozesse (gemessen etwa an den Zeiträumen, die umfassenden Kulturwandelprogrammen nach der einschlägigen Managementliteratur zugestanden werden müssen), zeichnen sich jedoch bereits einige grundsätzlichere Hemmnisse und Barrieren ab, die im folgenden angeführt werden:

Dominanz der Anpassungsfunktion

Historisch betrachtet war Frauenförderung *Diskriminierungs- und Defizitkonzepten* verhaftet, insofern durch problemgruppenspezifische Sondermaßnahmen die Benachteiligungen von Frauen aufgrund der ihnen gesellschaftlich zugewiesenen Geschlechterrolle ausgeglichen werden sollen. Dementsprechend konzentrieren sich Gleichberechtigungsgesetze – so auch das niedersächsische – nach wie vor wesentlich auf Benachteiligungsverbote, personale/personalpolitische Maßnahmen zum Abbau von Qualifikationsrückständen und zur Vereinbarung von Erwerbs- und Betreuungsarbeit. Auch Gleichstellungsregelungen fördern Frauen tendenziell in der Weise, daß sie paßfähig mit vorgegebenen Organisationsstrukturen und Arbeitssystemen werden, statt Beschäftigungsbedingungen und Karrieremöglichkeiten so umzustrukturieren, daß sie mit je spezifischen individuellen Potentialen, Interessen und Lebenslagen der Beschäftigten – also auch der Frauen – kompatibel werden. Diese dominanten Perspektiven sind auch in den Stufenplänen repräsentiert.

Reorganisationsmaßnahmen sind wesentlich auf einen moderaten Wandel der Arbeitszeitregime gerichtet, moderat insoweit, als nach wie vor für verantwortungsvollere Positionen, die empirisch etwa oberhalb BAT Vc angesiedelt sind, Teilzeitarbeit als schwer oder nicht umsetzbar eingestuft wird. Innovative organisatorische Lösungen im Sinne veränderter Aufgabenzuschnitte / Geschäftsverteilungspläne, Aufgabenrotation, Teamstrukturen etc., mit welchen sich sowohl Arbeitszeitflexibilitäten als auch arbeitsplatzbezogene Lernchancen mit gleichzeitigen Effizienzvorteilen verbinden ließen, sind nur in wenigen Fällen angedacht. Solche Entwicklungen sind zwar durchaus mit den Intentionen des NGG vereinbar, nämlich eine stärkere Prägung der Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen durch Frauen zu bewirken, aber sie werden hierdurch nicht initiiert oder angereizt.

Vernachlässigung der Frauendomänen

Das Gesetz ist in seinem Maßnahmenteil dominant auf den *Abbau von Unterrepräsentanz* von Frauen in den höheren Vergütungs- und Besoldungsgruppen ausgerichtet. Diese „Elitenorientierung“ spiegelt sich quasi 1:1 in den Stufenplänen wider. Chancengleichheit und Ausgleich von Nachteilen wird mit Ausnahme von wenigen Stufenplänen im Bereich von Kommunen und Landkreisen als gleiche Aufstiegs- bzw. Karrierechancen interpretiert. Dementsprechend läßt sich eine systematische Vernachlässigung der Arbeitsinteressen und Arbeitsbedingungen von Frauen in frauentypischen Einsatzbereichen konstatieren, die oft zugleich Sackgassenpositionen darstellen (z. B. Reinigungskräfte, Schreibkräfte).

Die Einrichtung von Mischarbeitsplätzen durch Aufgabenanreicherung, durch Neubewertung der in solchen Arbeitsbereichen längst unter der Hand veränderten Arbeitsanforderungen, Qualifizierungsangebote mit Aufstiegschancen in diesen Bereichen werden systematisch vernachlässigt. Dort, wo solche Ansätze entwickelt werden, brechen Zielkonflikte zwischen dem Einsatz zusätzlicher qualifizierter Schreibkräfte und der Übernahme der ausgebildeten Verwaltungsfachangestellten auf. Dies sind aber zugleich Bereiche, in denen die größten Rationalisierungseffekte des technisch-organisatorischen Wandels zu erwarten sind, der die Einsatzmöglichkeiten drastisch beschränken und verändern wird. Vorgaben für die Entwicklung sozialverträglicher und gleichstellungsorientierter Verfahren für den Stellenabbau, Anforderungswandel inklusive Arbeitsintensivierung oder gar Privatisierung/’outsourcing’ enthält das NGG nicht, um die Entstehung von Bereichen typischer Rationalisierungsverliererinnen zu vermeiden. Hier ist Kreativität gefordert, um z. B. auslagerungsbedrohte Arbeitsbereiche fit zu machen für die Konkurrenzfähigkeit gegenüber privaten Anbietern.

Kurzfristige Kostensenkungsorientierung

Das NGG ist in einer Zeit vorbereitet worden, als die *Finanzmisere* in ihrem gegenwärtigen Ausmaß noch nicht absehbar/offensichtlich war. Der praktische Spardruck wirkt sich restringierend auf all jene Ausgleichsmaßnahmen aus, die kostenneutral nicht zu haben sind. Dies betrifft insbesondere die Fort- und Weiterbildungstitel, die vielfach entgegen der in den Stufenplänen geforderten bzw. geplanten Erhöhung z.T. drastisch reduziert werden. Auch der Weiterbildungsbedarf im Zuge der Verwaltungsmodernisierung wird z.T. zu Lasten frauenförderlicher Maßnahmen gedeckt. Stellenabbau und Wiederbesetzungssperren führen nicht nur zu einer deutlichen Verlangsamung der Abbaubestrebungen der Unterrepräsentanz von Frauen in den höheren Positionen und Eingruppierungsstufen; vielfach wird in den Stufenplänen zum Ausdruck gebracht, daß man unter diesen Bedingungen von öffentlichen Ausschreibungen absehen muß, um die interne Dynamik des Arbeitsmarktes nicht zu lähmen. In einem Fall hat man sich bewußt und im Konsens zwischen allen Akteursgruppen (Politik, Verwaltungsspitze, Personalrat und Beschäftigten) dazu entschieden, von Einstellungen externer BewerberInnen abzusehen, insofern hierdurch eine „Deckelung“ der internen Karriereprozesse erfolgen würde. Dies bedeutet zwar einen Verstoß gegen § 7 Abs. 1 NGG, liegt aber der Tendenz nach auch im Interesse der beschäftigten Frauen.

Flächendeckende Wiederbesetzungssperren können als mittelbare Benachteiligung von Frauen insofern betrachtet werden, als sie sich tatsächlich auf Frauen bzw. typische Fraueneinsatzbereiche erheblich häufiger nachteilig auswirken als auf Männer (bzw. männlich dominierte Einsatzfelder). Denn die Ermäßigung von Arbeitszeit ebenso wie Zeiten des Mutterschutzes können hierdurch personell nicht voll umfänglich ausgeglichen werden; die Intentionen des § 15 Abs. 4, daß durch die Inanspruchnahme dieser Regelungen andere Beschäftigte nicht belastet werden sollen, greift so nicht mehr. Arbeitszeitreduzierungen und Elternurlaub – nach wie vor fast ausschließlich von Frauen in Anspruch genommen – degenerieren somit zum willkommenen Einsparpotential, und sie verstärken auf Seiten der Vorgesetzten wie auf Seiten der KollegInnen bestehende Vorurteile, Stereotypisierungen und Handlungsmuster

Erst langsam stellt sich in Modernisierungsverwaltungen ein neues Verständnis von Investitions- und Sparpolitik ein. Hier erkennen die Akteure allmählich, daß der Einsatz der neuen betriebswirtschaftlichen Instrumente zur ‚output‘-Steuerung ohne umfassende Personal- und Organisationsentwicklung nur begrenzte Effizienzgewinne zeitigt. Ein Wandel der Organisationskultur wird vielfach für erforderlich gehalten, wobei sie zur „lernenden Verwaltung“ wachsen wollen. Programmatisch sind diese Begriffe durch einen längerfristig partizipativ angelegten Prozeß mit allen Organisationsmitgliedern bestimmt. Hierin wäre zunächst einmal zu investieren, wenn man auf Sicht Kapital auch unter finanzwirtschaftlichen Kriterien daraus ziehen wollte.

Personalwirtschaftlicher Konservatismus

Das NGG legt zurecht einen Schwerpunkt auf personalplanerische Maßnahmen, um den Anteil weiblicher Beschäftigter – auch in höheren Positionen – zu erhöhen (Erläuterungen zu § 4). Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des NGG bzw. der Erstellung von Stufenplänen war jedoch die Personalarbeit in den meisten Dienststellen und Verwaltungen noch weit entfernt von einem umfassenden und integrierten Verständnis von *Personalentwicklung*. Es herrscht die traditionelle Verwaltung des Personals vor, in deren Rahmen die Erfordernisse und Normierungen des NGG oft schematisch – in Einzelfällen auch widerwillig – umgesetzt werden. Die vorgesehenen Maßnahmen beschränken sich wesentlich auf Fort- und Weiterbildung sowie auf Verfahren bei Stellenausschreibungen, Einstellungen und Beförderungen. Ansätze einer systematischeren Karriereplanung, darauf bezogener MitarbeiterInnengespräche, neue partizipative Führungsstile oder die Institutionalisierung lernförderlicherer Arbeitsstrukturen sind, von Ausnahmen abgesehen, bislang kein Thema.

Hier ist einerseits von deutlichen Qualifikations- und Know-how-Lücken auf Seiten der Personalverantwortlichen auszugehen, wie aber andererseits zugleich auf eine bislang insgesamt im öffentlichen Sektor wenig verbreitete Neubewertung der Personalarbeit. Die vorausschauende Personalplanung wird zwar insgesamt durch den verordneten Personalabbau begrenzt, aber auch die Planungskompetenz in technischer und methodischer Hinsicht scheint wenig ausgeprägt: die Ermittlung der durch das NGG geforderten Daten ist deswegen oft mit einem hohen Arbeitsaufwand verbunden (Zitat: „Mir kommt es manchmal als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme vor“). Eine systematische Weiterbildung von Führungskräften und Mitgliedern von Personalauswahlkommissionen in Gleichstellungsangelegenheiten sowie in Konzepten und Methoden der

Personalentwicklung (z. B. von Anforderungsprofilen, Entwicklung von Beurteilungskriterien, Führung von Personalgesprächen, Aushandeln von Entwicklungsvereinbarungen etc.) finden nur in wenigen Fällen und dort nur unsystematisch Niederschlag in den Stufenplänen; auch die Experteninterviews legen den Schluß nahe, daß diesbezüglich erheblicher Nachholbedarf besteht (vgl. auch den Bilanzbericht der niedersächsischen Landeskrankenhäuser). Von drei bis vier rühmlichen Ausnahmen abgesehen finden sich keinerlei Hinweise, daß Gleichstellungskompetenz als Kriterium in die Beurteilungen von Führungskräften Eingang gefunden haben oder dies in Planung ist.

Für die Zukunft einer modernen Personalentwicklung unter Einbeziehung der Frauenförderung ist ein Anfang gemacht. In Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung auf Landesebene (ähnliches gilt auch für einige Gebietskörperschaften) ist ein „Rahmenkonzept der Personalentwicklung“ erstellt worden, dessen gleichstellungspraktische Ausgestaltung noch deutlich präziser zu fassen sein wird, wenn es dem formulierten Anspruch, Frauenförderung als integralen Bestandteil von Personalentwicklung zu verankern, gerecht werden will.

7. Begrenzte Effektivität und Innovationserfordernisse

Wir bilanzieren, bezogen auf unsere Ausgangsfragestellung zur Wirksamkeit und zu Innovationserfordernissen in der Ausgestaltung des NGG, folgenden Status quo:

1. Das NGG kann einen wesentlichen Beitrag zur Chancenverbesserung für Frauen im öffentlichen Dienst leisten, in dem der Gleichberechtigungsgrundsatz des Grundgesetzes auf Landesebene konkretisiert wird. Damit ist das Gleichstellungsziel unmißverständlich einer ‘good will’-Praxis enthoben und außerhalb des Beliebens einzelner Personen gestellt. In einem beachtenswerten Anteil der Behörden werden allerdings die gesetzlichen Normierungen deutlich unterschritten.
2. Das Gesetz wird mit seinen Möglichkeiten nicht ausgeschöpft. Trotz einer konzeptionellen Engführung, wie im vorangegangenen Abschnitt skizziert, bietet das NGG genügend Handlungsspielräume zur situationsadäquaten Ausgestaltung in den betreffenden Behörden – auch unter Bedingungen von Verwaltungsmodernisierung und Haushaltskonsolidierung – , wie einzelne ‘good practice’-Modelle deutlich belegen.
3. Investitionen in Personalentwicklung und Partizipationsmodelle unter Einschluß der Gleichstellungsperspektiven werden gegenwärtig allenfalls in Einzelfällen als zukunftssträchtige Strategien verfolgt, obwohl gerade in Zeiten der zunehmenden finanziellen Belastungen des öffentlichen Dienstes das Personal die wesentliche Leistungs- und Kreativitätsressource darstellt. Unter der neuen Perspektive effizienten und flexibleren Verwaltens ist dies als zugleich produktivitäts- und innovationshemmend zu betrachten.

Aus dieser Perspektive erscheinen *Parallelstrategien* und *flankierende Maßnahmen* zur Unterstützung einer effektiveren Umsetzung des Gesetzes vor Ort angebracht. Sie könnten einen Beitrag zum Ausgleich folgender Defizite leisten, die in ihrer Kumulation das *Implementationsdefizit* wesentlich bestimmen:

- Akzeptanzdefizit
- Wissens- und Know-how-Defizit und
- Kreativitätsdefizit

Fünf Maßnahmenbündel kommen hierfür in Betracht:

Kompetenzentwicklung: Der Bedarf an Weiterentwicklung der Gleichstellungskompetenz wäre genauer zu ermitteln und Maßnahmen zu seiner Behebung zu entwickeln. Hierbei sind unterschiedliche Zielgruppen zu unterscheiden. An erster Stelle stehen dabei vor dem Hintergrund ihrer Zuständigkeit für die Stufenplanerstellung die Personalverantwortlichen, gefolgt von den Frauenbeauftragten. Besondere Entwicklungsrückstände ergeben sich auf Basis unserer Untersuchung für die kleinen und mittleren Kommunen. Thematisch erscheinen über die rechtlichen Grundlagen hinaus Fragen des interaktiven Gleichstellungsmanagements wie Maßnahmenentwicklung, Umsetzung und interne Maßnahmenevaluation von Bedeutung. Eine andere Variante könnte die Konzipierung eines Bausteins „Gleichstellungsmanagement“ für die Führungskräfteentwicklung im Rahmen des Niedersächsischen Personalentwicklungskonzeptes für die Landesverwaltungen sein.

Information und Beratung: Jenseits des Informations- und Beratungsangebotes von seiten des Frauenministeriums wäre etwa die Einrichtung einer Informations- und Beratungsbörse denkbar, die von jenen Behörden in Anspruch genommen werden kann, die an einer optimalen Ausschöpfung des Gesetzes und an kreativen Ideen für die Entwicklung ihres weiblichen Arbeitskräftepotentials interessiert sind. Hier könnten modellhafte ‘good practice’-Beispiele und die damit verbundenen Umsetzungserfahrungen gesammelt und verbreitet werden, etwa in Form einer Loseblattsammlung. Hier könnten aber auch mittelfristig direkte Beratungsangebote zu Spezialfragen entwickelt und vermittelt werden (zu Einzelthemen wie neue Arbeitszeitmodelle, Gleichstellungscontrolling oder ‘benchmarking’), in dem Frauenbeauftragte, Personalverantwortliche und Führungskräfte ‘consultant’-Angebote unterbreiten.

Vernetzung: Offensichtlich bestehen eine ganze Reihe von Vernetzungsaktivitäten (etwa der kommunalen Frauenbeauftragten, der Personalverantwortlichen von Landkreisen, ebenso im Bereich der Sparkassen sowie der Frauenbeauftragten auf oberster Landesbehördenebene), die allerdings untereinander nicht verkoppelt sind, womit eine übergreifende Vernetzung fehlt. Hier bietet sich an, in größeren Abständen über die verschiedenen Organisations- und Funktionstypen hinweg Entwicklungskonferenzen zu initiieren, die den Erfahrungsaustausch, das gegenseitige Lernen im Diskurs fördern.

Wettbewerb: Auf mittlere Sicht ließe sich auch daran denken, im Bereich der Gleichstellungspolitik Wettbewerbsmechanismen in Gang zu setzen. Im Rahmen der Verwal-

tungsmodernisierung gilt das Instrument des Wettbewerbs mittlerweile als wesentlicher Stimulator von Innovations- und Evolutionsfähigkeit. So wäre etwa ein interner Wettbewerb (Vergleich von Ämtern, Fachbereichen, Referaten) ebenso interessant wie ein externer Wettbewerb (Vergleich zwischen verschiedenen Verwaltungen/Behörden). Ansätze für solche 'benchmarking'-Prozesse bieten etwa die Vergleichsringe der Bertelsmann Stiftung.

Anreize: Im Rahmen von 'benchmarking' könnten über die regionale und überregionale Verbreitung der innovativsten frauenpolitischen Ansätze hinaus auch Überlegungen in Richtung einer Preisvergabe für die besten Umsetzungsbeispiele angestellt werden. Orientierungsrahmen hierfür könnte das 'total e-quality'-Prädikat sein (Busch/ Engelbrech 1997, S. 1-10), das aus einer Initiative aus der Wirtschaft entstanden ist. Anreize könnten aber auch sein die Entwicklung von Besuchsprogrammen in besonders innovativen Kommunen, wie dies etwa in den USA verbreitete Praxis ist, oder auch Ausschreibungen für modellhafte Entwicklungsprojekte, deren Umsetzung in der Verwaltung und gegebenenfalls wissenschaftliche Begleitung materiell abzusichern ist.

Insgesamt betrachtet bleibt anzumerken, daß das NGG *systemimmanent* wirkt, indem es explizit auf gegebene, verwaltungstypische Hierarchiestrukturen, Arbeitsteilungsprozesse und Verfahrensregelungen Bezug nimmt. *Systeminnovative* Impulse können nur begrenzt vom NGG ausgehen, womit sich seine Reichweite auf inkrementale Anpassungen der beruflichen Chancen von Frauen unter Status-quo-Bedingungen beschränkt. Ansatzpunkte für eine neue und grundlegende Umverteilung von Berufs- und Entwicklungschancen für Männer und Frauen aller Ebenen bietet der sich abzeichnende strukturelle Veränderungsprozeß, der sich auf der Ebene des öffentlichen Dienstes mit der Verwaltungsmodernisierung abzeichnet. Hier liegen erhebliche Chancen, *das System neu zu denken*, vorausgesetzt, daß Frauen (und Männer) sich über Bereichs- und Funktionsgrenzen hinweg an der Systemgestaltung beteiligen (können). Auch in der Konzeptentwicklungs- und Erprobungsphase muß den Belangen der Frauenförderung und den Intentionen des Gleichberechtigungsgesetzes umfassender und kreativer Rechnung getragen werden als bisher.

Literatur

- Bednarz-Braun, Iris/ Bruhns, Kirsten 1997: Personalpolitik und Frauenförderung im öffentlichen Dienst. Gleichstellungsgesetze zwischen Anspruch und Alltag. Weinheim und München
- Behrens, Fritz/ Heinze, Rolf G./ Hilbert, Josef/ Stöbe, Sybille/ Walsken (Hg.) 1995: Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin
- Benda, Ernst 1986: Notwendigkeit und Möglichkeit positiver Aktionen zugunsten von Frauen im öffentlichen Dienst. Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Senatskanzlei - Leitstelle Gleichstellung der Frau - der Freien und Hansestadt Hamburg. Freiburg
- Bilanzbericht der Frauenbeauftragten niedersächsischer Landeskrankenhäuser 1997 (o. Ort)
- Böhmer, Maria 1995: Gesetze zur Gleichberechtigung von Männern und Frauen in Bund und Ländern: eine vergleichende Dokumentation. Interne Studien Nr. 116/1995. Konrad-Adenauer-Stiftung: St. Augustin
- Bruhns, Iris 1997: Stellenwert und Bewertung der Gleichberechtigungsgesetze - Indikatoren für die Bereitschaft zur Frauenförderung. In: Bednarz-Braun, Iris/ Bruhns, Kirsten 1997 a.a.O.
- Budäus, Dietrich 1994: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Berlin
- Bundesministerium für Frauen und Jugend 1994: Gesetz zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Zweites Gleichberechtigungsgesetz - 2. GleichBG, vom 24. Juni 1994
- Busch, Carola/ Engelbrech, Gerhard 1997: Mit Chancengleichheit auf Erfolgskurs - Total E-Qualitiy. In: Krell, Gertraude (Hg.) 1997 a.a.O.
- Damkowski, Wulf/ Precht, Claus 1995: Public Management. Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor. Stuttgart, Berlin, Köln
- 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. 10/1995
- Kißler, Leo/ Wiechmann, Elke 1997: Perspektiven für die weiblichen Beschäftigten. Aufwertung des Personals durch Partizipation am Modernisierungsprozeß. In: VOP 10/ 1997, S. 34-37
- Kißler, Leo/ Bogumil, Jörg/ Greifenstein, Ralf/ Wiechmann, Elke 1997: Moderne Zeiten im Rathaus. Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis. Berlin

- Kißler, Leo/ Wiechmann, Elke/ Graf, Melanie 1998: Partizipation im Rathaus – Des Kaisers neue Kleider?, Hans-Böckler-Stiftung, Graue Reihe Bd. 146. Düsseldorf
- Knapp, Ulla 1996: Ökonomische Aspekte betrieblicher Frauenförderung oder: Lohnt sich Frauendiskriminierung? In: WSI-Mitteilungen, 6/1996, S. 350-360
- Krell, Gertraude (Hg.) 1997: Chancengleichheit durch Personalpolitik. Gleichstellung von Frauen und Männern in Unternehmen und Verwaltungen. Wiesbaden
- Krell, Gertraude 1997: Chancengleichheit durch Gleichstellungspolitik - eine Neuorientierung. In: Krell, Gertraude (Hg.) 1997 a.a.O.
- Kühnlein, Gertrud, Norbert Wohlfahrt 1994: Personalentwicklungs- und Qualifizierungsstrategien in der Kommunalverwaltung. Berlin
- Meuser, Michael 1989: Gleichstellung auf dem Prüfstand. Frauenförderung in der Verwaltungspraxis. Pfaffenweiler
- Naschold, Frieder 1993: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Berlin
- Naschold, Frieder, Maria Oppen, Alexander Wegener: Kommunale Spitzeninnovationen – Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive. Berlin
- Niedersächsisches Frauenministerium o.J.: Niedersächsisches Gleichberechtigungsgesetz (NGG). Der vollständige Gesetzestext mit Erläuterungen. Hannover
- Niedersächsisches Innenministerium 1996: Verwaltungsreform Niedersachsen. Große Anfrage der Fraktion der SPD (Landtag-Drs. 13/1778) und Antwort der Landesregierung vom 16. 4. 1996
- Niedersächsisches Innenministerium 1997: Die niedersächsische Landesverwaltung durch Personalentwicklung zukunftsfähig gestalten. Das Rahmenkonzept der Personalentwicklung in Niedersachsen, Beschluß des Kabinetts vom 18.2.1997. Hannover
- Niedersächsischer Kabinettsbeschluß vom 29. 4. 1997 zur „Verwaltungsreform Niedersachsen“
- Oppen, Maria, Frieder Naschold, Alexander Wegener 1997: Personal und Arbeitsorganisation im Modernisierungsprozeß. In: Naschold, Frieder, Maria Oppen, Alexander Wegener: Innovative Kommunen – Internationale Trends und deutsche Erfahrungen. Stuttgart
- Oppen, Maria 1989: Zukunft der Büroarbeit – Frauenarbeit mit Zukunft? In: Veröffentlichungsreihe der Abt. „Regulierung von Arbeit“ des Forschungsschwerpunkts Technik-Arbeit-Umwelt des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung FS II 89-204

- Oppen, Maria 1995: Mehr Wettbewerb – mehr Chancengleichheit? Verwaltungsmodernisierung und Gleichstellungsperspektiven. In: Forum Wissenschaft, Heft 4
- Oppen, Maria 1998: Verwaltungsmodernisierung und die Neuverteilung von Ungleichheit – von der Personalverwaltung zum FeMale Resource Management? In: Regenhardt, Ulla (Hg.): Die männliche Wirtschaft. fhw-forschung. Berlin
- o.V.: Projektbericht „Flexiblere Arbeitszeit durch Telearbeit (Teleworking). Informatikzentrum Niedersachsen 1997
- Pfarr, Heide 1995: Das zweite Gleichberechtigungsgesetz, in: Recht der Arbeit, Heft 4/1995, S. 204-211
- Schieck, Dagmar; Kornelia Buhr; Heike Dieball; Ulrike Fritsche; Sabine Kleinschonnefeld; Marion Malzahn; Sibylle Wankel (1996): Frauengleichstellungsgesetz des Bundes und der Länder. Kommentar für die Praxis. Köln
- Studieninstitut des Landes Niedersachsen 1998: Fortbildungsprogramm
- Wiechmann, Elke/ Kißler, Leo 1997: Frauenförderung zwischen Integration und Isolation. Gleichstellungspolitik im kommunalen Modernisierungsprozeß. Berlin
- Wiechmann, Elke/ Kißler, Leo 1997a: Die Modernisierung der Verwaltung schließt die Frauen aus. Neue Steuerungsmodelle in Kommunalverwaltungen und die Rolle der Frauenbeauftragten. In: Frankfurter Rundschau vom 18. Juli 1997, S. 16
- Wiechmann, Elke/ Graf, Melanie/ Kißler, Leo 1998: Partizipation im Rathaus – Eine Chance für die Chancengleichheit? In: Zeitschrift für Frauenforschung (im Erscheinen)

Anhang

Grundauswertung der niedersächsischen Stufenpläne

Das Niedersächsische Gleichberechtigungsgesetz

Auswertungsschema

1.	Ist-Analyse (a) quantitativ	<ul style="list-style-type: none"> • gegenwärtig • retrospektiv • prospektiv <ul style="list-style-type: none"> – Fluktuation – Teilzeitfähigkeit – Einhaltung / Zeitraum 	126 39 84 - 54
	(b) qualitative Ursachenanalyse (status quo)	<ul style="list-style-type: none"> • Fluktuation • Elternurlaub • Teilzeitarbeit • mangelndes Teilzeit-Angebot • Einstellungsstop/Stellenabbau • Qualifikation/formale Voraussetzungen • Verwaltungsmodernisierung 	23 19 3 5 14 39 7
	(c) Evaluation Ermittlung von Präferenzen	<ul style="list-style-type: none"> • Weiterbildung • Teilzeitwünsche • Bewerberinnenanalyse • Rückkehrverhalten 	23 10 4 5
2.	Maßnahmen (a) Arbeitszeit	<ul style="list-style-type: none"> • Ausweitung Teilzeit <ul style="list-style-type: none"> – un spez. – alle Arbeitsplätze • Flex. AZ-Modelle <ul style="list-style-type: none"> – Gleitzeit – individuell 	39 37 17 66
	(b) Personalentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Führungskräftefortbildung FF • Fort-/Weiterbildung <ul style="list-style-type: none"> – fachlich – Schlüsselqualifizierung – Führungsqualifizierung – rechtlich; FF / AP-Sicherheit • Einbeziehung in Verbesserungsprozesse • Teamarbeit 	29 64 20 43 23 6 1
	(c) Organisationsentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Mischarbeit • Arbeitsbedingungen • Arbeitsprozeßgestaltung 	12 10 1
	(d) Wiedereingliederung	<ul style="list-style-type: none"> • Fortbildung während • Information • Aushilfe/Vertretungen • Stellenausschreibungen • WE-Planung • Dienstbesprechungen 	52 48 50 12 19 3
	(e) Einstellungen	<ul style="list-style-type: none"> • Stellenausschreibung (intern/extern) • Bewerbungsverfahren • Kriterien FF 	66 25 13
	(f) Beteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Trainerinnen/Seminarleiterinnen • Gremienbesetzung 	19 13
3.	Barrieren	<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltungsmodernisierung • keine Unterrepräsentation • Stellenstop-Abbau 	11 6 28
4.	Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> • explizites Beratungsangebot / Info / Ansprechpartner • regelmäßiger Austausch Pers. / PR / FB • Kinderbetreuung / Kostenübernahme • Monitoring, Nichteinhaltung <ul style="list-style-type: none"> – schr. FB – nächster SP 	22 7 25 18
	Stufenpläne insgesamt		134

Niedersächsisches Gleichberechtigungsgesetz (NGG).

Vom 15. Juni 1994.

Der Niedersächsische Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Inhaltsübersicht

Erster Abschnitt

Allgemeine Vorschriften

- § 1 Ziel des Gesetzes
- § 2 Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen

Zweiter Abschnitt

Ausgleichsmaßnahmen

- § 3 Allgemeine Vorschriften
- § 4 Stufenplan
- § 5 Einstellung, Beförderung und Übertragung höherwertiger Tätigkeiten
- § 6 Ausbildung
- § 7 Stellenausschreibung
- § 8 Auswahlverfahren
- § 9 Auswahlkriterien
- § 10 Fortbildung
- § 11 Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz
- § 12 Gremien

Dritter Abschnitt

Arbeitszeitregelungen und Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Betreuungs- oder Pflegearbeit

- § 13 Gleitende Arbeitszeit
- § 14 Familiengerechte Arbeitszeitgestaltung
- § 15 Beurlaubung und Teilzeitarbeit
- § 16 Verbot der Benachteiligung von Teilzeitbeschäftigten und Beurlaubten

Vierter Abschnitt

Frauenbeauftragte

- § 17 Geltungsbereich
- § 18 Bestellung
- § 19 Rechte und Pflichten
- § 20 Aufgaben und Befugnisse
- § 21 Beanstandungsrecht, Aussetzung der Vollziehung
- § 22 Unabhängigkeit
- § 23 Schulfrauenbeauftragte

Fünfter Abschnitt

Berichtspflicht, Übergangs- und Schlußvorschriften

- § 24 Berichtspflicht
- § 25 Übergangsvorschrift
- § 26 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Erster Abschnitt Allgemeine Vorschriften

§ 1

Ziel des Gesetzes

Ziel dieses Gesetzes ist es, Frauen eine gleichberechtigte Stellung in den öffentlichen Verwaltungen zu verschaffen. Hierzu gehören insbesondere

1. die Verwirklichung der beruflichen Gleichberechtigung und die Herstellung gleicher Chancen,
2. die stärkere Prägung der Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen durch Frauen,
3. der Ausgleich von Nachteilen, die Frauen auf Grund ihrer geschlechtlichen Unterschiedlichkeit oder ihrer Geschlechterrolle erfahren, und
4. die gerechte Beteiligung von Frauen in den Lohn-, Vergütungs- und Besoldungsgruppen einer Dienststelle, in denen sie unterrepräsentiert sind, sowie in Gremien.

§ 2

Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen

(1) Dieses Gesetz gilt für

1. Verwaltungen des Landes, der Gemeinden und der Landkreise,
2. Verwaltungen der auf Landesrecht beruhenden sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts mit 30 und mehr Beschäftigten,
3. Gerichte und staatliche Hochschulen, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist, und
4. öffentliche Schulen, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist und soweit nicht Besonderheiten dieser Einrichtungen einer Anwendung von Vorschriften dieses Gesetzes entgegenstehen.

(2) Für öffentliche Theater und Orchester sowie für außeruniversitäre wissenschaftliche Einrichtungen gilt dieses Gesetz nur insoweit, als dem nicht ihre Eigenart entgegensteht; die Vorschriften dieses Gesetzes gelten insbesondere nicht bei Maßnahmen, die inhaltlich prägenden Einfluß auf die künstlerische oder wissenschaftliche Tätigkeit der Einrichtung haben können.

(3) Das Gesetz gilt nicht für die Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft und der freien Berufe; diese sollen jedoch bei ihrer Personalwirtschaft die Ziele dieses Gesetzes eigenverantwortlich beachten.

(4) Beschäftigte im Sinne dieses Gesetzes sind Angestellte, Arbeiterinnen und Arbeiter, Beamtinnen und Beamte sowie Auszubildende.

(5) Dienststellen im Sinne dieses Gesetzes sind

1. die einzelnen Behörden,
2. die selbständigen Betriebe einschließlich der Eigenbetriebe und
3. sofern Behörden nicht vorhanden sind, die Verwaltungsstellen der in Absatz 1 genannten Verwaltungen,

soweit sie über die Befugnis verfügen, Einstellungen, Beförderungen oder Übertragungen höherwertiger Tätigkeiten vorzunehmen.

(6) Unterrepräsentanz im Sinne dieses Gesetzes liegt vor, wenn der Frauenanteil in einer Lohn-, Vergütungs- und Besoldungsgruppe (Bereich) einer Dienststelle unter 50 vom Hundert liegt.

Zweiter Abschnitt Ausgleichsmaßnahmen

§ 3

Allgemeine Vorschriften

(1) Die Verwirklichung der in § 1 genannten Ziele erfolgt durch Maßnahmen der Personalentwicklung und durch die Förderung von Frauen bei der Einstellung, Beförderung und Übertragung höherwertiger Tätigkeiten.

(2) Frauen dürfen durch die Anwendung von Auswahl- und Beurteilungsmerkmalen weder unmittelbar noch mittelbar benachteiligt werden.

(3) Eine mittelbare Benachteiligung von Frauen liegt insbesondere vor, wenn sich eine Regelung oder ein Beurteilungsmerkmal tatsächlich auf Frauen erheblich häufiger nachteilig auswirkt oder auswirken kann als auf Männer, sofern diese Auswirkungen nicht durch zwingende Gründe gerechtfertigt werden, die sich aus der Art der Tätigkeit ergeben.

§ 4

Stufenplan

(1) Jede Dienststelle erstellt nach Maßgabe ihrer dienstrechtlichen Befugnisse auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme und Analyse der Beschäftigtenstruktur sowie der zu erwartenden Fluktuation einen Stufenplan. Im Stufenplan ist für einen Zeitraum von sechs Jahren festzulegen, mit welchen personellen, organisatorischen und fortbildenden Maßnahmen die Unterrepräsentanz von Frauen im Sinne des § 2 Abs. 6 abgebaut werden soll. Der Stufenplan ist alle zwei Jahre fortzuschreiben. Wird ein Teil der Beschäftigten voraussichtlich familiengerechte Arbeitszeit in Anspruch nehmen, so ist dies bei der Planung des Personalbedarfs zu berücksichtigen.

(2) An der Erstellung des Stufenplans ist die Frauenbeauftragte frühzeitig zu beteiligen.

§ 5

Einstellung, Beförderung und Übertragung höherwertiger Tätigkeiten

Frauen sind bei Einstellung, Beförderung und Übertragung höherwertiger Tätigkeiten bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung so lange vorrangig zu berücksichtigen, bis sie in jeder Lohn-, Vergütungs- und Besoldungsgruppe der jeweiligen Dienststelle mindestens zu 50 vom Hundert vertreten sind. Bei der Feststellung der Voraussetzungen des Artikels 33 Abs. 2 des Grundgesetzes ist § 9 zu berücksichtigen.

§ 6

Ausbildung

(1) Bewerberinnen für Ausbildungsplätze sind bei gleicher Eignung und Befähigung so lange gegenüber männlichen Bewerbern vorrangig zu berücksichtigen, bis sie 50 vom Hundert der bei der Dienststelle zu besetzenden Ausbildungsplätze innehaben. Satz 1 gilt nicht bei Ausbildungen für Berufe, die auch außerhalb des öffentlichen Dienstes ausgeübt werden und für die ausschließlich innerhalb des öffentlichen Dienstes ausgebildet wird.

(2) Ausbildungsplätze sind öffentlich auszuschriften. Hat in einem Ausbildungsgang der Frauenanteil zuletzt weniger als 20 vom Hundert betragen, so ist dafür zusätzlich öffentlich mit dem Ziel zu werben, den Frauenanteil zu erhöhen.

§ 7

Stellenausschreibung

(1) In allen Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, sind Stellen intern und grundsätzlich öffentlich auszu-schreiben.

(2) Die Stellenausschreibungen sind so abzufassen, daß Frauen ausdrücklich angesprochen werden.

(3) In die Ausschreibung ist der Hinweis auf mögliche Teilzeitbeschäftigung aufzunehmen.

(4) Die Frauenbeauftragte kann eine zweite Ausschreibung verlangen, wenn sich keine Frau beworben hat.

§ 8

Auswahlverfahren

(1) Bei der Besetzung von Stellen in Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, sollen mindestens zur Hälfte Frauen, die die in der Stellenausschreibung angegebenen Grundvoraussetzungen erfüllen, in die engere Wahl einbezogen und zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen werden.

(2) Fragen nach der Familienplanung und Fragen danach, wie die Betreuung von Kindern neben der Berufstätigkeit sichergestellt wird, sind unzulässig.

§ 9

Auswahlkriterien

(1) Im Auswahlverfahren sind für die Beurteilung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ausschließlich die Anforderungen des Berufes, der zu besetzenden Stelle oder der Laufbahn maßgebend.

(2) Für die Beurteilung der Eignung sind auch Erfahrungen und Fähigkeiten aus der familiären oder sozialen Arbeit während der Familienphase wie Flexibilität, Kommunikations- und Teamfähigkeit, Tatkraft und Organisationsfähigkeit einzubeziehen, soweit diese Qualifikationen für die zu übertragenden Aufgaben von Bedeutung sind.

(3) Vorangegangene Teilzeitbeschäftigungen und Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit zur Betreuung von Kindern dürfen nicht nachteilig berücksichtigt werden. Hat sich auf eine teilzeitgeeignete Stelle keine zweite Teilzeitkraft beworben, so darf die Bewerbung der einen Teilzeitkraft aus diesem Grunde nur abgelehnt werden, wenn dafür zwingende personalwirtschaftliche Gründe vorliegen.

§ 10

Fortbildung

(1) Bei der inhaltlichen Gestaltung von Fortbildungsveranstaltungen sind auch die Themen Gleichberechtigung, Benachteiligung von Frauen und sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz vorzusehen. Diese Themen sind insbesondere Bestandteil von Fortbildungsmaßnahmen für Führungskräfte und für Beschäftigte, die im Organisations- und Personalwesen tätig sind.

(2) Dienststellen haben Veranstaltungen für Frauen anzubieten, die eine Weiterqualifikation ermöglichen und auf die Übernahme höherwertiger Stellen vorbereiten.

(3) Fortbildungsveranstaltungen zu Gleichberechtigungsfragen sollen vorrangig durch Frauen geleitet werden. Im übrigen sollen Frauen im gleichen Umfang als Leiterinnen und Referentinnen bei Fortbildungsveranstaltungen eingesetzt werden wie Männer.

(4) Beurlaubte Beschäftigte sind rechtzeitig und umfassend über Fortbildungsmaßnahmen zu unterrichten.

(5) Bei der Konzeption von Fortbildungsveranstaltungen sind Frauen gezielt anzusprechen, damit eine Besetzung von 50 vom Hundert der Plätze mit Frauen möglich wird.

(6) Fortbildungsveranstaltungen sind so durchzuführen, daß Beschäftigte, die Kinder betreuen oder pflegebedürftige Angehörige versorgen, teilnehmen können. Grundsätzlich ist Kinderbetreuung anzubieten. Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel werden auf Antrag die nachgewiesenen Mehrkosten für die Kinderbetreuung und für die Pflege von Angehörigen, die nach ärztlichem Gutachten pflegebedürftig sind, in angemessener Höhe erstattet.

§ 11

Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz

(1) Die Dienststelle ist verpflichtet, Hinweisen auf sexuelle Belästigungen am Arbeitsplatz nachzugehen und durch geeignete Maßnahmen darauf hinzuwirken, daß sie unterbleiben.

(2) Eine sexuelle Belästigung im Sinne dieses Gesetzes liegt vor, wenn die Würde von Beschäftigten am Arbeitsplatz durch sexuell geprägtes Verhalten, insbesondere durch

1. unerwünschte körperliche Berührungen oder Übergriffe,
 2. anstößige Äußerungen,
 3. das Zeigen pornographischer Darstellungen,
 4. das Anbringen pornographischer Darstellungen in den Diensträumen oder
 5. die Aufforderung zu sexuellen Handlungen
- beeinträchtigt wird.

(3) Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz ist eine Verletzung der arbeitsvertraglichen oder dienstrechtlichen Pflichten.

(4) Die betroffenen Beschäftigten haben das Recht, sich an die zuständigen Stellen der Dienststelle zu wenden, wenn sie sich von Vorgesetzten, von anderen Beschäftigten oder von Dritten am Arbeitsplatz sexuell belästigt fühlen. Zuständige Stellen im Sinne des Satzes 1 sind

1. Dienstvorgesetzte,
2. die zuständige Frauenbeauftragte,
3. der zuständige Personalrat oder die zuständige Richtervertretung und
4. die zuständige Schwerbehindertenvertretung.

(5) Beschäftigte dürfen dienstlich nicht benachteiligt werden, weil sie sich gegen eine sexuelle Belästigung gewehrt oder in zulässiger anderer Weise ihre Rechte ausgeübt haben.

§ 12

Gremien

(1) Kommissionen, Arbeitsgruppen, Fachkonferenzen, Beiräte sowie vergleichbare Gremien einschließlich Personalauswahlgremien, die durch Beschäftigte besetzt werden, sollen zur Hälfte mit Frauen besetzt werden.

(2) Wird ein Gremium auf Grund der Benennung oder des Vorschlags einer Stelle gebildet, die nicht zur öffentlichen Verwaltung gehört, oder werden Mitglieder in Gremien außerhalb der öffentlichen Verwaltung entsandt, so ist auf eine hälftige Besetzung der Gremien mit Frauen hinzuwirken.

Dritter Abschnitt

Arbeitszeitregelungen und Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Betreuungs- oder Pflegetarbeit

§ 13

Gleitende Arbeitszeit

Die Arbeitszeit ist, soweit die Erfüllung der Aufgaben der Dienststelle dies zuläßt, in der Weise zu regeln, daß die Beschäftigten über Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit und der Mittagspause innerhalb festgelegter Grenzen selbst bestimmen können (gleitende Arbeitszeit). Liegt die Voraussetzung des Satzes 1 nicht vor, so ist zu prüfen, ob eine entsprechende Regelung für Teilbereiche einer Dienststelle getroffen werden kann.

§ 14

Familiengerechte Arbeitszeitgestaltung

Beschäftigten, die Kinder unter zwölf Jahren oder nach ärztlichem Gutachten pflegebedürftige Angehörige betreuen, ist auf Antrag über die gleitende Arbeitszeit hinaus eine flexible Gestaltung der täglichen oder wöchentlichen Arbeitszeit zu gewähren, soweit nicht überwiegende dienstliche Belange entgegenstehen. Die Ablehnung eines Antrages ist schriftlich zu begründen.

§ 15

Beurlaubung und Teilzeitarbeit

(1) Die Dienststellen sind verpflichtet, Beschäftigte, die eine Beurlaubung oder eine Ermäßigung der Arbeitszeit beantragen, ausdrücklich auf die beamten-, arbeits- und versorgungsrechtlichen Folgen hinzuweisen.

(2) Die Dienststellen haben dafür zu sorgen, daß sie ihren Beschäftigten genügend Teilzeitarbeitsplätze anbieten können. Stellen von Beschäftigten mit Leitungsaufgaben sollen hiervon nicht ausgeschlossen werden.

(3) Teilzeitarbeitsverhältnisse, bei denen wegen ihrer geringfügigkeit Beiträge zur Sozialversicherung nicht zu entrichten sind, dürfen nicht begründet werden, sofern nicht zwingende personalwirtschaftliche Gründe dafür vorliegen. Ausgenommen sind Nebentätigkeiten, kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse sowie Beschäftigungsverhältnisse während der Dauer eines Studiums.

(4) Die Ermäßigung von Arbeitszeit ist grundsätzlich personell auszugleichen; dabei sind verbleibende Stellenreste zu vollen Stellen oder Teilzeitstellen zusammenzuführen. Für die Beschäftigung von Ersatzkräften während der Zeit des Mutterschutzes sind Haushaltsmittel bereitzustellen.

(5) Urlaubs- und Krankheitsvertretungen sowie Aushilfstätigkeiten sind vorrangig denjenigen Beschäftigten der Dienststelle anzubieten, die aus familiären Gründen beurlaubt worden sind und die Interesse an der Übernahme solcher Tätigkeiten bekundet haben.

§ 16

Verbot der Benachteiligung von Teilzeitbeschäftigten und Beurlaubten

(1) Teilzeitbeschäftigten sind die gleichen beruflichen Aufstiegs- und Fortbildungschancen einzuräumen wie Vollzeitbeschäftigten. Können Teilzeitbeschäftigte an einer längerfristigen Fortbildungsmaßnahme nur teilnehmen, wenn sie dabei ihre regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit dauernd überschreiten, so soll ihnen für die Dauer der Maßnahme auf Antrag vorübergehend eine Vollzeitbeschäftigung gewährt werden.

(2) Den Beschäftigten, die Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen, dürfen aus diesem Grund keine dienstlichen Nachteile entstehen.

Vierter Abschnitt

Frauenbeauftragte

§ 17

Geltungsbereich

Die §§ 18 bis 22 gelten nicht für die Verwaltungen der Gemeinden und Landkreise sowie für Hochschulen.

§ 18

Bestellung

(1) In jeder Dienststelle (§ 2 Abs. 5) sind innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Frauenbeauftragte und eine Vertreterin zu bestellen. Bei jeder Fachabteilung einer Bezirksregierung, in der über Einstellungen, Beförderungen oder Höhergruppierungen bei nachgeordneten Stellen entschieden wird, sind zusätzliche Frauenbeauftragte und Vertreterinnen zu bestellen. Die Dienststelle bestellt die Frauenbeauftragte und die Vertreterin mit deren Einverständnis. Vor der Bestellung sind die weiblichen Beschäftigten anzuhören. Das Ergebnis der Anhörung ist zu berücksichtigen.

(2) Die Bestellung der Frauenbeauftragten und ihrer Vertreterin erfolgt für die Dauer von vier Jahren; sie kann mit ihrem Einverständnis aufgehoben werden. Im übrigen kann die Bestellung nur aus wichtigem Grund widerrufen werden.

§ 19

Rechte und Pflichten

(1) Die Frauenbeauftragte ist der Leitung der Dienststelle unmittelbar unterstellt. Sie darf keiner Personalvertretung angehören und nur in ihrer Eigenschaft als Frauenbeauftragte mit Personalangelegenheiten befaßt sein.

(2) Die Frauenbeauftragte ist von ihrer sonstigen dienstlichen Tätigkeit ohne Minderung der Bezüge, des Arbeitsentgelts oder der sonstigen Vergütungen ganz oder teilweise zu entlasten. Die Entlastung beträgt

1. in Dienststellen mit mehr als 200 Beschäftigten die Hälfte der regelmäßigen Wochenarbeitszeit,
2. in Dienststellen mit mehr als 600 Beschäftigten drei Viertel der regelmäßigen Wochenarbeitszeit und
3. in Dienststellen mit mehr als 1000 Beschäftigten die volle regelmäßige Wochenarbeitszeit.

In Dienststellen mit bis zu 200 Beschäftigten ist die Frauenbeauftragte so zu entlasten, wie es nach Art und Umfang der Dienststelle zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben notwendig ist. Abweichend von den Sätzen 2 und 3 sind Frauenbeauftragte in den Fachabteilungen von Bezirksregierungen (§ 18 Abs. 1 Satz 2) im erforderlichen Umfang zu entlasten. Auf den gemeinsamen Antrag der Frauenbeauftragten und ihrer Vertreterin ist die Dienststelle verpflichtet, die Entlastung auf die Frauenbeauftragte und ihre Vertreterin aufzuteilen, sofern nicht dringende dienstliche Gründe entgegenstehen.

(3) Die Frauenbeauftragte ist mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen räumlichen, personellen und sächlichen Mitteln auszustatten.

(4) Die Frauenbeauftragte darf bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht behindert und wegen ihrer Tätigkeit nicht benachteiligt werden.

(5) Personen, die als Frauenbeauftragte tätig sind oder tätig waren, sind verpflichtet, über die ihnen dabei bekanntgewordenen persönlichen Verhältnisse von Beschäftigten Stillschweigen zu bewahren. Dies gilt auch für sonstige Angelegenheiten, es sei denn, sie bedürfen ihrer Bedeutung oder ihrem Inhalt nach keiner vertraulichen Behandlung. Die Verpflichtung nach Satz 1 entfällt bei schriftlicher Einwilligung der betroffenen Beschäftigten. Die Verpflichtung nach Satz 2 besteht nicht gegenüber

1. den zuständigen Stellen der Dienststelle,
2. den zuständigen Personalräten und Richtervertretungen,
3. den zuständigen Schwerbehindertenvertretungen und
4. Frauenbeauftragten übergeordneter Dienststellen.

(6) Die Vertreterin der Frauenbeauftragten kann im Einvernehmen mit der Frauenbeauftragten Aufgaben zur eigenständigen Erledigung übernehmen.

§ 20

Aufgaben und Befugnisse

(1) Die Frauenbeauftragte wirkt bei der Durchführung dieses Gesetzes mit und achtet auf die Einhaltung seiner Vorschriften. Sie ist an allen personellen, sozialen und organisatorischen Maßnahmen, die Belange der weiblichen Beschäftigten berühren können, rechtzeitig zu beteiligen. Dazu gehören insbesondere

1. Arbeitszeitregelungen,
2. Teilzeitregelungen,
3. Einstellungen, Beförderungen und Höhergruppierungen,
4. Zulassungen zum Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahn,
5. Versetzungen,
6. die Planung und Gestaltung von Fortbildungsmaßnahmen,
7. die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Fortbildungsveranstaltungen,
8. Entsendungen in Gremien (§ 12),
9. Ausnahmen von der Pflicht zur öffentlichen Stellenschreibung (§ 7 Abs. 1).

Die Frauenbeauftragte kann sich darüber hinaus innerhalb ihrer Dienststelle zu fachlichen Fragen mit Frauenrelevanz äußern.

(2) Die Rechte der zuständigen Personalräte, Richtervertretungen und Schwerbehindertenvertretungen bleiben unberührt.

(3) Die Frauenbeauftragte hat ein Vorschlagsrecht für Maßnahmen zur Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau in der Dienststelle.

(4) Der Frauenbeauftragten ist in dem für die sachgerechte Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Umfang Einsicht in die Akten, Planungs- und Bewerbungsunterlagen zu gewähren; Personalakten sowie die anlässlich von Einstellungen getroffenen amtsärztlichen oder psychologischen Feststellungen darf die Frauenbeauftragte nur einsehen, wenn die betroffene Person nach Information im Einzelfall eingewilligt hat. Sie hat das Recht auf Teilnahme an Vorstellungsgesprächen und sonstigen Personalauswahlgesprächen.

(5) Weibliche Beschäftigte können sich in ihren Angelegenheiten unmittelbar an die Frauenbeauftragte ihrer Dienststelle wenden.

(6) Die Frauenbeauftragte richtet bei Bedarf Sprechzeiten ein. Sie beruft mindestens einmal jährlich eine Versammlung der weiblichen Beschäftigten der Dienststelle ein (Frau-

enversammlung). Kann nach den räumlichen oder dienstlichen Verhältnissen eine gemeinsame Versammlung der weiblichen Beschäftigten nicht stattfinden, so sind Teilversammlungen abzuhalten.

§ 21

Beanstandungsrecht, Aussetzung der Vollziehung

(1) Hält die Frauenbeauftragte eine beabsichtigte Maßnahme nach § 20 Abs. 1 Satz 2 für unvereinbar mit diesem Gesetz, so hat sie das Recht, diese Maßnahme binnen einer Woche nach ihrer Unterrichtung zu beanstanden. Bei unaufschiebbaren Maßnahmen kann die Dienststelle die Frist verkürzen. Im Falle der Beanstandung hat die Dienststelle unter Abwägung der Einwände neu zu entscheiden. Hält die Dienststelle an ihrer Entscheidung fest, so hat sie dieses schriftlich gegenüber der Frauenbeauftragten zu begründen.

(2) Eine Maßnahme nach § 20 Abs. 1 Satz 2 darf nicht vollzogen werden, solange die Frauenbeauftragte sie noch nach Absatz 1 beanstanden kann. Eine fristgerecht beanstandete Maßnahme darf vor der erneuten Entscheidung der Dienststelle nicht vollzogen werden.

(3) Wird die Frauenbeauftragte nicht oder nicht rechtzeitig an einer Maßnahme nach § 20 Abs. 1 Satz 2 beteiligt, so kann sie verlangen, daß der Vollzug der Maßnahme bis zum Ablauf einer Woche nach ihrer Unterrichtung ausgesetzt wird.

§ 22

Unabhängigkeit

(1) Bei der rechtmäßigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist die Frauenbeauftragte an Weisungen nicht gebunden.

(2) Die Frauenbeauftragten haben das Recht auf dienststellenübergreifende Zusammenarbeit. Die Frauenbeauftragte kann sich unmittelbar an das für Frauenfragen zuständige Ministerium wenden.

§ 23

Schulfrauenbeauftragte

(1) Die Schulbehörde bestellt an jeder Schule ihres Zuständigkeitsbereiches eine Schulfrauenbeauftragte und eine Vertreterin. Sie hat dabei Vorschläge der weiblichen Landesbediensteten der Schule zu berücksichtigen.

(2) Die Schulfrauenbeauftragte berät und unterstützt die Konferenzen und Ausschüsse der Schule sowie die Schulleitung bei der Verwirklichung dieses Gesetzes. Von allen Vorhaben der Schule, die die Belange der weiblichen Landesbediensteten berühren, ist sie rechtzeitig zu unterrichten. Sie kann in gleichem Umfang wie die von ihr beratenen oder sonst unterstützten Funktionsträger Auskünfte und Einsicht in Unterlagen verlangen. Die Rechte und Pflichten der Konferenzen und Ausschüsse, der Schulleitung sowie der Personalvertretung der Schule bleiben unberührt. Die Schulfrauenbeauftragte kann sich in Wahrnehmung ihrer Aufgaben unmittelbar an die Frauenbeauftragte der zuständigen Schulbehörde wenden.

(3) Von der Bestellung einer Schulfrauenbeauftragten oder einer Vertreterin kann abgesehen werden, wenn es an einer Schule wegen der geringen Zahl der Landesbediensteten oder wegen des großen Anteils weiblicher Landesbediensteter einer Schulfrauenbeauftragten nicht bedarf.

(4) Das Kultusministerium wird ermächtigt, durch Verordnung das Nähere zu bestimmen über

1. das Verfahren zur Bestellung einer Schulfrauenbeauftragten und ihrer Vertreterin,

2. Aufgaben, Pflichten und Rechte der Schulfrauenbeauftragten und ihrer Vertreterin,
3. Ausnahmen nach Absatz 3.

Fünfter Abschnitt

Berichtspflicht, Übergangs- und Schlußvorschriften

§ 24

Berichtspflicht

(1) Jede Dienststelle erstellt im Abstand von drei Jahren zum 31. Dezember einen Bericht zur Situation der weiblichen Beschäftigten. Der Bericht ist innerhalb der Dienststelle bekanntzumachen. Der Frauenbeauftragten, dem Personalrat und dem Richterrat ist rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

(2) In dem Bericht sind darzustellen

1. die Zahlenverhältnisse der Geschlechter in den einzelnen Bereichen (§ 2 Abs. 6) und Gremien (§ 12),
2. die Altersstruktur der Beschäftigten in den einzelnen Bereichen (§ 2 Abs. 6) und Gremien (§ 12),

3. die bereits durchgeführten und die geplanten Maßnahmen zur Herstellung der Gleichberechtigung der Frau und
4. die Anwendung der einzelnen Vorschriften der §§ 4 bis 16.

(3) Die Landesregierung berichtet dem Landtag im Abstand von drei Jahren über die Durchführung dieses Gesetzes. Absatz 2 gilt entsprechend.

§ 25

Übergangsvorschrift

(1) Stufenpläne nach § 4 sind erstmals bis zum 1. Juli 1995 zu erstellen.

(2) Eine erste Darstellung nach § 24 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 ist bis zum 1. Januar 1995 bekanntzumachen.

§ 26

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 1994 in Kraft. Abweichend von Satz 1 tritt § 23 Abs. 1 bis 3 am 1. Januar 1998 in Kraft.

(2) Die §§ 5 und 6 treten mit Ablauf des 31. Dezember 2010 außer Kraft.

H a n n o v e r , den 15. Juni 1994

Der Präsident des Niedersächsischen Landtages

M i l d e

Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

Der Niedersächsische Ministerpräsident

S c h r ö d e r