

Elke Wiechmann

Genderpolitik in der Verwaltung

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	7
I Genderpolitik – Entwicklung und theoretischer Bezugsrahmen	13
1. Genderpolitik: Retrospektive und Institutionalisierung	15
1.1 Die erste Frauenbewegung	15
1.2 Die zweite Frauenbewegung und Institutionalisierung der Gleichstellungspolitik	17
1.3 Das Institut der Gleichstellungsbeauftragten	19
2. Feministische Theorieansätze	25
2.1 Gleichheitstheoretischer Ansatz	25
2.2 Differenztheoretischer Ansatz	26
2.3 Dekonstruktionstheoretischer Ansatz	26
2.4 Intersektionalität	27
2.5 Zusammenfassung	28
3. (Gender) Politik in Institutionen und Verwaltungen: Der mikropolitische Ansatz	29
3.1 Mikropolitische Konzeption und die grundlegende Begrifflichkeit	32
3.2 Der mikropolitische Machbegriff	36
3.3 Der mikropolitische Rationalitätsbegriff	39
3.4 Kontingenz und Entscheidungskorridor	40
3.5 Der mikropolitische Begriff des Spiels	41
3.6 Die kritischen Potentiale mikropolitischer Ansätze	45
II Institutioneller gleichstellungspolitischer Rahmen	47
4. Gesetze und Normen	49
4.1 Das Grundgesetz	49
4.1.1 Das Erste Gleichberechtigungsgesetz	50
4.1.2 Grundgesetzänderung	51
4.2 Das Bundesgleichstellungsgesetz	51
4.2.1 Das Zweite Gleichberechtigungsgesetz des Bundes	51
4.2.2 Das Neue Bundesgleichstellungsgesetz	52
4.3 Die Landesgleichstellungsgesetze	54
4.4 Das Personalvertretungsgesetze	59
4.5 Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz	60
4.6 Vereinbarung zur Förderung der Chancengleichheit	64
4.7 Zusammenfassung	66

5. Der institutionelle Rahmen und die Implementation	67
5.1 Die Implementation auf kommunaler Ebene	67
5.2 Die Implementation auf der Ebene der Bundesländer	71
5.2.1 Die Hochschulebene	72
5.2.2 Institutionalisierung der Gleichstellung an den Hochschulen	74
5.2.3 Institutionalisierung der Frauen- und Geschlechterforschung an den Hochschulen	75
5.2.4 Erklärungsansätze zur Unterrepräsentanz von Frauen an Hochschulen	76
5.2.5 Unterrepräsentanz und Karrierewege von Professorinnen	79
5.2.6 Wissenschaftskarrieren an deutschen Hochschulen: Empirische Befunde	83
5.2.7 Informelle Barrieren als Karrierehindernis	86
5.3 Die Implementation auf Bundesebene	88
6. Gleichstellungspolitische Strategien und Konzepte	93
6.1 Von der Frauenförderung zur Gleichstellungspolitik	94
6.2 Gender Mainstreaming	96
6.3 Gender Budgeting	101
6.4 Diversity Management	102
6.5 Fazit: Frauenförderung - Gender Mainstreaming - Diversity Management	105
III Genderpolitik in Verwaltungsreformen aus mikropolitische Perspektive	107
7. Verwaltungsreformen und Gender	109
7.1 Verwaltungsreformen	109
7.2 Verwaltungsreform aus gleichstellungspolitische Perspektive	114
7.3 Modernisierung und Mikropolitik	120
8. Gleichstellungsorientierte Akteursinteressen im politisch-administrativen System - Mikropolitische Akteure, Strategien und Taktiken	121
8.1 Die Gleichstellungsbeauftragte als Managerin	123
8.2 Die beschäftigten Frauen: Differente Interessen und Handlungsorientierungen	125
8.3 Die beschäftigten Männer: Befürworter, Verhinderer oder Dulder	130
8.4 Die Personalvertretung: Unterkomplexe Wahrnehmung für Gleichstellung	133
8.5 Das Verwaltungsmanagement: Begrenzte Handlungsmöglichkeiten trotz Macht	135
8.6 Politik als teilnehmende Beobachterin	137
8.7 Fazit	139

9. Verwaltung als mikropolitische Arena: Folgerungen und Reformvorschläge	143
Literatur	147

Einleitung

Die Terminologie der „Gleichstellung“ und Gleichstellungspolitik hat sich in ihrer noch jungen Geschichte seit den 1970er Jahren verändert. Mit dem neuen Jahrtausend ist nun zunehmend von Gender und Genderpolitik die Rede, insbesondere im Wissenschaftsdiskurs. Der Begriff stammt aus dem angelsächsischen und bedeutet so viel wie das „soziale Geschlecht“ im Gegensatz zum biologischen Geschlecht (sex) – eine Unterscheidung, die die deutsche Sprache nicht kennt. In der Genderforschung wie in der Genderpraxis geht es verkürzt formuliert darum, das asymmetrische Geschlechterverhältnis, also die Ungleichheit zwischen Männern und Frauen hinsichtlich Macht-, Arbeits- und Ressourcenverteilung zu erklären und zu beseitigen. Die Benachteiligungen von Frauen sind in Politik und Gesellschaft markante Felder der Ungleichheit. Allerdings wird zunehmend anerkannt, dass auch Männer Benachteiligungen und Ungleichheiten erfahren können, wenngleich in anderer Hinsicht.

Terminologie der Gleichstellung

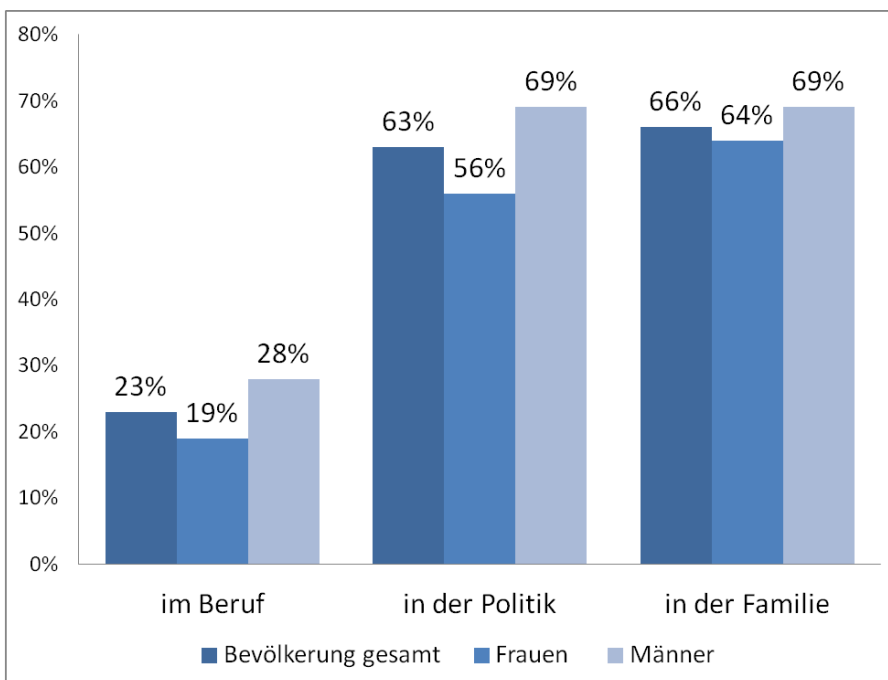
In der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland – dem Grundgesetz – ist im Art. 3. Abs. 2 festgeschrieben:

„Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

Danach hat der Staat auf allen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) aktiv für die Umsetzung der Gleichberechtigung zu sorgen. Dass die Gleichberechtigung von Männern und Frauen auch im neuen Jahrtausend noch immer eine Aufgabe ist, zeigt jenseits empirischer Studien die folgende Einschätzung der Bevölkerung.

Bevölkerungs-
befragung

Abbildung 1: Umsetzung von Gleichstellung in Beruf, Politik und Familie aus Sicht von Frauen und Männern



Quelle: Bundesregierung 2010, S. 6.

Grundsätzlich bewerten Frauen in allen Bereichen bereits umgesetzte Gleichberechtigungsmaßnahmen skeptischer als Männer. Am geringsten findet aus Sicht der Befragten eine Gleichberechtigung im Beruf statt. Frauen stimmen hier lediglich mit 19 % zu, also nur ein knappes Fünftel glaubt an eine bereits umgesetzte Gleichberechtigung, während Männer immerhin zu 28 % eine Umsetzung erkennen, aber ebenfalls auf niedrigem Niveau. Daraus lässt sich schließen, dass die Gleichberechtigung im Berufsleben aus Sicht der Bevölkerung am geringsten vorgekommen ist und weiterhin große Umsetzungsdefizite bestehen.

Gleichstellung als
neues Politikfeld

Gleichstellung ist ein relativ neues Politikfeld in Deutschland, wenn man darunter staatliches Handeln fasst, das aktiv Benachteiligungen beseitigen will (Ostner 2006, S. 263). Wer sich mit Gleichstellungs- bzw. Genderpolitik befassen will, interessiert sich zunächst sowohl für die Verteilungsfrage als auch für die Gerechtigkeitsfrage. Gerechte Verteilung zwischen Männern und Frauen bezieht sich dann zuvorderst auf Arbeit, Ressourcen und Macht (Wiechmann 2006). Folgt man Nancy Fraser (2009), so kommt es auf Anerkennung, Umverteilung und Repräsentation an, zu der auch Organisationen wie Verwaltungen als zentrale Orte der Allokation von Erwerbchancen (u. a. Einkommen, Aufstieg, Prestige) einen wichtigen Beitrag leisten (vgl. Funder 2011, S. 171 ff.).

Demokratisches
Legitimations-
prinzip

So ist beispielsweise ein wichtiges gleichstellungsrelevantes Themenfeld jenes, das sich mit „Frauen in Führungspositionen“ beschäftigt. Dabei geht es um die Frage, inwiefern Frauen an Macht, Entscheidungen und wesentlichen Gestaltungsoptionen beteiligt sind, ohne per se behaupten zu wollen, dass sie anders, besser oder herrschaftsfreier entscheiden oder führen würden. Es geht zunächst viel schlichter um die gleichen Teilhabechancen für die Hälfte der Bevölkerung auch als demokratisches Legitimationsprinzip. Ein weiteres wichtiges Themenfeld, mit dem sich die Genderforschung wie -praxis intensiv auseinandersetzt, ist der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen (Gender Pay Gap), der in der Bundesrepublik bei gleichen Arbeitsinhalten nach wie vor ca. 23% beträgt. Dass Frauen nahezu ein Viertel weniger verdienen als Männer wird als Diskriminierung bezeichnet, weil es hierfür keine objektiven oder rationalen Begründungen gibt. Diese aber auch andere genderpolitische Handlungsfelder werden vor allem in den Kursteilen II und III aufgenommen.

Eine wissenschaftliche Verortung der Frauen- und Geschlechterforschung

Wissenschaftliche
Verortung

Verschiedene Disziplinen beschäftigen sich mit der Frauen- und Geschlechterforschung (Genderforschung) als kritischer Wissenschaft mit dem Ziel, die je eigene Mainstreamwissenschaft um die Geschlechterperspektive zu ergänzen. Neben der hier relevanten politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung sollen weitere wichtige (Nachbar-) Disziplinen kurz mit ihrem Interessenfokus in der Genderforschung dargestellt werden.

Politik-
wissenschaftliche
Verwaltungs-
forschung

In der *politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung* führt die Genderperspektive noch eher ein Schattendasein. Obgleich die Gleichstellungspolitik als noch relativ neues Politikfeld in den 1970er Jahren zu verorten ist und zeitlich etwa zusammenfällt mit einer Neuorientierung der Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft (vgl. etwa Bogumil/ Jann 2009, S. 42 ff.), gibt es bis heute

eine eher übersichtliche Präsenz wissenschaftlicher Arbeiten. Bemerkenswert ist ein unübersehbares Forschungsdesiderat auch deshalb, weil der Staat und damit seine Ebenen mit dem Grundgesetz zur „tatsächlichen Umsetzung“ von Gleichberechtigung verpflichtet sind.

Dass Verwaltungen bzw. der öffentliche Sektor kaum im Fokus einer feministischen Verwaltungsforschung stehen, hat vor allem mit zwei immer wieder angeführten Gründen zu tun. *Erstens*: Im öffentlichen Sektor bzw. in den Verwaltungen (im arbeitsmarktpolitischen Verständnis der Statistiken als Branche) arbeitet ein vergleichsweise kleiner Beschäftigtenanteil von – je nach Rechnungsgrundlage – 10 % der Beschäftigten in der Bundesrepublik insgesamt. Ausgeblendet bleibt, dass dies ein starker Frauenarbeitsmarkt mit steigender Tendenz ist. *Zweitens*: Auf der normativen Ebene sind mit dem Grundgesetz als „Auslöser“ mittlerweile eine Reihe von Gleichstellungsgesetzen für Bund, Länder und Kommunen und ihre Verwaltungen beschlossen worden. Damit ist der öffentliche Sektor weitgehend gleichstellungspolitisch reguliert. Dass Bilanzen zur Umsetzung jedoch kaum Zweifel daran lassen, dass die Egalität zwischen den Geschlechtern auch hier noch keineswegs erreicht ist, wird in der Geschlechterforschung insgesamt noch wenig referiert.

In der *Politikwissenschaft* konzentriert sich in die Genderforschung vor allem auf das politische System und seine Repräsentant_innen – also auf die politische Partizipation. Hier ist die Kernfrage: Wie sind Frauen im politischen System, in Funktionen und Mandaten, in Regierungsverantwortung aufgestellt bzw. repräsentiert? Auch eine Bundeskanzlerin in der dritten (18.) Legislaturperiode und erstmals eine Verteidigungsministerin in der Bundesrepublik Deutschland täuschen nicht darüber hinweg, dass Frauen in politischen Spitzenämtern und in machtvollen Positionen der Parteien deutlich unterrepräsentiert sind. Aber gerade auf der politischen Parlaments- und Regierungsebene – ob Bund, Länder oder Kommunen – werden die Weichen für eine egalitäre Gesellschaft und ihre Bedarfe gestellt. Wenn hier deutlich weniger Frauen mitwirken und mitentscheiden, dann dürften auch die politischen Entscheidungen in den Aushandlungsprozessen einseitiger ausfallen.

Politikwissenschaft

Die *Soziologie* knüpft primär an Ungleichheitsphänomene an und sucht in der Genderforschung nach den kulturellen und sozialen Praktiken und Diskursen, die die Geschlechterungleichheit, Geschlechterdifferenz und die Aufrechterhaltung der Geschlechterordnung erklären. Im hier am ehesten relevanten Schwerpunkt der Arbeitssoziologie geht es vor allem darum, anhand von Sozialstrukturanalysen, wie die Arbeitsdifferenzierung insbesondere in der Erwerbs- und Produktionsarbeit auf die Geschlechter wirkt. Dabei untersucht die soziologische Geschlechterforschung Ungleichheitsphänomene sowohl auf der Mikroebene (Geschlecht in der Interaktion), der Mesoebene (Geschlecht in Organisationen) sowie auf der Makroebene (Geschlecht im gesellschaftlichen Kontext). Seit den 1990er Jahren nimmt die Geschlechterforschung vor allem Studien zu „Organisation und Geschlecht“ stärker in den Blick.

Soziologie

Auch die *Betriebswirtschaft* beschäftigt sich mit der Organisation von Arbeit aus einer Geschlechterperspektive. Sie konzentriert sich vor allem auf die Teildisziplinen Personal und Organisation gefolgt von Marketing und steht zunehmend im

Betriebswirtschaft

Forschungskontext von Diversity Management (Krell/ Rastetter 2013, F. 31). Ein wesentlicher Fokus richtet sich dabei auf Frauen in Führungspositionen.

Rechtswissenschaft

Eine feministische Sicht auf die *Rechtswissenschaft* fragt nach dem Einfluss und der Umsetzung bestehenden Rechts auf Frauen und ihre Sicht bzw. Lebenssituation. Es ist die kritische Frage nach Recht und Gerechtigkeit. Dabei stehen im Fokus kritischer Jurist_innen vor allem Fragen zur Rechtsnorm und ihren möglichen diskriminierenden Anteilen in der Rechtsauslegung bzw. -umsetzung gegenüber Frauen. Der ehemalige Bundesverfassungsrichter Ernst Benda stellte Mitte der 1980er Jahre in einem Rechtsgutachten erstmals die „strukturelle Diskriminierung“ von Frauen fest. Er begründet

„die zahlenmäßige Diskrepanz von Männern und Frauen in der jeweils zu betrachtenden Funktionsgruppe als Ergebnis einer Vielzahl von letztlich in der traditionellen Struktur des öffentlichen Dienstes als Institution begründeten Faktoren dar. Man kann daher auch von ‚struktureller Diskriminierung‘ sprechen“ (Benda 1986, S. 7).

Die Frauen- und Geschlechterforschung versteht sich insgesamt eher als interdisziplinär angelegte kritische Forschung, die zwar ihren Ansatz in der je eigenen Disziplin sucht, allerdings selten ohne Anleihen bei den anderen Wissenschaftsdisziplinen durchführt.

In diesem Verständnis nimmt der vorliegende Kurs zwar in erster Linie eine kritische Perspektive aus der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung auf, allerdings ohne Erkenntnisse und Ergebnisse der anderen Fachdisziplinen zu relevanten Forschungsfragen öffentlicher Verwaltungen zu unterschlagen.

Kursgliederung

Der Kurs gliedert sich in drei Teile. *Teil I* zeichnet die Entwicklungsgeschichte der institutionellen Gleichstellungspolitik (im Folgenden auch Genderpolitik) in ihren wesentlichen Grundzügen nach und beginnt deshalb zunächst mit den zwei wichtigsten Frauenbewegungen, die den Weg dafür ebneten (Kap. 1). Ebenfalls aus diesen Bewegungen heraus entstand die Frauen- und Geschlechterforschung, die ihrerseits unterschiedliche feministische Theorieansätze entwickelte und als kritische Wissenschaft bezeichnet wird. Der Kurs stellt die aktuell diskutierten Ansätze vor (Kap. 2). Schließlich wird in diesem Teil der *mikropolitische Theorieansatz* (vgl. Kap. 3) explizit hervorgehoben und erklärt, weil dieser seit etwa Mitte der 1990er Jahre die Frauen- und Geschlechterforschung und ihre empirischen Arbeiten in einem besonderen Fokus auf Organisationen und Institutionen als Resonanzkörper für gesellschaftliche Entwicklungen durchaus eine neue Richtung gab.

Der *Teil II* stellt den institutionellen Rahmen und die Gesetzesnormen vor. Hier wird der vor allem juristische Weg der Gleichberechtigung in der Bundesrepublik skizziert. Institutionell ist die Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern im 21sten Jahrhundert in Deutschland in vielen Gesetzen verankert: Neben dem Grundgesetz (GG) sind das Bundesgleichberechtigungsgesetz (BGleG) und Ländergleichberechtigungsgesetze (LGG) in allen Bundesländern beschlossen worden. Ebenso ist Gleichstellung und Chancengleichheit gesetzlich verankerte Aufgabe von Personalvertretungen in den Verwaltungen durch die Personalvertre-

tungsgesetze des Bundes (BPersVG) und der 16 Bundesländer (LPersVG). Darüber hinaus trat das Antidiskriminierungsgesetz (AGG) im August 2006 in Kraft. Bundesgleichberechtigungsgesetz und Ländergleichberechtigungsgesetze beziehen sich ausschließlich auf den öffentlichen Dienst und nicht auf die Privatwirtschaft (Kap. 4). Im Kapitel 5 stehen die gesetzlichen Normen auf dem Prüfstand der Praxis. Hier wird anhand der kommunalen, Länder- und Bundesebene geprüft, inwieweit die (Rechts-) Normen in der Verwaltungspraxis greifen und wo Defizite in der Implementation ausgemacht werden können. Schließlich werden die relevanten gleichstellungspolitischen Strategien bzw. Konzepte vorgestellt, die allerdings nur eingeschränkte oder gar keine Rechtsverbindlichkeit beinhalten. Dabei kann Gleichstellungspolitik heute als übergeordneter Begriff verstanden werden. Mit der Strategie der Frauenförderung begann in den 1970er und 1980er Jahren eine zunächst allein an Frauen orientierte Interventionspolitik gegen einseitige Benachteiligungen vor allem in Verwaltungen. Gender Mainstreaming und Gender Budgeting sind Konzepte, die ca. seit Ende der 1990er Jahre zunehmend für den öffentlichen Dienst diskutiert werden. Parallel gewann das Konzept des Diversity Management – vornehmlich für die Personalpolitik in der Privatwirtschaft – eine neue Aufmerksamkeit (Kap.6).

Im *Teil III* soll gezeigt werden, wie die Verwaltungsreformen der 1990er Jahre nach Vorlage des New Public Management aus der gleichstellungspolitischen Perspektive zu bewerten sind und ob es Anzeichen für strukturelle Veränderungen im Verständnis einer gleichstellungspolitischen Zielsetzung gab bzw. gibt (Kap. 7). Ein empirisches Beispiel weist die gleichstellungspolitischen Interessen in einer mikropolitischen Akteursanalyse nach und legt die Handlungsorientierungen und Strategien auf dem Politikfeld der Gleichstellung dar. Dazu ist zunächst auch zu klären, wer die Akteure sind und welchen Zielen sie folgen (Kap. 8). Der Kurs schließt mit einem Ausblick und Reformvorschlägen (Kap. 9).