

UMSETZUNG UND WIRKUNG DER EUROPÄISCHEN CHARTA FÜR DIE GLEICHSTELLUNG VON FRAUEN UND MÄNNERN AUF LOKALER EBENE

ERGEBNISSE DER BEFRAGUNG KOMMUNALER
FRAUEN- UND GLEICHSTELLUNGSBEAUFTRAGTER



Inhalt

1. Hinführung zum Thema: Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene	3
1.1 Erkenntnisinteresse und Ziel der Untersuchung.....	3
2. Theoretische Grundlagen	6
2.1 Sozialkonstruktivistischer Normenansatz.....	6
2.2 Soziale Netzwerke.....	7
2.2.1 Leistungsfähigkeit und Mehrwert von Netzwerken.....	7
2.2.2 Netzwerkmanagement.....	7
2.3 Netzwerke innerhalb eines bestimmten Politikfeldes – Policy Netzwerke.....	8
2.3.1 Policy-Netzwerke als Steuerungsform – Die Governance-Perspektive.....	9
3. Empirisches Vorgehen und Zusammenfassung der Ergebnisse	11
3.1 Methode der qualitativen Untersuchung	11
3.2 Politischer Wille als Impuls zur Umsetzung gleichstellungspolitischer Aktivitäten in der Kommune und die Relevanz der Europäischen Gleichstellungscharta.....	12
3.3 Zur Bedeutung von Gleichstellungsaktionsplänen.....	12
3.4 Bedeutung der Gleichstellungsstellen und Frauenbüros und die Rolle der Gleichstellungsbeauftragten im Zusammenhang mit der Europäischen Gleichstellungscharta.....	13
3.5 Umsetzungsstrategien.....	13
3.5.1 Vernetzung nach innen und Übertragung von Verantwortung..	14
3.5.2 Vernetzungsstrategien nach außen und Kooperationen....	14
3.5.3 Der Stellenwert von Normadvokat*innen im Prozess der kommunalen Umsetzung von Gleichstellungspolitik.....	15
3.6 Öffentlichkeitsarbeit, Transparenz und Beteiligungsprozesse.....	16
3.6.1 Öffentlichkeitsarbeit.....	16
3.6.2 Beteiligungsprozesse und Transparenz.....	17
3.7 Herausforderungen, Grenzen und Hürden.....	18
4. Auswertung der Ergebnisse: Handlungsfelder zur Umsetzung gleichstellungspolitischer Aktivitäten auf lokaler Ebene	21
4.1 Strategie.....	21
4.2 Kooperationen und Netzwerke.....	23
4.2.1 Gestaltung und Aufbau von Kooperationen und Netzwerken..	23
4.3 Steuerungsmaßnahmen und Prozesse	25
4.4 Lerneffekte und Nachhaltigkeit.....	26
4.5 Zusammenfassung.....	27
5. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	28
Literaturverzeichnis.....	31
Impressum.....	32

1. Hinführung zum Thema: Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene

Die effektive Gleichstellung bzw. Gleichberechtigung der Geschlechter in Deutschland ist trotz formaler Anerkennung und zahlreicher Fortschritte noch lange nicht in allen Lebensbereichen Realität geworden. Eine systemische Ungleichheit besteht weiterhin auf allen Ebenen, etwa bei Löhnen und Gehältern oder bei der politischen Vertretung, in der Frauen unterrepräsentiert sind. Darüber hinaus wird Ungleichheit zwischen Frauen und Männern durch diskriminierende Einstellungen, Praktiken und Strukturen aufrechterhalten und u.U. verstärkt.

Um das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern zu erreichen, muss dieses Recht nicht nur anerkannt sein, sondern wirksam in allen Bereichen des Lebens Anwendung finden. So auch in den lokalen, regionalen und nationalen Politikbereichen, in Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Um diesen Ungleichheiten entgegenzuwirken, wurde 2006 vom Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) die Europäische Gleichstellungscharta erarbeitet. Sie soll dazu beitragen, die Umsetzung der Europäischen Strategie zur Gleichstellung von Frauen und Männern vor Ort in den Kommunen zu unterstützen und eine Verständigung aller Akteur*innen aus Politik, Verwaltung und Stadt- bzw. Zivilgesellschaft über die gleichstellungspolitischen Ziele und Maßnahmen zu erreichen (Europäische Gleichstellungscharta).

Damit wird sie für immer mehr Kommunen ein strategisches Instrument, um die unterschiedlichsten Akteur*innen in die Gleichstellungspolitik einzubinden sowie Themenfelder – in Form von Gleichstellungs-Aktionsplänen für einen Zeitraum von zwei Jahren – festzulegen und eine Transparenz hinsichtlich der Umsetzung zu schaffen.

Immer mehr Kommunen nehmen ihre Verantwortung wahr und setzen zahlreiche Maßnahmen zur Gleichstellungspolitik um. In Deutschland haben bisher 57 Städte und Gemeinden die Charta unterzeichnet und 31 Kommunen haben einen Aktionsplan zur Umsetzung der Charta ausgearbeitet. Welche Aussagekraft hat diese Zahl für die Gleichstellung von Mann und Frau bei einer Gesamtübersicht aller Ge-

meinden in Deutschland, deren Anzahl mittlerweile bei fast 11.000 liegt?

1.1 Erkenntnisinteresse und Ziel der Untersuchung

Die Europäische Gleichstellungscharta ist ein strategisches Instrument für Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft, um die Gleichstellungspolitik voranzutreiben und zu tragen. Allerdings hat sie es als solches noch nicht in alle Kommunen und Landkreise auf die Prioritätenliste des politischen Tableaus geschafft, geschweige denn ist sie zu einer Selbstverständlichkeit in politischen, strukturellen und lokalen Prozessen geworden. Die Gründe dafür sind vielfältig. So stellt beispielsweise die Unübersichtlichkeit in kommunalpolitischen Prozessen und Abläufen (wie Verwaltungsstrukturen und -entscheidungen, kommunalpolitischen Themen und Umsetzungsmöglichkeiten), wie auch die Mehrschichtigkeit und Einmaligkeit der Vernetzungen mit verschiedenen Akteur*innen innerhalb einer Kommune (sowohl zivilgesellschaftlich als auch institutionell) eine Nicht-Übertragbarkeit und einen Stolperstein im Hinblick auf interkommunale Handlungsoptionen, Chancen und Restriktionen dar.

Ziel der Untersuchung ist es daher, Antworten auf die Frage zu erhalten, wie gleichstellungspolitische Aktivitäten in der Kommune mit Hilfe der Europäischen Gleichstellungscharta nachhaltig implementiert werden können. Was passiert in den Strukturen und wie sind diese Prozesse politikwissenschaftlich einzuordnen?

Darüber hinaus zeigt sich auch ein Blick auf verschiedene Faktoren, welche zu einer erfolgreichen Gleichstellungspolitik auf kommunaler Ebene führen, als überaus sinnvoll. Ebenso ist zu prüfen, welche Faktoren diesen Prozess verlangsamen bzw. hemmen und was aus dem theoretischen und praktischen Wissen dementsprechend geschlussfolgert werden kann, um die schwierigen Aspekte zu analysieren und sich diesen anzunehmen.

1.2 Forschungsdesign

Um die Frage nach einer erfolgreichen Umsetzung der Europäischen Gleichstellungskarte auf der kommunalen Ebene empirisch zu überprüfen, benötigt es wissenschaftlicher Grundlagen, welche die verschiedenen Aspekte kommunaler Gleichstellungsarbeit beleuchten, beschreiben und interpretieren können. Darüber hinaus ist es für das weitere Vorgehen wichtig und vor allem notwendig, die prozessrelevanten Akteur*innen mit ihren jeweils spezifischen Handlungslogiken und den von ihnen eingesetzten Mitteln und Steuerungsmaßnahmen zur Zielerreichung zu identifizieren und zu operationalisieren.

Das Vorgehen der vorliegenden Arbeit ist daher mehrschrittig und umfasst einen Methodenmix bestehend aus wissenschaftstheoretischen Erkenntnissen und empirisch-qualitativen Verfahren. Die gewonnenen Daten werden schließlich unter handlungs- und steuerungsrelevanten Aspekten in Form von Empfehlungen an die Kommunen, die der Europäischen Gleichstellungskarte bereits beigetreten sind, als auch an die Kommunen, die noch unentschieden sind, ausgewertet und dargelegt.

1.3 Aufbau der Arbeit

In einem **ersten Schritt** werden aktuelle wissenschaftliche Ansätze präsentiert, die von besonderer Relevanz zur Interpretation der Bewegungen im Umsetzungsprozess sind sowie zur Entwicklung von möglichen Lösungsansätzen dienlich sein können. Hierzu zählen: der *sozialkonstruktivistische Normenansatz* mit dem Schwerpunkt der Normimplementierung und der Relevanz von sogenannten *Normadvokat*innen*, die Bedeutung von *Netzwerken*, hier besonders in einem *bestimmten Politikfeld*, sowie die *Governance-Perspektive als Steuerungsform*.

Die theoretischen Ansätze fokussieren dabei folgende Fragen:

- Inwieweit können die dargelegten Ansätze Steuerungsprozesse, Fortschritte und die Bewegungen im Umsetzungsprozess der Europäischen Gleichstellungskarte erklären?
- Welche Wirkung können transnationale Vereinbarungen wie die Europäische Gleichstellungskarte auf lokaler Ebene entfalten und unter welchen Rahmenbedingungen kann dies geschehen?

Der sozialkonstruktivistische Normenansatz kann als theoretisches und methodisches Konstrukt für die Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten der Kommunen zur Umsetzung der Europäischen Gleichstellungskarte sehr gut genutzt werden. Die Europäische Gleichstellungskarte ist eine

europäische gleichstellungsspezifische Norm, auf die sich die engagierten Normadvokat*innen¹ berufen können. Damit wird ermöglicht, die lokale Politik und die Verwaltung zur Umsetzung der Maßnahmen, die sich aus den Verpflichtungen der Europäischen Gleichstellungskarte ergeben, aufzufordern. Der sozialkonstruktivistische Normenansatz betont die komplexe Rolle der engagierten Normadvokat*innen in Agendasetting- und Normumsetzungsprozessen und das breite Netzwerk mit verschiedenen kausalen Zusammenhängen zwischen diesen Prozessen. Obwohl es keine Sanktionen gibt, wenn die beigetretenen Kommunen den Verpflichtungen aus der Europäischen Gleichstellungskarte nicht nachkommen, kann es als politisches Instrument und als Verpflichtung der Kommunen genutzt werden.

Die Governance-Perspektive eignet sich besonders gut für die Analyse von Querschnittsaufgaben, wie der Umsetzung von Gleichstellungspolitik. Sie beleuchtet die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Dabei handelt es sich um kontinuierliche Prozesse, in denen kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Mit der Governance-Perspektive können sowohl *formelle* Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme erfasst werden, als auch *informelle* Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden.² Die Governance-Perspektive sieht Lösungsansätze in einer Kooperation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteur*innen und versteht deren Prozesssteuerung als einen komplexen Prozess aus Steuerungsimpulsen, Reaktionen und neuen Impulsen.

Der **zweite Teil** dieser Arbeit legt den Fokus auf die Akteurs-ebene. Im Zentrum stehen Faktoren und Prozesse, die aus den Interviews zusammengefasst werden konnten. Auch Schwierigkeiten und Hindernisse sollen hier nicht unberücksichtigt bleiben und werden als wichtige Aspekte eines Lernprozesses beleuchtet.

1 Bei der Umsetzung der Europäischen Gleichstellungskarte: kommunale Gleichstellungsbeauftragte, engagierte Stadträt*innen, engagierte Mitarbeiter*innen aus der Kommunalverwaltung und engagierte Bürger*innen aus der Zivilgesellschaft.
2 Definition der UN Commission on Global Governance, zit. nach Stiftung Entwicklung und Frieden 1995: 4ff.

*Wie kann folglich Gleichstellungsarbeit mit Hilfe der Europäischen Gleichstellungscharta gelingen? Und warum hakt es manchmal bei der Umsetzung? Was würde helfen, dass Normadvokat*innen weiterkommen?*

*Wo können Widerstände im Umsetzungsprozess, z. B. aufgrund schwer kompatibler Handlungslogiken der unterschiedlichen Akteur*innen, auftreten und inwiefern fördert eine gute Vernetzung der Normadvokat*innen den Prozess der Umsetzung von Gleichstellung auf der lokalen Ebene?*

Diese Fragen bilden den Rahmen dieser Arbeit, für die stichpunktartig Gleichstellungsexpert*innen sowie Vertreter*innen von Frauenverbänden, aus der Verwaltung und Politik (wie Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte, Vorsitzende von Gleichstellungskommissionen, Stadträtinnen, etc.) von insgesamt sieben Kommunen befragt wurden.³

Insgesamt wurden 14 Interviews in Form von Videogesprächen durchgeführt. Unter den Interviewten waren folgende Vertreter*innen der Kommunen: Gleichstellungsbeauftragten der Kommunen (6); Referentinnen in der Gleichstellungsstelle (2), Vertreter*innen aus der Verwaltung (2), Kommunalpolitiker*innen (2). Zudem noch Vertreter*innen von Vereinen (2).

Die untersuchten Kommunen befinden sich in den folgenden Bundesländern: Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Ihre Größe variierte zwischen etwa 130.000 und 1.500.000 Einwohner*innen.

Bundesland	Funktion	Anzahl
Bayern	Stadt/Stadtverwaltung	2
Bayern	Frauenverein	1
Hessen	Stadt/Stadtverwaltung	1
Hessen	Frauenverein	1
Hessen	Kommunalpolitik	1
Mecklenburg-Vorpommern	Stadt/Stadtverwaltung	1
Nordrhein-Westfalen	Stadt/Stadtverwaltung	2
Saarland	Stadt/Stadtverwaltung	1
Sachsen	Stadt/Stadtverwaltung	2
Sachsen	Kommunalpolitik	1
Sachsen-Anhalt	Stadt/Stadtverwaltung	1

Dieses explorative Vorgehen ermöglicht einen offenen Zugang zum Handlungs- und Erfahrungswissen der Akteur*innen im Kontext der komplexen Gleichstellungspraxis und Umsetzung von internationalen Gleichstellungsnormen wie der Europäischen Gleichstellungscharta. Auf diese Weise können systematisch unterschiedliche Perspektiven, Problembereiche und Lösungsansätze identifiziert werden.

In einem letzten Schritt werden die Ergebnisse der theoretischen Analyse und der qualitativen Untersuchung aufgegriffen und die Aktivitäten, Strategien und Erfahrungen der Normadvokat*innen im Gleichstellungsbereich in Form von Handlungsfeldern rekonstruiert. Die Erfassung und Darstellung der Handlungsfelder dient der Orientierung und Impulsgebung für den Umsetzungs-, Kommunikations- und Begleitungsprozess der Europäischen Gleichstellungscharta.

Abschließend wird eine Empfehlung für die nachhaltige Implementierung der Europäischen Gleichstellungscharta erstellt.

³ Berücksichtigt wurden sowohl kleinere als auch große Kommunen. Die Auswahl fand in Absprache mit der Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen (BAG) statt.

2. Theoretische Grundlagen

Im folgenden Kapitel werden aktuelle wissenschaftliche Ansätze präsentiert, die von besonderer Relevanz zur Interpretation der Bewegungen im Umsetzungsprozess der Europäischen Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene sind sowie auch zur Entwicklung von möglichen Strategien dienlich sein können.

2.1 Sozialkonstruktivistischer Normenansatz

Im Mittelpunkt des sozialkonstruktivistischen Normenansatzes steht die Perspektive des Zusammenwirkens und der Kooperation von Akteur*innen im sog. Normsetzungsprozess. Die Beziehung zwischen den Akteur*innen und ihrer Umwelt ist hierbei zentral. Dadurch werden Normen nicht als etwas Subjektives bestimmt, sondern bilden sich zwischen Menschen in einer Gesellschaft durch Sozialisation.⁴

Der sozialkonstruktivistische Ansatz konzentriert sich auf den Einfluss gesellschaftlicher Normen, hier als völkerrechtlich bindende Instrumente definiert (wie internationale Übereinkommen, Konventionen und Verträge), die von der Staatengemeinschaft als kollektiv anerkannte Standards für angemessenes Verhalten gelten.⁵ Demzufolge ist die Europäische Gleichstellungscharta eine gleichstellungsspezifische internationale Norm und kann als kollektiv anerkannter Standard für angemessenes Verhalten bezüglich der europäischen Gleichstellungspolitik gelten.

Gleichzeitig werden Normen nicht als statische Variablen verstanden, sondern als dynamischer „work-in-progress“, die Prozesse und Akteure formen.⁶ Darüber hinaus beinhaltet jede Norm einen Prozess, aus dem andere Normen und Steuerungsprozesse, sei es auf der nationalen oder lokalen Ebene, entstehen. Dies zeigt sich besonders bei der Normimplementierung. Hierbei handelt es sich um einen Prozess, in dem nicht nur neue Normen konstruiert werden, sondern

diese wiederum auch einen Einfluss auf das Verhalten von Akteur*innen haben.

Im Prozess der Umsetzung von gleichstellungsspezifischen Normen spielen Normadvokat*innen eine wichtige Rolle. Normadvokat*innen zeichnen sich dadurch aus, dass sie sich für die Implementierung (internationaler) Normen einsetzen und eine feste Auffassung davon haben, was angemessenes oder wünschenswertes Verhalten ist. So verstandenes Handeln ist oft altruistisch oder idealistisch motiviert. Dadurch gelten sie als Vordenker*innen und Wegbereiter*innen. Um ihre Wirksamkeit zu erhöhen, bilden sie Advocacy-Koalitionen mit verschiedenen Netzwerkpartner*innen, diese können Individuen, Entscheidungsträger*innen, lokale und internationale Nichtregierungsorganisationen, Medien und andere Akteur*innen sein.⁷ Gemeinsam beeinflussen diese Akteur*innen politische Entscheidungen, indem sie Probleme definieren, diese auf die Agenda bringen und Lösungen vorschlagen.⁸ Keck, Sikkink und Brabandt betrachten die Umsetzung von Normen auf internationaler Ebene. Dieses Muster könnte auch auf Netzwerkaktivitäten der Normadvokat*innen auf nationaler und lokaler Ebene übertragbar sein.⁹ Allerdings operieren solche Netzwerkaktivitäten zwangsläufig auf nationaler und lokaler Ebene doch in etwas kleinerem Maßstab als auf internationaler.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass gerade bei der Entstehung und später bei der Umsetzung von gleichstellungsspezifischen Normen die Gleichstellungsbeauftragten der Kommunen, neben aktiven Politiker*innen und Vertreter*innen aus den Frauenverbänden, als stärkste Gruppe der Normadvokat*innen eine beträchtliche Rolle spielen. Sie vernetzen sich, nehmen immer häufiger an lokalen und nationalen Verhandlungen teil, setzen ihre Ideen durch und haben damit einen starken Einfluss auf politische Prozesse sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene.

4 Vgl. Lodges 2013, S. 97.

5 Vgl. Wiener 2009; Wölte 2008; Rosul-Gajic 2016 und 2021; Weigel 2016, S. 22.

6 Vgl. Rosul-Gajic 2016, S. 21.

7 Vgl. Keck und Sikkink 1998, S. 9.

8 Vgl. Keck und Sikkink 1998, S. 201.

9 Vgl. Rosul-Gajic 2016, S. 39.

2.2 Soziale Netzwerke

Netzwerke spielen auf unterschiedlichen Ebenen und in ganz verschiedenen Phänomenen eine wichtige Rolle. Für die weitere Betrachtung und anschließende Übertragbarkeit des *Netzwerk*-Konzepts bzw. auch *Netzwerkmanagements* gilt es zunächst, aus den zahlreichen Versuchen und wissenschaftlichen Ansätzen¹⁰ eine geeignete Perspektive aufzugreifen, welche sowohl für die spätere Interpretation der Daten, als auch für die praktische Umsetzung gewinnbringend und handlungsleitend sein kann.

Für die vorliegende Arbeit soll das *soziale Netzwerk* als Gesamtkonstruktion verstanden werden, welches das Zusammenkommen und Zusammenwirken von verschiedenen Akteur*innen (Einzelpersonen, Organisationen, Rollen o. a.) und ihrer Beziehungen¹¹ untereinander fokussiert.¹² Zur analytischen Verwendung des Begriffes soll der handlungstheoretischen Perspektive mit dem Begriff des *Sozialkapitals* gefolgt werden. Netzwerke werden als Sozialkapital gefasst, nach deren Erlangung Individuen streben, „als individuelle Ressource, die den Akteuren für ihr Handeln zur Verfügung steht. Netzwerke ermöglichen dabei das individuelle Handeln“¹³. Einerseits als Ziel von Handlungsentscheidungen, andererseits als Mittel für das Erreichen anderer Ziele.¹⁴

Um den Begriff des sozialen Netzwerks für die Umsetzung der Europäischen Gleichstellungcharta auch auf lokaler Ebene anwendbar zu machen, soll dieser um den Aspekt der interorganisationalen Netzwerkinteraktion sowie der formalen und informellen Netzwerkbeziehungen ergänzt werden und Netzwerke, als eigenständige Form der Handlungskoordination verstanden werden. Netzwerke sind hierbei von der Autonomie der beteiligten Akteur*innen und einer vertrauensvolle Zusammenarbeit geprägt.¹⁵

2.2.1 Leistungsfähigkeit und Mehrwert von Netzwerken

Zu Beginn von netzwerkartigen Kooperationsvorhaben ist es lohnend, sich Gedanken über den Mehrwert von Netzwerken und Kooperationen zu machen. Welche sind die zentralen Vorteile bestimmter spezifischer Konstellationen? Und was geht damit noch einher?

Kooperationen und Netzwerke stellen zunächst ein Instrument dar, mit denen Entwicklungsbarrieren, wie z. B. das Fehlen von finanziellen und/oder personellen Ressourcen, ausgeglichen werden können sowie Entwicklungen auf mehrere Schultern verteilt werden. Auch zeitliche Zielvorgaben lassen

sich auf diese Weise strategischer umsetzen.¹⁶ Des Weiteren zeichnen sich diese oft strategischen Kooperationsbeziehungen auch durch ihre Flexibilität aus.¹⁷ Diese Flexibilität kann sowohl eine zeitliche als auch strategische Ausrichtung besitzen. Nicht selten führen erfolgreiche Kooperationen und Allianzen auch zu nachhaltigen Strukturverbindungen, aus denen neue, bedarfsorientierte Angebote entstehen.

Gleichzeitig begeben sich die beteiligten Akteur*innen dieser Konstellationen in ein Abhängigkeitsverhältnis, deren Einfluss sich positiv, wie auch negativ äußern kann. Die Bündelung von Ressourcen und der Zugang zu komplementären Kompetenzen stellen hier wichtige gewinnbringende Faktoren der Netzwerkarbeit dar.¹⁸ Aber auch das Ausbalancieren eines gemeinsamen Verständnisses von Netzwerkarbeit, die Definition gemeinsamer Werte sowie die Wahrung der Autonomie und Integrität der Beteiligten muss sichergestellt werden. Dies geht nicht ohne Mühe von statten. Es erfordert Kommunikationswege, Zuständigkeiten, Controlling und Verantwortlichkeiten neu zu denken.

Darüber hinaus erfordert Netzwerkarbeit ein „sich Einlassen auf Ideen“ anderer, um so (neue) Ansätze zu konstruieren und „weiterzuspinnen“. Auf diese Art und Weise sollen gemeinsam Ideen entwickelt, Vorgehensweisen besprochen und Lösungen geschaffen werden.¹⁹

Um angemessen und zielorientiert agieren zu können, müssen Netzwerke auf ihre Aktivitäten, Wirkungen und Ziele hin konkret gesteuert werden.²⁰ Verantwortlich für die strategischen Gestaltungsmöglichkeiten der Netzwerkarbeit ist hierbei das Netzwerkmanagement.

2.2.2 Netzwerkmanagement

Netzwerke weisen bestimmte Strukturmerkmale auf, die es bei der zielgerichteten und erfolgreichen Steuerung zu beachten gilt. Anregende Impulse aus der Praxis zu Netzwerkanforderungen sowie Organisation und Management liefert u. a. die sozialwissenschaftliche Perspektive und das Kooperations- und Projektmanagement.

Aufgrund der fehlenden Formalitäten, wie z. B. dem Direktionsrecht und der Anweisungsbefugnis, geht das Management von flexiblen Kooperationen und Netzwerken über das „klassische“ Management hinaus und erfordert ein Umdenken der Prozesse, Anforderungen und Funktionen des Managements selbst. Im Zentrum stehen neben bestimmten Managementfunktionen und Praktiken sowie dem Ausgleichen von vielfältigen Spannungen, auch die Beziehungen der Akteur*innen sowie die Selbstverpflichtung, Verlässlichkeit, Vertrauen und das Managing Diversity.²¹

10 Vgl. Fuhse 2018, S. 175–190.

11 Die Beziehungen sind hierbei nicht notwendig als enge, positive und symmetrische Beziehungen zu verstehen. Sie können auch schwach oder antagonistisch sein und sind selten völlig ausbalanciert. Vgl. Jansen 1999, S. 22.

12 Vgl. Jansen/Diaz-Bone 2014, S. 72.

13 Vgl. Fuhse 2018, S. 180.

14 Vgl. ebd.

15 Vgl. Weyer 2000, S. 11.

16 Vgl. Howaldt/Ellerkmann 2011, S. 24.

17 Vgl. ebd., S. 4f.

18 Vgl. ebd., S. 81f.

19 Vgl. ebd., S. 82.

20 Vgl. Howaldt/Dammer 2011, S. 80f.

21 Vgl. Howaldt/Dammer 2011, S. 80.

Die für ein Netzwerk spezifischen Strukturmerkmale bilden sich jedoch nicht wie selbstverständlich heraus. Die Entwicklung und die Ausrichtung von netzwerkartigen Kooperationsbeziehungen bedarf konkreter Instrumente, die eine zielgerichtete, strategische Steuerung verfolgen und gleichzeitig den Blick für die Autonomie, die Fähigkeiten und die Vorstellungen der an dem Netzwerk Beteiligten im Blick behalten.²² Das Netzwerkmanagement übernimmt in diesem Zusammenhang die Aufgabe, eine Balance von unterschiedlichen Orientierungs- und Handlungsmöglichkeiten, die im Rahmen der Netzwerkentwicklung entstehen, auszubalancieren. Wichtige Aspekte sind hierbei das Handeln einzelner Akteur*innen im Netzwerk, aber auch die Entwicklungsdynamik des Netzwerkgeschehens sowie mögliche Spannungen.²³ Diese treten auf allen (inter-)personalen sowie (inter-)organisationalen Ebenen auf und müssen bei der Netzwerkarbeit Berücksichtigung finden.

Sydow zählt vier Aufgabenfelder des Netzwerkmanagements für die Netzwerkentwicklung auf, welche hier kurz skizziert werden sollen:²⁴

- **Selektion von Netzwerkpartner*innen:** Diese umfasst die Auswahl geeigneter Partner*innen (auch im Negativsinn, d.h. dem Verzicht auf bestimmte Kooperationen). Die Auswahl geeigneter Kooperationen und Netzwerkkonstellationen orientiert sich an der Unternehmens-/ Organisations- und der gewählten Netzwerkstrategie.
- **Bestimmung von Aufgaben und Ressourcen:** In dieser Phase der Vernetzung findet die Bestimmung und Verteilung der vom Netzwerk und den einzelnen Netzwerkpartner*innen wahrzunehmenden Aufgaben sowie die Zuweisung der für die Aufgabenerfüllung notwendigen Ressourcen. Damit einher geht auch die Frage nach dem Umfang, in welchen sich die einzelnen Akteur*innen in das Netzwerk einbringen.
- **Regulation der Zusammenarbeit im Netzwerk:** Die Funktion der Regulation erstreckt sich auf die Regeln der spezifischen Netzwerkkooperation. Diese werden üblicherweise nicht formal oder vertraglich festgelegt. Vielmehr handelt es sich hierbei um informelle Regelungen. Oft kommt es in der Praxis auch zu Mischformen aus formalen und informellen Regeln und deren Reproduktion durch die Netzwerkakteur*innen.
- **Evaluation der Netzwerktätigkeit:** Diese Funktion umfasst die Bewertung aller Unternehmungen, welche durch das bestimmte Netzwerk getätigt wurden, deren Qualität sowie der Netzwerkbeziehungen selber.

Die Wahrnehmung und Ausgestaltung dieser Managementfunktionen erfolgt durch bestimmte Managementpraktiken (auch sog. Netzwerkpraktiken), welche sich durch Regeln

²² Vgl. ebd.

²³ Vgl. ebd.

²⁴ Vgl. Sydow 2019, S. 14.

und Ressourcen herausbilden und bestimmte Netzwerkstrukturen formen. Diese Netzwerkstrukturen und -praktiken fördern und sichern die Zusammenarbeit und das Lernen im Netzwerk und tragen gleichzeitig zur Reproduktion, Modifikation und/oder Transformation der Netzwerkstrukturen bei.²⁵

2.3 Netzwerke innerhalb eines bestimmten Politikfeldes – Policy Netzwerke

Beziehen sich soziale Netzwerke auf bestimmte Politikinhalte, wie z. B. die Gleichstellung von Frauen und Männern, in denen ein Beitrag zur Regelung öffentlicher Angelegenheiten erbracht werden soll, so ist die Rede von sog. „*Policy-Netzwerken*“.²⁶

Mit diesem Begriff werden auch die neuen Spielräume der politischen Aushandlungen und der Entscheidungsfindung, wie z. B. in Arbeitsgruppen, Diskussionsrunden und informellen Gesprächen, in denen unterschiedliche Akteur*innen in unterschiedlichen Konstellationen Lösungsoptionen erörtern, abstimmen oder auch für die an formalen Verfahren beteiligten Institutionen vorentscheiden, begreiflich und beschreibbar.²⁷

Die Eigenschaften von Policy-Netzwerke zeichnen sich durch Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen aus, die relativ dauerhaft, nicht formal organisiert und nicht-hierarchisch angelegt sind.

Die Beziehung der Akteur*innen in Policy-Netzwerken zueinander sind dabei unterschiedlicher Natur. Diese kann bspw. im Austausch intangibler Ressourcen (Expertise, Ratschläge, Informationen) wie auch in finanzieller oder personaler Unterstützung bestehen. Meist stehen die Akteur*innen in Kooperationsverhältnissen, sie verhandeln, tauschen Informationen und Ressourcen aus und unterstützen sich gegenseitig.²⁸ Die Vertreter*innen von (staatlichen wie privaten) Organisationen sind in politische Prozesse involviert, weisen wechselseitige Abhängigkeiten und Verhaltenserwartungen bzw. -orientierungen auf.

Neben ihrem Hauptspezifikum – der Ausrichtung auf Entscheidungen in einem inhaltlich bestimmten abgegrenzten Politikfeld – zeichnen sich Policy-Netzwerke weiter dadurch aus, dass individuelle, korporative oder kollektive Akteur*innen²⁹ in beliebiger Kombination vertreten sind, deren Mitgliedschaft auf Freiwilligkeit beruht. Dadurch kann die Zahl der am Netzwerk beteiligten Akteur*innen (staatlicher wie auch privater) je nach Politikfeld stark variieren sowie

²⁵ Vgl. ebd.

²⁶ Vgl. Weyer 2000, S. 183.

²⁷ Vgl. Knill/Schäfer 2014, S. 189.

²⁸ Knill /Schäfer 2014, S. 188.

²⁹ Akteur*innen sind all diejenigen, „... die von einem bestimmten politischen Problem betroffen sind und mit den unterschiedlichen Gruppen und Institutionen das Interesse teilen, an der Formulierung und Umsetzung eines politischen Programms mitzuarbeiten.“ ebd., S. 185.

fluktuieren. Ebenso verhält es sich mit dem Grad der Institutionalisierung und der Offenheit – im Sinne der Ausweitung des Netzwerks auf neue Akteurspartner*innen.³⁰

Grundlegend ist in Policy-Netzwerken aber die Handlungsweise des *Verhandelns auf Augenhöhe*, mit der die Akteurspartner*innen das politische Ziel verfolgen und gestalten.³¹ Gleiches gilt für die Gestaltung ihrer Beziehung, ihrer Vorgehensweise und den Verbindlichkeiten des Netzwerks, denn diese sind in ihrer Organisation, ihrer Steuerung und ihren Verfahrensweisen frei.³²

2.3.1 Policy-Netzwerke als Steuerungsform – Die Governance-Perspektive

Moderne Staaten bewegen sich in einem immer dichteren Geflecht transnationaler, inner-gesellschaftlicher und inter-organisationaler Abhängigkeiten und Verhandlungszwänge. Daher reicht es nicht mehr nur aus, formal politische Entscheidungsmodi, Verfahren und Institutionen in den Blick zu nehmen, um politisches Handeln zu erklären. Mit dem politikwissenschaftlichen Begriff der Policy-Netzwerke wird versucht, diejenigen Formen der Zusammenarbeit und der gemeinsamen Entscheidungsfindung zu bezeichnen, die auch abseits formaler Wege politische Ressourcen mobilisieren, in denen sich die Kompetenzen zur Entscheidung, Formulierung und Implementation politischer Programme über eine Vielzahl privater und staatlicher Akteur*innen verteilen.³³

Diese „neuen“ Spielräume sollen jedoch nicht den Anschein vermitteln, dass die Regierung gänzlich unbeteiligt sei. Denn zur Governance-Struktur eines Staates gehören neben der Kooperation privater und öffentlicher Akteur*innen, nach wie vor bestimmte Bereiche hoheitlichen Handelns, im Sinne des *„Schattens der Hierarchie des Staates“*. Hierzu zählen vor allem die mehrere Ebenen umfassenden staatlichen Bürokratien von Regierungsinstitutionen. Darüber hinaus behält sich der Staat – mit dem ihm zur Verfügung stehenden Mitteln – die Option vor, bei Ausbleiben einer Entscheidung durch das Policy-Netzwerk, gesetzgeberisch tätig zu sein (top-down).³⁴

Mithilfe der Governance-Perspektive kann sowohl die Koordination kollektiven Handelns und Regierens in komplexen Prozessen verständlich gemacht werden, als auch die (Wirkungs-)Mechanismen und ihre strukturelle Verankerung kollektiven Handelns erfasst werden, welche koordiniertes Kollektives Handeln herbeiführen.³⁵

Es stellt sich hierbei die Frage, wie Akteur*innen ihr Handeln in institutionalisierten Regelsystemen mit dem Ziel, öffentliche Aufgaben im Sinne des Gemeinwohls zu erfüllen, koordinieren.

Die Handlungskoordination beruht dabei auf folgenden Mechanismen, die wiederum durch Handlungsanreize und -restriktionen, die in den Strukturen institutionalisiert sind, ergänzt werden:³⁶

• Beobachten und Nachahmen

Akteur*innen können ihr Verhalten aufgrund wechselseitiger Beobachtung einander anpassen. Diese kann z. B. durch Nachahmung auf der Grundlage der Beobachtung erfolgen. Der Funktionsmechanismus der Beobachtung und Nachahmung im politischen Prozess wird auch als *Policytransfer* bezeichnet. Hierbei besteht die Motivation des kollektiven Handelns auf der Grundlage der Wahrnehmung und des Konkurrenzdenkens und -verhältnisses. Handlungsleitend werden die Motive dann, wenn das Handeln und die Erfolge anderer mit den eigenen verglichen werden.³⁷ So vergleichen bspw. Regierungen in bestimmten Situationen den Erfolg ihrer Programme mit anderen Regierungen (z. B. auf Bundeslandebene) und im Kontext der Zivilgesellschaft. Beobachtung und das Suchen nach Good-Practice-Beispielen wird somit handlungsleitend, wenn gewünschte Ziele zu erreichen sind und/oder Strukturen und Politiklösungen benötigt werden.³⁸

• Beeinflussung

Handlungskoordination beruht selten auf der Beobachtung allein. Auch die wechselseitige Beeinflussung der Akteur*innen spielt eine wesentliche Rolle. Dies geschieht bspw. in Form von Expert*innenwissen oder Vorbildern, wo Handlungsabstimmung durch gezielten Einsatz von Einflusspotentialen stattfindet. Nach Benz/Dose beruhen diese Potentiale auf Macht, Geld, Wissen, Liebe bzw. Sympathie oder moralischer Autorität und dem Abverlangen von Handeln (des/der anderen Akteurspartner*in), der/die es von sich aus nicht gewählt hätte. Davon ist jedoch nicht abzuleiten, dass Handlungsabstimmungen in Einflusskonstellationen lediglich darauf reduziert werden, dass „dominante“ Akteur*innen ihren Willen einfach umsetzen, denn dies einen widerstrebt wiederum dem Grundsatz der Autonomie und der Wahrung von Integrität von sozialen Netzwerken wie auch in Policy-Netzwerken.³⁹

• Verhandeln

Beim Verhandeln zwischen den verschiedenen Akteur*innen – auf der Basis gegenseitiger Beobachtung und wechselseitiger⁴⁰ Beeinflussung – erfolgt die Koordination durch den direkten Austausch von Meinungen und Argumenten über die direkten Ziele und Interessen der

30 Vgl. ebd., S. 183f.

31 Vgl. ebd., S. 186f.

32 Vgl. ebd., S. 188.

33 Vgl. ebd., S. 190f. Auch Regierungsinstitutionen sind Akteure in diesen Policy-Netzwerken. Unterschiedlich ist jedoch die Art und Weise der Entscheidungsfindung und Steuerung, denn anstelle hierarchischer Interventionen in die Gesellschaft, bedient sich der Staat neuer Techniken (z. B. der Beteiligung; des Setzens positiver Anreize; des Moderierens; des Koordinierens; des Kooperierens sowie des Verhandlens). Vgl. ebd., S. 197.

34 Vgl. ebd., S. 196f., Zit. nach Benz, 2004b:18.

35 Vgl. Benz/Lütz/Schimank 2007, S. 14.

36 Vgl. ebd., S. 21.

37 Vgl. Benz/Dose 2010, S. 253.

38 Vgl. ebd., S. 254.

39 Vgl. Schimank 2007, S. 38f.

40 Diese kann ebenso asymmetrischer Natur sein.

jeweiligen Akteur*innen, um zu einer gemeinsamen Einigung über gemeinsame Interessen zu gelangen. Hierbei wählen die Akteur*innen, je nach Art der kommunikativen Akte, unterschiedliche Modi der Verhandlungen. Einerseits kann die Verhandlung über gemeinsame Handlungen auf der Grundlage von Zugeständnissen in Form von Kompromissen (Annäherung der Positionen) oder auf wechselseitigen Zugeständnissen (Tauschgeschäfte) fußen. Andererseits kann das Verhandeln „verständigungsorientiert“ ablaufen. Hierbei versuchen sich die Akteur*innen wechselseitig durch rationale Argumente zu überzeugen. In der Praxis sind Mischformen aus diesen beiden zu beobachten, denn je nach Phase des Prozesses, kann auch die Verhandlungsstrategie variieren.⁴¹

Die Governance-Perspektive richtet ihren Fokus auf die Frage, welche Institutionen und Mechanismen der Koordination von Handlungen geeignet sind, das Gemeinwohl zu verwirklichen, effektives und demokratisch legitimes Regieren zu ermöglichen oder gesellschaftliche Probleme zu lösen. Dabei versteht sich das kollektive Regieren als eine aus dem System entstandene eigene Dynamik, die aus der *Wechselwirkung von Strukturen, Interaktionen und individuellen Handlungen* resultiert. Besonders deutlich wird diese Dynamik in der Umsetzung von gesellschaftspolitischen Querschnittsaufgaben.

41 Vgl. Benz/Dose 2010, S. 255.

3. Empirisches Vorgehen und Zusammenfassung der Ergebnisse

3.1 Methode der qualitativen Untersuchung

Das dieser Arbeit zugrunde liegende Erkenntnisinteresse sieht die Akteur*innen (Gleichstellungsbeauftragte, Stadträt*innen und Vertreter*innen von Frauenorganisationen) als „Expert*innen“ für die Umsetzung und Sichtbarmachung der Europäischen Gleichstellungcharta in ihrer Kommune. Sie sind Expert*innen, die einen guten Überblick und Expertise zum Prozess der Umsetzung der Charta haben, Chancen, die die Charta mit sich bringt, erkennen und an andere Kommunen weitergeben können. Gefragt sind daher empirische Erhebungsmethoden, deren Stärke in der Erfassung komplexer, prozesshafter und differenzierter Themen und Zusammenhänge liegt. Genau hier liegt die Wahl qualitativer Erhebungsmethoden begründet.

Dem gegenüber steht auch die Unmöglichkeit, mit Standardisierungen quantitativer Methoden (wie z. B. Fragebogenbefragung) einen Einblick in die Prozesshaftigkeit und die Herausforderungen bei der Umsetzung der Inhalte der Europäischen Gleichstellungcharta zu erhalten sowie Zusammenhänge zu erfassen und zu beleuchten. Als qualitative Untersuchungsmethode ist die Form eines Leitfadeninterviews herangezogen worden. Zum einen galt es, für das vorliegende Untersuchungsinteresse, das Interview in einzelne Themenschwerpunkte zu clustern, gleichzeitig aber eine hohe Flexibilität zu ermöglichen, um die Schwerpunktsetzung zu erweitern und zu ergänzen.

Die empirische Auswertung basiert auf dem Verfahren der Grounded Theory nach Glaser&Strauss. Dadurch liegt

der Arbeit kein linearer Untersuchungsprozess zugrunde, welcher z. B. auf das Überprüfen von Hypothesen angelegt ist, sondern ein „interaktiv-zyklisches“ Modell. Die Wahl der Grounded Theory (nach Glaser & Strauss) als methodisches Vorgehen zur Auswertung der Interviews, begründet sich damit, dass der Schwerpunkt dieser Arbeit auf qualitativen Interviews liegt. Zudem konnte so der Prozesshaftigkeit sowie den Besonderheiten und den Beziehungsstrukturen in und für die Gleichstellungsarbeit innerhalb der Kommune Rechnung getragen werden.

Insgesamt wurden 14 leitfadengestützte Interviews mit Gleichstellungsbeauftragten der jeweiligen Kommunen geführt sowie weitere Interviews mit Vertreter*innen aus der Stadtverwaltung, Frauenorganisationen und Politiker*innen.⁴² Die Interviews fanden alle per Videocall statt. Sie wurden mit Einverständnis der Interviewpartner*innen aufgezeichnet und anschließend zusammenfassend transkribiert. Das erhobene Datenmaterial aus den Expert*innen-Interviews wurde für die folgende Darstellung der Ergebnisse ‚mehrstufig thematisch kodiert‘.⁴³

42 Zweck dieser Ausweitung der Befragung um weitere Akteur*innen war das Erkenntnisinteresse an spezifischen Informationen, über die die Expert*innen aufgrund ihrer unterschiedlichen Arbeitsgebiete verfügen.

43 Das mehrstufige thematische Kodieren findet hier im Sinne eines Kodierens nach spezifischen inhaltlichen und strukturellen Aspekten und Themenbereichen statt.

3.2 Politischer Wille als Impuls zur Umsetzung gleichstellungspolitischer Aktivitäten in der Kommune und die Relevanz der Europäischen Gleichstellungscharta

Allem voran muss zunächst ein mehrheitlicher Beschluss im Stadtrat zur Unterzeichnung der Europäischen Gleichstellungscharta sowie zur Festsetzung eines Aktionsplans mit bestimmten Zielen und Maßnahmen ergehen. Obwohl viele Kommunen auf eine lange Geschichte der Gleichstellungsarbeit zurückblicken können, bietet die Unterzeichnung der Europäischen Gleichstellungscharta neue strategische Möglichkeiten:

„(...) bei allen Erfolgen in der Gleichstellungsarbeit, gab es dennoch bislang kein gleichstellungspolitisches Grundsatzpapier. Ein Gleichstellungskonzept nach dem (...) Gleichstellungsgesetz gab es bereits sowie Regelungen in (einer) Geschäftsanweisung, die Gender Mainstreaming als Prinzip beschreiben, mit der auch die Verwaltung ihre Maßnahmen entwickeln soll. Die Europäische Gleichstellungscharta hat (...) ihren Mehrwert darin, dass in 30 Artikeln auf allen kommunalen Handlungsfeldern die Gleichstellungsarbeit mit Zielen definiert (wird). Des Weiteren gab/gibt es bei allen Erfolgen dennoch Lücken, die mithilfe der Europäischen Gleichstellungscharta genauer angeschaut werden können.“ (Interviewauszug mit einer Gleichstellungsbeauftragten)

Sowie:

„Wir haben uns viele Gedanken darüber gemacht, ob wir überhaupt den Beitritt zur Charta brauchen, da wir bereits sehr gut aufgestellt waren. Die Entscheidung für (die Unterzeichnung) war jedoch die richtige, da danach erst die Menge an Aktionen, an Verflechtungen und Zielsetzungen und Bündnissen deutlich wurde.“ (Interviewauszug mit einer Gleichstellungsbeauftragten)

Und:

„Wir sind (...) der (Europäischen Gleichstellungs-) Charta beigetreten, weil wir glauben und davon überzeugt sind, dass mit dem Beitritt zur Charta die Gleichstellungsarbeit in der (...) Kommune eine andere Qualität und vor allem eine andere Verbindlichkeit bekommen hat. Dadurch, dass man regelmäßig berichtet, dass man den Aktionsplan aufstellt, werden wir (...) angehalten, uns mit den Zielen der Charta zu beschäftigen; die Ziele runter zu brechen in konkrete Maßnahmenprojekte. Deswegen glaube ich, ist die Charta (...) ein wichtiger Motor für die Gleichstellungsarbeit.“ (Interviewauszug mit einem Leiter des Oberbürgermeisterbüros)

Eine Mitarbeiterin aus dem Direktorium einer Großstadt fasst den wesentlichen Mehrwert und die Relevanz der

Europäischen Gleichstellungscharta für die kommunale Gleichstellungsarbeit zudem wie folgt zusammen:

*„(...) die Europäische Gleichstellungscharta ist ein wichtiges Instrument für die Umsetzung der Gleichstellung von Frau und Mann, weil sie klar macht, dass die Gleichstellungsarbeit eben nicht nur Aufgabe der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ist, sondern als Querschnittsziel eine Aufgabe der gesamten Kommune und damit aller Mitarbeiter*innen der Verwaltung, top-down über alle Hierarchiestufen hinweg.“*

Nach einem mehrheitlichen Beschluss hat die jeweilige Kommune die Aufgabe und Verantwortung, die allgemeine Norm der Gleichstellung von Frauen und Männern in verschiedenen behördlichen und gesellschaftlichen Bereichen mithilfe eines Aktionsplanes umzusetzen. Die Europäische Gleichstellungscharta zeigt sich als ein festes, strategisch wirkungsvolles Instrument zur Umsetzung von gleichstellungsspezifischen Aktivitäten und Normen auf kommunaler Ebene, welche ihre Wirkung erst durch das Zusammenspiel der Europäischen Charta als (internationales) Dokument, den Indikatoren zur Unterstützung der Messung sowie der Ausarbeitung von Aktionsplänen mit konkreten Maßnahmen erlangt. Und:

„Wichtig ist die Verpflichtung mit einem Aktionsplan und den Aktionsplan mit Ressourcen zu verknüpfen.“ (Interviewauszug einer Mitarbeiterin im Direktorium einer Großstadt)

3.3 Zur Bedeutung von Gleichstellungsaktionsplänen

In Form von Gleichstellungsaktionsplänen verpflichten sich die unterzeichnenden Kommunen, für einen Zeitraum von zwei Jahren Schwerpunkte bei Themen der kommunalen Gleichstellungsarbeit zu setzen, Ziele zu definieren und Maßnahmen, die speziell auf die Bedarfe und lokale Situationen zugeschnitten sind, zu erarbeiten und umzusetzen. Dies geschieht im Austausch mit Fachleuten aus Verwaltung, Stadtgesellschaft, Politik, Wirtschaft und Wissenschaft und wird im Anschluss vom Kommunalparlament/Stadtrat beschlossen. Der Mehrwert eines Gleichstellungsaktionsplanes kann folgendermaßen beschrieben werden:

„(Der Aktionsplan ist) ein öffentliches Arbeitspapier des Gleichstellungsreferates und (dient) insbesondere auch zur Transparenz der eigenen Arbeit, welches die Menschen einsehen (...) und sich bei Interesse und Anliegen auch melden können. (...) Des Weiteren führen der Stadtratsbeschluss zur (Unterzeichnung) der Charta als auch die Beschlüsse für jeden einzelnen Aktionsplan zu stärkeren Verbindlichkeiten innerhalb der Verwaltung. Ein Beschluss hat Verbindlichkeit.“ (Interviewauszug mit einer Referentin und Koordinatorin für die Europäische Gleichstellungscharta einer Großstadt)

Die Struktur zur Entwicklung und Umsetzung des Aktionsplans zeigt sich dabei als kommunal-, verwaltungs- und netzwerkspezifisch. Zumeist entstehen Formationen von Arbeitsgruppen mit verschiedenen Vertreter*innen aus der Verwaltung, der Kommunalpolitik, den Organisationen und der Wissenschaft, welche verschiedene Themen, Handlungsfelder und Maßnahmen zusammentragen. Die Koordination erfolgt oftmals über die kommunalen Frauenbüros und Gleichstellungsstellen.

3.4 Bedeutung der Gleichstellungsstellen und Frauenbüros und die Rolle der Gleichstellungsbeauftragten im Zusammenhang mit der Europäischen Gleichstellungscharta

Zur Förderung und Konkretisierung der allgemeinen Gleichstellung von Frauen und Männern traten in allen Bundesländern Landesgleichstellungsgesetze in Kraft. Zur konkreten Umsetzung der Gleichstellung bestellen kommunale Behörden eine Gleichstellungsbeauftragte, deren Funktion in der Befassung, Förderung und Durchsetzung von gleichstellungspolitischen Aktivitäten innerhalb der Gebietskörperschaft und der Zivilgesellschaft liegt. Durch die Gesetze auf Landesebene und die Regelungen in den Kommunalverfassungen zeigen sich die Zuständigkeiten, Bezeichnungen und Befugnisse der Gleichstellungsstellen und Frauenbüros jedoch ganz unterschiedlich.

Mit der Unterzeichnung der Europäischen Gleichstellungscharta wird das Thema *Gleichstellung* in die Verwaltung getragen und die Verantwortlichkeiten über die Abstimmung und Gestaltung von Maßnahmen als eine kommunale Aufgabe (über mehrere Verwaltungsabteilungen und -ebenen hinweg) als interne und externe Aufgabe begriffen.

Die Rolle der Gleichstellungsbeauftragten zeigt sich dabei als eine multifokale. Eine kommunale Gleichstellungsbeauftragte ist:

- Ansprechpartner*in und **Schnittstelle** für alle gleichstellungspolitischen Angelegenheiten innerhalb der Verwaltung und für die Anliegen der Bürger*innen der Gemeinde.
- Vordenker*in, **Expert*in**, Ideengeber*in und Wegbereiter*in für aktuelle gesellschaftspolitische Themen und Belange im Rahmen der kommunalen Gleichstellungsarbeit.

- die wichtigste **Normadvokat*in**, d. h. „Fürsprecher*in“ und Vertreter*in für Chancengleichheit im gesamten öffentlichen Dienst der jeweiligen Kommune – nicht zuletzt auch unter dem Aspekt des Gender Mainstreaming.⁴⁴

- **Strateg*in** im Bereich der Netzwerkarbeit und damit gleichzeitig eine Einflussperson mit Wirkung nach innen und nach außen.

Die Gleichstellungsbeauftragten sind im Rahmen der Umsetzung von Maßnahmen, Kampagnen und Kooperationen zumeist weisungsfrei und bedienen sich für die Umsetzung der jeweiligen Vorhaben verschiedener Mittel und Wege. Hier zeigt sich die Rolle der Gleichstellungsbeauftragten besonders als Netzwerker*in und **Koordinator*in** mit Managementaufgaben⁴⁵.

Zu den **soft skills** zählen u. a. kommunikatives und strategisches Geschick, Teamfähigkeit und Zusammenarbeit mit unterschiedlichsten Akteur*innen sowie Eigeninitiative und Durchsetzungsvermögen. (Hierzu berichtet eine Gleichstellungsbeauftragte einer Großstadt folgendes: „Nach der ersten Überlegung, 2006 der Charta beitreten zu wollen, und nach (dem) Vorsprechen und Vorstellen der Charta bei der damaligen (Leitung), ist die Idee erst einmal nicht gut angekommen. Es war (noch) nicht der richtige politische Zeitpunkt. Aber das Dranbleiben hat sich ausgezahlt und manchmal muss man auch politische Änderungen und Umbrüche abwarten.“)

Die Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten sind vielfältig und erstrecken sich über unterschiedliche Themenbereiche. Einen Schwerpunkt bildet hier die Qualitätssicherung und -verbesserung der kommunalen Gleichstellungsarbeit in Angeboten und Strukturen. **Die Europäische Gleichstellungscharta dient hierbei als ein wichtiges Instrument und fungiert als „strategisches Arbeitspapier“.**

3.5 Umsetzungsstrategien

Insgesamt beschreiben die interviewten Akteur*innen die Europäische Charta als wichtiges „Gleichstellungspolitisches Grundsatzpapier“⁴⁶ zur Konkretisierung und Stärkung der Gleichstellungsarbeit auf kommunaler Ebene mit dem Ziel, „Themen, Prozesse und Verantwortlichkeiten sichtbar

44 Auch gängige Dienstpraxis, Haltungen, Aufgaben und Handlungsbereiche benötigen stetiger Überprüfung gemäß der Norm der Gleichstellung und Chancengleichheit und einer regelmäßigen Anpassung an gesellschaftliche Veränderungen und Bedarfe.

45 Hierzu zählen z. B. die Funktion als Planer*in, Organisator*in und Controller*in. Letzteres erstreckt sich sowohl auf das operative (im Sinne der betriebswirtschaftlichen Budgetführung) als auch auf das strategische Controlling (im Sinne einer wertzielorientierten Unternehmensführung und Weiterentwicklung).

46 Zitat einer Gleichstellungsbeauftragten.

zu machen“⁴⁷. Die Gestaltung des Ausmaßes, der Themen und der Wege zur Umsetzung übernimmt jede Kommune in Eigenverantwortung.

Es bleibt jedoch gleich an dieser Stelle anzumerken, dass alle befragten Gleichstellungsbeauftragten mangelnde Ressourcen oder schwierige verwaltungsstrukturelle Konstellationen als große Herausforderungen für die kommunale Gleichstellungsarbeit betonten. Um diese Entwicklungsbarrieren auszugleichen und die Weiterentwicklung von Gleichstellungsarbeit auf mehrere Schultern zu verteilen, müssen verschiedene kontextspezifische Umsetzungsstrategien erarbeitet und eingeschlagen werden. Im Folgenden soll kurz exemplarisch dargestellt werden, wie die Umsetzung der Europäischen Gleichstellungscharta in den befragten Kommunen erfolgt.

Der Fokus liegt hierbei auf:

- 1.) strategischen Fragen auf der Strukturebene innerhalb der Stadtverwaltung, d.h. der Vernetzung und Wirkung nach innen
- 2.) der externen Vernetzung und den Kooperationen mit sogenannten Dritten

3.5.1 Vernetzung nach innen und Übertragung von Verantwortung

Vor dem Hintergrund knapper personeller Ressourcen ist die situative und an den Verwaltungsstrukturen orientierte Prozesssteuerung eine der wesentlichen Aufgaben der Gleichstellungsstellen/Frauenbüros. Mit dem Querschnittsthema Gleichstellung ist die Gleichstellungsbeauftragte in vielen verwaltungsinternen Steuerungsunden und Arbeitskreisen involviert und vertreten. Dadurch kann sie sowohl neue Kontakte knüpfen als auch auf bestehende Kontakte und Zusammenarbeit zurückgreifen. Eine Gleichstellungsbeauftragte beschreibt die ersten **Schritte der Prozesssteuerung** wie folgt:

„(Es) wurde in verschiedenen Arbeitskreisen zusammengearbeitet. Hierbei wurde geschaut, welche Strukturen in der Kommune bereits vorhanden sind zu bestimmten Themenfeldern und was es noch Neues braucht. (...) Nach der Fertigstellung eines Dokumentes kam es innerhalb der Verwaltung zu einer ‚Mitzeichnungsrunde‘, zuvor wurden ‚Mentoren‘ innerhalb von Führungskräften und entsprechenden Ämtern ernannt/ angefragt. Wer kann innerhalb der Verwaltung ‚Wissen‘ weitergeben und wer ist die entsprechende Ansprechperson für ein Netzwerk, mit dem zusammengearbeitet werden könnte, z. B. Wissenschaft? (...) Wir gewinnen die Menschen oder die Ämter in der Verwaltung über verschiedene Projekte. (...) Wir möchten die Ämter ins Licht rücken mit einem Projekt, an das sie gedacht haben, aber noch nicht umgesetzt haben und wo sie uns unterstützen können. Und wir unterstützen sie auch. Es (ist) eine Win-Win-Situation in der Verwaltung.“

⁴⁷ Zitat einer Gleichstellungsbeauftragten.

Eine weitere Gleichstellungsbeauftragte einer Großstadt in Süddeutschland beschreibt die **Mehrschichtigkeit der Steuerungsmaßnahmen**, welche u.a. auch mit Hilfe der top-down-Methode getroffenen wurden. So wurden zunächst beim Oberbürgermeister freiwillige Ansprechpersonen aus den verschiedenen Referaten angefordert, welche auch zugleich die erste Arbeitsgruppe bildeten. Diese Ansprechpersonen waren legitimiert und autorisiert, in den jeweiligen Referaten den Prozess der Maßnahmenerstellung und Abstimmung vorzunehmen.

„Es war wichtig, dass keine Person gezwungen wird, sich zu beteiligen, sondern dass die Teilnahme auf dem freiwilligen Engagement fußt.“

Mittlerweile hat sich die Situation etwas geändert. Per Beschluss wurden an allen Referaten dezentrale örtliche Gleichstellungsbeauftragte ernannt, welche den Prozess der Gleichstellungspolitik im jeweiligen Referat übernommen haben. Diese haben qua Amt eine direkte Verbindung zur Referatsspitze und sind Ansprechpersonen für die Gleichstellungsbeauftragte. Sie haben zudem die Möglichkeit, über Dienstwege hinweg auf alle Abteilungen im Referat zuzugreifen. Dieser Prozess wird als sehr positiv beschrieben, da der Prozess der Freiwilligkeit zuvor mühsamer war.

Nicht zu vernachlässigen bleibt aber auch die Bedeutung und Wahrnehmung der vielfach angesprochenen **informellen Wege** als unbürokratische und effektive Steuerungselemente, z.B. in Form von „Neben“-Gesprächen in Arbeitskreisen oder dem außerplanmäßigen Austausch zwischen „Tür und Angel“ sowie dem Knüpfen von Kontakten durch das sog. Schneeballsystem. Denn sowohl über die formellen als auch informellen Wege zeigt sich das Prinzip der Normimplementierung, welches als interaktiver Prozess zwischen den verschiedenen Akteur*innen zu verstehen ist und in seiner Wirkung eine kritische Masse von Akteur*innen überzeugen kann, (neue) Normen anzunehmen, und zur Mitwirkung motiviert.

3.5.2 Vernetzungsstrategien nach außen und Kooperationen

Vernetzung nach außen und Kooperationen mit diversen Zielgruppen, Initiativen, Verbänden und Unternehmen stehen im Fokus aller befragten Kommunen. In welchem Maße die Vernetzung und die Zusammenarbeit mit der Stadtgesellschaft stattfinden kann, hängt dabei von Strukturen, Ressourcen und Rahmenbedingungen ab, in denen sich die Gleichstellungsstellen in ihrem Handeln bewegen. Die Vernetzung nach außen trägt deutlich zur Sichtbarkeit der Gleichstellungsarbeit und der Umsetzung der Europäischen Gleichstellungscharta auf der kommunalen Ebene bei.

Sie stärkt die Rolle der Akteur*innen auf der politischen und wirtschaftlichen Ebene einer Kommune und macht deutlich, dass die Gleichstellungsarbeit nicht nur als Aufgabe und in Verantwortung der Stadtverwaltung, sondern als **Aufgabe**

der gesamten Stadtgesellschaft wahrgenommen wird. Je besser die Gleichstellungsstelle der Kommune mit finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet ist, desto breiter ist die Vernetzung nach außen. So beschreibt die Gleichstellungsbeauftragte einer Großstadt die Motivation für die Vernetzung nach außen:

*„Der erste Aktionsplan war ein sehr breites Beteiligungsprojekt. Der Beteiligungsprozess wollte Menschen aus verschiedenen Sparten, wie Wirtschaft, Wissenschaft, Politik, erreichen und zur Umsetzung von eigenen Maßnahmen anregen. Die Schwierigkeit hierbei war es, besonders die Leute ‚bei der Stange‘ zu halten. Wie können wir sie motivieren, dass sie auch weiter mitmachen? Das haben wir dadurch erreicht, dass wir den Engagierten immer etwas Besonderes geboten haben, z. B. besondere Orte für die Veranstaltungen, einen angenehmen Rahmen, es wurden besondere Menschen eingeladen, die für die Treffs Inputs anbieten. Viele Vertreter*innen aus der Wirtschaft sind nicht nachhaltig gleichstellungspolitisch engagiert. Ohne die Charta und die Ressourcen, die wir hierzu erhalten haben, wäre das alles nicht passiert.“*

Die Geschäftsführerin eines Frauenvereins, ebenfalls in einer Großstadt, erklärt zur **Bedeutung der Netzwerkarbeit**:

*„Die Netzwerkarbeit ist wahnsinnig wichtig und wir haben dieses Netzwerk über die Gleichstellungskommission etabliert. In dieser Kommission, in der ich auch Vorsitzende war, sitzen alle relevanten zivilgesellschaftlichen und frauenpolitischen Initiativen und Projekte mit ihren Netzwerken. (...) Da wurde die Charta eingebracht. Es war super, dass wir dieses Netzwerk hatten und es nicht erst schaffen mussten. Dadurch hatten wir Multiplikator*innen, die dieses in ihrem Netzwerk eingebracht haben und wir dann auf den Stadtrat zugehen konnten und gesagt haben, die Kommission begrüßt, unterstützt und fordert ein.“*

Auch die kleineren Kommunen bzw. jene, bei denen die Gleichstellungsstellen weder personell noch finanziell gut ausgestattet sind, finden Wege und Möglichkeiten, sich nach außen zu vernetzen und mit Hilfe verschiedener Akteur*innen Netzwerke zu schaffen. Somit können sie auf die Gleichstellungsarbeit und die Maßnahmen aus den Aktionsplänen zur Umsetzung der Charta aufmerksam machen und diese gemeinsam gestalten. Darüber hinaus können solche Kommunen und deren Gleichstellungsstellen als „Best-Practice-Beispiel“ Vorbilder für unentschlossene Kommunen sein. Sie versuchen die Dinge zu bündeln, Vereine mit kleineren Projekten wie Workshops oder Veranstaltungen zu beteiligen und aus wenig etwas zu machen. „Die Gefahr dabei ist, dass Frauen ehrenamtlich wieder viel machen müssen.“⁴⁸

48 Gleichstellungsbeauftragte einer mittelgroßen Stadt

3.5.3 Der Stellenwert von Normadvokat*innen im Prozess der kommunalen Umsetzung von Gleichstellungspolitik

Auf die Europäische Gleichstellungscharta als festgeschriebene Norm und somit festes transnationales Instrument berufen sich die Gleichstellungsbeauftragten der Kommunen sowie Vertreter*innen von Frauenverbänden, um die allgemeine Norm der „Gleichstellung von Frauen und Männern“ in verschiedenen lokalen, politischen und gesellschaftlichen Bereichen umzusetzen. **Voraussetzung für die Implementierung dieser gleichstellungsspezifischen Norm ist das Zusammenkommen und Zusammenwirken von Normadvokat*innen.** Nur durch das gemeinsame Anerkennen dieser Norm als „wertegestützte, intersubjektiv geteilte Erwartung angemessenen Verhaltens“⁴⁹ und ihre Bedeutung für die Zivilgesellschaft einer Kommune, kann eine kritische Masse von anderen Akteur*innen davon überzeugt werden, diese (neue) Norm anzunehmen.⁵⁰

Weitere wichtige Bedingung für eine erfolgreiche Normumsetzung sind neben den Normadvokat*innen auch die **nationalen und lokalen Netzwerke** und die Anschlussfähigkeit einer internationalen Norm an nationale und lokale strukturelle und gesetzliche Vorgaben und Gegebenheiten sowie Gelegenheitsstrukturen und kommunale Interessen.

Die Frage, welche sich hier im Zusammenhang mit der Umsetzung der Europäischen Gleichstellungscharta stellt, ist, wie das „Lokalwerden“ von (internationalen) Normen beschleunigt werden kann? Für diesen Zusammenhang kann folgende allgemeingültige konstruktivistische Hypothese aufgestellt werden: Innenpolitischer Wandel bzw. normgeleitetes Verhalten wird umso wahrscheinlicher, je mehr die betreffenden Normen anschlussfähig sind an kollektive Überzeugungen, die in nationalen Strukturen und kulturellen Merkmalen eines Landes (einer Kommune) verankert sind.⁵¹

Normadvokat*innen nehmen in den Prozessen der kommunalen Umsetzung von Gleichstellung in der Regel einen großen Stellenwert ein. Gleichstellungsbeauftragte sind in diesem Kontext meist nicht nur für die Initiierung der Projekte, Kampagnen oder Pläne und deren Umsetzung wegweisend, sondern auch für die Sicherung und Koordinierung der finanziellen Ressourcen für die Gleichstellungsarbeit in der jeweiligen Kommune.

In Bezug auf die **Durchsetzung von Ideen und Vorhaben** müssen Normadvokat*innen in vielen Fällen intensive Überzeugungsarbeit leisten. Dabei können die hierarchische Anordnung der Strukturen in der Verwaltung, die politische Ausrichtung und Offenheit der Führungsebene bzw. -gremien und die interne Offenheit der Verwaltung für die Gleichstellungsarbeit entscheidend sein. Abhängig

49 Zit. Nach Boeckle/Rittberger/Wagner 2001, S. 74, in: Weigel, Arbeitspapier zur Internationalen Politik und Außenpolitik, S. 17.

50 Rosul-Gajic 2016.

51 Checkel 1999, S. 87; Cortell 2000, S. 72–84; Risse et al. 2002, S. 18.

von den Arbeitsweisen innerhalb der Verwaltung, können die Abläufe für die jeweiligen Normadvokat*innen auch zu einer großen Frustration führen. Handelt es sich um kleinere Vorhaben, können diese meist zügig umgesetzt werden. Für eine Vielzahl an Projekten, vor allem, wenn diese die gesamte Verwaltung betreffen, müssen jedoch Anträge gestellt und Beschlüsse eingeholt werden.

Aus diesem Grund können die **Verwaltungsstrukturen** in vielen Fällen dazu führen, Prozesse der Gleichstellungspolitik zu verlangsamen oder diese sehr aufwendig und kompliziert zu gestalten. Auch müssen Zuständige auf kommunaler Ebene oftmals erst ermittelt oder ernannt werden. Darüber hinaus verbleiben die strukturellen Voraussetzungen in der Verwaltung größtenteils sehr starr. Als Gleichstellungsbeauftragte eigenständige Veränderungen an den Hierarchien vorzunehmen oder Neues in die Strukturen zu implementieren, ist mit großen Kraftanstrengungen verbunden.

Neben der Arbeit mit der Stadtgesellschaft umfasst die Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten in mehreren Fällen auch die Umsetzung der gleichstellungsorientierten Personalpolitik innerhalb der kommunalen Verwaltung. Da viele Gleichstellungsstellen bestenfalls über ein bis zwei Mitarbeiter*innen verfügen, können interne und externe Aufgaben mit einem großen Arbeits- und Zeitaufwand schnell zu einer großen Herausforderung für Normadvokat*innen werden. Überdies fehlt es in der Verwaltung häufig auf allen Hierarchieebenen an ausreichender Sensibilität für gleichstellungspolitische Themen.

Erschwerend kann hinzukommen, dass eine Sichtbarkeit der Arbeit von Normadvokat*innen in allen Tätigkeitsbereichen in den meisten Fällen erst noch erreicht werden muss. Da viele Ideen und Vorhaben oftmals nur auf einer oberflächlichen Ebene verbleiben und nicht in eine konkrete Umsetzung münden, kann die Bedeutung von aktiven, engagierten und ausdauernden Normadvokat*innen im Prozess der Umsetzung kommunaler Gleichstellungspolitik sehr hoch sein.

*Fasst man dies noch einmal kurz zusammen, können Vorhaben der Normadvokat*innen demnach auf kommunaler Ebene an fehlenden Beschlüssen, Finanzierungsmöglichkeiten, Kommunikation oder fehlenden Unterstützer*innen scheitern – mangelndes Eigenengagement der Gleichstellungsbeauftragten kann sich ebenfalls negativ auf die kommunale Umsetzung von Gleichstellungspolitik auswirken.*

3.6 Öffentlichkeitsarbeit, Transparenz und Beteiligungsprozesse

In allen befragten Kommunen werden die Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligungsprozesse bezüglich der Umsetzung der Europäischen Gleichstellungscharta durch das Gleichstellungs-/Frauenbüro gesteuert. Dazu werden unterschiedliche Maßnahmen und Strategien aus den Aktionsplänen ge-

nutzt. Dabei sind in Beteiligungsprozessen neben formalen auch informelle Strukturen von großer Bedeutung.

3.6.1 Öffentlichkeitsarbeit

Sichtbarkeit der Gleichstellungsarbeit in der Kommune spielt eine wichtige Rolle bezüglich der Transparenz und Beteiligung von Bürger*innen. Hierzu nutzen die Gleichstellungsbüros unterschiedliche Methoden und Strategien, um ihre Arbeit transparent und öffentlich zu machen und um die Beteiligung der Stadtgesellschaft zu befördern. Dabei geht es nicht nur darum die **Öffentlichkeit für das Thema** zu sensibilisieren, sondern auch mit Hilfe der Europäischen Gleichstellungscharta praxisorientiert und strukturiert zu arbeiten und Strategiepapiere zu entwickeln.

„Ich habe jetzt die Social-Media-Kanäle eingerichtet, die super gut abonniert und angenommen werden. So sind wir unkompliziert erreichbar. Als ich angefangen habe, kamen viele Zeitungen und Medien auf mich zu, damit ich mich vorstelle. Mit jeder Veröffentlichung kamen Menschen zu mir. Es gibt zunehmend Bündnisse junger Frauen, aktiver Feministinnen.“ (Gleichstellungsbeauftragte einer Stadt in Norddeutschland)

Im Landkreis zeigt sich jedoch ein etwas anderes Bild, wie die Gleichstellungsbeauftragte an dieser Stelle erklärt:

*„Es ist schwierig, auch die Menschen darüber zu informieren. Die Kommunikation nach außen wäre leichter, wenn man eine bessere Öffentlichkeitsarbeit im Haus hätte, z. B. gibt es keinen Zugang zu sozialen Medien. Es wird einzig über Pressemitteilungen und Printmedien gearbeitet. Das wäre ein Punkt, den man mit mehr Mitteln und mehr ‚WomenPower‘ verbessern könnte. Dieses Problem haben auch die anderen Kolleg*innen im Haus.“*

Es wird deutlich, dass das Erreichen der Bevölkerung auf vielen Wegen erfolgen muss, um kommunale Angebote der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. **Dabei unterscheiden sich ländliche Regionen von Großstädten** durch ihre jeweils vorhandenen Gegebenheiten. Dies hat Auswirkungen auf die jeweilige Strategie zur Eröffnung unterschiedlicher Kommunikationswege.

Insgesamt stehen viele Kanäle für die interne (Intranet, Newsletter, Handreichungen und Empfehlungen, Informationen) und externe (Print- und Social Media, Kampagnen und Beteiligungsprojekte) Sichtbarkeit der Gleichstellungsarbeit zur Verfügung. Oftmals stellt die Umsetzung in Form von zeitlichen und finanziellen Ressourcen sowie der Umsetzungsprozess selber eine Hürde dar.

3.6.2 Beteiligungsprozesse und Transparenz

Für viele Frauenbüros oder Gleichstellungsstellen ist es bedeutsam, möglichst viele Menschen an ihren Vorhaben zu beteiligen und einer transparenten und nachvollziehbaren Arbeitsweise nachzugehen. Dabei sind die Gleichstellungsbeauftragten nicht nur nach außen hin um eine **breite Beteiligung und Transparenz** bemüht, sondern auch innerhalb der Verwaltung. Die Sichtbarkeit ihrer Arbeit kann dabei auch eine entscheidende Rolle spielen.

Laut der Gleichstellungsbeauftragten einer westdeutschen Großstadt werden Bürger*innen sowie die städtische Beschäftigte z. B. digital über aktuelle Projekte informiert:

„Wenn wir ein Projekt haben, wie die Handreichung zur geschlechterspezifischen Sprache, werden Artikel im Intranet veröffentlicht oder im Newsletter. Auch die einzelnen Amtsleitungen werden informiert. Oft kommen im Anschluss dann auch konkretere Nachfragen.“

Weiterhin erklärt sie, dass sich Städte gerne mit internationalen Projekten „schmücken“, weshalb die Wahl dieser Großstadt auf ein Beteiligungsprojekt fiel, das u.a. dazu dienen sollte, Kontakte in der Wirtschaft aufzubauen.

„Ziel und Idee war es auch, zu überlegen, wen man für das Projekt noch gewinnen könnte, um das Netzwerk des Frauenbüros noch zu vergrößern. Wer ist engagiert bei dem Thema? Wen wollen wir dabei haben? Wo sind noch Lücken?“

Jenes Projekt wurde in verschiedene Themenbereiche aufgeteilt und die Beteiligung möglichst vieler Menschen aus verschiedenen Sparten, wie Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Stadtverwaltung, wurde angestrebt. Diese Beteiligung hatte zusätzlich auch zum Ziel, Menschen aus diesen Bereichen zur Umsetzung von eigenen Maßnahmen anzuregen. Als eine Möglichkeit erwähnt sie zum Beispiel:

„Es gibt auch auf der Internetseite des Frauenbüros zu bestimmten Kampagnen eigenständige Websites mit Aufrufen, wo sich Engagierte melden können.“

Darüber hinaus kann die mediale Aufmerksamkeit rund um die Charta, auch durch ihre Wirkweise als internationales Instrument, zu mehr Sichtbarkeit der Arbeit der Frauenbüros führen. Diesbezüglich erwähnte sie:

„Die Charta ist ein Instrument, das seine Wirkung nach außen gezeigt hat. Dadurch, dass wir schon alleine dieses Budget bekommen haben und bestimmen können, wofür wir es ausgeben, und die Kampagnen noch dazu, ist es uns schon sehr gelungen, sichtbarer zu werden. Ohne die Charta und die Ressourcen, die wir hierzu erhalten haben, wäre das nicht passiert.“

In einer anderen Kommune wird beispielsweise mit Hilfe von digitaler Berichterstattung über laufende Projekte informiert. Allerdings hält die Gleichstellungszuständige im Hinblick auf die Beteiligungsarbeit fest, dass die Zusammenarbeit mit verschiedenen Strukturen und Netzwerken bereits seit den 90er Jahren erfolgt. In Bezug auf die Rolle des Aktionsplans hebt diese jedoch hervor:

„Wir haben den Plan nur gebraucht, um nach außen hin einiges an Verflechtungen, an Kooperationen sichtbarer zu machen. Des Weiteren wurden Projekte, die schon einige Zeit liefen, bekannt und erreichen immer mehr Interessierte. Und nun ist es auch so, dass diese Kontinuität von längerfristigen Projekten auch finanziell abgesichert werden kann.“

Somit ist über die Charta und den Aktionsplan eine Möglichkeit eröffnet worden, die komplexe Arbeit darstellbar zu machen.

In einer mittelgroßen ostdeutschen Stadt kam allerdings die Problematik auf, dass laufende Beteiligungsprojekte innerhalb der Verwaltung aufgrund von fehlenden politischen Beschlüssen stoppten:

*„Problematisch ist, dass Projekte/Fortbildungen, die bisher fortliefen stoppten, da es keinen Magistratsbeschluss gab. (z. B. eine Fortbildung zur geschlechtersensiblen Sprache mit Expert*innen wurde aufgrund des fehlenden Magistratsbeschlusses nicht weiter angeboten, obwohl sie gut lief.)“*

Die Gleichstellungsbeauftragte eines Landkreises beschreibt, dass im Rahmen ihres zweiten Aktionsplans eine Wanderausstellung konzipiert wurde, bei der eine Zusammenarbeit mit Fachberatungsstellen und Sozialarbeiter*innen des Landkreises erfolgte. Dabei suchte sich die Gleichstellungsbeauftragte die wichtigen Personen für den jeweiligen fachlichen Input. Hinsichtlich der Beteiligungsprozesse erklärt sie, dass eine Präsentationsveranstaltung mit Mitmach-Stationen erarbeitet wurde. Diesbezüglich:

„(...) wurde auch das ganze Netzwerk des Landrats eingeladen. Die Ausstellung war sehr gut besucht, die Ausstellung ist danach auch ein Jahr lang im ganzen Bundesland gereist.“

Jedoch räumt sie auch ein, dass es Probleme der Landkreise bei einer umfassenden Beteiligung gäbe. Ihr Landkreis hätte Schwierigkeiten, auf die Vereinsstruktur zuzugreifen. Deshalb erfolgte lediglich eine Zusammenarbeit mit Fachberatungsstellen und nicht mit Vereinen. Zusätzlich stellt es sich als problematisch heraus, dass ein Landkreis meist nicht nur für eine, sondern mehrere Kommune zuständig ist. Dies erschwert eine direkte Beteiligung jeder einzelnen Kommune.

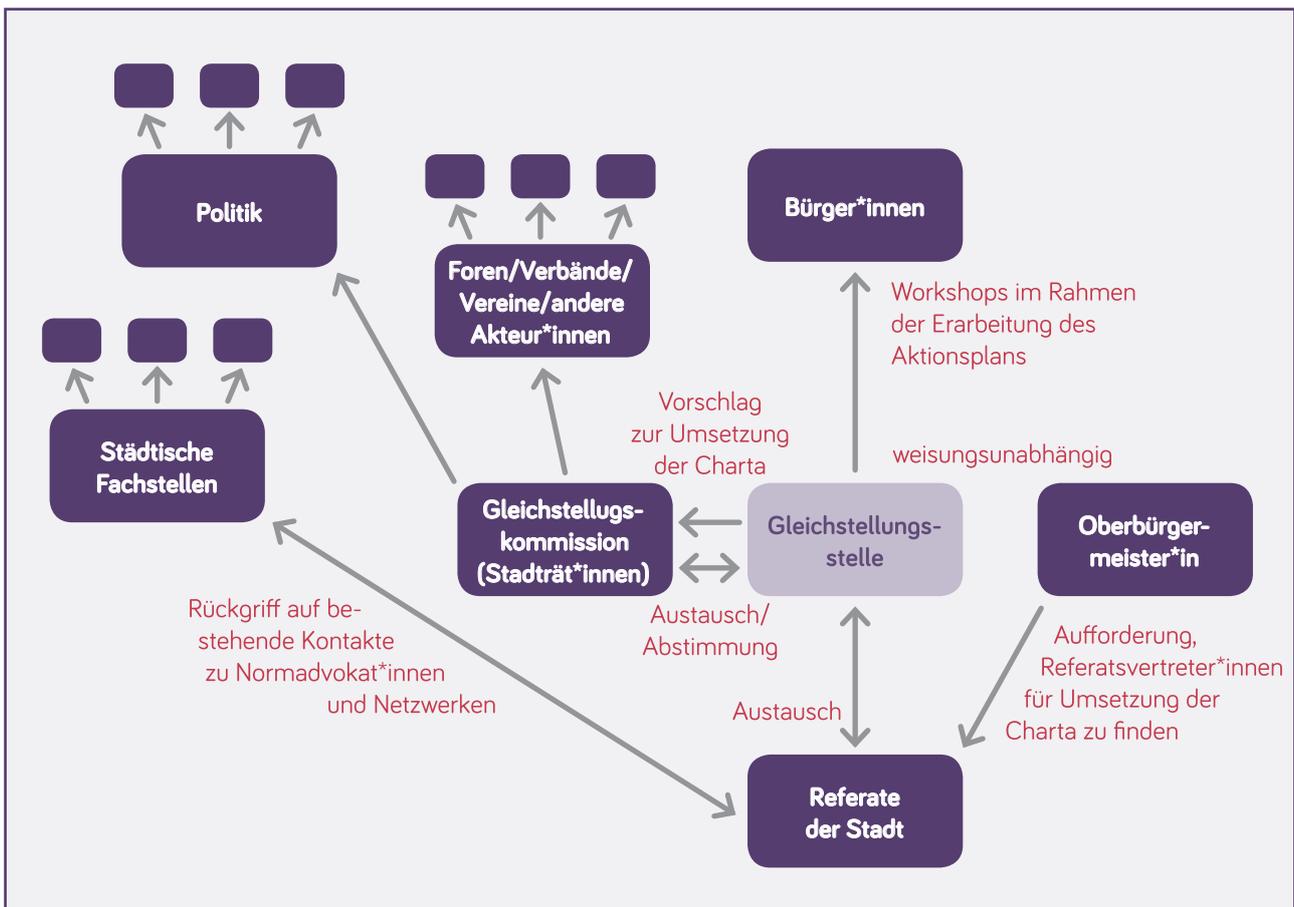


Abb. 1: Good-Practice-Beispiel: Vernetzungen und Beteiligungsprozesse in einer Großstadt

Die Gleichstellungsbeauftragte einer westdeutschen Stadt wiederum hebt in Bezug auf ihre Beteiligungsprozesse hervor:

*„Wir sind auf die Fachämter mit unseren Ideen zugegangen. Die Initiative kam hauptsächlich aus unserem Amt. Wenn der Entwurf für den Aktionsplan steht, wird er der Stadtgesellschaft vorgestellt. Hier sind sowohl gleichstellungspolitische Sprecher*innen der Parteien, verschiedene NGOs, Frauengruppen und LSBTI-Gruppen mit dabei. Sie haben die Gelegenheit Änderungsvorschläge zu machen.“*

Darüber hinaus betont sie die Bedeutsamkeit der informellen Arbeitswege:

„Es gibt informelle Strukturen/Steuerungen/Netzwerke, die hilfreich sind – insbesondere der Kontakt zu unseren Trägern.“

Die **Abbildung 1** zeigt die Vernetzungs- und Beteiligungsprozesse in einer Großstadt in Bezug auf die Verpflichtungen auf kommunaler Ebene und in Bezug auf die Beteiligung im Rahmen der Erstellung des Aktionsplanes. Im Idealfall ist die Gleichstellungsstelle bzw. die Gleichstellungsbeauftragte der Kommune mit verschiedenen Akteur*innen in allen Richtungen vernetzt und diese sind an gleichstellungspolitischen Maßnahmen, die sich aus der Europäischen Gleich-

stellungscharta ergeben, beteiligt. Die Gleichstellungsarbeit findet als Querschnittsaufgabe der gesamten Kommune statt, um die Gleichstellung der Geschlechter zu verwirklichen.

3.7 Herausforderungen, Grenzen und Hürden

Immer wieder stehen die beigetretenen Kommunen vor (neuen) Schwierigkeiten und Herausforderungen beim Umsetzungsprozess der Gleichstellungsaktionspläne oder stoßen an strukturell und/oder politisch bedingte Grenzen.

Die Gleichstellungsarbeit wird in vielen Bereichen on-top gesehen und nicht bei allen verwaltungsinternen oder externen Prozessen mitgedacht. Eine der größten Herausforderungen ist es daher, ein Bewusstsein für das Thema Gleichstellung zu schaffen und **Gleichstellungspolitik als Mehrwert** bei den Mitarbeitenden der Kommunalverwaltung zu verankern. So berichtet eine Gleichstellungsbeauftragte einer Großstadt:

*„In der Verwaltung der Stadt ist es nach wie vor so, dass es (das Thema Gleichstellungspolitik) nicht mit großer Begeisterung bearbeitet wird. Sie sehen es irgendwie ein und bei dem/der einen oder anderen Kolleg*in beginnt aufzukeimen, es könnte auch ein Mehrwert dabei rumkommen (...) Trotzdem ist es ein*

mühsamer Prozess. Es ist aber wenigstens nicht mehr (die) komplette Abwehrhaltung in der Verwaltung“.

Ähnliches berichtet eine weitere Gleichstellungsbeauftragte einer mittelgroßen Stadt:

„Die Gleichstellungscharta ist für viele hier kein Thema. Da ist keine Sensibilität da. Die Gleichstellung geht immer noch sehr unter.“

Ebenso ergeht es einer befragten Gleichstellungsbeauftragten eines Landkreises:

„Niemand (hat das Thema) außer mir und dem Landrat auf dem Schirm. Weil die Leute das Thema ‚Gleichstellung‘ nicht erklärt bekommen (...)“

Gleichzeitig beschreiben die soeben genannten Gleichstellungsbeauftragten mögliche Wege, um dieser Situation entgegenzuwirken:

- „Wünschenswert wäre eine große Kampagne in allen möglichen Kanälen zu starten (...)“
- „Ich (habe) etwas in der Hand, worauf ich mich berufen kann. (...) Es (die Europäische Gleichstellungscharta) ist auch ein gutes Mittel, um Druck auszuüben und zu sagen, (man) hat hier einen Stadtratsbeschluss und den müssen wir jetzt umsetzen (...)“
- „Insbesondere, wenn man zielgenaue Maßnahmen für unsere Bevölkerung anbietet und damit auch Erfolg hat (...), sehen es (andere Kolleg*innen) irgendwie ein“
- „Eine sinnvolle Arbeitsteilung (keine on-top-Arbeit), eigene Ressourcen für die Umsetzung der Charta, eine weniger große Abhängigkeit von den politisch-kommunalen Verwaltungsstrukturen würden der Gleichstellungsarbeit im Rahmen der Europäischen Gleichstellungscharta ein besseres Vorankommen ermöglichen.“

Die Strategien reichen hier von der Erreichung einer sinnvollen Arbeitsteilung, der Forderung nach einer „gemeinsamen Verantwortlichkeit“, der Erhöhung der Öffentlichkeitswirksamkeit für das Thema Gleichstellung, über das Aufgreifen von Normen als dynamischen „work-in-progress“-Prozess. Anhand bestimmter Indikatoren können die Ergebnisse auf ihre Durchsetzungsstärke hin überprüft und für Strategien genutzt werden, die wirkungsvoller sind, um „im Schatten der Hierarchie“ weiterzukommen. Der Appell an die gemeinsame Verantwortung scheint als „Behelfsweg“ zu funktionieren, wie eine Verwaltungsmitarbeiterin aus dem Direktorium einer Großstadt beschreibt:

„Die Referatsleitungen müssen viel stärker eingebunden werden. Das top-down funktioniert nicht wirklich. (...) In den Referaten, in den Führungsebenen, ist die Genderkompetenz nicht ausreichend vorhanden. Es

gibt kein fortlaufendes Controlling. Es hängt viel an den Personen. Und wenn die Leute weg sind, dann schläft es ein. Da ist Gleichstellungsmonitoring toll und beim Gender Budgeting soll es Wirkungstransparenzberichte geben, wo Sachen, die bearbeitet werden sollen, erstmal dargestellt werden, aber dann auch fortlaufend controlled werden und alle zwei Jahre soll dem Stadtrat darüber berichtet werden. Wir haben jetzt eine externe Beratung zum Gender Budgeting mit dem Auftrag, die Gleichstellungsanalysen und qualifizierte Gleichstellungskriterien zu entwickeln und zu erarbeiten, (eingeholt).“

Eine andere Mitarbeiterin aus der Verwaltung einer Großstadt beschreibt die Ursache und den Umfang des Problems mit der Sensibilität, der Kompetenz und dem Bewusstsein für das Thema Gleichstellung folgendermaßen:

„Genderkompetenz muss ein hartes Kriterium im Anstellungsverfahren bei der Auswahl sein und solange das nicht der Fall ist, werden sich die Leute auch diese Gender Kompetenz nicht aneignen. Wir haben jetzt externe Beratung zur Gender Budgeting mit dem Auftrag, die Gleichstellungsanalysen und qualifizierte Gleichstellungskriterien zu entwickeln und zu erarbeiten. Jetzt zeigt sich, dass in ganzen Referaten erstmal Leute abgeholt werden und Sensibilisierungswshops gemacht werden müssen, weil sie überhaupt nicht verstehen, worum es geht. Wir befinden uns noch vor der Startlinie.“

Deutlich problematischer zeigt sich die Situation, wenn es um den Einfluss auf politisch-kommunale Verwaltungsstrukturen geht. Bestimmte kommunale Verfassungen können eine Hürde für die interne kommunale Gleichstellungsarbeit darstellen. Eine Frauenbeauftragte einer Großstadt beschreibt es wie folgt:

„Das Thema Nachhaltigkeit treibt mich sehr um. Wir können in den Amtsstrukturen einfach nichts etablieren. (Wichtige Themen) bleiben auf der Ebene (einer) ‚Empfehlung‘.“

Dennoch kann ein strategisches Vorgehen im Rahmen der Einflussmöglichkeiten bei Restriktionen dieser Art nützlich sein:

„Wenn wir im Frauenbüro mit den Ämtern zusammenarbeiten wollen, geht das nur über Projekte, aber dennoch sind die Kolleginnen, die für die interne Verwaltungsarbeit zuständig sind, sehr wichtig für unsere Arbeit, da sie die Mitarbeitenden in der Verwaltung sehr gut kennen und oft in den anderen Ämtern vor Ort sind und dadurch gut einschätzen können, wer für Themen der Gleichstellung offen ist.“

Die Europäische Gleichstellungscharta ist ein Instrument für die Umsetzung von Gleichstellungspolitik auf kommunaler

Ebene. **Vorschläge und strategische Wege zum Umsetzungsprozess und die Schaffung einer verwaltungsinternen Bewusstseins- und einer Mitwirkungskultur müssen die strukturellen Möglichkeiten und Grenzen vor Ort berücksichtigen.** Es gibt Kommunen, die zum Teil mehrere Jahrzehnte Erfahrung haben, auf die sie zurückgreifen können, in denen Netzwerke und Strukturen gereift sind. Auch der Faktor „man kennt sich untereinander“ hat im Gleichstellungsbereich einen sehr hohen Stellenwert. Da sind sowohl interne als auch externe Akteur*innen eher motiviert, bei Projekten mitzumachen als bei kleineren Kommunen und Landkreisen, die erst begonnen haben, wo sowohl die etablierten Strukturen als auch die Ressourcen fehlen.

Eine der größten Hürden stellen nach wie vor die personellen und finanziellen Ressourcen dar. Nur vier von sieben befragten Kommunen sind mit einer zusätzlichen Stelle zur Umsetzung der Charta ausgestattet.

„Wenn man neue Aufgaben dazu nimmt, sollte man es nicht ohne personelle Ressourcen tun! Man sollte immer selbstbewusst auftreten und für die zusätzlichen Aufgaben auch zusätzliche Ressourcen verhandeln.“
(Gleichstellungsbeauftragte einer Großstadt)

Zwei der befragten Kommunen und der Landkreis haben eher knappe Budgets für die Gleichstellungsarbeit und sind weder personell noch finanziell gut ausgestattet. Da die personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourcen fehlen, ist es vor allem schwierig, Netzwerke mit gleichstellungsrelevanten

Akteur*innen zu bilden, Maßnahmen zu ergreifen und die Relevanz der Gleichstellungsarbeit sichtbar zu machen. Fehlende Ressourcen und politische Unterstützung bringen die Gleichstellungsbeauftragte in ein Dilemma, so z. B. die Gleichstellungsbeauftragte einer mittelgroßen Stadt:

„Es ist zurzeit sehr schwierig, da immer mehr Gegenstimmen kommen für diese Themen. Letzte Woche haben wir eine 100% Haushaltssperre bekommen. Jetzt versuche ich, die lang etablierten Träger, die mit aktiv sind im Plan, in ihrer Existenz zu retten. Das andere (die Umsetzung der Europäischen Gleichstellungscharta, Anmerkung der Autorinnen) ist ein Luxusproblem.“

Alle befragten Kommunen waren sich einig, dass die Erarbeitung von Aktionsplänen mit Maßnahmen zur Umsetzung der Europäischen Gleichstellungscharta sowohl personelle als auch finanzielle Ressourcen braucht. Bei der Frage an die Gleichstellungsbeauftragte einer Großstadt, was sie weiteren Kommunen, die derzeit noch unentschlossen sind, mit auf den Weg geben könnte, antwortete sie:

„Dafür zu sorgen, dass man Ressourcen für diese Aufgabe hat. Und diese Arbeit nicht noch ‚on top‘ dazu nehmen. Zusätzlich und nebenbei klappt das nicht. Man kann auch, wenn in anderen Kommunen andere Strukturen vorherrschen, z. B. aus verschiedenen Ämtern Leute nehmen und über Zeitkontingente unter diesen diese Aufgabe der Charta aufteilen. Oder aus unterschiedlichen Budgets etwas abgeben.“

4. Auswertung der Ergebnisse: Handlungsfelder zur Umsetzung gleichstellungspolitischer Aktivitäten auf lokaler Ebene

Jede Kommune hat ihre Besonderheiten. Jede kommunale Verwaltung zeichnet eine jeweils spezifische Governance-Struktur (Steuerungs- und Regelungssystem) aus, mit unterschiedlichen Möglichkeiten, Chancen und Restriktionen. Jede lokale gesellschaftspolitische Situation ist anders.

Die strukturelle Vielfalt auf Verwaltungsebene und die unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Themen und Belange einer Kommune stellen eine gewisse Einmaligkeit dar, welche eine Übertragbarkeit von Vorgehensweisen, Projekten, Vernetzungen und Restriktionen anderer Kommunen im Sinne des Policytransfers (Beobachtung, Beeinflussung und Nachahmung, S. 13f.) schwierig macht.

Es bedarf daher eines flexiblen Konzeptes, welches die Mehrschichtigkeit der gleichstellungspolitischen Umsetzungsprozesse mehrerer Kommunen erfasst, darstellt und für die Praxis übergreifend und allgemein anwendbar macht.

Mit Hilfe der Daten aus den Interviews konnten wesentliche Handlungsfelder und (steuerungsrelevante) Prozesse für die Umsetzung der Europäischen Gleichstellung charta identifiziert werden:

Die vier Handlungsfelder **Strategie, Kooperation und Netzwerke, Steuerungsmaßnahmen/Prozesse, Lerneffekte und Nachhaltigkeit**

Nachhaltigkeit dienen zum einen der Orientierung und Impulsgebung für die Ausführung gleichstellungspolitischer Aktivitäten auf kommunaler und lokaler Ebene. Zum anderen fördern sie die gemeinsame Sprache über das „Wie“ der Arbeit. Dies vereinfacht die interkommunale *Kommunikation* der Gleichstellungsbeauftragten beim Erfahrungsaustausch und bei Beratungs- und Begleitprozessen.

Jedes dieser Handlungsfelder kann mit weiteren Unterpunkten ergänzt werden, die wiederum überprüft und angepasst werden können. Darüber hinaus ergaben sich grundlegende Leitfragen, die für die gleichstellungspolitischen Aktivitäten dienlich sind. Im Folgenden werden die Handlungsfelder zusammen mit Unterpunkten und Leitfragen dargestellt und erläutert.

4.1 Strategie

Mit der Unterzeichnung der Europäischen Gleichstellung charta, wird ein Prozess angestoßen, der nicht nur die Umsetzung von Maßnahmen beinhaltet, sondern „Gleichstellung“ als Querschnittsthema und Querschnittsaufgabe in möglichst allen bisherigen kommunalen Strukturen verankern soll.

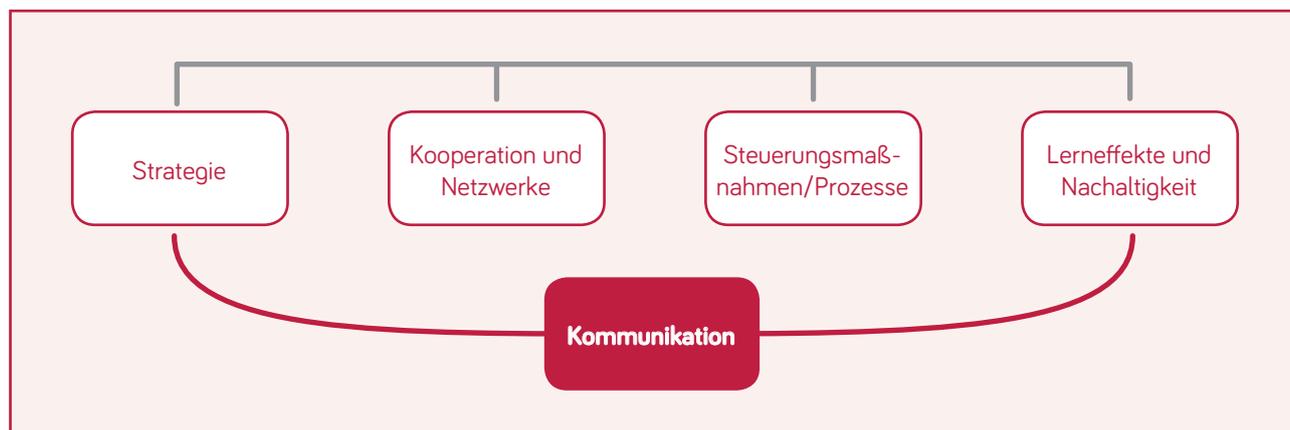


Abb. 2: Handlungsfelder gleichstellungspolitischer Aktivitäten auf lokaler Ebene (Buckenmayer-Byczek 2021)

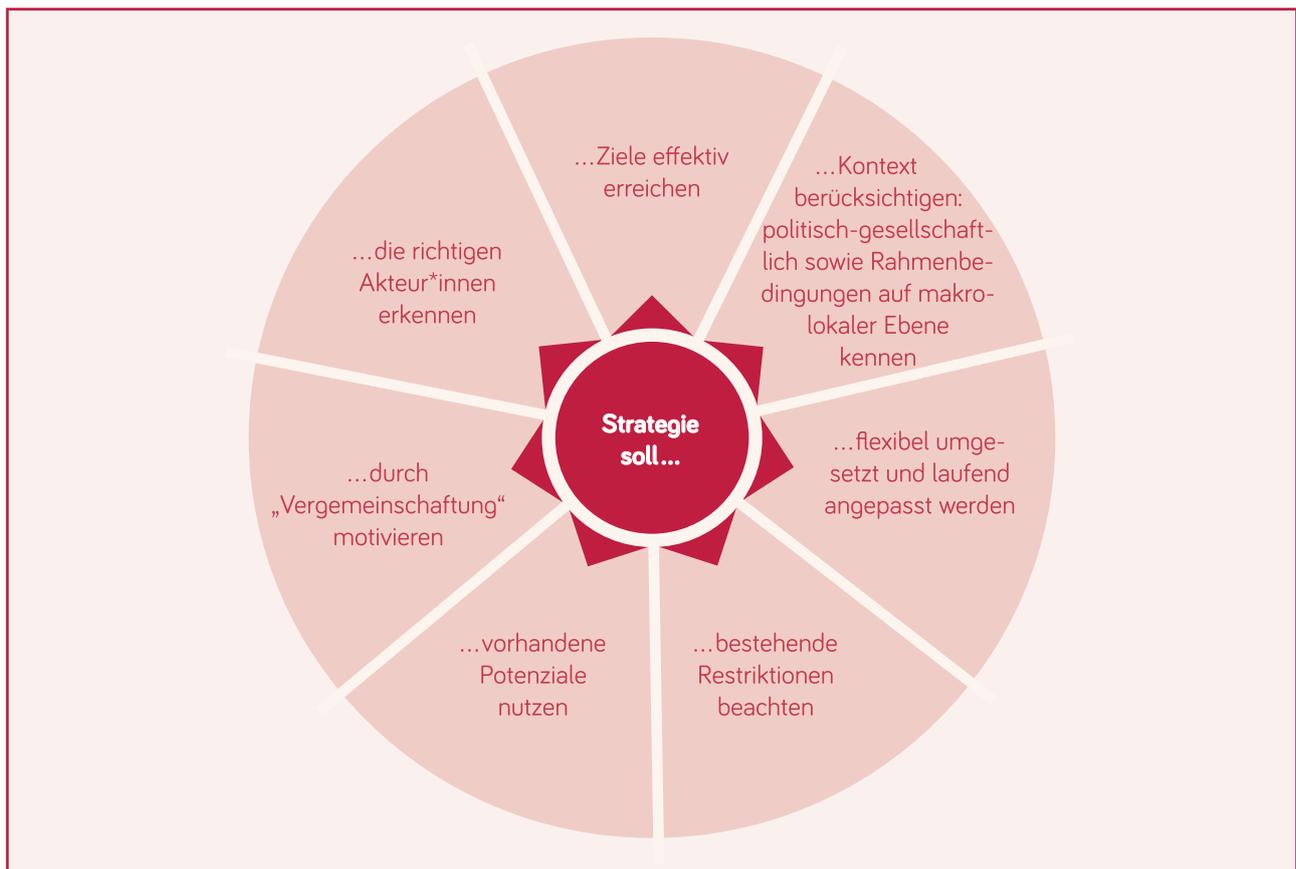


Abb. 3: Modell „Strategie“ – adaptiert nach E. Koch (2012)

Dieses Vorhaben bedarf einer Grundlage des **gemeinsamen und zielorientierten Handelns**. Diese manifestiert sich in Form einer Strategie, die durch Identifizierung von Prozessen und Strukturen, Ressourcen und Bedarfen sowie Möglichkeiten und Stolpersteinen einen Rahmen für die Umsetzung der Europäischen Gleichstellungcharta schafft. Dies geschieht zum einen durch die Erarbeitung von Gleichstellungsaktionsplänen mit konkreten Maßnahmen und Vorhaben. Zum anderen durch die Auswahl von operativen Maßnahmen.

Auf diese Weise dient die Strategie sowohl der Orientierung und Fokussierung als auch der Sichtbarmachung von Chancen, Handlungs- und Vernetzungsoptionen. Besonders relevant ist hier eine Situations- und Akteursanalyse.

Situations- und Akteursanalyse

Eine Situationsanalyse beleuchtet die aktuelle Lage der Gleichstellung von Frau und Mann in der Kommune. Neben der Ermittlung des aktuellen *Status Quo*, werden alle gleichstellungspolitisch relevanten Bedingungen und Zusammenhänge benannt und analysiert. Hierbei kommt es vor allem darauf an, die eigenen (d.h. die Gleichstellungsstelle betreffenden) Themen und Kernaufgaben deutlich von anderen Themen, Aufgaben oder Problemen abzugrenzen. Als Beispiel kann hier die strukturelle Trennung einer internen und externen Gleichstellungsarbeit benannt werden. So zeigt sich in manchen Kommunen eine Aufteilung der Themen und Zuständigkeiten in verwaltungsinterne Aufgaben (z. B.

für interne Personalangelegenheiten) und externe Aufgaben (z. B. für Chancengleichheit von Frauen und Männern und Gender-Angelegenheiten).

Darüber hinaus zeigen sich besonders mit den sozialen und (inter-)kulturellen Bereichen Überschneidungspunkte und Schnittstellen. Dies liegt u.a. auch daran, dass Querschnittsaufgaben meist alle Verwaltungsebenen betreffen und in verschiedene Aktivitäten und Prozesse der kommunalen Arbeit hineinragen. Diese Verbindungen mit anderen Akteur*innen und verwaltungsinternen Organen zu identifizieren und abzuklären, ist ein wichtiger Schritt, der alle Prozesse kommunaler Gleichstellungsarbeit begleitet.

Für die Strategieplanung ist die Akteursanalyse auch deswegen besonders hilfreich, um Gruppen von Akteur*innen zu definieren, die die Umsetzung der Europäischen Gleichstellungcharta beeinflussen können und bei Entscheidungs- oder Umsetzungsprozessen berücksichtigt oder beteiligt werden sollten. Im Fokus der Akteursanalyse steht die Feststellung von sog. Schlüsselakteur*innen (wie z. B. Normadvokat*innen, Entscheidungsträger*innen und Steuerungsgruppen), Bezugsakteur*innen (interessierte und beratende Akteur*innen), Kritiker*innen und Zielgruppen der geplanten Maßnahmen und ihrer Kategorisierung.

Für die Gleichstellungsarbeit einer Kommune könnte die Akteursanalyse z. B. in Form einer Akteurslandkarte erfolgen:



Abb. 4: Akteurslandkarte (Rosul-Gajic und Buckenmayer-Byczek 2021)

Mit Blick auf verschiedene Akteur*innen ergänzt die Akteursanalyse die Situationsanalyse und verschafft einen Gesamtüberblick über relevante Akteur*innen auf der lokalen sowie der Makroebene.

4.2 Kooperationen und Netzwerke

Kooperationen und Netzwerkarbeit sind von großer Bedeutung für die kommunale Gleichstellungsarbeit. Denn Gleichstellungsstellen/Frauenbüros fungieren als Schnittstelle zwischen der kommunalen Verwaltung, dem öffentlichen Sektor sowie den Bürgerinnen und Bürgern. Hinzu kommt noch der Austausch mit Expert*innen z. B. an Universitäten oder eine Zusammenarbeit mit Unternehmen.

Als Teil der Strategieentwicklung kann die Gründung, Planung und Steuerung von kooperativen Formen und Netzwerken hilfreich sein und einen großen Einfluss auf die Ausgestaltung der kommunalen Gleichstellungspolitik haben. Die Unterscheidung zwischen kooperativen und netzwerkartigen Formationen besteht dabei im Wesentlichen in der Anzahl der Akteur*innen und ihrer Beziehungen zueinander.⁵²

Während Kooperationen oft eine bilaterale Beziehung aufweisen, zeichnen sich Netzwerke durch die Summe aller

direkten und indirekten Beziehungen aus, wodurch sich zugleich mehr Handlungsmöglichkeiten eröffnen.⁵³

Da Gleichstellungsbeauftragte in einem politischen Feld agieren, kann dem Ausbau eines Netzwerks von Normadvokat*innen eine hohe Bedeutung und Wirksamkeit zugeschrieben werden. Denn ihre Funktion, die Norm der Gleichstellung zu kommunizieren und zu vermitteln, reicht weiter als die Fokussierung auf einzelne Multiplikator*innen. Normadvokat*innen selbst sind als Akteur*innen in diversen Netzwerken vertreten und eingebunden. Die Vermittlung von Normen, Haltungen und Einstellungen wird hierdurch um ein Vielfaches multipliziert. Darüber hinaus ist der Mehrwert von Netzwerken auch im Austausch intangibler Ressourcen zu sehen, wie der Expertise, Ratschläge oder Informationen. Die folgende Darstellung konzentriert die wesentlichen Aspekte, die durch Vernetzung erreicht werden können und sollen:

4.2.1 Gestaltung und Aufbau von Kooperationen und Netzwerken

Netzwerke und Kooperationen entstehen nicht im Selbstlauf. Zu Beginn einer Netzwerkgründung steht zumeist ein Anlass. Dieser äußert sich in Form eines Motivs für die Initiative Einzelner oder Mehrerer, setzt einen Schwerpunkt und weist damit eine Relevanz auf.

⁵² Zentes, J./Swoboda, B./Morschett, D. 2003, S. 6.

⁵³ Vgl. ebd.

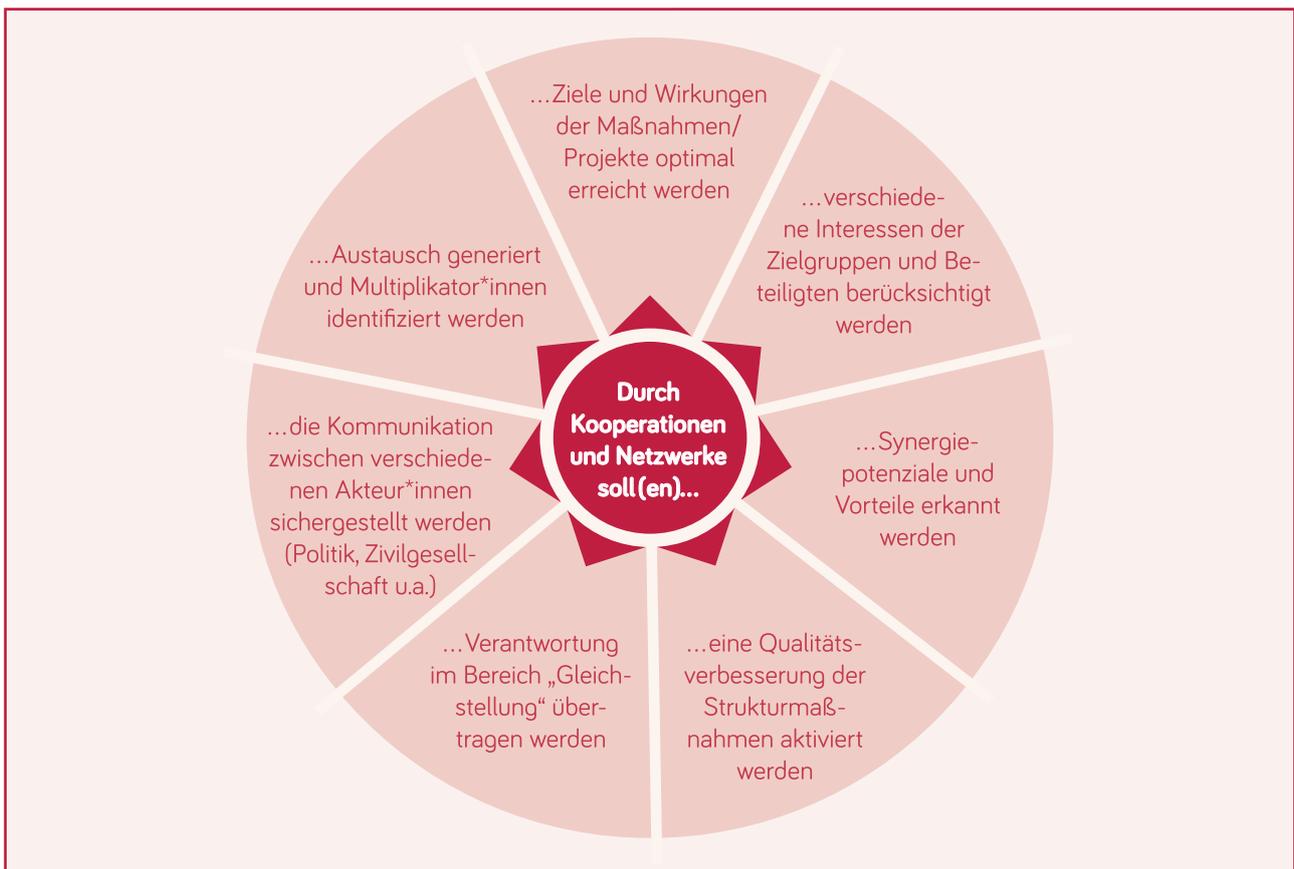


Abb. 5: Modell „Kooperation“ – adaptiert nach E. Koch (2012)

„Am Anfang der Kooperation steht die Idee einer oder mehrerer Promotoren. Eine tragfähige Idee verbindet in der Regel konkrete Eigeninteressen der Promotoren mit Handlungsproblemen möglicher Kooperationspartner und übergreifenden Zielsetzungen. Neben einer guten Idee bedarf es zur erfolgreichen Netzworkebildung jedoch auch ausreichender zeitlicher, finanzieller und ‚sozialer‘ Ressourcen und Kompetenzen der Promotoren.“⁵⁴

Kooperationen und Netzwerke gründen also auf gemeinsamen Zielen, wie bspw. der „Gleichstellung von Frauen und Männern auf kommunaler und lokaler Ebene“, welche nach der Identifikationsphase⁵⁵ von „geeigneten“ Akteur*innen konkretisiert und strategisch ausgehandelt werden müssen.

Anschließend gilt es, die verschiedenen Akteur*innen für die Mitarbeit bzw. Unterstützung bei der Umsetzung von Maßnahmen, Projekten und Kampagnen zu überzeugen. Verschiedene Argumente können hier aufgeführt werden:

- Verdeutlichung der Vorteile einer Teilhabe am Netzwerk
- Betonung des Rufs und positiven Erfahrung der Akteurin oder des Akteurs (z. B. innerhalb der Stadtverwaltung, der Kommune oder auf einem bestimmten thematischen Gebiet) und der damit einhergehenden Bedeutsamkeit für das Netzwerk
- Aufzeigen der Möglichkeiten der Einflussnahme in und durch die Netzwerkmitarbeit sowie
- Hinweisen darauf, dass die Mitarbeit im Netzwerk öffentlichkeitswirksam genutzt werden kann und dadurch zusätzliche Ressourcen und Mittel generiert werden können
- Verdeutlichung, dass die Beziehung als eine langfristige Investition in die Zukunft betrachtet werden kann und
- eine Verstärkung sowie ein nachhaltiges Fortbestehen von Projekten und Maßnahmen zur (kommunalen) Angebotsvielfalt beitrage

⁵⁴ Howaldt, J./Ellerkmann, F. 2001, S. 23.

⁵⁵ Für die Identifikationsphase von „geeigneten“ Akteur*innen ist Sorgfalt geboten. Denn auf der einen Seite kann es zu erheblichen Verstimmungen führen, wenn wichtige Akteure*innen vergessen und somit nicht eingebunden werden. Zum anderen ist durch eine möglichst frühzeitige und angemessene Einbindung der wichtigsten Interessenvertreter*innen der Weg geebnet, dass das Vorhaben auch von dieser Seite Unterstützung erfährt.

4.3 Steuerungsmaßnahmen und Prozesse

Zur Umsetzung der Europäischen Gleichstellungcharta braucht es – neben gleichstellungspolitischen Inhalten und Maßnahmen in Form von Gleichstellungsaktionsplänen – zielgenaue Handlungsoptionen, die die strukturellen und lokalen Möglichkeiten und Grenzen berücksichtigen. Durch besondere Steuerungsmaßnahmen kann eine effiziente und effektive Umsetzung der Gleichstellungspolitik durch Zuweisung von Funktionen und Übertragung von Verantwortung gesichert und Verfahren für Entscheidungen, Informationen und Kommunikation bereitgestellt werden.

Solche Steuerungsmaßnahmen können beispielsweise sein:

- der Ausbau der internen/externen Vernetzung
- die Bildung eines Kontroll-/Expert*innen-Gremiums (z. B. im Rahmen einer Gleichstellungskommission)
- Schulungsmaßnahmen der Mitarbeitenden (gender-sensible Workshops, Antidiskriminierungs-Trainings, Diskussionsrunden mit Expert*innen oder Vertreterinnen von entsprechenden Organisationen, etc.)
- das Einbeziehen der Referate/Abteilungen (Im Sinne der Handlungskoordination und Übertragung von Verantwortung kann es sich als günstig erweisen, entsprechend nur die Leitungsebene in Steuerungsprozesse einzubeziehen. Diese können Bedarfe, Fähigkeiten und Interessen ihrer Abteilung oftmals besser einschätzen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten übertragen)

Insgesamt erweist es sich als durchaus sinnvoll, diese genannten Steuerungsmaßnahmen im Hinblick auf die verschiedenen Fähigkeiten, Möglichkeiten, Interessen und Bedarfe der internen und externen Netzwerkpartner*innen zu treffen und einzusetzen, um:

- die gemeinsame Verantwortung zu stärken
- Konflikte und Probleme zu erkennen
- Ressourcen zu regeln
- Transparenz durch klare Zuständigkeiten zu schaffen

Spezifisch für Steuerungsmaßnahmen im Gleichstellungsbereich ist es auch, dass diese flexibel auf Veränderungen und Entwicklungen reagieren und stets optimiert werden können. Dies ist besonders wichtig, da vor allem Querschnittsaufgaben immer wieder an intrastrukturelle und äußere Veränderungen angepasst werden müssen (wie z. B. Änderung der politischen Konstellationen und der dadurch

vorhandenen Normadvokat*innen; Änderungen im Personalbereich und einem dadurch einhergehenden Wechsel von Netzwerkpartner*innen; gesellschaftliche Entwicklungen).

Dennoch können anhand der erhobenen Daten strategisch wichtige Prozesse identifiziert werden, welche dem gleichstellungspolitischen Vorankommen auf kommunaler und lokaler Ebene Klarheit und Struktur verschaffen. Hierzu zählen:

- **Kernprozesse**, die einen direkten Beitrag zur Zielerreichung liefern und die Erbringung von Leistung und die Sicherstellung von Kooperationen beinhalten. In Bezug auf die Europäische Gleichstellungcharta begleiten die Kernprozesse den gesamten Umsetzungsprozess
- **Steuerungsprozesse**, die der Steuerung des Vorhabens dienen, wie z. B. Planungs-, Aushandlungs-, Qualitätssicherungs-, Informations-, Kontroll- und Evaluationsprozesse
- **Unterstützungsprozesse**, die der Erleichterung und Unterstützung z. B. der Kern-, Beteiligungs- oder Steuerungsprozesse dienen. Diese zeigen sich u.a. in der Einholung von externer Expertise, im organisationsübergreifenden fachlichen Austausch und/oder Kooperationen sowie dem Zurückgreifen auf das Normadvokat*innen-Netzwerk. Die Konzentration auf gemeinsame Ziele und Interessen wirkt motivierend
- **Beteiligungsprozesse**, die die Einbindung anderer gesellschaftlicher Akteur*innen, wie Kommunalpolitiker*innen, die Stadtgesellschaft, Arbeitsgruppen und Gremien, Wirtschaft und Wissenschaft sowie Akteur*innen aus der kommunalen Verwaltung ermöglichen
- **Kommunikationsprozesse**, die die Gesamtheit aller kommunikativen Beziehungen (intern wie auch extern) umfassen. Diese beinhalten alle Formen der Interaktion, hier sowohl die formalen Abläufe als auch alle informellen Erscheinungen
- **Verstetigungsprozesse**, die neben der Übertragung in stetige, dauerhafte Einrichtungen und Angebote auch die Übertragung von Verantwortung beinhalten. Auf diese Weise soll z. B. der Ablauf des zweijährigen Zeitfensters eines Gleichstellungsaktionsplanes nicht einhergehen mit dem Ende aller Aktivitäten und Projekte. Da Gleichstellungsarbeit kein abgeschlossener Prozess ist, ist die Schaffung von Grundlagen, (Zukunfts-)Strategien und nachhaltigen Strukturen hier von großer Bedeutung



Abb. 6: Prozesslandkarte zur Umsetzung der Europäischen Gleichstellungsscharta (Buckenmayer-Byczek 2021)

4.4 Lerneffekte und Nachhaltigkeit

Um geeignete praxisrelevante Umsetzungsprozesse und Lösungsansätze verfolgen zu können, empfiehlt es sich, in alle Handlungsfelder (inkl. der Kommunikationsebene) eine **Lernperspektive** zu integrieren, welche sich auf die verschiedenen Bereiche bezieht wie z. B.⁵⁶:

1. **auf Personen**, deren Kompetenzen und Handlungsoptionen erweitert bzw. verbessert werden können sowie Einstellungen und Verhaltensweisen verändert werden können
2. **auf die strukturelle Ebene**, bei der eine Veränderung von Strukturen, Prozessen und Regeln notwendig ist, um einen Mehrwert für Mitarbeitende sowie eine Steigerung der Qualität und Leistungsfähigkeit der gemeinsamen Arbeit zu generieren
3. **auf Kooperationen und Netzwerke**, deren Strukturen und Prozesse optimiert werden sollen
4. **auf die Ebene von Gesellschaft und Politik**, bei der Lernen zu neuen Perspektiven, Handlungsoptionen und Strukturen führen soll (Veränderung der Governance-Struktur)

Mögliche **Leitfragen** können hier zur Orientierung hilfreich sein:

- Gibt es ein gemeinsames systematisches Wissens-transfersystem, das Erfahrungen und den Lessons Learned Prozess der bisherigen Entwicklungen im kommunalen Umsetzungsprozess der Europäischen Gleichstellungsscharta dokumentiert und evaluiert?
- Unterstützt der bisherige Umsetzungsprozess die Netzwerkpartner*innen dabei ihre eigenen Fähigkeiten (individuell, struktur- und gesellschaftsbezogen) weiterzutragen und zu entwickeln?
- Können Schlüsselthemen/Maßnahmen von internen oder externen Netzwerkakteur*innen weiterentwickelt und in ihre eigene Arbeit integriert werden?

Gleichzeitig stellt Nachhaltigkeit aber auch eine große Herausforderung für die kommunale Gleichstellungsarbeit dar. Diese zeigt sich besonders bei Kommunen, bei denen Gleichstellungsbeauftragte z. B. aufgrund der kommunalen Verfassungen keinerlei Handlungsspielraum oder Einflussmöglichkeiten auf interne Verwaltungsstrukturen haben sowie bei Kommunen mit fehlenden zeitlichen und personellen Kapazitäten.

⁵⁶ Vgl. Koch, E. 2012.



Abb. 7: Zusammenhänge der Handlungsfaktoren (Buckenmayer-Byczek 2021)

4.5 Zusammenfassung

Um die verschiedenen Erfahrungen, Vorgehensweisen und Empfehlungen der Normadvokat*innen aus dem Gleichstellungsbereich zusammenzubringen und mögliche Impulse zur Förderung der Implementierung und Umsetzung der Europäischen Gleichstellungscharta zu geben, konnten aus den geführten Interviews **vier Handlungsfelder und (steuerungsrelevante) Prozesse** rekonstruiert werden, mit deren Hilfe die gleichstellungspolitische Arbeit strukturiert gesteuert werden kann.

Darüber hinaus vereinfachen sie den Kommunikationsprozess zwischen den Kommunen untereinander sowie

zwischen den Gleichstellungsbeauftragten und der Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen (BAG), wodurch strategische Wege effektiver gestaltet und Lösungen gemeinsam erarbeitet werden können.

Die Handlungsfelder sind dabei nicht gesondert zu betrachten, sondern stehen in einem wechselseitigen Bezugs- und Beeinflussungsprozess im Hinblick auf die Ziele und Wirkungen der Europäischen Gleichstellungscharta. Gleichzeitig werden sie von „äußeren“ Themen und Entwicklungen beeinflusst, auf welche sie wiederum mit Hilfe der Europäischen Gleichstellungscharta als strategischem Instrument Einfluss nehmen können.

5. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Um die anfangs gestellte Leitfrage an dieser Stelle aufzugreifen, ob und wie Gleichstellungsarbeit auf lokaler Ebene mit Hilfe der Europäischen Gleichstellungscharta gelingen kann, können kurz einige wichtige Punkte und Informationen nochmals zusammengetragen werden.

Auf der gesetzpolitischen Ebene zeigt sich für die Gleichstellungsarbeit auf kommunaler Ebene folgendes Bild:

Die Gesetze auf Landesebene und die Regelungen in den Kommunalverfassungen beschreiben die Zuständigkeiten und Befugnisse der Gleichstellungsstellen und Frauenbüros ganz unterschiedlich. Zwar enthalten sowohl das Bundes- wie auch die Landesgleichstellungsgesetze bestimmte Regelungen zur Festlegung und Beschreibung des Aufgabenbereichs einer Gleichstellungsbeauftragten und ihrer Funktion innerhalb der Verwaltung, konkretisiert werden die Inhalte und Aufgaben jedoch erst durch die Aufträge und Schwerpunkte der „Dienststelle“. Dadurch zeigt sich ein sehr vielschichtiges Bild der Arbeit und der Aufgaben der kommunalen Gleichstellungsstellen und Frauenbüros.

Die Europäische Gleichstellungscharta kann somit ein wichtiges Instrument sein und als „strategisches Arbeitspapier“ fungieren. Denn als allgemeines Format bildet sie anhand bestimmter Indikatoren einen Grundrahmen zur Erreichung und Sicherstellung der Gleichstellung von Frauen und Männern in der kommunalen und lokalen Praxis. Gleichzeitig bietet sie den Kommunen den Raum, Maßnahmen nach eigenen Möglichkeiten und lokalen Bedarfen zu bestimmten Themenfeldern zu entwickeln.

Darüber hinaus zeigt sich aus den geführten Interviews, dass kommunale Gleichstellungsarbeit und damit die Gleichstellungsstellen und Frauenbüros oftmals unter einem *Rechtfertigungs- und Legitimationsdruck* stehen, für die Erfolge von kommunaler Gleichstellungsarbeit verantwortlich gemacht werden und/oder sich mit schwierigen verwaltungsstrukturellen Herausforderungen auseinandersetzen müssen.

Mit der Europäischen Charta für die Gleichstellung für Frauen und Männern als internationalem europäischem Instrument wird nicht nur die Forderung an die Lokal- und Regionalregierungen herangetragen, die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene umzusetzen und die Sicherstellung der Gleichstellung in der Praxis zu gewährleisten.

Mit der Unterzeichnung der Europäischen Gleichstellungscharta wird auch gleichzeitig das Thema *Gleichstellung* in die Verwaltung und in die Zivilgesellschaft getragen und die Verantwortlichkeiten über die Abstimmung und Gestaltung von Maßnahmen als eine kommunale Aufgabe (über mehrere Verwaltungsebenen hinweg) als interne und externe Aufgabe begriffen.

Die Charta als politisch-strategisches Argument, auf das immer wieder zurückgegriffen werden kann, betonen alle befragten Interviewpartner*innen als besonders stark, um die Gleichstellung in der Kommune voranzutreiben.

Empfehlungen

Ziel der Befragung war es auch, Antworten auf die Fragen zu erhalten, wie gleichstellungspolitische Aktivitäten in der Kommune mit Hilfe der Europäischen Gleichstellungscharta nachhaltig implementiert werden können, welche Wirkung die Charta entfaltet und wie der Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen stattfinden kann. Die Auswertung der Befragung bietet die Anregung von neuen Initiativen in den Kommunen, wie die gleichstellungspolitische Effizienz und die Herausbildung größerer Synergien zwischen der Europäischen Gleichstellungscharta und der kommunalen Ebene in geeigneter Weise unterstützt werden könnten.

Die aufgeführten Empfehlungen beruhen auf den Ergebnissen der geführten Interviews und der erbrachten Transferteilung wie sie in Kapitel 4 dargestellt worden sind.

Hieraus können folgende Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgeleitet werden:

- Für den Implementierungs- und Umsetzungsprozess der Europäischen Gleichstellungscharta zeigt sich ein Bedarf **an einer bundesweiten konzeptionellen Vorgehensweise**. Die Kommunen können sich an den aufgeführten *Handlungsfeldern* (siehe Abbildung 2) orientieren, die die Gleichstellungsarbeit zielgerichteter und transparenter macht. Denn die Ergebnisse aus den geführten Interviews haben ergeben, dass jede Kommune sich eine eigens gut entwickelte Strategie, ein funktionierendes und breites Netzwerk sowie Steuerungsmaßnahmen und Lernprozesse zu einer nachhaltigen Umsetzung der Europäischen Gleichstellungscharta erarbeitet. Durch die Förderung der gemeinsamen Sprache über das „Wie“ der Arbeit kann der Austausch zwischen Kommunen und Berater*innen der BAG, dem bundesweiten Gleichstellungsinstitut und dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) als deutscher Vernetzungsstruktur effizienter gestaltet werden. Dies kann sich wiederum auf die Effektivität von gleichstellungspolitischen Aktivitäten auf kommunaler, lokaler und überregionaler Ebene auswirken.
- Neben der Vernetzung aller Gleichstellungsbeauftragten auf Bundesebene ist die **Sicherstellung von Austausch** zwischen beigetretenen und nicht beigetretenen Kommunen von entscheidender Bedeutung für die Orientierung, Entwicklung und Steuerung von Prozessen sowie für die Prozessoptimierung und das Controlling (Siehe hierzu Governance-Mechanismen, S. 13). So können sich die Funktionsmechanismen der Beobachtung, der wechselseitigen Beeinflussung und der Nachahmung (**Policytransfer**) handlungsleitend auswirken, je mehr und spezifischer das Wissen über Chancen, Hürden und Wege der Implementierung und Umsetzung der Europäischen Gleichstellungscharta (z. B. in Form von Good-Practice-Beispielen und angepasster Beratung und Begleitung) ist, umso höher kann das Einflusspotential für neue Impulse ausfallen. Als Unterstützung für die Kommunen, die der Charta entweder bereits beigetreten sind oder unentschlossen sind, wurde von Seiten der befragten Gleichstellungsbeauftragten der regelmäßige Austausch und mehr Vernetzung über die alle zwei Jahre stattfindenden Nationalen Konferenzen hinaus empfohlen. Wichtig wäre es, diesem Bedarf nachzukommen und Raum zum Erfahrungsaustausch zu geben. Dies kann auf unterschiedlichen Wegen erfolgen: Konferenzen, Workshops, Fachbeiträge, Webinare und/oder mit Hilfe einer Onlineplattform, wo direkter Kontakt möglich wird.
- Eine grundlegende Bedeutung kommt dem **Ausbau eines Netzwerks von Normadvokat*innen vor Ort** zu. Ihre Funktion, die Norm der Gleichstellung zu kommunizieren und zu vermitteln, reicht weiter als die Fokussierung auf einzelne Multiplikator*innen. Normadvokat*innen selbst sind als Akteur*innen in diversen Netzwerken vertreten und eingebunden. Die Vermittlung von Normen, Haltungen und Einstellungen wird hierdurch um ein Vielfaches multipliziert.
- Auch die neuen Formen und Spielräume des kollektiven Regierens jenseits des Staates zeigen, dass dieser dennoch als Referenzpunkt genutzt wird, z. B. durch die Beteiligung staatlicher Akteur*innen oder in Form von staatlicher Unterstützung, um Gemeinwohllösungen zu erbringen. Denn oftmals zeigt sich, dass die geleistete Überzeugungsarbeit oft nicht ausreicht, um Gleichstellungspolitik in Gesellschaft, Politik und Verwaltung zu verankern. Es ist von daher unerlässlich, die ersten Schritte durch Eingriffe „von oben“ (per politischem Beschluss) ins Rollen zu bringen, ganz im Sinne des **Vorankommens im Schatten der Hierarchie**.
- Die Europäische Gleichstellungscharta als **„internationale Norm“ zur Motivation** nutzen. Die Gleichstellungsbeauftragten und weitere engagierten Normadvokat*innen aus der Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft nutzen die Europäische Gleichstellungscharta, um kommunale Entscheidungsträger*innen auf die Pflichten, die der Beitritt mit sich bringt, hinzuweisen, aber auch das eigene Handeln zu rechtfertigen. Es gibt zwar keine Sanktionen für die beigetretenen Kommunen, die den Verpflichtungen aus der Europäischen Gleichstellungscharta nicht nachkommen. Dennoch kann sowohl die **„shaming-and-blaming“-Strategie, als auch der Wettbewerbsgedanke** genutzt werden, um an die niedergelegten Verpflichtungen zu erinnern und das eigene Handeln zu reflektieren.
- **Nachhaltigkeit durch Lernprozesse auf verschiedenen Ebenen**. Der Dialog mit Akteur*innen innerhalb sowie außerhalb der Verwaltungsstrukturen hilft dabei, Erkenntnisse, Perspektiven, Themen und Bedarfe zu ermitteln und ein gemeinsames Verständnis von Prioritäten und Herausforderungen zu fördern. Die Vernetzungen nach innen und nach außen mit stärkerer und kontinuierlicher Beteiligung an diversen Maßnahmen führen zu einem nachhaltigen Engagement verschiedener Akteur*innen aus der Kommunalverwaltung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Hierzu gehört auch das Überwachen der Fortschritte und Entwicklungen, die Berichterstattung sowie die Evaluierung in Form eines **Monitorings**.
- Insgesamt hat sich gezeigt: Wo das Thema „Gleichstellung“ bereits seit Jahren in der kommunal-politischen Ausrichtung und Strategie gelebt und umgesetzt wird,

sind auch Strukturen und Netzwerke gereift. Auch dem Faktor „man kennt sich untereinander“ in lokalen Policy-Netzwerken kommt ein hoher Stellenwert zu. Dies zeigt sich bspw. in der Motivation von externen Netzwerkpartner*innen, um sie für lokale gleichstellungspolitische Aktivitäten auf lokaler Ebene zu gewinnen. Damit einher geht aber auch, dass der Erfolg der Gleichstellungspolitik sich personenabhängig zeigt. Mit dem Wechsel von politischen Konstellationen und der Personalfuktuation können Strukturen und Netzwerke wegbrechen und Prozesse einfrieren. Ein möglicher Ansatz dem entgegenzuwirken kann z. B. in der Strategie des **Erfahrungs- und Wissenstransfers in Form von Mentoring-Programmen** liegen und dem Übertragen von Verantwortlichkeiten auf verwaltungsinterner Ebene durch **interne Netzwerkarbeit**. Auf diese Weise kann eine Sicherstellung von Prozessen generiert und eine Verstetigung der Gleichstellungspolitik erreicht werden.

■ **Finanzielle und personelle Ressourcen anfordern und sichern.** Die Kommune muss dafür sorgen, dass ausreichende Ressourcen für die gleichstellungspolitischen Aufgaben sichergestellt werden. Denn Gleichstellungspolitik und die Umsetzung der Europäischen Gleichstellungscharta als on-top-Aufgabe funktionieren nicht. Auch hier ist je nach Möglichkeiten eine individuelle Strategie notwendig. Bei kleineren Kommunen, wo die Gleichstellungsstellen weder personell noch finanziell gut ausgestattet sind, kann ein erster Schritt über die Planung von Zeitkontingenten für das Thema „Gleichstellung von Männern und Frauen“ und dem „Andocken“ an bereits laufende Themen und Prozesse eine Lösung sein.

■ **Grundinformationen, Good-Practice-Beispiele und weitere Informationen** sollten kontinuierlich beworben und weiterentwickelt werden.

Literaturverzeichnis

- Benz, A./Dose, N. (2010):** Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden.
- Benz, A./Lütz, S./Schimank, U. (u.a.) (2007):** Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Handlungsfelder, Wiesbaden.
- Brabandt, H. (2011):** Internationale Normen und das Rechtssystem. Der Umgang mit geschlechtsspezifisch verfolgten in Großbritannien und Deutschland, Baden-Baden.
- Checkel, J. T. (1999):** Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe. In: International Studies Association, 43 (1), S. 83–114.
- Cortell, A. P./Davis J. W. (2000):** Understanding the Domestic Impact of International Norms. A Research Agenda. In: International Studies Review, 2 (1), S. 65–87.
- Finnemore, M. (1993):** International organizations as teachers of norms. The United Nations' Educational, Scientific, and Cultural Organization and science policy. In: International Organization (Cambridge/Mass.) 47 (4), S. 565–597.
- Finnemore, M. (1996):** National interests in international society. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Finnemore, M./Sikkink, K. (1998):** International norm dynamics and political change. In: International Organization (Cambridge/Mass.) 52 (4), S. 887–917.
- Fuhse, J. A. (2018):** Soziale Netzwerke. Konzepte und Forschungsmethoden, München.
- Howaldt, J./Ellerkmann, F. (2011):** Entwicklungen von Netzwerken und Unternehmenskooperationen, In: T. Becker/ I. Dammer (u.a.) Netzwerkmanagement: Mit Kooperation zum Unternehmenserfolg, Heidelberg.
- Howaldt, J./Dammer, I. (2011):** Innovationsnetzwerke – ein (nicht nur) wirtschaftliches Erfolgsmodell, In: T. Becker/ I. Dammer (u.a.) Netzwerkmanagement: Mit Kooperation zum Unternehmenserfolg, Heidelberg.
- Jansen, D. (1999):** Einführung in die Netzwerkanalyse, Wiesbaden.
- Jansen, D./Diaz-Bone, R. (2014):** Netzwerkstrukturen als soziales Kapital. Konzepte und Methoden zur Analyse struktureller Einbettung, In: J. Weyer (Hrsg.): Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung, 3. Aufl., München, 71–101.
- Keck, M. E./Sikkink, K. (1998):** Activists beyond borders. Advocacy networks in international politics. Ithaca, NY.
- Knill, C./Schäfer, A. (2014):** Policy-Netzwerke. In: J. Weyer (Hrsg.): Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung, 3. Aufl., München, S. 183–210.
- Koch, E. (2012):** Capacity WORKS – interkulturell. In: Koch, E./Speiser, S. (Hrsg.): Interkulturalität in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, München/Mering.
- Loges, B. (2013):** Normen und Normenforschung in den Internationalen Beziehungen. In: Schutz als neue Norm in den internationalen Beziehungen, Wiesbaden, S. 61–140.
- Mayntz, R. (2010):** Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 65–76.
- Mayntz, R. (2008):** Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In: Schuppert, G. F./Zürn, M. (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, S. 43–60.
- Risse, T. et al. (2002):** Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Süden, Baden-Baden.
- Rosul-Gajic, J. (2021):** Implementation of Women, Peace and Security in Bosnia and Herzegovina. In: Daniel et al. (Hg.), Gewalt, Krieg und Flucht, Berlin, S. 137–155.
- Rosul-Gajic, J. (2016):** Internationale gleichstellungsspezifische Normen und ihre Umsetzung in Transformationsgesellschaften: Kroatien und Bosnien und Herzegowina, Baden-Baden.
- Schimank, U. (2007):** Elementare Mechanismen, In: A. Benz (u.a.) Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 29–45.
- Sydow, J. (2019):** Management interorganisationaler Netzwerke – auf dem Weg zu einer reflexiven Netzwerkentwicklung?: Eine Aufgabe der Führung in und zwischen Organisationen.
- Weigel, L. (2016):** Einfluss gesellschaftlicher Leitideen auf die außenpolitische Position in der internationalen Klimapolitik – Eine vergleichende sozialkonstruktivistische Analyse der USA und Deutschlands. In: Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik, 1/2016, Köln.
- Weyer, J. (2000):** Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung, München.
- Weyer, J. (2014):** Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung, 3. Aufl., München.
- Wiener, A. (2009):** Enacting meaning-in-use. Qualitative research on norms and international relations. In: Review of international studies: RIS 35 (1), Birmingham, S. 175–193.
- Wölte, S. (2008):** International – national – lokal. Frauen Menschenrechte und Frauenbewegung in Kenia. Königstein/Taunus.
- Zentes, J./Swoboda, B./Morschett, D. (2003):** Kooperationen, Allianzen und Netzwerke – Grundlagen, 'Metaanalyse' und Kurzabriss, In: J. Zentes/B. Swoboda/D. Morschett (Hrsg.) Kooperationen, Allianzen und Netzwerke. Grundlagen – Ansätze – Perspektiven, Wiesbaden, S. 3–34.

Impressum

Bundesarbeitsgemeinschaft
kommunaler  Büros

**Herausgegeben von der Bundesarbeits-
gemeinschaft kommunaler Frauenbüros
und Gleichstellungsstellen (BAG)**

Die Befragung und der anschließende Bericht wurden von der Frauenakademie München e.V. für die Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen mit Mitteln des BMFSFJ erstellt.

In Zusammenarbeit mit der

Frauenakademie München e.V.
Baaderstraße 3, 80469 München

Kontakt: Dr. Jagoda Rosul-Gajic,
Tel.: 0159/06 43 26 08, E-Mail:
info@frauenakademie.de / j.gajic@foben.de

Autor*innen:

Dr. Jagoda Rosul-Gajic
und Dagmar Buckenmayer-Byczek

Redaktion:

Roswitha Bocklage, Stadt Wuppertal und
Katja Weber-Khan, Stadt Osnabrück

Gestaltung:

Doris Busch Grafikdesign, Düsseldorf

Berlin 2021

© Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG)
kommunaler Frauenbüros und Gleich-
stellungsstellen

Kontakt

Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG)
kommunaler Frauenbüros und
Gleichstellungsstellen
Geschäftsstelle
Weydingerstraße 14-16
10178 Berlin
Fon 0 30/240 09 812
Fax 0 30/240 09 813
bag@frauenbeauftragte.de
www.frauenbeauftragte.de

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Bundesarbeitsgemeinschaft
kommunaler  Büros