

GLEICHSTELLUNG ALS REGIONALENTWICKLUNG

ZUR SITUATION DER KOMMUNALEN
GLEICHSTELLUNGSARBEIT IN
LÄNDLICHEN RÄUMEN DEUTSCHLANDS



Eine Studie der Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG)
kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen

VORWORT DER BUNDESSPRECHERINNEN

Liebe Leser*innen,

das Thema „Ländliche Räume“ hat in den letzten Jahren an Aktualität nicht verloren. Bund, Länder und Kommunen befassen sich auf unterschiedlichen Ebenen mit ihrer Förderung, wie zum Beispiel mit dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER). Zu unterschiedlichen Themen werden vielfältige Projekte initiiert und gefördert. Überwiegend handelt es sich um Bereiche wie öffentlicher Personennahverkehr, Gesundheitsversorgung, Infrastruktur und Ausbau der Breitbandversorgung, da die Kommunen qua Grundgesetz den Auftrag haben, die Daseinsvorsorge für die Bürger*innen sicherzustellen und für gleichwertige Lebensverhältnisse auf dem Land zu sorgen.

Die Gleichstellung von Frauen und Männern und die gleichberechtigte Teilhabe an allen Lebensbereichen wird von der aktuellen Förderpolitik wenig bedacht. Damit sind wir bei der wichtigen Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten: Sie sorgen gemeinsam mit vielfältigen Akteur*innen und Netzwerkpartner*innen dafür, dass die strukturelle Benachteiligung von Frauen in ihrer ganzen Breite in den kommunalen Verwaltungen und in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Sie engagieren sich für gesellschaftliche und politische Veränderungen, damit Gleichstellung von Frauen und Männern umgesetzt werden kann. Für Bürger*innen der ländlichen Räume ist das von besonderer Relevanz, da aufgrund mangelnder Mobilität Hilfsangebote schwerer zu

erreichen sind, da überholte Rollenbilder mit allen Auswirkungen für beide Geschlechter fester verankert sind und da eine gleichberechtigte Teilhabe an allen Lebensbereichen deutlich weniger realisiert wird.

Mit der vorliegenden Studie wird die Arbeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ländlicher Räume erstmals bundesweit beleuchtet. Sie zeigt auf, wie sich die Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten gestaltet und welche Auswirkungen sie auf das Leben der Bewohner*innen in ländlichen Räumen hat.

Wir, die Sprecherinnen der Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen, freuen uns sehr, dass mit der Studie eine Wissenslücke zur Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen geschlossen werden kann. Wir bedanken uns bei den Kolleginnen, die sich mit ihrer Expertise zur Verfügung gestellt haben, und besonders danken wir dem BMFSFJ, das die Durchführung der Studie ermöglicht hat.

In der Hoffnung, dass die Ergebnisse dieser Studie ein Baustein für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse auf dem Land sind und die gleichberechtigte Teilhabe an allen Lebensbereichen für Frauen und Männer fördern, wünschen wir Ihnen viel Freude beim Lesen – und einen großen Erkenntniswert.

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort der Bundessprecherinnen	3
1. „Die Transformation des Feminismus in den Dialekt“	6
2. Verfassungsauftrag Gleichstellung	8
2.1 13 Länder, 30 Gesetze, aber eine Aufgabe – die Landesgesetzgebung.....	8
2.2 Querschnittsziel Gleichstellung – die Europäische Union	9
3. Methodik und Vorgehensweise	11
4. Einflüsse auf die kommunale Gleichstellungsarbeit	14
4.1 Gleichstellung in der Diaspora? – soziale Kontextfaktoren	14
Persönlicher Kontakt.....	14
Rollenbilder in ländlichen Räumen	15
Zugang zur Bevölkerung.....	15
Exkurs I: Landflucht – wer geht?	16
4.2 So individuell wie die Kommune – strukturelle Kontextfaktoren	18
Gesetzliche Grundlagen.....	18
Stellenausgestaltung.....	18
Ohne Geld geht es nicht – das Budget	19
Wie mit der Gießkanne – die Eingruppierung	19
Als Einzelkämpferin unterwegs – die personelle Unterstützung.....	20
Gleichstellung braucht ihren Raum – die Arbeitsplatzsituation.....	20
Wie viel für gute Arbeit? – die Arbeitszeit	20
Alles on top? – die weiteren Aufgaben.....	21
Entscheiden, was wichtig ist – der Handlungsspielraum	22
Exkurs II: Gleichstellungsarbeit im Ehrenamt	22
Verwaltungsstrukturen.....	24
Geächtet oder geschätzt? – die Strukturelle Einbindung in die Kommunalverwaltung	24
Ins kalte Wasser – der Einstieg in die Arbeit	24
Ein weites Feld – die Bedeutung von Gebietsreformen	25
4.3 In Teilen unerreichbar – die Infrastruktur	26
Soziale Infrastruktur	26
Einsatz erforderlich – Gesundheit & Pflege	26
Luft nach oben – Frauenhäuser und Beratungsstellen	27
Der Putz bröckelt – soziale Orte	27
Wichtige Partnerinnen vor Ort – Bildungseinrichtungen	28
Wesentlich für Vereinbarkeit – die Kinderbetreuung.....	28
Hier so, da anders – Wohnraum auf dem Land.....	29
Technische Infrastruktur	30
Stillstehen oder vorankommen? – der ÖPNV	30
Internet an jeder Milchkanne – der Breitbandausbau	30
Für Frauen prekär – der Arbeitsmarkt.....	31
4.4 Fazit – Gleichstellungsarbeit ist individuell	31

5. Themen und Arbeitsschwerpunkte	32
5.1 Eine persönliche Sache – Gewalt gegen Frauen & häusliche Gewalt	33
5.2 Parität erreichen – politische Partizipation und Repräsentation.....	33
5.3 Wege finden – Frau & Beruf	34
5.4 Möglichkeiten ausschöpfen – Vereinbarkeit von Familie und Beruf	35
5.5 Das Bewusstsein schärfen – Rollenbilder	35
5.6 Überall ankommen – Mobilität.....	36
5.7 Das Dorf beleben – Infrastruktur, Daseinsvorsorge und Demografie	37
5.8 Mehr als Personalfragen – interne Gleichstellungsarbeit.....	37
5.9 Fazit – Gleichstellung muss gestärkt werden.....	39
Exkurs III: Gleichstellung als Querschnittsaufgabe.....	40
6. Strategien erfolgreicher Gleichstellungsarbeit.....	42
6.1 Zusammen stärker sein – Vernetzung untereinander	42
6.2 Lokale Bündnisse bilden – Kooperation in der Kommune	43
Exkurs IV: Rechte Akteur*innen in ländlichen Räumen	44
6.3 Gleichstellung sichtbar machen – Öffentlichkeitsarbeit in ländlichen Räumen.....	45
6.4 Fazit – Gleichstellungsarbeit strategisch angehen.....	47
7. Gleichstellung in ländlichen Räumen stärken – Handlungsansätze.....	48
8. Gleichstellung lohnt sich!.....	52
Hinweis zum Anhang	54
Impressum.....	54

1. „DIE TRANSFORMATION DES FEMINISMUS IN DEN DIALEKT“

Mehr als die Hälfte der Menschen in Deutschland lebt in Klein- und Mittelstädten oder in Dörfern auf dem Land. Der Strukturwandel der letzten Jahrzehnte hat zwischen Regionen eine tiefe Kluft entstehen lassen, die sehr unterschiedliche Lebensverhältnisse zur Folge hat: Während einige Regionen wachsen und prosperieren, stehen andere vor großen Herausforderungen im Zusammenhang mit Strukturschwäche und dem demografischen Wandel. Fördergelder aus EU, Bund und Ländern fließen daher in ländliche Regionen, um sie zu stärken und als eigenständige Lebens- und Wirtschaftsräume zu erhalten. In diesem Zusammenhang hat zuletzt die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ unter Vorsitz des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI), des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) politische Maßnahmen entwickelt, um Ressourcen gerechter zu verteilen und damit strukturschwache Regionen in ganz Deutschland zu stärken.

Ländliche Entwicklung bzw. Regionalentwicklung hat jedoch auch eine gleichstellungspolitische Dimension, die in der Agenda für den ländlichen Raum meist zu kurz kommt. In dem Bericht vom BMEL zur ländlichen Entwicklung in Deutschland aus 2016 finden die Themen Gleichberechtigung und Gleichstellung beispielsweise keine Erwähnung. Zwar werden weibliche Abwanderung, Ehrenamt von Frauen und Frauen als Fachkraftpotenzial für den Arbeitsmarkt thematisiert, ein Zusammenhang zwischen Gleichstellung als Querschnittsaufgabe und ländlicher Entwicklung wird

jedoch nicht hergestellt. Auch Programme zur Strukturförderung lassen das Thema Gleichstellung vermissen. Die Evaluationsberichte des Johann Heinrich von Thünen-Instituts zum europäischen ELER-Förderprogramm für fünf Bundesländer aus den Jahren 2007 bis 2013 belegen das: Das Querschnittsziel Gleichstellung wird von den EU-Förderrichtlinien vorgegeben, jedoch ohne Angabe von Maßnahmen oder Kontrollmechanismen. Die Berichte bescheinigen den meisten Bundesländern Erfolge vor allem bei der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt. Diese aber Stärke in der gegenwärtigen Form vor allem strukturelle Geschlechterunterschiede und prekäre Arbeitsverhältnisse, wie zum Beispiel Minijobs und befristete Arbeitsverhältnisse, und wirke Gleichstellung eher entgegen.¹

Dabei ist die Gleichberechtigung der Geschlechter unabdinglich für eine nachhaltige gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung – das wird vor allem im Kontext internationaler Entwicklungszusammenarbeit immer wieder betont.² Zudem hat Deutschland sich in verschiedenen internationalen Abkommen, insbesondere dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

1 Vergl. Thünen (2016): Ex-post-Bewertung. PROFIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Braunschweig: Thünen, 306.

2 Vergl. z.B. Franke / Silke / Schmid, Susanne (Hrsg.) (2013): Ohne Frauen ist kein Staat zu machen. Gleichstellung als Motor für nachhaltige Entwicklung. München: Hanns Seidel Stiftung. Und: UN Women (2014): World Survey On The Role Of Women In Development 2014. Gender Equality and Sustainable Development. United Nations.

der Vereinten Nationen, und im Rahmen der nachhaltigen Entwicklungsziele zur Gleichstellung der Geschlechter verpflichtet. Durch europäische Abkommen und nicht zuletzt durch das Grundgesetz besteht der Auftrag, Geschlechtergerechtigkeit umzusetzen. In der Fachliteratur zu ländlichen Räumen wird zunehmend ein Augenmerk auf die Situation von Frauen und Chancengleichheit gelegt. Auch hier werden meist die Erwerbssituation und die Abwanderung in den Mittelpunkt gestellt. Europäische Studien zur Abwanderung junger Menschen aus ländlichen Räumen zum Beispiel verdeutlichen, dass deren Entwicklung eine starke geschlechtsspezifische Dimension hat. Die Veröffentlichungen zur Gesamtsituation von Frauen in ländlichen Räumen sowie zur Gleichstellung in der Regionalentwicklung bleiben aber übersichtlich.

Hier kommt die kommunale Gleichstellungsarbeit zum Tragen. Die Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen hat in den vergangenen Jahren immer wieder Hinweise auf Unterschiede zwischen der Gleichstellungsarbeit in urbanen und der in ländlichen Räumen erhalten. Es ist festzustellen, dass Gleichstellungsbeauftragte³ aus ländlichen Räumen häufig eingeschränkte Möglichkeiten haben, Angebote von Land und Bund zu nutzen. Dafür haben sie zum Beispiel viele unmittelbare, persönliche Kooperationsbeziehungen, die in Städten aufgrund der Vielfalt von Akteur*innen so nicht möglich sind. Es liegen jedoch bisher keine Studien vor, die diese Erfahrungswerte belegen. Eine Befragung der BAG zur Situation kommunaler Gleichstellungsstellen und Frauenbüros aus dem Jahr 2013 beleuchtet zwar allgemein die Bedingungen kommunaler Gleichstellungsarbeit in Deutschland,⁴ unterscheidet aber nicht zwischen urbanen und ländlichen Räumen.

Die Forschung zur kommunalen Gleichstellungsarbeit allgemein in Deutschland ist begrenzt. Hier setzt die vorliegende Studie an – als eine bundesweite qualitative Erhebung unter kommunalen Gleichstellungsbeauftragten. Sie betrachtet die Arbeit kommunaler Gleichstellungsbeauftragter in ländlichen Räumen näher und stellt folgende Fragen:

- Welche Stärken und Schwächen weist kommunale Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen auf?
- Gibt es Unterschiede zwischen einzelnen Regionen?
- Sind für den ländlichen Raum spezifische Gleichstellungsthemen auszumachen?
- Und vor allem: Welche Voraussetzungen benötigen kommunale Gleichstellungsbeauftragte in ländlichen Räumen, um Gleichstellung erfolgreich umzusetzen?

Die Studie hebt die zentrale Rolle der kommunalen Gleichstellungsarbeit vor allem für Frauen und Familien hervor – in strukturschwachen wie in strukturstarken Kommunen. Gleichzeitig stellt sie die Frage nach dem Potenzial kommunaler Gleichstellungsarbeit für ländliche Räume. Sie betrachtet soziokulturelle und strukturelle Kontextfaktoren und untersucht deren Einfluss auf die Gleichstellungsarbeit in den einzelnen Kommunen. Sie beleuchtet außerdem die konkreten Handlungsfelder von Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen.

Die Studie basiert auf den Erfahrungen der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten mit ihrer Arbeit in Kommunen und Landkreisen ländlicher Räume. Diese sind nicht repräsentativ, aber sie machen die komplexe Situation kommunaler Gleichstellungsarbeit deutlich und decken relevante Aspekte für die Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen auf. Im Rahmen von Exkursen werden Phänomene von besonderer gleichstellungspolitischer Relevanz näher erläutert. Dazu gehören die Abwanderung von Frauen und rechte Akteur*innen in ländlichen Räumen, aber auch Gleichstellung im Ehrenamt und Gleichstellung als Querschnittsaufgabe. Auf der Grundlage der Ergebnisse können anschließend gleichstellungspolitische Anliegen aufgezeigt und Handlungsansätze zu deren Stärkung in ländlichen Regionen geliefert werden. Denn die Verwirklichung von Gleichstellung in ländlichen Räumen – die eine Studienteilnehmerin treffend als „Transformation des Feminismus in den Dialekt“ bezeichnet – ist eine nach wie vor aktuelle Herausforderung.

³ Die Begrifflichkeiten unterscheiden sich hier je nach Bundesland, es gibt Frauenbeauftragte, Gleichstellungsbeauftragte, Chancengleichheitsbeauftragte und darüber hinaus Frauenbüros und Gleichstellungsstellen. In einigen Bundesländern gibt es auch Frauen- und Gleichstellungsauftraggeber, die jeweils andere Aufgaben haben. Für alle Begrifflichkeiten gibt es nachvollziehbare Begründungen. Im Rahmen dieser Studie wird von Gleichstellungsbeauftragten gesprochen, da dies die inzwischen am weitesten verbreitete Bezeichnung ist.

⁴ Vgl. BAG (2013): Zur Situation der kommunalen Gleichstellungsstellen und Frauenbüros – Eine Diskussionsgrundlage. Berlin: BAG.

2. VERFASSUNGSAUFTTRAG GLEICHSTELLUNG



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

Art. 3, Abs. 2 GG

Die Grundlage kommunaler Gleichstellungsarbeit in Deutschland ist in Art. 3, Abs. 2 des Grundgesetzes festgeschrieben: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt.“ Mit diesem Satz wurde das Gleichstellungsgebot 1949 an prominenter Stelle im Grundgesetz der Bundesrepublik verankert. Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung wurde der Artikel 1994 um folgenden Satz ergänzt: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ Die Gleichstellung der Geschlechter ist somit als Verfassungsauftrag für den Staat im Grundgesetz festgelegt, dessen Verwirklichung im Kontext der kommunalen Selbstverwaltung auch Aufgabe der Landkreise und Gemeinden ist.

2.1 13 Länder, 30 Gesetze, aber eine Aufgabe – die Landesgesetzgebung

Wie die Gleichstellungsarbeit auf kommunaler Ebene gestaltet wird, liegt in der Hand der Bundesländer. Seit den 1990er-Jahren haben diese nach und nach gesetzliche Regelungen zur Umsetzung des Gleichstellungsauftrags für den öffentlichen Dienst beschlossen. Diese sind die Grundlage der kommunalen Gleichstellungsarbeit und haben das Ziel, die berufliche Gleichstellung der Geschlechter in der Verwaltung sowie die allgemeine Gleichstellung der Geschlechter im öffentlichen Leben der Kommune zu fördern. Sie bedingen die Wirksamkeit der Gleichstellungsarbeit, da sie die Rahmenbedingungen für die Ausstattung, Rechte und Pflichten der Gleichstellungsstellen setzen. In den 13 an der Studie beteiligten Bundesländern gibt es insgesamt 30 Gesetze, die Regelungen zur Gleichstellungsarbeit auf Gemeinde- und Landkreisebene beinhalten. Die einzelnen Landesgleichstellungsgesetze, Kommunalverfassungen, Gemeinde- und Landkreisordnungen etc. legen Rahmenbedingungen fest – und unterscheiden sich grundlegend.⁵

⁵ Die wichtigsten relevanten Punkte dieser uneinheitlichen Standards werden hier kurz erläutert. Weitere Informationen zur Gleichstellungsgesetzgebung der Länder finden sich in: Gleichberechtigung und Vernetzung e.V. (Hrsg.) (2013): Landesgleichstellungsgesetze – Stand und Perspektiven. 2. Auflage. Hannover. Und: Stiegler, Barbara et.al. (2015): Mehr Geschlechtergerechtigkeit durch Landesgesetze. 10 Bausteine einer erfolgreichen Gleichstellungspolitik. Eine Handreichung. Berlin: FES.

Die meisten Landesgesetze machen für kreisangehörige Kommunen die Ernennung von hauptamtlichen Frauen-, Gleichstellungs- bzw. Chancengleichheitsbeauftragten oder die Einrichtung vergleichbarer Maßnahmen an der Zahl der Einwohner*innen fest. Die niedrigste Schwelle liegt bei 10.000 Einwohner*innen in NRW und Mecklenburg-Vorpommern, die höchste bei 50.000 in Baden-Württemberg⁶. Einige Länder wie das Saarland und Rheinland-Pfalz machen die Bestellung interner Frauenbeauftragter auf kommunaler Ebene an der Beschäftigtenzahl einer Dienststelle fest.⁷ Kreisfreie Städte und Landkreise sind in der Regel in allen Bundesländern zur Bestellung einer Gleichstellungsbeauftragten verpflichtet. In Bayern sind nur kreisfreie Städte und Landkreise dazu verpflichtet, kreisangehörige Gemeinden wiederum nicht.⁸ Gemeinden, die nicht zu einer hauptamtlichen Bestellung verpflichtet sind, müssen in einigen Bundesländern dennoch eine Gleichstellungsbeauftragte bestellen, entweder im Neben- oder im Ehrenamt. Grundsätzlich können aber alle Gemeinden als so genannte freiwillige Leistung eine Gleichstellungsbeauftragte einsetzen. Haupt- und Nebenamt sind in den Ländern nicht einheitlich definiert. Die Gleichstellungsbeauftragte wird entweder von den Gemeindevertretungen bzw. dem Kreistag bestellt oder – im internen Bereich – durch die zumeist weiblichen Beschäftigten gewählt. Die Wahl erfolgt immer befristet, während die Bestellung meist unbefristet ist. Mehrheitlich ist in den Gesetzen festgeschrieben, dass nur Frauen als Gleichstellungsbeauftragte ernannt werden können. Ausnahmen sind Bayern, Hamburg und Thüringen.⁹ Innerhalb der Länder gelten zum Teil unterschiedliche Regeln für Landkreise und Kommunen, die für die Bestellung der jeweiligen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten wiederum unterschiedliche Voraussetzungen schaffen.

Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte sind in der Regel innerhalb und außerhalb der Verwaltung tätig und in vielen Fällen direkt an die Verwaltungsleitung angegliedert. In einigen Bundesländern, so in Hessen und Rheinland-Pfalz, sind diese Tätigkeiten rechtlich getrennt, können aber unter bestimmten Voraussetzungen verbunden werden.¹⁰ Die Beauftragten sind in der Regel in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht weisungsgebunden, damit sie bei der Umsetzung des Gleichstellungsauftrages unabhängig sind. Dies gilt jedoch nicht immer für die externe Gleichstellungsarbeit und damit auch nicht für die Öffentlichkeitsarbeit. Rechte und Pflichten der Gleichstellungsbeauftragten sind sehr unterschiedlich ausformuliert. Zum Teil sind die Formulierungen sehr konkret, das Personalwesen und die Teilnahme an Einstellungsgesprächen werden zum Beispiel häufig erwähnt. In anderen Ländern bleiben die Formulierungen

unbestimmt, es ist zum Beispiel von „Maßnahmen und Beschlüssen, die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann haben“¹¹ die Rede. Die Formulierung von Teilnahmerechten an und Initiativrechten in Gremien variiert ebenfalls. Sanktionsmöglichkeiten, wie ein Widerspruchsrecht mit aufschiebender Wirkung oder ein Klagerecht bei Missachtung der Gleichstellungsbeauftragten, sind nicht in allen Landesgesetzen verankert.

Personelle und sachliche Mittel sind die Grundvoraussetzung für die Arbeitsfähigkeit der Gleichstellungsstellen. In den meisten Gesetzen ist lediglich eine unbestimmte Formulierung der notwendigen und/oder angemessenen Ausstattung enthalten,¹² konkrete Angaben sind selten. In einigen Gesetzen wird dieser Aspekt gar nicht erwähnt. In Brandenburg soll wiederum die Ausstattung der Gleichstellungsbeauftragten per Satzung geregelt werden.¹³ Die Bestellung einer offiziellen Vertretung der Gleichstellungsbeauftragten ist ebenfalls unterschiedlich geregelt. Einige Länder verpflichten zur Bestellung einer ständigen Vertretung oder einer Abwesenheitsvertretung. Andere Länder (z.B. Niedersachsen) wiederum eröffnen nur die Möglichkeit einer Bestellung oder machen keine Vorgaben (wie Brandenburg und Baden-Württemberg).¹⁴ Qualifikation und Vergütung der Gleichstellungsbeauftragten sind in der Regel nicht näher beschrieben.

In den vergangenen Jahren wurde die Gleichstellungsgesetzgebung in mehreren Bundesländern reformiert. Die rechtlichen Grundlagen kommunaler Gleichstellungsarbeit haben sich aber auch nach den Reformen nur minimal angenähert. Alle Gleichstellungsbeauftragten sind zwar derselben Aufgabe verpflichtet, aber mit teils sehr unterschiedlichen Möglichkeiten zur Umsetzung ausgestattet. In der Konsequenz wird der Verfassungsauftrag des Staates auf der kommunalen Ebene nicht einheitlich und flächendeckend erfüllt.

2.2 Querschnittsziel Gleichstellung – die Europäische Union

Die Gleichstellungsarbeit in Deutschland wird darüber hinaus im Rahmen der europäischen Integration auch von der EU beeinflusst, die ein wichtiger Motor für Gleichstellung in ihren Mitgliedsstaaten ist. Zu Beginn befasste sie sich vor allem aus wirtschaftlichen Gründen mit der Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen, dann wurde mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 Gender Mainstreaming als EU-Strategie verbindlich festgelegt. Mit ihren Richtlinien, Verordnungen und Förderprogrammen, die Gleichstellung seitdem als Querschnittsziel berücksichtigen müssen, fördert die EU die Gleichstellung der Geschlechter in ihren Mitgliedsstaaten.

6 Vgl. §5, Abs.2 GO NRW, §41, Abs.1 KV M-V und §24, Abs. 1 ChancenG.

7 Vgl. §21, Abs. 1 LGG Saarland und § 18 Abs. 1 LGG Rheinland-Pfalz

8 Art. 20, Abs. 1 BayGIG

9 3. Teil BayGIG / §18, Abs.1 HmbGleiG / §15, Abs. 2 Thüringer Gleichstellungsgesetz

10 § 15, Abs.1 HGIG/ §18, Abs.5 LGG Rheinland Pfalz

11 § 18, Abs. 3 BbgKVerf

12 Vgl. z.B. § 19, Abs. 2 SächsFFG

13 § 18, Abs. 3 BbgKVerf

14 Vgl. § 8, Abs.2 NKomVG, §18 BbgKVerf und Abschnitt 4, §24-27 ChancenG

Die Verankerung von Gleichstellung als Querschnittsziel gilt auch für die Förderpolitik der EU-Strukturfonds. Die EU spielt im Kontext der ländlichen Entwicklung eine wichtige Rolle: Ein großer Teil der Entwicklungsprogramme in Deutschland wird über EU-Gelder finanziert. Dafür stehen u. a. der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF) zur Verfügung.

In einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.2013 heißt es: „Die Mitgliedstaaten und die Kommission stellen sicher, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern und die Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts während der gesamten Vorbereitung und Umsetzung der Programme auch in Bezug auf Begleitung, Berichterstattung und Bewertung berücksichtigt und gefördert werden.“¹⁵

In der Theorie müssen folglich alle Programme und Maßnahmen unter den Strukturfonds das Querschnittsziel Gleichstellung entsprechend beinhalten. Die Praxis ländlicher Entwicklung in Deutschland wird dem jedoch oft nicht in ausreichendem Maße gerecht. Das Thünen-Institut für ländliche Räume stellt in seinen Evaluationen von ELER-Entwicklungsplänen für den ländlichen Raum fest: „Trotz des förderpolitisch begrenzten Potenzials des ELER zur Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele gibt es Ansatzpunkte, Gleichstellungsaspekte zukünftig stärker zu berücksichtigen.“¹⁶ Ob dies in der Zukunft geschehen wird, ist jedoch fraglich. Denn im Zuge der Umstrukturierung der Strukturfonds für die neue Förderperiode 2021-2027 werden von der EU wieder mehr Kompetenzen an die Mitgliedsstaaten, in Deutschland an Bund und Länder, übertragen. Dies wirkt sich laut der Agentur für Querschnittsziele im ESF auch auf das Querschnittsziel Gleichstellung aus, das in Folge der Umstrukturierung deutlich geschwächt werden wird.¹⁷

15 EU (2013): Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 Artikel 7. EU.

16 Thünen (2016): Ex-post-Bewertung. Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 bis 2013. Braunschweig: Thünen, 309.

17 Agentur für Querschnittsziele im ESF (2018): Empfehlungen für die Implementierung und Konsolidierung der Querschnittsziele Gleichstellung der Geschlechter, Antidiskriminierung und Ökologische Nachhaltigkeit im Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2021–2027. Berlin.

3. METHODIK UND VORGEHENSWEISE



Forschungsgegenstand

Gegenstand der Forschung für diese Studie ist die kommunale Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen Deutschlands, mit Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten der öffentlichen Verwaltung als zentralen Akteurinnen. Kommunale Gleichstellungsbeauftragte sind die Beauftragten der öffentlichen Verwaltung von Gemeinden und Landkreisen, die für die Umsetzung des staatlichen Gleichstellungsauftrages innerhalb der Verwaltung und/oder im öffentlichen Leben der Gemeinde oder des Landkreises zuständig sind. Wie auch aus einer früheren Erhebung der BAG hervorgeht, blickt ein Großteil der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in Deutschland auf eine langjährige Arbeitserfahrung zurück und besitzt eine vielfältige fachspezifische Expertise für diesen Bereich.¹⁸ Damit sind sie Expertinnen für Gleichstellungsarbeit in ihren Kommunen, und sie kennen die besonderen Herausforderungen, die diese Arbeit mit sich bringen kann.

Stichprobenauswahl

Um die Zielgruppe einzugrenzen, wurde für die Studie eine Abgrenzung des Begriffs „Ländlicher Raum“ vorgenommen. Das Thünen-Institut für ländliche Räume hat eine Typologie entwickelt, die zwischen sehr ländlichen, eher ländlichen und nicht-ländlichen Räumen unterscheidet. Aus zwei Gründen eignet sich diese besonders: Erstens basiert sie auf einer weiter gefassten Definition von Ländlichkeit und berücksichtigt nicht lediglich die Siedlungsdichte. Ländlichkeit wird definiert als „eine Kombination räumlicher Merkmale in Bezug auf geringe Siedlungsdichte, lockere Wohnbebauung und eine Prägung der Landschaft durch land- und forstwirtschaftliche Flächen sowie eine geringe Einwohnerzahl im

Einzugsbereich und periphere Lage zu großen Zentren“.¹⁹ Zweitens geht sie über den einfachen Gegensatz Stadt-Land hinaus, bleibt dabei aber übersichtlich. Nach dieser Definition machen die ländlichen Räume in Deutschland rund 91 % der Fläche aus und beheimaten etwa 57 % der Gesamtbevölkerung.²⁰

Für die Stichprobenauswahl der Studie wurde außerdem anhand von Daten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung die sozioökonomische Entwicklung in die Kategorien wachsend, stagnierend und schrumpfend unterteilt, um die erheblichen Differenzen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung in den ländlichen Räumen Deutschlands abzubilden.²¹ Diese Faktoren bestimmen die Arbeitsbedingungen und Themenschwerpunkte kommunaler Gleichstellungsbeauftragter wesentlich. Schließlich kann nur unter Berücksichtigung dieser Vielfalt der Heterogenität der ländlichen Räume Rechnung getragen und ein möglichst realistisches Bild der Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen gezeichnet werden.

Forschungsprozess

Die Datenerhebung erfolgte in einem zweistufigen qualitativen Forschungsprozess und wurde von einer quantitativen Erhebung der Rahmendaten ergänzt. Die Befragten hatten den Spielraum, ihre Lebenswelt in eigenen Worten zu beschreiben und das zu schildern, was für sie von Bedeutung ist. Auf diese Weise können zentrale Arbeitszusammenhänge erfasst werden. Eine solche offene Methode ist insbesondere deshalb relevant, da die kommunale Gleichstellungsarbeit ein weites Feld von variierenden The-

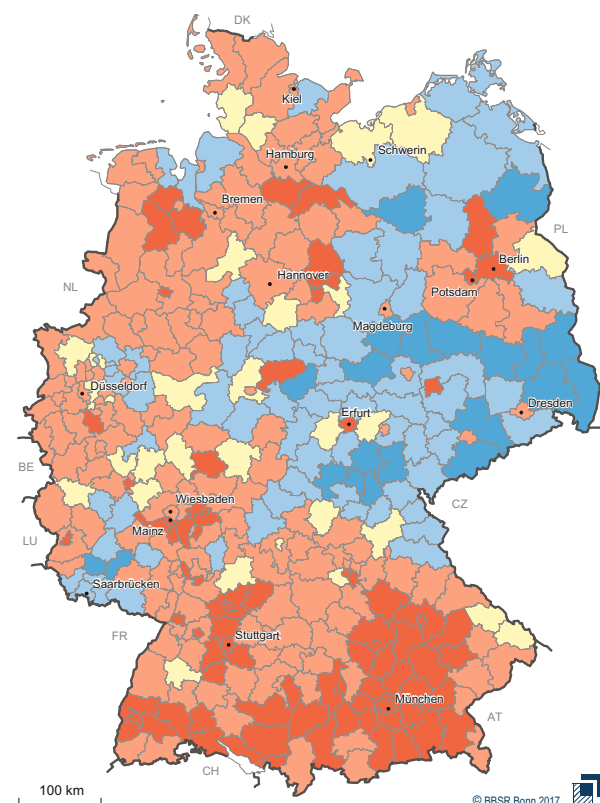
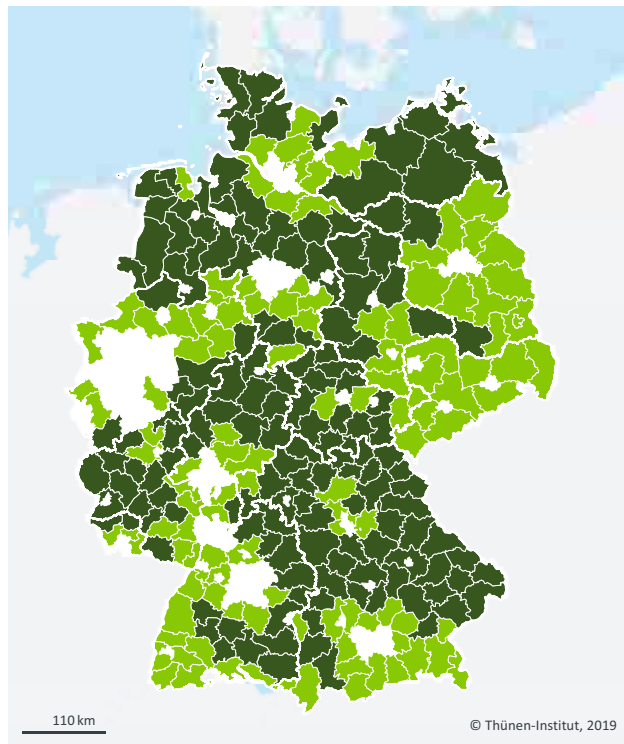
¹⁹ Küpper, Patrick (2016): Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. Thünen Working Paper 68. Braunschweig: Thünen, 4.

²⁰ Ebd., 27.

²¹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2017): Wachsen und Schrumpfen von Kreisen und Kreisregionen im Zeitintervall 2010 bis 2015 im bundesweiten Vergleich. Bonn: BBSR.

¹⁸ Vgl. BAG (2013)

menschwerpunkten und Arbeitsbedingungen darstellt. Aus Erfahrungswerten der BAG im Umgang mit Kolleginnen der ländlichen Räume lagen folgende Annahmen der Studie zugrunde: ein allgemeiner Ressourcenmangel, die Problematik von Gleichstellung im Ehrenamt, die Spezifität thematischer Schwerpunkte für ländliche Räume, die Notwendigkeit thematischer Schwerpunktsetzung sowie der variierende Einfluss der unterschiedlichen Landesgesetzgebung.



Zur Datenerhebung wurden im ersten Schritt explorative Tiefeninterviews mit acht kommunalen Gleichstellungsbeauftragten durchgeführt, darunter fünf Kommunen und drei Landkreise. Die Interviews dienten dazu, das Feld „Kommunale Gleichstellungsarbeit“ abzustecken und anhand der Daten ein Kategoriensystem für die zweite Stufe zu entwickeln. Die Auswahl der Interviewpartnerinnen erfolgte vor allem unter Berücksichtigung der Kategorien Ländlichkeit und sozioökonomische Entwicklung.

Des Weiteren wurden die Aspekte Tätigkeitsdauer, Haupt-, Ehren- oder Nebenamt, geographische Lage sowie eine angemessene Ost-West-Verteilung berücksichtigt. Die Interviews dauerten durchschnittlich zwei Stunden und wurden zwischen April und Juni 2018 persönlich vor Ort in den Kommunen durchgeführt. Ein offener Leitfaden gewährleistete die Vergleichbarkeit der Interviews.

In einem zweiten Schritt wurden 13 leitfadengestützte Fokusgruppen mit insgesamt 95 Teilnehmerinnen durchgeführt. Darunter befanden sich 57 Kommunen und 36 Landkreise. Aufgrund der Unterschiede in der Landesgesetzgebung wurde je Bundesland jeweils eine Fokusgruppe durchgeführt, die drei Stadtstaaten ausgenommen. Die Auswahl der Gruppen erfolgte nach den zuvor genannten Kriterien Ländlichkeit und sozioökonomische Entwicklung und wurde auf Landkreisebene getroffen, um die Fokusgruppen mit ausreichend Personen besetzen zu können. In Ermangelung an Teilnehmerinnen wurden in vier Bundesländern kategorienübergreifende Gruppen gebildet. Bei der Auswertung wurden deshalb in diesen Gruppen die Sprecherinnen jeweils den einzelnen Kategorien zugeordnet. Die Fokusgruppen wurden vor Ort in den Bundesländern durchgeführt. Ziel war es, die

unterschiedlichen Facetten von Gleichstellungsarbeit ans Licht zu bringen. Hierfür diente ein offener Leitfaden mit folgenden Punkten:

- Themen- und Tätigkeitsschwerpunkte der Gleichstellungsarbeit ländlicher Räume
- Unterstützungsstrukturen für die kommunale Gleichstellungsarbeit
- Soziale und strukturelle Herausforderungen für die kommunale Gleichstellungsarbeit
- Bewältigungsstrategien
- Zusammenhänge zwischen Infrastruktur und Gleichstellungsarbeit
- Bedarfe kommunaler Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen

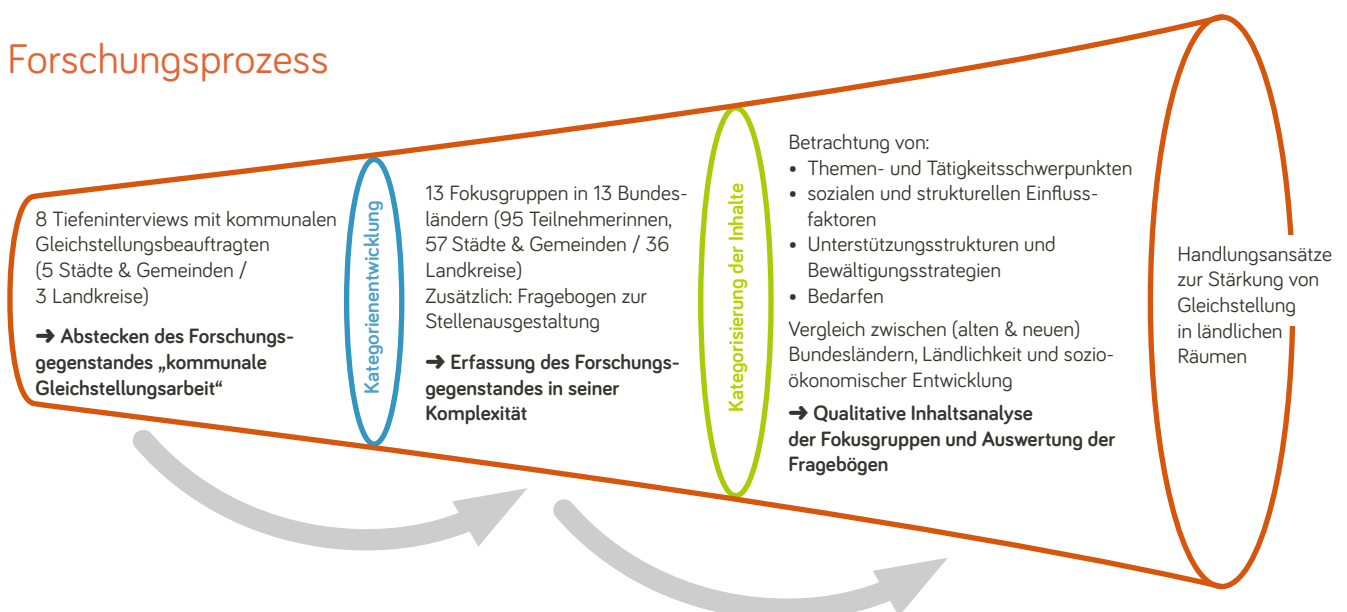
Analyse

Die Fokusgruppen wurden zwischen November 2018 und März 2019 durchgeführt. Im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse wurden die Antworten der Fokusgruppen transkribiert, zwecks intersubjektiver Überprüfbarkeit von zwei Personen separat kodiert und anschließend verglichen. Gearbeitet wurde dabei mit einem Kategoriensystem, das an den Transkripten der Interviews entwickelt wurde. Kodierung und Auswertung erfolgte mithilfe der qualitativen Analysesoftware MAXQDA, u. a. im Hinblick auf allgemeine Schwerpunkte, Unterschiede zwischen Bundesländern und die verschiedenen Kategorien von Ländlichkeit und sozioökonomischer Entwicklung. Die Fokusgruppen wurden mit einer quantitativen Erhebung der Stellenausgestaltung in Form eines Kurzfragebogens

ergänzt. Nach Abzug der nicht validen Fragebögen betrug die Fallzahl 92. Darüber hinaus wurden Zahlen des statistischen Bundesamtes zu Fläche, Einwohner*innenzahl und Siedlungsdichte für die teilnehmenden Kommunen und Landkreise in der Auswertung herangezogen. Wie sich im Laufe der Studie herausstellte, hätte eine Unterscheidung auf Gemeindeebene zielführender sein können, da sich die Situationen in den einzelnen Kommunen auch innerhalb eines Landkreises zum Teil stark unterscheiden. Dies war jedoch für die Fokusgruppen nicht umsetzbar, da je Kommune maximal eine Gleichstellungsbeauftragte vorhanden ist und die Bildung von Fokusgruppen gleicher Kategorien teils schon auf der Landkreisebene eine Herausforderung war. Der Vergleich zwischen den verschiedenen Kategorien sozioökonomischer Entwicklung kommt so hauptsächlich im Bereich der Infrastruktur zum Tragen. Die Kategorien von Ländlichkeit haben sich als kaum relevant erwiesen. Beide Kategorien werden im Folgenden nur dort erwähnt, wo sie von Bedeutung waren. Aufgrund der zum Teil sehr individuellen Situationen in den Kommunen erscheint auch ein Vergleich zwischen den Bundesländern über die gesetzlichen Unterschiede hinaus sehr schwierig. Auffälligkeiten werden im Folgenden dennoch benannt.

Für die Verwendung von Zitaten wurden die Fokusgruppen nach Reihenfolge der Durchführung nummeriert. Auf eine nähere Beschreibung der Gruppen wird zugunsten der Anonymität der Teilnehmerinnen verzichtet. Alle direkten Zitate wurden im Originalton der Transkripte belassen und sind zum Teil umgangssprachlich formuliert. Wo dies notwendig war, wurden sie für eine bessere Lesbarkeit dem Satzbau angepasst.

Forschungsprozess



4. EINFLÜSSE AUF DIE KOMMUNALE GLEICHSTELLUNGS- ARBEIT



Über 40 % der Fokusgruppenteilnehmerinnen hat mehr als zehn Jahre Erfahrung in der kommunalen Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen, einige davon sogar mehr als 30 Jahre. Etwas mehr als ein Viertel der Befragten ist zwischen fünf und zehn Jahren im Amt. Die Mehrheit der Befragten verfügt damit über langjährige Erfahrung in der Gleichstellungsarbeit und umfassende Kenntnisse ihrer Region. Ihr Engagement erstreckt sich auf alle Bereiche der Verwaltung und des öffentlichen Lebens. Sie setzen sich für Belange der Verwaltungsmitarbeiter*innen und der Bevölkerung ein und sind Motor für Gleichstellungspolitik in den Kommunen.

Soziale und strukturelle Gegebenheiten der ländlichen Räume spielen in der Arbeit eine wichtige Rolle. Sie haben einen erheblichen Einfluss auf den Fokus und den Spielraum der Gleichstellungsarbeit vor Ort. Im Folgenden werden die relevanten Faktoren und ihr Einfluss auf die kommunale Gleichstellungsarbeit näher beschrieben.

4.1 Gleichstellung in der Diaspora? – soziale Kontextfaktoren

Persönlicher Kontakt

Die „höhere Dichte der zwischenmenschlichen Beziehungen“²², die als Charakteristikum ländlicher Räume gilt, wird von kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten ländlicher Räume durchweg als großer Vorteil in der Arbeit beschrieben: „Der Vorteil oder das Charmante [...] bei der Arbeit im ländlichen Raum ist tatsächlich, dass man viele persönlich kennt [...], Akteure und Akteurinnen aus ganz unterschiedlichen Bereichen“ (FG 10). Der persönliche Kontakt mit Menschen ermöglicht ihnen zufolge in vielen Situationen eine individuelle Ansprache. Gepaart mit einer übersichtlichen Anzahl an Akteur*innen begünstigt dies kurze Kommunikationswege und direkte Absprachen –

„und das hilft [...] [vielen] mit dem wenigen Stundenpotenzial“ (FG 5). Gleichzeitig gebe es wenig Fluktuation und damit eine große Beständigkeit unter Ansprechpartner*innen. Die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten agieren somit in einem überschaubaren Umfeld und haben direkten Zugang zu relevanten Akteur*innen. Darüber hinaus schätzen sie

„Der Vorteil oder das Charmante [...] bei der Arbeit im ländlichen Raum ist tatsächlich, dass man viele persönlich kennt [...], Akteure und Akteurinnen aus ganz unterschiedlichen Bereichen.“

FG 10

den direkten Zugang zu den Menschen vor Ort. Dieser ermöglicht eine schnelle Einschätzung der Wirksamkeit von lokalen Maßnahmen: „Dieses unmittelbare Agieren mit der Zivilgesellschaft und das unmittelbare Umsetzen – also [...], man macht ein Projekt und man kriegt auch relativ sofort heraus, klappt es oder klappt es nicht – das finde ich immer wieder einen ganz großen Vorteil meiner Arbeit“ (FG 1).

Auch für die ländliche Bevölkerung hat die persönliche Nähe gleichstellungsrelevante Auswirkungen auf den Alltag. Ländliche Räume besitzen oftmals ein funktionales soziales Netz, das zum Beispiel in Fragen der Vereinbarkeit oder der Mobilität zum Tragen kommt: „ich glaube, dass es in den ländlichen Räumen noch mehr so was wie Nachbarschaftshilfe und Zusammenhalt gibt. Das ist [...] das Gute dort“ (FG 6). So berichten Teilnehmerinnen der Studie zum Beispiel von einer selbstverständlichen Hilfsbereitschaft, wenn es um die Bewältigung von Strecken ohne öffentlichen Nahverkehr geht. Viele profitieren außerdem von der Unterstützung von Familienangehörigen oder der Nachbarschaft in Fragen der Kinderbetreuung.

²² Brunotte et.al. (Hrsg.) (2002): Lexikon der Geographie in vier Bänden. Berlin: Spektrum, 302.

Die Kehrseite dieser Familiarität zeigt sich in einer hohen sozialen Kontrolle. Fehlende Anonymität wirkt sich in der Erfahrung der Gleichstellungsbeauftragten vor allem auf die Wahrnehmung persönlicher Beratungsangebote aus: „Gerade wenn es dann vielleicht [...] um Gewalt oder um andere Themen geht, ist es für manche Frauen vielleicht auch schwieriger zu mir zu kommen, weil man sich auch immer wieder über den Weg läuft“ (FG 13). Die Angst, dass andere mitbekommen, dass man eine Beratung aufsucht, oder die Wahrscheinlichkeit der beratenden Person im Alltag wieder zu begegnen, sind große Hemmnisse. Für „unbequeme“ frauenpolitische Themen, wie häusliche Gewalt oder Trennung und Scheidung, gibt es meist keine Öffentlichkeit. Zu themenspezifischen Angeboten in diesem Bereich „kommt niemand, das ist dann einfach zu stigmatisierend“ (FG 6), stellt eine Teilnehmerin fest. In der Konsequenz werden Beratungs- und Informationsangebote – sofern den Betroffenen möglich – oft in anderen Kommunen, über möglichst unauffällige Kanäle wie Telefon und E-Mail oder gar nicht angenommen.

Die große persönliche Nähe und die Überschaubarkeit ländlicher Räume stellen einen zentralen Vorteil in der Gleichstellungsarbeit dar, da sie Kontakte zu anderen Akteur*innen und die Nähe zu Zielgruppen fördern. Was sich für die Menschen in der Bewältigung ihres Alltags positiv auswirkt, hemmt allerdings Betroffene in der Inanspruchnahme von Hilfsangeboten und erschwert damit eine angemessene Hilfestellung.

Rollenbilder in ländlichen Räumen

Kommunale Gleichstellungsbeauftragte in eher ländlichen und sehr ländlichen Räumen erleben Rollenbilder mehrheitlich als „tendenziell eher traditionell konservativ“ (FG 9). Dies spiegelt sich zum Beispiel in den gelebten Rollenbildern: „Es ist doch einfach von der Struktur her, von der ganzen Bevölkerung her [...] noch sehr im alten. Der Mann geht arbeiten, die Frau passt auf die Kinder auf, ja, das ist doch auch alles gut so. Also das ist so [...] die gesellschaftliche Entwicklung, die ein bisschen zäh voranschreitet“ (FG 12).

Das Versorgermodell spielt erfahrungsgemäß noch eine größere Rolle, zum Beispiel ist die Elternzeit von Männern gesellschaftlich oft nicht anerkannt. „Was bist du denn für eine Flitzpiepe, für ein Weichei?“ – so beschreibt eine der Teilnehmerinnen die Reaktion von Kollegen auf den Wunsch nach Elternzeit, die ein junger Vater im Betrieb erlebt hat. Auch in der Freizeit, in der klassischen Geschlechterteilung beim Sport oder beim Ehrenamt in männlich dominierten Gemeinderäten finden sich diese traditionellen Rollenbilder wieder. Die Berufstätigkeit von Frauen ist dagegen in den neuen Bundesländern historisch bedingt akzeptierter. Abgesehen von diesem Aspekt sind traditionelle Rollenbilder aber auch dort verbreitet, denn in der DDR „wurde ja Gleichberechtigung nicht zum Selbstzweck der Gleichberechtigung gefördert, sondern weil man Arbeitskräfte brauchte“ (FG 1). Diese vermeintliche Gleichstellung erschwere es gerade in

der älteren Generation, ein Bewusstsein für die Notwendigkeit von Gleichstellungsarbeit zu wecken, „weil es zumindest in der Generation 50 plus dieses Denken gibt, Gleichstellung ist vorhanden und ist da, weil [die] gab es ja schon in der DDR und wir haben es ja nur fortgesetzt“ (FG 1).

Andere als heterosexuelle Orientierungen gelten im ländlichen Raum oft als nicht relevant. Hinzu kommt, dass die Kirche nach wie vor eine starke Präsenz in ländlichen Räumen hat. Diese religiöse Prägung verstarke konservative Rollenbilder: „Das mag auch religiös bedingt sein, [...] die tradieren bestimmte Verhaltensweisen und auch Erscheinungsbilder zum Teil sehr stark männlich, weiblich sortiert“ (FG 5). Dies wird jedoch nur von den Gleichstellungsbeauftragten der alten Bundesländer benannt – die Vermutung, dass das auf die geringe Bedeutung der Kirche in der Geschichte der DDR zurückzuführen ist, liegt nahe.

Im Rahmen der Gleichstellungsarbeit werden vorherrschende Rollenbilder auch als Hindernis für die Durchsetzung von mehr Vereinbarkeit sowie alternativen Arbeitsmodellen wahrgenommen. Zudem sei infolgedessen „die Tabuisierung gerade im Bereich häusliche Gewalt [...] natürlich auf dem Land viel stärker“ (FG 6), betonen die Teilnehmerinnen aus sehr ländlichen Räumen. Insgesamt wird die Gleichstellungsarbeit oft mit Skepsis betrachtet. So sagen viele der Befragten, man müsse Gleichstellung in ländlichen Räumen „mit Verpackung anbringen“ (FG 2), also Gleichstellung nicht direkt, sondern über ein anderes Thema ins Gespräch bringen. Natürlich gebe es auch Gegenbeispiele: „Es gibt auch durchaus [...] auch im ländlichen Raum sehr feministische Menschen, aber das gibt es halt auch nicht überall.“ Einige sehen aber Fortschritte in der Rollenwahrnehmung bei jüngeren Menschen. Nicht nur in der oft durch einen hohen Altersdurchschnitt geprägten öffentlichen Verwaltung sind Rollenbilder jedoch vielfach nach wie vor „ein Kampf“ (FG 2).

Traditionelle Rollenbilder sind folglich sowohl die Ursache bestimmter Gleichstellungsproblematiken in ländlichen Räumen als auch ein Hindernis diese zu thematisieren. Die hohe eigene Betroffenheit bei Gleichstellungsthemen bewirkt einen Abwehrreflex, denn das Thema „geht an den Kern der eigenen Identität“ (FG 8). Zusätzlich fehlen oft alternative Rollenbilder, die als Vorbild dienen könnten.

Zugang zur Bevölkerung

„Schatzsucherinnen“ – mit diesem Wort beschreibt eine Gleichstellungsbeauftragte ihre Aufgabe im ländlichen Raum. Eine weitere ergänzt: „Was ich auch spannend an meiner Arbeit finde, ist, dass es gerade in den ländlichen Räumen so viel tolle Frauen gibt, die einfach irgendwo im Untergrund sind und [...] wirklich total schwierig [...] zu entdecken.“ Ländliche Räume haben viel Potenzial, und es gibt eine hohe Einsatzbereitschaft der Menschen für das eigene Dorf, die auf eine „hohe Identifikation mit dem eige-

nen Kirchturm“ (FG 5) zurückzuführen ist. Der Einsatz der Gleichstellungsbeauftragten wird vielfach wertgeschätzt: „Wenn ich jetzt irgendwie was anstoße, dann reagiert die Gemeinde sofort, die sind froh, dass man was macht“ (FG 3). Man finde durchaus „ein offenes Ohr oder so eine Dankbarkeit dafür“ (FG 4), aber die Anerkennung gelte vor allem der Kompetenz und Erfahrung der jeweiligen Person.

Dennoch attestieren die Teilnehmerinnen ländlichen Räumen das Fehlen einer kritischen Masse für Gleichstellungspolitik: „Bei öffentlichen Veranstaltungen [...] [in der Stadt] sieht [man] eine kritische Masse, die sich für das Thema interessiert und diskutiert. Wenn ich da hingeh, und es sind fünf bis zehn da, dann ist das unter einer kritischen Masse, wo eben alles individualisiert werden kann. Das finde ich schon schwierig“ (FG 3). Für die Gleichstellungsarbeit bedeutet das: „Ich muss immer Formate finden, die im ländlichen Raum funktionieren“ (FG 6). Das seien keine akademischen Sachen, wie Diskussionsveranstaltungen oder

„Ich muss immer Formate finden, die im ländlichen Raum funktionieren.“

FG 6

Ähnliches. Vor allem Geselliges mit Inhalten zu verbinden, ist zielführend: „Du siehst doch, es funktioniert immer besser, wenn das unterhaltsam ist und wenn wir was zu Lachen haben“ (FG 10), zitiert eine der Befragten die Teilnehmerin einer Veranstaltung. Dann kommen auch viele, da sie wissen, die Veranstaltung fällt sonst aus. Grundsätzlich sei es aber viel Aufwand für wenig Resonanz. Noch schwieriger als Interesse zu wecken ist es, Frauen für ein aktives Engagement im Gleichstellungsbereich, in der Politik oder für die Wahrnehmung von Führungsaufgaben zu motivieren. Dabei ist den Befragten zufolge nicht nur der Arbeitsaufwand, sondern auch oft eine Angst vor Unterqualifizierung von Bedeutung.

Neben dem grundsätzlich geringen Interesse an Gleichstellungsthemen erleben Gleichstellungsbeauftragte vor allem im sehr ländlichen Raum einen fehlenden Veränderungswillen: „Ganz schlimm ist [...] dieses: Das war schon immer so“ (FG 11). Die Gesellschaft wird als langfristig strukturiert, traditionsorientiert und abseits der Zentren als sehr homogen beschrieben. Dort könne man auch wirkliche Zugehörigkeit erst nach langer Zeit erreichen. Im Rahmen der Arbeit kann es nachteilig sein, wenn man nicht aus dem Ort oder der Region stammt. Dadurch werde Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen oftmals zur „Diaspora“ (FG 7).

Gleichstellungsthemen in der Bevölkerung zu platzieren, ist dementsprechend schwierig. Es bedarf leicht zugänglicher Formate, um Interesse für Veranstaltungen oder Engagement zu wecken, da ohnehin ein geringes Grundsatzinteresse an der Thematik besteht.



Exkurs I: Landflucht – wer geht?

„Landflucht in Europa ist jung und weiblich“ – so betitelte 2011 das Leibniz-Institut für Länderkunde eine Pressemitteilung zur Veröffentlichung der Studie „Selective Migration and Unbalanced Sex Ratio in Rural Regions – SEMIGRA“.²³ Die Abwanderung von Frauen aus ländlichen Räumen hat in den vergangenen Jahrzehnten in der Wissenschaft viel an Aufmerksamkeit gewonnen. Zahlreiche Studien beschäftigen sich mit dem Phänomen in Europa, darunter einige auch mit peripheren Regionen in Deutschland.²⁴ Geschlechterungleichgewichte in ländlichen Räumen sind zwar keine neuartige Entwicklung, aber die Migration junger Frauen aus peripheren ländlichen Räumen hat eine neue Intensität erreicht.

Weibliche Landflucht ist „die Folge von ungleichen Lebensbedingungen und -chancen“²⁵ in ländlichen Räumen. Sie ist vor allem bildungs- und erwerbsbezogen, aber auch sozial motiviert. Insbesondere junge Frauen zwischen 18 und 24 Jahren wandern verstärkt für bessere Bildungs- und Berufsmöglichkeiten ab. Eine wichtige Rolle spielt dabei der Dienstleistungssektor, in dem Frauen oft arbeiten und der in urbanen Regionen ausgeprägter ist als auf dem ländlichen Arbeitsmarkt.²⁶ Darüber hinaus sind die Orientierung an traditionellen Geschlechterrollen und die damit verbundenen begrenzten Entwicklungsmöglichkeiten für junge Frauen in ländlichen Räumen ein erheblicher Faktor für Abwanderung. Hier müssen aber die Entwicklungen im Blick behalten werden, die mit den strukturellen und sozialen Veränderungen der letzten Jahrzehnte in ländlichen Räumen einhergehen und in

23 Ifl (Leibniz-Institut für Länderkunde) (2011): Landflucht in Europa ist jung und weiblich. Pressemitteilung. Text abrufbar unter: https://www.ifl-leipzig.de/index.php?id=291&no_cache=1&L=0&tx_ttnews%5BbackPid%5D=&tx_ttnews%5BpS%5D=&tx_ttnews%5Bwords%5D=&tx_ttnews%5Btt_news%5D=37&cHash=6e34cd0f1ce1cf6894fd2d420f40dc3e (22.08.2019)

24 Vgl. Stedtfeld, Susanne / Kühntopf, Stephan (2012): Jung, weiblich, geht: Abwanderung und Geschlechterungleichgewichte in ostdeutschen Landkreisen. In: Bevölkerungsforschung aktuell, 2012 (5), 14. Oder Kubis, Alexander / Schneider, Lutz (2007): Determinants of Female Migration – The Case of German NUTS 3 Regions. Halle: IWH, 21.

25 Oedl-Wieser, Theresia (2017): Was ist dran am Exodus der Frauen vom Land. Gründe für geschlechterselektive Abwanderung und deren Konsequenzen für ländliche Regionen. Fact Sheet Nr. 14. Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.

26 Stedtfeld / Kühntopf (2012): 14.



deren Kontext neue Weiblichkeitskonzepte entstehen. Junge Frauen gelten als mobiler als Männer im gleichen Alter, d. h. sie sind offener dafür, ihre Heimat zu verlassen und das zu einem früheren Zeitpunkt zu tun.²⁷ Zwar kommen Frauen auch zurück aufs Land, davon profitieren jedoch die peripheren Regionen nur wenig.²⁸

Die neuen Bundesländer sind in besonderem Ausmaß von weiblicher Abwanderung betroffen. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt gibt es Landkreise, in denen mindestens ein Fünftel weniger Frauen als Männer leben. Dort ist das geringe Verdienstniveau ein erhebliches Motiv für die erwerbsbezogene Abwanderung von Frauen. Die geschlechtsselektive Abwanderung schwächt die Regionen: „Die Abwanderung junger Frauen droht die ökonomischen, demografischen und sozialen Probleme strukturschwacher Regionen weiter zu verschärfen und eine negative Entwicklungsspirale auszulösen.“²⁹ Eine Trendwende ist nicht in Sicht.³⁰

Kommunale Gleichstellungsbeauftragte der neuen Bundesländer befassen sich mit dieser geschlechtsspezifischen Problematik: „Wenn die jungen Frauen gehen, dann gehen auch die Kinder, [...] das ist für uns ein Problem“ (FG 4). Weniger Frauen bedeuten in den ohnehin schon schrumpfenden Regionen noch niedrigere Geburtenraten und verstärken eine Überalterung der peripheren Räume. Doch es sind nicht nur demografische Konsequenzen, die aus der Abwanderung resultieren. Die Rede ist von einem „female brain drain“³¹, da vor allem die besser ausgebildeten Frauen Mobilität beweisen. Nicht zuletzt hat weibliche Landflucht negative Auswirkungen auf soziale

und kulturelle Angebote sowie die Partnerwahl der im ländlichen Raum Verbliebenen. Dazu kommt, dass ein „Kausalzusammenhang zwischen einem männergeprägten Geschlechterungleichgewicht und einer hohen Rechtsorientierung [...] sich bislang zwar nicht hinreichend begründen [lässt], jedoch haben rechte Gruppierungen Frauendefizite als Thema für sich entdeckt.“³² Der Einwohner*innenschwund resultiert damit letztendlich in zunehmendem Strukturabbau und der Stigmatisierung einer ohnehin schrumpfenden Region.³³

Dieses Thema verdeutlicht die wesentliche Differenz zwischen strukturschwachen und schrumpfenden Regionen und den wirtschaftlich gut gestellten und wachsenden ländlichen Räumen. In der Literatur zur weiblichen Landflucht werden diesbezüglich hinreichend Handlungsansätze genannt, um gegen die Ursachen der Abwanderung junger Frauen anzugehen. Die SEMIGRA Studie nennt unter anderem den Arbeitsmarkt und soziale Infrastruktur als zentrale Ansatzpunkte, um junge Frauen in der Region zu halten.³⁴ Mit der Förderung von Existenzgründerinnen und Frauen in typischen Männerberufen, von besseren Modellen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit zusammenhängender Infrastruktur, mit geschlechtssensibler Jugend- und Mädchenarbeit und dem Schaffen von weiblichen Vorbildern ist kommunale Gleichstellungsarbeit bereits aktiv dabei, die Bleibeperspektiven für Frauen in ländlichen Räumen zu verbessern. Eine Stärkung der kommunalen Gleichstellungsstellen und das Aufgreifen der genannten Handlungsansätze durch politische Entscheidungsträger*innen sind wichtige Schritte, um ländliche Räume zu attraktiven und lebenswerten Orten für junge Frauen zu machen.

27 Wiest, Karin (2016): Introduction: Women and Migration in Rural Europe – Explanations and Implications. In Wiest, Karin (Hrsg.): Women and Migration in Rural Europe. Labour Markets, Representations and Politics. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2.

28 Kühntopf, Stephan / Stedtfeld, Susanne (2014): Junge Menschen sind besonders mobil. In: LandInForm – Magazin für ländliche Räume, 2014 (I), 12-13.

29 Ifl (2013): Abwanderung junger Frauen und unausgewogene Geschlechterproportionen in ländlichen Regionen Europas. SEMIGRA – Selective Migration and Unbalanced Sex Ratio Structures in Rural Regions – Zusammenfassung der Projektergebnisse. Leipzig: ifl, 4.

30 Stedtfeld / Kühntopf (2012): 14-16.

31 Kubis / Schneider (2007): 21.

32 Kühntopf, Stephan / Stedtfeld, Susanne (2012): Wenige junge Frauen im ländlichen Raum: Ursachen und Folgen der selektiven Abwanderung in Ostdeutschland. BiB Working Paper 3/2012. Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.

33 Oedl-Wieser (2017)

34 Vgl. ifl (2013):18 und Oedl-Wieser (2017)

4.2 So individuell wie die Kommune – strukturelle Kontextfaktoren

Gesetzliche Grundlagen

Im Laufe der letzten Jahre haben zahlreiche Bundesländer ihre Gleichstellungsgesetze reformiert. Möglichkeiten zur Stärkung der kommunalen Gleichstellungsstellen wurden vielfach diskutiert und von den Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten entlang der Reformprozesse aktiv eingefordert. Mit der Umsetzung der Reformen wurden für die Befragten an einigen Stellen deutlich bessere Rahmenbedingungen geschaffen, wie die Einführung eines Klagerechts in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen. An anderen Stellen wurden jedoch auch Bedingungen verschlechtert. Zum Beispiel kritisieren Teilnehmerinnen die Einführung der externen Weisungsgebundenheit in Baden-Württemberg.

Insgesamt werden die Reformen als nicht weitreichend genug und die gesetzlichen Grundlagen als nicht ausreichend beurteilt. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen kritisieren Gleichstellungsbeauftragte unter anderem mangelnde Konsequenzen bei Missachtung der Gesetze und bei der Nichtbestellung von Gleichstellungsbeauftragten. In Hessen wird die Gleichstellungsgesetzgebung als „zahnloser Tiger“ (FG 5) beschrieben, weil Sanktionsmöglichkeiten in der Gleichstellungsarbeit nicht

„Diese Hürde [...] [ab der] man [...] eine Hauptamtliche haben [muss], die ist einfach zu hoch. Die müsste runtergesetzt werden.“

FG 1

ausreichen. An vielen Stellen werden die Schwierigkeit mit unbestimmten Rechtsbegriffen und die Auslegungshoheit der einzelnen Verwaltung hervorgehoben: „Es ist alles eine Good-Will-Sache, die abhängt [...] von den persönlichen Einstellungen der Mitarbeiter*innen“ (FG 1). Die Rechtslage wird in jedem Haus anders interpretiert. Daraus folgt: „Wir brauchen insgesamt mehr Klarheit“ (FG 13).

Die Gleichstellungsbeauftragten ländlicher Räume sehen eine Notwendigkeit darin, die Schwellen zur hauptamtlichen Besetzung zu verringern: „Diese Hürde [...] [ab der] man [...] eine Hauptamtliche haben [muss], die ist einfach zu hoch. Die müsste runtergesetzt werden“ (FG 1). Durch die zum Teil hohen Schwellen von 50.000 Einwohner*innen sind kleinere Gemeinden deutlich benachteiligt. Für weniger dicht besiedelte Gebiete können niedrigere Schwellen schon problematisch sein. Hier gilt es, „im ländlichen Raum [...] [mehr] Stellen zu schaffen“ (FG 1). Ebenso wird eine

einheitliche Definition des Hauptamts benötigt. Denn der Begriff ‚hauptamtlich‘ ist Auslegungssache. Er kann zum Beispiel als Abgrenzung zur ehrenamtlichen, also nicht entlohnten Arbeit, dienen, die mit fünf Stunden oder 10 % der Arbeitszeit ausgestattet sein kann. Die Gemeindeordnung in Schleswig-Holstein zum Beispiel umgeht den Hauptamtsbegriff ganz und spricht direkt von Vollzeit und Teilzeitarbeit.³⁵ Auf dieser Basis kommt es unter hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten zwischen den Ländern zu großen Unterschieden in der zur Verfügung stehenden Arbeitszeit: „Was ist hauptamtlich? Es ist zur Not eine Stunde“, merkt eine der Teilnehmerinnen an. Damit lässt sich keine nachhaltige Gleichstellungsarbeit umsetzen.

Ein weiterer Kritikpunkt lautet, dass innerhalb der Länder verschiedene gesetzliche Grundlagen für kommunale Gleichstellungsbeauftragte existieren. Diese beinhalten deutliche Unterschiede in der Ausgestaltung der Rechte und Pflichten. In Baden-Württemberg und Hessen sind interne Gleichstellungsbeauftragte beispielsweise weisungsfrei, außerhalb der Verwaltung sind sie jedoch weisungsgebunden: jegliche Freiheit „ist nicht rechtlich. Das wird dir zugebilligt oder nicht“ (FG 5). Diese Regelung erschwert eine unabhängige Öffentlichkeitsarbeit zu Gleichstellungsthemen.

Die Fokusgruppenteilnehmerinnen erachten mehr Verbindlichkeit in den Rahmenbedingungen sowie wirksame Sanktionsmaßnahmen als notwendig, um kommunale Gleichstellungsarbeit zu stärken. Konkrete Vorgaben seien wichtig, denn die Verwaltung mache „nichts, was kein Gesetz ist“ (FG 10). Sie berichten zudem von einem Umsetzungsdefizit der bestehenden Regelungen. Vielfach würden Stellen – gerade in kleineren Kommunen – einfach nicht besetzt, und der Spielraum der Kommunen wird zum Nachteil der Gleichstellungsbeauftragten auslegt. Hier wird ein dringender Kontrollbedarf festgestellt: „Es [...] [muss] Konsequenzen [haben], wenn bestimmte Dinge nicht eingehalten werden“ (FG 10). Denn zumindest müsse man endlich die vorhandenen Bedingungen „mit Leben erfüllen“ (FG 9).

Stellenausgestaltung

Nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern auch zwischen einzelnen Kommunen und Landkreisen herrschen zum Teil eklatante Unterschiede in der Gestaltung der Gleichstellungsstellen ländlicher Räume. Dies entspricht den Ergebnissen der allgemeinen Befragung Gleichstellungsbeauftragter durch die BAG im Jahr 2013.³⁶ Durch die Fokusgruppen wird sehr deutlich, dass nicht allein die gesetzlichen Unterschiede zwischen den Ländern dafür verantwortlich sind. Vielmehr liegt das vor allem an den unbestimmten Rechtsbegriffen, die keine konkreten Vorgaben für die Stellen machen. Dadurch ergibt sich ein Ermessensspielraum,

³⁵ §2, Abs. 3 GO Schleswig-Holstein

³⁶ Vgl. BAG (2013)

der von den Verwaltungen sehr unterschiedlich genutzt wird und große Differenzen zwischen den einzelnen Kommunen und Landkreisen zur Folge hat. Ein Zusammenhang zwischen sozioökonomischer Lage und Stellenausgestaltung kann im Rahmen der Fokusgruppen nicht festgestellt werden, die jeweiligen Situationen sind sehr individuell. Ebenso ist schwer zu sagen, inwiefern die Aspekte der Stellenausgestaltung für ländliche Räume besonders sind, da keine Vergleichserhebung mit urbanen Räumen stattgefunden hat. Dennoch haben die personelle, finanzielle und sächliche Ausstattung ebenso wie zusätzliche Tätigkeiten und der Handlungsspielraum der Stelle in den Fokusgruppen einen großen Raum eingenommen. Daher werden im Folgenden die gegebenen Rahmenbedingungen und die wichtigsten von den Befragten genannten Punkte kurz erläutert.

Ohne Geld geht es nicht – das Budget

Die Spannweite der zur Verfügung stehenden Budgets ist groß. Im Rahmen der quantitativen Erhebung der Stellenausgestaltung wurde der Haushalt der Gleichstellungsstellen abgefragt.³⁷ Etwas weniger als die Hälfte der Teilnehmerinnen hat ein Budget von zwischen 1.000 und 5.000 Euro im Jahr zur Verfügung. Die anderen liegen darüber und darunter, einigen – und dazu zählen sowohl Haupt- als auch Ehrenamtliche – steht gar kein festes Budget zur Verfügung. Das geringste Budget beträgt 250 Euro bei hauptamtlicher Tätigkeit mit 30 Stunden im Landkreis. Das höchste 30.000 Euro bei hauptamtlicher Tätigkeit mit 40 Stunden im Landkreis. Einige wenige verwalten sogar noch deutlich größere Summen: Der größte Haushalt liegt bei 750.000 Euro und beinhaltet neben dem Budget der Gleichstellungsstelle auch die Zuschussvergabe an Träger wie Frauenhaus und Beratungsstellen. Zwischen Kommunen und Landkreisen sind keine besonderen Differenzen auszumachen, in beiden Verwaltungsformen variieren die Budgets stark. Auch zwischen den einzelnen Bundesländern fällt kein signifikanter Unterschied auf, allerdings schon, dass die Budgets in den neuen Bundesländern tendenziell geringer sind.

Insgesamt zeigt sich unter den Befragten eine extreme Heterogenität in der finanziellen Ausstattung. Auffällig ist, dass einige der Ehrenamtlichen ein größeres Budget zur Verfügung haben als andere Hauptamtliche. Die eigenständige Verfügung über einen Etat – sei er auch klein – wird von den Befragten als für die Arbeit sehr hilfreich bewertet: „Mein Budget ist relativ gut. Das gibt mir natürlich auch Freiheiten. [...] Und das ist natürlich auch nicht wirklich prickelnd, wenn du da immer vorher erst mal eine Runde machen musst, wo auch andere unterwegs sind, um irgendwie das Geld für eine Veranstaltung zum Beispiel zu kriegen“ (FG 8). Ohne eige-

nes Geld ist der Handlungsspielraum deutlich eingegrenzt, denn „dann bist du ja [immer] in der Rolle [...], dass du quasi Bittstellerin bist“ (FG 1). Für alles einen Antrag stellen zu müssen, ist zudem sehr aufwändig.

Gleichstellungsbeauftragte ländlicher Räume sind nicht zuletzt aufgrund der zum Teil begrenzten finanziellen Mittel auf Förderungen angewiesen, wenn sie größere Projekte oder Veranstaltungen umsetzen möchten. Viele ergänzen ihren internen Haushalt mit Mitteln aus Landesprojekten oder nicht öffentlichen Mitteln aus Stiftungen o. ä. In einigen Ländern, zum Beispiel Niedersachsen und Sachsen, stehen zweckgebundene Landesmittel für die kommunale Gleichstellungsarbeit zur Verfügung. Diese Unterstützung für die Arbeit in den Kommunen wird von den Gleichstellungsbeauftragten sehr begrüßt. Einziger Kritikpunkt an den vorhandenen Förderstrukturen ist, dass diese oft unflexibel sind und viel Verwaltungsaufwand benötigen. Das schränkt den Spielraum ein, auf Bedarfe vor Ort einzugehen. Durch die Beantragung und Verwaltung der Gelder geht für die Gleichstellungsbeauftragten wertvolle Arbeitszeit verloren.

Die Höhe der finanziellen Ausstattung bedingt maßgeblich die Arbeitsfähigkeit der Gleichstellungsstellen. Sie variiert aber auch in ähnlich gelagerten Kommunen und Landkreisen stark. Das Einwerben zusätzlicher Fördermittel ist daher an vielen Stellen notwendig, bedeutet aber einen zusätzlichen Arbeitsaufwand.

Wie mit der Gießkanne – die Eingruppierung

Ein zentraler Kritikpunkt der Befragten ist die häufige Unterbezahlung der Stellen sowie die sehr unterschiedlichen Einstufungen ein und derselben Aufgabe in Kommunen und Landkreisen. Knapp 90 % der Teilnehmerinnen sind

„Für die hauptamtlichen Beauftragten würde ich mir einfach auch noch mal eine Eingruppierung wünschen, die der Aufgabe entspricht.“

FG 9

zwischen Entgeltgruppe 9 und 12 eingestuft, die Mehrheit davon in Stufe 9. In Landkreisen insgesamt sowie im Bundeslandvergleich in Baden-Württemberg und Hessen ist die Eingruppierung der Gleichstellungsbeauftragten tendenziell höher, in den neuen Bundesländern dagegen tendenziell niedriger. Letzteres entspricht dem bekannten Lohngefälle zwischen West und Ost.³⁸ Gemessen an der Erfüllung eines Verfassungsauftrags und der gängigen Ansiedlung der

³⁷ Gefragt wurde nach dem Budget der Gleichstellungsstellen exklusive der Personalkosten. Die Regelungen zur Übernahme von Fortbildungs-, Reise- und Verwaltungskosten sind in den Kommunen sehr verschieden, wodurch diese in einigen Budgets inbegriffen sind und bei anderen gesondert getragen werden. Dies ist bei einem Vergleich zu berücksichtigen.

³⁸ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2014): IAB Kurzbericht 17/2014. Nürnberg: IAB.

Stelle auf Führungsebene, gleicht die Eingruppierung eher dem Status einer Sachbearbeiterin: „Für die hauptamtlichen Beauftragten würde ich mir einfach auch noch mal eine Eingruppierung wünschen, die der Aufgabe entspricht“ (FG 9). Für die Befragten geht diese fehlende „Augenhöhe“ (FG 13) mit anderen Führungskräften auch mit einer fehlenden Anerkennung der Arbeit einher. Als problematisch wird in diesem Zusammenhang häufig das fehlende einheitliche Berufsbild mit einer angemessenen Qualifikationsvoraussetzung für Gleichstellungsbeauftragte gesehen.

Als Einzelkämpferin unterwegs – die personelle Unterstützung

Gut drei Viertel der befragten Gleichstellungsbeauftragten arbeiten ohne personelle Unterstützung. Die durchschnittliche Personalausstattung in den Fokusgruppen beträgt 0,18 Vollzeitstellen. Wo den Befragten Mitarbeiter*innen zur Verfügung stehen, wird deren Unterstützung als große Entlastung empfunden. Dies ist unter den Landkreisen und in den alten Bundesländern häufiger der Fall. In einigen Fällen

*„Wir sind ja unsere eigene
Assistentin.“*
FG 9

wird die Gleichstellungsstelle nach Absprache durch das Sekretariat des Bürgermeisters oder der Bürgermeisterin unterstützt. Die Mehrheit hat intern jedoch keine Unterstützung durch ein Sekretariat oder fachliche Mitarbeiter*innen: „Wir sind ja unsere eigene Assistentin“ (FG 9).

Gerade Organisations- und Verwaltungstätigkeiten nehmen viel Raum und damit Arbeitszeit ein: „Ich hätte gerne eine Mitarbeiterin, die Verwaltung kann, damit sie mir Dinge abnimmt, die mich in meiner Arbeit sehr beanspruchen, die verhindern, dass ich andere Themen, Dinge anfassen kann, weil das muss ja nun mal erledigt werden“ (FG 10).

Ebenfalls eine Entlastung ist die Bestellung einer Stellvertreterin. In denjenigen Ländern, wo dies nicht verpflichtend ist, gibt es jedoch oft keine oder nicht angemessene Vertretungsregelungen, wie zum Beispiel die Übertragung der Stellvertretung ohne ein Stundenvolumen. Dies gilt insbesondere für die sehr ländlichen Räume. Insgesamt arbeiten mehr als zwei Drittel der Befragten ohne Stellvertretungsregelung. Unter den anderen überwiegt die Abwesenheitsvertretung gegenüber einer ständigen Vertretungsregelung. Auffällig ist, dass unter den vertretenen Landkreisen knapp die Hälfte eine Vertretung besitzt, während das in den Kommunen bei weniger als 20 % der Fall ist. Auch in dieser Hinsicht haben die neuen Bundesländer das Nachsehen – dort ist die personelle Versorgung tendenziell geringer. Für die Gleichstellungsbeauftragten erhöht sich der Druck, immer präsent zu sein. Dies gilt gerade für interne Angelegenheiten,

wo Beteiligung verpflichtend ist, und für öffentliche Veranstaltungen, die im Zweifel bei Krankheit abgesagt werden müssen. Im Saarland, in Bayern, Hessen und Thüringen, wo es gesetzliche Regelungen zur Vertretung gibt, hat die Mehrheit in den Fokusgruppen eine Vertretung.

Die Unterstützung der Gleichstellungsstellen durch Sachbearbeiter*innen und eine Vertretung stellen eine große Erleichterung für die Arbeit dar, insbesondere für notwendige Verwaltungstätigkeiten und in Krankheitsfällen. Mehrheitlich scheint jedoch eine verbindliche Vorschrift notwendig, um diese zu bekommen.

Gleichstellung braucht ihren Raum – die Arbeitsplatzsituation

Knapp zwei Drittel der Befragten beschreiben eine gute Arbeitsplatzsituation. Dazu zählen ein eigenes Büro in guter Lage sowie eine angemessene technische Ausstattung. Diese sind wichtige Grundlagen, um vertrauliche Beratungsgespräche führen oder datenschutzrelevante Unterlagen ablegen zu können. Die Verfügbarkeit von Dienstwagen, die den meisten Beauftragten zur Verfügung stehen, ist gerade in ländlichen Räumen zentral für die eigene Mobilität. Einige der Befragten kritisieren jedoch, dass die mobile technische Ausstattung für Tätigkeiten außerhalb der Hauptverwaltung oft unzureichend sei.

Viele Teilnehmerinnen weisen darauf hin, dass die Ausstattung mit einem angemessenen Arbeitsplatz in der Verwaltung dennoch nicht selbstverständlich ist. Einige sitzen entweder aus Raumnot oder aufgrund inhaltlicher Zuordnung außerhalb der Hauptverwaltung, was häufig Zugangsprobleme mit sich bringt. Für andere sind geteilte Büros, Zugang über das Zimmer einer Kollegin oder eine schlechte Telefon- und Internetverbindung nach wie vor Realität. Eine zusätzliche, weisungsgebundene Arbeit innerhalb der Verwaltung oder eine weitere externe Tätigkeit erhöhen die Wahrscheinlichkeit, kein eigenes Büro zur Verfügung gestellt zu bekommen. Hier wird vermehrt ein Bedarf nach einem Gleichstellungsbüro geäußert.

Eine gute Arbeitsplatzsituation ist wichtig, um sowohl den einfachen Zugang zur Gleichstellungsbeauftragten als auch deren Zugang zu den Menschen in der Kommune oder im Landkreis zu sichern. Für Gleichstellungsbeauftragte mit einer weiteren Tätigkeit in der Verwaltung erleichtert ein eigenes Büro zudem die Trennung weisungsgebundener und weisungsfreier Tätigkeiten.

Wie viel für gute Arbeit? – die Arbeitszeit

Unter den Fokusgruppenteilnehmerinnen sind diverse Stundenmodelle in Kommunen und Landkreisen vorhanden. Mit knapp 60 % überwiegt die Arbeit in Teilzeit, mit einer durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit von 20,2 Stun-

den. Jeweils knapp 20 % der Befragten arbeiten entweder in Vollzeit oder im Ehrenamt. Vollzeitstellen und höhere Stundenkontingente sind unter den Landkreisen häufiger vertreten. Auffällig ist, dass in den Fokusgruppen aus Brandenburg, Thüringen und Niedersachsen keine Vollzeitstelle zu verzeichnen ist. Letzteres ist sicherlich auf den hohen Anteil ehrenamtlicher Teilnehmerinnen zurückzuführen.

Zeitmangel ist ein Kritikpunkt, der durchweg in allen Fokusgruppen auftaucht und bei einer großen Mehrheit der Teilnehmerinnen, insbesondere den Ehrenamtlichen, ein Echo findet. Wenn es um die vorhandene Arbeitszeit geht, ist von einer „strukturellen Überforderung“ (FG 13) die Rede. Das Problem lautet auf der einen Seite „Zu viele Themen für zu wenig Arbeitszeit“ (FG 10). Auf der anderen Seite reicht die Zeit vor allem für die Gleichstellungsbeauftragten der Landkreise nicht, um in der Fläche angemessen präsent zu sein: „Ich kann nicht überall hinfahren permanent, das geht zeitlich schon gar nicht bei so einem Flächenland“ (FG 1). Als besonders zeitaufwendig werden die Organisation von Veranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit sowie intern die Personalauswahl genannt. Die interne und externe Gremienarbeit wird ebenfalls als sehr zeitintensiv beschrieben. Informationen hinterherzulaufen und Beteiligung durchsetzen zu müssen, nimmt unter den Teilnehmerinnen auch viel Zeit in Anspruch. Unter Berücksichtigung der eigenen Zeitkapazitäten bedeute dies ein ständiges Abwägen und die Frage „Was bewirkt es, wenn ich tatsächlich dort bin?“ (FG 1).

Das Neben- und Ehrenamt ist in der Gleichstellungsarbeit ländlicher Räume weit verbreitet. In vielen Bundesländern sind auch kleine Gemeinden unterhalb der Verpflichtung zum Hauptamt dazu angehalten, eine Gleichstellungsbeauftragte zu bestellen. Jedoch gibt es aufgrund der genannten verschiedenen Definitionen von Hauptamt durchaus hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte, die nur einen sehr geringen Anteil ihrer Arbeitszeit auf Gleichstellungsarbeit verwenden können. Da brauche es „eine hauptamtliche Vollzeitstelle. Ich bin mit zehn Prozent da drin. [...] [D]a kann ich nichts machen im Grunde“ (FG 1).

Die Arbeitszeit ist für viele Gleichstellungsbeauftragte zu knapp – im Hinblick auf die zu bearbeitende Fläche in ländlichen Räumen sowie die Themenvielfalt der Gleichstellungsarbeit. Der allgemeine Mangel an Zeit wird durch neben- oder ehrenamtliche Tätigkeit zusätzlich verschärft.

Alles on top? – die weiteren Aufgaben

Für alle relevant und besonders in sehr ländlichen und schrumpfenden Landkreisen deutlich häufiger angesprochen, ist ein weiterer Faktor, der sich auch auf die Arbeitszeit auswirkt: die Verbindung von Gleichstellungsarbeit mit einer oder gleich mehreren weiteren Tätigkeiten. Knapp zwei Drittel der befragten Gleichstellungsbeauftragten gehen mindestens einer weiteren Tätigkeit nach, davon 33,3 %

weisungsgebundenen Tätigkeiten in der Verwaltung, 17,3 % weiteren Beauftragungen und nur ein kleiner Teil von knapp 3 % einer verwaltungsexternen Tätigkeit. Die stärkere Thematisierung in sehr ländlichen und schrumpfenden Gebieten könnte sowohl mit Personalmangel als auch mangelnden kommunalen Mitteln zu tun haben. Die Ursache lässt sich jedoch in diesem Rahmen nicht genau ermitteln.

Der Einfluss einer weiteren Tätigkeit auf die Gleichstellungsarbeit wird nur in einer Fokusgruppe nicht thematisiert. Insbesondere die Ausübung einer weiteren weisungsgebundenen Beschäftigung in der Verwaltung von Gleichstellungsbeauftragten mit einer Teilzeitstelle lässt Fragen nach ihrer Unabhängigkeit und der Balance von weisungsgebundenem Arbeitspensum und Gleichstellungsarbeit aufkommen. Vor allem, wenn es für die Gleichstellungsarbeit keine Entlastung in der anderen Tätigkeit gibt: „ich hatte vorher 100 Prozent, jetzt habe ich 130. Das ist schwierig [...]. Ich habe dann noch

„[I]ch hatte vorher 100 Prozent, jetzt habe ich 130. Das ist schwierig.“

viele Termine aus meinem anderen Arbeitsgebiet, und das alles unter einen Hut zu kriegen, ist extrem schwer“ (FG 6). Viele Gleichstellungsbeauftragte haben weitere Beauftragungen inne, wie die Position der Behinderten- oder der Integrationsbeauftragten. Mehrere berichten, dass ihnen die zusätzlichen Beauftragungen aufgedrängt worden seien. Die Begründungen dafür reichen von Schwierigkeiten, die Themenfelder abzugrenzen – „Ich habe ja sonst niemand anders in der Verwaltung“ (FG 1) – bis zur vorgeschriebenen Weisungsfreiheit: „Und das sind Sie ja schließlich auch, dann können Sie das doch mitmachen“ (FG 11). In den meisten Fällen erhalten die Gleichstellungsbeauftragten dafür keinerlei Kompensation von Ressourcen. Damit ist immer weniger Zeit für die Gleichstellungsarbeit verfügbar. Erleichtert wird die Situation nur dann, wenn sich die verschiedenen Arbeitsfelder verknüpfen lassen.

Unter den Fokusgruppen sind die neuen Bundesländer von dieser Thematik unverhältnismäßig stark betroffen. Knapp 40 % der Teilnehmerinnen haben dort mehrere Beauftragungen, weitere über 40 % eine zusätzliche Tätigkeit in der Verwaltung. In Brandenburg und Sachsen-Anhalt betrifft dies sogar fast alle Befragten. In den Fokusgruppen der alten Bundesländer gehen dagegen über 40 % der Befragten keiner weiteren Tätigkeit nach, in Hessen, NRW und Schleswig Holstein sind dies mehr als 50 %. In diesem Zusammenhang sollte jedoch auch berücksichtigt werden, dass Frauen in den neuen Bundesländern häufiger Vollzeit arbeiten.³⁹ Zwischen Landkreisen und Kommunen gibt es in dieser Hinsicht keinen Unterschied.

³⁹ Domscheit-Berg, Anke (2016): Familienpolitik in Ost- und Westdeutschland und ihre langfristigen Auswirkungen. Heinrich-Böll-Stiftung, Text abrufbar unter <https://www.boell.de/de/2016/11/09/familienpolitik-ost-und-westdeutschland-und-ihre-langfristigen-auswirkungen> (2.9.2019).

In der Praxis resultieren mehrere Tätigkeiten oder eine Mehrfachbeauftragung nicht selten in einer „Gratwanderung“ (FG 12) oder gar einer „Zerreißprobe“ (FG 8) für die Gleichstellungsbeauftragte. Einige betonen zwar, dass eine weitere Tätigkeit sich positiv auf die Gleichstellungsarbeit auswirken kann, da diese oft einen erweiterten Zugang zu Kontakten und Informationen zur Folge hat. Notwendig sei jedoch, „dass die Gleichstellungsbeauftragten gerade in den Landkreisen nicht noch fünf andere Sachen müssen. [...] Das schafft man einfach nicht. Irgendwas schleift“ (FG 11). Hier sehen viele der Betroffenen die Notwendigkeit einer klaren gesetzlichen Regelung.

Entscheiden, was wichtig ist – der Handlungsspielraum

Eine sehr deutlich positive Bewertung erfährt der große Gestaltungsspielraum, den die Gleichstellungsarbeit sowohl durch die Themenvielfalt als auch durch die Weisungsunabhängigkeit eröffnet. Die Gleichstellungsbeauftragten sehen diesen als Notwendigkeit, um je nach Bedarfslage der Kommune Schwerpunkte setzen zu können: „Du kannst dir deine Schwerpunkte aussuchen. Du kannst gucken, was ist im ländlichen Bereich wichtig?“ (FG 12). Dies ermöglicht, auch unabhängig von der Verwaltung die eigenen Aktivitäten zu bündeln, wenn es notwendig und erfolgversprechend erscheint. Dabei gilt es, die Interessen der Kommunalpolitik zu berücksichtigen und gleichzeitig politische Unabhängigkeit zu wahren: „Bei allem, was wir tun, müssen wir immer die Politik mit im Hinterkopf behalten und es muss immer so sein, dass auch [...] das politische System, was vor Ort ist, dann damit auch leben kann“ (FG 5). Natürlich hat auch der Handlungsspielraum seine Grenzen, denn innerhalb der Verwaltung gibt es nur wenig Entscheidungskompetenz.

Es wird allerdings von Versuchen der Verwaltungen berichtet, diesen Spielraum aktiv einzugrenzen: „Diese Freiheit und Unabhängigkeit, denke ich, ist tatsächlich das Wichtigste. Das ist aber auch gerade das, was am gefährdetsten ist. Ich habe es ja nun zwischenzeitlich erlebt, wo man versucht hat, mich sehr einzuschränken. Und dann geht es hart zu Sache. Also es ging für mich soweit, dass ich überlege habe, ich schmeiße den Job“ (FG 5). Dies geschieht zum Beispiel durch Verweigerung von Fortbildungen, Dienstreisen oder der Sitzungsteilnahmen. Gleichzeitig schränken auch knappe Ressourcen den Handlungsspielraum effektiv ein – man darf zwar viel, kann aber nichts umsetzen.

Die Gleichstellungsbeauftragten weisen darauf hin, dass Weisungsfreiheit nur im Einvernehmen mit der Leitung einwandfrei funktionieren kann. Insgesamt wird der Handlungsspielraum in der Gleichstellungsarbeit als großer Vorteil gesehen, den man durch eine bedingte Weisungsbefugnis an bestimmten Stellen noch deutlich verstärken könnte.



Exkurs II: Gleichstellungsarbeit im Ehrenamt

In Deutschland ist bürgerschaftliches Engagement ein wichtiger Grundpfeiler der Gesellschaft. Gerade in ländlichen Räumen genießen ehrenamtliche Aktivitäten einen hohen Stellenwert und sie leisten einen wichtigen Beitrag für lebenswerte ländliche Regionen. Aufgrund der Landesgesetze, die zum Teil eine Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten ohne Hauptamtsverpflichtung vorschreiben, ist in ländlichen Regionen die Gleichstellungsarbeit im Ehrenamt weit verbreitet.

Es ist unbestritten, dass viele ehrenamtliche Gleichstellungsbeauftragte in ihren Kommunen einen engagierten und wichtigen Beitrag zur Umsetzung von Gleichstellung leisten. Die BAG spricht sich dennoch gegen das Konzept ehrenamtlicher Gleichstellungsarbeit aus, da „nur durch die Ausübung dieser Tätigkeit im Hauptamt den Erwartungen von außen zum einen und dem verfassungsmäßigen Auftrag zum anderen entsprochen werden kann.“⁴⁰ In der Veröffentlichung der BAG „Musterinhalte für Landesgleichberechtigungsgesetze“ wird konkretisiert: „Es werden für kleinere Dienststellen und Kommunen keine ehrenamtlich tätigen Gleichstellungsbeauftragten vorgesehen. Die erforderliche Qualifikation und der erforderliche Stundeneinsatz lassen eine ehrenamtliche Tätigkeit als nicht sachgerecht erscheinen.“⁴¹ In einer Handreichung der Friedrich-Ebert-Stiftung zu Bausteinen einer erfolgreichen Gleichstellungspolitik heißt es: „Die Erfüllung der komplexen Aufgaben kann auf keinen Fall ehrenamtlich erfolgen.“⁴²

Die Fokusgruppen pflichten diesen Aussagen bei, sowohl die hauptamtlichen als auch die insgesamt 17 ehrenamtlichen Teilnehmerinnen. Die hauptamtlich Tätigen kritisieren vor allem die mangelnde Verbind-

40 BAG (Hrsg.) (2014): MUSTERINHALTE FÜR LANDESGLEICHBERECHTIGUNGSGESETZE. Umsetzungshilfe zur Erfüllung des Verfassungsauftrages „Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ im öffentlichen Dienst, insbesondere auf kommunaler Ebene. Berlin: BAG, 4.

41 Vgl. BAG (2014)

42 Stiegler, Barbara et.al. (2015)

lichkeit und Verlässlichkeit, die durch eine ehrenamtliche Tätigkeit besteht. Noch stärker als im Hauptamt mache dies die Erfüllung der Aufgabe personenabhängig: „Es ist ganz selten, dass man wirklich [welche] [...] im ländlichen Bereich bei den Ehrenamtlichen findet, die [...] von sich aus auch Initiative zeigen KÖNNEN zum einen, aber auch zeigen wollen“ (FG 9). Diese Aussage findet in vielen Fokusgruppen ein Echo. Zudem kann eine Gleichstellungsbeauftragte im Ehrenamt nicht immer erreichbar oder verfügbar sein, was die Vernetzung und damit den Kontakt in die Kommunen gerade auf der Landkreisebene erschwert. Auch in der Durchführung dieser Studie war es in vielen Bundesländern eine große Herausforderung, ehrenamtliche Gleichstellungsbeauftragte zu erreichen.

Auch die aktiven, an den Fokusgruppen beteiligten Ehrenamtlichen wünschen sich „mehr Hauptamtlichkeit“ (FG 10): „Bezahlte Arbeitszeit, [für] die Stunden, die ich jetzt sowieso da sitze. Wenn das da reinfallen würde und ich [...] die ganzen Aufgaben in Ruhe wahrnehmen [könnte], ohne ständig zu denken: ‚Oh, kriege ich das jetzt noch hin?‘“ (FG 8). Im Ehrenamt seien Zeit und Geld grundsätzlich eine Herausforderung. Auch aus Perspektive der ehrenamtlichen Befragten erschwert der geringe Zeitumfang die Vernetzung, die für die Gleichstellungsarbeit eine zentrale Unterstützung darstellt, und die Teilnahme an Fortbildungen. Eine gute Arbeitsplatzsituation ist im Ehrenamt deutlich weniger oft gegeben, und die daraus resultierende Heimarbeit verringert auch die Sichtbarkeit der Gleichstellungsbeauftragten und die Möglichkeiten zum Kontakt in die Verwaltung. In dieser Hinsicht ist die Übernahme des Ehrenamts durch eine Verwaltungsmitarbeiterin von Vorteil, da diese ohnehin in der Verwaltung präsent ist. Insgesamt sei das Ehrenamt oft schwer mit dem Hauptamt, aber auch mit Familie zu vereinen, sodass man den eigenen Ansprüchen nur schwer gerecht werden könne: „Ich muss auch [in meiner hauptamtlichen Tätigkeit] grundsätzlich vertreten werden vor Ort. Ich kann jetzt nicht das Büro abschließen [...]. Es

muss halt immer jemand da sein“ (FG 8), erläutert eine der Teilnehmerinnen.

Die Berufung einer Verwaltungsmitarbeiterin zur Gleichstellungsbeauftragten hat jedoch auch Nachteile. Eine der ehrenamtlichen Teilnehmerinnen bemängelt – wie viele Hauptamtliche –, die Berufung erfolge nicht selten nur für das Papier, viele bekämen das Amt „aufgedrückt“ (FG 9). Sie machen es, weil sich sonst niemand anders findet und die Verwaltung keine großen Erwartungen an sie stellt. Letzteres stößt jedoch nicht immer auf Gegenliebe: „Wenn ich nichts tun soll, dann hätte ich gern den Namen zurück. Also ich gebe nicht meinen Namen für nichts“ (FG 8). Nicht wenige der Befragten merken an, dass sie „gerne aktiver [...] und mehr tätig sein“ (FG 11) würden. Unter den gegebenen Umständen aber könne man „das Thema nicht so ausfüllen [...], wie es eigentlich Not tun würde“ (FG 4).

Eine „Aufwertung der Arbeit“ (FG 4) sehen die befragten Ehrenamtlichen in der Einführung von Hauptamtlichkeit: „Wenn man jetzt eine Stelle draus machen würde und die gut bezahlen würde, dann hätte jemand auch Zeit für die Arbeit und die würde auch bezahlt wie jede andere Tätigkeit auch“ (FG 8). Vielerorts gelte aber: „Das machen wir im Ehrenamt. Das kostet nicht viel, und [...] Frauen haben ja auch Zeit. Die können sich dann ja mal austoben. [...] Die Wertschätzung dahinter fehlt ein bisschen“ (FG 8). Zudem, so sagt eine der älteren Ehrenamtlichen, ist das Ehrenamt jungen Frauen allein aus Rentengesichtspunkten nicht zu raten: „Ich habe auch gesagt, ich würde keiner jungen Frau oder jüngeren Frau dazu raten, den Job anzunehmen, weil jeder muss gucken, dass er was für seine Rente tut“ (FG 10).

Die Studie bestätigt die Position der BAG, dass Gleichstellung als Verfassungsauftrag im Rahmen einer ehrenamtlichen Tätigkeit nicht angemessen erfüllt werden kann. Der staatliche Gleichstellungsauftrag kann und darf deshalb nicht auf das Ehrenamt verlagert werden.

Verwaltungsstrukturen

Geächtet oder geschätzt? – die strukturelle Einbindung in die Kommunalverwaltung

Bei der internen Gleichstellungsarbeit zeichnen sich ebenfalls sehr individuelle Situationen unter den Gleichstellungsbeauftragten ländlicher Räume ab. Die Einbindung in die jeweilige Verwaltung wird von den Befragten in gleichem Maße positiv wie negativ bewertet. Dabei zeigt sich kein signifikanter Unterschied zwischen den Bundesländern, wohl aber zwischen den einzelnen Kommunen und Landkreisen. Insbesondere in sehr ländlichen Kommunen und Landkreisen nimmt diese Thematik einen großen Raum ein. Aus den Berichten lässt sich ableiten, dass die regelmäßige Einbindung in Verwaltungsstrukturen und die Unterstützung der Verwaltungsleitung einen guten Informationsfluss und einen positiven Kontakt in die Verwaltung fördern: „In der Verwaltung läuft es ganz prima, muss ich sagen. [...] Also [...] ich bin überall mit einbezogen, das ist wunderbar. Ich habe also auch die Möglichkeit, überall einzugreifen“ (FG 12).

Die Beteiligung innerhalb der Verwaltung ist notwendige Voraussetzung, um den internen gesetzlichen Gleichstellungsauftrag erfüllen zu können: „Um meine Arbeit so zu machen, wie sie im Landesgleichstellungsgesetz definiert ist, wie sie in unserer Hauptsatzung definiert ist, muss ich teilhaben können“ (FG 1). Leider ist die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten nach wie vor keine Selbstverständlichkeit und muss vielerorts immer wieder eingefordert werden. In vielen Verwaltungen „fällt dann auch gelegentlich mal das Wort ‚vergessen‘“ (FG 10). Viele der Befragten erzählen, dass ihnen viele Informationen nur „per Zufall“ (FG 11) oder über den „Flurfunk“ (FG 3 & 10) zukommen. Die strukturelle Positionierung als Stabsstelle an der Verwaltungsspitze, die

„Um meine Arbeit so zu machen, wie sie im Landesgleichstellungsgesetz definiert ist, wie sie in unserer Hauptsatzung definiert ist, muss ich teilhaben können.“

FG 1

bei gut 70 % der Teilnehmerinnen gegeben ist, wird allgemein als wichtig und notwendig für einen guten Zugang zur Führungsebene gesehen. Sie ermöglicht Unabhängigkeit, bedingt aber in Kombination mit fehlender personeller Unterstützung auch ein „Inseldasein“ (FG 10) der Gleichstellungsbeauftragten. Dazu trägt bei, dass das Thema Gleichstellung nicht positiv besetzt ist und die Gleichstellungsbeauftragte oft nicht als Beraterin wahrgenommen wird. Im Gegenteil, es wird stellenweise viel „Verhinderungsenergie“ (FG 12) aufgewandt, um die Gleichstellungsarbeit

zu torpedieren. Eine der Teilnehmerinnen beklagt in diesem Zusammenhang „die große Ignoranz und Langsamkeit [in der Verwaltung]. Es wird einfach nicht umgesetzt und zwar selbst DANN nicht, wenn ich ein JA durchgesetzt habe“ (FG 12). Darin wird deutlich, dass eine Unterstützung durch die Verwaltungsleitung keine Garantie für eine Akzeptanz in den anderen Hierarchieebenen bedeutet.

Weitere strukturelle Herausforderungen für die Einbindung in Verwaltungsstrukturen sind die Funktion als rein externe Gleichstellungsbeauftragte oder ein Arbeitsplatz mit räumlicher Distanz zum Hauptverwaltungsgebäude: „Also ich habe mit der Stadtverwaltung so an sich nichts zu tun. Von daher ist einfach die räumliche Hürde schwierig“ (FG 6), wenn es darum geht Informationen zu bekommen oder den Kontakt zu Mitarbeiter*innen zu halten. Zudem bedeutet das Einfordern von Beteiligung auch, in den Strukturen Präsenz zu zeigen. Das ist jedoch für die Gleichstellungsbeauftragten mit Blick auf das Zeitkontingent gar nicht umfassend möglich. Eine besondere Herausforderung für die Beauftragten der Landkreise stellen die Strukturen kommunaler Selbstverwaltung dar. Obwohl einige der Landkreisbeauftragten ihre Außenperspektive auf die kreisangehörigen Kommunen als durchaus nützlich wahrnehmen und sich als „Zwischenebene“ (FG 5) sehen, gibt es Schwierigkeiten, im Rahmen der Gleichstellungsarbeit auf die Kommunen Einfluss zu nehmen.

Diese an vielen Stellen mangelnde strukturelle Einbindung der Gleichstellungsarbeit hat zur Folge, dass die Erfolgchancen von Gleichstellungsarbeit stark von individuellen Einstellungen, bzw. von der Verwaltungsleitung abhängen. Eine der Teilnehmerinnen bemerkt dazu: „Wir können powern, [...] [so] viel wir wollen [...] und können auch akzeptiert werden. Und dann ist dieser Wechsel in der Führungsebene irgendwo, und dann fangen wir wieder bei Null an“ (FG 4). Eine andere sagt: „Der Stand von Gleichstellungsbeauftragten ist sehr, sehr unterschiedlich, [...] je nachdem in welchem Haus sie sind, halt durch die kommunale Selbstverwaltung“ (FG 3). Gleichzeitig hängt die Einbindung in Verwaltungsstrukturen oft an der individuellen Person und geht mit dem Ausscheiden derselben verloren. Eine unterstützende strukturelle Verankerung von Gleichstellungsarbeit durch ein Gremium, etwa einen Gleichstellungsbeirat oder eine Frauenkommission, gibt es nur in wenigen Fällen. Einige der Befragten sehen in dieser Form einen guten Ansatzpunkt, um Gleichstellungsarbeit vor Ort zu stärken.

Ins kalte Wasser – der Einstieg in die Arbeit

Der Einstieg in die Gleichstellungsarbeit wird hier thematisiert, weil er viel über die strukturelle Einbindung der Stelle in die Verwaltung aussagt. Für etwa ein Drittel der Fokusgruppenteilnehmerinnen liegt der Einstieg weniger als fünf Jahre zurück oder ist sogar aktuell. Der hohe Anteil an relativ neuen Gleichstellungsbeauftragten erstreckt sich über alle Bundesländer und weist auf den Generationenwechsel in der

kommunalen Gleichstellungsarbeit hin. Baden-Württemberg hat auch aufgrund der Reform des Chancengleichheitsgesetzes eine erhöhte Zahl an Neuanstellungen.

Die Arbeitsaufnahme in einem gut funktionierenden Büro, das bereits durch eine Vorgängerin etabliert ist, ist die Ausnahme. Einige der Befragten berichten von Mitarbeiter*innen, die „die Fahne hochhalten“ (FG 4), aber vielfach waren Stellen vor Antritt über eine lange Zeit unbesetzt. Es gab meist keine Übergabe oder Einarbeitung durch die Vorgängerin: „Die Stelle war [...] ein halbes Jahr oder ein dreiviertel Jahr vakant, das Büro ist dann mal eben umgezogen worden. Ich habe zwar schöne Räume, aber es war leider alles irgendwie wild in Umzugskartons verpackt und irgendwelche Kontakte [...] von meiner Vorgängerin, die sie sicherlich hatte [...], [das war] alles weg. Das heißt, obwohl [es] sozusagen [...] die Stelle [schon ewig] gibt, musste ich eigentlich überhaupt erst mal wieder die Arbeitsfähigkeit herstellen“ (FG 12). Der „Sprung ins kalte Wasser“ (FG 5) geht jedoch den Teilnehmerinnen zufolge mit der Freiheit einher, neu zu gestalten. Einigen fehlte jedoch dafür der Ansatz, da sie ihrer eigenen Aussage nach „zur Gleichstellung gekommen [sind], wie die Jungfrau zum Kind“ (FG 11), oft „weil es kein anderer machen wollte“ (FG 7).

Weitere Arbeitsgrundlagen wie ein Budget oder die interne Beteiligung mussten vielerorts erst einmal durchgesetzt werden. Bei Arbeitsbeginn fanden viele ein leeres Büro vor, zum Teil sogar ohne technische Ausstattung. Eine Teilnehmerin erzählt, alles was sie vorgefunden habe „war eine halbe Flasche Cognac. [...] [D]a war früher das Standesamt. Und der hat immer mit den Leuten einen getrunken“ (FG 10). Viele Teilnehmerinnen berichten auch von einer problematischen Wahrnehmung der Gleichstellungsarbeit. Sie würden als „Fremdkörper“ in der Verwaltung wahrgenommen. Zwar erzählen einige davon, als „Urgewächs“ (FG 5) der Verwaltung einen besseren Zugang und einen strukturellen Vorteil zu haben, andere aber machen die Erfahrung, dass sich langjährige Kolleg*innen auf einmal ganz anders verhalten. Als allgemeine Herausforderung beim Einstieg in die Gleichstellungsarbeit sehen die Teilnehmerinnen vor allem die Themenvielfalt und zum Teil das Kennenlernen der Verwaltungsstrukturen oder der gesetzlichen Grundlagen. Einhellig als große Unterstützung beim Einstieg in die Arbeit wird die Vernetzung mit anderen Gleichstellungsbeauftragten beschrieben sowie die Möglichkeit, Netzwerke aus der vorherigen Tätigkeit für die Gleichstellungsarbeit mitzunehmen.

Die Teilnehmerinnen mussten vielfach bei Antritt ihrer Stellen zunächst ihre Arbeitsfähigkeit herstellen und ihre Stelle bei mangelnder Anerkennung oder sogar offener Ablehnung etablieren. Vor dem Hintergrund der Erfahrung mit ihrem eigenen Einstieg sorgen sich vor allem die, bei denen der Ruhestand naht, um ihre Nachfolge. Es hänge viel an der Person, mit deren Weggang ginge oft viel verloren, weil die strukturelle Verankerung fehlt.

Ein weites Feld – die Bedeutung von Gebietsreformen

Die Gebietsreformen in den Bundesländern, insbesondere seit der deutschen Wiedervereinigung, beschreiben die Gleichstellungsbeauftragten als große Herausforderung für die ländlichen Räume. Die Reformen haben die Zuständigkeitsbereiche der Gleichstellungsstellen zum Teil massiv vergrößert und insbesondere in den neuen Bundesländern Flächenlandkreise von bisher nicht gekanntem Ausmaß geschaffen: „Das Gebiet, was wir jetzt abdecken

„Das Gebiet, was wir jetzt abdecken müssen, ist wirklich [groß] – [...] also wenn man von dem einen Ende zum anderen fährt, ist der Arbeitstag um, ohne dass man überhaupt irgendetwas gemacht hat.“
FG 4

müssen, ist wirklich [groß] – [...] also wenn man von dem einen Ende zum anderen fährt, ist der Arbeitstag um, ohne dass man überhaupt irgendetwas gemacht hat“ (FG 4).

Mehr als 20 % der befragten Landkreise sind zwischen 2.000 und 5.000 km² groß, in den alten Bundesländern trifft das auf einen einzigen zu, während es in den neuen über die Hälfte sind. Hinzu kommen zum Teil besonders kleinteilige Siedlungsstrukturen: „Wenn [woanders] jemand über kleinere Orte [...] redet, dann redet er über 2.000, 3.000 Einwohner, [...] oder 1.000, [das ist] ein kleiner Ort. Bei uns ist ein Dorf auch 80 Einwohner. Also das sind kleine Einheiten für uns. [...] Das ist eine riesengroße Herausforderung“ (FG 4).

Die Gleichstellungsbeauftragten in den Landkreisen haben eine größere Anzahl an Kommunen zu betreuen, in denen es keine eigene Gleichstellungsbeauftragte gibt. Gerade Randgebiete der Landkreise sind schwer zu erreichen und große Entfernungen erschweren die Präsenz. Zudem wird die interne Arbeit dadurch komplexer, dass es meist mehrere Verwaltungsstandorte gibt: „Die vielen Fahrzeiten, die vielen Dienstreisen durch den Landkreis, durch die Fläche sind unproduktive Arbeitszeit und nehmen ja einen sehr, sehr großen Zeitraum letztendlich in Anspruch. Wenn ich von A nach B möchte, also allein schon die beiden Verwaltungsstandorte werden ständig angefahren hin und her, das ist mehrmals die Woche so, und dann eben noch all die kleinen Dörfchen oder die Gemeinden, das nimmt sehr viel Zeit in Anspruch, die man dann eben nur am Steuer sitzt, also die man nicht [...] produktiv verbringen kann“ (FG 4).

Ähnlich ist die Situation dort, wo viele Gemeinden zusammengelegt wurden, zum Beispiel in so genannten Ämtern, Verbands- oder Samtgemeinden. 20 % der befragten Kommunen erstrecken sich auf zwischen 200 und 500 km². Hier ist die Zahl der Dörfer, für die eine Zuständigkeit besteht, deutlich erhöht: „Ich finde es schwierig, 18 Gemeinden zu betreuen, indem ich da vielleicht auf die Gemeindeversammlung gehe, das ist einfach gar nicht machbar“ (FG 12). Durch die Reformen weisen Kreise und Kommunen zudem ganz unterschiedliche Entwicklungsstände auf. „Das war für mich herausfordernd, weil ich nicht wusste, wie werde ich dem ländlichen Raum gerecht. Also ich kann mich ja nicht aufteilen“ (FK 8). Gleichzeitig hat diese Vielfalt auch einen positiven Aspekt für die Arbeit: „Das hat teilweise aber auch zum Vorteil, dass ich, wenn ich [...] gute Beispiele suche, irgendwo in meinem Landkreis ein gutes Beispiel finde“ (FG 5).

Diese Strukturen erschweren vor allem die externe Gleichstellungsarbeit. Dezentrales Arbeiten in der Fläche erhöht den Aufwand, insbesondere für die Präsenz vor Ort. Dazu kommt, „wenn man keinen Ansprechpartner [...] unmittelbar hat, dann wird es wirklich kompliziert. Und dann findet eben vieles auch in der Kreisstadt statt [...]. Man kann alleine nicht alles stemmen, und da ist man schon auf das Engagement vor Ort immer angewiesen“ (FG 2).

4.3 In Teilen unerreichbar – die Infrastruktur

Infrastruktur ist ein zentrales Thema in der ländlichen Entwicklung. Als struktureller Kontextfaktor nimmt es viel Raum ein und wird daher hier gesondert betrachtet. Die Teilnehmerinnen wurden gebeten, sich zum Einfluss der ländlichen Infrastruktur auf ihre Arbeit zu äußern. Infrastruktur wird hier verstanden als ein „notwendiger wirtschaftlicher und organisatorischer Unterbau als Voraussetzung für die Versorgung und die Nutzung eines bestimmten Gebiets“⁴³. Diese recht breite Definition des Begriffs erlaubte es den Fokusgruppenteilnehmerinnen für sie besonders relevante Aspekte von Infrastruktur zu benennen.

Es wurde deutlich, dass die vorhandene Infrastruktur die Bedarfe der Menschen vor Ort und damit auch die Arbeitsschwerpunkte der Gleichstellungsarbeit maßgeblich beeinflusst. Hier spielt mit Blick auf Finanzierungsfragen auch die Landespolitik eine Rolle: „Also insgesamt ist [...] die Regierung im Moment wirklich in so einer komfortablen Situation, dass Geld da ist für alles Mögliche. Und Dinge werden dann eben auch [...] eher angefasst und bearbeitet, als wenn jetzt die Kommunen in finanziellen Schwierigkeiten wären“ (FG 10). Der Unterschied zwischen den Kategorien der Ländlichkeit und der sozioökonomischen Entwicklung

ist in den Fokusgruppen gering. Hier müsste Infrastruktur noch einmal im Detail untersucht werden, um wesentliche Unterschiede zwischen strukturschwachen und strukturstarken Kommunen festzustellen. Entscheidender sind die Unterschiede in der Infrastruktur zwischen den Kernstädten der Mittelzentren – insbesondere der Kreisstadt – und Orten sowie Gemeinden.

Dies gilt sowohl für die soziale Infrastruktur (Gesundheitsversorgung, frauenspezifische Unterstützungssysteme, soziale Orte, Bildungseinrichtungen und Kinderbetreuung sowie Wohnraum) als auch für die technische Infrastruktur (öffentlicher Nahverkehr und Breitbandausbau), die im Folgenden näher erläutert werden. Aber auch der Arbeitsmarkt kommt hier aufgrund der engen Verknüpfung mit Infrastruktur zur Sprache.

Soziale Infrastruktur

Einsatz erforderlich – Gesundheit & Pflege

Fehlende ärztliche Versorgung, Hebammenmangel, Schwangerschaftsabbruch unter erschwerten Bedingungen – die Bewertung der frauenspezifischen gesundheitlichen Versorgung in den ländlichen Räumen fällt überwiegend negativ aus. Insbesondere die Gesundheit rund um die Geburt und die Familienplanung werden zur Herausforderung: „Bei uns ist das Problem, die [Frauenärzt*innen] sind alle irgendwo in einem Alter so an die 60 oder ein bisschen über 60. [...] Die wollen natürlich alle aufhören. Und [...] die frauenärztliche Versorgung liegt dann brach“ (FG 11). Gleichzeitig gibt es „zu wenig Hebammen, die für die Frauen da sein können, sodass Frauen sich schon fast vor der Schwangerschaft [...] die Hebamme suchen müssen“ (FG 10). Auch im Falle eines Schwangerschaftsabbruches sind die Möglichkeiten begrenzt. Oft müssen dafür große Distanzen zurückgelegt werden.

Die geringe Verfügbarkeit von Pflegeangeboten in ländlichen Räumen wird ebenfalls thematisiert: „Was viele trifft, ist, wenn jemand pflegebedürftig wird. [Der] Dienstleistungssektor, der müsste weiter ausgebaut werden. Es gibt [...] riesengroße Probleme, wenn jemand so eine Situation dann hat: Wie betreue ich mein Elternteil, wenn ich selber noch berufstätig sein muss?“ (FG 2). Eine schlechte Pflegeinfrastruktur stellt insbesondere für Frauen, die nach wie vor den Großteil der Sorgearbeit schultern, ein großes Problem dar und macht die Vereinbarkeit schwierig. Aus gleichstellungspolitischer Sicht werden Gesundheit und Pflege damit zu zentralen Aspekten, wenn es darum geht, junge Frauen und Familien in ländlichen Räumen zu halten und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen.

⁴³ Duden (2018): Infrastruktur. Abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Infrastruktur> (26.02.18).

Luft nach oben – Frauenhäuser und Beratungsstellen

Die meisten der befragten Kommunen und Landkreise haben ein Frauenhaus, ein wichtiger Grundpfeiler des Hilfesystems bei häuslicher Gewalt. Die Situation bleibt aber oft problematisch, denn diese frauenspezifischen Unterstützungsstrukturen „kranken zunehmend an der Finanzierung“ (FG 8). Als „selbstauferlegte Pflichtaufgabe [...] ist die Finanzierung immer wieder ein Thema“ (FG 4) und von verschiedenen Ebenen abhängig. In diesem Zusammenhang wird die Selbstbeteiligung der Frauen kritisiert, die ein Hemmnis für das Aufsuchen eines Frauenhauses darstellen kann. Einem Bundesland wird in dieser Beziehung Lob ausgesprochen: „Also bei aller Kritik [...] muss man einfach sagen, [...] das Land Mecklenburg-Vorpommern [hat] zum Beispiel zum Thema häusliche Gewalt mit der Interventionskette, die [...] zu 80 Prozent vom Land durchfinanziert ist [...] ein

*„ Wir [haben] relativ frühzeitig
in der Stadt gesagt [...], viele
Sachen brauchen wir vor Ort.
Weil, wenn uns das nur vom
Kreis vorgehalten wird, fühlen wir
uns nicht genügend bedient.“*

FG 13

relativ gutes Netzwerk aufgebaut.“ Ein weiterer Kritikpunkt ist die Beschränkung auf Frauen aus der Kommune oder dem Kreis. Das Frauenhaus sollte „für alle Frauen offen sein, nicht nur für den Landkreis. Wenn eine hier ist, die irgendwas erlebt, die muss doch eine Zuflucht finden können“ (FG 2). Es gibt allerdings auch Landkreise, in denen keinerlei frauenspezifische Unterstützungssysteme vorgehalten werden. Eine der Befragten äußert diesbezüglich: „Da bin ich in der Wüste“ (FG 7). Eine besondere Herausforderung im ländlichen Raum ist die Erreichbarkeit der Frauenhäuser, besonders relevant für Betroffene, denen kein eigener Pkw zur Verfügung steht.

Daneben wird von einer Vielfalt frauenspezifischer und anderer Beratungsstellen berichtet, die – wo vorhanden – die Gleichstellungsarbeit vor Ort durchaus erleichtern: „Das hat sich hier alles entwickelt und so haben wir Aufgaben auch abgegeben“ (FG 10). „Die geballte Fachkompetenz“, die die Beratungsstellen zur Verfügung stellen, unterstützt Gleichstellungsbeauftragte und ermöglicht ihnen, ihren Fokus auf andere Bereiche zu legen. Die Beratungslandschaft wird je nach Kommune sehr individuell beurteilt. Auffällig ist die Konzentration der Beratungsangebote in den Kreisstädten: „Also gerade in den kreisangehörigen Gemeinden sind [...] Beratungsstellen eben [nicht vorhanden], da gibt es die in der Kreisstadt, ja, und es gibt VIELLEICHT noch ein paar Außenstellen, ja, aber dann drum rum ist nichts“ (FG 3). Eine

der Teilnehmerinnen nennt es, „das Besondere auch am ländlichen Raum, [...] dass wir ganz oft vor Ort hier die einzige Anlaufstelle sind, die also wirklich nur für Frauen oder ausgewiesen für Frauen ist“ (FG 13).

Das Beratungsangebot, auf das Gleichstellungsbeauftragte zurückgreifen können, verdichtet sich folglich in den Städten. Dadurch stellt sich wiederum die Frage nach der Erreichbarkeit. Die Ausnahme stellen die kleineren Kreise dar: „Der Kreis ist ja insgesamt sehr dicht besiedelt und [es] sind eher enge Räume. Wir sind ja auch nur wenige Kommunen im Vergleich zu anderen. [...] Also das heißt, wir haben alle eine gewisse Größe hier, sind gut miteinander erreichbar. Von daher ist die Struktur dann auch für alle gut erreichbar, auch was in der Kreisstadt [...] ist“ (FG 13). In einigen Landkreisen gibt es mobile und aufsuchende Beratungsangebote, die eine zwar eingeschränkte, aber immerhin regelmäßige Beratung in kreisangehörigen Kommunen ermöglichen. Dort wird zuweilen ein besonderer Wert auf ein gutes Angebot gelegt: „Wir [haben] relativ frühzeitig in der Stadt gesagt [...], viele Sachen brauchen wir vor Ort. Weil, wenn uns das nur vom Kreis vorgehalten wird, fühlen wir uns nicht genügend bedient“ (FG 13).

Frauenspezifische Beratungs- und Hilfsangebote sind somit in vielen Städten vorhanden, aber längst nicht flächendeckend. Zwar hat sich seit dem „Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“ im Jahr 2012 etwas getan. Es gibt aber nach wie vor „noch viel Luft nach oben“ (FG 12), sowohl bei der Ausstattung mit Frauenhäusern als auch in der Beratungslandschaft. Ein Bedarf für die Angebote wird von den Teilnehmerinnen gesehen: „Also das ist schon eine Sache, [die] vielleicht jeder Landkreis vorhalten sollte, eine Beratungsstelle für Frauen“ (FG 7). Denn für kommunale Gleichstellungsarbeit eröffnen diese die Möglichkeit der Weiterverweisung von Hilfesuchenden an eine Fachberatung und erleichtern die Hilfestellung in Krisensituationen für die Frauen vor Ort.

Der Putz bröckelt – soziale Orte

Der Begriff „Soziale Orte“ bezieht sich auf alle Orte, die Zusammenkünfte von Menschen in ländlichen Räumen ermöglichen und begünstigen. Dazu zählen kulturelle Einrichtungen oder Sport- und Freizeitangebote, Gaststätten oder andere öffentliche Versammlungsräume. Soziale Orte haben in ländlichen Räumen häufig einen traditionellen Rahmen und sind ehrenamtlich organisiert – wie Fußballvereine, freiwillige Feuerwehren oder die Landfrauen. Dabei ist bei der Ausübung der Tätigkeiten nach wie vor eine deutliche Geschlechtertrennung zu verzeichnen. Auch kirchliche Strukturen spielen hier noch immer eine große Rolle.

Die ländlichen Räume sind jedoch zunehmend mit dem Verlust sozialer Orte konfrontiert: „Im ländlichen Raum brechen Versammlungsräume weg, also Gaststätten werden geschlossen, Vereine haben dann manchmal auch Probleme, sich wirklich auch Nachwuchskräfte zu generieren“ (FK 3). Hier ist sowohl „das Problem, dass die Leute nicht mehr so gern [auf Dauer] ein Ehrenamt übernehmen möchten“ (FG 8) ausschlaggebend wie auch die zunehmende Überalterung der Bevölkerung. Unterschiede zeigen sich wieder vor allem auf der Gemeindeebene. Viele Kommunen begegnen dem Wegbrechen traditioneller sozialer Orte mit neuen Konzepten für Versammlungsorte. Als positive Beispiele hierfür werden vor allem das Bundesprojekt Mehrgenerationenhäuser sowie verschiedene Angebote von Caritas und Diakonie genannt.

Für die Gleichstellungsarbeit ist diese Entwicklung auf zwei Arten relevant: Zunächst einmal erschwert das den Zugang zu den Menschen. „Wenn wir mit Menschen im ländlichen Raum arbeiten wollen, müssen wir suchen, wo die sind. [...] [A]ber wenn wir keine öffentlichen Räume mehr haben, wo wir die Frauen treffen können, dann wird es natürlich schwierig“ (FG 3). Zudem wird die lokale Gleichstellungsarbeit erschwert, wenn es keine Veranstaltungsorte gibt. Hiervon sind vor allem sehr ländliche Räume betroffen. Ein Erhalt bzw. ein Ausbau sozialer Orte in ländlichen Räumen ist folglich auch für eine erfolgreiche Gleichstellungsarbeit wichtig, um die Menschen in ihren Kommunen zu erreichen.

Wichtige Partnerinnen vor Ort – Bildungseinrichtungen

Unter Bildungseinrichtungen werden hier klassische Bildungseinrichtungen wie Grundschulen, weiterführende Schulen, Volkshochschulen und Hochschulen verstanden. In ländlichen Räumen sind im Kontext der Gleichstellungsarbeit vor allem traditionelle Bildungsträger wie Volkshochschulen und Familienbildungsstätten präsent. Zum Teil sind Mittelzentren auch Fachhochschulstandorte. Diese Institutionen sind für die Gleichstellungsarbeit oft wichtige Kooperationspartnerinnen und bieten zudem Weiterbildungsangebote auch für gleichstellungsrelevante Themenfelder an.

Einige der Befragten kritisieren, dass es bezüglich der Gleichstellungsarbeit vielen ländlichen Räumen an Innovationspotenzial fehle. Eine der Teilnehmerinnen wünscht sich deshalb mehr intellektuellen Input: „Was uns fehlt, ist [...] die Innovation aus einem eher städtischen, universitären Milieu. [...] Also dieser Input, der ist, glaube ich, hier bei uns einfach begrenzt. Da sind wir die Innovativen und nicht Externe. Und das ist, glaube ich, ein Unterschied zu Städten, wo einfach mehr Leben [...] [und] mehr Diskussion ist“ (FG 8). Vereinzelt seien zwar vor Ort besondere Bildungsinstitutionen angesiedelt, zum Beispiel eine Landesblindenschule oder eine Kunstschule, diese besäßen laut der Befragten aber im

Gegensatz zu den Hochschulen keine große Relevanz für die Gleichstellungsstellen.

Traditionelle Bildungseinrichtungen in Landkreisen und Kommunen erweitern die Möglichkeiten kommunaler Gleichstellungsarbeit und erleichtern darüber hinaus oft den Zugang zu bestimmten Zielgruppen. Das Innovationspotenzial im Gleichstellungsbereich ist in ländlichen Räumen jedoch begrenzt.

Wesentlich für Vereinbarkeit – die Kinderbetreuung

Bei der Bewertung der Kinderbetreuungsmöglichkeiten durch die Befragten zeigen sich große Unterschiede zwischen den einzelnen Landkreisen und Kommunen. Vielerorts wird seit Jahren aktiv am Ausbau und der Verbesserung der Kinderbetreuung gearbeitet: „Die Stadt hat noch Ausbaubedarf. Da gibt es immer noch Warteschlangen. Aber der Ausbau läuft ja auch schon seit Jahren sehr intensiv“ (FG 8). Eine der Teilnehmerinnen unterstreicht, dass die Möglichkeiten vor allem durch den politischen Willen in den Kommunen bedingt werden: „Wir [versuchen] gerade, jedes Kind zu versorgen. Wir [...] [haben] da auch einen inklusiven Kindergarten und eine Kindertagesstätte. Wir haben alle Öffnungszeiten von 7 bis 17 Uhr. Wir haben einen Ganztagsbereich, der ist also [...] nicht gesetzlich verpflichtend, sondern freiwillig, aber an allen Schulen, weiterführende wie Grundschulen, [...] [das geht] bis 16 oder 17 Uhr. Also die Stadt nimmt das aber auch [als] Schwerpunkt ihrer Geschichten. Also man KANN was machen, wenn man will“ (FG 12). Auch alternative Lösungsmodelle kommen hier zum Tragen: „Was nicht über Krippen oder Kindertagesstätten [organisiert werden kann], das wird über Tagesfamilienkräfte abgedeckt. [...] Eine Lösung wird immer gefunden“ (FG 10). Wichtig ist, Kinderbetreuung ist an vielen Stellen „bezahlbar und zum Glück auch verfügbar“ (FG 2).

Andere Teilnehmerinnen berichten hingegen von massiven Mängeln: „Die Kosten sind wahnsinnig hoch, die Zeiten sind meistens nicht passend, die Plätze sind knapp, im ganzen Kreis haben wir keinen Kindergartenbedarfsplan“ (FG 12). Dort, wo die Gebühren für die Betreuung besonders hoch sind, würden „junge Mütter [...] sich das dann zweimal überlegen, ob sie halbtags arbeiten gehen und ihr Kind in eine Krippe geben, die sie sehr teuer bezahlen, wo dann fast nichts mehr übrig bleibt, oder ob sie dann wirklich sagen: ‚Okay, dann bleibe ich jetzt zuhause, bin ganz für mein Kind da, verpasse aber dann halt unter Umständen auch den Anschluss im Job‘“ (FG 6). Als Problem werden auch die Öffnungszeiten und insbesondere die Randzeitenbetreuung genannt: „Wir haben große Probleme immer noch, was die Kinderbetreuung angeht, weil das ja Vereinbarkeitsgrundlage ist. [...] Wir haben Kindergärten, die mittags schließen, das ist gar nicht so wirklich bekannt, und dann wieder öffnen. Also wie soll das bitteschön gehen?“ (FG 5). Solche Regelungen

fördern laut den Befragten traditionelle Familienstrukturen und Abhängigkeitsverhältnisse von Eltern oder Schwiegereltern. Auch die Bedarfe von Alleinerziehenden, größtenteils Frauen, werden nicht immer ausreichend berücksichtigt. „[Alleinerziehende] sind ein ganz großer Prozentsatz im SGB II bei uns im Jobcenter. Da braucht es noch eine andere Mobilität und ein anderes Abstimmen in der Randzeitenbetreuung“ (FG 5), um Berufstätigkeit zu ermöglichen. Der massive Fachkräftemangel in der Erziehung, der besonders in schrumpfenden und stagnierenden Landkreisen angesprochen wird, verschärft diese Problematik.

Ein besonderer Kritikpunkt im Kontext der Kinderbetreuung ist der Offene Ganzttag. Es fehlt an „festen, verbindlichen Ganzttagsschulen, alles [ist] flexibel. Ist immer abhängig vom Einsatz der Lehrkräfte“ (FG 12). Mit dem zunehmenden Ausbau der Krippen und Kindertagesstätten verlagert sich das Betreuungsproblem so für viele auf die Grundschulzeit. Eine zeitnahe Entwicklung ist hier für die Befragten nicht abzu-sehen: „Wir haben diesen Offenen Ganzttag. Ich weiß nicht, ich glaube, das ist mittlerweile auch fast 20 Jahre. Und wir kommen keinen Schritt weiter. Und das habe ich mir wirklich damals erhofft, in den gebundenen Ganzttag [zu kommen.] [...] Das ist wirklich ein Skandal, finde ich. Und KEIN anderes Land rund um ums rum in Europa leistet sich so einen Mist“ (FG 13). Dort, wo Kommunen sich gute Ganztagsregelungen leisten, komme oft die Kritik von oben, dass es „zu teuer“ (FG 13) sei.

Das zentrale Problem bei der Kinderbetreuung ist, dass „gerade im ländlichen Raum [...] nicht mehr alles gleich vor Ort ist [...] Alle zehn Dörfer ist nur noch eine Kita“ (FG 11). Das erhöht den Zeitaufwand und macht Kinderbetreuung auch zur Mobilitätsfrage. Manche Gemeinden finden dafür kreative Lösungen: „[Bei uns] werden die wirklich in eine Kita

*„[G]erade im ländlichen Raum
[ist] nicht mehr alles gleich vor
Ort. [...] Alle zehn Dörfer ist nur
noch eine Kita.“*

FG 11

auf einen Ortsteil gebracht mit dem Kita-Bus, das ist ganz toll, und auch wieder nach Hause gefahren“ (FG 11). Häufig entscheidet die Erreichbarkeit der Kinderbetreuung über die Berufstätigkeit der Mütter: „Wenn die [Mutter] ihr Kind nicht in den Kindergarten bringen kann oder nicht in einer Zeit in den Kindergarten bringen kann, dass sie selber auch noch in die Arbeit gehen kann. Also wenn sie das möchte oder muss [...]. Dann scheitert es vielleicht an so was. Ich brauche zu lange für den Weg in den Kindergarten oder ich schaffe es gar nicht“ (FG 7). Für viele stellt sich die Frage: „Sind die Möglichkeiten vor Ort überhaupt gegeben, damit ich [...] eine Stunde Fahrtweg irgendwo auf mich nehmen könnte?“ (FG 9).

Besonders problematisch wird es, wenn Kommunen sich weigern, Kinder aus Orten aufzunehmen, die selbst keine Kita vorhalten. Zudem müssen Bedarfe der Pendler*innen berücksichtigt werden, für die eine Kinderbetreuung am Arbeitsort oft sinnvoller ist als im Wohnort. Hier sehen die Gleichstellungsbeauftragten die Arbeitgeber*innen in der Pflicht: „Wir haben den größten Arbeitgeber [hier] und die haben eigene Kitas mit ins Leben gerufen. Werden stetig erweitert, aber sie haben Belegungsrechte auch für Auswärtige, weil es an den Arbeitsplatz gebunden ist und nicht an den Wohnort. Und das geht eben auch“ (FG 12). Für die Städte wird die Erreichbarkeit der Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen dagegen deutlich öfter positiv bewertet.

Insgesamt muss die Kinderbetreuungssituation je nach Kreis, sogar je nach Kommune differenziert betrachtet werden. Fest steht jedoch: Die Bundesförderung für Krippen und Kindertagesstätten der letzten Jahre ist in vielen ländlichen Räumen angekommen und hat Wirkung gezeigt. Der Einsatz des Bundes auf diesem Gebiet wird von den Gleichstellungsbeauftragten sehr positiv aufgenommen. Auch die Landespolitik hat in einigen Bundesländern, zum Beispiel in Rheinland-Pfalz, Signale für eine bessere Betreuungssituation gesetzt. Trotzdem bleibt „Kinderbetreuung [...] auf dem flachen Land schon schwierig“ (FG 12). Die Befragten sehen hier einen Bedarf für bessere Planung vor Ort, erkennen aber an, dass es oft schwierig ist, zu wissen, was auf die Kommune zukommt.

Das Kinderbetreuungsangebot ist einer der wichtigsten Faktoren für eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf – und damit auch ein zentraler Standortfaktor. Hier können Kommunen ansetzen, um gerade für junge Frauen an Attraktivität zu gewinnen. Denn um Frauen in ländlichen Räumen eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, müssen die spezifisch ländlichen Herausforderungen in der Kinderbetreuung berücksichtigt werden.

*Hier so, da anders –
Wohnraum auf dem Land*

Die Wohnraumsituation wird an verschiedenen Stellen thematisiert und je nach Ländlichkeit und sozioökonomischer Lage unterschiedlich bewertet. In sehr ländlichen und schrumpfenden Landkreisen ist Wohnraum nach wie vor günstig und vorhanden. In eher ländlichen und wachsenden Landkreisen ist die Lage schwieriger. Zwar erfahren Kommunen und Landkreise gerade bei Nähe zu Ballungsräumen oft Zuzug, weil der Wohnraum günstiger ist als in der Großstadt. Von der Kreisstadt zu den Landkreisen gibt es wieder ein Preisgefälle: „[Das ist] schon ein Gefälle [...] im Landkreis mit den Preisen vom Wohnraum, die Kreisstadt mit mangelndem Wohnraum und extrem teure Preise, und wenn ich dann weitergehe Richtung Land, dann wird es eigentlich immer günstiger. Es ist nicht mehr Wohnraum zur Verfügung, aber das Preisgefälle Richtung Land ist nach wie vor da“ (FG 3).

In dichter besiedelten Regionen oder in Regionen, die ans Ausland grenzen, ist Wohnraum oft teuer. Herausforderungen sind im eher ländlichen Raum oft mangelnder sozialer Wohnungsbau und die vorherrschende Eigentumsstruktur. Wohnraumknappheit ist also nicht nur ein Thema der Großstädte: „Das [wird] ja eigentlich immer nur über die Ballungsräume diskutiert [...]. Die Gentrifizierung, dass die alle rausgedrängt werden mittlerweile. Aber es ist für uns genauso schwierig. Also für alle diejenigen, die eben halt durch Trennung, durch Arbeitslosigkeit, durch Tod so in die Situation reinkommen, im Prinzip arm zu werden, neuen Wohnraum zu suchen, [da] ist [es] ganz, ganz schwierig was zu finden“ (FG 13).

In der Gleichstellungsarbeit ist Wohnraum vor allem bei Trennung, in Fällen häuslicher Gewalt oder bei Arbeitslosigkeit ein Thema. Günstiger Wohnraum ist aber nicht zuletzt auch für junge Familien wichtig.

Technische Infrastruktur

Stillstehen oder vorankommen? – der ÖPNV

Mobilität „ist das A und O“ (FG 5) in ländlichen Räumen, das stellen die Teilnehmerinnen der Fokusgruppen immer wieder fest. Ein Mangel an Mobilität ist ein wesentliches Hemmnis für die Erwerbstätigkeit, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und nicht zuletzt auch für die allgemeine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Die Verkehrsstrukturen in ländlichen Räumen sind jedoch am Individualverkehr orientiert, der öffentliche Nahverkehr wird durchweg als „miserabel“

„Wenn man aus einer Gemeinde in die Kreisstadt zu einer Beratung will, muss man über acht Euro für den Bus bezahlen, einfache Fahrt. Dafür kannst du mit Ryanair schon bis London.“

FG 8

(FG 12) beurteilt. Vielerorts brechen die Angebote nach und nach weg, weil es zu teuer wird. Das ist eine große Herausforderung für diejenigen Menschen, die weder einen eigenen Pkw, noch einen Führerschein besitzen. Mobilität wird damit zum „Luxusthema“ (FG 11) für bestimmte Gruppen, vorwiegend für Frauen, Geflüchtete oder Jugendliche. Im Rahmen kommunaler Gleichstellungsarbeit ist sowohl die Mobilität der Gleichstellungsbeauftragten selbst als auch die ihrer Zielgruppen von Bedeutung.

Die Kritik am öffentlichen Nahverkehr ist vielfältig: die Taktungen sind unzureichend, es ist keine Barrierefreiheit für Senior*innen oder Menschen mit Kindern gegeben, Anschlüsse sind nicht aufeinander abgestimmt und vor allem ist der ÖPNV teuer. „Wenn man aus einer Gemeinde in die

Kreisstadt zu einer Beratung will, muss man über acht Euro für den Bus bezahlen, einfache Fahrt. Dafür kannst du mit Ryanair schon bis London“ (FG 8).

Die hohen Kosten für den ÖPNV werden vor allem in eher ländlichen Räumen angesprochen. Vielerorts ist der Verkehr am Schüler*innentransport ausgerichtet, in den Ferien fährt nichts. Vor allem in Krisensituationen ist die Erreichbarkeit der Hilfesysteme für die Betroffenen dadurch deutlich erschwert. Sichere nächtliche Beförderungsangebote fehlen ebenfalls größtenteils.

Anders sieht es innerhalb der Städte aus. Häufig gibt es einen funktionierenden Stadtverkehr, vieles ist zudem fußläufig zu erreichen. Eingemeindete Ortsteile sind jedoch vielfach schlecht angebunden. In der Nähe von Ballungsräumen profitieren ländliche Regionen von der Strahlkraft der Oberzentren. Auch die Anbindung an die Schiene ist ein großer Vorteil für Kommunen. Die Lage in den Kernstädten unterscheidet sich damit deutlich von Ortsteilen und kreisangehörigen Gemeinden.

Den Kommunen und Landkreisen sind diese Probleme bekannt, es wird an ihnen gearbeitet. Oft wird der Verkehr durch alternative Konzepte ersetzt, die vor allem auf Ehrenamt beruhen – dazu gehören Bürgerbusse, Rufbusse oder Nachbarschaftsfahrdienste. Diese existieren vor allem in sehr ländlichen Landkreisen, die eine periphere Lage zu großen Zentren kennzeichnet. Die entstehenden Verkehrskonzepte sind laut den Befragten aber „zu träge“ (FG 12) und zu wenig gleichstellungsorientiert. Es bleibt dabei, „je kleiner die Orte sind, desto schwieriger wird das wirklich“ (FG 11) mit der Mobilität.

Internet an jeder Milchkanne – der Breitbandausbau

Schnelles Internet ist ein wichtiger Faktor für bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der Breitbandausbau ist zentral für die Umsetzung alternativer Arbeitsmodelle und wird sowohl in eher ländlichen als auch in sehr ländlichen Räumen angesprochen: „Nicht selten [...] scheitert [Telearbeit daran], dass das Internet vor Ort nicht leistungsfähig genug ist“ (FG 6). Ein Mangel an leistungsfähigem Internet erschwert es den Erfahrungen der Gleichstellungsbeauftragten zufolge, „gerade junge Familien herzuholen“ (FG 11). In schrumpfenden Landkreisen wird der Breitbandausbau als notwendige Voraussetzung für den Zuzug von Familien thematisiert.

In wachsenden Landkreisen liegt der Fokus dagegen eher auf der Bedeutung des Internets für selbstständige Unternehmer*innen: „Und das bedeutet auch [...], die können sich nicht vermarkten, also [das] machen ja manche Landfrauen, die [...] sich toll selbstständig gemacht haben. Aber wenn die sich nicht vermarkten können oder [es] auch nicht

möglich ist, dass sie Homeoffice tatsächlich nutzen können, dann sind sie sehr abgespalten von der Arbeitswelt“ (FG 3). Zum Teil ergreifen hier die Landkreise selbst die Initiative: „Wir haben im Vorfeld, bevor dann auch jetzt seitens des Bundes oder der Telekom die Vereinbarungen getroffen wurden, schon eigene Vereinbarungen gemacht, dass es schneller vorangeht“ (FG 5).

Fest steht, beide Aspekte sind wichtig für eine erfolgreiche Gleichstellungspolitik in ländlichen Räumen. Deswegen bedarf es weiterhin eines zügigen Ausbaus des Angebots, und zwar auch dort, wo es für private Anbieter nicht profitabel ist.

Für Frauen prekär – der Arbeitsmarkt

Auch der Arbeitsmarkt wird als struktureller Faktor in der Gleichstellungsarbeit angesprochen. Hier werden die Unterschiede zwischen den sozioökonomischen Kategorien sichtbar. Viele der Teilnehmerinnen aus schrumpfenden Landkreisen berichten von einem Mangel an qualifizierten Arbeitsplätzen und niedrigen Einkommen. Gerade in sehr ländlichen Räumen entstehe daher viel Pendelbewegung. Frauen landen, vor allem nach der Familienphase, häufig in prekärer Beschäftigung: „Dann sind es natürlich oft die Frauen, wenn dann Kinder da sind, die [...] vor Ort bleiben und gucken, was für einer Arbeit können sie dann da noch nachgehen? Und das sind eben oft welche, die dann auch nicht so gut bezahlt werden im Dienstleistungsbereich, HOGA, Hotel-Gaststätten-Gewerbe, Pflege“ (FG 11). Auf die Problematik der Minijobs, in denen vorrangig Frauen beschäftigt sind, weisen einige der Befragten hin. Das habe auch damit zu tun, dass das Modell der Versorgung in ländlichen Räumen nach wie vor verbreitet ist.

Vereinbarkeit und flexible Arbeitsmodelle werden auf dem Arbeitsmarkt in den meisten Fällen nicht angemessen berücksichtigt – trotz des Fachkräftemangels. In wachsenden Landkreisen, wo zum Teil in sehr ländlichen Räumen gute Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt herrschen, ist der Fachkräftemangel der wichtigste Aspekt.

Gerade Teilnehmerinnen aus den neuen Bundesländern, aber zum Beispiel auch aus dem Saarland, sehen einen Bedarf an „mehr vernünftigen Arbeitsplätzen für Frauen, also [...] [von denen] man auch leben kann“ (FG 6). Darüber hinaus braucht es in der Privatwirtschaft dringend mehr Einsatz für familienfreundliche Arbeitsmodelle.

4.4 Fazit – Gleichstellungsarbeit ist individuell

Die für die Gleichstellungsarbeit besonders relevanten sozialen Kontextfaktoren werden durch die Fokusgruppenteilnehmerinnen recht einheitlich beurteilt. Ländliche Räume werden als überschaubares Arbeitsfeld mit kurzen Wegen, großer

sozialer Nähe und direktem Kontakt zu den Menschen geschätzt. Allerdings stellen die nach wie vor stark patriarchal geprägten Sozialstrukturen und damit einhergehender gesellschaftlicher Konformitätsdruck an vielen Stellen erhebliche Herausforderungen für die Gleichstellungsarbeit dar. Trotz des hohen Engagements der Menschen in ländlichen Räumen bleibt Gleichstellungsarbeit daher in der Diaspora.

Bei den strukturellen Kontextfaktoren kristallisiert sich die Individualität der einzelnen Situationen heraus. Dennoch lässt sich klar feststellen: Die geringe Verbindlichkeit gesetzlicher Regelungen und das damit verbundene Umsetzungsdefizit mindern das Potenzial kommunaler Gleichstellungsarbeit. „Deswegen [...] [ist] es auch nach wie vor wichtig, dass dieser Bereich endlich mal anders abgesichert wird, dass das nicht immer neu diskutiert werden muss, sondern dass es klar ist: Die [Gleichstellungsbeauftragte] hat es zu geben und auch mit entsprechender finanzieller und sächlicher Ausstattung“ (FG 5). Dabei muss auf die Verwaltungsform Rücksicht genommen werden.

Gerade beim Thema Infrastruktur der ländlichen Räume wird deutlich, dass die Herausforderungen je nach Region unterschiedlich ausgeprägt sind. Es gibt einen deutlichen Unterschied zwischen Kreisstädten, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Kommunen. In kreisfreien und Kreisstädten konzentrieren sich vielfach Institutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen. Auch die Mittelzentren sind

„Das sind infrastrukturelle Probleme [...], die man im Gesamten im Blick haben muss.“

FG 11

infrastrukturell oft gut aufgestellt. Kleinere Städte und Dörfer werden dagegen zunehmend „abgehängt“ (FG 2), ihr struktureller Unterbau gestaltet sich sehr divers. Das macht vor allem die Gleichstellungsarbeit auf Landkreisebene komplex. Fehlende flächendeckende Versorgung in Kombination mit schlechten Mobilitätsvoraussetzungen erschwert die Erreichbarkeit wichtiger Angebote, was sich insbesondere in schrumpfenden Landkreisen zeigt. An dieser Stelle wird die Relevanz der Gleichstellung für die ländliche Entwicklung greifbar. „Das sind infrastrukturelle Probleme [...], die man im Gesamten im Blick haben muss“ (FG 11).

Durch die Aussagen der Befragten wird die Ambivalenz der einzelnen sozialen und strukturellen Kontextfaktoren deutlich. Sie können kommunale Gleichstellungsarbeit gleichzeitig hemmen und fördern. Ihre konkrete Ausgestaltung in den Kommunen muss individuell betrachtet werden, um die Erfolgchancen für die Gleichstellungsarbeit vor Ort zu erhöhen.

5. THEMEN UND ARBEITS-SCHWERPUNKTE



63 % der Fokusgruppenteilnehmerinnen liegt der Arbeitsschwerpunkt sowohl im internen als auch externen Bereich. 26,1 % der Befragten beschränken ihren Schwerpunkt auf externe und 8,7 % auf interne Arbeit. Die jeweiligen Schwerpunkte sind kontextabhängig und bedingt durch gesetzliche Vorgaben, politische Schwerpunktsetzungen, Beteiligungsstrukturen, die lokale Infrastruktur sowie persönliche Kompetenzen der jeweiligen Gleichstellungsbeauftragten. Denn die Befragten bringen eine Vielfalt an Berufsausbildungen

„Ich würde sagen, die Themen sind die gleichen. Es ist egal, ob ich auf dem Land oder in der Stadt bin. Die Ausprägungen sind vielleicht unterschiedlich und wie ich an das Thema herangehen muss und wie die Frauen betroffen sind oder auf was ich besonders achten muss.“

FG 13

und -erfahrungen für die Arbeit mit. Eine Schwerpunktsetzung erachten die meisten Teilnehmerinnen aufgrund von begrenzten Zeit- und Geldressourcen sowie der Aufgabenvielfalt als notwendig und zielführend.

Auf den ersten Blick unterscheiden sich die in den Fokusgruppen priorisierten Themen nicht sehr von den Ergebnissen der ersten BAG-Befragung zur Situation kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen.⁴⁴ Als zentrale

Arbeitsfelder werden genannt: Gewalt gegen Frauen und Vereinbarkeit von Familie und Beruf, politische Partizipation von Frauen, weibliche Erwerbstätigkeit und Rollenbilder sowie interne Gleichstellungsarbeit. Auf den zweiten Blick wird deutlich, dass diese Schwerpunkte durchzogen sind von Fragen der Mobilität und der Versorgungssituation. Sie bringen eine andere Perspektive in die Arbeitsfelder und verursachen zum Teil unterschiedliche Schwerpunktsetzungen: „Ich würde sagen, die Themen sind die gleichen. Es ist egal, ob ich auf dem Land oder in der Stadt bin. Die Ausprägungen sind vielleicht unterschiedlich und wie ich an das Thema herangehen muss und wie die Frauen betroffen sind oder auf was ich besonders achten muss“ (FG 13). Einige der Befragten bearbeiten diese besonderen Herausforderungen als eigene Themenfelder, wie zum Beispiel Mobilität oder Demografie und Daseinsvorsorge.

Die im Folgenden erläuterten Themen und Arbeitsschwerpunkte beschreiben die Inhalte der kommunalen Gleichstellungsarbeit keinesfalls erschöpfend. Es werden nur die von den Fokusgruppen als für ländliche Räume besonders relevant identifizierten Themenfelder vorgestellt. Weitere in den Fokusgruppen genannten Bereiche wären zum Beispiel die Sichtbarmachung von Frauen in Geschichte und Kultur, Alltagssexismus oder Integrationsarbeit. Einige Themen kommen nur sehr wenig vor, wie Prostitution oder LGBTIQ.⁴⁵ Auf diese Bereiche kann in diesem Rahmen nicht näher eingegangen werden.

⁴⁵ LGBTIQ – eine aus dem Englischen übernommene Abkürzung für lesbische, schwule, bisexuelle, trans*, inter* und queere Menschen. LGBTIQ-Themen werden zum Beispiel explizit von einigen als weniger relevant für ländliche Räume gesehen. Auch Prostitution spielt eine geringe Rolle. Über die Gründe für diese Gewichtung können im Rahmen dieser Studie nur Vermutungen angestellt werden.

⁴⁴ Vgl. BAG (2013)

5.1 Eine persönliche Sache – Gewalt gegen Frauen & häusliche Gewalt

Das Thema geschlechtsspezifische und insbesondere häusliche Gewalt nimmt unter den Befragten einen hohen Stellenwert ein. Dabei stehen insbesondere Ausbau und Sicherung von Hilfesystemen im Mittelpunkt. Da in ländlichen Räumen sowohl die Verfügbarkeit als auch die Erreichbarkeit von Frauenhäusern und Beratungsstellen oft nicht gewährleistet ist, führen viele Gleichstellungsbeauftragte die Erstberatung der Betroffenen durch und verweisen möglichst an die Fachberatungsstellen weiter. Sie nehmen bei der Initiierung, Koordination und dem Erhalt themenspezifischer Gremien eine zentrale Rolle ein. Es existieren fast flächendeckend Arbeitskreise, runde Tische o. ä., die wichtige Akteur*innen im Bereich Gewalt gegen Frauen vernetzen und deren Ziel es vor allem ist, Lücken im System zu schließen.

Berichte von Gleichstellungsbeauftragten, die betroffene Frauen persönlich ins Frauenhaus fahren, sind unter den Teilnehmerinnen kein Einzelfall: „Wir haben zum Beispiel jetzt eine Vereinbarung Frauenhaus, Polizeidienststellen, Landratsamt Gleichstellungsbeauftragte. [...] Wenn was ist, dann kriegen die Info und ich fahre die Frauen [ins Frauenhaus]. Also das ist schon ein Mobilitätsproblem“ (FG 7). Darüber hinaus engagieren sich viele Gleichstellungsbeauftragte in der Präventionsarbeit und der Fortbildung von Angestellten öffentlicher Ämter, die mit Betroffenen zu tun haben.

In den Gremien oder auch in Netzwerken unter Gleichstellungsbeauftragten wird zudem eine gemeinsame Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zum Thema gemacht. Wie zuvor bereits erwähnt, ist die Tabuisierung im Bereich häusliche Gewalt den Befragten zufolge auf dem Land stärker. Die Gleichstellungsbeauftragten sehen ihre Aufgabe darin, zu bewirken, „dass es kein Tabuthema ist, sondern [...] dass man das ansprechen soll, dass man auffordern soll, nicht wegzuschauen“ (FG 4). Gleichzeitig geht es natürlich auch darum, über Hilfsangebote zu informieren. Vielfach werden für die Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Gleichstellung der internationale Tag gegen Gewalt an Frauen am 25. November sowie die internationale Kampagne „One Billion Rising“ genutzt.

Die Sicherheit von Frauen und Mädchen im öffentlichen Raum wurde von den Befragten ebenfalls wiederholt thematisiert: „Um 19 Uhr sich hier irgendwo in der Region noch zu bewegen in einer dunklen Jahreszeit, und das ist ein Dreivierteljahr [...] [es] ist [abends] einfach tot in unserem ländlichen Raum, nach wie vor“ (FG 2). Im Rahmen der abendlichen und nächtlichen Mobilität machen sich Gleichstellungsbeauftragte vor allem für die Verfügbarkeit von sicheren Beförderungsangeboten oder nächtlicher Beleuchtung an öffentlichen Plätzen stark.

Als weitere Arbeitsfelder werden darüber hinaus sexualisierte Gewalt, Cybergewalt, Kindesmissbrauch und Menschenhandel häufiger genannt. Täterarbeit im Bereich der häuslichen Gewalt wird dagegen nur sehr selten als Arbeitsbereich genannt.

5.2 Parität erreichen – politische Partizipation und Repräsentation

Mit der Aussage „Je ländlicher, umso männlicher“ bringt eine der Befragten das Thema politische Partizipation und Repräsentation von Frauen auf den Punkt. Dass Frauen in den kommunalen Vertretungen bundesweit unterrepräsentiert sind, ist keine neue Erkenntnis. Die Daten des Gleichstellungsatlas vom BMFSFJ halten für das Berichtsjahr 2017 einen durchschnittlichen Frauenanteil in Kreistagen, Stadt- und Gemeinderäten von 27 % fest. In den Ländern schwankt dieser Durchschnittswert zwischen 20,4 % und 39,4 %. Auffällig ist, dass der Frauenanteil in ländlichen Räumen deutlich niedriger liegt als in urbanen.⁴⁶

Die Förderung von Frauen in der Politik ist daher für viele Gleichstellungsbeauftragte ein wichtiger Bestandteil ihrer Arbeit. Es geht darum, „Frauen für ihr aktives und passives Wahlrecht zu [...] motivieren und auch ein Stück weit zu bilden“ (FG 9). Wie im Rahmen der sozialen Kontextfaktoren erläutert, „wird [es jedoch] zunehmend schwierig, [das] hängt sicherlich auch mit anderen Problematiken wie Vereinbarkeit und so weiter zusammen“ (FG 4), Frauen für politische Aktivität zu begeistern. Eine der Teilnehmerinnen wünscht sich in diesem Zusammenhang auch „mehr MUTIGE Frauen, die sagen: ‚Ja, ich übernehme Verantwortung, ich MACHE mit bei Demokratie.‘ [...] Und nicht überall sagen: ‚Oh nee, ich weiß nicht, ob ich das schaffe‘, sondern sagen: ‚Okay, Mut zur Lücke, irgendwie wird das schon gehen.‘ [...] Die haben wir wenig“ (FG 6).

Deshalb unterstützen Gleichstellungsbeauftragte im Rahmen von vielfältigen Vernetzungs- und Qualifizierungsangeboten Frauen, die politisch aktiv sind, und solche, die es werden wollen: „Also wir haben [...] einen Frauenkreistag [gemacht], also quasi eine Simulation einer Kreistagssitzung. Wir machen kontinuierlich über die Legislaturperiode kommunalpolitische Seminare zur Qualifizierung der Ratsfrauen, zur Verstärkung des Netzwerks zwischen Fachfrauen und Politikerinnen und auch zum Netzwerken untereinander über die Partei- und Gremiengrenzen hinaus. [...] Wir haben eine Broschüre, die die Unterrepräsentanz von Frauen dokumentiert in unserem Landkreis mit den einzelnen Verbandsgemeinden und Gemeinden und werden wieder eine Broschüre machen für Einsteigerinnen“ (FG 8). Andere Gleichstellungsbeauftragte beteiligen sich an Mentoring-

⁴⁶ BMFSFJ (2017): Frauenanteil an den Mandaten in den kommunalen Vertretungen. Abrufbar unter <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gleichstellungsatlas> (14.8.2019)

Programmen, organisieren Stammtische oder fördern Jugendparlamente. Es findet außerdem viel Informationsarbeit zum Thema statt, so etwa Diskussionsveranstaltungen mit Politiker*innen oder eine Ausstellung zu den Müttern des Grundgesetzes. Darüber hinaus haben viele in 2018/19 das Frauenwahlrechtsjubiläum zum Anlass genommen, verstärkt Öffentlichkeitsarbeit zu diesem Thema zu machen. Zwar weisen einige der Befragten darauf hin, dass Frauen in der Politik nicht automatisch Gleichstellungsarbeit fördern: „Sie sind sich ja nicht immer alle einig und haben [...] den Fokus darauf gerichtet, für Frauen etwas zu erreichen, [...] das ist ja nicht immer gesagt“ (FG 7). Der Anteil von Frauen in der Politik bleibt aber [auch] eine Frage der angemessenen demokratischen Repräsentation. Dafür, „dass Frauen, [...] die Hälfte der Bevölkerung, auch da anders gehört werden, ist, finde ich, politische Teilhabe extrem wichtig, gerade im ländlichen Raum“ (FG 1). Ländliche Räume sollten in dieser Hinsicht mehr Demokratie wagen.

Herausforderungen bleiben hier vor allem die Mobilität und die Vereinbarkeit von Familie und Ehrenamt: „Mobilität [ist] [...] ein Kernproblem auch bei politischer Teilhabe. Frauen für politische Ämter zu gewinnen, [...] [da] ist die Frage: Wie komme ich da hin? Warum abends, wie komme ich da mit dem Zug weg? Oder, Bus will ich nicht, weil als Frau im Dunkeln [...] [unangenehm]. Oder, [es] [...] ist mir einfach zu lange. Die Sitzung geht vielleicht nur eine Stunde [...], aber die Hin- und Rückfahrt auch noch mal eine Stunde, sind also drei Stunden meines Abends weg“ (FG 1). Aber auch Rollenbilder, die Politik nach wie vor zur Männersache machen, erschweren die politische Teilhabe. Nicht zuletzt deswegen fordern viele der Befragten verpflichtende Parität-Regelungen für Kommunal- und Landesparlamente.

5.3 Wege finden – Frau & Beruf

Die Erwerbstätigkeit von Frauen ist in ländlichen Räumen vor strukturelle Herausforderungen gestellt, insbesondere im Hinblick auf Mobilität und Vereinbarkeit. Für viele der Gleichstellungsbeauftragten ist es daher ein wichtiger Bestandteil der Arbeit, die Erwerbstätigkeit von Frauen zu fördern und bei Problemlagen zu beraten und zu informieren. Eine der Teilnehmerinnen erläutert dazu: „Unser Ziel ist [...] alles, was Frauen in besonderer Weise eben berührt und verhindert auch, erwerbstätig zu sein, zu benennen, das öffentlich zu machen und [...] den verschiedenen Entscheidungsträgern [...] nahezubringen und zu hoffen, dass die da einfach sensibilisiert und klüger werden für das Thema und das in ihre Entscheidungen einbeziehen“ (FG 13).

So unterstützen Gleichstellungsbeauftragte Frauen, die nach der Familienphase wieder in den Beruf einsteigen wollen, mit vielfältigen Qualifizierungs- und Beratungsangeboten. Dazu zählen Bewerbungstrainings in Kooperation mit dem Jobcenter oder Fachkraft-Projekte: „Wir haben also hier auch schon Projekte gehabt, Arbeitsplatz und Frau, Fach-

kraftfrau und so weiter, wo wir versucht haben, eben auch Berufsrückkehrerinnen in Arbeit zu bringen. Dann heißt es am Anfang des Projektes [...] ‚Bringt uns die Frauen, wir nehmen sie alle.‘ Und wenn es dann nachher irgendwie ums Konkrete geht: ‚Ach, nein‘, dann ist doch gerade nicht in dem Moment der Bedarf so groß“ (FG 10). Ebenso vernetzen und fördern Gleichstellungsbeauftragte Existenzgründerinnen und Unternehmerinnen. Gründerinnen müssen vor allem in der Anfangsphase viele Hürden bewältigen und finden im ländlichen Raum nur wenig unterstützende Angebote. Die Selbstständigkeit ist aber oft eine sinnvolle Alternative, wenn es nicht ausreichend qualifizierte Arbeitsplätze gibt und wird vielleicht auch deswegen gerade in schrumpfenden und stagnierenden Landkreisen als Arbeitsbereich genannt. Hier setzen die Gleichstellungsstellen an, oft auch in Kooperation mit anderen Trägern. Nicht zuletzt bemühen sich einige Gleichstellungsbeauftragte um Frauenförderung in der Privatwirtschaft. Diese ist jedoch nach wie vor mit Hürden verbunden. Dazu sagt eine Teilnehmerin: „Ich wünsche mir Arbeitgeber, die nicht nach Fachkräften schreien, sondern die ganz aktiv nach Frauen schreien und die alles dafür tun, weil wenn es gewollt wird, geht es“ (FG 5).

Auch die genannten traditionellen Rollenbilder spielen hier eine Rolle: „Das Modell Vollzeit arbeiten mit Kind könnte [...] auf dem Land eine andere Bewertung erfahren“ (FG 8). In diesem Kontext bearbeiten viele Gleichstellungsbeauftragte die Frage nach existenzsichernder Beschäftigung und damit verbunden auch das Thema Altersarmut: „[Es] ist [...] wirklich nur ein erschreckend kleiner Prozentteil an Frauen, die bei uns einer existenzsichernden Tätigkeit nachgehen. [...] Und [ich] habe gesagt, das fällt uns auch massiv kostenmäßig auf die Füße“ (FG 5). Zur Öffentlichkeitsarbeit gehört deshalb die „Rentenwarnfahne [zu] schwenken“ (FG 12) und über die Folgen von Minijobs zu informieren. Das Zuverdienen über Minijobs ist den Befragten zufolge in ländlichen Räumen sehr verbreitet. Dennoch gibt es an diesem Thema oft auch unter den Frauen wenig Interesse: „Wir haben das alle nicht kapiert. Warum kommt da keiner? Ist es so, dass die das alles schon wissen und aber trotz dieses Wissens weiter in diesen Minijobs und so bleiben?“ (FG 8). Auch die Beratung nach Trennung und Scheidung spielt hier eine Rolle: „Was ich öfter habe, ist [das] Thema Frau und Sicherung der Existenz nach zerbrochenen, langjährigen Ehen“ (FG 7). Letzteres wird allerdings nur in den alten Bundesländern benannt, was mit der höheren weiblichen Erwerbsquote in den neuen Bundesländern zusammenhängen könnte.⁴⁷ Die Unterstützung von Alleinerziehenden, die nach wie vor zu knapp 90 % weiblich sind⁴⁸, gehört ebenfalls in diesen Arbeitsbereich.

Eine der Teilnehmerinnen bemerkt in diesem Kontext: „Obwohl so viel Geld in den letzten zehn Jahren da auch

⁴⁷ Vgl. Domscheid-Berg (2016)

⁴⁸ Destatis (2018): Alleinerziehende in Deutschland 2017. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 2. August 2018. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

reineingeflossen ist in die [...] frühkindliche Bildung [und die] [...] Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Frauenerwerbsquote ist nicht analog dazu gestiegen. Und das heißt, entweder finden die Frauen trotzdem nicht den Weg in die Arbeit, oder sie wollen es nicht und sagen, „mein Kind lasse ich zwar betreuen, aber ich nutze die Zeit für was anderes“ (FG 10). Hier gilt es, neben der Schaffung qualifizierter Arbeitsplätze auszuloten, welche weiteren Bedingungen Frauen an der Erwerbsaufnahme hindern.

Weitere häufig genannte Themenschwerpunkte in diesem Bereich sind Belästigung am Arbeitsplatz, Lohngerechtigkeit oder der Einsatz für die „Aufwertung der Frauenberufe“ (FG 6). Auch im Arbeitsfeld Frau und Beruf spielt die Gründung und Koordination von themenspezifischen Netzwerken und Arbeitsgruppen eine große Rolle, zum Beispiel in Kooperation mit dem Jobcenter oder der Handwerkskammer.

5.4 Möglichkeiten ausschöpfen – Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf beschäftigt Gleichstellungsbeauftragte sowohl innerhalb als auch außerhalb der Verwaltung. Die vorhandene Infrastruktur ist dafür von großer Bedeutung. Vor allem das Kinderbetreuungsangebot und Möglichkeiten für flexibles Arbeiten sind ausschlaggebend. Viele Gleichstellungsbeauftragte setzen sich in ihren Verwaltungen aktiv für eine flächendeckende, günstige und möglichst flexible Kinderbetreuung und angemessene Bedarfsplanung ein. Das beinhaltet sowohl das Krippen- und Kindergartenangebot wie auch an vielen Stellen die Förderung alternativer Lösungen, etwa von Tagesfamilienkräften oder Betriebskindergärten. Auch Schließzeiten und Ferienbetreuung sind ein Thema: „Also bis 2024 haben wir das durchgeplant, wann geschlossen wird, zumindest für den Sommer. Dass wir da schon mal wirklich einheitliche Zeiten haben, sowohl, wie gesagt, [für] Schulbetreuung als [auch für die] Kita. Und das finde ich schon einen ganz, ganz großen Erfolg, muss ich dazu sagen“ (FG 12). Oft sind sie auch daran beteiligt, für individuelle Problemstellungen Lösungen zu finden. Ein erheblicher Faktor ist in diesem Kontext der Fachkräftemangel in Erziehung und Pflege. Hier bemühen sich Gleichstellungsbeauftragte gemeinsam mit anderen Akteur*innen auch um regionale Lösungen.

Gleichstellungsbeauftragte setzen sich darüber hinaus für die Einführung alternativer Arbeitsmodelle ein, u. a. die Wahrnehmung von Führungsaufgaben in Teilzeit oder Telearbeit. Die Möglichkeiten haben sich in den vergangenen Jahren verbessert, allerdings sehen die Befragten noch Luft nach oben: „Vereinbarkeit Familie, Beruf finde ich auch wirklich wichtig, gerade im ländlichen Raum. Ob das Home-Office-Angebote [sind oder] sonst was, ja, das muss kommen, das ist noch nicht da. Das ist noch viel zu wenig“ (FG 2). Denn

Telearbeit bietet gerade in ländlichen Räumen die Chance, lange Strecken zu sparen, flexibler zu arbeiten und damit die Vereinbarkeit zu verbessern. Das ist insbesondere für Berufspendler*innen aus ländlichen Räumen wichtig, denn sie pendeln im Schnitt weitere Strecken als diejenigen in den Ballungszentren.⁴⁹ In der Verwaltung hat sich in den vergangenen Jahren diesbezüglich viel bewegt – nicht zuletzt wegen zunehmender Raumnot: „Telearbeit, [...] wir [haben] uns hier den Mund fuselig geredet. Auf einmal, Büroraum

„Der Mann muss in der Vereinbarkeit stärker ran.“
FG 7

wurde knapp, die Ersten sagten ab, weil sie hatten zu weit fahren müssen. Zack, gibt es auch Telearbeit“ (FG 8). Im restlichen Landkreis ist es dagegen einer Teilnehmerin zufolge „nicht so wirklich schon angekommen, dass es auch solche Arbeitsmodelle gibt“ (FG 9). Daher suchen einige der Befragten auch direkt das Gespräch mit Unternehmen vor Ort.

Schließlich braucht es laut den Gleichstellungsbeauftragten für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf nach wie vor mehr Beteiligung von Männern in der Haus- und Sorgearbeit. Zwar gebe es erfahrungsgemäß unter jungen Paaren zunehmend auch egalitäre Partnerschaftsvorstellungen. Dies sei aber noch immer die Minderheit. Daraus folgt: „Der Mann muss in der Vereinbarkeit stärker ran“ (FG7). Hier muss den Teilnehmerinnen zufolge die öffentliche Verwaltung als Beispiel vorangehen.

5.5 Das Bewusstsein schärfen – Rollenbilder

Bewusstseinsbildung zum Thema geschlechtsspezifische Rollenbilder und das Aufbrechen von Geschlechterstereotypen sind ein Kernbereich der Gleichstellungsarbeit. Gerade in sehr ländlichen Räumen sehen die Teilnehmerinnen einen Bedarf: „Das Aufbrechen von Geschlechterstereotypen, [...] das zieht sich ja durch. Also im ländlichen Raum sind die ja dann noch stärker“ (FG 3). Dies geschieht häufig im Rahmen von Berufsorientierung, die in den meisten Fällen durch den Girl's und Boy's Day oder den so genannten Zukunftstag umgesetzt wird. Dabei versuchen Gleichstellungsbeauftragte gemeinsam mit Partner*innen, jungen Menschen geschlechteruntypische Berufe näherzubringen. Die explizite Förderung von Mädchen in MINT-Berufen gehört dazu. Darüber hinaus sind auch die Projektarbeit mit Schulen und die Jugendarbeit gängige Aktivitäten. Eine der Teilnehmerinnen berichtet von einem langfristig angelegten Schulprojekt, „wo jede Woche zwei Stunden eine Therapeutin da mit den Schülern [zusammen] ist, und das heißt: ‚Welche Rolle

49 IAB (2018): IAB-Kurzbericht 10/2018. Nürnberg: IAB.

spielst du?' [...] [Da] wird hinterfragt, wieso verhalte ich mich wie ich mich verhalte. Und damit kriegen die Gleichstellung einverleibt" (FG 7). Rollenbilder werden darüber hinaus in der expliziten Mädchen- und Jungenarbeit thematisiert. Mit gezielter Männer- und Jungenarbeit, sagt eine Teilnehmerin, sei sie aber manches Mal „angeeckt“ (FG 3).

Es geht auch in Bezug auf Rollenbilder darum, Gleichstellungsarbeit strukturell zu verankern: „Also wenn mir eine Kita ihr neues Leitbild vorlegt [...], dass ich als Gleichstellungsbeauftragte darauf gucke und sage: ‚Was macht ihr denn hier in Bezug auf geschlechterspezifische Arbeit?‘ Oder auch [...], wenn die [Schulen und Jugendgruppen] mir ihr Konzept für die Jugendarbeit vorlegen“ (FG 12). Insgesamt

„Das Aufbrechen von Geschlechterstereotypen, [...] das zieht sich ja durch. Also im ländlichen Raum sind die ja dann noch stärker.“

FG 3

wird unter den Befragten viel Bedarf für eine bessere Integration des Themas in den Bildungsplan gesehen: „Ich glaube schon, was wichtig ist, wirklich [...] dieses selbstverständliche Auflösen von Geschlechterstereotypen [...]. Das fängt dann früh an, aber [...] [in der] Kita bedeutet das auch, die Fachkräfte müssen entsprechend qualifiziert sein, in der Schule identisch“ (FG3). Es „muss [zum Beispiel] von Kind auf an einfach klar sein, dass das nicht schlimm ist, wenn auch ein Mann sich um Familie kümmert“ (FG 4).

Die Arbeit zu geschlechtsspezifischen Rollenbildern nimmt eine wichtige Rolle ein – gerade für die ländlichen Räume. Hier ist der Bildungssektor gefragt, kommunale Gleichstellungsbeauftragte in ihren Ansätzen noch mehr zu unterstützen.

5.6 Überall ankommen – Mobilität

Mobilität ist ein wesentlicher Faktor in der Gleichstellungsarbeit für ländliche Räume – das geht aus der Betrachtung der Arbeitsbereiche und des strukturellen Kontexts klar hervor. Alle Gleichstellungsbeauftragten setzen sich mit diesen Herausforderungen auseinander, sowohl für ihre eigene Arbeit als auch für die Menschen in ländlichen Räumen: „So ein Querschnitts[thema] [...] [, das] aber trotzdem immer mit dazu zu Vereinbarkeit und auch zu wirtschaftlicher Unabhängigkeit [passt], ist ÖPNV“ (FG 9). Denn mehrere Strecken zu verbinden, ist meist ohne Pkw nicht machbar.

Laut den Befragten sind Frauen in ländlichen Räumen deutlich weniger mobil als Männer, weil sie zum Beispiel seltener einen Führerschein oder ein eigenes Auto besitzen. Deshalb sind sie von Mobilitätsproblemen unverhältnismäßig stark

betroffen. Sie sind aber nach wie vor für den Großteil der Haus- und Sorgearbeit verantwortlich und damit bei Vereinbarkeits- und Daseinsvorsorgefragen stärker gefragt. Mobilitätseinschränkungen betreffen insbesondere bestimmte Personengruppen: „Mobilität ist [...] gerade noch für Leute, die wenig mobil sind, wie jetzt zum Beispiel die geflüchteten Familien, Frauen, [...] immer ein Riesenproblem [...]. Für ältere Frauen, ja genau so, die wenig Einkommen, also fast keine Rente haben. Das ist ein Problem, die Mobilität“ (FG 6). Auch für Alleinerziehende ist Mobilität eine Herausforderung: „Alleinerziehende haben das oft, es ist natürlich nicht in jedem kleinen Ort eine Kita da. Oder wenn sie dann zum Arbeitsplatz müssen, das ist schon für Frauen eine besondere Herausforderung noch mal. Das ist auch, wenn man in [...] Projekten guckt, die sich um Alleinerziehende kümmern, das größte Hemmnis, was man hat, diese Mobilität“ (FG 4).

Viele Gleichstellungsbeauftragte engagieren sich aktiv für bessere Mobilitätsbedingungen in ihren Kommunen und Landkreisen. Oft geht es darum, „die Bedingungen [...] HALTEN zu können [...]“ (FG 13). Eine der Fokusgruppen berichtete vom erfolgreichen Einsatz für die Einführung eines Sozialtickets im Landkreis. Es gehe nicht, dass „bestimmte Leute [...] nicht mehr in der Lage sind allein schon [...] RÄUMLICH von den Wegen her teilzunehmen am gesellschaftlichen oder auch am beruflichen Leben“ (FG 13). Andere beteiligen sich am Aufbau alternativer Konzepte in der Kommune oder im Landkreis: „Also wir haben da ganz intensiv dran gearbeitet. Wir haben dieses wunderbare Rufbusssystem im Kreis, das im Prinzip jeden Ort im Kreis im Zwei-Stunden-Takt mit dem Rest des Kreises vertakten soll“ (FG 11). Einige organisieren oder leisten Fahrdienste. Gerade in Fällen häuslicher Gewalt fehlen oft die Voraussetzungen, um mobil zu sein: „Das sind ja in der Regel Frauen, die kein eigenes Auto haben, kein eigenes Einkommen haben. Und die wenn dann in Schwierigkeiten stecken, wo sollen sie dann hin [und] wie?“ (FG 7).

Ein zentrales Anliegen vieler Gleichstellungsbeauftragter ist, dafür zu sorgen, dass Gleichstellungsaspekte in den Verkehrskonzepten der Landkreise und Kommunen stärker berücksichtigt werden. Allerdings, so merkt eine der Teilnehmerinnen an, sei das nicht selbstverständlich: „Das ist immer noch nicht bei allen angekommen, auch Städtebauplanung, auch öffentlicher Personennahverkehr, alles das hat Gleichstellungsrelevanz. Und die Herren, die im Begleitausschuss des ÖPNV sitzen, das sind alles alte Herren. Wann hat einer von denen denn zum letzten Mal einen Bus benutzt? Oder einen Kinderwagen geschoben?“ (FG 4). Dennoch „arbeiten [wir] auf Hochdruck an diesem Thema [...]. Dass es nicht so überkommt, als wenn wir uns diesem Thema nicht annähmen. Das ist ein Problem, aber an diesem Problem arbeiten wir“ (FG 4).

Nicht zuletzt müssen Gleichstellungsbeauftragte Mobilitätsfragen im praktischen Kontext ihrer Arbeit erwägen. Während es zwar als für gut und richtig befunden wird, dass Angebote nicht nur in den Mittelzentren vorgehalten werden,

muss man abseits der Zentren damit rechnen, „dass nur die Bevölkerung vor Ort kommt, weil die anderen gar nicht bis dahin kommen oder auch sagen, ach, ist so abgelegen, ich will nicht, und dann kann mir passieren, dass die Veranstaltung eben nicht so gut besucht wird“ (FG 2). Gleichzeitig sind Angebote für die Gleichstellungsbeauftragte selbst, wie Fortbildungen oder Sitzungen der Landesarbeitsgemeinschaften, in denen sie sich mit ihren Kolleginnen austauschen können, oft weit entfernt in der Landeshauptstadt.

5.7 Das Dorf beleben – Infrastruktur, Daseinsvorsorge und Demografie

Um die Mobilität und die Erreichbarkeit der Angebote zu stärken, beteiligen sich Gleichstellungsbeauftragte maßgeblich am Ausbau und Erhalt der Strukturen. „Zielsetzung ist [vor allem] die Verbesserung einer Infrastruktur für Frauen“ (FG 8). Die Teilnehmerinnen initiieren deshalb verschiedenste Beratungsangebote und bieten zum Teil eine aufsuchende Beratung und Sprechstunden an, da der Strukturaufbau- und -erhalt in der Fläche schwierig ist. Dabei berücksichtigen sie die besonderen Bedingungen ländlicher Räume, indem sie zum Beispiel versuchen, einen anonymen Zugang zu ermöglichen: Eine der Teilnehmerinnen erzählt, dass sie „den Vereinen [...] [Räume anbietet], um dort Beratung stattfinden zu lassen“ (FG 9). Denn sich im Amt beraten zu lassen, „das sieht dann ja relativ unverfänglich aus“ (FG 9). Ebenso schaffen sie soziale Orte in den Kommunen, zum Beispiel in Form von Frauentreffs, Krabbelgruppen, Sprachcafés o.ä. Die zumeist geringe Angebotsvielfalt in ländlichen Räumen erhöht dabei den Spielraum für eigene Angebote. Letztendlich gehe es auch darum, die „Teilhabe [...] am gesellschaftlichen Leben [zu sichern]“ (FG 3), insbesondere für Seniorinnen.

Einige Teilnehmerinnen sind zudem an der Mittelvergabe für frauenspezifische Unterstützungssysteme wie Frauenhäuser oder Beratungsstellen beteiligt: „Da [geht] auch viel Energie hin [...] Aufbau und Ausbau und Sicherung von Hilfesystemen für Frauen und Mädchen. Also ich bin da mit eingebunden, Kommunalisierung der Mittel, wo dann auch gefragt wird, wie wird das am ehesten gemacht, wo ich auch sage ‚wir haben hier noch Bedarf, hier muss passieren‘. Das ist schon auch ein wichtiger Teil“ (FG 5). Daseinsvorsorge und demografischer Wandel sind explizit in schrumpfenden Landkreisen der neuen Bundesländer wichtige Arbeitsbereiche. In den von Abwanderung betroffenen Regionen in den neuen Bundesländern arbeiten Gleichstellungsbeauftragte aktiv daran, Bleibeperspektiven für junge Frauen zu schaffen. Besonders relevant für die ländlichen Räume in West und Ost – und in Bezug auf Abwanderung keinesfalls getrennt zu betrachten – ist außerdem die Gesundheitsversorgung rund um die Geburt. Nicht wenige Gleichstellungsbeauftragte setzen sich hier zum Beispiel im Rahmen einer „Qualifizierungsoffensive“ (FG 3) oder im Netzwerk „Frühe Hilfen“ für eine bessere Versorgung von

Schwangeren und jungen Eltern oder für die Förderung von Hebammen auf dem Land ein. Des Weiteren stellen viele der Befragten Informationsangebote und Leistungen für Frauen im Bereich Gesundheit wie Stressmanagement oder Brustkrebsprävention zur Verfügung und fördern die Vernetzung zum Thema Gesundheit durch Arbeitskreise o.ä.

Weitere Themen in diesem Bereich sind die geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Digitalisierung, welche gerade auf dem Land neue Möglichkeiten in Bereichen wie Vereinbarkeit oder Gesundheitsversorgung eröffnet, sowie die Verfügbarkeit von Wohnraum. Während Gleichstellungsbeauftragte aus schrumpfenden Landkreisen sich für die Schaffung von Wohnraum für Familien stark machen, liegt in wachsenden Landkreisen der Fokus häufig auf Wohnungslosigkeit von Frauen, insbesondere in Krisensituationen wie Fällen häuslicher Gewalt, Trennung oder Arbeitslosigkeit.

Eine Besonderheit der ländlichen Räume ist die Beteiligung kommunaler Gleichstellungsbeauftragter an europäischen Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum: „Ich bin in der LEADER-Arbeitsgemeinschaft seit ungefähr neun Jahren als Mitglied tätig“ (FG 10), erzählt eine der Teilnehmerinnen. Auch andere sind in LEADER-Gruppen, Beiräten, landesweiten Arbeitskreisen zu ländlichen Räumen oder einer ESF-Vergabekommission tätig. In diesem Rahmen nehmen Gleichstellungsbeauftragte aktiv Einfluss auf ländliche Entwicklungsprogramme in den Kommunen und Landkreisen und bringen dort eine Gleichstellungsperspektive ein.

5.8 Mehr als Personalfragen – interne Gleichstellungsarbeit

Kommunale Gleichstellungsbeauftragte haben die Aufgabe, die öffentliche Verwaltung zu geschlechtergerechten Maßnahmen und Strukturen zu beraten. Dementsprechend nimmt die verwaltungsinterne Arbeit einen großen Stellenwert in der kommunalen Gleichstellungsarbeit ein, wobei der Detailgrad der gesetzlichen Vorschriften variiert. Es geht um typische Kernthemen, und auch die interne Arbeit wird von den für ländliche Räume spezifischen äußeren Kontextfaktoren beeinflusst.

Der mit Abstand größte Arbeitsbereich ist die Personalentwicklung, insbesondere Stellenbesetzungsverfahren. Gleichstellungsbeauftragte verbringen einen signifikanten Teil ihrer Arbeitszeit mit der Einstellung neuer Mitarbeiter*innen, an der sie in fast allen Bundesländern verpflichtend zu beteiligen sind. Nur in Bayern gilt die Regel, dass Gleichstellungsbeauftragte nur auf Antrag an Gesprächen teilnehmen müssen.⁵⁰ Dennoch gibt es auch dort Gleichstellungsbeauftragte, die regelmäßig an Vorstellungsrunden teilnehmen.

⁵⁰ §18, Abs. 3 BayGIG

Die befragten Gleichstellungsbeauftragten berichten von einer wachsenden Personalfuktuation in den Verwaltungen: „Die Fluktuation ist viel größer geworden. Früher war das dann doch eher so, auch im ländlichen Bereich, wenn eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter kam, [...] die blieben einfach. Und das ist jetzt anders. Es ist auch da ein großer Wettbewerb. Und jetzt gerade im ländlichen Bereich nimmt es zu, weil viele Mitarbeitenden dann zu Städten [...] oder Kreisen gehen, die mehr Geld haben. Und unser Kreis bezahlt einfach nicht gut, sondern wirklich nur am unteren Limit. Und das beinhaltet

„Ein Problem sehe ich eigentlich mehr darin, [...] Gender Mainstreaming [...] tatsächlich zu implementieren. Also in der individuellen Auseinandersetzung [...] kriege ich in der Organisation oft gesagt: ‚Ja, das stimmt.‘ Aber sie denken das nicht selber. Sie brauchen immer noch den Impuls von außen [...]. [D]as müsste eigentlich viel stärker elementarer Bestandteil des Organisationsdenkens sein.“

FG 8

einfach eine ständige Fluktuation, was wieder natürlich mit immenser Mehrarbeit zu tun hat“ (FG 5). Einige der Befragten merken daher an, dass sie aufgrund der begrenzten Zeit und der großen Zahl an Einstellungsgesprächen ihre Teilnahme auf die Neubesetzung von Führungspositionen beschränken. Ebenfalls eine Herausforderung ist der Fachkräftemangel. Insbesondere in strukturschwachen Regionen, die ohnehin mit Wegzug zu kämpfen haben, ist dieser verstärkt zu spüren. Dies kann sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Gleichstellungsarbeit haben. Einige berichten davon, dass der Mangel an verfügbaren Fachkräften interne Bemühungen um ausgeglichene Stellenbesetzung torpediert: „Das blockiert mich auch. Wir sollten einen Förderplan machen, und ich komme hausintern überhaupt nicht weiter, weil wenn ich sage ‚Wir brauchen mehr Frauen‘, also wo Frauen unterrepräsentiert sind, [...] dann heißt es: ‚Wir sind froh, dass wir überhaupt irgendjemand kriegen‘ (FG 3). Andere wiederum machen die Erfahrung, dass Verwaltungen familienfreundliche Maßnahmen fördern, da dies die Arbeitsgeberattraktivität für Fachkräfte erhöht.

Weitere Tätigkeiten im Personalbereich sind die Erstellung von Gleichstellungs- und Frauenförderplänen, die Mitarbeit an Stellenbewertungen und die Förderung von Telearbeit, Teilzeitregelungen – auch in Führungspositionen – und anderen Maßnahmen, um die Vereinbarkeit von Familie und

Beruf zu verbessern. Das kann zum Beispiel die Steuerung des Audits Beruf und Familie sein. Diese Themen sind für die Personalgewinnung zentral. Die Förderung von Frauen in Führungspositionen und die Nachwuchsführungskräftegewinnung ist ebenfalls wichtig, jedoch erklären viele der Befragten insbesondere aus den sehr ländlichen Räumen, es sei schwer, Kolleginnen für Führungspositionen zu motivieren: „Wenn leitende Positionen ausgeschrieben sind und man guckt, also die und die Sachbearbeiterin im Hause wäre an sich wohl geeignet und man sie dann auch darauf anspricht und sagt: ‚Du bist doch wohl diejenige‘ und ‚Bewirb dich doch‘ und so. Diese Personen sind in ihrer Tätigkeit so, wie sie [...] die gerade verrichten, – das mit der Familie passt, die Zeiten passen – dann auch zufrieden und wollen auch nicht unbedingt dann diese nächsthöhere leitende Aufgabe haben“ (FG 10). Das wiederum bestärkt traditionelle Rollenbilder. Auch die Beratung von Kolleg*innen spielt innerhalb der Verwaltung für viele eine Rolle. Beratungsangebote werden sowohl von Frauen als auch von Männern genutzt, wobei die Themen variieren und die Gleichstellungsbeauftragte oft als Anlaufstelle für allgemeine Probleme dient. Die Durchsetzung rechtlicher Ansprüche bezüglich Vereinbarkeit ist allerdings häufiger Thema. Als wichtige Arbeitsbereiche innerhalb der Verwaltung werden darüber hinaus geschlechtergerechte Sprache, geschlechtergerechte Stadt- und Verkehrsplanung sowie Gesundheits- und Wiedereingliederungsmanagement genannt. All diese Themen werden von Gleichstellungsbeauftragten auch in den politischen Gremien vertreten.

Auffällig ist, dass sowohl Gender Mainstreaming als auch Gender Budgeting⁵¹ als etablierte Strategien im gleichstellungspolitischen Diskurs unter den Befragten nur eine geringe Rolle im eher ländlichen Bereich spielen. Dort, wo Gender Mainstreaming genannt wird, geht es vor allem um eine mangelnde Umsetzung des Konzepts: „Ein Problem sehe ich eigentlich mehr da drin, das Thema letztlich, was so unter Gender Mainstreaming läuft, tatsächlich zu implementieren. Also in der individuellen Auseinandersetzung, wenn es um eine Problemstellung geht, kriege ich in der Organisation oft gesagt: ‚Ja, das stimmt.‘ Aber sie denken das nicht selber. Sie brauchen immer noch den Impuls von außen, dass es mit Männern und Frauen einfach einen Unterschied gibt. Und ich denke, das müsste eigentlich viel stärker elementarer Bestandteil des Organisationsdenkens sein“ (FG 8). Dasselbe gilt für den geschlechtergerechten Haushalt: „Gender Budgetierung ist schon ein Thema nach wie vor. Es ist nicht neu, aber es hat noch zu wenig Eingang gefunden, in sämtlichen Bereichen“ (FG 2).

⁵¹ Gender Mainstreaming und Gender Budgeting sind Strategien zur Verwirklichung der Gleichberechtigung der Geschlechter. Gender Mainstreaming bezeichnet, kurz gefasst, die umfassende Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten in allen Planungs- und Entscheidungsprozessen. Gender Budgeting zielt auf die geschlechtsspezifische Analyse von Haushalten ab. Weitere Informationen unter https://www.uni-due.de/genderportal/mainstreaming_definition.shtml

5.9 Fazit – Gleichstellung muss gestärkt werden

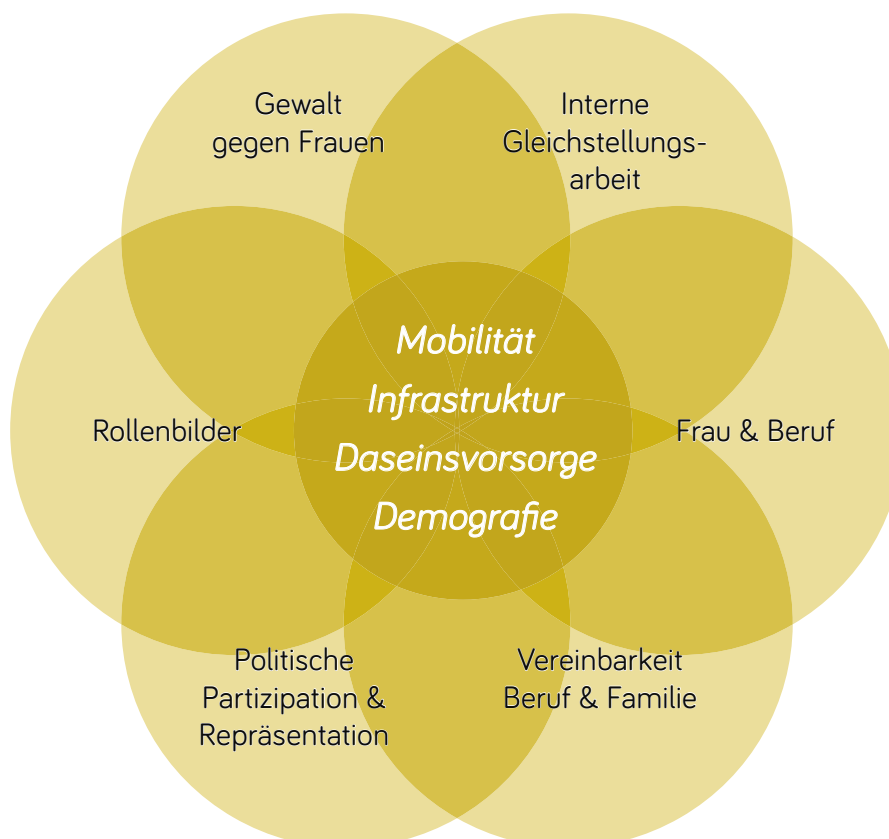
Bei der Betrachtung der für die kommunale Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen zentralen Arbeitsfelder wird einmal mehr deutlich, dass Gleichstellungsthemen und Strukturpolitik an vielen Stellen eng verwoben sind: Ländlichkeit verstärkt Gleichstellungsproblematiken u. a. durch Strukturschwäche. Kommunale Gleichstellungsbeauftragte bearbeiten daher Kernthemen ländlicher Entwicklung wie Demografie und Daseinsvorsorge aus Gleichstellungsperspektive. Gleichzeitig wird die inhaltliche Verknüpfung der Arbeitsfelder unterstrichen – die Themen Vereinbarkeit, Frau und Beruf und Rollenbilder zum Beispiel überschneiden sich und spielen sowohl im internen wie auch im externen Bereich eine Rolle.

In der externen Arbeit – bei Gewalt gegen Frauen oder weiblicher Erwerbstätigkeit – ist es eine „grundlegende Aufgabe“ (FG 5) kommunaler Gleichstellungsarbeit, themenspezifische Beratungs- und Unterstützungsstrukturen in ländlichen Räumen zu schaffen und zu stärken. Der Ausbau von Kinderbetreuungs- und Pflegeangeboten sowie flexibler Arbeitsmodelle ist wichtiger Bestandteil des Einsatzes für Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Zentrales Problem ist in all diesen Fragen die Erreichbarkeit von Strukturen und

Angeboten und die Mobilität der dort lebenden Menschen – eine klassische Problemstellung ländlicher Räume, die allerdings selten gleichstellungsorientiert betrachtet wird. Dazu kommt die besondere Herausforderung, in engmaschig geknüpften sozialen Netzen Geschlechterstereotypen aufbrechen zu wollen. „Netzwerke schaffen, Informationen aufnehmen und gegebenenfalls weitergeben und in dieser Richtung für die Sache der Frauen positive Entwicklungen herbeiführen“ (FG 5) ist daher die Leitlinie kommunaler Gleichstellungsarbeit. Dabei arbeiten kommunale Gleichstellungsbeauftragte für vielfältige Zielgruppen. Ihre Tätigkeit stellt nicht nur Frauen im Allgemeinen in den Fokus, sondern auch Mädchen und junge Frauen, Migrantinnen, behinderte Frauen, Alleinerziehende, Familien, Seniorinnen sowie Jungen und Männer im Besonderen.

Obwohl deutlich wird, dass in vielen Kommunen die Herausforderungen ländlicher Räume angenommen und Lösungen gefunden werden, gibt es im Hinblick auf die Berücksichtigung von Gleichstellungsrelevanz bei vielen Themen noch sehr viel Luft nach oben. Gleichstellung als Querschnittsziel in der ländlichen Entwicklung sowie eine Stärkung der kommunalen Gleichstellungsarbeit sind dabei wesentlich, um eine nachhaltige Entwicklung zu garantieren.

Zentrale Themen und Arbeitsschwerpunkte kommunaler Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen





Exkurs III: Gleichstellung als Querschnittsaufgabe

„Die Vorgaben für die kommunalen FGb [Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte, Anm. d. Verf.] aus Gesetzen und kommunalen Satzungen enthalten den Auftrag, Gleichstellung als Querschnittsaufgabe in allen Leistungen der Kommune für die Bürgerinnen und Bürger zu fördern. Dieser Auftrag war in den Kommunalverwaltungen schwer zu vermitteln, weil eine geschlechtsdifferenzierte Herangehensweise zu Beginn der Tätigkeit der FGb unbekannt war und eine entsprechende Analyse von Verwaltungshandeln von den Beschäftigten häufig als Kritik an ihrer Arbeit aufgefasst wurde und Widerstände provozierte.“⁵²

Schon der Beginn der institutionalisierten Gleichstellungsarbeit in Deutschland in den achtziger Jahren wird im Eingangszitat als Herausforderung beschrieben. Es gibt durchaus Beispiele, die die Bewältigung dieser Herausforderung belegen. Die Studie zeigt aber, dass nach wie vor zahlreiche Gleichstellungsbeauftragte – immer noch oder erneut – vor der Herausforderung stehen, Gleichstellung als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung zu verankern. Die in Kapitel 5 angesprochene fehlende strukturelle Einbindung hat hiermit viel zu tun. Die Intensität mit der dies in den Fokusgruppen formuliert wurde, verpflichtet zu einer näheren Betrachtung, auch wenn hier nicht geklärt werden kann, inwiefern dies besonders für ländliche Räume gilt.

Der politische Stellenwert der Gleichstellungsarbeit in den Kommunen und das Bewusstsein für deren Themen werden in Verwaltung und Gesellschaft von den Fokusgruppenteilnehmerinnen mehrheitlich als inadäquat bewertet. Sie treffen in ihren Verwaltungen nicht selten auf ein mangelndes Verständnis von Gleichstellungsrelevanz. In der Konsequenz landet oft alles, „was in irgendeiner Art und Weise nur annähernd [...] mit Frauen zu tun hat“ (FG 5) im Gleichstellungsbüro. Darunter sind auch zusätzliche Aufgaben, etwa Koordinationsaufgaben in anderen Themenfeldern, die nicht grundsätzlich in den Bereich einer Gleichstellungsbeauftragten fallen. An anderen Stellen – etwa beim Thema Ärzt*innenmangel – wird die Beteiligung verweigert, weil keine Gleichstellungsrelevanz gesehen wird. Obwohl die Gleichstellungsbeauftragten vielfach als Anlauf- und Vermittlungsstelle wahrgenommen werden,

ist unklar in welcher Rolle sie dabei gesehen werden. Zudem gibt es wenig Verständnis für die Notwendigkeit der Aufgabe. Viele Teilnehmerinnen erzählen davon, vor allem zu Beginn ihrer Arbeit „milde belächelt“ (FG 7) zu werden. Um Gleichstellungsthemen in der Verwaltung zu platzieren, brauche es häufig „Türöffner“ (FG 1).

Zum Teil werden durch die Aussagen in den Fokusgruppen mangelnde Kenntnisse der Gesetzgebung in der Verwaltung deutlich: „Entschuldigung, ich habe das gar nicht gewusst, was eigentlich so die Aufgaben einer Gleichstellungsbeauftragten sind“ (FG 11). Diese in der Fokusgruppe zitierte Aussage eines Hauptverwaltungsbeamten ist bezeichnend für den geringen Stellenwert, den Gleichstellung in manchen Kommunen besitzt. So sind Verwaltungen den Befragten zufolge auch „kreativ in der Stellenausgestaltung“ (FG 4), zum Teil werden gesetzliche Vorgaben einfach gar nicht umgesetzt. Anstatt Gleichstellung als Querschnittsaufgabe in der Kommune zu implementieren, sind die Beauftragten häufig damit beschäftigt, ihre Arbeitsgrundlagen und ihre Beteiligung durchzusetzen und den Sinn ihrer Arbeit zu erklären.

Das Problem liegt nicht zuletzt im nach wie vor schlechten Image der Gleichstellungsarbeit begründet. Oft ist das Bild, das Menschen von Gleichstellungsarbeit haben, nicht vollständig und mit vielen Vorurteilen verbunden. Eine der Teilnehmerinnen erzählt, „ich kam zwar aus der Frauenarbeit und kannte das ja schon, dass es da so viele Rollenzuschreibungen gibt, aber bei der Frauenbeauftragten ist das ja unendlich“ (FG 5). Dazu gehören „Männerhass“ (FG 6) oder die Vorstellung, Gleichstellungsbeauftragte seien „schwierige Personen“ (FG 3). Eine der Teilnehmerinnen berichtet von negativen Reaktionen „auch im privaten Umfeld“ (FG 3).

Das negative Image geht einher mit dem Banalisieren der Tätigkeit an sich, zum Beispiel als „so ein bisschen präsentieren“ (FG 10). Es ist nicht verwunderlich, dass vor diesem Hintergrund festgehalten wird, es fehle „gesellschaftlicher Wille“ (FG 6) und ein „Grundkonsens“ (FG 1) zur Gleichstellungsarbeit, sowohl bei Männern als auch bei Frauen. Viele denken zunehmend „Gleichstellung ist erledigt“ (FG 7) und damit obsolet. Dazu fehlt „dieses Bewusstmachen, das ist kein individuelles Problem, was ich als Frau habe, sondern das ist ein gesellschaftliches Problem“. So werden strukturelle Probleme individualisiert und damit verdeckt. Insbesondere jungen Frauen würde den Befragten zufolge das Bewusstsein für Gleichstellung

⁵² Schreyögg, Friedel / Wrangell, Ute von (2014): Kommunale Gleichstellungsarbeit und ihre Akteurinnen – die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten: Auftrag – Umsetzung – Ergebnisse. In: GENDER - Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft, 6(1), 76.

fehlen. Auch in den Medien seien Gleichstellungsthemen oft schwierig zu platzieren. Frauen insgesamt befürworten Gleichstellung nicht automatisch, sondern arbeiten sogar häufig dagegen. Das Thema ist für die Menschen nicht praktisch verankerbar, „das kommt auf dem ländlichen [...] Raum nicht an“ (FG 1). Für die Gleichstellungsbeauftragten resultiert daraus ein konstanter Rechtfertigungsdruck.

Die oft negative Wahrnehmung spiegelt sich auch innerhalb der Verwaltung wider. Dazu kommt „dass, obwohl wir einen Verfassungsauftrag haben, obwohl [...] dieser Verfassungsauftrag runtergebrochen ist [...] bis [...] in die Hauptsatzungen, dass das nicht als Pflichtaufgabe wahrgenommen wird“ (FG 1). In der Konsequenz werden Gleichstellungsbeauftragte zum „Feigenblatt“ (FG 12), das die gesetzliche Vorschrift erfüllt, aber in der Praxis nicht wirken kann oder will. Auffällig ist, dass auch diejenigen, die sich in der Verwaltung grundsätzlich als anerkannt sehen, auf Grenzen stoßen, wenn es um Querschnittsarbeit geht. Gleichstellungsarbeit werde nicht als Potenzial gesehen, sondern habe einen negativen Beiklang: „Man erwartet, wenn die Gleichstellungsbeauftragte sich meldet [...], dass es irgendwie was ist, was mit Arbeit zu tun hat, mit einer unangenehmen Sache“ (FG 10). Die Gleichstellungsbeauftragte wird dementsprechend als „Wachhund“ (FG 3) bzw. als Kontrollinstanz wahrgenommen, aber „nicht als wertvolle Beraterin“ (FG 12). Dies sei unabhängig von der Akzeptanz der Person.

Gleichstellung wird darüber hinaus als Aufgabe der Beauftragten betrachtet: „So eine wirkliche Integration der Gleichstellungsarbeit in die Verwaltung / das war im Prinzip so das wie ich damals angetreten bin. [...] [W]ir gehen da rein und geben Impulse und die gesamte Verwaltung nimmt dann diesen Gleichstellungsgedanken auf und setzt ihn um und wir sind im Prinzip diejenigen, die das dann als Expertinnen auch weiterhin begleiten. [...] Also [...] diese wirkliche Integration in die Verwaltung fehlt total. Und dass die Gleichstellungsarbeit und die ganzen Geschlechterfragen, Genderfragen immer noch voll gebunden sind an die Gleichstellungsstelle. Und wenn die Gleichstellungsbeauftragte nicht dabei ist, wird es eigentlich auch ganz selten mal thematisiert“ (FG 13).

In der Konsequenz ist die Umsetzung stark abhängig vom Individuum in der Führungsebene. Zwar könne man durchaus mit Fachlichkeit überzeugen, aber letztendlich besitzt die Gleichstellungsbeauftragte immer nur „verliehene Macht“ (FG 13), die abhängig ist vom politischen Stellen-

wert. Dieser wird von den Befragten überwiegend nicht gesehen: „Gleichstellungspolitik ist momentan nicht en vogue, aber die Probleme sind nicht viel besser als vor zehn Jahren“ (FG 7). Handlungswille in Gleichstellungsfragen entsteht oft in Notsituationen, etwa die Einführung von Telearbeit aufgrund von Raumnot. Bei einem Wechsel der Führung „fängt man manchmal wirklich mit dem Urschleim auch wieder an“ (FG 4), also ganz vorne mit der Durchsetzung von Gleichstellungsarbeit. Das bestätigt vorliegende Literatur zur kommunalen Gleichstellungsarbeit: „Politische wie personelle Veränderungen können das Erreichte schnell infrage stellen.“⁵³

Dass sich all dies kaum von den Ergebnissen einer Studie zur kommunalen Gleichstellungsarbeit in Niedersachsen aus dem Jahr 1989 unterscheidet,⁵⁴ wirft die Frage nach dem Fortschritt in der Umsetzung von Gleichstellung als Querschnittsaufgabe in den letzten 30 Jahren auf. Anerkennung und Verständnis von Gleichstellungsarbeit habe sich zwar an vielen Stellen verbessert. In den Berichten der Fokusgruppenteilnehmerinnen zeigt sich aber nach wie vor ein Anerkennungs- und Umsetzungsdefizit der Querschnittsaufgabe Gleichstellung. Die Fokusgruppenteilnehmerinnen wünschen sich, den „oft erklärten politischen Willen wirklich [zu] spüren“ (FG 6). Dass „Frauenförderung und Gleichstellung nicht mehr Frauensache ist und immer so ein bisschen auch in der Schmutzdecke steht, sondern dass gesagt wird, es ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe [...] und das kann man nicht delegieren auf die FRAUEN und [...] das kann man schon erst recht nicht delegieren auf die Gleichstellungsbeauftragten“ (FG 12). Denn „im Kern braucht es letztendlich doch die Einsicht, dass die Gleichstellung für Männer und Frauen ein wesentliches Element unseres Grundgesetzes ist und dringend notwendig ist für die Entwicklung einer zivilisierten Gesellschaft“ (FG 8). Dafür aber braucht es Standards, „die eben nicht vom jeweiligen Bürgermeister [...] abhängig sind“ (FG 13). Zu diesem Zweck ist – über 30 Jahre nach Einführung der ersten Gleichstellungsstellen – „die Querschnittsaufgabe regelhaft im Verwaltungshandeln zu verankern als auch ein aussagekräftiges Gleichstellungscontrolling durchzusetzen.“⁵⁵ Denn Gleichstellung ist keinesfalls schon „erledigt“.

53 Ebd., 78

54 Bosse, Ulla (1989): Kommunale Gleichstellungsstellen und Frauenbeauftragte in Niedersachsen. Ein Untersuchungsbericht des Instituts Frau und Gesellschaft. Hannover: Die Landesfrauenbeauftragte.

55 Ebd., 78

6. STRATEGIEN ERFOLGREICHER GLEICHSTELLUNGS-ARBEIT



Der Aufbau von Vernetzungs- und Unterstützungsstrukturen ist eine wichtige Strategie in der kommunalen Gleichstellungsarbeit – und gerade in ländlichen Räumen wesentlich für den Erfolg. Der Netzwerkarbeit wird vor allem zu Beginn der Tätigkeit viel Zeit und Mühe gewidmet. Durch ihren hohen Vernetzungsgrad und ihre Vielseitigkeit werden kommunale Gleichstellungsbeauftragte zu zentralen Akteurinnen in der Gleichstellungspolitik ländlicher Räume. Darüber hinaus spielt die Sichtbarkeit der Gleichstellungsarbeit eine große Rolle für ihre Wirksamkeit. Welche Chancen und Herausforderungen mit Vernetzung und Öffentlichkeitsarbeit in ländlichen Räumen einhergehen, wird im Folgenden erläutert.

6.1 Zusammen stärker sein – Vernetzung untereinander

„[U]nser Pfund ist die Vernetzung“ (FG 5) – kommunale Gleichstellungsbeauftragte ländlicher Räume sind untereinander auf der Landkreisebene eng vernetzt. Diese Vernetzung ist wesentlich für den Arbeitserfolg, insbesondere in Ehren- und Nebenamt: In den zumeist regelmäßig tagen-

„[U]nser Pfund ist die Vernetzung.“

FG 5

den lokalen und regionalen Arbeitsgruppen von haupt-, neben- und ehrenamtlichen Gleichstellungsbeauftragten werden Informationen, fachlicher Rat und Erfahrungen ausgetauscht, es werden Kontakte vermittelt, Themen diskutiert und Meinungen gebildet sowie gemeinsame Aktionen oder Fortbildungen geplant und umgesetzt.

Diese gegenseitige Unterstützung, gerade bei der Lösung von Problemen, ist „existenziell wichtig in der Arbeit“ (FG 8). Sie bedingt zum Teil die Handlungsfähigkeit vor allem in

der externen Arbeit, da sie einen Mangel an fachlichem Austausch und personeller Unterstützung intern sowie an finanziellen und zeitlichen Ressourcen abfangen kann: „Also ohne dieses Netzwerk säßen wir im stillen Kämmerlein [...]. Also das Netzwerk ist schon maßgeblich, um alles Mögliche zu transportieren und umsetzen zu können“ (FG 10). Diese Zusammenarbeit ist vor allem für Neueinsteigerinnen eine erhebliche Erleichterung.

Gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit, Aktionen oder Veranstaltungen sind folglich vielerorts an der Tagesordnung. Sie ermöglichen durch Arbeitsteilung bei begrenzten Ressourcen zudem einen größeren Output: „[Diese Menge] ist natürlich auch nur möglich, weil es diese Arbeitsgemeinschaft gibt. [...] Wir treffen uns einmal im Monat. Und es gibt dann auch noch immer kleinere Arbeitsgruppen manchmal, wenn wir bestimmte Projekte vorbereiten. Aber das ist alles verteilt auf die Schultern der Kolleginnen hier. Und das ist einfach toll“ (FG 13).

Einige Teilnehmerinnen berichten, dass in ländlichen Räumen Vernetzungsstrukturen leider auch verloren gehen, da Stellen nicht besetzt werden oder neben- und ehrenamtliche Kolleginnen nicht aktiv und schwer erreichbar sind: „Mir ist nochmal sehr wichtig die Vernetzungsarbeit, weil ich habe ja Städte und Gemeinden, [...] darum ist es mir so wichtig, dass ich da auch Frauenbeauftragte habe, weil ich mit denen dann kooperieren kann und Dinge zusammen tun kann. Und das ist aber etwas, was zum Beispiel auch wegbricht“ (FG 5). Aus den Landkreisen komme zum Teil nur eine „sehr geringe Resonanz“ (FG 3). „Wir haben gar niemand und ich stehe da auch ganz allein. Und das ist auch ein großes Problem im ländlichen Bereich“ (FG 5). Nicht wenige wünschen sich deshalb „durch die Fläche auch externe Kolleginnen in den unterschiedlichen Städten und Gemeinden“ (FG 5). Dort, wo sich mit neben- und ehrenamtlichen Gleichstellungsbeauftragten aktive Netzwerke bilden, spielen die Gleichstellungsbeauftragten der Landkreise meist eine zentrale Rolle

in der Koordination der Strukturen und der Weitergabe von Informationen.

Die Möglichkeiten der Vernetzung untereinander sind also dort begrenzt, wo es nur wenige Gleichstellungsbeauftragte in den Landkreisen gibt. In vielen sehr ländlichen Räumen besteht daher eine meist regionale Vernetzung, die an wenigen Stellen über Landesgrenzen hinweggeht. Das Netzwerk „Metropolregion Hamburg“ zum Beispiel ist mit seiner landesübergreifenden Vernetzung und der Kooperation von Gleichstellungsbeauftragten eine Besonderheit. Die Landesarbeitsgemeinschaften werden oft in Regionalgruppen aufgeteilt, um den persönlichen Kontakt unter den Kolleginnen zu erleichtern. Sie werden außerdem als Anlaufstellen und Austauschforum geschätzt, auch wenn eine aktive Tätigkeit und Teilhabe in diesen vielen Teilnehmerinnen durch lange Wege und wenig Ressourcen erschwert sind. Dies gilt ebenso für die BAG. Insbesondere im Kontext der Fortbildungen, die viele Landesarbeitsgemeinschaften für die Gleichstellungsbeauftragten anbieten, wünschen sich die Befragten allerdings mehr regionale Angebote: „Das würde eher auch die Anfahrtswege erleichtern [...], dass man das regional mehr eingrenzt für die Fortbildungen“ (FG 8).

Wichtig für die kommunale Gleichstellungsarbeit vor Ort in ländlichen Räumen ist also vor allem die lokale Vernetzung unter Gleichstellungsbeauftragten, wenngleich diese von Angeboten der LAG und BAG gut ergänzt wird. Die Zusammenarbeit vor Ort erweitert den Wirkungskreis von Gleichstellungsarbeit und begünstigt ihren Erfolg.

6.2 Lokale Bündnisse bilden – Kooperation in der Kommune

Ebenso wie die Vernetzung und Kooperation von Gleichstellungsbeauftragten untereinander ist die Vernetzung mit relevanten Akteur*innen vor Ort wichtig für eine erfolgreiche kommunale Gleichstellungsarbeit. Aber „im ländlichen Raum [...] gibt es ganz andere Vernetzungsstrukturen. Die Menschen vernetzen sich ganz anders, kommunizieren miteinander, und wenn man einen guten Draht zu den Menschen im ländlichen Raum findet, dann kann man auch die Gleichstellungsthemen in den ländlichen Raum hineintragen“ (FG 2). Zudem begegnet man immer wieder den gleichen Menschen in den unterschiedlichen Netzwerken. Netzwerkaufbau und Netzwerkpfege beschreiben die Teilnehmerinnen als langwierig und zeitintensiv, aber lohnenswert: „Dann hast du dein Standing und das verliert [man] nie mehr“ (FG 7).

Die lokale Unterstützung ist jedoch der Erfahrung der Teilnehmerinnen nach stark themenabhängig, und die Vernetzungsmöglichkeiten sind unter anderem durch die vorhandenen Strukturen bedingt. Aber „man muss immer auch Menschen finden, die einen unterstützen bei diesen Schwer-

punkten, die das dann auch mittragen. Alleine kann man da ja nicht so ganz viel ausrichten“ (FG 10). Dementsprechend arbeiten die Befragten mit einer Vielzahl von Akteur*innen zusammen, je nach Arbeitsschwerpunkt und lokalem Potenzial. Dazu gehören behördliche Gleichstellungsbeauftragte, insbesondere die Beauftragten für Chancengleichheit im Jobcenter, und Behörden und Ämter an sich, sowie verschiedenste Bildungseinrichtungen. Gleichstellungsbeauftragte vernetzen sich mit anderen Bereichen der Verwaltung, zum Beispiel der Wirtschaftsförderung oder der Jugendhilfe, und kooperieren mit Beratungsstellen, lokalen Initiativen und Vereinen. Auch Gewerkschaften, Kirchen und insbesondere die Kommunal- und Landespolitik spielen hier eine Rolle. Die örtlichen LandFrauenverbände sind für viele Gleichstellungsbeauftragte eine wesentliche Stütze und wurden im Rahmen der Fokusgruppen über alle Kategorien hinweg vielfach genannt. Insgesamt gibt es aber in ländlichen Räumen auch oft „wenig, ich sage mal, frauenpolitische, familienpolitische, vielfaltspolitische Strukturen“ (FG 1). Die Vernetzung und Kooperation in diesem Zusammenhang findet häufig, aber nicht ausschließlich, über die erwähnten themenspezifischen Gremien statt.

Vernetzung und Kooperation stärkt die Sichtbarkeit kommunaler Gleichstellungsarbeit und schafft Sicherheit, wo man ansonsten auf sich allein gestellt ist. Sie sind wichtig für Ideenaustausch und fachliche Expertise. Wie die Vernetzung

*„[D]as, was wir vor Ort sehen,
das kann man ja nicht immer
vor Ort regeln.“*

FG 12

untereinander, kann die Zusammenarbeit mit anderen neue Türen öffnen. Manchmal finden sich Gleichstellungsbeauftragte in der Rolle der Vermittlerin zwischen Partner*innen wieder. Die Teilnehmerinnen berichten zudem von überregionalen Kooperationen mit fachspezifischen LAGs oder Landesfrauenräten, die einen breiteren Austausch ermöglichen. Denn „das, was wir vor Ort sehen, das kann man ja nicht immer vor Ort regeln“ (FG 12). Letztendlich geht es darum, gemeinsam mit anderen für die Kommunen „Win-Win-Situationen“ (FG 3) zu schaffen, um Gleichstellung vor Ort umsetzen zu können.



Exkurs IV: Rechte Akteur*innen in ländlichen Räumen

Die Teilnehmerinnen der Fokusgruppen nehmen im Rahmen ihrer Arbeit zunehmend reaktionäre gesellschaftliche Entwicklungen und verstärkten Antifeminismus wahr. Diese gehen nicht zuletzt von einem wachsenden Rechtspopulismus in den letzten Jahren aus, der bestimmte Themen auf die politische Agenda setzt. Diese Aussagen gelten über alle Kategorien hinweg und in fast allen Bundesländern. Gerade in ländlichen Räumen seien zudem traditionelle Rollenbilder wieder verstärkt anzutreffen: „Da, glaube ich, sind wir schon mal weiter gewesen“ (FG 7).

So ist in den Kommunen ein zunehmender Gegenwind für die Gleichstellungsarbeit durch die Beteiligung der AfD in Kreistagen, Stadt- und Gemeindevertretungen entstanden: „Wir haben AfD im Kreistag, die auch jedes Jahr meinen Haushalt, meinen [...] sehr geringen Haushalt wirklich streichen und auch meine Stelle streichen möchte. Aber das ist ja im Gesetz verankert und das wird dann auch noch immer vom Landrat erklärt“ (FG 6). Zwar bewirke dies zum Teil positiv einen Schulterschluss für die Gleichstellungsarbeit unter den anderen Parteien: „Durch die AfD ist meine Position wunderbar gepusht worden [...]. Wer für mich jetzt in die Bresche alles springt, das ist erstaunlich, weil die AfD, die hier alles furchtbar findet und überhaupt mein Amt und mich loswerden möchte, da brauche ich nichts weiter machen. Die machen alle einen Schulterschluss und Frauen wie Männer aus jeglichen Parteien. [...] Und alle haben sich plötzlich für Frauenbelange eingesetzt“ (FG 5). Dennoch sehen die Befragten hier eine besorgniserregende Entwicklung gerade auf der kommunalen Ebene, die jedoch in öffentlichen Debatten über die AfD nur wenig thematisiert wird.

In diesem Zusammenhang werden auch Reichsbürger und Identitäre Bewegung genannt, und es wird auf die Bedeutung ländlicher Räume hingewiesen: „Die braune Soße, die sind in den Dörfern mächtiger [...] [als] in der Stadt. Und dort haben sie natürlich einen größeren Entfaltungsspielraum, auf dem Dorf. Sie können da deutlicher wirken, in der Stadt werden sie relativ schnell in die Grenzen verwiesen, habe ich den Eindruck. [...] Und die haben ja ein Frauenbild, was dem Gleichberechtigungsgedanken KOMPLETT entgegensteht. Also

da glaube ich schon, da müssen wir darauf aufpassen, gerade im ländlichen Raum“ (FG 3). Diese Einschätzung bestätigt unter anderem die Amadeo Antonio Stiftung, die ländliche Räume als einen „der zentralen Aktionsorte von Rechtsextremen“⁵⁶ benennt. Auch andere Akteur*innen wie die Agrarsoziale Gesellschaft und der Bund der Deutschen Landjugend haben Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in ländlichen Räumen in den vergangenen Jahren verstärkt thematisiert.⁵⁷

Die aktuelle Forschung belegt darüber hinaus, dass Rechtspopulismus in ländlichen Räumen erfolgreicher ist. Dazu trägt vor allem die homogene Gesellschaftsstruktur bei sowie die Tatsache, „dass rechte Ideologien an Fragmenten traditioneller Werthaltungen anknüpfen, die auf dem Lande stärker präsent sind: Konventionalismus, Autoritarismus, Homophobie bis hin zum Rassismus.“⁵⁸ Diese konservativen Narrative dienen als Mittel zur Identifikation und polarisieren auch gegen Gleichstellungspolitik und Modernisierung.⁵⁹ Auch hier ist die Rede von erhöhtem Konformitätsdruck auf die Menschen vor Ort.⁶⁰ Dass dies nicht nur für die neuen Bundesländer relevant ist, belegen eindeutig die Publikationen der Rosa-Luxemburg-Stiftung „Stadt-Land-Rechts“ und des Bundes der Deutschen Landjugend „Schweigen heißt Zustimmung“, die dezidiert auf die Situation in alten und neuen Bundesländern eingehen. „Der Zusammenhang ökonomischer Verelendung und struktureller Verödung mit Wahlerfolgen organisierter Neonazis“⁶¹ wird nichtsdestotrotz gerade in den neuen Bundesländern sichtbar. So hat sich die AfD in den Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen 2019

56 Amadeu-Antonio-Stiftung (2019): Völkischer Rechtsextremismus im ländlichen Raum. Text abrufbar unter: <https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/voelkischer-rechtsextremismus-im-laendlichen-raum/> (22.8.2019).

57 Vgl. Bund der deutschen Landjugend (BDL) (2017): Schweigen heißt Zustimmung. Rechtsextremismus in den ländlichen Räumen. Berlin: BDL. Und: ASG (2017): Rechtspopulismus im ländlichen Raum. Verstehen – Sensibilisieren – Handeln. Ländliche Räume, 68(2).

58 Titus, Simon (2017): Was begründet rechtspopulistische Wahlerfolge in ländlichen Räumen? In: Ländlicher Raum, 68(2), 35.

59 Koppetsch, Cornelia (2017): Aufstand der Etablierten? In: Ländlicher Raum, 68(2), 25–29.

60 Burschel, Friedrich (2010): Verlorene Landstriche. Herausforderungen in den „Entleerungsräumen“: rechter Mainstream und rechtsextreme Verankerung in der Provinz. In: Burschel, Friedrich (Hrsg.): Stadt – Land – Rechts. Brauner Alltag in der deutschen Provinz. Berlin, Karl Dietz, 10–21.

61 Ebd., 13.

mit knapp über 20 % als Partei etabliert.⁶² Dabei zieht sie insbesondere Wähler*innen aus der Mittelschicht an.⁶³ In diesem Zusammenhang kommt das Thema Gebietsreformen zum Tragen: Studien belegen, dass die Zusammenlegung von Verwaltungsstrukturen sowohl eine politische Partizipation vor Ort verringert, als auch „populistische Tendenzen“ als solche verstärkt.⁶⁴

Es gibt in den Kommunen ländlicher Räume auch zahlreiche Beispiele für demokratie- und vielfaltsförderndes Engagement, zum Beispiel die Projekte, die über das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ gefördert werden. Aber „das Image des ländlichen Raumes, eine Hochburg ‚Rechtsradikaler‘ zu sein“⁶⁵, so resümiert die SEMIGRA-Studie des Leibniz-Instituts für Länderkunde, hat durchaus Potenzial, junge und gut ausgebildete Frauen abzuschrecken und wirkt sich somit negativ auf Zuwanderung, aber auch auf Investitionen aus. Damit wird die gegenwärtige Entwicklung für kommunale Gleichstellungsbeauftragte in peripheren Regionen zur doppelten Herausforderung.

Die BAG hat sich mit dieser Problematik im Rahmen ihrer Veröffentlichung „Antifeminismus als Demokratiegefährdung?! Gleichstellung in Zeiten von Rechtspopulismus“ ausführlich befasst und Handlungsstrategien für die kommunale Gleichstellungsarbeit zur Verfügung gestellt.⁶⁶ Hier gilt es, die besonderen Herausforderungen ländlicher Räume noch einmal genauer in den Blick zu nehmen. Zudem ist wünschenswert, dass diese Bemühungen durch ein stärkeres Aufgreifen der Thematik in politischen Entscheidungsstrukturen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene gestützt werden.

62 ARD (2019): Landtagswahl 2019 Brandenburg, abrufbar unter: <https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2019-09-01-LT-DE-BB/> und Landtagswahl 2019 Sachsen, abrufbar unter <https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2019-09-01-LT-DE-SN/> (10.9.19).

63 Koppetsch (2017): 26.

64 Rösel, Felix (2017): Mehr Populismus durch Gebietsreformen? In: Ländlicher Raum, 68(2), 38.

65 Ifl (2013): 16.

66 Vgl. BAG (Hrsg.) (2018): Antifeminismus als Demokratiegefährdung?! Gleichstellung in Zeiten von Rechtspopulismus. Berlin: BAG.

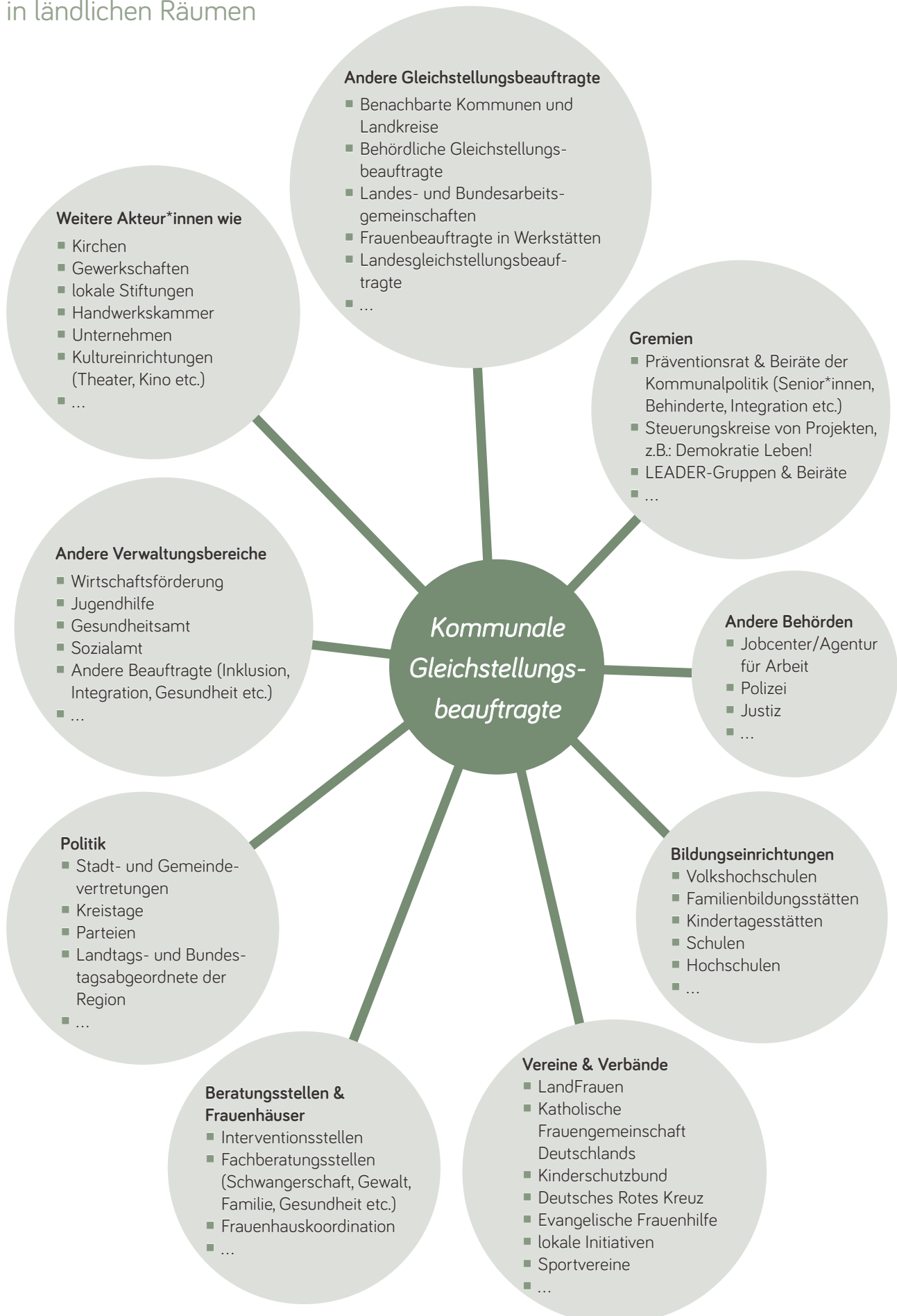
6.3 Gleichstellung sichtbar machen – Öffentlichkeitsarbeit in ländlichen Räumen

Die Sichtbarkeit der Gleichstellungsstelle und ihrer Arbeit ist sowohl im internen als auch im externen Bereich zentral für erfolgreiche Gleichstellungsarbeit. Mit ihr verbunden sind der Zugang zu den Menschen und die Wirksamkeit von Gleichstellungsarbeit. Transparentes Arbeiten und sich öffentlich zu positionieren sind wichtige Voraussetzungen für eine gut sichtbare Gleichstellungsstelle. Gleichstellungsarbeit werde zudem wirkungsvoller, so die Teilnehmerinnen, wenn die Menschen ein Gesicht dazu haben. Auch hier gilt es, die Besonderheiten ländlicher Räume zu berücksichtigen; gerade die Sichtbarkeit in sehr ländlichen Räumen ist eine Herausforderung.

Gleichstellungsbeauftragte investieren viel Zeit in Öffentlichkeitsarbeit, zum Beispiel in Form von Veranstaltungen, Pressearbeit oder Informationsmaterial, um in der Verwaltung und der Bevölkerung wahrgenommen zu werden und das Bewusstsein für Gleichstellungsthemen zu stärken. Dafür nutzen sie auch ihre Vernetzungsstrukturen. Der Zugang zu klassischen Medien ist in ländlichen Räumen jedoch schwieriger, da es häufig nur eine Zeitung vor Ort gibt. Das beschränkt die Möglichkeiten insbesondere dann, wenn die vorhandene Presse wenig Interesse an Gleichstellungsarbeit zeigt. Diesbezüglich sind die Situationen aber sehr unterschiedlich – einerseits ist es schwierig, das Thema in der Presse zu platzieren, und andererseits wird von Eigeninitiative und aktivem Interesse seitens der Presse berichtet. Dafür braucht es „vielleicht auch gerade die richtigen Journalistinnen und Journalisten“ (FG 7). Soziale Medien spielen eine untergeordnete Rolle, weil deren Nutzung nicht selten auch an der Verwaltung scheitert. Einige Gleichstellungsstellen nutzen ein eigenes Logo, um ihre Sichtbarkeit zu erhöhen.

Intern machen Gleichstellungsbeauftragte gute Erfahrung mit einer regelmäßigen Einbindung in vorhandene Strukturen. Dadurch erhöht sich automatisch die Sichtbarkeit der Arbeit, gleichzeitig ändert die Präsenz der Gleichstellungsbeauftragten das Verhalten der Mitarbeiter*innen. Zudem machen interne Veranstaltungs- oder Fortbildungsangebote Gleichstellungsarbeit bekannter. Dennoch wissen Mitarbeiter*innen und zum Teil auch Kommunalpolitiker*innen oft gar nicht, wozu es eine Gleichstellungsbeauftragte gibt. Gerade diejenigen in Neben- und Ehrenamt setzen sich immer wieder mit der Frage „Sag mal, was machst du eigentlich?“ auseinander. Nicht zuletzt deswegen legen die Fokusgruppenteilnehmerinnen einen großen Wert auf persönliche Präsenz, die extern zum Beispiel durch Veranstaltungen, Sprechstage oder themenspezifische Beratungsangebote in den kreisangehörigen Kommunen umgesetzt wird.

Vernetzungsstrukturen kommunaler Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen



Doch auch bei regelmäßiger Öffentlichkeitsarbeit kann kommunale Gleichstellungsarbeit an den Menschen vorbeigehen: „Immer noch treffe ich Menschen, obwohl ich das jetzt schon 15 Jahre exzessiv betreibe, die nicht wissen, dass es eine Frauenbeauftragte gibt. Das ist, finde ich, ein unhaltbarer Zustand, obwohl bei mir jede Woche was in der Zeitung steht“ (FG 6). Dies lässt sich vielleicht durch generelles Desinteresse gegenüber Gleichstellung in der ländlichen Bevölkerung erklären. Auch in den Landkreisen „gibt [es] [...] bestimmte Orte, da weiß keiner, dass es bei uns das Frauenbüro [...] gibt“ (FK 5). Denn „um gesehen zu werden, muss ich doch mal erst überall präsent sein“ (FG 1). Für Gleichstellungsbeauftragte ist es zeitaufwendig und schwierig, die zum Teil sehr großen Flächen der Landkreise zu durchdringen. Besonders, wenn man nicht vor Ort wohnhaft ist. Gleichstellungsbeauftragte suchen den Kontakt zu lokalen Akteur*innen und organisieren im Rahmen ihrer Möglichkeiten Angebote vor Ort, um präsent zu sein.

Von den Befragten positiv hervorgehoben wird die Beständigkeit ländlicher Räume – was man sich einmal an Sichtbarkeit erarbeitet hat, verliert man so schnell nicht wieder. Gerade diejenigen, die bereits lange Jahre in einer Kommune oder einem Landkreis tätig sind, profitieren davon: „Mich kennt eigentlich wirklich jeder. Und wenn irgendwas ist, wissen die, wo die mich finden“ (FG 11). Doch dieser höhere Wiedererkennungswert hat eine Kehrseite. Eine Teilnehmerin drückt dies aus mit „frau ist bekannt. [...] Das heißt, egal, wo ich mich auch privat bewege“ (FK 5). Eine andere bezeichnet sich als „B-Promi“ und fügt hinzu, „das betrifft nicht nur mich. Das betrifft auch die Familie“ (FG 5). Vor Ort präsent und 24 Stunden erreichbar zu sein, trägt zur Entgrenzung von Arbeits- und Privatleben bei. Eine Gleichstellungsbeauftragte berichtet, dass es „abends dann zu Hause an der Tür schellte und Frauen Probleme hatten“ (FG 11).

Sichtbarkeit zu schaffen ist schließlich ein Mittel zur Legitimation. Man macht die eigene Arbeit publik und kann Ergebnisse vorweisen. Themen in die Öffentlichkeit zu bringen ermöglicht zudem anderen, sie aufzugreifen und auf die kommunale Agenda zu setzen.

6.4 Fazit – Gleichstellungsarbeit strategisch angehen

Die Vernetzung unter kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, die Zusammenarbeit mit lokalen Akteur*innen und eine aktive Öffentlichkeitsarbeit sind in ländlichen Räumen wesentliche Bestandteile der Gleichstellungsarbeit. Kooperationen können Ressourcen und Expertise bündeln, um die politische Schlagkraft zu steigern. Dabei arbeiten Gleichstellungsbeauftragte mit einer Vielfalt von Bündnispartner*innen zusammen, die die Individualität der Kommunen spiegeln. Sie nutzen die damit verbundenen Möglichkeiten vor Ort oder schaffen neue Möglichkeiten durch Vernetzung.

Damit sind bereits gute Strategien vorhanden, um die Wirksamkeit von Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen zu erhöhen. Sie zeigen, dass der Austausch und das voneinander Lernen die Arbeit befruchten und zu Erfolgsfaktoren für kommunale Gleichstellungsarbeit werden. Hier kann man ansetzen, um die Effektivität und Sichtbarkeit von Gleichstellungsarbeit weiter zu stärken. Gerade im Angesicht einer begrenzten Medienauswahl und langer Wegstrecken ist Öffentlichkeitsarbeit im ländlichen Raum zwar erschwert, doch die Mühe lohnt sich. Denn der dadurch entstehende persönliche Kontakt ist wichtig, um den Zugang zum Thema zu öffnen.

7. GLEICHSTELLUNG IN LÄNDLICHEN RÄUMEN STÄRKEN – HANDLUNGSANSÄTZE



Kommunale Gleichstellungsbeauftragte in Deutschland arbeiten strategisch, vielseitig und vernetzt, um Gleichstellung in ländlichen Räumen voranzubringen. Kontinuierlich Prozesse weiterzuführen, um langfristig notwendige Veränderungen anzustoßen und umzusetzen, ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen allerdings nur schwer möglich. Kommunale Gleichstellungsbeauftragte sind durch die fehlende Infrastruktur der ländlichen Räume zusätzlich eingeschränkt. Eine Veränderung auf der strukturellen Ebene innerhalb und außerhalb der Verwaltung ist daher ebenso wichtig wie ein politisches Umdenken, um Gleichstellung in ländlichen Räumen voranzubringen.

Die folgenden Handlungsempfehlungen basieren auf den von Teilnehmerinnen direkt geäußerten sowie den grundsätzlich identifizierten Bedarfen und dienen als Ansätze, um Gleichstellungspolitik in ländlichen Räumen zu stärken.

1) Gleichstellung als Querschnittsaufgabe angehen – Genderkompetenz⁶⁷ in der Verwaltung fördern!

Die Gleichstellung der Geschlechter ist nach dem Grundgesetz Aufgabe des Staates und damit Aufgabe der kommunalen Verwaltungen. Eine wirkliche Verankerung von Gleichstellung findet jedoch in den kommunalen Verwaltungen ländlicher Räume nur sehr bedingt statt. Gleichstellungsarbeit bleibt oft auf die Gleichstellungsstelle begrenzt. Die Umsetzung einer Querschnittsaufgabe ist trotz des vielseitigen und engagierten Einsatzes der Gleichstellungsbeauftragten durch eine einzelne Person allein nicht möglich.

Für die Bundesrepublik Deutschland ergeben sich aus nationalem und internationalem Recht Pflichten

zur Umsetzung von Geschlechtergerechtigkeit und Gender Mainstreaming. Wenn man als „zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung von Gender Mainstreaming [...] eine eindeutige, kohärente und kontinuierliche politische Positionierung und Willensbekundung durch die oberste Führungsebene“⁶⁸ sieht, dann ergibt sich die Notwendigkeit eines klaren Bekenntnisses zum Gender Mainstreaming auf Bundesebene. Nur so kann vor allem die strategische Bearbeitung von Gleichstellung als Querschnittsaufgabe auf kommunaler Ebene gestärkt werden. Die im letzten Koalitionsvertrag vereinbarte ressortübergreifende Gleichstellungsstrategie kann hier – wenn die Ressorts dies zulassen – Signalwirkung entfalten.

Die Länder müssen ihrerseits dafür sorgen, dass Entscheidungen zur kommunalen Gleichstellungsarbeit, die auf Landesebene getroffen werden, angemessen auf die kommunale Ebene transportiert und konsequent umgesetzt werden. Hier sollte in Anbetracht der benannten Nichterfüllung gesetzlicher Verpflichtungen in einzelnen Kommunen über Kontroll- und Sanktionsmechanismen nachgedacht werden. Gleichzeitig ergibt sich daraus die Notwendigkeit, aktiv einen Bewusstseinswandel und die Genderkompetenz in der öffentlichen Verwaltung zu fördern. Die Verankerung von Gleichstellungsthemen und die Förderung von Genderkompetenz im Rahmen der Verwaltungsbildung könnten ein erster Schritt dazu sein.

Auch in den Kommunen gilt es, Gleichstellungsbeusstsein und Genderkompetenz aktiv zu stärken. Gleichstellung muss als Querschnittsaufgabe anerkannt und eine adäquate Bildung und Weiterbildung von Verwaltungsführung und -mitarbeiter*innen in die-

⁶⁷ Blickhäuser, Angelika/ von Barga, Henning (2007): Gender Toolbox. Was ist Genderkompetenz? Text abrufbar unter: <http://gendertoolbox.eu/toolbox/toolorange.htm> (4.9.19).

⁶⁸ Frey, Regina et.al. (2007): Gender Mainstreaming in der Regionalentwicklung. Analyse und Impulse für die EFRE-Förderung im Land Bremen. Magdeburg: G//I/S/A.

sem Sinne gewährleistet werden. Insbesondere ist auf die umfassende Kenntnis geltender Rechtslagen zur Gleichstellung und gleichstellungsrelevanter Gesetzgebung zu achten. Auch Gender Mainstreaming und Gender Budgeting sollten als zielführende Strategien zur Umsetzung der Querschnittsaufgabe in den Kommunen vermittelt werden. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die kommunalen Spitzenverbände gefragt, Verantwortung für die Erfüllung des Verfassungsauftrages zu übernehmen. Nur wenn Gleichstellung als Querschnittsaufgabe der Verwaltung wahrgenommen und umgesetzt wird, kann sie in allen Lebensbereichen erfolgreich sein.

Die kommunale Gleichstellungsbeauftragte kann dann die Erfüllung dieser Aufgabe mit fachlicher Expertise beratend begleiten und ihren ursprünglichen Zweck erfüllen. Dafür muss Gleichstellung ein höherer Stellenwert zugesprochen werden – auf allen politischen Ebenen in Deutschland.

2) *Aktion statt Reaktion ermöglichen – strukturelle Rahmenbedingungen kommunaler Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen verbessern!*

Die Infrastruktur ländlicher Räume hat an vielen Stellen eine wesentliche Bedeutung für Gleichstellungsarbeit. Ländliche Räume brauchen flächendeckende, gut erreichbare frauen- und familienspezifische Unterstützungsstrukturen, damit kommunale Gleichstellungsarbeit effektiv begleitet wird. Auf die Notwendigkeit dieser Infrastruktur weist auch der CEDAW-Ausschuss in seinen abschließenden Bemerkungen zu Deutschlands letztem Staatenbericht hin.⁶⁹ Ebenso haben ländliche Verwaltungsstrukturen Auswirkungen auf die kommunale Gleichstellungsarbeit, sowohl innerhalb der Kommunalverwaltungen als auch auf der Ebene der Gebietskörperschaften. Nicht zuletzt bedingt die konkrete Ausgestaltung und Ausstattung der Gleichstellungsstelle die Wirksamkeit kommunaler Gleichstellungsarbeit.

Hier ist der Bund gefordert, gerade die finanzschwachen Kommunen zu unterstützen. Das „Aktionsprogramm gegen Gewalt an Frauen“ und die Förderung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten durch das BMFSFJ sind, ebenso wie die „Konzertierte Aktion Pflege“ und die Einführung neuer Förderstandards, die durch die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ angekündigt wurden, wichtige Schritte in die richtige Richtung. Bei jeder Förderung müssen aber, um die sozialen

Bedarflagen der Menschen ganzheitlich aufgreifen zu können, geschlechtsspezifische Unterschiede in der Bedarfslage beachtet und bei der Umsetzung aller Maßnahmen entsprechend berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollte die Förderung auf ihre Wirksamkeit in ländlichen Regionen hin überprüft werden.

Länder und Kommunen sind gefordert, den Ausbau und die Sicherung vorhandener Strukturen mit Unterstützung des Bundes zielstrebig voranzutreiben. Dazu gibt es in einigen Bundesländern bereits erfolgreiche Ansätze. Wichtig ist, in ländlichen Räumen eine angemessene Erreichbarkeit der Angebote zu beachten. Neben den äußeren strukturellen Rahmenbedingungen besteht dringender Bedarf, die kommunale Gleichstellungsarbeit in den Bundesländern anders aufzustellen. Kommunale Gleichstellungsarbeit braucht landesübergreifend einheitliche Rahmenbedingungen, die nicht nur verbindlich für eine angemessene Ausstattung und Positionierung der Gleichstellungsstellen sorgen. Sie müssen darüber hinaus die Bedarfe von Landkreisen und ländlichen Kommunen berücksichtigen, zum Beispiel neben der Einwohner*innenzahl auch die Fläche. Gleichstellungsarbeit im Ehrenamt ist keine Option. An welchen Standards sich die Gesetzgebung orientieren sollte, hat die BAG bereits an anderer Stelle erörtert.⁷⁰ Darüber hinaus scheint es empfehlenswert, im Hinblick auf Erreichbarkeit und Zugehörigkeit Alternativen zu weiteren Gebietsreformen zu erwägen. Hier werden in der Literatur zum Beispiel „Mittel wie interkommunale Kooperationen oder Funktionalreformen“⁷¹ empfohlen.

Die Kommunen müssen mindestens im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben die Arbeitsfähigkeit ihrer Gleichstellungsbeauftragten garantieren und sie konsequent und strategisch am Verwaltungshandeln beteiligen. Insbesondere in Fragen der ländlichen Entwicklung sollte die Gleichstellungsrelevanz von Maßnahmen unter Hinzuziehen der Expertise von Gleichstellungsbeauftragten betrachtet werden. Hier kommt wiederum die Empfehlung zum Aufbau von Genderkompetenz in Verwaltungsstrukturen zum Tragen, damit Gleichstellungsrelevanz von Mitarbeiter*innen der Verwaltung erkannt wird und dementsprechend gehandelt werden kann. Auch eine unterstützende strukturelle Verankerung des Themas in einem kommunalen Gremium kann hier zielführend sein.

Bessere strukturelle Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb der Verwaltung können den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten effizienteres Arbeiten ermöglichen. Damit würde der Fokus der Gleichstellungsarbeit von der Reaktion auf bestehende Mängel

69 Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2017): Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Germany. UN, 15f.

70 Vgl. BAG (2014)

71 Rösel, Felix (2017): 39.

hin zur aktiven Einmischung verschoben – mit dem Ziel eines langfristigen Wandels. Dies würde sich unmittelbar auf die Lebensrealität der Menschen vor Ort auswirken und könnte helfen, gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland zu schaffen. Gleichzeitig könnten Phänomene wie die Abwanderung junger Frauen abgemildert werden.

3) Gleichstellung als Querschnittsziel in ländlicher Entwicklung praktisch umsetzen!

Gleichstellung und ländliche Entwicklung sind eng verknüpft. Eine konsequente Gleichstellungsperspektive auf soziale und strukturelle Herausforderungen ländlicher Räume fehlt jedoch in den meisten ländlichen Entwicklungsprogrammen. Die aktuelle Förderpolitik birgt sogar die Gefahr, strukturelle Geschlechterunterschiede noch zu verschärfen.⁷² Um für alle gleich lebenswerte ländliche Räume zu schaffen, muss Gleichstellung daher als Querschnittsaufgabe in der ländlichen Entwicklung nicht nur theoretisch verankert, sondern auch praktisch umgesetzt werden.

Die EU nimmt durch ihre Strukturfonds in der ländlichen Entwicklung eine besondere Rolle ein. Im Zuge der neuen Förderperiode 2021-2027 wird das Querschnittsziel Gleichstellung in der Förderung voraussichtlich deutlich geschwächt. Die EU muss nun in darauf aufbauenden Verordnungen, Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen auf eine angemessene Präzision und Operationalisierung des Querschnittsziels achten. Empfehlungen dafür hat zum Beispiel die Agentur für Querschnittsziele im ESF veröffentlicht.⁷³

Der Bericht der Bundesregierung zur ländlichen Entwicklung hält fest: „Der Bund setzt die politischen Rahmenbedingungen, mit denen die Länder und Kommunen die Entwicklung der ländlichen Räume gestalten sollen.“⁷⁴ Folglich ist der Bund gefragt, durch diese Rahmenbedingungen Länder und Kommunen zur Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung zu verpflichten. Das Querschnittsziel Gleichstellung muss mit Maßnahmen festgeschrieben werden – im Hinblick auf die Förderziele sowie in der Umsetzung der Förderprojekte.

Die Länder sollten in ihren Entwicklungsprogrammen nicht nur die Möglichkeit ergreifen, konkrete Maßnah-

men und Indikatoren einzufordern. Auch die Einrichtung beratender Stellen, wie der Fachstelle EPLR des Landesfrauenrates Mecklenburg-Vorpommern, ist zu empfehlen, um eine angemessene fachliche Begleitung der Entwicklungsprogramme zu gewährleisten. Darüber hinaus ist ein langfristiger Kompetenzaufbau beteiligter Akteur*innen für die Erfüllung der Querschnittsaufgabe zielführend.

Der Bericht der Bundesregierung unterstreicht außerdem die Bedeutung der kommunalen Ebene in der ländlichen Entwicklungsarbeit: „Die kommunale Selbstverwaltung ist oft die entscheidende Ebene, durch die politische Prozesse angestoßen und Maßnahmen umgesetzt werden. Die Akteur*innen vor Ort sind es, die sowohl auf eigene Initiativen wie auch auf Programme und Maßnahmen der Länder zugreifen und so die Entwicklung ihres Ortes und ihrer Region vorantreiben.“⁷⁵ Dabei sollten die Kommunen auf die fachliche Expertise der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten vor Ort zurückgreifen, um geschlechtsspezifische Bedarfe zu identifizieren und Gleichstellung als Querschnittsziel in den Projekten angemessen zu berücksichtigen.

Vorhandene Strukturen bieten somit eine gute Grundlage, um Gleichstellung als Querschnittsziel in ländlichen Entwicklungsprogrammen vor Ort umzusetzen und damit eine ganzheitliche ländliche Entwicklung zu fördern. Im Rahmen der LEADER-Gruppen wird diese Möglichkeit in einigen Bundesländern bereits genutzt, der Ansatz bleibt allerdings ausbaufähig.

4) Überholte Geschlechterstereotypen aufbrechen!

Traditionelle Rollenbilder spielen in ländlichen Räumen nach wie vor eine große Rolle und stellen kommunale Gleichstellungsarbeit vor Herausforderungen. Zudem sind sie ein nicht unerheblicher Faktor dafür, dass junge Frauen ländliche Räume verlassen. Geschlechterstereotypen aufzubrechen, indem alternative Rollenbilder geschaffen werden, muss daher in ländlichen Räumen mehr Aufmerksamkeit zukommen.

Vonseiten des Bundes gibt es mit der Reform des Bundeselterngeldes oder der „Initiative Klischeefrei“ wichtige Impulse. Bestehende Programme müssen allerdings bezüglich ihrer Wirkung auf Gleichstellung reflektiert und eventuell von weiteren Maßnahmen begleitet werden. Gerade im Bereich der Vereinbarkeit müssen Männer noch stärker gefordert und gefördert werden, damit Haus- und Sorgearbeit und damit auch die Frage von Vereinbarkeit nicht vorrangig ein Thema für die Frauen bleibt.

72 Thünen (2016): Ex-post-Bewertung. NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013. Braunschweig: Thünen.

73 Agentur für Querschnittsziele im ESF (2018): Empfehlungen für die Implementierung und Konsolidierung der Querschnittsziele Gleichstellung der Geschlechter, Antidiskriminierung und Ökologische Nachhaltigkeit im Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2021-2027. Berlin.

74 BMEL (2016): Zweiter Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume. Berlin, 4.

75 Ebd., 4

Gleichstellung muss darüber hinaus ein Bildungsauftrag sein und in Erziehung und Schule eine Rolle spielen. Hier sind die Länder gefragt, Konzepte für geschlechtersensible Erziehung und Bildung zu entwickeln und umzusetzen. Dazu gehört, Personal in Kitas und Schulen entsprechend auszubilden sowie die Auswirkungen mangelnder Gleichstellung mit Schüler*innen zu thematisieren und Lösungsansätze aufzuzeigen.

Im Rahmen kommunaler Gleichstellungsarbeit und bundes- oder landesweiter Initiativen vor Ort bestehen bereits Angebote, wie die geschlechtersensible Berufsorientierung, Väterarbeit, geschlechtsspezifische Jugendarbeit oder Schulprojektstage. Diese Angebote können mit Unterstützung der Kommunen deutlich ausgebaut werden. Wo sie nicht vorgehalten werden, sind die Kommunen dringend gefordert, sie zu schaffen.

Alternative Rollenbilder eröffnen neue Handlungsspielräume für junge Menschen. Sie können helfen, ländliche Räume als attraktive Lebensmittelpunkte zu positionieren, indem sie zum Beispiel das Berufsfeld erweitern oder insbesondere Frauen neue Entwicklungsperspektiven eröffnen. Nicht zuletzt können sie Gewalt gegen Frauen vorbeugen.

5) Vorhandene Strategien kommunaler Gleichstellungsarbeit ausbauen!

Kommunale Gleichstellungsbeauftragte vernetzen sich untereinander und mit anderen relevanten Akteur*innen in ländlichen Räumen, um Gleichstellungsthemen in politischen Diskursen zu positionieren. Sie machen Gleichstellung vielfach sichtbar und erlebbar – und begünstigen damit die positive Entwicklung ländlicher Räume. Die Länder und Landkreise sollten den Austausch unter Gleichstellungsbeauftragten

zielgerichteter für den ländlichen Raum fördern. Denn das Teilen von Best-Practice-Beispielen und die gemeinsame Erörterung von Problemstellungen können kommunale Gleichstellungsarbeit vor Ort begünstigen. Darüber hinaus ist ein erreichbares und flexibles Fortbildungsangebot wünschenswert, um die Weiterbildung der Gleichstellungsbeauftragten in diesem vielfältigen Arbeitsbereich sicherzustellen – auch, wenn diesen wenige Ressourcen zur Verfügung stehen. Die Sichtbarkeit und Wirksamkeit kommunaler Gleichstellungsarbeit kann durch eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit, die politisch unabhängig und wirksam Themen in der Kommune oder im Landkreis positionieren kann, gewährleistet werden. Diese muss daher unbedingt in den gesetzlichen Rahmenbedingungen besonders berücksichtigt werden.

6) Den Erkenntnisstand verbessern!

Die Situation von Frauen und die Umsetzung von Gleichstellung in ländlichen Räumen haben in den vergangenen Jahren vermehrt Aufmerksamkeit erhalten, dennoch bleiben an vielen Stellen Fragen offen. Bund, Länder und Kommunen müssen daher den Erkenntnisgewinn zu diesen Themen stärker fördern. Die Durchführung einer Studie zur Lebens- und Arbeitssituation von Frauen in der Landwirtschaft, initiiert vom Deutschen Landfrauenverband und gefördert vom BMEL, ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Jedoch sollten zum Beispiel im Hinblick auf die schrumpfende Beschäftigung in landwirtschaftlichen Berufen auch andere Perspektiven für Frauen in ländlichen Räumen sowie weitere gleichstellungsrelevante Fragen intensiver betrachtet werden. Bereits bestehende Handlungsansätze sollten darüber hinaus zum Beispiel über Modellprojekte umgesetzt und evaluiert werden, um Best-Practice-Beispiele für eine praxisorientierte Gleichstellungspolitik zu schaffen.

8. GLEICHSTELLUNG LOHNT SICH!



Kommunale Gleichstellungsbeauftragte gestalten die Gleichstellungspolitik ländlicher Räume als zentrale Akteurinnen – und schätzen diese als positives Arbeitsumfeld. Das zeigen die vorliegenden Ergebnisse der ersten bundesweiten Untersuchung von kommunaler Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen. Gleichzeitig machen sie deutlich, dass das Potenzial der kommunalen Gleichstellungsarbeit für ländliche Räume längst nicht ausgeschöpft ist. Viele Gleichstellungsstellen sind nach wie vor personell, finanziell und sächlich schlecht ausgestattet. Wichtige Voraussetzungen für eine wirksame Gleichstellungsarbeit, wie frühzeitige Beteiligung und unabhängiges Arbeiten, sind vielfach nicht erfüllt. Die zum Teil sehr unterschiedliche Gesetzgebung der Länder zur kommunalen Gleichstellungsarbeit sind nicht selten zum Nachteil ländlicher Räume gestaltet und werden damit zum Hemmnis für eine rundum erfolgreiche Gleichstellungsarbeit in den Kommunen und Landkreisen. Die zentralen forschungsleitenden Annahmen – und damit auch die Erfahrungen der BAG – wurden bestätigt.

Bei der Betrachtung der Kontextfaktoren in ländlichen Räumen fällt deren zum Teil ambivalenter Einfluss auf die Gleichstellungsarbeit auf. Gleichstellungsbeauftragte ländlicher Räume stehen täglich vor Herausforderungen, insbesondere mit Blick auf die Infrastruktur, die eher konservativ geprägte gesellschaftliche Struktur wie auch die Wahrnehmung ihrer Aufgaben in der Fläche. Hier zeigt sich vor allem auf der Ebene der Infrastruktur ein wesentlicher Unterschied zwischen Kreisstädten und Mittelzentren und kleineren kreisangehörigen Kommunen. Insgesamt fällt die starke Individualität in den einzelnen Kommunen ins Auge, ebenso

wie wesentliche Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern, nicht zuletzt im Hinblick auf Gebietskörperschaften. In der Bewältigung dieser Herausforderungen finden kommunale Gleichstellungsbeauftragte – oft auch gemeinsam mit den Kommunen – innovative Lösungen. Denn viele strukturelle Aspekte müssen auf der kommunalen Ebene verhandelt werden.

Gleichzeitig erfüllen Gleichstellungsbeauftragte in Kommunen und Landkreisen meist mehrere Funktionen, die gerade mit Blick auf Strukturschwäche wichtig sind: Sie sind Informationsstelle für gleichstellungsrelevante Themen, Anlaufstelle bei individuellen Problemen und nicht zuletzt

„Wenn Unterschiede in den Lebensverhältnissen zu einem Nachteil werden, muss sich die Politik kümmern.“

Bundesinnenminister Horst Seehofer

Initiatorinnen von gleichstellungspolitischen Instrumenten und Maßnahmen innerhalb und außerhalb der Verwaltung. Die besonderen Herausforderungen ländlicher Räume behalten sie dabei in ihrer Gesamtheit im Blick. Dabei hilft das große Netzwerkpotenzial der kommunalen Gleichstellungsarbeit. Eine „Stärkung der bestehenden Strukturen“⁷⁶, die im

⁷⁶ BMFSFJ (Hrsg.) (2013): Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht. 4. Auflage. Berlin, 35.

Sachverständigenbericht zum 1. Gleichstellungsbericht der Bundesregierung für die kommunale Ebene gefordert wird, ist jedoch – angesichts der eingangs genannten Probleme – nach wie vor dringend notwendig.

Die vorliegende Studie hat dafür zielführende Handlungsansätze formuliert, die politische Akteur*innen auf allen Ebenen zum Handeln auffordern. Für die BAG gilt es nun, in einem nächsten Schritt Handlungsbedarfe in Bezug auf ihre eigene Arbeit zu konkretisieren. Offen bleibt vorerst die Frage nach dem konkreten Zusammenhang sozioökonomischer Entwicklung und der Ausstattung der Gleichstellungsstellen. Hier wäre eine Betrachtung der Motivationen und Grundlagen für die freiwillige Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten in Kommunen interessant. Ebenso offen bleibt die Frage nach konkreten Unterschieden zwischen urbanen und ländlichen Räumen. Dafür müsste eine gezielte Vergleichsstudie mit Großstädten durchgeführt werden.

Fest steht: Gleichstellung lohnt sich! Kommunale Gleichstellungsarbeit leistet einen wichtigen Beitrag zur Verwirk-

lichung des verfassungsrechtlichen Gleichstellungsgebots in ländlichen Räumen und unterstützt die Kommunen darin, die Daseinsvorsorge für ihre Bürger*innen sicherzustellen. Die in dieser Studie identifizierten und diskutierten Handlungsfelder unterstreichen die Verbindung von Gleichstellungsarbeit und ländlicher Entwicklung. Erfolgreiche Gleichstellungsarbeit kann „nicht nur individuelle Vorteile mit sich bringen, sondern auch zur Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des ländlichen Raums beitragen.“⁷⁷ Sie erhöht die Lebensqualität und setzt demografischem Wandel und Abwanderung etwas entgegen. Damit ist sie sowohl im Sinne ländlicher Entwicklung, als auch zentral für gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland.

„Wenn Unterschiede in den Lebensverhältnissen zu einem Nachteil werden, muss sich die Politik kümmern.“⁷⁸ Das stellte Bundesinnenminister Horst Seehofer im Juli 2019 anlässlich der Vorstellung der Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ fest. Wer mit einer Gleichstellungsperspektive auf die ländlichen Räume schaut, erkennt: Dafür ist es höchste Zeit. Denn Gleichstellung ist der Schlüssel zu einer lebenswerten Region für alle.

77 Franke, Silke / Schmid, Susanne (2013): Frauen im ländlichen Raum. München: HSS, 7.

78 BMI (2019): Kommission ‚Gleichwertige Lebensverhältnisse‘, Zitat abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthemen-kommission-gleichwertige-lebensverhaeltnisse/kom-gl-artikel.html> (29.8.19).

Hinweis zum Anhang

Aus Gründen des Umfangs verzichten wir darauf, den Anhang dieser Studie der Druckversion beizufügen. Der vollständige Anhang mit Informationen zu Leitfäden, Transkriptionsregeln, Fragebogen und Codebuch steht auf der Internetseite der BAG unter folgendem Link als Download zur Verfügung:

www.frauenbeauftragte.org/themen/ländliche-räume

Impressum:

Herausgegeben von der Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG)
kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen

Bundesarbeitsgemeinschaft
kommunaler  **Büros**
und Gleichstellungsstellen

Gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

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

Konzept und Durchführung: Clara Friedrich (BAG),
unter Mitarbeit von Maren Ozanna

Redaktion: Clara Friedrich (BAG), unter Mitarbeit von
Susanne Löb, Gleichstellungsbeauftragte des Landkreises
Wolfenbüttel, und Christina Runge, Gleichstellungs-
beauftragte des Landkreises Diepholz

Text: Clara Friedrich (BAG)

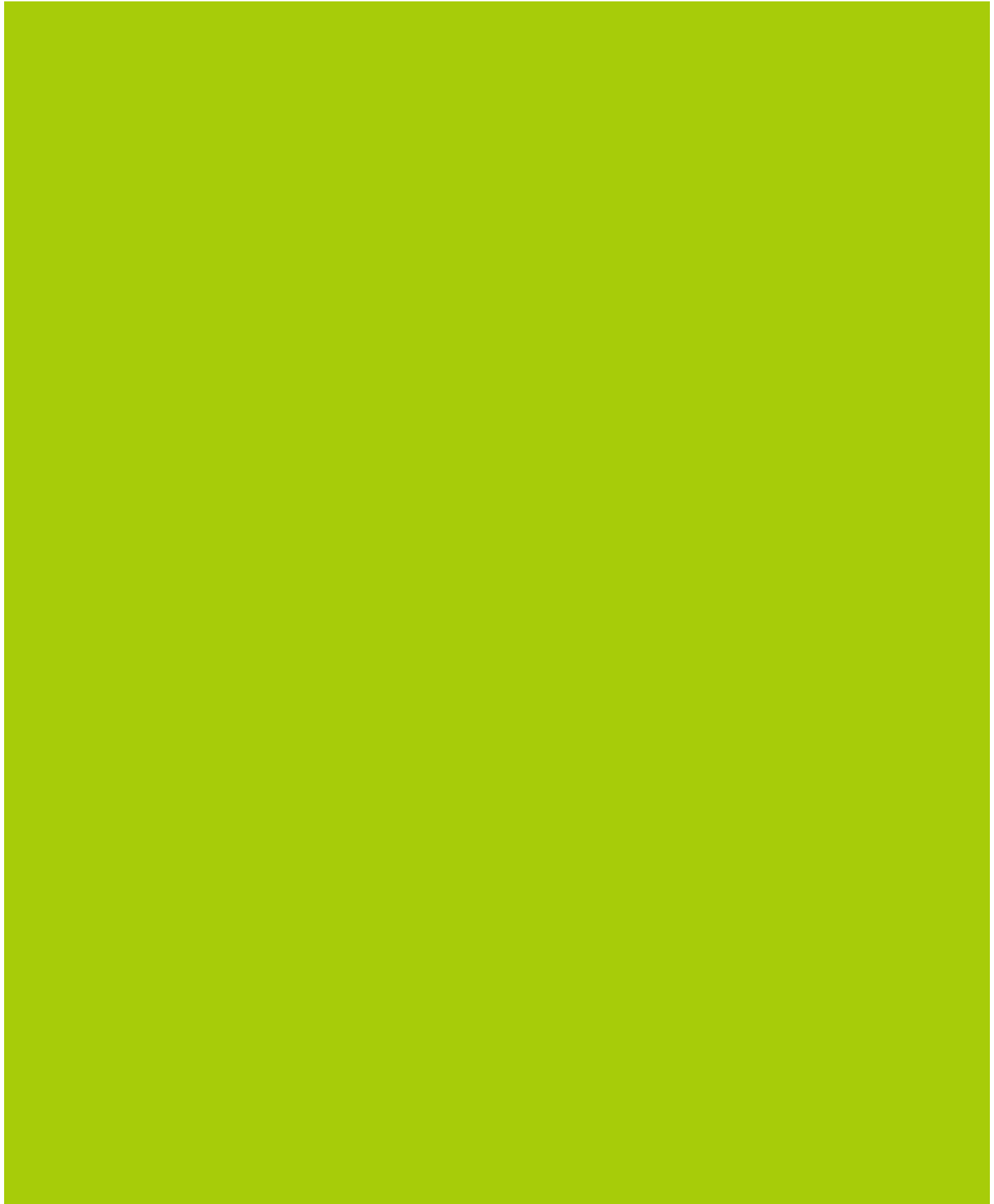
Redaktionelle Unterstützung/Lektorat: Susanne Budt,
Sub-Text – Büro für Text, Konzept und PR

Gestaltung: Doris Busch Grafikdesign, Düsseldorf

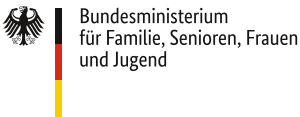
© Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros
und Gleichstellungsstellen, Berlin 2019

Danksagung

Viele Menschen haben im zweijährigen Entstehungsprozess dieser Studie eine Rolle gespielt. Mein Dank gilt allen voran den kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten, die diese Studie durch ihre Teilnahme, ihre Offenheit und Unterstützung überhaupt erst möglich gemacht haben. Er gilt dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das die Erstellung der Studie gefördert hat, Maren Ozanna, die in zahlreichen Stunden des Codierens nie den Kern der Sache aus dem Blick verloren hat, und den Bundessprecherinnen Susanne Löb und Christina Runge für die fachliche und persönliche Begleitung in allen Phasen des Projekts. Nicht zuletzt möchte ich Ramona Ebert, Silke Friedrich, Prof. Dr. Martin Nonhoff, Dr. Jennifer Gronau und Niklas Beims danken – für die direkte und indirekte Unterstützung zur rechten Zeit – sowie allen anderen, die die Veröffentlichung dieser Studie ermöglicht haben.



Gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

