

Einleitung¹

Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen war spätestens mit Beginn der 1990er Jahre nicht mehr aufzuhalten. Auch wenn der öffentliche Sektor damit in der Nachkriegsgeschichte zwar nicht zum ersten Mal Reformen verpflichtet war (vgl. etwa Wollmann 1996, S. 9 ff.), so muss man der Modernisierung der 1990er Jahre doch einen besonderen Stellenwert zumessen. Orientiert am internationalen Konzept des New Public Management (NPM) (vgl. Budäus 1994; Damkowski/Precht 1995; Naschold/Bogumil 1998), verbreitete die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) das Neue Steuerungsmodell (NSM) als Leitmodell für den Umbau der Kommunen (vgl. KGSt 1993). Grundsätzlich geht es um die Neubewertung von Staats- und Verwaltungsaufgaben sowie die Neuorganisation der Aufgabenbewältigung. Hiermit sollte wesentlich die externe Ressourcen- mit der internen Managementlücke geschlossen werden. Reichard (1994, S. 14 ff.) identifiziert fünf Aspekte der Modernisierungslücke auf kommunaler Ebene: die Strategielücke, die Legitimitätslücke, die Managementlücke, die Motivationslücke und die Attraktivitätslücke.

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

Damit wird zum einen nach den beabsichtigten Wirkungen und zum anderen nach den tatsächlichen Wirkungen gefragt. Eine so gemeinte Wirkungsanalyse muss die Praxis interessieren, die damit nicht nur ihre Innovationsfähigkeit unter Beweis stellt, sondern auch in einer Legitimationspflicht steht, die der Frage nachgeht: Wie war der Ressourceneinsatz und welches Ergebnis lässt

¹Diese Arbeit basiert einerseits auf einer fünfzehnjährigen Forschungspraxis der Autorin in den Bereichen kommunale Verwaltungsreform und lokale Gleichstellungspolitik. Andererseits steht ein konkretes Forschungsprojekt hinter der vorliegenden Analyse, das die Autorin im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung bearbeitet hat (von Sommer 2003 bis Sommer 2004) und das den Ausgangspunkt für die empirische Seite der vorliegenden Studie bildet. Vor diesem Hintergrund ist zu erwähnen, dass Teile der vorliegenden Arbeit bereits veröffentlicht worden sind. Es handelt sich um die Kapitel 1 und 3, die entweder sinn- gleich oder wörtlich in folgendem Werk erschienen sind: Elke Wiechmann 2004: Trendreport: Gleichstellungspolitik im Veränderungsprozess. Edition der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 127. Düsseldorf

sich damit nachweisen? Es ist schließlich die Frage nach dem Verhältnis von Input und Output.

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

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

Kommunale Reformprozesse sind in der Regel als top-down Prozesse gestartet. Im alten Hierarchiegefüge, das nach wie vor männlich dominiert ist, sollten sich unter anderem innovative (hierarchische) Strukturen und eine neue Arbeitsorganisation sowie Arbeitsteilung von oben nach unten entwickeln. Planungs- und Entwicklungsprozesse für die Reformgestaltung und -umsetzung begannen weitgehend ohne Frauen, wenngleich sie in den Verwaltungen oftmals mehr als die Hälfte der Belegschaft stellen. Selbst die Gleichstellungsbeauftragten waren in diese Prozesse zu Beginn kaum eingebunden (vgl. etwa Cornelißen/Wrangell 1995; Wiechmann/Kißler 1997). Eine aktive Standortsuche im kommunalen Reformprozess begann insbesondere unter den Gleichstellungsbeauftragten etwa Mitte der 1990er Jahre. Aus diesen Reformdiskursen entstand eine Reihe von Positionsbestimmungen, Eckpunktepapieren und Erklärungen, die eine Integration der beschäftigten Frauen, der Bürgerinnen sowie der Gleichstellungsbeauftragten in den Reformprozess forderten (etwa BundesArbeitsGemeinschaft kommunaler Frauenbüros 1995; ÖTV-frau 1996; Frankfurter Rundschau vom 13. Mai 1996).

Erste wissenschaftliche Einschätzungen und Analysen im Kontext von Verwaltungsreform und Gleichstellungspolitik gingen Fragen nach den zu erwartenden Risiken und Chancen in Form einer Folgenabschätzung nach, wie der Wirkungszusammenhang zwischen beiden Reformen prognostiziert werden könne (vgl. etwa: Cornelißen/Wrangell 1995, S. 39-51; Holland-Cunz 1995, S. 16-27; Krell 1995, S. 28-38). Hierzu lässt sich mittlerweile nach zehn Jahren Praxiserfahrung deutlich präziser eine Koinzidenz zwischen Verwaltungsreform und Gleichstellungsauftrag feststellen und begründen. *Die grundlegende Fra-*

gestellung der vorliegenden Arbeit lautet deshalb: Inwieweit hat die Verwaltungsreform auf das Gleichstellungsprojekt gewirkt und umgekehrt? Und wie spiegelt sich dies gegebenenfalls in der (Neu-) Verteilung von Ressourcen- und Machtstrukturen wider.

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

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

- In Veränderungs- und Reorganisationsprozessen sind Macht und Umverteilung von Macht und Ressourcen zentrale Themen für die Analyse kollektiven Handelns. Das trifft ebenso auf die kommunale Gleichstellungspolitik zu.
- Als akteurszentrierter Ansatz begreift die mikropolitische Konzeption weniger als andere Ansätze die Organisation als rational an fixen Zielen orientiertes System, sondern nimmt die Interessendivergenzen und -konvergenzen organisationaler Akteure zum Ausgangspunkt.

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

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

Dem mikropolitischen Gedankengerüst zufolge produzieren und reproduzieren Organisationen bzw. die Organisationsmitglieder ihre geltenden Regeln und damit die Strukturen in Machtspielen. Auch wenn mikropolitische Ansätze

die a priori geringeren Machtressourcen bzw. Spieleinsätze der weiblichen Belegschaft nicht thematisieren, gehen sie doch davon aus, dass jedes Organisationsmitglied, also implizit auch die Frauen, über ein wenn auch noch so geringes Machtpotential verfügt. Mit den Worten von Crozier/Friedberg gesprochen: „Keine Situation in einer Organisation stellt einen Akteur völlig unter Zwang“ (1979, S. 56), und er behält einen Freiheits- und Verhandlungsspielraum – wie groß auch immer.

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

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

Die *zentrale Ausgangshypothese* der vorliegenden Studie leitet sich mit Rückgriff auf Ergebnisse vorangegangener Studien und Analysen ab: Die Verwaltungsreform ist in ihrer konzeptionellen Anlage (auch) ein Prozess der Umverteilung von Ressourcen und in dieser Perspektive ein Machtprozess, in dem Frauen jedoch nicht per se die Verliererinnen sind.

Die Arbeit gliedert sich in fünf Teile. Im *ersten Teil* (Kapitel I) werden die kommunalen Reformstände der Verwaltungsmodernisierung und der Gleichstellungspolitik reflektiert sowie der mikropolitische Bezug hergestellt. Ebenso werden die relevanten gleichstellungspolitischen Strategien mit ihrem Praxisbezug vorgestellt.

Der *zweite Teil* (Kapitel 2) markiert den theoretischen Orientierungsrahmen und begründet die Methode. Hier wird zunächst eine Verortung der Organisationstheorie vorgenommen sowie auf die organisationstheoretischen Ansätze aus der Frauen- und Geschlechterforschung rekurriert. Anschließend findet eine Skizzierung des mikropolitischen Ansatzes im Rahmen der strategischen Organisationsanalyse so weit statt, als dieser für die Untersuchung leitend ist.

Schließlich werden die entwickelten Fragen und Fragestellungen mit Rückgriff auf den aktuellen Forschungsbezug noch einmal systematisch gebündelt sowie die methodische Anlage der Studie vorgestellt.

Im Mittelpunkt des *dritten Teils* (Kapitel 3) steht die empirische Seite der Studie, wo einerseits das Forschungsfeld – die drei Fallbeispiele – genauer skizziert wird und andererseits die empirischen Ergebnisse aufgearbeitet werden. Diese konkretisieren sich zunächst in den von den Befragten selbst wahrgenommenen Erkenntnissen und eigenen Interpretationen.

Im *vierten Teil* (Kapitel 4) steht die reflektierte Interpretation im Zentrum. Hier rücken die kommunalen mikropolitischen Akteure und ihre Handlungsorientierungen, Strategien und Interessen in den Mittelpunkt des Forschungsinteresses. Schließlich werden Spieloptionen vorgestellt, die sich als Machtspiele konstruieren lassen.

Im *fünften Teil* (Kapitel V) werden die Ergebnisse in zweierlei Hinsicht zusammengefasst. Zum einen findet eine Ergebniszusammenfassung statt, die die Mikropolitik auf unterschiedlichen Reformfeldern spiegelt. Zum anderen werden die Ergebnisse der vorliegenden Studien in den aktuellen Diskurs von Wandlungsprozessen in der Geschlechterforschung gestellt.